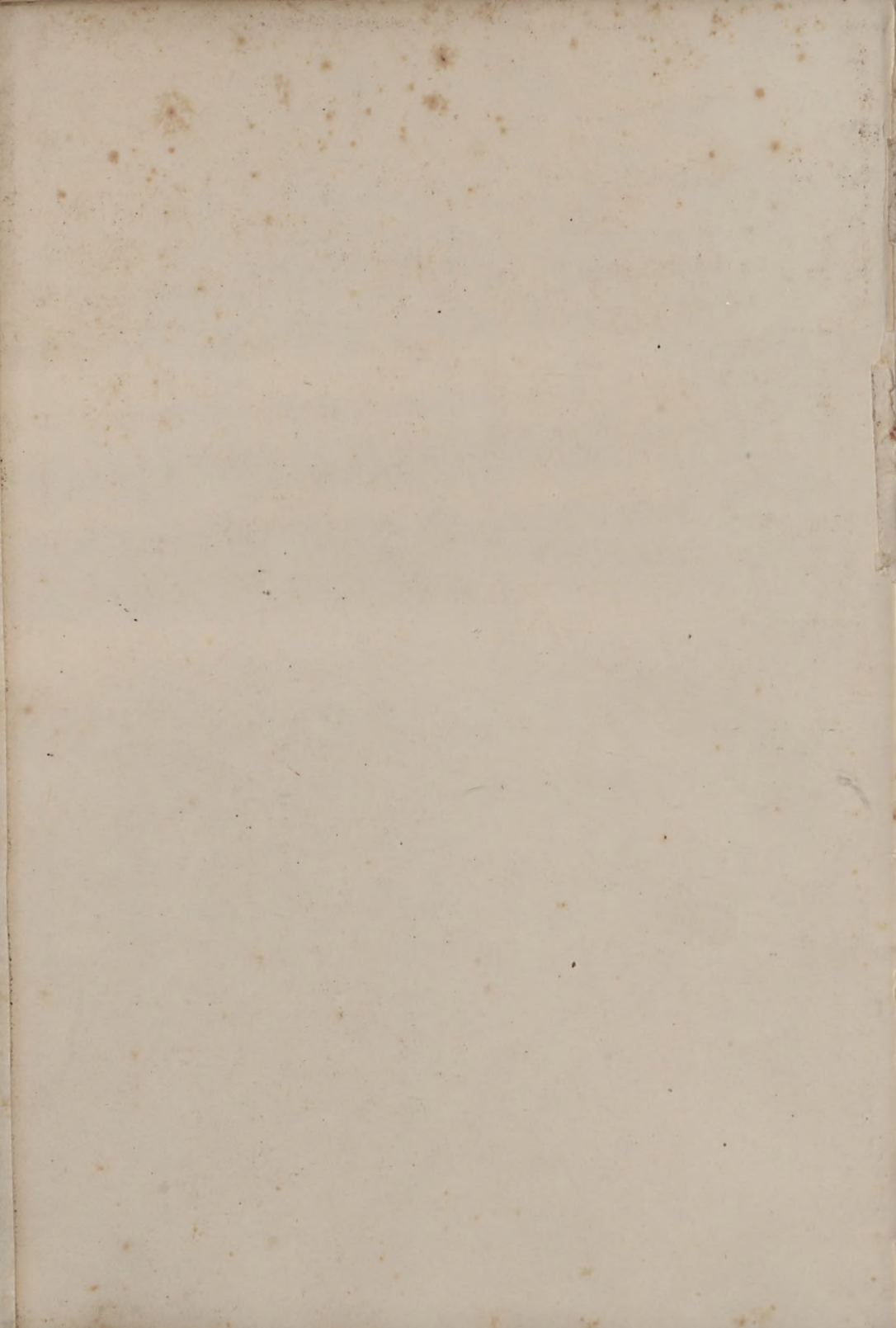




The background of the image features two large, stylized letters, 'R' and 'P', rendered in a light cream or off-white color. The 'R' is positioned in the upper half, and the 'P' is in the lower half. The right side of the image is a solid black vertical band. The letters have a slightly distressed or aged appearance.

DASP

DASP

DIRETOR-GERAL

Glauco Lessa de Abreu e Silva

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMÁTICA

Vera da Silva Medeiros

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Araújo Cavalcanti

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração:**

Edifício-Sede do DASP
Bloco 7 — 5º andar
Tels.: 42-9519 e 42-7722
— Ramal 66 — Brasília

*

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

*

Tôda a correspondência deve ser dirigida à "Revista do Serviço Público" — DASP.

EDITORIAL

Arrancada do SIPEC: — O Diálogo dos Dirigentes de Pessoal	7
---	---

ARTIGOS

Ensino Superior: Quem Pode Deve Pagar — Jarbas G. Passarinho	15
As Férias, as Diárias e o Regime Jurídico dos Servidores das Nações Unidas — A. Fonseca Pimentel	19
Abandono do Cargo como Ilícito Administrativo — Cle- nício da Silva Duarte	25
“Atenção, Ombudsman!” — Celso Barroso Leite e Clovis Zobaran Monteiro	37
Política de Desenvolvimento e Escola — Nelson Omegna	53
Uma Estratégia de Reforma dos Processos de Reforma — Paulo C. Costa Moura	59
Política Nacional de Habitação — Joaquim Neves Pereira	73
Problemas de Comunicação da Informação Científica — Edson Nery da Fonseca	137
A Figura Poliédrica de Calógeras — E. D’Almeida Vitor	149
Aspectos da Capacidade Ociosa na Função Pública — José Augusto Guerra	161
Direito para o Nosso Tempo — Igor Tenório	169
Comissões Permanentes de Inquérito — Alberto Bonfim	179
Organização e Mecânica Administrativa das Empresas Públicas — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho	185
Teoria e Prática da Notícia na Administração Pública — Alan Viggiano	219
Estrutura e Funções de um Centro de Programação e Informática — João Jorge da Cunha	227

TRADUÇÕES

A Tecnologia das Rêdes de Informática — George J. Feeney	243
---	-----

Funcionalidade Política e Eficácia Administrativa — Rogério Feital Pinto	261
Sistemas Prioritários para a Administração do Desenvolvimento — Wilburg Jiménez Castro	283
Reflexões Sobre Problemas e Tendências da Administração para o Desenvolvimento — Ervin L. Peterson ..	303

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

O Presidente Emílio Médici institui o Programa de Integração Social	311
Planejamento Dinâmico, Planejamento com Liberdade — João Paulo dos Reis Velloso	319
O Brasil e a Revolução Educacional — Jack Soifer	325
O Programa de Integração Social e o Modelo Brasileiro — Galeno Lacerda	331
Quatro Monografias Premiadas pela RSP	337

ARRANCADA DO SIPEC: — O DIÁLOGO DOS DIRIGENTES DE PESSOAL

Arrancada do SIPEC:

— O Diálogo dos Dirigentes de Pessoal

A Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal realizou nos dias 16, 17 e 18 de março de 1971, no auditório do DASP, em Brasília, a segunda reunião, desde sua instituição como dinamismo propulsor da ação integrada que o DASP, na qualidade de órgão central do SIPEC, equaciona, orienta, coordena e dinamiza.

A reunião, coroada de êxito, se caracterizou, precipuamente, como expressão objetiva de um fecundo diálogo entre os dirigentes responsáveis, na órbita da administração de pessoal da União, pelo estudo e solução — dentro das condições específicas da realidade brasileira —, de uma pluralidade de problemas que estão reclamando providências urgentes e, até certo ponto, revolucionárias.

Foi um encontro tranqüilo de administradores práticos, avessos aos exageros da teorização excessivamente acadêmica dos pareceristas eruditos, mais interessados na divulgação do "know-how" alienígena, do que na implantação de fórmulas tipicamente autóctones. Administradores atentos às recomendações do DASP, cuja preocupação absorvente, nesta fase decisiva de sua evolução histórica, é, precisamente, a de obter, sem qualquer jacobinismo, soluções peculiares, tipicamente brasileiras, oriundas de levantamentos exatos, pesquisas e esforços conjuntos.

Na verdade, a atuação desenvolvida pelo DASP, desde o advento do SIPEC, é no sentido da energização do Sistema, como

fonte geradora da normatividade técnica e somatório das contribuições central, setoriais e periféricas, ou seja, um intenso e complexo esforço coletivo visando à obtenção de resultados concretos nos domínios da Administração de Pessoal, em função de uma estratégia correlacionada com o desenvolvimento integrado da Nação brasileira.

Preliminarmente, tendo em vista a implantação de um eficiente mecanismo de consultas, intercâmbio de informações, efetiva orientação e coordenação dos órgãos componentes do Sistema, em condições de executar as diretrizes da Comissão de Coordenação, o DASP expediu a 9-3-71 a Portaria n.º 47, a seguir resumida, que especifica e enumera aqueles órgãos: "... resolve considerar Órgãos Setoriais do SIPEC, tècnicamente vinculados ao DASP:

I — De acòrdo com o art. 3.º, Item II, do Decreto n.º 67.326, de 5 de outubro de 1970: 1) Seção do Pessoal Civil do Estado-Maior das Fôrças Armadas; 2) Serviço de Expediente e Pessoal da Consultoria-Geral da República; 3) Setor de Pessoal do Departamento Administrativo do Pessoal Civil; 4) Seção do Pessoal da Agência Nacional; 5) Subdiretoria do Pessoal Civil do Ministério da Aeronáutica; 6) Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura; 7) Divisão do Pessoal do Ministério das Comunicações; 8) Diretoria do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura; 9) Divisão do Pessoal Civil do Ministério do Exército; 10) Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda; 11) Divisão do Pessoal do Ministério da Indústria e do Comércio; 12) Divisão do Pessoal do Ministério do Interior; 13) Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça; 14) Diretoria do Pessoal Civil do Ministério da Marinha; 15) Serviço do Pessoal do Ministério das Minas e Energia; 16)

Coordenação de Pessoal do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; 17) Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores; 18) Divisão do Pessoal do Ministério da Saúde; 19) Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho e Previdência Social; e, 20) Divisão do Pessoal do Ministério dos Transportes.

II — De acordo com o § 3.º do art. 5.º do regulamento citado: 1) Divisão do Pessoal da Superintendência Nacional de Abastecimento; 2) Secretaria de Pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; 3) Divisão do Pessoal do Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal; 4) Seção do Pessoal da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca; 5) Divisão do Pessoal do Instituto Brasileiro do Café; 6) Serviço do Pessoal do Instituto do Açúcar e do Alcool; 7) Serviço do Pessoal da Superintendência de Seguros Privados; 8) Seção do Pessoal do Tribunal Marítimo; 9) Serviço Especial do Pessoal dos Quadros em Extinção da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 10) Secretaria Executiva do Pessoal do Instituto Nacional de Previdência Social; 11) Serviço do Pessoal do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado; e, 12) Serviço do Pessoal do Hospital dos Servidores do Estado”.

A Comissão de Coordenação preparou, em seguida, a agenda da aludida reunião, rigorosamente adstrita a temas concretos em termos de providências, normas e projetos de comprovada exequibilidade.

Os problemas foram submetidos ao estudo em profundidade de todos os participantes, em sessões de estudo e debates sumamente proveitosos, destituídos de qualquer espécie de retórica ou pronunciamentos apologéticos.

Na impossibilidade material de esgotar, em três dias, a temática determinante da realização do encontro, o DASP submeteu previamente aos dirigentes de pessoal especialmente convocados, a matéria a ser examinada, em quatro grupos principais:

I — Constituição, funcionamento e treinamento das equipes de alto nível (sugestão de providências, análises e projetos decorrentes das exigências da Lei n.º 5.645, de 10-12-70, no concernente à execução do Plano de Classificação de Cargos).

II — Exame de projeto relativo à auditoria administrativa e prestação de assistência técnica, abrangendo o acompanhamento das atividades dos Órgãos do SIPEC, consoante dispositivos do Decreto n.º 67.326, de 5-10-70.

III — Análise da problemática das aposentadorias e pensões. (A cargo do egrégio Tribunal de Contas da União).

IV — Normas para elaboração e registro da Lotação, compreendendo uma nova conceituação, modernização técnica e adequação às reais necessidades do serviço público (art. 8.º, item II, da Lei n.º 5.645/70).

Como é lógico, a Direção-Geral do DASP, no desempenho de sua relevante missão coordenadora, promoverá sucessivas reuniões posteriores, aliás já programadas, para a análise de um vasto elenco de projetos que, devidamente entrosados, constituirão os fundamentos de uma política brasileira de administração de pessoal a serviço das exigências do desenvolvimento auto-sustentado do País.

Trata-se, indiscutivelmente, de um empreendimento revolucionário no concernente à melhoria das condições de funcionamento do Sistema Administrativo da União, à elevação dos níveis

de funcionalidade operativa e eficiência do Poder Executivo e, conseqüentemente, da valorização e bem-estar dos servidores públicos.

A participação do Tribunal de Contas da União através dos eminentes Ministros Clóvis Pestana e Wagner Estelita Campos, e de grande número de suas autoridades mais categorizadas, constituiu, possivelmente, o ponto alto da reunião em virtude da categoria excepcional dos estudos e debates que ensejou. Coube, aliás, a um dos seus Diretores — o Dr. Sebastião Baptista Affonso — pronunciar a conferência básica acêrca da problemática da aposentadoria e pensões.

Cumprê acentuar a grande importância do entrosamento levado a efeito entre aquêlê Tribunal e o SIPEC pelos resultados práticos decorrentes do exame conjunto da legislação específica, modelos e demais assuntos versados no decorrer do encontro.

Incontestavelmente a reunião pode ser considerada como a arrancada definitiva do SIPEC.

Os trabalhos, sob a orientação do Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, Diretor-Geral do DASP, decorreram num clima de cordialidade absoluta.

O fecundo diálogo dos dirigentes de pessoal convocados — pelo DASP e altamente prestigiado pelo Tribunal de Contas da União — terá oportunamente divulgadas as suas conclusões.

Resultados e conclusões, vale repetir, que certamente contribuirão para acelerar o processo de modernização administrativa da União simultâneamente com a valorização dos servidores públicos.

ENSINO SUPERIOR:
QUEM PODE DEVE PAGAR

AS FÉRIAS, AS DIÁRIAS E O
REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES
DAS NAÇÕES UNIDAS

ABANDONO DO CARGO
COMO ILÍCITO ADMINISTRATIVO

"ATENÇÃO, OMBUDSMAN!"

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
E ESCOLA

UMA ESTRATÉGIA DE REFORMA DOS
PROCESSOS DE REFORMA

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

PROBLEMAS DE COMUNICAÇÃO
DA INFORMAÇÃO CIENTÍFICA

A FIGURA POLIÉDRICA DE CALÓGERAS

ASPECTOS DA CAPACIDADE OCIOSA
NA FUNÇÃO PÚBLICA

DIREITO PARA O NOSSO TEMPO

COMISSÕES PERMANENTES DE INQUÉRITO

ORGANIZAÇÃO E MECÂNICA
ADMINISTRATIVA DAS EMPRESAS
PÚBLICAS

TEORIA E PRÁTICA DA NOTÍCIA
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESTRUTURA E FUNÇÕES DE UM CENTRO
DE PROGRAMAÇÃO E INFORMÁTICA

Ensino Superior: Quem Pode Deve Pagar

JARBAS G. PASSARINHO

Ministro da Educação e Cultura

“Desejaríamos que pudessem ser instruídos plenamente, atingindo assim a completa humanidade, não somente um homem, alguns homens ou muitos homens, mas todos os homens em conjunto e cada um isoladamente, jovens e velhos, ricos e pobres, nobres e camponeses, homens e mulheres, isto é, cada ser humano; para que, por fim, todo o gênero seja instruído, qualquer que seja sua idade, seu estado, seu sexo, sua nacionalidade.”
(Comênio)

Estas nobres palavras de Jan Amos Comênio, o grande educador falecido há precisamente três séculos, ganharam autorização atualidade quando a UNESCO as reproduziu, em 1968, em seu importante repositório “O Direito de Ser um Homem”; e permanecem plenamente válidas neste Ano Internacional da Educação, quando o Ministério da Educação e Cultura ultima um plano para a reformulação do custeio do ensino público superior, indispensável à concretização de um velho ideal ainda inatingido. *

A UTOPIA DO ENSINO GRATUITO

O problema do custeio do ensino público reclama solução adequada, uma vez que, com cerca de cinco por cento de nosso produto interno bruto já empregados em educação, o que nos assegura posição vanguardeira no confronto com os demais países, seria difícil cogitar de qualquer acréscimo dos recursos para êsse serviço, cada vez mais essencial.

A questão é mais ampla do que se pode imaginar, a bem dizer começando no dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade e a gratuidade universal do ensino primário,

* O artigo foi escrito em novembro de 1970.

quando sabemos que em boa parte de nosso território êsse ensino não é obrigatório nem gratuito, pela simples razão de que não existe; e se refletirmos a respeito sem os condicionamentos decorrentes do longo convívio com a utopia da gratuidade do ensino, acabaremos percebendo que êle não existe exatamente por pretender ser gratuito.

A gratuidade universal apenas tem sentido quando é de fato universal, e não poderemos ter ensino para todos enquanto não aceitarmos essa óbvia verdade. O ensino gratuito só é uma realidade na região ou Estado que tem condições para estendê-lo à população inteira, o que no Brasil provavelmente só ocorre na Guanabara e na capital de São Paulo. Fora daí, no outro Brasil (que poderíamos subdividir em vários Brasis, do pré-histórico, que a Rodovia Transamazônica vai integrar, ao do século XXI, de Brasília), o chamado ensino gratuito não passa de antidemocrático privilégio.

A incongruência é mais evidente no ensino superior, que começa a estender-se à pós-graduação; e por isso ninguém discute de boa-fé a necessidade de reformular seu custeio, para evitar que a gratuidade indiscriminada, beneficiando também quem dela não necessita, longe de concorrer para a difusão do ensino, continue a dificultá-la.

PIOR QUE UTOPIA: INSINCERIDADE

Não falta quem, considerando êsse efeito contraproducente da gratuidade do ensino, a encare como insincera forma de resistência ao progresso social, de que se lança mão para que, sem a democrática generalização das mesmas oportunidades, se perpetue o antidemocrático privilégio da escolha para poucos.

Sabe-se que a própria vida tem mecanismos niveladores, que atenuam extremos e corrigem desequilíbrios, sendo bem conhecida, por exemplo, a teoria ou pelo menos a crença da alternada ascensão e queda das famílias, em ciclos médios de três gerações; o fenômeno, em geral apontado no terreno econômico, também parece ocorrer na área intelectual, onde, parafraseando a trilogia do pai rico, filho nobre, neto pobre, têm sido assinalados casos de pai sábio, filho pedante, neto ignorante.

Todavia, não podemos deixar ao lento azar dos meios naturais a correção de injustiças e o aperfeiçoamento da sociedade, para não falar no equilíbrio social; temos de corrigir os erros e combater os privilégios, para que cheguem a todos as vantagens da ciência, da cultura, do progresso. Assegurar a igual-

dade de oportunidades é, sem dúvida, a mais nobre atribuição do Poder Público, com a educação ao alcance de todos constituindo o instrumento mais poderoso para seu desempenho.

Se a evolução individual se completou pelo menos teórica-mente com o desaparecimento da escravidão, o grande desafio de nosso tempo é a evolução social, no sentido de menor diferença entre pobres e ricos, e a resposta adequada terá de começar pelo nivelamento das oportunidades de educação.

SOLUÇÃO MODERADA E VIÁVEL

Ao que tudo indica a solução poderá ser obtida mediante aproveitamento da legislação do impôsto de renda, cobrando-se parte do custo do ensino, nas universidades federais, quando o pai do aluno (ou êle próprio) pagar êsse impôsto — sem discriminação entre quem paga e quem não paga e sem qualquer reflexo da obrigação de pagar sôbre a vida escolar do estudante, que de maneira alguma será afetada, nem mesmo na hipótese de sonegação ou impontualidade.

A proposição em estudo tem o mérito inicial de estabelecer um critério objetivo e justo para distinguir entre quem deve e quem não deve participar do custeio do ensino, e esta, em verdade, era a questão básica, para a qual enfim se encontrou resposta na conjugação com o impôsto de renda, outro extraordinário fator de ordenamento e racionalização da sociedade democrática.

O que o interêsse público exige não é a gratuidade indiscriminada e sim uma gratuidade limitada aos que dela necessitem, sendo mesmo de desejar que êsse número se torne cada vez menor, para ser cada vez maior o número de estudantes. Conhecido escritor ressaltou que o importante numa escola pública não é que ela seja gratuita, mas que seja uma escola — isto é, que exista e funcione bem.

Sem se dispor ainda de elementos para levantar o custo exato do ensino oficial, pensa-se numa solução prática: arbitrar um valor médio, que, aplicável a todos os casos, deverá conduzir sempre a uma participação inferior ao custo real dêsse serviço, hoje tão indispensável.

Em mais de um ensejo se tem tentado resolver a questão, inclusive mediante legislação específica, sem que, todavia, tenha sido possível chegar a resultados concretos. A solução agora proposta não é completa, mas dificilmente poderia ser, e talvez nem devesse, pois o melhor caminho é quase sempre gradual,

paulatino; com o tempo se poderá ir mais longe, porém o essencial é começar, dar o primeiro passo — ou o pontapé inicial, para usar uma linguagem que o Brasil inteiro fala.

OUTRAS MEDIDAS

Para proporcionar ensino a todos, assegurando igualdade de oportunidades, não bastará a reformulação do custeio do ensino superior, porém o Ministério da Educação, cômico das responsabilidades que lhe cabem no governo patriótico do Presidente Médici, já está lutando em outros setores, como o MOBREAL, em plena atuação de âmbito nacional; o ensino fundamental, em final de estudos; os ginásios orientados para o trabalho, em adiantada fase de implantação; a reforma universitária, também em boa marcha; o desenvolvimento do ensino de pós-graduação, indispensável a essa reforma, através do preparo e aperfeiçoamento do corpo docente de ensino superior; e assim por diante.

A cobrança parcial do ensino universitário não será tudo, mas sem isso todo esforço será pouco, para não dizer inútil.

NINGUÉM DESEJA PRIVILÉGIOS

Os próprios estudantes e suas famílias decerto acolherão com simpatia uma modalidade moderada de participação no custeio do ensino superior: com a generosidade e lucidez da juventude, os moços sabem que o ensino gratuito só beneficia uns poucos privilegiados, e no fundo ninguém se sente à vontade nessa condição. Compreendem inclusive que haverá maior número de vagas quando a gratuidade deixar de beneficiar os que dela não necessitam.

Aspectos da Administração Internacional

As Férias, as Diárias e o Regime Jurídico dos Servidores das Nações Unidas

A. FONSECA PIMENTEL

(Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República,
Funcionário Internacional da ONU e da FAO de 1963 a 1969)

Em estudo anterior desta série de **Aspectos da Administração Internacional**, focalizamos o **Sistema Comum de Salários, Vantagens e Outras Condições de Serviço das Nações Unidas**, que vem a ser em última análise, *mutatis mutandis*, a nossa tão decantada e malograda paridade de vencimentos ou salários e demais vantagens financeiras, não só entre os três poderes da República, como também entre os próprios órgãos da administração.¹

Hoje é nosso objetivo analisar sumariamente neste artigo três aspectos da administração de pessoal das Nações Unidas que dão boa idéia de sua grande versatilidade.

São êles, respectivamente, as férias, as diárias e o regime jurídico prevalecentes para os servidores da organização internacional.

1. O REGIME DAS FÉRIAS

Como resultado do regime jurídico a que estão submetidos os servidores das Nações Unidas e que será objeto de estudo na Parte 3 deste trabalho, há particularidades de férias no que concerne às várias categorias de servidores.

Normalmente, contudo, vigora para os servidores permanentes, inclusive os da categoria universitária (**Professional Ca-**

1. Publicado em **plaque** pelo Centro de Documentação e Informática do DASP.

tegoria)), que são os que nos interessam, em especial, aqui, o direito a dois dias e meio úteis de férias por mês. Isso dá ao servidor, no fim de um ano, direito a trinta dias úteis de férias, seja, seis semanas ou quarenta e dois dias corridos.

O que é digno de nota, porém, além do modo de computar o direito às férias, é a forma de sua fruição.

Em vez de ter, obrigatoriamente, como ocorre entre nós em virtude de dispositivo legal, de gozar as suas férias de uma só vez, o servidor das Nações Unidas pode fragmentá-las à vontade, de acordo com o seu interesse, atendida, obviamente, a conveniência da administração.

Assim, é-lhe facultado gozar quinze dias, uma semana, três dias, um dia e, até mesmo, meio-dia de férias, o que ocorre quando o servidor pretende deixar de comparecer ao serviço somente pela manhã ou pela tarde de uma jornada de trabalho. Isso é freqüente quando o servidor, por motivo de viagem de recreio, pretende "esticar" um pouco mais o fim-de-semana, seja no início, seja no fim.

A acumulação de férias é, outrossim, permitida em dois exercícios consecutivos, desde que o período acumulado, a se transferir para o terceiro exercício, não ultrapasse de sessenta dias.

Outra particularidade do regime de férias das Nações Unidas é a possibilidade, em casos excepcionais, de antecipação ou adiantamento de férias ao servidor que, havendo esgotado as regulamentares, necessita, por motivos justos ou razoáveis, a critério da administração, afastar-se do serviço em caráter particular. As férias antecipadas, que não poderão exceder de dez dias úteis, são também, não raro, utilizadas para prolongar as regulamentares, nos casos de afastamentos mais prolongados, para uma viagem de longa duração, por exemplo.

Finalmente, para concluir esta descrição sumária do regime de férias das Nações Unidas, o servidor que, ao ser dispensado, possui férias não gozadas, tem reconhecido o direito de recebê-las em dinheiro. Do mesmo modo, o servidor que, ao ser dispensado, dever férias antecipadas, indeniza-as à administração, mediante o competente desconto em seu último pagamento.

Como se vê, não se poderia desejar maior maleabilidade num regime de férias do que a que prevalece nas Nações Unidas.

É verdade que a sua computação e o seu controle exigem, evidentemente, maior trabalho por parte da administração e, em especial, de seus órgãos de pessoal.

Mas, o sistema compensa, encarado tanto do ponto de vista do interesse da organização como do ponto de vista do interesse do servidor.

A êste assegura o sistema extrema flexibilidade e comodidade no gozo das férias, de acôrdo com as suas conveniências particulares.

Por outro lado, a administração lucra no que concerne especialmente ao absenteísmo, porque muitas faltas e meias faltas que, no Brasil, devido à rigidez de nosso sistema de férias, são dadas ao serviço mediante atestados médicos graciosos ou de favor (lá de muito difícil obtenção), se poupam à organização mediante a adequada utilização de suas férias por parte do servidor.

2. O REGIME DAS DIÁRIAS

A mesma versatilidade que se observa no regime de férias existe também nas Nações Unidas em relação às diárias para afastamento a serviço da organização dos funcionários (**daily subsistence allowance** ou **per diem**, como são correntemente chamadas.)

Estas são rigorosamente calculadas para atender a três fatores básicos ocorrentes no afastamento:

- a) hospedagem ou pousada condigna, de acôrdo com a hierarquia ou **status** do servidor;
- b) alimentação condigna, nas mesmas condições da alínea anterior;
- c) outras despesas, tais como transporte (táxi, ônibus), carregador, gorjetas, etc.

Apesar disso e como resultado do fato de que os fatores básicos acima indicados são aferidos com precisão, as diárias pagas pelas Nações Unidas no afastamento de seus servidores a serviço da organização se revelam bastante modestas quando comparadas com as que a administração brasileira paga a seus servidores que viajam em missão oficial ou de aperfeiçoamento para o exterior. (Sendo as Nações Unidas um complexo de organizações internacionais espalhadas por toda a terra, os afastamentos de seus servidores a serviço ocorrem quase invariavelmente para o exterior, salvo raras exceções).²

2. Para melhor conhecimento da estrutura e funcionamento da família de organizações das Nações Unidas, veja-se o Cap. 2 de nosso livro recentemente publicado **A Paz e o Pão (Desafio às Nações Unidas)**, Brasília 1970.

A diária máxima, para altos dirigentes diretamente subordinados ao Secretário-Geral ou aos responsáveis supremos pelas chamadas agências especializadas, orça atualmente pela casa dos US\$ 35.00 ou US\$ 40.00. A um técnico de nível universitário paga-se a diária de aproximadamente US\$ 25.00. Isso no Brasil, à falta de uma regulamentação adequada da matéria, pela qual nos estamos propugnando, é diária, não raro, de bolsista.

Outra característica do regime de diárias das Nações Unidas é a sua variação em virtude da diferença do custo de vida entre os principais centros para os quais se afasta o servidor internacional a serviço da organização.

Assim, o montante da diária não só varia de um país para outro como também dentro de um mesmo país, de uma cidade para outra, se houver diferença apreciável no custo da vida. A diária do servidor internacional que se afasta em serviço para Buenos Aires ou Mar del Plata, na Argentina, é uma e para o restante do país, outra, inferior àquela. O mesmo ocorre, no Uruguai, no que concerne a Montevideu e Punta del Este, de um lado, e o resto do país, de outro.

Mais do que isso ainda, a diária paga pelas Nações Unidas a seus servidores que se afastam em objeto de serviço pode variar, inclusive, em um mesmo local, em função da época do ano, principalmente nos centros de caráter turístico. Assim, a diária do servidor que se afasta em serviço para as Bahamas, centro turístico de nomeada internacional, é de US\$ 33.00 durante a estação turística (de 15 de dezembro a 15 de abril) e de US\$ 23.00 no restante do ano.

Ademais, após sessenta dias de permanência num mesmo local, o montante da diária sofre apreciável redução, partindo-se do pressuposto de que, por um período de afastamento por prazo superior, o servidor poderá fazer arranjos que reduzem o seu custo, ou, em outras palavras, que a permanência por uns poucos dias em determinada localidade resulta relativamente mais dispendiosa do que por um período mais prolongado.

Como se vê, no que diz respeito ao regime das diárias, as Nações Unidas atingiram um grau de refinamento que estamos ainda longe de alcançar, com o nosso sistema, principalmente no que toca aos afastamentos para o exterior, de diárias por demais generosas e sem correlação plausível com os efetivos custos dos deslocamentos.

A essa situação, conforme nós estamos propugnando, é que se impõe pôr cõbro, com urgência, em benefício da maior

austeridade e eficiência da administração, pois esta, ao contrário do que supõe muito administrador menos avisado, não se obtém, em caráter generalizado e a longo prazo, à custa da concessão de vantagens excessivas a determinados grupos em detrimento do todo.

3. REGIME JURIDICO

Para disciplinar as relações entre a administração e o pessoal (**staff**), existem basicamente nas Nações Unidas três textos ou documentos:

- 1) Os preceitos básicos de pessoal (**Staff Regulations**), que desempenham, *mutatis mutandis*, e de maneira mais detalhada, o papel do título da Constituição que, entre nós, dispõe sobre os funcionários.
- 2) As regras de pessoal (**Staff Rules**), que, pela mesma forma, correspondem mais ou menos ao nosso Estatuto dos Funcionários.
- 3) O Manual (**Manual**), que regulamenta, pormenorizadamente, as **Staff Regulations** e as **Staff Rules** e equivale à nossa regulamentação Estatuto.

O regime jurídico do pessoal a serviço das Nações Unidas é, assim, aparentemente um.

Ocorre, porém, que as **Staff Regulations** e as **Staff Rules** fazem as seguintes distinções entre o pessoal, com implicações sobre os seus direitos e deveres:

I — Quanto à natureza da função:

- 1) permanentes;
- 2) temporárias.

II — Quanto à duração do cargo:

- 1) permanentes;
- 2) indefinidos;
- 3) de prazo fixo (**fixed-term**), os quais, por sua vez, subdividem-se em de prazo longo (**long-term**), se passa de dois anos, de prazo médio (**mid-term**), se é entre um e dois anos, e de prazo curto (**short-term**), quando é por menos de um ano.

III — Quanto à forma de recrutamento:

- 1) internacionais;
- 2) locais.

De acordo com a sua localização em cada um desses grupos, terá o servidor mais ou menos direitos, aplicando-se-lhe ou não determinadas partes da legislação.

É óbvio, porém, que os funcionários que gozam de maior estabilidade e mais amplos direitos (**entitlements**) são os **permanentes** de recrutamento **internacional** (que formam basicamente a chamada **Professional Category**), seguidos dos **permanentes** de recrutamento **local** (que constituem a **General Service Category**).³

Os primeiros, além de gozarem de todos os direitos e regalias constantes das **Regulations e Rules**, dispõem de uma escala de salários fixados em dólares e desfrutam de **status** quase diplomático e, em alguns casos, plenamente diplomático, aplicando-se-lhes a Convenção de Privilégios e Imunidades que as Nações Unidas celebram com os seus Estados-membros. Em consequência, estão, via de regra, isentos do pagamento de imposto de importação e de renda, de prisão por ato praticado em virtude do exercício do cargo etc. Dentre os servidores de **status** provisório, contam-se, entre outros:

- a) o chamado pessoal de projeto (**project personnel**), ou seja, servidores contratados para prestarem colaboração na sua especialidade em determinado projeto, tendo os seus respectivos cargos a duração improrrogável dêste (usualmente de dois a cinco anos);
- b) os especialistas do tipo consultor ou assessor, geralmente contratados para determinada tarefa, principalmente de estudo ou pesquisa, a curto prazo, ou seja, em termos de meses (**short-term**).

Esse pessoal desfruta de menos direitos e regalias por não se lhe aplicarem determinadas partes ou disposições das **Regulations** e das **Rules**.

Assim, ainda que sob a aparência de um só regime jurídico, em face da existência de um corpo unificado de normas a respeito, há nas Nações Unidas, em verdade, diversidade de regimes jurídicos, os quais, aplicados criteriosamente e da maneira flexível e prática indicada, facilitam as relações da organização com os seus servidores, sem suscitar atritos ou criar problemas.

Aí estão, expostos muito sucintamente, três aspectos da administração de pessoal das Nações Unidas, que revelam, de maneira clara, o seu alto grau de flexibilidade e versatilidade, em benefício da maior eficiência da organização.

3. Em algumas circunstâncias, surge também a categoria dos chamados **semi-locais** (ou seja, servidores recrutados **internacionalmente** para postos de natureza local, por falta de gente habilitada no mercado local de trabalho), os quais desfrutam de alguns dos direitos e regalias dos funcionários internacionais.

Abandono do Cargo Como Ilícito Administrativo

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. Conceito de abandono do cargo, como ilícito administrativo. *Idem* do ilícito definido no art. 323 do Código Penal. 2. **Animus derelinquendi**. Como se caracteriza. 3. Natureza jurídica do ilícito penal quanto ao momento de sua consumação. Interêsse da indagação, para efeito de prescrição da ação penal, que coincidirá com a da ação disciplinar (Estatuto dos Funcionários, art. 213, parágrafo único). 4. Como determinar, na Administração, o prazo prescricional, quando o ilícito administrativo tem correspondente no âmbito do Direito Penal. 5. Prescrita a punibilidade administrativa, como determinar-se a vacância do cargo: a) se existia pedido de exoneração, cujo despacho o agente não aguardou em exercício; b) na inexistência de manifestação de vontade expressa do agente que incorreu em abandono. 6. Conclusões.

1. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União em vigor (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952) conceitua o ilícito administrativo consistente no abandono do cargo como sendo "a ausência do serviço, sem justa causa, por mais de 30 dias consecutivos" (art. 207, § 1º). Consuma-se o ilícito, pois, com a omissão de presença durante aquele prazo legalmente estabelecido, desde que a essa ausência não se oponha um motivo juridicamente relevante.

O ilícito penal correspondente — abandono de função (Código Penal, art. 323) — pode caracterizar-se por ausência menos prolongada, já que a legislação substantiva penal não lhe fixa prazo de duração, do momento em que apenas estatui: "Abandonar cargo público fora dos casos permitidos em lei".¹

Embora haja íntima conexão entre o ilícito administrativo e o penal de que se trata, pode ocorrer o segundo sem se configurar o primeiro, e **vice-versa**, pois que, se, quanto ao administrativo, a consumação depende tão-sòmente da ausência do

1. Código Penal, art. 323, *caput*.

serviço por trinta dias consecutivos, sem justa causa, o ilícito penal poderá verificar-se em menor tempo, bastando que a ausência injustificada determine prejuízo público ou privado; por outro lado, seja qual fôr o tempo de duração da ausência sem justa causa, inexistindo dano, não há o delito, quando a ocorrência ou in ocorrência de dano é irrelevante para a falta disciplinar.

Ainda que não se verifique o ilícito administrativo como figura autônoma do Direito Disciplinar, não estará o funcionário imune à ação respectiva, pois que terá consumado crime contra a administração, o que lhe acarreta a pena expulsiva,² caso em que, todavia, terá de aguardar-se o pronunciamento da Justiça na ação criminal intentada.

Não haverá, na hipótese, **bis in idem**, desde que as responsabilidades civil, penal e administrativa são independentes e cumulativas, como bem esclarece o art. 200 do Estatuto dos Funcionários.

Para o Direito Disciplinar, é irrelevante o dano, privado ou público, que essa omissão de presença possa acarretar, bem como o lugar da situação do cargo, o que, no Direito Penal podem constituir elementos de qualificação do crime, para sua maior punibilidade.³

Como bem adverte NELSON HUNGRIA, o crime de abandono de função nada tem a ver com o ilícito administrativo do abandono do cargo, de que cogita o Estatuto dos Funcionários, pois que, se aquêle pressupõe um dano, privado ou público, decorrente da acefalia do cargo, o que se elidiria com a assunção das funções respectivas por outro funcionário ou substituto legal, este está "subordinado à condição objetiva de ausência do serviço, sem justa causa, por mais de 30 dias consecutivos",⁴ independentemente de qualquer dano que possa advir dessa omissão de presença.

Se, no caso do ilícito administrativo, basta a condição objetiva da ausência do serviço por mais de trinta dias consecutivos, sem justa causa, independentemente do dano que daí possa

2. Cf. art. 207, nº I, do Estatuto dos Funcionários.

3. Cf. Cód. Penal, art. 323, §§ 1º e 2º.

4. **Comentários ao Código Penal**, Forense, vol. IX, pág. 391. Mais adiante, na mesma página, comenta o grande Mestre: "... se a ausência durar por mais de 30 dias (segundo a nossa lei administrativa), poderá haver **falta disciplinar**, mas não **crime**. Para a existência dêste, não se faz mister o decurso do dito prazo, bastando que o abandono dure por tempo capaz de criar possibilidade de prejuízo, público ou particular (a efetividade do prejuízo público, como adiante se verá, constitui condição de maior punibilidade)".

surgir, na hipótese do ilícito penal, não há prazo estipulado para que essa ausência determine a consumação do delito, e é condição **sine qua non** de sua ocorrência um dano efetivo, que, se fôr meramente privado, constitui o crime simples, previsto no **caput** do art. 323 do Código Penal, e, se fôr público, a pena é aumentada (Cód. Penal, art. 323, § 1º), agravando-se mais ainda se o fato ocorrer em lugar compreendido na faixa de fronteira (Cód. Penal, art. 323, § 2º). O elemento subjetivo do delito — é ainda NELSON HUNGRIA quem doutrina — “é a vontade livre de ausentar-se arbitrariamente do cargo, haja ou não o **animus revertendi**, sabendo o agente que daí poderá advir prejuízo a interesse público ou privado. Consuma-se o crime desde que a ausência do funcionário perdure por tempo suficiente a criar a possibilidade de dano.”⁵

2. Ainda que a consumação da falta disciplinar seja objetivamente examinada, bastando a simples ausência ao serviço, sem justa causa, por mais de trinta dias consecutivos, na apuração do ilícito, que, pela sanção prevista, só ocorrerá mediante processo administrativo, poderá o agente, no decurso dêle, demonstrar a ocorrência de justa causa, quando elidiria a ação disciplinar. Para opor-se a um fato objetivo — a ausência do serviço pelo prazo estabelecido na preceituação estatutária — terá o indiciado, arcando com o ônus da prova, de evidenciar o motivo de força maior que impediu o comparecimento, demonstrando, assim, a inexistência de **animus derelinquendi**.

A invocação e, até mesmo, a comprovação da intenção de reverter ao cargo, após o prazo consumativo do ilícito administrativo, é irrelevante, pois que êste se exaure com a simples omissão de presença durante aquele lapso de tempo legalmente estabelecido, pois o que cumpre provar é a justa causa para a ausência no período integrativo da falta disciplinar. Para que se entenda inexistente o elemento subjetivo, não basta o fato de não ter o agente, **como intenção principal**, a de abandonar o cargo. Se tomou atitude inconciliável com a permanência em serviço, sem motivo juridicamente justo, terá caracterizado o **animus**. Assim, se deixar o funcionário de comparecer ao serviço para preservar bem jurídico de maior transcendência, como a liberdade por exemplo, só seria essa ação excludente de responsabilidade administrativa se a ameaça à liberdade se caracterizasse como injusta, o que não se configuraria se decorresse, **verbi gratia**, de fuga à ação punitiva do Estado em delito comum, quando a liberdade preservada não justificaria êsse procedimento, desde que não cons-

5. Ob. e vol. cits., pág. 392.

tuiti motivo justo ou de força maior eximir-se alguém à ação da Justiça.⁶

Muita confusão em processos administrativos se tem verificado ao propósito, cumprindo advertir que a comprovação da inexistência do **animus** terá de ser objetivamente apreciada, para constatar-se o efetivo motivo de força maior, a justa causa, que impediu o exercício do cargo durante o período integrativo do tempo de consumação do ilícito.

3. Como o abandono do cargo é falta administrativa também prevista na legislação substantiva penal como crime, a prescrição da penalidade disciplinar coincidirá com a do ilícito

6. Ao apreciar processo administrativo para apurar abandono de cargo em caso especialíssimo em que o agente, no interregno entre a eclosão do movimento revolucionário e o êxito da revolução, fugia à ação punitiva desta, por se encontrar comprometido com a situação substituída por força das armas, admitimos a inexistência do **animus derelinquendi**, pois que se achavam suspensas tôdas as garantias individuais. E, com êsse pronunciamento, concordou o eminente então Consultor-Geral da República. Para maior esclarecimento, pedimos vênha para extrair o seguinte excerto: "Como não se poderá admitir ordem constitucional durante o espaço de tempo que medeia entre a eclosão do movimento revolucionário e o êxito da revolução (Cf. a êsse respeito E. BODENHEIMER, *Teoría del Derecho*, trad. espanhola, Fundo de Cultura Econômica do México, págs. 236 e 237, e MIGUEL REALE, *Teoría do Direito e do Estado*, 2ª ed. 1960, pág. 134), quando se estabelece uma ordem jurídica nova provocada pela extinção da anterior, é normal que aqueles que se ligavam à situação substituída receiem a atuação do nôvo govêrno que surgiu por força dêsse mesmo movimento, até que, com a total vitória da revolução, o **govêrno de fato** então organizado se transforme em **govêrno de direito**, cessando, pois, a instabilidade jurídica que momentaneamente se verificara, com a volta ao Estado de Direito. Durante êsse interregno revolucionário, em que se suspendem, por efeito mesmo da revolução, os direitos e garantias individuais, não seria jurídico, ao que entendo, exigir dos que se achavam comprometidos com o govêrno deposto a prática normal dos atos quotidianos, vale dizer, que não se arrecessem da atuação revolucionária, que, por motivos ôbvios, teriam de temer.

Daí a conclusão, que me parece inarredável, de que a vontade não é livre, e não o é por efeitos psicológicos normais e juridicamente admissíveis, pela circunstância de que não seria lícito exigir do indivíduo nessa situação a atitude de desprendimento e de coragem acima do normal. Do contrário, seria pretender que o Direito, paradoxalmente pela sua posição na escala das ciências, se afastasse da realidade social.

Não identifico, pois, o imprescindível **animus** de abandonar, necessário para caracterizar o ilícito administrativo previsto no art. 207, § 1º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

Ocorreu, na hipótese, uma omissão de presença, decorrente de coação, que nada mais é do que o estado de espírito que leva o agente ao justificado temor de dano iminente à sua pessoa, à sua família ou aos seus bens. Haveria, na hipótese, em certo sentido, a justa causa, que impossibilitaria a materialidade do ilícito administrativo de que se cogita" (Cf. nossos *Estudos de Direito Administrativo*, vol. III, págs. 185 e 186.)

penal, consoante estabelece, desenganadamente, o parágrafo único do art. 213 do Estatuto dos Funcionários. Daí o evidente interesse de perquirir da natureza jurídica do crime configurado no art. 323 do Código Penal, quanto ao momento de sua consumação, vale dizer, se é instantâneo, permanente ou continuado, a fim de que se verifique a partir de quando se deve contar o prazo prescricional.⁷

A natureza jurídica, quanto à consumação, do crime de abandono de função, não tem merecido maiores estudos, notando-se, como já tivemos ensejo de salientar em outras oportunidades,⁸ uma certa perplexidade da doutrina na sua conceituação.

Para melhor situar a matéria, parece oportuno recapitular a classificação dos delitos, no que tange à sua consumação. Assim, diz-se **instantâneo** o crime quando se esgota com o evento que o condiciona, isto é, aquele cuja ação se exaure em um só momento; **permanente**, aquele cujo processo executivo perdura no tempo, sem que haja pluralidade de ações, e **continuado**, quando ocorre, no dizer de NELSON HUNGRIA,⁹ "pluralidade de fatos criminosos da mesma espécie, praticados pela mesma ou mesmas pessoas, sucessivamente e sem intercorrente punição, a que a lei imprime **unidade** em razão de sua homogeneidade objetiva", ou, como ensina GIUSEPPE MAGGIORE, quando "há pluralidade de ações e de violações, cada uma das quais tem todos os caracteres de um crime perfeito, e seriam delitos distintos se a lei não lhes imprimissem unidade em razão da intenção comum."¹⁰

A essa classificação geral, acrescenta a doutrina penal os crimes **instantâneos com efeitos permanentes**, e que os alemães denominam de **Zustandsverbrechen**, vale dizer, crimes com consumação instantânea, mas cujos efeitos perduram no

7. Essas considerações e as que se seguem, a respeito da natureza jurídica do ilícito penal consistente em abandono de função, quanto ao momento de sua consumação, foram retiradas de dois pronunciamentos nossos anteriores (Cf. nossos **Estudos**, cits., vol. III, págs. 124 e segs. e 390 e segs).

8. Cf. nossos **Estudos**, cits., vol. III, nos locais indicados na nota anterior.

9. Ob. cit., vol. I, nº 57, pág. 220.

10. **Principi di Diritto Penale**, 2ª ed., Bolonha, 1937, pág. 212.

tempo, entre os quais se incluem, **verbi gratia**, a falsificação de documentos e a bigamia.¹¹

O delito de abandono de função se exaure com a omissão de presença ao serviço, sem motivo justo, durante o lapso de tempo que determine um dano efetivo, público ou privado. É, pois, crime instantâneo, porém de efeitos permanentes, não havendo como confundir a **ação** com os **efeitos**. A consumação é momentânea, mas os efeitos perduram no tempo. É comparável, quanto a êsse aspecto, ao delito de falsificação ou alteração de documentos e ao de bigamia, cujas **ações** se esgotam com a falsificação ou alteração do documento, ou com a assinatura do termo de casamento no registro civil, mas que têm os seus **efeitos** protraídos no tempo.

Mesmo que não se possa identificar o delito de abandono de função com o ilícito administrativo do abandono do cargo, é necessário, para a fixação do início do prazo prescricional na esfera administrativa, a natureza jurídica do ilícito penal de que se trata, quanto à sua consumação, pois que o Estatuto dos Funcionários, como já se disse, estabelece que "a falta também prevista na lei penal como crime prescreverá juntamente com este."¹²

Terá, então, a autoridade administrativa, para examinar a prescrição da ação disciplinar, de considerar o ilícito administrativo como se fôra ilícito penal, para, em tese, concluir pela existência, ou não, de extinção de punibilidade, se não ocorreu a ação criminal respectiva, que poderia não se ter verificado, bastando que não houvesse dano algum, quer público, quer privado, hipótese em que não há falar em crime. Mas outra não pode ser a orientação para constatação do prazo prescricional.

No caso da falta disciplinar, como temos tantas vêzes salientado, começa de correr o prazo prescricional com a efetiva consumação do ilícito, isto é, no 31º dia de ausência injustificada do serviço, quando a Administração, pelos seus órgãos de pessoal, tem total conhecimento da consumação da falta.

4. Coincidindo a prescrição da falta disciplinar com a do ilícito penal correspondente, a autoridade administrativa terá de proceder, por força do parágrafo único do art. 213 do Estatuto dos Funcionários, segundo os princípios estabelecidos no Código

11. Cf. GIUSEPPE MAGGIORE, **Derecho Penal**, trad. colombiana da 5ª ed. italiana, vol. I, pág. 298.

12. Estatuto dos Funcionários, art. 213, parágrafo único.

Penal, para verificar se houve, ou não, prescrição administrativa.¹³

Ora, a prescrição, **in abstracto**, de acôrdo com o Código Penal, se regula pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (art. 109), e êsse máximo depende da classificação legal do delito. Esta classificação, por sua vez, decorre do fato em si, isto é, das circunstâncias conhecidas que o rodeiam, e não das incidentes sôbre a pessoa do agente, que irão influir na dosagem da pena a lhe ser objetivamente imposta. Tais circunstâncias, evidentemente, só podem ser apuradas na ação penal, e só se consideram, para efeito de prescrição, com o trânsito em julgado da sentença final, ou na hipótese do parágrafo único do art. 110 do Código Penal,¹⁴ donde a regra, nos demais casos, da regulação prescricional da punibilidade pelo máximo da pena cominada no dispositivo dado como infringido. As outras, ao contrário, são desde logo determináveis, pois que dizem respeito à tipicidade.

Assim, no caso de abandono simples, isto é, sem que do fato da ausência resulte prejuízo público, ou se ocorrido em lugar compreendido na faixa de fronteira, o máximo da pena é de um mês de detenção. Por êsse efeito, o prazo de prescrição da ação penal será de dois anos, por fôrça do que se contém no art. 109, nº VI, do referido Código. Igualmente, a prescrição

13. O eminente Prof. HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro**, Rev. dos Tribunais, 2.^a ed., pág. 89) critica a denominação de prescrição administrativa, por entender que "a **prescrição**, como instituto jurídico, pressupõe a existência de uma **ação judicial** apta à defesa de um direito, porque ela significa a perda da respectiva ação, por inércia do seu titular". Acrescenta que o certo seria dizer **decadência administrativa**. Não nos parece procedente a crítica, pois a decadência traz como consequência a impossibilidade de interrupção ou suspensão. Na decadência, o prazo estatuído para a sua ocorrência não pode ser dilatado por qualquer expediente, ao passo que a prescrição é suscetível de interrupção ou suspensão. Se admite o emérito jurista e mestre consagrado do Direito Administrativo a interrupção e a suspensão do prazo administrativo que determina a "preclusão da oportunidade de manifestação do Poder Público sôbre a matéria sujeita à sua apreciação", como falar em decadência, que tem como pressuposto a inviabilidade de interrupção ou suspensão? O que há, pois, é prescrição administrativa, que, a exemplo da judicial, que pressupõe uma ação respectiva para defesa do direito de que se trate, leva à existência de um procedimento administrativo capaz de fazer valer o direito subjetivo atingido pelo ato da Administração que o postergara, ou a uma ação disciplinar para punir o seu agente, no caso em que a prescrição beneficie o funcionário faltoso. A denominação de prescrição administrativa é, assim, perfeitamente válida e adequada pelo correspondente análogo de igual instituto na esfera judiciária.

14. Caso de sentença condenatória de que sômente o réu tenha recorrido.

administrativa será de dois anos. Se, entretanto, do fato do abandono resultou prejuízo público, verificável desde logo pela Administração, ou se ocorreu em lugar situado na faixa de fronteira, será, respectivamente, de 4 e de 8 anos.¹⁵

5. Prescrita a ação disciplinar e, conseqüentemente, a punibilidade do ilícito administrativo, o fato do abandono, entretanto, continua a existir, embora insuscetível de sanção. Impede-se a punição, mas não se pode negar o fato.

Seria, então, de indagar: Se existe o abandono como fato impunível pela prescrição da sanção disciplinar, como determinar-se a vacância do cargo? Não podendo haver demissão, que é uma penalidade administrativa, de que modo se resolve o impasse?

Sobre a espécie tivemos ensejo de opinar em várias oportunidades,¹⁶ cumprindo distinguir: **a)** se existia pedido de exoneração cujo despacho o agente não aguardou em exercício; **b)** na inexistência de manifestação de vontade expressa do agente que incorreu em abandono.

No primeiro caso, como já não é mais punível o ilícito pela inércia em que se manteve a Administração, a vacância deverá ser declarada com o simples decreto concessivo da exoneração, embora a destempo. Teria havido, no caso, duas faltas: a do servidor, que não aguardou em exercício o despacho do pedido formulado, e que tinha razão pela eternidade da solução que deveria ter sido imediata, e a da Administração, de muito maior gravidade, pois que é inconcebível tão longa procrastinação.

Na segunda hipótese (alínea **b**, *supra*), deverá ser baixado decreto exonerando **ex officio** o agente, pois que tal medida não se reveste da condição de penalidade. Justificando essa conclusão, assim tivemos ocasião de opinar em caso concreto:¹⁷

"Quanto à exoneração **ex officio**, é certo que se entende comumente que só ocorre nos casos especificados no art. 75, nº II, alíneas **a** e **b**, do Estatuto dos Funcionários, isto é, quando se tratar de cargo em comissão e quando não satisfeitas as condições de estágio probatório. Nesse sentido, aliás, opinei em um dos processos citados (Processo nº 2.523/58.)

15. Cód. Penal, arts. 109, nºs IV e V, c/c o art. 323, §§ 1º e 2º.

16. Cf. nossos **Estudos**, *cits.*, vol. II, págs. 52 a 54 e 107 a 110; vol. III, págs. 389 a 393.

17. Cf. nossos **Estudos**, *cits.*, vol. II, págs. 108 e 109.

Mas, melhor examinando, não só naqueles casos ocorre a exoneração **ex officio**. O próprio Estatuto dos Funcionários contempla outras, como as especificadas nos §§ 5º e 7º do art. 19, onde se lê:

“§ 5º Aprovadas as inscrições, serão exonerados os interinos que tenham deixado de cumprir o disposto no parágrafo anterior.

.....
§ 7º Homologado o concurso, serão exonerados todos os interinos.”

Nas duas hipóteses acima, como se vê, também se verifica a exoneração **ex officio**, sem que haja sido prevista no art. 75, nº II, do mencionado diploma básico dos funcionários.

Em parecer que proferi no Processo nº 5.955/58, ainda não publicado, esclarecendo, com apoio na opinião indiscrepante da doutrina, ser o funcionário interino demissível **ad nutum**, impôs-se-me a conclusão, por via de consequência, de que igualmente poderia ocorrer a exoneração **ex officio** dessa categoria funcional ao nuto do nomeante, sem que houvesse prévia estipulação legal nesse sentido. Assim fundamentei o meu ponto-de-vista:

“Se o Estatuto dos Funcionários determina as hipóteses em que, não satisfeitas determinadas condições (art. 19, § 5º), ou realizando-se certo evento (art. 19, § 7º), ocorre exoneração **ex officio** do interino, daí não se infere que só possa verificar-se esta naqueles casos.

O provimento em caráter interino é sumamente precário, não condicionando a perda do cargo a qualquer motivo ou fundamento. O ato exoneratório fica à discrição, à vontade do nomeante, sem que haja de justificá-lo. Está, para êsse efeito, em pé de igualdade com o provimento em comissão.”

Acrescentaria agora: naqueles casos (art. 19 §§ 5º e 7º, do Estatuto dos Funcionários), há obrigatoriedade de exoneração; na hipótese então focalizada naquele processo, essa exoneração se defere à discrição do nomeante.

Tais considerações servem para demonstrar que a enumeração dos casos de exoneração **ex officio** não é taxativa, mas exemplificativa, podendo, por conse-

guinte, estender-se, através de interpretação, a outros casos em que não há previsão legal expressa.

Se a demissão é aplicada como pena disciplinar, a exoneração **ex officio** não tem êsse enderço. A primeira se acha fora de cogitação em espécie em que não há como aplicar pena, desde que a punibilidade se encontra extinta. A segunda, sem caráter punitivo, se destina a resolver os casos em que não se pode infligir a outra, nem houve pedido exoneratório. É uma forma intermediária a que se tem de recorrer, sob pena de se criar um impasse, numa perplexidade que o direito repele.”¹⁸

6. Tão confusa e perplexa se tem mostrado a Administração, no que tange ao ilícito administrativo sôbre o qual ora alinhavamos algumas considerações, — talvez em decorrência da similitude de **nomen juris** com o ilícito criminal definido no art. 323 do Código Penal, — que tem agido, ao propósito, tumultuadamente, daí as inúmeras prescrições que alcançam essa falta disciplinar, não obstante seja a consumação do ilícito do conhecimento imediato dos órgãos de pessoal. Em nossa longa experiência na Consultoria Jurídica do DASP, não poucas foram as oportunidades em que tivemos de opinar sôbre questões nem sempre de grande transcendência, sem que lográssemos um bom entendimento. Chegou-se até, com insistência, a pretender, mesmo reconhecida e proclamada a prescrição da punibilidade, instaurar processo administrativo, pois, segundo se alegava, embora defesa a punição, seria a oportunidade de provar o agente impune eventual inexistência de **animus derelinquendi**, com vistas a reintegração. Argumentou-se, num desconhecimento total de normas processuais, que a não-instauração do processo, cuja ação disciplinar fôra prescrita, importava em cerceamento do direito de defesa (!), como se não houvesse outro meio de provar-se a inexistência eventual do abandono, para aquêlo fim.

Recentemente, tivemos ensejo de opinar ao propósito, em pronunciamento ainda não dado à publicidade:

“... a Administração não promove o inquérito, porque êste só se justifica quando há possibilidade de punição; se esta inexistente, pela ocorrência de prescrição, não tem sentido tal procedimento, pois que a conse-

18. Essa nossa opinião foi totalmente acolhida pela Consultoria-Geral da República, consoante se verifica do Parecer nº 575-H, de 6 de outubro de 1967, publicado no **Diário Oficial** de 13 do mesmo mês e ano, págs. 10.393 e 10.394, sendo, pois, orientação normativa federal.

quência da prescrição é o trancamento da apreciação do fato objeto do ilícito, pela exclusão de punibilidade. Isso, entretanto, não impede que o servidor, eventualmente inocente, deixe de promover, por sua iniciativa, — no caso de abandono de cargo, por exemplo, quando, extinta a punibilidade, declara-se a vacância do cargo, por exoneração **ex officio** — processo em que vise a provar, para reintegração, a inoccorrência do **animus**, desde que se positive nesse processo, que, **verbi gratia**, a ausência ao serviço durante todo esse tempo teria ocorrido por motivo de força maior, que elidisse a conclusão de ausência injustificada (a prova de ter estado em cárcere privado, ou impedido de locomover-se sem condições de notificar a Administração, ou, através de representante, que se achava enfêrmo das faculdades mentais, etc.). Apenas o procedimento não é da Administração, mas do funcionário ou de seu curador ou representante legal.”

Se essas breves considerações a respeito do ilícito administrativo a que se refere o § 1º do art. 207 do Estatuto dos Funcionários contribuírem, de algum modo, para elucidação de matéria tão mal-entendida, valeu a pena abordá-la.

"Atenção, Ombudsman!" (*)

CELSO BARROSO LEITE

Procurador do antigo
IAPÍ e Jornalista

CLOVIS ZOBARAN MONTEIRO

Técnico de Administração
e Advogado

"O **Ombudsman** é um delegado do Parlamento que investiga queixas de cidadãos contra mau atendimento por parte de repartições públicas e, quando as considera procedentes, procura soluções." (Donald Rowat)

INTRODUÇÃO

"Foi um ano de intenso movimento. O número das queixas recebidas ultrapassou em três por cento o do ano anterior, mas o número das consideradas procedentes foi seis por cento maior. Das queixas plenamente investigadas, verificou-se que 23 por cento eram procedentes, por um motivo ou por outro — a mais elevada percentagem até hoje registrada; e o total das consideradas procedentes foi o mais alto desde o primeiro ano de existência do **Ombudsman**. O ano em foco também produziu um número sensivelmente maior de casos importantes e difíceis."

Com este sumário o **Ombudsman** da Nova Zelândia, Sir Guy Powles, abre seu último relatório ("Report of the Ombudsman for the year ended 31 March 1969"), que teve a gentileza de nos enviar diretamente, quando lhe solicitamos documentação para as pesquisas destinadas aos artigos com que pretendemos despertar a atenção dos estudiosos brasileiros de administração pública para a figura do **Ombudsman**.

* Este é o primeiro de três artigos sobre o assunto; no segundo exporemos as características e resultados do **Ombudsman**; e no terceiro apontaremos as prováveis vantagens e dificuldades de sua adoção no Brasil.

Surgido na Suécia há pouco mais de século e meio e até recentemente existindo apenas na Escandinávia, o **Ombudsman** é hoje uma realidade ou uma perspectiva em muitos países, aparecendo com crescente freqüência na literatura especializada; e, assim como a instituição se estende a um número cada vez maior de países, sobretudo os da Comunidade Britânica, o termo sueco já se incorporou ao vocabulário universal, como ressalta o Prof. Walter Gellhorn, um dos mais argutos estudiosos do assunto (**Ombudsman and Others**; Harvard University Press, Cambridge, 1967; p. 194).

EXPANSÃO DO ESTADO MODERNO

Por mais que se tenha tornado lugar-comum mencionar a expansão e a diversificação sempre crescentes das atividades do Estado, não podemos deixar de evocá-las aqui, porque conduzem naturalmente ao crescimento, na mesma proporção dos motivos para queixas e reclamações contra a administração pública, instrumento da ação estatal.

Esse fenômeno paralelo, marcante característica de nossa era, é a principal razão do interesse também crescente pelo **Ombudsman**, modalidade *sui generis* de supervisão e controle das relações entre os cidadãos e a administração pública, no sentido mais amplo desta.

À medida que o Estado se distancia dos indivíduos e sua virtual onipresença o faz inevitavelmente difuso e impessoal, tornando insatisfatórios os mecanismos normais de manutenção do equilíbrio entre as partes e o todo, entre as unidades e o conjunto em que virtualmente se anulam, avulta a necessidade de proteção dos direitos individuais, dia a dia mais sujeitos aos riscos da desproporção entre a pessoa humana e o organismo social, corporificado no Poder Público.

Na ingente e urgente busca de meios capazes de atender a êsse imperativo, voltam-se os países com crescente interesse para a secular instituição escandinava.

CONCEITO

Mas que é, afinal, o **Ombudsman**? Um defensor, protetor ou procurador do cidadão? Corregedor da administração e da justiça? Comissário do Parlamento, tal como em suas origens? Um controlador da administração pública, como já foi denominado? Aquêlê Inspetor-Geral que Gogol imortalizou na literatura? O Comissário de Negócios Públicos que os Estados Uni-

dos pretenderam criar em Filadélfia? As repartições especiais existentes na Iugoslávia, Japão, Polônia, Rússia? O contencioso administrativo, como na França, por exemplo? A Comissão Europeia de Direitos Humanos, que deu à idéia dimensão internacional? Ou, sem necessidade de irmos tão longe, o ouvidor do Brasil antigo, o juiz-de-paz de nossa lembrança mais recente ou o corregedor responsável, entre nós, pelo bom funcionamento, sobretudo administrativo, da máquina judiciária?

A julgar pela bibliografia internacional, cada vez mais rica e variada, o **Ombudsman** é tudo isso e talvez mais ainda, como adiante veremos.

Desde logo, todavia, convém esclarecer: quem o conceituou como "O controlador da administração pública" foi Giovanni Napione, no subtítulo de seu livro **L'Ombudsman** (Milão, Giuffré, 1969), uma publicação do acatado Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, da Itália. O conceito, diga-se de passagem, só deixa de ser incompleto se considerarmos que os tribunais também integram a administração pública, uma vez que pelo menos em alguns países o **Ombudsman** tem certa jurisdição sobre o Poder Judiciário.

SIGNIFICADO DO TERMO

Dissemos de início que o vocábulo sueco **Ombudsman** já se incorporou ao vocabulário universal, mas em verdade trata-se da forma inglesa, que por sinal corresponde quase exatamente à sueca. Em seu país de origem o **Ombudsman** a que em geral se faz referência na literatura especializada (principalmente de língua inglesa) é o **Riksdagens Justitieombudsman**, ou, literalmente, o "Agente de Justiça do Parlamento", denominação completa do **Ombudsman** civil, existindo, também um militar, o **Militieombudsman**. Em dinamarquês é **Ombudsmand** e em norueguês **Ombudsmann** ou **Ombodsmann**. Na Finlândia, de idioma meio magiar, a coisa é mais complicada ainda: o **Ombudsman** (que é um só, para assuntos tanto militares quanto civis), se chama **Oikeusasiamiehen**. E assim por diante.

O lusitano Alexander Fernandes, em seu **Dicionário de Al-gibeira Sueco/Português e Português/Sueco** (Jan Förlag, Estocolmo, 1960), dá a tradução certa de **ombud** ("delegado", "representante"), mas é pouco exato ao consignar "procurador" apenas como tradução de **Ombudsman**.

Stanley V. Anderson, ao traduzir o vocábulo do sueco para o inglês, enumera ampla gama de significados, que vão de

agente comercial a membro do Parlamento (**Ombudsmen for American Government?**; Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968):

“Agente comercial, agente de crédito, agente de seguros, agente de imprensa, agente de vendas, agente sindical: tudo isso é **ombudsman** em sueco. O dicionário inglês-sueco de Gullberg desdobra em dez centímetros de coluna o sentido básico de **ombud**: representante, agente, advogado, solicitador, substituto, procurador, delegado. **Ombudsman** ocupa outros cinco centímetros. Os advogados são **ombudsmen**, os diplomatas são **ombudsmen**, até os membros do Parlamento são **Ombudsmen**.”

Note-se que aí a variação do número já é feita à maneira inglesa, que difere da sueca: **man** singular, **men** plural, em vez de **man**, **man**. Como pormenor ilustrativo convém acrescentar que tanto em sueco como em inglês a palavra se pronuncia com o acento tônico na primeira sílaba.

COMBATE À BUROCRACIA

Ainda no tocante ao sentido literal do vocábulo, têmo-lo traduzido simplesmente por “delegado” ou “agente” no artigo, condensado de **The Rotarian**, em que **Seleções do Reader's Digest** (janeiro, 1964) focalizou “Um homem contra a burocracia”. Esta citação, que poderia parecer insólita, por trazer uma revista de assuntos gerais para o bôjo mais restrito de um trabalho especializado, serve no entanto para mostrar que o **Ombudsman**, embora virtualmente ausente ainda de nossas publicações técnicas, já foi pelo menos apresentado ao público brasileiro.

A tônica de combate à burocracia importa em mais um conceito, aliás formulado por **Seleções** em termos que não devem ser interpretados literalmente, pois o artigo, em sua versão brasileira, começa assim:

“Ao contrário do que diz a experiência, há uma maneira pela qual o cidadão pode enfrentar vitoriosamente as autoridades constituídas. Essa maneira, descoberta e fartamente empregada no Norte da Europa, é a intervenção do **Ombudsman**, um funcionário que protege o cidadão contra a burocracia.”

"ATENÇÃO, OMBUDSMAN!"

É sobretudo a êsse sentido de combate à burocracia, no que ela tem de emperrado e negativo, que se prende o título dêste nosso primeiro artigo. Fomos buscá-lo no carimbo que, na Dinamarca, costumam apor nos processos e documentos em geral em tramitação nas repartições públicas, para lembrar aos funcionários que os compulsem a existência de uma autoridade encarregada de zelar pela boa marcha do serviço.

Em verdade, é esta uma das principais, se não a mais importante, entre as funções do **Ombudsman**: procurar fazer com que o cidadão receba do Estado, através do serviço público, a eficiente atenção a que tem direito, não sendo por outro motivo que vários autores e estudiosos o denominam "defensor" ou "protetor" do povo.

Assim, neste momento em que o mundo inteiro parece estar redescobrimdo o **Ombudsman**, devemos encarar com otimismo sua adoção dia a dia mais generalizada, esperando que êle possa vir a figurar com relêvo entre os fatores de dinamização e aprimoramento da administração pública, para que o Estado moderno, ampliado e talvez hipertrofiado, possa desempenhar a contento suas funções sempre mais complexas.

DEFINIÇÃO

Reproduzimos no cabeçalho dêste artigo a definição que Donald C. Rowat apresenta no primeiro parágrafo da introdução de **The Ombudsman** (Allen & Unwin, Londres, 1965), em que reúne 28 ensaios de especialistas de vários países, inclusive magistrados, professores e atuais e antigos ocupantes do cargo de **Ombudsman**, bem como numerosos quadros estatísticos.

Incompleta e inexata embora, como a grande maioria das definições de coisas complexas, acreditamos que ela dê boa idéia do que seja o **Ombudsman**; e se a preferimos para o frontispício de nosso trabalho foi sobretudo por a haveremos recolhido de elucidativa e bem documentada monografia, preparada por outro arguto conhecedor da matéria.

Definição mais ampla e mais precisa que a de Rowat aparece no excelente artigo de Caio Tácito intitulado "O controle da administração e a nova Constituição do Brasil" (**Revista de Direito Administrativo**, vol. 90, outubro/dezembro de 1967, págs.

23 a 27) — o único trabalho brasileiro em que encontramos referências ao **Ombudsman**:

“Trata-se de um Comissário Parlamentar, escolhido pelo Poder Legislativo, com atribuições especiais de acompanhar e fiscalizar a regularidade da administração civil ou militar, apreciando queixas que lhe sejam encaminhadas ou realizando inspeções espontâneas nos serviços públicos. Os seus poderes são limitados, não exercendo competência anulatória, nem disciplinar ou criminal, mas, segundo o depoimento dos autores, a sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui expressivamente para a contenção dos abusos do poder administrativo.”

Todavia, neste artigo inicial nosso objetivo consiste sobretudo em apresentar o assunto, dizendo o que é e onde existe o **Ombudsman**. A definição se tornará mais fácil depois que, no segundo artigo, tivermos exposto suas características e modalidades.

EXPANSÃO RECENTE

No trabalho de sua autoria “A expansão da idéia do **Ombudsman**”, que constitui o primeiro capítulo da obra preparada pelo Prof. Stanley Anderson e também já citada aqui, o Prof. Donald Rowat começa assinalando que em 1955 o **Ombudsman** só existia em dois países escandinavos, além da Suécia de sua origem: a Finlândia e a Dinamarca. Em 1962 o sistema já funcionava em mais dois países: Noruega (com o que se completava sua expansão na Escandinávia) e Nova Zelândia (com o que se iniciava sua avançada pelos países da Comunidade Britânica, onde iria prosperar, graças provavelmente a afinidades étnicas com a região de sua origem, entre outros fatores); e de então para cá numerosos países o adotaram, ultrapassando o levantamento de Rowat.

Atualmente existe o **Ombudsman** ou algo equivalente (inclusive repartições públicas com funções análogas às dele, embora em detrimento de uma de suas características, que é o cunho tão pessoal quanto possível de sua atuação) pelo menos nestes 15 países: República Federal da Alemanha, Canadá (duas Províncias), Dinamarca, Estados Unidos (Havaí), Finlândia, a antiga Guiana Inglesa, Inglaterra, Israel, Iugoslávia, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Rússia e Suécia. Aqui, mais ou menos como no reino dos céus, a última em ordem alfabética foi a primeira na ordem cronológica, sem dúvida a mais importante.

ORIGEM

A mais expressiva das recentes conquistas do **Ombudsman** talvez tenha sido a Inglaterra, país de vetusta tradição de eficiente administração pública e bons juízes, que o instituiu em 23 de março de 1967, pelo "**Parliamentary Comissioner Act**"; em março de 1969 criou um especial para a Irlanda do Norte; e no mesmo ano manifestou o propósito de estender essa figura ao nível local da administração pública, bem como de incluir na jurisdição do "Comissário Parlamentar" o serviço nacional de saúde. (**Public Administration**, vol. 48, outono 1970, pág. 325 — a revista de **The Royal Institute of Public Administration**)

Atingido êsse significativo marco na evolução de um útil e promissor mecanismo de controle e aprimoramento das relações do Estado com seus súditos, poderíamos indagar: mas quando foi, exatamente, que surgiu êsse valioso instrumento?

A resposta terá de começar esclarecendo que o **Ombudsman** pode ser muitas coisas, e já vimos várias que êle é, mas positivamente não é nôvo, uma vez que existe concretamente há mais de século e meio, isto é, desde a Constituição sueca de 1809, que o instituiu; e se quisermos ir mais longe, remontando ao que poderíamos chamar de estágio anterior do **Ombudsman** (inclusive com essa mesma denominação), teremos de recuar até 1713, quando o rei Carlos XII, ausente longos anos da Suécia, no comando de seus exércitos em atribulada campanha no exterior ou envolvido em demoradas negociações de paz, designou uma pessoa de sua confiança para, como seu "delegado" ou "agente", fiscalizar os coletores de impostos, juízes e outros funcionários e autoridades.

O empenho de devassar o passado em busca de possíveis origens do **Ombudsman** poderia levar-nos até ao Império Persa, onde o grande Ciro e seus sucessores contavam entre os auxiliares diretos e mais poderosos um denominado "Ôlho do Rei", a quem cabia o virtual controle do Império inteiro e a supervisão de todos os funcionários, inclusive as mais altas autoridades. Pelas características de seu cargo **sui generis**, o "Ôlho do Rei" tinha realmente alguma analogia com o **Ombudsman**.

MUDANÇA DE POSIÇÃO

É curioso observar, neste ponto, que a idéia inicial era a defesa do Estado, no caso o rei, ou, mais exatamente, de seu erário; foi só mais tarde que, graças a salutar evolução, tanto

na Suécia como em outros países se passou a cogitar sobretudo de assistir o cidadão em suas relações com o Estado.

Além dessa modificação da própria natureza do **Ombudsman**, cumpre assinalar uma modificação essencial: de representante do Governo êle passou, em 1809, a representante do Parlamento e portanto do povo, com plena independência em relação ao Governo.

Alfred Bexelius, o atual **Ombudsman** civil da Suécia (onde vimos que existe também, como em outros países, um **Ombudsman** militar), assinala êsse aspecto básico, ressaltando ao mesmo tempo o notável fato de o Parlamento de seu País haver conseguido há mais de 150 anos configurar uma instituição cujas características essenciais não necessitaram ainda de alteração substancial, funcionando até hoje com razoável nível de eficiência, apesar das dramáticas mudanças experimentadas pela sociedade. (*Révue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXVII, 1961, nº 3, págs. 243/56 — a revista do Institut Internationale des Sciences Administratives, de Bruxelas, Bélgica).

Mais uma vez se confirma, por conseguinte, que não há nada de completamente nôvo no mundo, parecendo que a razão está de fato com os que, parodiando Lavoisier, sustentam que na natureza e na vida em geral se cria menos do que se copia.

ATUALIDADE

Todavia, o transcurso de seu sesquicentenário vem encontrar o **Ombudsman** em plena atualidade, tanto na bibliografia especializada (e já assinalamos alguns de seus pontos altos) quanto na prática.

O motivo do recente recrudescimento dessa antiga idéia tem sido identificado sobretudo na já apontada e por demais conhecida expansão das atividades do Poder Público, que obriga o Homem Pequenino a defrontar-se com o Estado Gigantesco, tornando permanente, no mundo inteiro, o empenho de encontrar para as grandes e complexas organizações moldes de funcionamento que não sacrifiquem os direitos, necessidades e anseios dos cidadãos.

RAZÃO DE SER DO OMBUDSMAN

É sobretudo, repita-se, no avassalador crescimento da área de atuação do Estado contemporâneo que se situa a necessidade de amparar a pessoa humana no isolamento cada vez

mais acentuado a que se vê relegada, e daí o afã com que a sociedade se volta, em diferentes países, para soluções como a do **Ombudsman**. Mas a evolução que conduziu ao quadro bem nítido de nossos dias foi longa e complexa, parecendo útil procurar acompanhá-la, para melhor atingirmos o escopo de nosso trabalho.

MANUTENÇÃO DA ORDEM

Os países onde o **Ombudsman** já existe sempre se preocuparam em encontrar meios adequados de apurar com justiça e rapidez a eventual ocorrência de impropriedade ou insensibilidade no funcionamento da administração pública, e as diferentes soluções encontradas têm pelo menos uma característica comum: traduzem o empenho de resolver sério problema de que nenhum país pode hoje alhear-se.

Embora na ordem do dia, êsse problema está longe de ser nôvo, e até mesmo os povos que se consideram modernos e esclarecidos se defrontam com êle, uma vez que qualquer grupo social tem necessariamente de manter canais para o fluxo de queixas. "O patriarca cuja palavra é lei dentro de seu clã", observa Gellhorn na introdução de sua obra, "o conselho tribal que delibera debaixo da árvore sagrada, as organizações sofisticadas que exercem o poder nos países industrializados — todos estão preocupados com a boa ordem da sociedade que governam."

A manutenção da ordem depende, essencialmente, do conhecimento tão pronto quanto possível dos incidentes que a perturbam, e se os próprios governantes pudessem estar sempre presentes para resolver os incidentes antes que assumissem maiores proporções, tudo seria mais fácil. Como, porém, isso não é possível, procuram colocar-se ao alcance dos litigantes, a fim de que as diferenças, em vez de serem solucionadas pela fôrça, o sejam mediante decisão da autoridade própria.

Mas nem sequer essa alternativa é viável nos grupos sociais maiores, onde naturalmente ocorrem numerosos choques; e os governantes, então, têm de se valer de agentes que lhes traduzam fielmente a vontade. Exercendo o poder em nome dos governantes, os agentes decidem as questões que lhes são submetidas. "Grão-vizir, coletor de impostos, policial, juiz — em suma, quem quer que exerça poder governamental — não passam de representantes dos governantes."

Mas os agentes podem ser bitolados em vez de lúcidos, desalmados em vez de firmes, desleais em vez de dedicados,

corruptos em vez de corretos, e é por isso que os governantes relutam em dar-lhes carta-branca. A função dos inspetores e dos órgãos de revisão tem consistido, através dos tempos, em ajudar os governantes e descobrir e sanar as falhas de seus representantes.

NO RUMO DO "OMBUDSMAN"

A esta altura da evolução começamos a nos aproximar da idéia que acabou corporificando-se no **Ombudsman** e em soluções com os mesmos objetivos, pois não raro ao mesmo tempo em que se defendiam dos erros de seus representantes, os governantes defendiam súditos também prejudicados por esses erros; e quando o agente ou representante, a partir da Constituição sueca de 1809, passou a ser designado pelo Congresso, caracterizou-se sua função de defender sobretudo o cidadão em suas relações com um Estado cada vez mais presente, sob variadas formas, na vida de cada um de nós.

O advento do **Justitieombudsman** do Parlamento sueco, isto é, o Comissário Parlamentar da Justiça, vinha assinalar, dessa maneira, substancial alteração na ênfase do controle administrativo: o interesse dos governantes foi substituído, como preocupação básica, pelo interesse dos governados.

Transição análoga ocorreu no século vinte, com promotores da União Soviética, que, de encarregados de zelar pelo bom funcionamento da administração pública em geral, para salvaguardar as conquistas do Partido Comunista, ultimamente mais se assemelham a tribunos do povo do que a fiscais — e menos ainda ao já evocado Inspetor-Geral de Gogol.

"O INSPETOR-GERAL"

Ainda sobre essa figura, título de uma das maiores comédias de todos os tempos, que vergastou vários aspectos negativos da administração pública com o azorrague cáustico do humorismo, na melhor tradição latina do **Ridendo castigat mores**, parece lícito atribuir o êxito, quer da extraordinária peça, quer do filme em que Danny Kaye tanto a valorizou, à universalidade e interesse do tema: os males aí expostos e ridicularizados são um flagelo para todo o mundo, no mundo todo. Vale a pena recordar o enredo da comédia.

Numa pequena cidade de província, corre a notícia da chegada de um inspetor-geral. Na época do absolutismo burocrá-

tico e paternalista do Tzar Nicolau I, o inspetor-geral, a quem cabia o controle da administração provincial, era o personagem mais temido do Império. Gozando de poderes bastante extensos, podia tomar medidas disciplinares e aplicar sanções imediatas contra os funcionários mais categorizados. Por isso a notícia suscita grande agitação entre os notáveis do lugar, pois a corrupção impera em todos os serviços. Tomando pelo inspetor um jovem que pouco antes se hospedará no hotel da cidade, todo o mundo se empenha em cortejá-lo. Sem compreender de que se trata, o jovem não demora a tirar partido da confusão, aceitando as recepções, os banquetes, os presentes e até mesmo dinheiro, que afluí de toda parte. Chega a ficar noivo da filha do prefeito. A intriga se desenvolve numa cadência rápida, até o momento em que o falso inspetor, temendo complicações, se afasta às pressas da cidade, sob o pretexto de comunicar à família o casamento. Assim que ele parte aparece o diretor dos Correios, que, tendo violado a correspondência, ficou sabendo que se tratava de um impostor. Chega então o verdadeiro Inspetor-Geral. Enquanto todos se agitam e fervem os comentários, um soldado muito imponente surge na moldura da porta e comunica ao prefeito: "O alto funcionário que acaba de chegar, por ordem de Sua Majestade, pede que V. S^a se apresente imediatamente. Ele está no hotel. "Todos os personagens, tomados de espanto, permanecem na atitude em que os surpreendeu a comunicação do mensageiro, e a cortina cai sobre essa "cena muda".

Além da incomparável pintura dos caracteres, dos tipos e da atmosfera geral, importa salientar o sentido social dessa obra, que teve, no seu tempo, enorme repercussão. Os tipos representados eram bem conhecidos e a caricatura se limitava a acentuar os traços negativos da burocracia russa. Consta que depois de ter assistido ao "Inspetor-Geral" o próprio Tzar observou com um sorriso meio cínico: "Todo o mundo foi contemplado, e eu um pouco mais que os outros."

Quando a peça de Nicolau Gogol foi representada pela primeira vez, em 1836, a Suécia já instituíra, em 1809, o **Ombudsman**, para evitar ou atenuar os problemas que ele tão agudamente focalizou em tom de farsa, dando eficaz tratamento a um tema de permanente atualidade e assim colocando, mais uma vez, a literatura a serviço de uma importante causa.

Como curiosidade adicional convém observar que o título da peça em russo é uma palavra de origem latina: **Revizor**.

BOA ADMINISTRAÇÃO INTERESSA A TODOS

Nem sempre é fácil distinguir, pelo menos no plano teórico, entre o interesse do governante e o dos governados; ao mesmo tempo, sabe-se que a maioria pode às vezes oprimir indevidamente as minorias; além disso, nem sempre a atuação do Governo atende aos interesses da própria maioria que o escolheu; e outro fato a levar em conta é que, havendo eleições regulares, a maioria pode durar pouco.

Assim, os que elaboram as diretrizes de governo devem ter em mente que as injustiças e iniquidades praticadas pelos governantes de hoje podem amanhã atingi-los também. Isso significa que cada um de nós, esteja ou não em ocasional posição de mando, a longo prazo tem interesse numa administração pública eficiente e honesta. Por outras palavras: mecanismos capazes de corrigir os erros do Governo e evitar sua repetição beneficiam tanto os governantes quanto os governados.

PERIGO DE EXCESSOS

A administração moderna é inelutavelmente complicada, e seus controles têm de atender a essa complexidade. A revisão interna das decisões, por autoridades mais altas, se destina a uniformizar a atuação dos funcionários de menor porte, que lidam apenas com partes isoladas de um problema total. A apreciação de decisões administrativas por pessoas não envolvidas nelas, isto é, por tribunais administrativos como os da França, por exemplo, ou pela justiça comum, tem por objetivo assegurar a observância, pelos órgãos executivos, de critérios adequados. Por outro lado, o controle fiscal, de preferência mediante auditoria a cargo de autoridades independentes da administração geral, se destina a impedir o malbaratamento de recursos públicos e o uso indevido do poder que costuma decorrer do acesso a cofres estatais bem providos.

Esses controles só alcançam seus objetivos quando funcionam com plena eficiência, o que nem sempre se verifica, pois as instituições humanas são tôdas falíveis, e por vezes o afã de exercê-los conduz a extremos indesejáveis e até a excessos condenáveis. Em verdade, assim como há remédios que matam tanto quanto as doenças que se destinam a curar, o policiamento interno da administração pública não raro descamba para exageros contraproducentes, fazendo com que, por exemplo, a excessiva preocupação com determinado tipo de irregularidades, reais ou não, crie condições favoráveis à ocorrência de outros desvios.

PARTICIPAÇÃO DIRETA DO POVO

Nas últimas décadas tem sido mais intenso o empenho de descobrir maneiras econômicas e simples de investigar as deficiências mais flagrantes da administração pública, com a população inteira participando dêsse esforço, o que faz crescer dia a dia o número dos que conseguem ter voz ativa na sociedade (e isso, sem quebra do raciocínio que estamos procurando desenvolver, pode não se aplicar a assuntos políticos).

Já houve tempo em que, por exemplo, os empregados tremiam quando o patrão se aproximava, ao passo que hoje a legislação trabalhista até lhes assegura certa superioridade jurídica, destinada, segundo a teoria que a informa, a contrabalançar a normal superioridade econômica da empresa.

Sem prejuízo de outras formas de proteção individual, sobretudo no tocante as relações com a administração pública, parece fora de dúvida que o **Ombudsman** — por sua condição especial, sua autoridade indireta, suas demais características **sui generis** — se tem revelado eficiente como instrumento da participação do próprio povo na defesa de seus direitos e interesses.

RELAÇÕES PÚBLICAS E "OMBUDSMAN"

Ao mesmo tempo, como assinala Gellhorn, nenhum empresário, "no que às vezes ainda se considera erroneamente uma sociedade de livre empresa", cometeria a temeridade de reagir a críticas berrando, como certa feita berrou o Comodoro Vanderbilt, protótipo do vitorioso empresário norte-americano de uma época já ultrapassada: "O público que se dane!" Ao contrário, as grandes empresas mantêm hoje setores especializados de atendimento a queixas e reclamações, às quais de resto procuram antecipar-se através de dispendiosos departamentos de relações públicas.

As "relações públicas", prolongamento e não raro deturpação da sã ideia do **Ombudsman**, implantam-se cada vez mais na administração pública, com uma intensidade em que observadores mais moderados vislumbram o risco de a finalidade ostensiva — divulgação de aspectos favoráveis, para criação de uma boa imagem — conduzir à indevida substituição dos fatos por versões mais otimistas deles.

MECANISMOS LEVES E EXPEDITOS

Ninguém desconhece que qualquer desentendimento particular pode ser levado à Justiça, e o próprio serviço público tem

autoridades superiores e órgãos de recurso para os quais as partes podem recorrer. Existem inclusive, em alguns países, juízos arbitrais a que não raro os queixosos têm acesso direto. Todavia, normalmente só se vai a qualquer deles em último recurso, para não dizer em desespero de causa.

Em verdade não é fácil para o cidadão comum, e é dêle sobretudo que devemos cogitar, utilizar os meios normais de defesa de seus direitos, pois êsses meios são quase sempre demasiado onerosos para sua escassa bolsa ou remotos demais para o reduzido traquejo de sua vivência social, sem falar, por exemplo, na necessidade de contratar advogado. Decerto estará nesse fato um dos mais sólidos fundamentos do **Ombudsman**.

No caso particular da administração pública, que ora nos toca mais de perto, a utilização do sistema normal de recursos das decisões deve ser a exceção, nunca a regra. Os mecanismos mais leves e expeditos, desde que plenamente adequados a seus objetivos, devem bastar como veículos capazes de levar as queixas e reclamações até às autoridades ou órgãos que devam apreciá-las. Ao mesmo tempo, a confiança na objetividade da apreciação pode concorrer muito para a aceitação do resultado final. E mais uma vez encontramos aqui bons fundamentos para a idéia do **Ombudsman**.

OUTRAS SOLUÇÕES

Haverá sem dúvida outras soluções para o problema de proteger o cidadão em suas relações com o Estado, principalmente o Estado de nossos dias, e na realidade novos caminhos estão sendo procurados em muitos países. Até mesmo para isso, só poderá ser útil o estudo do **Ombudsman** e mecanismos análogos.

O OMBUDSMAN CHEGA AO BRASIL?

A análise da expansão internacional do **Ombudsman** nos mostra, alentadoramente, que a idéia pode já ter chegado ao Brasil. A hipótese é de Caio Tácito, abalizado mestre de Direito Administrativo.

No mesmo artigo em que colhemos sua bem lançada definição reproduzida acima, ao analisar os sistemas de controle quanto à eficiência e produtividade de que "secularmente ca-

rece" nossa administração pública, êle focaliza com argúcia êste dispositivo constitucional:

Art. 48. A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.

Após indagar quanto ao exato alcance que a lei atribuirá à curiosa inovação, observa que ela sem dúvida amplia o contróle do Congresso sôbre a administração pública em geral, levando-o além dos pedidos de informações e das convocações de Ministros, meios **indiretos** de fiscalização, a que talvez caiba acrescentar as comissões parlamentares de inquérito.

A seguir desdobra sua primeira indagação em várias outras: Terá o nôvo preceito em mira o contróle **direto**? Que limites serão estabelecidos para êsse contróle? Poderá êle chegar à anulação de atos do Poder Executivo, inclusive na administração descentralizada? Ou apenas serão instituídas novas formas de fiscalização indireta? "São incógnitas", acrescenta Caio Tácito, "as interrogações que o laconismo do texto deixa pendentes sôbre a cabeça dos administradores, na expectativa da lei complementar." E então, referindo-se expressamente ao **Ombudsman**, formula sua hipótese:

"...É possível que não tenha sido estranha à nova figura de fiscalização pelo Congresso sôbre os atos administrativos a inspiração de um tipo de órgão peculiar aos países nórdicos, que tem merecido, recentemente, maior divulgação na literatura científica e mesmo leiga."

Se a rápida expansão internacional do **Ombudsman** já conferia ao tema inegável interesse teórico, a hipótese acima, partindo de quem parte, o torna oportuno e importante também do ponto de vista prático: o **Ombudsman** pode já ter chegado ao Brasil, e não devemos permitir que permaneça incógnito. Ao contrário, precisamos conhecê-lo e estudá-lo.

Política de Desenvolvimento e Escola

NELSON OMEGNA

Professor. Ex-Ministro do Trabalho e Previdência
Social. Ex-Deputado Federal.
Ex-Secretário de Educação

À Escola cabe alto papel no processo de desenvolvimento.

A tentação, porém, dos pioneiros dessa política, nos países subdesenvolvidos, é diminuir a sua importância.

Prefere-se realizar indústrias, vias de comunicações, usinas. Com isso se julga ter feito o melhor, o mais urgente.

Diversas razões levam a êsse erro.

CAUSAS DA AUSÊNCIA DA ESCOLA

Primeiro, a pressa de alcançar imediatos frutos, como consolação ao povo de quem se cobra pesado tributo com as caras realizações.

Compreende-se essa pressa. É que o desenvolvimento é fenômeno recente e veloz.

Mas, mesmo recente, desencadeou rápido processo de criações, descobertas e conquistas que transfiguraram a nossa civilização. Tem-se a impressão que os povos que não se adiantam no rumo de uma política de desenvolvimento irão ficar tão atrasados, nesta hora da eletrônica e da energia nuclear, que, em breve, já não chegarão sequer a entender a linguagem da gente evoluída. Perderão o direito de opção dos seus próprios destinos.

A segunda causa é a ilusão de que o desenvolvimento só se faz através da indústria. A máquina tem seu papel neste processo. Mas não é tudo. Pois o que o caracteriza é o **emprego da técnica** que muitas vezes exclui a própria máquina. Em certas áreas tem-se feito, a largo modo, a mecanização da lavoura e a

opinião dos entendidos é de que aquêlê uso excessivo tem sido contraproducente.

Mais que a máquina, é a técnica — a aplicação dos conhecimentos científicos no trabalho da produção — que realiza o desenvolvimento. Na agricultura, o que mais de evoluído se tem alcançado é a melhoria das sementes, o estudo da terra, os serviços de irrigação, a aquisição de novas e melhores espécies e raças. É a técnica o que mais tem valido e o que realça, no processo do desenvolvimento, o papel da cultura e da escola.

Há uma terceira causa: é o tipo de cultura com que, nos países subdesenvolvidos, a Escola se tem preocupado.

Vieram da civilização helênica dois conceitos que até hoje interferem no mundo: o da cultura contemplativa, sem ligações com ação e empreendimentos, e o trabalho sem dignidade.

A Escola se ofereceu por muito tempo, aos meninos das classes improdutivas. Aos das classes destinadas ao trabalho se recusou a instrução.

Ficou nos países subdesenvolvidos, onde o trabalho por muito tempo se confundiu com a escravidão, a herança da velha mentalidade. Ainda vive nêles a escola e a cultura inutilitárias.

Natural é, em tais países, que, em se pensando em desenvolvimento das técnicas, a Escola tenha sido esquecida.

A quarta razão está no fato de não serem as elites, felizes com o **status quo** da sociedade em que vivem, que lideram as realizações desenvolvimentistas. Elas são imposições das massas insatisfeitas.

O povo se aliena do processo político. As oligarquias municipais e nacionais, senhoras das fontes da economia, conduzem a administração pública. Também se ausenta o povo do processo econômico. A massa não chega, como ser coletivo, a participar conscientemente das atividades dêsse setor. Naturalmente que, como colaboradores, os homens individualmente alugam seu trabalho. A massa, porém, como consciência coletiva, reclamando soluções nacionais, programando roteiro às indústrias para o bem de todos, não existe no processo cujos promotores são apenas as minorias econômicas que, numa atuação de caráter privado, pretendem só o próprio enriquecimento.

Alterações políticas, econômicas e sociais, seja a densa urbanização, a industrialização, a sindicalização ou massificação, promovem uma elevação da sensibilidade ideológica do povo. Então as massas participam dos pleitos políticos. Assumem uma atitude que espelha vivo interesse econômico. Comportam-se com inspirações empresariais.

Desde aí começa o processo político a empolgar o econômico. A massa reclama a subordinação do desenvolvimento material à definição programática dos partidos, impõe a elaboração de planejamento, vibra aos **slogans** inspirados na convicção da necessidade de defender os SEUS minérios, SEU petróleo, SUAS fontes de energia e de proteger SUAS indústrias (embora quase tôdas de empresas privadas) contra o processo de desnacionalização. Exigem realizações como objetos das disposições operativas do governo, patenteando o seu gênio empresarialista e a sua convicção de que desenvolvimento depende mais da racionalidade das deliberações políticas que do arbítrio das minorias empresariais.

O curioso é que as massas têm a intuição do papel da Escola nesse processo, e a invadem reclamando dela a promoção desenvolvimentista.

No Brasil a experiência é notável. A demanda à Escola Secundária por parte da criança vinda das camadas proletárias é uma das características da vida brasileira atual.

Em trinta e sete anos, isto é, a partir de 1933, as matrículas àquelas Escolas cresceram 1.700 por cento.

A massa que reclama política de desenvolvimento valoriza a escola como fator daquele processo.

RAZÕES DO ALTO PAPEL DA ESCOLA

Por diversas razões se pode afirmar a importância da Escola neste processo de desenvolvimento.

A primeira razão está nas raízes históricas do desenvolvimento tecnológico, que surge quando a inteligência se volta para solucionar, com os conhecimentos da ciência, as deficiências do trabalho.

Quando James Watt, Stephenson, Askwright, Evans e Fulton voltaram para os rudes instrumentos da produção a nobre inteligência, até então contemplativa, inauguraram uma atitude mental tão inovadora que as normas da produção sempre iguais, rotineiras por milênios, se transmutaram nessa sucessão de energias, instrumentos, máquinas e sistemas que deram ao homem o poder de realizar os milagres modernos da civilização. Começaram aqueles gênios a revolução quando fizeram do trabalho o fim maior dos conhecimentos.

Ao lado da fábrica que cria as máquinas, exista a Escola capaz de criar o homem que opere aquelas máquinas.

A segunda razão da importância da Escola no plano do desenvolvimento está no fato de sua ausência encarecê-lo.

Quando um país se desenvolve, o número de técnicos necessários às novas formas de produção cresce constantemente.

Antes de se desencadear a Revolução Industrial não existia no mundo uma só **Escola de Engenharia**. Não havia necessidade de técnicos de alto nível. A partir de então as nações convocam engenheiros, com instantes apelos.

Em 1890, ano em que os Estados Unidos da América possuíam o nível de produção equivalente ao do Brasil em 1945, o número de engenheiros ali era de 600 por milhão de habitantes. No Brasil, em 1965, contavam-se 410 por milhão de habitantes. Como pode o país alcançar nível equivalente de produção com uma força técnica tão baixa? — Comprando a técnica que lhe falta sob a forma de máquinas, patentes, consultores, e desbaratando suas divisas e ajudando a financiar o maior progresso dos países fornecedores da tecnologia.

E quanto custa isso? — Sabe-se, no Brasil, que a técnica importada em 1965 correspondia a quatro vezes a que o país possuía de sua. A quanto montará êsse preço agora com o país empregado em vultosos planos de realizações?

Em regra o país comprador de técnica é cliente condescendente. Compra máquinas **rebuilt**, fábricas superadas, quando as emprêsas vendedoras pretendem modernizar seus equipamentos. Assim a transação em que entra, vale como financiamento da remodelação industrial das nações evoluídas.

Sem Escola que cria técnicos não há desenvolvimento senão com gravíssimos ônus para o povo. Os Estados Unidos da América sabem disso. Por isso é crescente o seu afã de formar equipes de assessôres e de cientistas.

Segundo informam os dados que temos em mão, em 1870 havia naquele país um técnico, cientista ou engenheiro, para 1.100 trabalhadores. Em 1965 havia 1 para 60 trabalhadores.

Numa política de desenvolvimento verdadeira há necessidade de se criarem escolas para formar êsses quadros.

Há uma terceira razão. O grande efeito do desenvolvimento é operar nas populações denso processo de mobilidade social.

Antes da Revolução Industrial, as populações de todos os povos se distribuíam segundo estas medidas:

Um pequeno grupo exerce o poder ou as lideranças políticas e econômicas (0,01% no máximo). Pequena classe (de 3 a 5%) dos detentores dos cargos burocráticos e fontes de produção. 15% da força do trabalho dedica-se ao artesanato ou in-

dústrias modestas. O grosso da população (80%) é a mão-de-obra aplicada na terra para prover de alimentos toda a população.

Os processos do trabalho, frutos da rotina e eivados de soluções mágicas, rendem produções nulas. Então, o bem-estar das classes dirigentes impõe o regime de subconsumo às classes baixas, reduzidas à miséria.

Foi assim antes do advento da tecnologia em todos os países. Continua sendo assim nos povos subdesenvolvidos.

As novas técnicas convulsionaram esses quadros movimentando as multidões no plano horizontal e na escala vertical.

Veja-se o que ocorreu nos Estados Unidos da América. O quadro abaixo revela as percentagens da população entregues às atividades da terra e da pesca de 1820 a 1965.

Ano	% da População Ativa na Agricultura e Pesca
1820	71,9
1830	70,4
1840	68,4
1850	64,5
1860	59,7
1870	53,4
1880	49,3
1890	42,6
1900	37,5
1910	31,0
1920	27,0
1930	21,0
1940	18,8
1950	12,0
1956	9,8
1965	8,0

Há, no quadro, uma redução constante das equipes agrícolas. Os excedentes dos quadros do trabalho rural abastecem outros setores de ocupações.

Em 1965, 10 milhões de trabalhadores agrícolas, não só abastecem 188.000.000 de habitantes, como ainda produzem 8 bilhões de dólares de excedentes agrícolas anuais.

No Brasil o recente processo desenvolvimentista já faz sentir seus efeitos na mobilidade social da população.

Ano	% de População Ativa na Agricultura e Pesca
1920	71,9
1940	67,5
1950	57,0
1960	50,0
1965	48,0

Comparados os dados presentes com os do fenômeno americano, verifica-se que, no Brasil, o processo de mudança ocupacional começa a ser mais veloz.

Numa política de desenvolvimento, a técnica dispensa trabalhadores das atividades primárias (produtores de bens da agricultura) para os carrear para as secundárias (realizadoras dos bens industriais) e para as terciárias (atividades de prestação de serviço).

A marcha dos trabalhadores norte-americanos oriundos do campo apresenta mutações curiosas: a princípio o progresso tecnológico tange os trabalhadores rurais, encaminhando-os para a indústria. Numa segunda fase, porém, os trabalhadores são tangidos também da indústria e vão para o setor da prestação de serviço, onde geralmente se tornam autônomos e fazem jus a melhores salários e **status**.

Para se conseguir essa mobilidade impõe-se um aparelhamento escolar afinado pelo espírito tecnológico e que faça a educação e a instrução para o desenvolvimento e, sobretudo, para as transferências ocupacionais.

Porque não tem buscado essa adaptação à era tecnológica, a Escola Brasileira invadida pelas massas juvenis das classes operárias, tem sido também despertada em volume impressionante pelos moços que nela acreditavam erradamente achar instrumentos e normas de promoção profissional.

Se falta a Escola apropriada, a técnica aplicada no setor agrícola ou adotada na fábrica vai gerar marginais e desajustados de toda a sorte que tornarão amaldiçoados os êxitos parciais e aparentes do desenvolvimento.

Do exposto só flui uma conclusão: os esforços destinados a promover a elevação de vida dos povos em desenvolvimento são vãos sem a presença da Escola capaz de promover a evolução e difusão das técnicas modernas.

Uma Estratégia de Reforma dos Processos de Reforma

PAULO C. COSTA MOURA *

Psicólogo

Entre as coisas desejáveis e necessárias à educação nacional, a Reforma Francisco Campos introduziu a idéia da criação dos Serviços de Orientação Educacional, instrumento "inadiável" para facilitar o ajustamento dos alunos à Escola. Hoje, passados quase 40 anos daquela "reforma", ainda é inexpressivo o número de educandários que, efetivamente, dispõem de um tal serviço...

Há poucas semanas, comparecemos ao Aeroporto Internacional do Galeão para liberar nossa bagagem pessoal, vinda "desacompanhada" de um país estrangeiro. Nada havia de irregular, tanto que a liberação se procedeu normalmente. Apenas, no processo burocrático de "ir-e-vir", o documento básico da Alfândega recebeu 19 carimbos e 12 assinaturas... E isso numa época em que o Governo está sinceramente empenhado na "Reforma Administrativa".

Esses dois exemplos, que nos ocorrem de imediato, podem ser reconhecidos pelo leitor brasileiro como partes de sua experiência pessoal, e facilmente poderiam ser multiplicados para muitas outras áreas. Para nós, isso significa a dúvida e o desafio, sempre presentes, quando se ouve falar em "reformas".

Ninguém põe em dúvida a efetiva necessidade das reformas, nem também a sincera intenção e o dedicado esforço daqueles que têm a responsabilidade de efetivar essas reformas. O que usualmente é pôsto em dúvida é o efeito prático de tais reformas, isto é, até que ponto essas reformas conseguem mudar aquilo que se propõem mudar.

Todo processo de reforma corresponde a um esforço de mudança planejada, onde o que se pretende é abandonar um

* N. da R.: O autor é especializado em "Desenvolvimento Organizacional" pela Universidade da Califórnia, Los Angeles (UCLA). Além de extensiva experiência no Brasil, o Dr. Moura tem atuado como conferencista e especialista em sua área na Universidade de Loyola (Nova Orleans), e pertence ao grupo de consultores internacionais do N.T.L., Institute for Applied Behavioral Sciences.

padrão de realização que tenta resolver os problemas "como sempre foi feito", para agir segundo um novo padrão, mais eficiente e consentâneo com as novas situações, recursos e problemas específicos.

É claro que os padrões de comportamento evoluem, não apenas por efeito de reformas, mas até como simples decorrência do tempo. Ou também evoluem quando as situações se tornam tão críticas e desesperadoras que, virtualmente, somos forçados a encontrar novas soluções. Mas esses processos de mudança são exatamente o que se deseja evitar. No primeiro caso, temos a administração "desligada", ou seja, alheia à evolução das circunstâncias, dos recursos disponíveis, e da natureza dos problemas. É uma espécie de novo estilo de "laissez-faire". No segundo caso, temos a administração "por crises", que só é capaz de movimentar-se ante o fato consumado, e sempre atrás de soluções remediativas. Ambos os modelos são indesejáveis e ineficientes, por motivos óbvios.

O que se pretende é mudar, sem dúvida, mas de forma ordenada e planejada. E a mudança planejada é, talvez, o maior desafio à capacidade do Administrador de nosso século.

É a partir das percepções das alterações ocorridas no meio e na cultura, na tecnologia e nos recursos disponíveis, na natureza dos problemas do hoje e do amanhã, que poderemos adaptar-nos a uma "sociedade em mudança", como define Kilpatrick. Temos que realizar um permanente esforço de adaptação, avaliando "o que somos e como atuamos" e indagando "como devemos ser e precisamos atuar". Esta comparação entre o estado atual e o estado desejável nos ensinará **o que mudar e para que mudar**, antes que as crises nos arrastem.

Logo, se uma tal estratégia fôsse regularmente seguida, nem mesmo haveria a necessidade de "reformas", no sentido de mudanças radicais e mais ou menos súbitas. Em seu lugar, haveria um processo contínuo, progressivo e gradativo de renovação, de tal forma que as instituições se manteriam atualizadas.

O que mais freqüentemente ocorre, todavia, é o processo inverso. As instituições — e seus subsistemas — se deterioram de tal maneira, tornam-se tão superados, a ineficiência atinge a tais níveis, que o espantoso não é o vulto necessário às reformas, mas o fato de que, apesar de tudo isso, essas instituições ainda consigam realizar coisas positivas.

A imprevidência das mudanças não planejadas não atinge apenas as instituições de serviço público, tradicionalmente tomadas como "bode expiatório". Também às empresas privadas se aplica, em grande parte, o que acabamos de afirmar.

Se olharmos “do alto e de longe”, isto é, sem paixão e sem necessidades de defesa, temos que reconhecer que a capacidade gerencial média, no Brasil, está longe de corresponder às exigências dos tempos atuais.

Embora haja muitas exceções, e com o risco das generalizações excessivas, nosso sentimento é de que não erraríamos muito se destacássemos certas características negativas e positivas do quadro gerencial brasileiro.

Para apenas sumariar, entre as forças negativas, tendentes a restringir o desenvolvimento empresarial, poderíamos citar:

- a) Pouca profissionalização da atividade gerencial. As pessoas, como regra, chegam à gerência de forma improvisada. Há maior número de gerentes oriundos de formações técnicas, como Engenharia, por exemplo, do que de formação específica em Administração. As Escolas de Administração são ainda bastante recentes e, relativamente, deficientes. Raros são os cursos destinados a executivos.
- b) Como consequência, há grande carência de administradores bem qualificados, tanto ao nível do executivo, como ao nível de gerência intermediária. As deficiências são quantitativas e qualificativas.
- c) Nem sempre as relações custos-lucros são tratadas adequadamente. Há muita dispersão de esforços, disputas internas e objetivos mal definidos.
- d) As empresas tendem a ser pouco flexíveis, conservadoras e resistentes à mudança. Estão muito mais presas às estruturas que à natureza dos problemas. Há pouca criatividade e a produtividade não é elevada.
- e) Os dirigentes exercem sua ação mais baseados no prestígio e poder pessoal que na habilidade de motivar e persuadir seus subordinados. A liderança tende a assumir aspectos paternalistas, e a participação do grupo é bastante reduzida.
- f) O padrão usual de comunicação é no sentido vertical e em uma única via, descendente. Há pouca preocupação em dar e obter “feedback”. As fontes de decisão estão, no geral, afastadas das fontes de informação.

Ao lado desses aspectos negativos, encontram-se também aspectos positivos, forças propulsoras que servem ao desenvolvimento empresarial. Entre outras podemos citar:

- a) A elevação gradativa dos níveis de educação, traduzindo-se não só em melhoria qualitativa da força de trabalho, como também nos níveis gerenciais.

- b) A consciência nacional, particularmente no meio empresarial, a respeito da necessidade de incrementar o desenvolvimento, de superar as lacunas existentes, inclusive na área de recursos humanos.
- c) A interação mais freqüente e estimulante com outras culturas, através de facilidades de bolsas de estudo, programas editoriais etc.
- d) A aceitação do "planejamento integrado", como um valor para todos os níveis e áreas de atividade.
- e) Certas características psicossociais do povo brasileiro, como a facilidade de aprendizagem, o individualismo criativo, a adaptabilidade etc.
- f) A progressiva elevação dos níveis econômicos, gerando mercados mais competitivos e crescentemente exigentes.

Nossã experiência pessoal não nos autoriza a transpor as observações acima para as instituições de serviço público. Parece-nos, contudo, que na área da administração pública as forças restritivas seriam ainda mais potentes, e a elas deveria ser acrescentado o caráter necessariamente político dessas instituições. Haveria uma natural dificuldade, por exemplo, para considerar como "lucro" a prestação de um serviço de alta valia. E, por outro lado, se não é fácil ao administrador privado definir bem suas metas e vincular o sistema de recompensas ao atingimento dessas metas, para o administrador público (que sofre a ilusão de "falta de dono"), sujeito a tantas pressões e limitações, inclusive de ordem legal, a idéia de "eficiência" torna-se um conceito bastante subjetivo.

Constantemente a eficiência é tomada como a "capacidade de fazer os papéis andarem rapidamente". Principalmente nos níveis intermediários a forma prevalece sobre a função. O administrador fica muito mais preocupado em resguardar sua responsabilidade pessoal do que em resolver os problemas reais de sua área de atividade. Foi a isso que Riggs chamou de "modelo institucional-legal", tão típico das organizações altamente burocratizadas.¹ De resto, e para falar franca e rudemente, que diferença faz, para um pequeno chefe de seção, que seu ministério seja mais ou menos eficiente? E se êle tiver o entusiasmo e competência desejáveis, como tantos têm efetivamente, que diferença de tratamento e recompensa êle receberá, em comparação com outros colegas menos eficientes?

1. Riggs, W. — *Administração Pública em Países em Desenvolvimento* (FGV, Rio, 1968).

Os esforços de mudança, vindos tradicionalmente de cima para baixo, dirigem sua ação exclusivamente para atingir as estruturas. Mudam-se as organizações, a legislação, as normas, os regulamentos, os quadros de dotação, os organogramas. Mas, as pessoas, ou seja, os que efetivamente manejam as normas e tudo mais, essas permanecem intocáveis.

Só ultimamente, como vem sucedendo com o presente esforço pela Reforma Administrativa, procura-se atuar tanto sobre as estruturas, quanto sobre as pessoas. A falha, segundo nossa percepção, é que essa atuação, ao nível dos recursos humanos, se faz **apenas** na área cognitivo-racional. Instalam-se "cursos" para os agentes da reforma, mas esses programas de treinamento, mesmo quando muito bem sucedidos, poderão apenas atingir o plano das idéias, noções, informações, conhecimentos ou habilidades. Os programas não são potentes (nem poderiam ser, dadas as suas características exclusivamente racionais) para reformar a única coisa realmente imprescindível à pretendida Reforma: as atitudes e comportamentos.

Assim como o processo de desenvolvimento econômico supõe mas não se limita à elevação da renda **per capita**, assim também a Reforma Administrativa implica, mas não se limita à simplificação burocrática, ao incentivo às delegações de autoridade, e à rapidez de tramitação dos documentos oficiais. A Reforma Administrativa supõe todas essas coisas, e muito mais, mas dependerá essencialmente do comportamento individual de cada servidor público, não importa de que nível, e inclusive da atitude positiva com que um modesto funcionário, por exemplo, receber o "cliente e acionista" (ou seja, o homem do povo) que lhe vem pedir uma simples informação rotineira. Quando o administrador se sentir co-responsável pela eficiência de sua organização, então, seus comportamentos passarão a refletir sua consciência.

As normas, por si só, não mudam atitudes nem comportamentos; mas também a recíproca é verdadeira: atitudes positivas, sôzinhas, não criam normas eficientes. Uma ordem não pode dispensar a outra, nem subestimar seu valor. Não se trata, portanto, de realizar as malsinadas campanhas de "boas" relações humanas, no estilo do "comece seu dia com um sorriso", ou "o cliente tem sempre razão". Quando muito, isso conseguiria apenas tornar menos antipática a ineficiência.

O que se propõe é algo muito mais profundo: um esforço sério e consciente, capaz de atingir as estruturas, mas através das pessoas que animam e operam essas estruturas. Nem se trata, igualmente, de discutir a quem deve caber a prioridade.

Para nós, a prioridade é uma só: o esforço deve ser dirigido ao desenvolvimento da eficiência organizacional global e, para isso, será necessário atuar simultaneamente sobre o sistema e sobre as pessoas. Ou em outras palavras, tal como as pessoas devem ser treinadas em suas capacidades individuais, também o próprio sistema de trabalho pode e deve ser treinado, como um todo. Esse é precisamente o campo do "desenvolvimento organizacional", a aplicação prática às estruturas organizacionais dos principais princípios e achados das ciências comportamentais.

O que tem ocorrido, tradicionalmente, e não só no Brasil como no mundo, é o isolamento da ação, ora atuando apenas sobre as estruturas, ora atuando apenas sobre as pessoas. A atuação simultânea e integrada só recentemente se desenvolveu como uma metodologia própria. No Brasil, principalmente, o sentido global dessa integração é praticamente desconhecido e poucas organizações já experimentaram seu valor prático.

O resultado é que, não poucas vezes, as decisões espelham soluções lógicas e tècnicamente adequadas, mas fracassam quando postas em prática. Ou, se não chegam a fracassar, acabam distorcidas ou bloqueadas, perdendo-se num desgaste sutil, mas muito real.

Há considerável distância entre a tomada de uma decisão, com a conseqüente expedição dos atos administrativos necessários à sua execução, e a adesão interna característica da aceitação real e do comprometimento pessoal por parte dos que vão efetivamente executar essa decisão. Não é, portanto, uma simples questão de "compreender" as razões da decisão e sua lógica específica, mas uma questão de sentir-se pessoalmente envolvido no êxito do processo de execução. Ou seja, as metas organizacionais nunca serão suficientemente fortes para dirigir a ação concreta, a menos que se transformem em objetivos e necessidades pessoais dos elementos humanos que compõem a organização.

Logo, o trabalho que visa à eficiência global de uma organização deverá atender tanto aos aspectos pessoais, como aos aspectos institucionais. Por exemplo, sem o desenvolvimento de seu pessoal uma organização não pode desenvolver-se adequadamente. Mas, e por outro lado, as forças que operam ao nível individual não são potentes para atuarem ao nível dos sistemas de trabalho, e uma organização não se desenvolve como simples e direta resultante do desenvolvimento pessoal de seus elementos humanos.

Ambos, o indivíduo e a organização, estão de tal forma interligados, e se complementam de tal maneira, que o desenvolvimento de um facilita e prepara o desenvolvimento do outro, mas nenhum desses elementos é, por si só, independente.

O grande desafio é realizar a integração desses dois níveis de desenvolvimento — pessoal e organizacional — de tal modo que os frutos obtidos em cada área reforcem e ampliem os ganhos obtidos na outra área.

Para pensar numa Reforma, realmente disposta a mudar comportamentos, teremos que pensar numa implantação integrada, onde se cuide não só das normas, como das pessoas; onde se treine não só os indivíduos, como o próprio sistema de trabalho.

Mas não se devem pedir soluções mágicas ou receitas universais. Não há panacéias. Não só as pessoas são diferentes entre si, como também as organizações e, dentro delas, suas unidades de trabalho. Por isso, para cada realidade, e a partir de um razoável trabalho de diagnose da eficiência organizacional, haverá um programa específico e especialmente adaptado.

Talvez um dos aspectos mais imediatamente importantes seja **flexibilidade**, tanto pessoal, quanto organizacional. Essa flexibilidade — o oposto da imagem estereotipada da burocracia — supõe o desenvolvimento da sensibilidade, como a aptidão para captar as necessidades e perceber as possibilidades, e se estende à capacidade de variar e adaptar o comportamento, em função das necessidades percebidas.

Os programas usuais de treinamento, no sentido tradicional, já fazem muito em favor do desenvolvimento pessoal. Mas, certamente, a parte mais significativa e que levará à flexibilidade, ainda está por se iniciar, praticamente.

O que esses programas conseguem, quando conseguem, é o desenvolvimento da **competência técnica**, isto é, ensinam a fazer as coisas específicas de cada ocupação. Mas esses programas não cuidam do desenvolvimento da **competência interpessoal**, que complementa e enriquece a competência técnica. E isso é indispensável, porque, afinal, “administrar é fazer coisas através de pessoas”. Logo, essa área interpessoal é tão fundamental quanto a área técnica e, ao nível das chefias, frequentemente ultrapassa seu valor. Hoje, e graças principalmente aos trabalhos de Chris Argyris e outros,² considera-se que a com-

2. Chris Argyris, *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*, Homewood, Illinois, 1962.

petência global é uma resultante da competência técnica e da competência interpessoal. Ou seja, o chefe de um departamento qualquer não precisa ser, necessariamente, o melhor especialista desse departamento, mas deve ser uma pessoa que, a par de seus conhecimentos técnicos, seja também capaz de conduzir uma equipe integrada e coesa.

Se essa falha existe no campo do desenvolvimento pessoal, no campo do desenvolvimento organizacional, a respeito do treinamento do "sistema", praticamente nada se faz. As organizações são tratadas de forma "mecânica", e não como "sistemas orgânicos", que exigem uma abordagem "sócio-técnica". Por isso mesmo, não é de admirar que tantas "reformas" se percam no desgaste do tempo e na frieza dos papéis.

A estratégia que defendemos, e que se tem provado eficiente na prática, é a do esforço conjugado nos dois níveis já referidos. Naturalmente, para cada caso se partirá de bases apropriadas, com a utilização de técnicas especiais, e perseguindo-se objetivos específicos.

Em resumo, e para não fugir aos limites deste artigo, o quadro apresentado abaixo aponta alguns exemplos dos conceitos relevantes ligados à estratégia sugerida:³

Nível	Bases de Atuação	Ênfase	Técnicas	Objetivos
Pessoal	Aptidões Individuais Formação e experiência profissional Necessidades, Sentimentos e Valores	Cognitiva Atitudes	Treinamento formal Desenvolvimento pessoal e interpessoal	Competência Técnica Competência Interpessoal
Organizacional	Estrutura formal vs estrutura informal Processo vs Tarefa Problemas e projetos específicos	Rigidez vs Flexibilidade Comunicações Processo decisório Solução de Problemas	Diagnose organizacional "Team building" Solução de Problemas	Solução de conflitos Cooperação e Competição Intergrupal Eficiência organizacional

3. Moura, Paulo C. Costa, **Pessoas, Grupos e Organizações: As Necessidades do Desenvolvimento Integrado** (Palestra no XXXVI Leadership Seminar, Interamerican Center of Loyola University, 1970).

O quadro acima é dado apenas como exemplo dos conceitos relevantes a um programa de desenvolvimento organizacional, sendo que as linhas pontilhadas indicam outros aspectos não abordados neste quadro.

Bases de Atuação: Essas bases são o conjunto de características relevantes, em cada nível de referência, para que, sobre elas, seja desenvolvido o programa. Por exemplo, qualquer programa formal de desenvolvimento de pessoal deve partir do lastro pessoal dos participantes, e de suas aptidões, pois isso é o que informa a respeito das potencialidades, motivações e limites possíveis da aprendizagem.

Já ao nível organizacional, além das características pessoais, há que considerar outros aspectos, tais como a forma e o funcionamento da estrutura formal, comparada à estrutura informal. Da mesma forma, não só será preciso examinar a tarefa específica do grupo, como o seu processo de trabalho (dinâmica interna, etc).

Ênfase: A ênfase corresponde à área para onde deve ser dirigido o esforço de desenvolvimento. Ao nível individual, a ênfase será cognitiva e também nas atitudes. Já ao nível organizacional, a ênfase recairá primariamente em alguns aspectos de fundamental importância: rigidez versus flexibilidade, ou comunicações, ou processos decisórios, como exemplos.

Técnicas: A variedade de técnicas a utilizar é muito ampla. A base dessas técnicas, contudo, está no seu grau de participação e no tipo de motivação que são capazes de obter. As aprendizagens são baseadas na experiência direta, e as possibilidades de transferência são maximizadas. Daí o valor do chamado "método de laboratório", que é por excelência a forma de trabalho nos programas de desenvolvimento organizacional.

Objetivos: Esses objetivos são os resultados parciais alcançados, que culminam com a eficiência organizacional, que é o objetivo final.

Há outra maneira, porém, de apreciar a estratégia proposta. Aqui, o objetivo final, que é a eficiência organizacional, é representado como sendo o vértice de uma pirâmide, cujas arestas da base constituem os aspectos pessoais e grupais que o programa procurará desenvolver. Esses aspectos são:

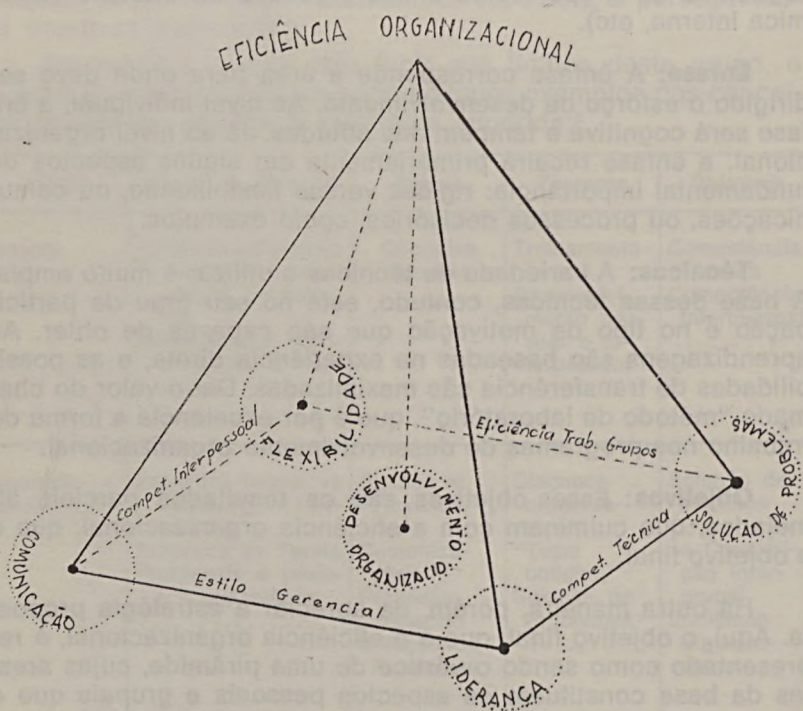
- a) competência técnica;
- b) competência interpessoal;

- c) estilo gerencial (estilo de chefia);
- d) eficiência de grupo (habilidade de trabalhar em equipe).

Quando êsses aspectos estão razoavelmente desenvolvidos, novas condições aparecem, como que uma espécie de "lucro marginal", mas lucro êste que é de transcendental significação para a conquista do objetivo final:

- a) liderança (funcional);
- b) comunicação eficiente (interpessoal e intergrupal);
- c) flexibilidade pessoal e organizacional (adaptabilidade);
- d) capacidade de solução de problemas (pessoais, interpessoais e intergrupais).

Finalmente, o eixo da pirâmide representa a metodologia geral dos processos de desenvolvimento organizacional.⁴



4. Moura, Paulo Costa, **Organizational Development and its Possibilities for Organizations of Developing Countries**, artigo original a ser publicado no *Journal of Applied Behavioral Sciences* (NTL Institute).

Este modelo piramidal tem sido o roteiro dos nossos trabalhos práticos de consultoria organizacional. Até onde nossa experiência pessoal é válida, o modelo tem-se mostrado não apenas exequível, como também estimulante e prático.

Sua aplicação, contudo, aos problemas objetivos e imediatos do programa de Reforma Administrativa está além de nossa experiência direta. Contudo, e a julgar por situações semelhantes vividas por algumas empresas e outras organizações, nas quais temos tido a oportunidade de experimentá-lo, tudo indica que também na administração pública ele se mostrará eficaz.

De qualquer modo, um tal programa teria que obedecer a certas condições básicas, ligadas diretamente à metodologia, e que seriam:

- a) existência de um firme e inequívoco apoio por parte da Alta Administração, cujos titulares, tanto quanto possível, deveriam envolver-se pessoalmente nos programas. Preferentemente, o programa deve ser iniciado nos níveis mais elevados;
- b) tanto quanto possível, os programas partiriam de situações reais, de problemas significativos e práticos, para os quais os processos tradicionais se têm mostrado impotentes. Logo, a "matéria" não é programada **a priori**, mas surge das próprias dificuldades do trabalho;
- c) tanto quanto possível, o programa evitará as situações tradicionais de "classes", "alunos" e "instrutores". Ao invés disso, as pessoas participarão em grupos, correspondentes às suas reais unidades de trabalho;
- d) deverá ficar bem claro que o objetivo do programa não é "ensinar" coisas a ninguém, mas incrementar a "eficiência organizacional". Isso significa, na prática, conhecimentos e habilidades diretamente relacionados ao comportamento no trabalho, não apenas em termos técnicos, mas também em termos interpessoais e intergrupais;
- e) o processo de aprendizagem será participativo e transacional. Ou seja, as aprendizagens não serão obtidas em "via única". O esforço será no sentido de incentivar a troca de informações, através dos mecanismos de "feedback", individual e grupal;
- f) o programa deverá ter destacada ênfase no desenvolvimento dos recursos internos da organização conside-

rada. Com isso, não só se evita a dependência externa de consultores e elementos estranhos, como se estimula a organização a resolver seus próprios problemas, através de uma metodologia adequada;

- g) desde que divergências e conflitos são inevitáveis nas situações de trabalho, o programa legitimará o reconhecimento dessas dificuldades, tratando de submetê-las aos métodos de solução de problemas;
- h) durante todo o tempo, cada parte do programa procurará incluir, ao final, algum planejamento de ação. Deverá haver oportunidade para revisão periódica desses planos, bem como para avaliação dos efeitos obtidos ("feedback").

EM LUGAR DE "CONCLUSÕES":

"O dia que passa não volta mais. Nenhum de nós volta a ser jovem de novo, para refazer sua vida e instruir-se melhor. Não há remédio para isso. Só nos resta uma coisa: que nos empenhemos em prol dos nossos sucessores. Isto é: conhecendo o caminho pelo qual nossos preceptores nos induziram em erro, assinalemos o meio de evitar esses erros." — J. A. Comenius (*Didactica Magna*, XI, 14 — 1967).

O trecho acima, com mais de três séculos, provém do pedagogo e filósofo checo, que hoje é celebrado como sendo o "Galileu da Educação". O que fez Comenius foi deslocar o centro do processo educacional, fazendo-o girar em torno do educando, já que este é o objeto da educação.

Os educadores do mundo custaram a reconhecer o valor e o alcance do pensamento do Mestre. Hoje, suas obras, e especialmente sua *Didactica Magna*, são tidas como a fonte da renovação pedagógica e a UNESCO patrocina as edições sucessivas do livro.

Os programas de desenvolvimento organizacional não chegam a pretender ocupar um papel semelhante, no terreno da Administração. Mas a revolução, que consiste em centralizar o esforço em torno do seu objeto formal, é algo que veio para ficar. Desde as novas concepções filosóficas, como em Douglas MacGregor (*The Human Side of Enterprise*) e sua consagrada separação entre a "Teoria X" e a "Teoria Y", ou como em Rensis Likert (*The Human Organization: its Management and Values*) com seus não menos famosos "Quatro Sis-

temas"; ou nas abordagens com enfoque na ação executiva, como em Robert Tannenbaum (**Leadership and Organization**), ou em Robert Blake (**The Managerial Grid**); ou ainda nas sistematizações metodológicas, como em Warren Bennis (**Changing Organizations**), ou em Kenneth Benne (**The Planning of Change**); e até nos princípios metodológicos, como em Leland Bradford (**T-Group Theory and The Laboratory Method**), ou Edgard Schein (**Personal and Organizational Change Through Group Methods**), o conhecimento disponível e as realizações já obtidas são uma garantia suficiente de que é possível ao Administrador de hoje encontrar melhores soluções aos problemas e desafios de uma sociedade em constante e rápida transformação.

Como frisou Comenius, "o dia que passa não volta mais", e "só nos resta uma coisa: que nos empenhemos em prol dos nossos sucessores". Até que ponto os administradores desejam evitar os mesmos erros do passado?

É o desafio.

Política Nacional de Habitação

JOAQUIM NEVES PEREIRA

Ex-Secretário de Interior e Justiça de Goiás.

Ex-Secretário de Finanças do Distrito Federal

Técnico de Administração do DASP

Através do presente relato, pretendemos oferecer aos leitores desta Revista, em estilo simples e objetivo, uma síntese dos esforços que o Governo vem realizando com o fim de solucionar, de modo definitivo e em moldes genuinamente brasileiros, um dos problemas que mais afligem o nosso País: a crise de habitação e de serviços urbanos.

Pelo espaço de dois meses, visitamos várias repartições, mantivemos contato com diversas instituições privadas e compulsamos mais de uma centena de documentos, compreendendo leis, decretos-leis, decretos, regulamentos, regimentos, relatórios, portarias, instruções, ordens de serviço, circulares, exposições de motivos, resoluções etc.

No curso de nossas pesquisas, tivemos ocasião de observar que, mesmo entre os que trabalham no setor, nem todos possuem exata noção de conjunto do Plano Nacional de Habitação. Grande parte não conhece, pelo menos com a necessária profundidade, a estrutura, os mecanismos e os detalhes de funcionamento dêsse notável empreendimento.

Tal desconhecimento decorre, a nosso ver, não só da maneira esparsa e fragmentária com que se apresentam os vários elementos integrantes do Plano, mas também porque as publicações a êle referentes, notadamente as que o focalizam em sua configuração geral, são redigidas em linguagem técnica e, por isso mesmo, nem sempre acessíveis à compreensão do leitor comum.

Este fato robusteceu nossa convicção de que qualquer trabalho sobre o Plano Nacional de Habitação, que não se restrinja a determinados círculos de especialistas na matéria, deve pôr de lado as preocupações de ordem técnica para assumir o

caráter de simples instrumento de divulgação. E outra não foi a orientação que presidiu a elaboração deste artigo, por meio do qual esperamos proporcionar uma visão panorâmica das realizações que o Governo está levando a efeito no sentido de eliminar os nossos alarmantes **deficits** habitacionais e propiciar a cada família brasileira, em futuro não muito distante, a oportunidade de adquirir sua casa própria, onde possa viver em situação compatível com sua condição de ser humano.

É preciso ressaltar, no entanto, que o problema habitacional não é característico de nossa época, pois as origens da habitação se confundem com as próprias origens da espécie humana.

No momento em que os nossos longínquos antepassados, por força da modificação das condições ambientes, perderam seu primeiro **habitat**, que eram as grandes florestas, adotaram a posição vertical e tiveram que viver nos descampados, sentiram a instintiva necessidade de um alojamento que os protegesse contra as intempéries e contra as agressões dos seus inimigos naturais. Passaram, então, a viver em grutas e cavernas.

Com o correr do tempo, porém, esse tipo de abrigo mostrou que não preenchia os requisitos indispensáveis ao atendimento das exigências dos seus rudes ocupantes. Além de sombrios, úmidos e insalubres, eram fixos e não raro mal situados, o que os tornavam contra-indicados como moradia permanente de seres cujas atividades se caracterizavam por constantes deslocamentos na busca de alimentos.

O homem primitivo viu-se, pois, obrigado a abandonar tais alojamentos e, a partir desse instante, teve início uma fantástica e contínua experiência que se estendeu até aos nossos dias e certamente se projetará no futuro.

Esta longa e fascinante página da história do homem sobre o Planeta mereceria um estudo mais aprofundado, o qual, entretanto, foge inteiramente aos objetivos e aos limites do nosso trabalho. Não vamos, pois, relatar aqui como nossos ancestrais, através de milênios incontáveis, descobriram inúmeras modalidades de habitação, empregaram as mais variadas espécies de materiais em suas construções, procurando torná-las cada vez mais higiênicas, sólidas e confortáveis. O que nos interessa agora é examinarmos o problema em termos atuais e a importância por ele assumida nos dias que correm.

A carência de habitações e a deficiência de serviços urbanos são fenômenos de âmbito mundial que afetam não somente os países subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento, mas

até mesmo as nações industrializadas. Tanto naqueles quanto nestas, o processo de urbanização desordenado tem dado origem à ocorrência de problemas de natureza vária, cuja solução se torna cada vez mais intrincada, em face da complexidade do fenômeno, de suas implicações na estrutura econômico-social e, especialmente, do vulto dos recursos exigidos para o encaminhamento de soluções adequadas.

Como observa o Dr. Mário Trindade, Presidente do Banco Nacional de Habitação, "em qualquer dos casos o que mais importa e que exige cada vez mais um enfoque global e interdisciplinar na busca de soluções, é o fato de não permitir à crise urbana um relacionamento do ser humano com o meio que lhe permita o desenvolvimento de suas potencialidades para que possa usufruir uma vida plena e digna com a solução das suas necessidades básicas — alimentação, educação, saúde, trabalho, habitação e recreação".¹

Embora intimamente relacionados, urbanização e desenvolvimento nem sempre caminham **pari passu**. O ideal seria que o desenvolvimento antecederesse a urbanização, o que possibilitaria, embora com os naturais sacrifícios, a realização dos investimentos indispensáveis ao atendimento das necessidades nesse setor. Ocorre, porém, que quase sempre a urbanização precede o desenvolvimento ou mesmo quando os dois processos têm uma progressão paralela, o desenvolvimento pode estacionar, enquanto a urbanização prossegue em ritmo ascensional.

Foi o que aconteceu em algumas regiões da América Latina no início da década de 30, quando da grande depressão econômica. Não obstante o desenvolvimento haver sofrido solução de continuidade, o processo de urbanização não se deteve, embora sua marcha fôsse menos acelerada. Também no Brasil, de 1961 a 1964, verificou-se fenômeno semelhante, pois ao passo que as atividades econômicas praticamente entraram em recesso, as taxas de urbanização apresentaram índices bastante elevados.

Mas, "o desenvolvimento econômico é condição essencial para a organização material, técnico-administrativa e eficaz da cidade. Com efeito, a provisão de habitações higiênicas, de água potável e de conjuntos residenciais, de escolas e hospitais,

1. Dr. Mário Trindade — Conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 7 de julho de 1970, pág. 1.

assim como de toda gama de serviços só pode ser realizada em termos satisfatórios à medida que aumenta a renda".²

Foi exatamente por isso que o Governo brasileiro, ao instituir, em 1964, a Política Nacional de Habitação, procurou realizar um planejamento global, com o objetivo de transformar a ação nesse importante campo não apenas num meio de irradiação dos elevados **deficits** habitacionais, mas sobretudo num fator estimulante e coadjuvante do nosso crescimento econômico.

No início das atividades do Banco Nacional de Habitação, as condições do País eram sumamente precárias, o que tornava difícil a escolha de uma estratégia que pudesse conciliar os grandes investimentos na construção de habitações com a política econômico-financeira do Governo, cuja meta principal era o combate sem tréguas ao surto inflacionário.

Naquela época, como se recorda, a inflação entrara em franca disparada, atingindo taxas superiores a 10% ao mês; a população crescia na base de 3% ao ano; havia desemprego pela dificuldade de absorção da mão-de-obra em virtude da política de contenção inflacionária; e a capacidade de endividamento do País era baixa, motivo por que o recurso ao crédito externo mostrou-se desde logo sem condições de viabilidade.

O crescimento urbano se processava com excepcional rapidez e de forma tumultuária, registrando no decênio 1950/1960 a inquietante taxa de 63%. Em consequência da intensidade de tal fenômeno, as nossas cidades estavam sendo desfiguradas, com o aparecimento de favelas, mocambos, invasões e outros aglomerados humanos cuja situação é verdadeiramente lastimável.

O **deficit** habitacional brasileiro era estimado em 8 milhões de unidades e a indústria de construção civil estava virtualmente paralisada. O **deficit**, aliás, não era apenas quantitativo, mas também qualitativo, pois metade das habitações existentes, ou seja, 6,5 milhões, não apresentavam as desejáveis condições de habitabilidade, por falta dos serviços essenciais, como água, esgoto e instalações sanitárias.

Aos **deficits** qualitativos e quantitativos, juntava-se o de demanda não satisfeita, decorrente do crescimento da população na ordem de 2.200.000 habitantes por ano, o que exigia oferta de nada menos de 440.000 unidades residenciais em cada doze meses, sem o que o equilíbrio jamais seria estabelecido.

2. Tecnologia y Sociedad — La Urbanización en America Latina —
Publicação da UNESCO, editada por J. Thone, Liège, Bélgica, 1962, pág. 37.

Várias causas contribuíram para agravar o problema, destacando-se entre elas a inflação que, como ninguém ignora, a partir de 1940 passou a causar sérias perturbações na economia nacional. Quem dispunha de dinheiro procurava protegê-lo contra a contínua desvalorização, aplicando-o de preferência em transações imobiliárias, de cunho especulativo, sobretudo nos grandes centros, nos quais proliferavam os loteamentos e as incorporações de edifícios de apartamentos, enquanto no resto do País permanecia a carência de habitações.

Com a excepcional valorização dos terrenos e edifícios, em consequência da especulação imobiliária, a classe operária foi impiedosamente excluída do processo, pois não dispunha de economias para aquisição de lotes ou construção de casa, pelos elevados preços alcançados pelos imóveis. Também a classe média inferior, com rendimento equivalente a três salários-mínimos, pelo seu modesto nível de poupança, viu-se impossibilitada de competir num mercado em que imperava a constante e violenta elevação dos preços. Por outro lado, a construção de casas para aluguel, por força de uma legislação paternalista e sem apoio na realidade, teve seu ritmo sensivelmente reduzido, o que concorreu para acentuar ainda mais a escassez de moradias.

A medida que o tempo ia passando e que a desvalorização da moeda atingia índices sempre maiores, as atividades imobiliárias se retraíam, restringindo-se, quase que exclusivamente, à incorporação de edifícios urbanos, cujo preço era pago durante a construção e estava sujeito a sucessivos reajustamentos. Dessa modalidade de operações, não apenas o operariado e a classe média inferior foram afastados; também a classe média de nível intermediário perdeu suas esperanças de adquirir casa própria, pois, a essa altura, a habitação se transformara em privilégio dos ricos ou de pessoas com renda mensal superior a dez vezes o salário-mínimo.

Como resultado de tudo isso, desorganizou-se o mercado imobiliário e, em consequência, as indústrias de construção civil e de produção de materiais de construção ficaram com suas atividades reduzidas ao mínimo absolutamente indispensável à sua sobrevivência. Os custos das construções, inclusive as de tipo popular, eram muito elevados, tornando-se, inacessíveis às classes de menor poder aquisitivo.

A êsse respeito, vale transcrever na íntegra, como altamente elucidativos os seguintes trechos da "Justificação" anexa à Exposição de Motivos nº 62, de 20 de maio de 1964, com a

qual o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica submeteram à consideração do Excelentíssimo Senhor Presidente da República o projeto da reforma habitacional:

“Diante dessa conjuntura, aos setores mais necessitados de habitação restou apenas o financiamento ou a aquisição de casa pela Caixa Econômica Federal, Institutos de Aposentadoria e Pensões e Fundação da Casa Popular, no âmbito federal.”

“As Caixas Econômicas só conseguem manter este tipo de operação porque dispõem de um volume de poupanças populares que, pelo nível de educação dos seus titulares, ou pelo seu pequeno valor unitário, não procuram aplicações definidas contra a inflação. Os IAPs aplicando nestes financiamentos suas reservas técnicas contribuíram, por essa forma, para agravar sua condição de equilíbrio financeiro originada com a falta de pagamento das contribuições do Governo e muitos empregadores.”

“A Fundação da Casa Popular só pode operar porque recebe anualmente recursos de natureza tributária.”

“Essas entidades, para atender a seus programas, simplesmente não tomaram conhecimento da inflação. Concederam financiamento a longo e médio prazos, em prestações fixas, empréstimos avidamente baseados, por meio de favores e pensões, não raro, em benefício de poucos privilegiados. Conseguiram, alguns, uma solução ao problema individual, à custa da renda transferida de outros setores, os quais, na realidade, pagaram a inflação. Todavia, esse sistema revelou-se suicida no seu desenvolvimento e na sua projeção pelo tempo. Com efeito, limitados os recursos de aplicação, a reversão do capital e juros, no prazo de 20 anos, não correspondeu, feita a atualização do valor da moeda, a 30% do seu valor. A reaplicação dos meios, que asseguraria constante oferta de novos financiamentos e casas, sofreu desgaste permanente, traduzido na diferença entre o valor nominal e o real da moeda.”

Os benefícios foram enormes para os compradores, que pagaram, em termos reais, apenas 30% do que deveriam ter pago, na hipótese de ter havido estabilização monetária. Já a instituição financiadora do imóvel adquirido, além de não haver auferido qualquer remuneração pelo capital empatado, recebeu apenas 50% do preço financiado.

“A prestação anual de amortização e juros, que no primeiro ano de contrato representava 35% do salário-mínimo vigente,

mantida em cruzeiros nominais, ao fim do contrato representava menos do que 1% do salário-mínimo. Se essa anuidade fôsse corrigida em função da perda de poder aquisitivo da moeda, ainda assim teria sido gradualmente reduzida, como percentagem sôbre o salário-mínimo em vigor em cada ano, pois o salário-mínimo tende a aumentar em termos reais, isto é, em ritmo mais rápido do que a depreciação da moeda, por força do desenvolvimento econômico do País."

Em face de um quadro de tal gravidade, seria absurdo esperar que quaisquer poupanças procurassem, voluntariamente, aplicações nesse setor. E as próprias instituições oficiais que atuavam em financiamentos desse tipo, com o passar do tempo, foram obrigadas a reduzir cada vez mais o montante de suas aplicações, pois as quantias que então recebiam, como pagamento de juros e amortização, representavam parcelas sempre menores do capital mutuado.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões não tardaram a encerrar virtualmente as atividades de suas carteiras imobiliárias, de vez que as grandes sangrias sofridas nesse setor vinham criando sérias dificuldades ao atendimento das necessidades fundamentais dos seus segurados relativamente ao pagamento de aposentadoria, pensões e outros encargos assistenciais.

Quanto à Fundação da Casa Popular, depois de 15 anos de experiência pouco fecunda, em que, não obstante os recursos orçamentários com que foi contemplada, construiu apenas 17.000 habitações em todo o País, pelos motivos acima apontados, acabou em completa exaustão financeira, com disponibilidades que mal chegavam para o pagamento de sua fôlha de pessoal.

Frente a uma conjuntura tão desalentadora, como a que acabamos de descrever, usando, sempre que possível, trechos e argumentos da citada Exposição de Motivos 62/64, o Governo não poderia continuar de braços cruzados, na posição de mero espectador. Precisava agir com presteza e energia, mas com as cautelas que a situação recomendava. A solução alvitrada aparentemente conflitava com a orientação governamental de conter a qualquer custo o processo inflacionário, como medida imprescindível ao início do saneamento das finanças.

Os fatos, porém, se encarregariam de provar exatamente o contrário.

Elaborada a estrutura geral do Plano Nacional de Habitação, teve início a institucionalização dos diversos setores e

elementos que receberam o encargo de coordenar e supervisionar sua execução.

Segundo ressalta o Dr. Mário Trindade, em sua conferência já mencionada, a estratégia escolhida previa o planejamento físico, econômico, financeiro e social, integrados e inseridos, "progressivamente, nos programas regional e nacional. Ademais, foi realizada a integração no planejamento nacional, de modo que os investimentos nas infra-estruturas econômica e social se apoiem e se reforcem".

"Tôdas essas formas de ação, contudo, devem se constituir em sistemas flexíveis, adaptáveis às mutações que a ação provoca, de sorte que, ainda aqui, a execução e o planejamento se integrem. O desdobramento da ação conseqüente provém da abertura de novos caminhos e de novas frentes, tornando-se o processo auto-excitado e auto-sustentado."

"A auto-sustentação do processo, contudo, depende de mercado, isto é, acesso permanente de novas famílias às necessidades básicas, no caso habitação e serviços urbanos. Tal se consegue com, de um lado, a redução dos custos finais da habitação; de outro, pela elevação da renda em conseqüência da ativação da economia, em escala crescente, a taxa superior à taxa de urbanização da população."

"A ampliação do mercado é, também, conseqüência da política de poupança prévia, taxa, prazos de amortização, colocando a prestação mensal para amortização da habitação numa proporção razoável da renda da família."

"Em conseqüência da estratégia exposta, é possível transformar o círculo vicioso em um verdadeiro "círculo virtuoso". Assim, a urbanização nas grandes áreas metropolitanas e nas megalópolis seria substituída pela urbanização de populações em um espectro variado, em que os diferentes tipos e tamanhos de núcleos urbanos permitam o pleno desenvolvimento da pessoa humana e o seu melhor relacionamento com os meios físico e social."

Este é o fulcro, o ponto central e fundamental da programação do Plano Nacional de Habitação: a concentração de recursos na criação de núcleos urbanos e rurais, com facilidade de comunicação com as áreas sociais limítrofes. A constituição dos referidos núcleos, precedida de cuidadoso planejamento, além de contribuir para baixar os custos dos serviços, ainda concorre para integrar as respectivas populações no processo geral de desenvolvimento sócio-econômico, pelo acesso dos habitantes às necessidades fundamentais do ser humano,

pelo aumento do consumo e pela maior participação do fator mão-de-obra no Produto Interno Bruto.

Considerada dêste ponto de vista, a habitação deixaria de ser um fim para constituir um meio de gerar novas rendas e de ativar tôda a economia.

Mas, como veremos oportunamente, a estratégia consubstanciada no Plano Nacional de Habitação não se exaure nos tópicos aqui transcritos. Ela é muito mais extensa e flexível, oferecendo alternativas que abrem possibilidades quase ilimitadas no que tange à construção e aquisição de casa própria.

Encarando-a de um ponto de vista mais amplo, podemos dizer que ela abrange um conjunto de elementos, atividades e investimentos que, pelas suas repercussões econômicas e sociais, constitui um dos pontos de apoio da política do Governo, uma vez que atende aos programas prioritários de habitação e saneamento; estimula o desenvolvimento através do aumento da taxa de investimentos; promove a saúde e o bem-estar social, não só pelo conteúdo dos programas que desenvolvem, como pela oferta de empregos que enseja; constitui forte aliado na luta contra a inflação, ao captar e investir poupanças que, de outra forma, iriam exercer pressões indesejáveis na aquisição de bens de consumo; ao aliviar pressões sobre o orçamento da União, ajuda a reduzir as emissões para a cobertura de **deficits**; e, finalmente pelas razões mencionadas e por promover a reforma urbana, com o aumento permanente do número de proprietários, contribui para a maior estabilidade social e para a segurança nacional.³

Creemos que nada se deve acrescentar ao que acima ficou dito. Passaremos a examinar agora, em sua contextura e em seus detalhes, o Plano Nacional de Habitação, empreendimento que constitui verdadeiro sistema de sistemas, estruturados e administrados pelo Banco Nacional de Habitação.

Para maior clareza da exposição e para que possamos atingir o nosso principal objetivo, que é dar uma visão global de tudo que se passa no setor, agruparemos a matéria de modo que, em cada sistema, figurem todos os elementos afins ou correlatos. Dentro dessa orientação, desenvolveremos o nosso estudo de acôrdo com o seguinte esquema básico:

- a) Sistema de Órgão de Supervisão e Execução;
- b) Sistema Financeiro de Habitação;
- c) Sistema Financeiro de Saneamento;

3. Relatório do BNH relativo ao exercício de 1969 — Volume II, páginas 12/13.

- d) Sistema de Captação de Recursos;
- e) Sistema de Prioridades;
- f) Sistema de Programas;
- g) Sistema de Fundos;
- h) Sistema de Projetos;
- i) Sistema de Garantias;
- j) Sistema de Correção das Aplicações;
- l) Sistema de Apoio Técnico;
- m) Conclusões.

SISTEMA DE ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO E EXECUÇÃO

No setor público, a elaboração, execução, supervisão e coordenação do Plano Nacional de Habitação está a cargo dos seguintes órgãos e serviços:

Órgãos federais

- Banco Nacional de Habitação (BNH);
- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU);
- Caixa Econômica Federal (CEF);⁴
- Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE);
- Caixas Militares (CM);
- Órgãos Federais de Desenvolvimento Regional;
- Sociedades de Economia Mista.

Órgãos estaduais

- Caixas Econômicas Estaduais;
- Instituições de Assistência a Servidores Estaduais;
- Companhias de Habitação.

Órgãos municipais

- Companhias de Habitação;
- Instituições de Assistência a Servidores Municipais;
- Assessorias de Planejamento.

Dentro do esquema geral da política de habitação, os órgãos federais exercem de preferência atividades de orientação, coordenação, assistência técnica e financeira, ficando reservado:

- a) aos Estados e Municípios, com a assistência do Governo Federal, a elaboração e execução de planos diretores,

4. As Caixas Econômicas Federais foram unificadas, transformando-se na Caixa Econômica Federal.

projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais;

- b) à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações, de acordo com as concepções e diretrizes urbanísticas locais.

Todo esse complexo de órgãos, serviços e instituições, quer os de natureza governamental, quer os pertinentes ao campo da iniciativa privada, deve coordenar e harmonizar os seus esforços no sentido de concentrar os recursos disponíveis em determinadas áreas e locais, visando à consecução do máximo rendimento dos fundos investidos.

Algumas das entidades aqui referidas já integravam a nossa organização administrativa, tendo apenas passado pelas indispensáveis adaptações sem as quais não poderiam atuar em campo até certo ponto estranho às suas finalidades específicas. Duas delas, entretanto, surgiram com o advento da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Trata-se do Banco Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Estas duas instituições, não só pela sua criação recente, mas pelo relevante papel que desempenham na formulação, execução e coordenação da Política Nacional de Habitação, serão objeto de estudo mais pormenorizado, para que se possa ter exata compreensão de como o Governo consegue acionar, com tanta eficiência e com tão bons resultados, a poderosa máquina que atua em todos os quadrantes do território nacional, reduzindo os **deficits** de moradia e proporcionando a cada família brasileira a oportunidade de concretizar um sonho a tanto tempo acalentado de poder morar em casa de sua propriedade.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

É a peça fundamental do sistema. De acordo com a lei que o instituiu, suas funções devem limitar-se à orientação, disciplina e assistência financeira, sendo-lhe defeso operar diretamente em financiamento, compra e venda de imóveis ou construção de habitação, salvo no tocante aos terrenos que lhe forem transferidos pela União ou no caso de realização de bens recebidos como garantia.

Não obstante dispor de autorização legal para instalar agência em qualquer parte do país, para efeito de economia e para maior entrosamento com outros órgãos vinculados ao Sistema, em suas operações estatutárias o BNH deve, preferentemente, utilizar os serviços da Caixa Econômica Federal, das

Caixas Econômicas estaduais, de bancos oficiais e de economia mista, assim como das demais entidades integrantes do Sistema Financeiro de Habitação, as quais funcionam como seus agentes ou representantes. Poderá, ainda, usar a rede bancária particular com o mesmo fim, nas localidades em que não houver agentes ou representantes daquelas instituições.

O campo de ação do Banco é muito amplo, como se pode verificar pela enumeração das principais atribuições que lhe conferiu a Lei nº 4.380/64 (arts. 17 e 18):

- a) orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH);
- b) autorizar e fiscalizar o funcionamento das sociedades de crédito imobiliário, bem como disciplinar o acesso das mesmas ao mercado nacional de capitais;
- c) incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o Sistema Financeiro de Habitação;
- d) financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais de conjuntos habitacionais, obras de serviços correlatos;
- e) refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário;
- f) financiar ou refinanciar projetos relativos a instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do País;
- g) estabelecer as condições gerais a que deverão satisfazer as aplicações do SFH quanto a limites de risco, prazo, condições de pagamento, juros e garantias;
- h) fixar os limites mínimos de diversificações de aplicações a serem observados pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro de Habitação.

No exercício de suas atribuições, o BNH deverá obedecer os limites globais e as condições gerais fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Esta medida tem por fim impedir que as operações do Sistema Financeiro de Habitação, que envolvem a aplicação e movimentação de recursos em larga escala, possam divergir da orientação da política financeira, monetária e econômica do Governo, causando desequilíbrios e perturbações altamente prejudiciais à reabilitação financeira do País.

Dada sua condição de banco de investimentos, o BNH não recebe depósitos diretamente do público. Poderá aceitá-los, no entanto, desde que se trate:

- a) de entidades governamentais, autárquicas, paraestatais e de economia mista;
- b) das entidades do Sistema Financeiro de Habitação;
- c) que resultem de operações realizadas pelo Banco ou aquelas a que esteja diretamente vinculado.

Além destes recursos, para a realização de suas finalidades, é-lhe facultado contrair empréstimo no País ou no exterior. Todavia, suas fontes principais de suprimento, através das quais vem promovendo verdadeira revolução no setor habitacional, são o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, as cadernetas de poupança e as letras imobiliárias. Estes mecanismos de alimentação do Sistema Financeiro de Habitação serão convenientemente estudados no capítulo referente ao Sistema de Captação de Recursos, no qual incluiremos também, pela sua capacidade de produzir rendas, o mercado de hipotecas.

Em outro tópico deste trabalho, já vimos que o BNH não pode agir diretamente em financiamentos, compra, venda ou construção de habitação. Entretanto, sua esfera de atuação se estende a outras modalidades de operações, abrangendo a prestação de garantia em financiamentos obtidos no País e no exterior pelas entidades vinculadas ao SFH; a manutenção de carteiras de seguros; a manutenção de carteira de redesconto para garantir a liquidez do Sistema; o financiamento ou refinanciamento da elaboração ou execução de projetos de construção de conjuntos habitacionais, instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas; o financiamento parcial dos créditos concedidos pelas sociedades de crédito imobiliário etc.

O Banco é administrado por um Colegiado (Conselho de Administração) e por uma Diretoria.

O Conselho se compõe do Presidente do Banco, que o preside, tendo apenas voto de qualidade; dos diretores, do Superintendente do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e de seis a nove Conselheiros, com mandato de três anos, renovável anualmente pelo terço.

Ao Conselho de Administração, além de suas funções normativas, cabe aprovar o orçamento de custeio, recursos e aplicações do Banco; criar e extinguir cargos e funções, fixando os respectivos vencimentos, mediante proposta do Diretor-Superintendente; dirimir dúvidas quanto aos direitos, vantagens e deve-

res dos funcionários; examinar e aprovar os balanços financeiro e patrimonial; examinar a prestação anual de contas da Diretoria, emitindo parecer a respeito.

A Diretoria é constituída do Presidente, demissível **ad nutum**, do Diretor-Superintendente e de dois Diretores, todos com mandato de quatro anos.

Os membros da Diretoria e três membros do Conselho de Administração são escolhidos entre cidadãos de reconhecida idoneidade moral e comprovada capacidade em assuntos econômico-financeiros. Dois outros membros do Conselho devem ser recrutados entre especialistas em saúde pública e previdência social.

SERFHAU

Por fôrça do disposto no art. 54 da Lei nº 4.380/64, a antiga Fundação da Casa Popular foi transformada no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), sob a forma de autarquia.

Depois do BNH, é o SERFHAU a entidade mais importante no Sistema Nacional de Habitação, notadamente no que tange à realização de planejamentos e à prestação de assistência técnica, pois a ele compete:

- a) promover pesquisas e estudos relativos ao **deficit** habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação;
- b) promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, os quais deverão necessariamente ser acompanhados de programas educativos e de desenvolvimento e organização da comunidade;
- c) fomentar o desenvolvimento da indústria de construção, através de pesquisas e assistência técnica, estimulando a iniciativa regional e local;
- d) incentivar o aproveitamento da mão-de-obra e dos materiais característicos de cada região;
- e) estimular a organização de fundações, cooperativas, mútuos e outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes assistência técnica;
- f) incentivar a investigação tecnológica, a formação de técnicos, em qualquer nível, relacionados com a habitação e urbanismo;

- g) prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração de planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação, por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais;
- h) prestar assistência técnica aos Estados, aos Municípios e às empresas do País para constituição, organização e implantação de entidades de caráter público, de economia mista ou privadas, que tenham por objetivo promover a execução de planos habitacionais ou financiá-los, inclusive assisti-los para se candidatarem aos empréstimos do BNH ou das sociedades de crédito imobiliário;
- i) estabelecer normas técnicas para a elaboração de Planos Diretores, de acordo com as peculiaridades das diversas regiões do País.

SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), destinado a fornecer recursos para construção e aquisição de casa própria, máxime pelas classes de menor renda, é constituído dos seguintes órgãos:

- a) Banco Nacional de Habitação (BNH);
- b) Caixa Econômica Federal;
- c) Caixas Econômicas Estaduais;
- d) Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE);
- e) Clubes, Caixas e Associações Militares;
- f) Instituições de Previdência e Assistência a Servidores Estaduais e Municipais;
- g) Bancos oficiais e particulares, quando devidamente credenciados;
- h) Sociedades de Crédito Imobiliário;
- i) Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento que disponham de carteira de crédito imobiliário;
- j) Associações de Poupança e Empréstimo (APE);
- l) outros órgãos federais, estaduais e municipais em que haja participação majoritária do poder público e que operem no financiamento de habitações e obras correlatas.

Examinaremos a seguir, em breves comentários, a posição das principais entidades acima mencionadas no Sistema Financeiro de Habitação.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

É o órgão de orientação, coordenação e centralização de toda a programação do Sistema.

Com um capital e reservas de Cr\$ 578,6 milhões de cruzeiros, ao encerrar o seu quinto exercício financeiro, em dezembro de 1969, apresentava um ativo de 4,5 bilhões de cruzeiros.

No que se refere aos programas habitacionais, o BNH age, ora como banco de investimento, ora como banco central do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Como banco de investimento, concede financiamento por intermédio dos diversos agentes do SFH, através de quatro programas básicos:

- a) Programa de Financiamento do Mercado Rural;
- b) Programa de Financiamento Popular do Mercado Urbano;
- c) Programa de Financiamento Econômico do Mercado Urbano;
- d) Programa de Financiamento Médio do Mercado Urbano.

Na qualidade de banco central do SBPE, compete-lhe estimular e garantir, no campo financeiro, as operações das entidades integrantes desse Sistema, que são as Caixas Econômicas (federal e estaduais), as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo. Neste setor, o banco atua através do Programa Habitacional de Estímulo e Garantia ao SBPE.

Há ainda os financiamentos dos programas complementares de saneamento, de materiais de construção e de apoio técnico e logístico ao Plano Nacional de Habitação e respectivos subprogramas.

De tudo isso se infere que, embora legalmente impossibilitado de operar diretamente no financiamento de construção ou aquisição de imóveis, sem a cobertura financeira do BNH e sem a sua ação coordenadora, dificilmente o Governo teria conseguido atingir, em tão pouco tempo, no campo habitacional, resultados tão expressivos como os até agora registrados.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Pelo Decreto nº 55.279, de 22 de dezembro de 1964, as Caixas Econômicas Federais foram adaptadas ao Sistema Financeiro de Habitação, transformando-se num dos valiosos instrumentos de ação do Governo no setor.

Através de acôrdos ou convênios, aquelas instituições passaram a integrar os esquemas de financiamento para aquisição ou construção de residências, com excelentes resultados, mercê da experiência que já possuíam em longos anos de operação no ramo imobiliário.

Pelos serviços que presta ao BNH, a Caixa⁵ recebe uma taxa remuneratória fixada nos convênios ou contratos celebrados. Também suas agências ou sucursais podem ser utilizadas pelo Banco, como seus representantes.

CAIXAS ECONÔMICAS ESTADUAIS

A participação dessas entidades é mais ou menos semelhante à da Caixa Econômica Federal, com as indispensáveis adaptações decorrentes da necessidade de melhor entrosamento com organismos pertencentes a outra esfera do Governo.

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA
DOS SERVIDORES DO ESTADO (IPASE)

A exemplo das demais instituições congêneres, estaduais e municipais, o IPASE já possuía, à época em que foi incluído no Sistema Financeiro de Habitação, longa e preciosa experiência na construção e financiamento de residências para seus segurados.

É certo que seus programas de aplicação neste setor haviam sofrido deformações decorrentes do processo inflacionário e, por isso mesmo, estavam reduzidos a proporções insignificantes ou quase paralisados.

Graças à adoção do princípio da correção monetária nas operações imobiliárias, essas instituições readquiriram condições de retomar suas atividades no campo habitacional. E conseguiram fazê-lo com maior economia e eficiência, procurando atender, assim, sua numerosa clientela que é constituída, como se sabe, daqueles que prestam seus serviços ao Estado.

5. Por força da unificação recentemente efetuada, existe hoje apenas a Caixa Econômica Federal.

Para possibilitar a ampla participação dessas autarquias no Plano Habitacional, o Conselho de Administração do BNH baixou a Resolução nº 96/66, pela qual o IPASE e órgãos assemelhados, além dos recursos que conseguirem angariar (contribuição dos seus associados, doações, empréstimos, etc.), ainda contam com fundos fornecidos por aquele Banco, desde que devidamente credenciados e que apresentem programas habitacionais exequíveis. Devem, ainda, promover as necessárias alterações em suas normas de funcionamento, dando inclusive autonomia contábil e operacional a suas atividades ligadas ao setor de habitação.

Os fundos arrecadados são depositados em bancos oficiais ou na Caixa Econômica Federal e, enquanto não forem investidos na compra de terrenos, construção ou financiamento de habitações, podem ser aplicados em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional ou em Letras Imobiliárias, para que mantenham seu poder aquisitivo.

Na concessão dos financiamentos, foram adotados critérios gerais e impessoais, de modo que tôdas as categorias funcionais sejam atendidas, independentemente da posição social ou política dos postulantes.

CLUBES, ASSOCIAÇÕES E CAIXAS MILITARES

As entidades em epígrafe, quando da promulgação da Lei nº 4.380/64, também já eram possuidoras de grande experiência na construção e financiamento de habitações para seus associados e, conseqüentemente, teriam necessariamente de ser incluídas num esquema em que se procura dar solução global ao problema da habitação no País.

A RC⁶ nº 73/66, de 6 de julho de 1966, permitiu sua participação na construção e financiamento de residências para os elementos pertencentes aos seus quadros sociais. Os recursos, as condições e os critérios para concessão dos empréstimos são, de modo geral, os mesmos previstos para o IPASE, razão por que nos dispensamos de maiores explicações a respeito.

BANCOS OFICIAIS E PARTICULARES

Todos os bancos oficiais e particulares poderão, desde que devidamente credenciados, funcionar como agentes financeiros do BNH, repassando recursos de diversos fundos instituídos por aquela autarquia.

6. Os atos normativos do BNH são expedidos através de RC (Resoluções do Conselho de Administração) ou RD (Resoluções da Diretoria).

A matéria está disciplinada em numerosas resoluções dos órgãos diretores do Banco, entre as quais se destaca a RC nº 30/67, que aprovou o Programa de Financiamento de Materiais de Construção (FIMACO) e respectivos Subprogramas (RECON, REGIR, REINVEST).

Cada estabelecimento bancário, no ato de sua inscrição como Agente, recebe o encargo de operar em determinado Subprograma, segundo as condições gerais estabelecidas pelo BNH.

SOCIEDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO (SCI)

A Lei nº 4.380/64, em seu art. 35, previu a criação de instituições de crédito especializadas, sob a forma de sociedades anônimas, destinadas a propiciar amparo financeiro a operações imobiliárias relativas a incorporações, construção, venda ou aquisição de habitações. São as Sociedades de Crédito Imobiliário que integram o Sistema Financeiro Nacional, têm sua organização e funcionamento dependentes de prévia autorização do Banco Central, se nacionais, ou do Poder Executivo, se estrangeiras.

Essas sociedades desempenham, no Sistema Financeiro de Habitação, papel de importância capital, de vez que possuem capacidade de gerar recursos e atuam em várias modalidades de financiamento, tais como: a) abertura de crédito em favor de empresários para financiamento de empreendimentos relativos à construção de habitações destinadas a venda a prazo; b) abertura de crédito para construção ou aquisição de casa própria com liquidação a prazo do crédito utilizado; c) desconto mediante cessão de direito de receber a prazo o preço da construção ou venda da habitação.

Os financiamentos concedidos pelas SCI estão sujeitos a certas limitações. Elas não podem, por exemplo, contratar empréstimos que, em conjunto, atinjam valor acima de sua capacidade de obtenção de recursos de terceiros.

SOCIEDADES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO (SCFI)

As Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento podem integrar o Sistema Financeiro de Habitação, bastando, para tanto, que organizem e ponham em funcionamento carteiras de crédito imobiliário.

ASSOCIAÇÕES DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO (APE)

Pelo Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, foi autorizada a constituição e funcionamento de sociedades de poupança e empréstimo (APE), que são obrigatoriamente organizadas sob a forma de sociedades civis, de âmbito regional restrito, com a finalidade de propiciar e facilitar a aquisição de casa própria a seus associados, bem como captar, incentivar e disseminar o hábito de poupança.

As APE integram o Sistema Financeiro de Habitação e possuem as seguintes características essenciais:

- a) a formação de vínculo societário, para todos os efeitos legais, através de depósitos em dinheiro efetuados por pessoas físicas interessadas em delas participarem;
- b) a distribuição aos associados, como dividendo, da totalidade dos lucros líquidos operacionais, uma vez deduzidas as importâncias destinadas à formação dos fundos de reserva e de emergência e à participação da administração nos resultados apurados.

Estas entidades podem conceder financiamentos diretamente aos seus associados, para construção ou aquisição de casa própria, assim como a empresas construtoras ou a incorporadores, para realização de empreendimentos ligados à construção ou revenda de unidades habitacionais para associados.

Em qualquer caso, os financiamentos são garantidos por hipoteca a favor da Associação, além de outras exigências de caráter subsidiário, que poderão ser estabelecidas visando ao retorno dos recursos emprestados.

É ainda facultado às APE o financiamento da aquisição de imóveis com mais de 180 dias de "habite-se", desde que o respectivo proprietário concorde em receber o preço da venda por meio de crédito em conta de depósito especial, com o principal dividido em prazos fixos de 1 a 5 anos, aberta à Associação, sendo facultada a retirada do depósito antes do prazo se ficar comprovado que os recursos correspondentes serão aplicados na construção de unidades habitacionais.

COOPERATIVAS HABITACIONAIS

As Cooperativas Habitacionais vêm prestando relevantes serviços na execução do Plano Nacional de Habitação.

Organizadas de acordo com sua legislação específica e com as normas complementares baixadas pelo BNH, estas ins-

tuições propiciam a diversas camadas da população, notadamente as de renda mais modesta, a oportunidade de escolher, entre as várias modalidades de empréstimos que lhe são oferecidas, aquela que melhor se ajuste às suas possibilidades financeiras para aquisição de casa própria.

As Cooperativas Habitacionais são organizações mutualistas, de tipo fechado, sem fins lucrativos, com número prefixado de associados, tendo como finalidade exclusiva a realização de planos habitacionais para seus cooperados, através de um sistema de poupança e amortização. Dessa forma, tais instituições operam com recursos próprios e com os oriundos de financiamentos.

INSTITUTOS DE ORIENTAÇÃO ÀS COOPERATIVAS HABITACIONAIS (INOCOPs)

A despeito de não integrarem o SFH, os INOCOPs são estudados neste capítulo em face de sua direta vinculação com as atividades das Cooperativas Habitacionais.

Estes Institutos surgiram para orientar tècnicamente as Cooperativas, quer quanto à sua organização, quer quanto à aplicação dos vultosos recursos que lhes são confiados.

Trata-se de um tipo de sociedade civil, sem fins de lucro, voltados para os problemas habitacionais em geral, no âmbito das cooperativas, e, em especial, para aquelas que se dedicam ao financiamento de unidades residenciais para a classe operária.

Dirigidos por um Conselho de Administração, composto de um Diretor-Presidente, dois diretores e dois Conselheiros, a esses órgãos é permitido receberem assistência financeira do BNH para sua efetiva instalação.

Pela prestação de seus serviços, os INOCOPs poderão cobrar das cooperativas assessoradas uma taxa de retribuição para cobertura dos seus custos operacionais, a qual visa garantir a qualidade e continuidade dos trabalhos oferecidos.

SISTEMA FINANCEIRO DE SANEAMENTO

O Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) compreende um complexo de órgãos e serviços e tem como objetivo fundamental a implantação de uma política realista no campo do saneamento, mediante o fornecimento de numerário para a execução dos Subprogramas REFINAG e REFINESG, de que falaremos mais adiante.

Para a concretização de tal política, o SFS maneja recursos provenientes do Fundo de Financiamento para o Saneamento (FISANE) e dos Fundos de Águas e Esgotos (FAE), êstes de âmbito estadual e municipal.

O Sistema tem como órgão central o Banco Nacional de Habitação e suas aplicações se processam através de dois tipos de agentes, devidamente credenciados pelo BNH: Agentes Financeiros e Agentes Promotores.

Como Agentes Financeiros, citam-se as seguintes entidades:

- a) bancos em que a União, os Estados e os Municípios sejam acionistas majoritários;
- b) bancos estaduais e regionais de desenvolvimento;
- c) Caixa Econômica Federal;
- d) Caixas Econômicas estaduais;
- e) companhias estaduais de desenvolvimento.

Funcionarão como Agentes Promotores:

- a) governos estaduais e municipais;
- b) órgãos regionais de desenvolvimento;
- c) outras entidades ligadas ao Sistema de Saneamento.

SISTEMA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Para execução de um empreendimento das dimensões do Plano Nacional de Habitação, é claro que o Governo precisaria buscar, fora das fontes tradicionais (orçamentária e fiscal), os vultosos recursos financeiros a serem empregados. Recorrer ao Orçamento da União seria repetir erros anteriores, além de exercer pressões inconvenientes, de natureza inflacionária, num momento em que os responsáveis pela recuperação de nossas finanças começavam a desenvolver esforço vigoroso no sentido de reduzir o ritmo da inflação.

Um grupo de técnicos foi incumbido de estudar o assunto e encontrar a solução capaz de compatibilizar os grandes desembolsos do PNH com o combate ao processo inflacionário. Montou-se, então, um esquema de captação de recursos na área privada, cujos principais instrumentos serão a seguir analisados.

FUNDO DE GARANTIA DE TEMPO DE SERVIÇO (FGTS)

A Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, instituiu um engenhoso processo de geração de recursos, que recebeu a denominação de "Fundo de Garantia de Tempo de Serviço".

De acôrdo com o estabelecido no citado diploma legal e no Decreto-lei nº 20/66, que alterou alguns dos seus dispositivos, tôdas as emprêsas sujeitas à Consolidação das Leis do Trabalho ficaram obrigadas a depositar em estabelecimento bancário, dentre os indicados pelo Banco Central, em contas vinculadas, 8% da remuneração paga no mês anterior a cada empregado que optar pelo nôvo regime, excluídas apenas as parcelas não mencionadas nos arts. 457 e 458, da CLT.

Os depósitos são feitos em nome dos empregados, exceto no caso dos não-optantes, em que as contas vinculadas são abertas em nome da emprêsa.

As contas que integram o FGTS abrangem três categorias:

- a) contas-optantes, que têm como titulares os empregados que optarem pelo nôvo regime;
- b) contas-emprêsas, que têm como titulares as emprêsas e que são individualizadas em relação aos empregados não-optantes;
- c) conta geral, que tem como titular o BNH, destinada ao depósito das diferenças entre o montante do FGTS e o valor correspondente à soma dos valôres das contas mencionadas nas alíneas "a" e "b".

O total dos depósitos nas contas vinculadas constitui o "Fundo de Garantia de Tempo de Serviço", que é administrado pelo Banco Nacional de Habitação, com a colaboração de um Conselho Curador.

Os recursos do Fundo são aplicados, com juros e correção monetária, diretamente pelo Banco e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro de Habitação ou, ainda, por estabelecimentos bancários para êsse fim credenciados, como seus agentes financeiros, segundo normas fixadas pelo BNH e aprovadas pelo Banco Central.

As aplicações dos recursos do FGTS se processam de conformidade com programação previamente elaborada, devendo as operações respectivas preencher os seguintes requisitos: a) existência de garantia real; b) estabelecimento de cláusula de correção monetária; c) rentabilidade superior ao custo do dinheiro depositado, inclusive juros.

Não obstante as deficiências de fiscalização e o crescimento dos saques em relação aos depósitos brutos, o FGTS vem produzindo recursos de grande monta, com os quais o BNH conseguiu acelerar o ritmo de execução de seu plano habitacional.

Já vimos que, na área do BNH, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço representa a principal fonte de recursos com que conta o Governo para execução do Plano Nacional de Habitação. Trata-se, porém, de poupança compulsória, que alcança apenas dois setores da população, ou sejam, as classes empresariais e os empregados em organizações privadas.

Um ambicioso empreendimento, como o que estamos estudando, exige, para sua completa concretização, o emprêgo de somas verdadeiramente fabulosas. E recursos de tal monta só poderiam ser levantados com a participação de tôdas as classes da população, de vez que o Governo, ao iniciar-se a reforma habitacional, repeliu desde logo a possibilidade da utilização de contribuições de natureza fiscal ou orçamentária.

Ao lado do FGTS, outro mecanismo bastante simples, mas de extraordinária eficácia, foi concebido e pôsto em prática. Referimo-nos às "Cadernetas de Poupança", por meio das quais a Caixa Econômica Federal, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Associações de Poupança e Empréstimo (APE) e as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, que operam carteiras imobiliárias, vêm canalizando para o Sistema Financeiro de Habitação recursos financeiros em grandes quantidades.

O processo se reveste de extrema simplicidade. Qualquer cidadão que disponha de **superavit** em seu orçamento familiar comparece a uma das entidades acima referidas e, em poucos minutos, consegue abrir sua conta de poupança, recebendo como comprovante a respectiva caderneta. As contas, quanto aos aspectos formais, são mais ou menos iguais às que comumente são abertas nos estabelecimentos bancários; na essência, porém, há diferenças fundamentais, de vez que os depósitos de poupança passam a render, conforme o caso, dividendos, juros e correção monetária.

Graças a essa modalidade de depósito, o Governo conseguiu atrair economias dispersas, de poupadores não tradicionais, que em conjunto atingem quantias muito elevadas.

LETRAS IMOBILIÁRIAS

Na conformidade do estatuído no art. 44 da Lei nº 4.380/64, o Banco Nacional de Habitação, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investi-

mento, que mantenham carteiras imobiliárias, poderão colocar no mercado de capitais letras imobiliárias de sua emissão.

As letras imobiliárias representam outra forma de captação de recursos para o financiamento da construção ou aquisição de casa própria.

Dois são os principais tipos desses títulos de crédito:

- a) letras tipo "C" ou de Renda, emitidas com o prazo mínimo de três anos e máximo de dez, e com valores nominais de 50, 100, 200, 500, 1.000 e 5.000 cruzeiros. São pagas ao portador à data do respectivo vencimento;
- b) letras tipo "D" ou de poupança, emitidas com prazo nunca inferior a um ano e com valores nominais de 5, 10, 20, 50 e 100 UPC.⁷

As Letras Imobiliárias podem ser ao portador ou nominativas. A transferência das primeiras se faz por simples tradição, a exemplo do que ocorre com as ações ao portador. Quanto às nominativas, exige-se a averbação do nome do adquirente no Livro de Registro e no próprio certificado ou, ainda, mediante o endosso em prêto no título, datado e assinado pelo endossante.

As Letras Imobiliárias rendem juros de 8% ao ano e correção monetária idêntica à fixada para as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. A opção por um ou por outro tipo é que define a diferença na percepção dos rendimentos.

Num como no outro tipo, os juros e a correção monetária são abonados trimestralmente. Nas do tipo "C", no entanto, o adquirente pode receber o rendimento no fim de cada trimestre. Já nas do tipo "D" ou de poupança, os benefícios se acumulam de tal maneira que se tem um valor capitalizado, pago no vencimento da letra.

As letras imobiliárias são ativos financeiros de grande rentabilidade e segurança. Para se ter uma idéia da aceitação desses títulos, nas diversas alternativas de investimento, basta dizer que as letras de poupança (tipo "D"), em 1969, apresentaram rendimento superior a 27%.

Pelas características acima enumeradas, as Letras Imobiliárias têm larga acolhida junto ao público investidor, gerando consideráveis recursos para o Sistema Financeiro de Habitação.

7. UPC é a sigla de Unidade Padrão do Capital do BNH. Seu valor é fixado de acordo com o preço reajustado trimestralmente das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Em julho do corrente ano, o valor de cada UPC correspondia a Cr\$ 44,67.

MERCADO DE HIPOTECAS

O mercado de hipotecas foi instituído com a finalidade de produzir recursos para o atendimento dos seguintes objetivos: a) estimular a construção de novas habitações em áreas onde se faça necessário pelo insatisfatório desenvolvimento de outros meios de captação de recursos; b) reativar a indústria de construção civil e aumentar os níveis de emprêgo locais; c) aplicar disponibilidades não comprometidas em outros programas; d) servir como instrumento regulador e reserva de liquidez do mercado.

Pela Resolução nº 101/66, do Conselho de Administração do BNH, ficou aquela autarquia autorizada a adquirir ou prometer adquirir, nos mercados locais, créditos hipotecários corrigidos e assegurados, observadas as normas disciplinadoras da espécie.

Para o desempenho de mais esta incumbência, o BNH ficou autorizado a credenciar Agentes e Iniciadores, em todo o território nacional. Podem exercer as funções de Agentes a Caixa Econômica Federal, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimo; como Iniciadores, com exceção do próprio banco, podem operar quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, integrantes ou não do Sistema Financeiro de Habitação, titulares iniciais dos créditos a serem negociados.

Para fins de aquisição de hipotecas, os programas e projetos serão selecionados pela seguinte ordem de preferência:

- a) inversões compensatórias da falta de atividade de outros órgãos locais do SFH;
- b) inversões para ativação local da economia;
- c) inversões para equilíbrio do mercado local de hipotecas;
- d) aplicações do FGTS, quando não utilizadas as disponibilidades em outros projetos;
- e) inversões onde houver órgão de planejamento local integrado.

Fixou-se em 730 UPC o valor médio dos imóveis objeto de hipoteca. Os prazos para liquidação foram estipulados em 5, 6, 8, 10, 12, 15, 18 e 20 anos, e os juros em 10% ao ano. Procurou-se, dessa forma, compatibilizar a prestação mensal com a renda média das classes a que se destinem as residências.

OUTRAS FORMAS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Além das fontes anteriormente estudadas, o Sistema Financeiro de Habitação conta, ainda, com os seguintes instrumentos da captação de recursos para suas aplicações:

- a) empréstimos externos e internos;
- b) depósitos de entidades governamentais, autárquicas e paraestatais;
- c) repasse dos diversos fundos;
- d) retorno das quantias emprestadas, acrescidas de juros e correção monetária;
- e) taxa de administração do FGTS, taxas de administração e de assistência técnica;
- f) recursos oriundos das Cooperativas Habitacionais (Poupança dos cooperados);
- g) recursos próprios de várias instituições autorizadas a operar no SFH (Caixas, Clubes e Associações militares, IPASE etc.);
- h) recursos particulares de pessoas filiadas a essas instituições;
- i) depósitos a prazo fixo e depósitos diversos;
- j) doações, contribuições e subvenções de qualquer natureza.

SISTEMA DE PRIORIDADES

Num país de dimensões continentais como o nosso, com uma taxa de crescimento demográfico das mais elevadas, com regiões inteiramente diversificadas quanto ao desenvolvimento econômico e com enormes **deficits** de moradias, os responsáveis pelo planejamento da reforma habitacional teriam que estabelecer rigorosa escala de prioridades para os investimentos, objetivando evitar a dispersão de esforços e recursos, bem como assegurar sua utilização em áreas e programas de relevante interesse social.

Na elaboração do Plano Nacional de Habitação, estes aspectos foram devidamente considerados. Assim é que a Lei nº 4.380/64, em seu art. 4º, condicionou a concessão de empréstimos, para construção ou aquisição de casa própria, à fiel observância das seguintes prioridades:

- a) conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos, invasões e outros aglomerados com condições sub-humanas de habitabilidade;

- b) projetos de cooperativas e outras entidades associativas;
- c) projetos de governos estaduais e municipais, que já disponham de áreas urbanizadas, possibilitando o imediato início das obras;
- d) projetos da iniciativa privada que contribuam para a rápida e efetiva solução do problema habitacional;
- e) projeto de construção de abrigos para as populações rurais.

Pelo exame da lista de prioridades, verifica-se que mais uma vez o Governo basileou sua conduta por critérios gerais e de cunho eminentemente social, por isso que, sem frustrar as aspirações dos que possuem meios de pleitear e obter financiamento para construção ou aquisição de casa própria, procurou concentrar recursos em projetos capazes de produzir maior rendimento no que se refere ao atendimento das classes menos favorecidas.

SISTEMA DE PROGRAMAS

I — PROGRAMAS HABITACIONAIS

Embora predomine, no planejamento habitacional, a orientação de se estabelecer tratamento preferencial para as classes de menor renda e, portanto, as mais carentes de assistência oficial, diversas alternativas são também oferecidas a outras camadas da população, para que cada qual escolha aquela que lhe possibilite adquirir ou construir sua casa própria. Apenas as condições não são as mesmas para todos, pois ao passo que para os mais necessitados os prazos são maiores, os juros, menores e os financiamentos, integrais, à medida que crescem as rendas dos pretendentes, os prazos diminuem, os juros aumentam e os financiamentos vão se tornando mais reduzidos, exigindo suplementação à conta da poupança dos interessados.

Dentro dessas diretrizes, os programas habitacionais foram divididos basicamente em mercado rural e mercado urbano, este subdividido em três faixas, de acordo com os valores unitários dos empréstimos e tendo em vista a renda familiar mínima considerada necessária.

Como partes integrantes e complementares da programação habitacional, temos o Programa de Estímulo e Garantia do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Subprograma RECON.

Analisaremos a seguir, através de breves comentários e do resumo de tópicos do Relatório do BNH referente ao exercício de 1969, os diversos programas habitacionais estruturados e executados pelo citado Banco, com a cooperação financeira das demais entidades competentes do Sistema.

a) PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DO MERCADO RURAL

A elaboração e implantação deste Programa, assim como a avaliação dos seus resultados apresentam sérias dificuldades, uma vez que, além de totalmente despreparadas para receberem os benefícios proporcionados pelo Governo, as pessoas por ele atingidas se acham espalhadas por áreas de considerável extensão, o que constitui obstáculo à distribuição dos financiamentos projetados.

Ademais, a garantia dos empréstimos via de regra não pode ser oferecida pelos beneficiários finais dos investimentos, tendo em vista que, na esmagadora maioria dos casos, são eles simples posseiros ou arrendatários das terras que ocupam. Também no tocante à correção monetária, os responsáveis pelo Plano Nacional de Habitação terão que procurar uma solução aplicável, aos financiamentos rurais, pois, como se sabe, o crescimento da renda no setor primário não tem acompanhado a evolução dos índices de preços por atacado.

Entre as medidas que as autoridades vêm estudando, com o objetivo de dar justa solução ao problema e levar a urbanização ao homem do campo, abrindo novas perspectivas de desenvolvimento econômico, inclui-se o incentivo ao financiamento de agrovilas, com a participação de outros órgãos governamentais. Esta solução ensejaria a eliminação de algumas das dificuldades até agora encontradas, pois a correção monetária incidiria apenas sobre uma parcela do empréstimo, devendo a outra parte, oriunda de recursos fornecidos por órgãos oficiais não ligados ao plano habitacional, ficar livre desse ônus que sobrecarrega de forma insuportável o orçamento das famílias de baixa renda.

O valor unitário dos empréstimos previstos no programa em estudo foi fixado em 150 UPC. Esta quantia, à primeira vista, parece pouco expressiva, mas na realidade não o é, uma vez que esse tipo de habitação é construído com materiais obtidos no próprio local e com a participação dos interessados.

Apesar de o Programa de Financiamento do Mercado Rural ainda não haver sido integralmente regulamentado, já se acha

em execução uma experiência-piloto, através de contrato de empréstimo com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de promover o refinanciamento de 700 unidades habitacionais e obras de instalação sanitária e acréscimo em pelo menos 1.300 habitações rurais, com um investimento global da ordem de dez milhões de cruzeiros, 86% dos quais serão cobertos por financiamentos do Banco Nacional de Habitação.

Para o triênio 1970/1972, o BNH aplicará no Financiamento do Mercado Rural a importância de 2,5 milhões de UPC.

b) FINANCIAMENTO POPULAR DO MERCADO URBANO

Através deste programa, será financiada a aquisição de casa própria para famílias com renda igual ou superior a um salário-mínimo regional. Os empréstimos no setor são limitados ao máximo de 200 UPC.

Nesta faixa se concentram os que vivem em habitações precárias, em condições sub-humanas, e para quem os financiamentos do BNH constituem o único meio de obtenção de uma casa confortável, especialmente no que se refere à higiene e à ausência de promiscuidade.

Para este grupo, o Governo procurou estabelecer maiores facilidades para aquisição de unidades residenciais. Os prazos de amortização dos empréstimos foram consideravelmente dilatados (240 meses), os juros variam de 4,5 a 6% ao ano, de acordo com o montante do empréstimo, e os financiamentos dos mutuários finais serão de 100% do valor do imóvel, estimado em 187 UPC, contribuindo o BNH com 83% dos recursos, ficando o restante a cargo dos Agentes.

No triênio de 1970/1972, o citado Banco deverá aplicar neste programa quantia equivalente a 24,9 milhões de UPC, ou seja 22% do total previsto para os programas habitacionais. Se tudo correr de acordo com o planejamento elaborado, até 1972 serão construídas 162.000 unidades residenciais, número que, embora bastante eloquente, representa somente 29% da demanda nesta modalidade de mercado.

c) FINANCIAMENTO ECONÔMICO DO MERCADO URBANO

O objetivo deste programa é financiar a aquisição de casas destinadas a famílias com renda mensal de pelo menos 6,20 UPC e que tenham possibilidades de contrair empréstimos cujos valores se situem entre 200 e 400 UPC.

As aplicações neste programa, no período de 1970 a 1972, estão orçadas em 51 milhões de UPC, quantia correspondente a 45% do total dos recursos destinados ao setor habitacional. Este percentual elevado se justifica pelo fato de se concentrar nesta faixa a maior demanda de habitação.

Por se tratar de classe de renda superior à auferida pelos beneficiários do Mercado Popular, os juros variam de 7 a 10% ao ano, de acordo com o valor do empréstimo, e os prazos de amortização foram reduzidos para 20, 18 e 15 anos.

O número de unidades residenciais a serem financiadas no triênio deve elevar-se a 172.000, ao preço médio de 296 UPC. A participação do BNH no programa está fixada em torno de 75% dos financiamentos previstos.

d) FINANCIAMENTO MÉDIO DO MERCADO URBANO

Na execução do programa em epígrafe, o Governo procurará atender às famílias com renda mensal a partir de 19,20 UPC e que tenham condições de obter empréstimos entre 400 e 720 UPC.

As aplicações neste programa, avaliadas em 10 milhões de UPC, correspondem somente a 9% do total das disponibilidades do BNH para o setor de habitação. Explica esta reduzida percentagem o fato de se tratar de investimentos cujos beneficiários dispõem de maior capacidade financeira e, portanto, de melhores possibilidades de adquirir casa própria mediante a utilização de outras fontes de financiamento.

Como o valor médio das unidades deste plano deve ser de aproximadamente 475 UPC, prevê-se que as unidades financiadas atingirão o total de 21.000.

Os juros pagos pelos mutuários finais são fixos, isto é, 10% ao ano, variando apenas os prazos de amortização que foram estipulados em 12, 10 e 8 anos, conforme a faixa de financiamento.

e) PROGRAMA DE GARANTIA E ESTÍMULO AO SBPE

Este programa opera numa área que abrange grandes contingentes da população dotados de maior poder aquisitivo.

Para o triênio 1970/1972, as previsões orçamentárias do Sistema Financeiro de Habitação consignam recursos superiores a 123 milhões de UPC, destinados a financiar a construção e aquisição de casa própria para as famílias compreen-

didadas nesta faixa. O valor médio dos financiamentos é de 586 UPC. Durante a execução do programa, no triênio acima mencionado, calcula-se que serão construídas 211.000 unidades residenciais.

f) SUBPROGRAMA RECON

O subprograma RECON, cuja finalidade precípua é a interiorização do crédito para compra de materiais de construção, será estudado com minúcias no capítulo relativo ao Programa de Financiamento de Materiais de Construção (FIMACO).

g) OUTRAS POSSIBILIDADES DE AQUISIÇÃO OU CONSTRUÇÃO DE CASA PRÓPRIA

Além dos programas que acabamos de passar em revista, outras facilidades são propiciadas aos que não dispõem de casa própria, dentre as quais citaremos as seguintes:

- a) construção de edifícios de apartamentos em condomínio;
- b) construção de vilas e conjuntos residenciais em condomínio, por particulares;
- c) construção de residências através de cooperativas das diversas categorias profissionais;
- d) construção de residências para servidores públicos, pelo IPASE e instituições congêneres (estaduais e municipais);
- e) construção de casas pelas Caixas, Clubes e Associações militares;
- f) aquisição de moradias com menos de 180 dias de "habite-se";
- g) aquisição, pelos respectivos locatários, de unidades residenciais com mais de 180 dias de "habite-se".

II — PROGRAMA DE FINANCIAMENTO PARA SANEAMENTO (FINANSA)

Problema da mais alta gravidade, dada sua importância para a saúde e bem-estar das populações, é o que diz respeito à deficiência de serviços essenciais (água, esgoto e instalações sanitárias) até mesmo em centros de relativa densidade demográfica, razão por que vem recebendo das autoridades habitacionais tratamento prioritário.

Segundo consta do Relatório do BNH relativo ao exercício de 1969, a partir de 1968 foram introduzidas importantes modificações no campo do saneamento, com a adoção de "uma política realista, objetiva, dinâmica e de caráter permanente". A nova orientação "assenta-se de forma segura em uma conjugação de esforços no campo financeiro, através de fundos de financiamento de água e esgotos, regionais e estaduais, que permitam garantir a solução do problema no presente e no futuro."

A política atualmente posta em prática, "constituindo um todo harmonioso, de atuação técnica, econômica e financeira, consolidada no Sistema Financeiro de Saneamento, teve em 1969 desenvolvimento satisfatório, dentro das características de realismo e objetividade que são seu traço marcante, ultrapassando-se, dessa forma, a fase inicial de implantação do Sistema".

O êxito até agora conseguido decorre, em grande parte, da maneira com que os planos foram estruturados e das diretrizes que presidem sua execução, as quais têm como objetivos fundamentais; a) auto-sustentação do processo; b) estabelecimento de suporte financeiro adequado; c) adoção de fator multiplicador dos recursos aplicáveis; d) ampla descentralização; e) entrosamento e colaboração dos diversos órgãos ligados ao Sistema; f) completa flexibilidade de funcionamento.

O Programa de Financiamento para Saneamento (FINANSA) aplicará, no próximo triênio, a quantia de 44 milhões de UPC, oriunda de fontes não orçamentárias. As atividades do Programa são distribuídas pelos seguintes Subprogramas: a) Refinanciamento de Sistemas de Abastecimento de Água (REFINAG); b) Refinanciamento para Instalação ou Melhoria de Sistemas de Esgotos (REFINESG); c) Estímulo ao Sistema Financeiro de Saneamento (EFISAN); d) Financiamento de Infra-estrutura de Conjuntos Habitacionais.

a) REFINAG

Pela RD nº 10/68, a Diretoria do Banco Nacional de Habitação aprovou o Subprograma de Financiamento ou Refinanciamento da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água (REFINAG).

De acordo com o contido nas instruções reguladoras das aplicações deste Subprograma, os financiamentos são concedidos pelo BNH, como órgão gestor do Fundo de Financiamento para o Saneamento (FISANE), e administrados pelo Superintendente do referido Fundo.

Na concessão dos financiamentos e refinanciamentos, serão observadas as condições básicas estabelecidas para o FISANE, dando-se prioridade às propostas que: a) se refiram a comunidades onde os problemas de saúde decorrem do mau funcionamento dos sistemas de abastecimento de água; b) tratem de projetos considerados prioritários e incluídos em planos de aplicação propostos por organismos estaduais ou regionais; c) apresentem maior contribuição de recursos locais (municipais, estaduais ou regionais); d) assegurem a inclusão dos retornos de recursos regionais e estaduais na formação de fundos destinados ao financiamento de outros projetos do programa; e) apresentem maior rendimento social e menor prazo de amortização; f) se destinem a comunidades que tenham seu desenvolvimento orientado por "Planos de Desenvolvimento Local Integrado"; g) atendam aos programas de abastecimento de água dos conjuntos habitacionais.

Dentro de suas atribuições específicas, o REFINAG vem desenvolvendo programas de financiamento de serviços de água em todo o território nacional, contemplando cidades que antes desconheciam esse benefício ou melhorando as condições operacionais dos sistemas existentes, "de modo a elevar o atendimento das populações a um nível adequado ao crescimento desses núcleos, permitindo, também, daí por diante, a manutenção do nível de atendimento".

b) REFINESG

Instituído em 1969, com a finalidade de financiar a instalação, reforma e ampliação de sistemas de esgotos, bem como promover o controle da poluição das águas, o Subprograma de Financiamento e Refinanciamento de Sistemas de Esgotos (REFINESG), não obstante ainda achar-se em fase de implantação, já deu início à execução dos seus esquemas de trabalho, cujas previsões, para o próximo triênio, abrangem a realização de obras e serviços com capacidade para atender 7.000.000 de habitantes.

c) EFISAN

O Subprograma de Estímulo ao Sistema Financeiro de Saneamento (EFISAN) tem importante papel a desempenhar no contexto do Plano Nacional de Habitação.

Trata-se de iniciativa de grande alcance social e que se transformará, por certo, em poderoso instrumento de ampliação dos recursos necessários aos investimentos no setor.

Este Subprograma deverá atuar como elemento de apoio, cabendo-lhe incrementar a formação e a integralização de Fundos de Água e Esgotos nos Estados de baixa receita tributária "per capita", bem como incentivar e facilitar a participação de municípios de pequena renda nos fundos criados.

Dois Estados já foram favorecidos com financiamentos feitos pelo EFISAN. A Bahia recebeu 14,3 milhões de cruzeiros e Mato Grosso, 3,1 milhões.

d) FINANCIAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA DE CONJUNTOS HABITACIONAIS

Ninguém ignora que, nos Estados e Municípios, compete aos órgãos locais específicos a execução das obras de infraestrutura no perímetro urbano, inclusive nos conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação. Acontece que esses órgãos, além de lutarem com a escassez de recursos financeiros, quase sempre se acham assoberbados com a realização de serviços destinados a sanar as deficiências nas áreas já construídas, ficando assim impossibilitados de arcar com esta responsabilidade adicional.

Deixar a concretização de obras dessa natureza a cargo das repartições locais seria procrastinar a entrega dos conjuntos, com sérios prejuízos para os programas estabelecidos e para os futuros ocupantes das habitações. Por outro lado, seria injusto e inaceitável transferir para os compradores — pessoas geralmente de reduzida capacidade financeira — as despesas com o financiamento desses serviços, impondo-lhes um ônus para cujo atendimento não se acham capacitados.

Diante de tal situação, e considerando que, na execução do Plano Nacional de Habitação, deve haver perfeita conjugação de esforços e recursos entre os órgãos federais e os estaduais e municipais, visando a dar solução satisfatória aos problemas de interesse comum, o BNH resolveu conceder financiamento, através das Companhias de Habitação, para o custeio de obras de infra-estrutura nos conjuntos residenciais construídos por aquelas entidades.

Os empréstimos têm caráter excepcional e podem ser repassados pelas citadas companhias, assim como por instituições federais, estaduais e municipais com atuação no local de execução dos projetos. O escopo de tais financiamentos — é bom que se repita — é permitir a instalação de serviços de água, esgoto etc., nos citados conjuntos, proporcionando-lhes condições de habitabilidade sem as quais suas finalidades sociais não seriam plenamente cumpridas.

O repasse dos financiamentos beneficiam exclusivamente as obras dentro dos conjuntos. Na hipótese de serviços externos, tais como adutoras, afluentes sanitários, estações de tratamento e outros, os projetos devem ser apresentados, separadamente, para os devidos estudos e para o exame da possibilidade do deferimento de cada caso.

Os empréstimos são efetuados por meio de convênio entre o BNH e as COHABs interessadas, nos quais são estatuídas as obrigações das partes contratantes, relativamente à aplicação dos recursos transferidos ou repassados, à amortização, juros, garantias etc.

III — PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (FIMACO)

Pela RC nº 30/67, o Conselho de Administração do BNH aprovou o Programa de Financiamento de Materiais de Construção (FIMACO), a ser executado através dos seguintes Sub-programas:

- a) financiamento ou refinanciamento do consumidor de materiais de construção (RECON);
- b) financiamento ou refinanciamento do capital de giro do produtor de materiais de construção (REGIR);
- c) financiamento ou refinanciamento do investimento no ativo fixo das empresas produtoras e distribuidoras de materiais de construção (REINVEST);
- d) financiamento de "underwriting" de aumento de capital de empresas produtoras e consumidoras de materiais de construção;
- e) financiamento de projetos e de assistência técnica para as empresas produtoras e distribuidoras de materiais de construção, ou, ainda, para entidades públicas ou privadas cujos propósitos sejam a pesquisa ou a normatização de iniciativas tendentes a reduzir os custos dos materiais de construção (REPART).

No ato que instituiu o FIMACO, o Conselho de Administração do BNH apresentou as seguintes razões justificativas da medida adotada, tendo em vista a conveniência:

- a) da aceleração das obras destinadas a habitações em geral, utilizando se possível pré-investimentos, antecipando o benefício social e promovendo o rápido aumento da oferta com vista à redução dos preços de venda e do aluguel das residências;

- b) da redução dos custos da construção decorrentes da adoção de ritmo mais econômico e pelos prováveis descontos nas compras de materiais que resultarão do pagamento à vista e do maior poder de barganha dos produtores;
- c) da própria reativação do setor de materiais de construção pelo aumento e antecipação das compras, interessando, imediatamente, os produtores no aumento e ampliação da oferta, condição indispensável para execução dos demais programas do Plano Nacional de Habitação;
- d) da ampliação, racionalização e modernização das empresas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais para construção, permitindo o aumento da oferta e conseqüente redução dos preços;
- e) da difusão do programa a todos os pontos do País, inclusive nas pequenas cidades do interior;
- f) da devolução imediata de parte dos recursos captados ao local de origem e ao setor privado, reduzindo possíveis efeitos negativos de natureza recessiva e de descapitalizadora, resultante da transferência de depósitos do FGTS.

Ainda na conformidade do disposto na mencionada RC nº 30/67, as operações do Programa e respectivos Subprogramas (RECON, REGIR, REINVEST etc.) se processam de acordo com os seguintes princípios básicos: descentralização das operações através de grande número de agentes e com a indispensável distribuição geográfica; utilização de processos simples, funcionais e rápidos, deferindo-se aos agentes, sempre que possível e aconselhável, o exame técnico dos pedidos de empréstimo; cobrança de taxas e juros reduzidos, compatibilizando-os com os objetivos que a operação visa a atingir; adoção de flexibilidade na distribuição dos recursos de modo que permita o atendimento, na devida oportunidade, de situações locais específicas.

Os recursos do Fundo são repassados por uma rede de instituições financeiras, figurando como agentes especiais o Banco do Brasil e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, e, com agentes comuns, todas as entidades integrantes do SFH, bancos oficiais e regionais de desenvolvimento, bancos de investimento, companhias estaduais de desenvolvimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, além dos bancos comerciais.

Feitas estas breves considerações sobre a estrutura, as finalidades e o funcionamento do FIMACO, passaremos a analisar os principais Subprogramas que o integram, assim como os resultados obtidos através desses valiosos mecanismos do Plano Nacional de Habitação.

a) FINANCIAMENTO E REFINANCIAMENTO DO CONSUMIDOR
DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (RECON)

Este Subprograma visa a difundir e interiorizar o crédito destinado à aquisição de materiais de construção.

Os financiamentos podem ser concedidos a empresas construtoras ou imobiliárias, incorporadoras de edifícios de apartamentos, condomínios ou condôminos, cooperativas de materiais de construção, adquirentes de casa própria ou os que estejam construindo, bem como outros produtores ou promotores de habitações.

Nessa modalidade de financiamento, além dos agentes do SFH, o BNH vem utilizando os serviços da rede bancária particular, por considerar que é do maior interesse a canalização de recursos para o interior do País como medida capaz de possibilitar a absorção da mão-de-obra ociosa, reduzindo-se, por outro lado, as correntes migratórias para os grandes centros urbanos.

No triênio 1970/1972, o referido Banco deverá aplicar no RECON, 11,9 milhões de UPC, o que permitirá a construção de 42.000 unidades residenciais no valor global de 23,8 milhões de UPC.

b) FINANCIAMENTO E REFINANCIAMENTO DO CAPITAL
DE GIRO DO PRODUTOR DE MATERIAIS DE
CONSTRUÇÃO (REGIR)

Com o volume de obras previstas no Plano Nacional de Habitação e com o conseqüente aumento do consumo de materiais de construção, as empresas produtoras desses materiais tiveram que reformular e ampliar suas linhas de produção. Para tanto, havia necessidade de acesso a um tipo especial de crédito que lhes possibilitasse atingir tal objetivo, o que exigia a utilização integral dos equipamentos existentes, assim como a aquisição de novos equipamentos.

Se tais empresas tivessem de recorrer ao crédito bancário comum, que se caracteriza por prazos curtos e juros elevados, os materiais produzidos sofreriam inevitavelmente as

conseqüências do alto custo do dinheiro, concorrendo, assim, para onerar os preços finais das habitações.

Para sanar êsse inconveniente, o BNH instituiu o REGIR, através do qual as firmas produtoras contam com uma modalidade de crédito estável, imune às oscilações da conjuntura monetária, a custos reais sensivelmente mais reduzidos, podendo, assim, fornecer os materiais de sua produção em grandes quantidades e a preços acessíveis.

As aplicações no REGIR, no triênio, devem atingir o total de 1,4 milhões de UPC, a que corresponderam investimentos globais superiores a 1,6 milhões de UPC.

c) FINANCIAMENTO E REFINANCIAMENTO DO
ATIVO FIXO DAS EMPRESAS (REINVEST)

Os financiamentos concedidos pelo REINVEST se destinam, de modo especial, à ampliação, racionalização e modernização das firmas produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais de construção. O que se procura com êste Subprograma é aumentar a oferta e, conseqüentemente, reduzir os preços dos produtos.

Para a consecução de tal desiderato, na programação dos seus financiamentos, os agentes financeiros deverão dispensar tratamento prioritário às empresas que:

- a) se comprometam, de forma expressa, a elevar seus índices de produção e produtividade, além de contribuir para aumento desses índices na indústria de construção civil;
- b) atendam às peculiaridades regionais e desempenhem atividades de indiscutível importância para o desenvolvimento econômico da área considerada;
- c) contribuam para suprir a falta de certos materiais, verificada não só em mercados locais como em outras áreas do País;
- d) além de comprovar a existência de mercado para o consumo dos seus produtos, não pertençam ao mesmo grupo econômico que controla o capital do agente financeiro.

Para o atendimento de suas finalidades, o REGIR disporá, no triênio 1970/1972, de 4,1 milhões de UPC, quantia que, somada aos recursos próprios dos agentes e das indústrias, deverá gerar investimentos da ordem de 4,6 milhões de UPC.

SISTEMA DE FUNDOS

Os técnicos incumbidos de formular a Política Nacional de Habitação não cuidaram apenas dos aspectos puramente habitacionais. Montaram um conjunto de sistemas que abrangem, em termos práticos e exeqüíveis, o encaminhamento de solução para numerosos problemas correlatos.

Entre as providências tomadas com essa finalidade, podemos assinalar a criação de várias modalidades de fundos, muitos dos quais, por simples conveniência de melhor ordenação da matéria, serão estudos nos itens relativos a outros sistemas a que estão diretamente associados.

Assim sendo, trataremos aqui somente do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), do Fundo Especial para o Desenvolvimento do Plano Habitacional do IPASE (FUNDASE), do Fundo de Desenvolvimento Comunitário e do Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE).

a) FUNDO DE FINANCIAMENTO DE PLANOS
DE DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO (FIPLAN)

O Decreto nº 59.917/66, em seu art. 21, criou o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), constituído de recursos postos à sua disposição pelo BNH, de empréstimos ou doações de entidades internacionais ou estrangeiras, de contribuições oriundas de entidades financeiras nacionais e de rendimentos provenientes de suas operações.

“O Planejamento Local Integrado consiste em procurar planejar toda uma área municipal ou intermunicipal, determinando metas para o desenvolvimento e programas de ação envolvendo todos os aspectos da realidade local. Não somente os aspectos físicos devem ser levados em consideração, mas todos aqueles diretamente relacionados com a evolução econômica, de forma que sejam adotadas medidas que fomentem a industrialização, quer através da criação de zonas industriais, quer por meio de iniciativas fiscais que permitam o desenvolvimento da região ou exploração dos seus recursos naturais.”⁸

Numerosos outros fatores são igualmente levados em conta na implantação de um Plano de Desenvolvimento Local Integrado, especialmente no tocante à melhoria das condições

8. Relatório do BNH (1969), pág. 106.

sociais, mediante a organização de comunidades, de sistemas escolar, hospitalar, recreativo etc.

Cabe ao SERFHAU formular a política nacional de Desenvolvimento Local Integrado, fixando as diretrizes de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Interior, que dispõe de um conjunto de órgãos específicos, com larga experiência nesse campo.

Numerosas iniciativas estão em franca execução no que se refere a planos de desenvolvimento local integrado, abrangendo nada menos de 32 municípios, distribuídos por 8 Estados. Os financiamentos são concedidos a grupos de municípios que formem micro-regiões com população igual ou superior a 50.000 habitantes.

**b) FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA
SANEAMENTO (FISANE)**

Com destinação específica para o financiamento de estudos, projetos e obras de saneamento e irrigação, foi instituído, pelo Decreto nº 61.160/67, um Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE), cujos recursos são formados:

- a) por dotações federais, orçamentárias ou extra-orçamentárias, que se destinem a empréstimos para estudos, projetos e obras de saneamento, consignadas ao Ministério do Interior;
- b) por recursos provenientes de empréstimos externos, com destinação idêntica à prevista na alínea anterior;
- c) contribuições oriundas de empréstimos de agências financeiras da União ou dos Estados;
- d) por recursos de outras origens, inclusive rendimentos decorrentes de suas operações, compreendendo reembolso de capital, juros, comissões etc.

Na regulamentação do Fundo, levada a efeito pela Portaria nº 214, de 14 de setembro de 1967, do Sr. Ministro do Interior, foi consideravelmente ampliada sua área de aplicações. Além de estudos, projetos e obras de saneamento, permitiu-se, também, o financiamento da execução de obras, serviços, prestação de assistência técnica, ampliação e melhoria de sistemas de esgotos sanitários, abastecimento de água em centros populacionais, drenagem, controle de inundações e irrigação.

Com o propósito de garantir a boa aplicação dos recursos disponíveis, o Ministério do Interior, em sua portaria já mencio-

nada, condicionou a aprovação dos contratos de financiamento à satisfação das seguintes exigências:

- a) apresentação de relatório técnico preliminar, estudos de viabilidade econômico-financeira e elaboração do projeto técnico do empreendimento a ser financiado;
- b) participação do mutuário nas despesas relativas às obras e serviços programados;
- c) participação financeira do Estado, quando se tratar da formação de fundo estadual para subempréstimos;
- d) adoção de sistemas de tarifas reajustáveis, segundo critérios previamente estabelecidos, de forma que fique assegurada a correção suficiente para o reembolso do financiamento e respectivos juros, taxas, despesas de operação, manutenção e administração do sistema financiado;
- e) atualização do valor do empréstimo, mediante correção monetária;
- f) rentabilidade superior aos custos financeiros e operacionais dos recursos, bem como existência de órgão autônomo, responsável pela administração, operação e manutenção da obra financiada.

Ao aprovar o programa de financiamento para Saneamento, o BNH, como órgão gestor do Fundo, além de tornar ainda mais explícita a forma operacional do sistema, procurou dar maior amplitude aos recursos do FISANE, permitindo a instituição de Fundos de Água e Esgoto (FAE), regionais, estaduais ou intermunicipais, com a participação financeira obrigatória das entidades que concorrem para a sua criação.

**c) FUNDO ESPECIAL PARA O DESENVOLVIMENTO
DO PROGRAMA HABITACIONAL DO IPASE (FUNDASE)**

A classe dos servidores públicos foi grandemente beneficiada pelo Plano Nacional de Habitação, pois, além de contar com os empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal e por outras entidades do Sistema Financeiro de Habitação, o Governo instituiu junto ao IPASE um Fundo Especial para Desenvolvimento do Programa Habitacional daquela autarquia (FUNDASE), com a exclusiva finalidade de solucionar o problema da moradia dos funcionários públicos federais.

Como parte integrante do patrimônio do IPASE, o FUNDASE é administrado pela Carteira de Aplicação de Capital daquele Instituto. Os recursos do Fundo são aplicados segundo pro-

gramação estabelecida de comum acôrdo com o BNH, tendo em vista a distribuição geográfica dos servidores, o valor relativo da arrecadação do IPASE nas diferentes regiões e as áreas consideradas prioritárias sob o aspecto social, e são constituídos:

- a) de 80% no mínimo das dotações destinadas, no orçamento geral da autarquia, à execução de programa habitacional, as quais serão automaticamente incorporadas ao Fundo, à medida que a receita comportar;
- b) da receita decorrente da amortização e juros de empréstimos imobiliários concedidos pelo IPASE, à conta do Fundo ou com recursos anteriormente utilizados;
- c) da receita resultante de operações de refinanciamento realizadas com agências de crédito e financiamento, inclusive com o BNH;
- d) da renda de títulos ou depósitos no BNH de disponibilidades que não sejam imediatamente utilizadas;
- e) de outros recursos transferidos por entidades públicas ou privadas.

d) FUNDO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

De acôrdo com a orientação traçada pelo BNH, ao lado dos financiamentos a pessoas físicas e jurídicas para construção e aquisição de unidades residenciais, atenção especial deve ser dada à edificação de conjuntos habitacionais.

As comunidades formadas por tais conjuntos devem ser oferecidas condições de vida e desenvolvimento, expressas em acesso à alimentação, educação, saúde, trabalho e recreação, além do seu relacionamento com outras comunidades, pelas facilidades de transporte, comunicações e intercâmbio econômico e social.

Não raro conjuntos residenciais, construídos em pouco tempo, passam a abrigar dezenas de milhares de pessoas de procedência, costumes, níveis social, intelectual e cultural inteiramente diversos. Em tais aglomerados, conquanto as condições de vida sejam razoavelmente boas, a heterogeneidade dos seus habitantes dá origem a atritos e desajustamentos de toda sorte. Cabe, pois, às autoridades responsáveis pela política nacional de habitação contribuir para que os membros dessas comunidades possam atingir, em sua plenitude, o desenvolvimento de suas potencialidades, a integração no meio em que vivem e o melhor relacionamento possível com seus semelhantes.

Daí a idéia da constituição de um Fundo por meio do qual possam ser contratados os serviços de instituições especializadas em desenvolvimento de comunidades, as quais, através de diagnósticos e de pesquisas racionalmente dirigidas, tenham condições de indicar as providências que devam ser adotadas visando à perfeita integração desses contingentes populacionais.

Este projeto, não obstante achar-se em fase ainda embrionária, prestará sem dúvida assinalados serviços no melhor entrosamento das comunidades surgidas com o advento dos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH.

SISTEMA DE PROJETOS

O Plano Nacional de Habitação engloba, num conjunto orgânico e harmonioso, uma série de projetos, programas, operações e providências visando a dar solução ao problema habitacional.

Inovação da maior relevância, em matéria de planejamento governamental, consiste na associação de recursos e experiências, oficiais e particulares, orientação que vem produzindo resultados altamente animadores. Não se trata, desta vez, de atuação unilateral do Estado na busca de solução de um problema. Governo e iniciativa privada, em perfeito entrosamento, estão realizando um esforço combinado, dentro de um objetivo comum e que tem contribuído para tornar o Plano Nacional de Habitação uma realidade palpável e um empreendimento que certamente servirá de modelo a outros povos que desejem encarar com seriedade a erradicação dos seus **deficits** habitacionais.

PROJETO-IMPACTO

Exemplo típico dessa nova orientação é o Projeto-Impacto, que tem como dupla finalidade a construção de unidades residenciais em condomínio e o estímulo à iniciativa particular, através da indústria da construção civil.

Mediante o emprêgo de recursos adequados, o BNH promove o apressamento da construção de edifícios residenciais, cujas obras não venham seguindo o ritmo desejado, por insuficiência de disponibilidades financeiras, e permite, por outro lado, o reinício daquelas que se encontrem paralisadas, pelo fato de os adquirentes de apartamentos não disporem de reservas para custear o andamento da construção.

Esta forma de auxílio financeiro, além de outras vantagens, permite a redução dos prazos de construção, tornando-as mais econômicas, pela ausência de reajustamento e pelo poder de barganha que os incorporadores usam junto aos fornecedores de materiais.

Os financiamentos se destinam a obras que hajam atingido no mínimo 50% do projeto, ficando desde logo excluídas as de que forem proprietários, promitentes compradores, cessionários ou promitentes cessionários de outro imóvel na mesma localidade. O valor de cada unidade residencial não poderá ultrapassar 400 vezes o maior salário-mínimo vigente na região.

PROJETO-EMPRESA

Esse projeto visa a dar apoio financeiro a organizações industriais, comerciais e agrícolas, assim como suas fundações legalmente constituídas, que, em conjunto ou isoladamente, desejem promover a execução de programas de construção de moradias para seus empregados, servidores ou associados. O BNH poderá, também, fornecer recursos a empresas que se dispuserem a efetuar a venda de habitações já construídas, mediante a aquisição das respectivas hipotecas.

Os conjuntos habitacionais podem ser construídos em terrenos de propriedade da empresa ou naqueles que esta adquirir com tal destinação.

Os recursos para execução deste projeto são constituídos das seguintes contribuições:

- a) do BNH ou dos Agentes Financeiros, até 50% do valor do projeto (esta participação pode ser aumentada para até 75% nos projetos ou em relação a partes do projeto em que o valor final de venda previsto não exceda de 75 vezes o maior salário-mínimo fiscal);
- b) dos empregados, servidores ou associados, através de poupança prévia ou pagamento inicial efetuado antes ou durante a realização do projeto, até 30% do valor da unidade habitacional pretendida;
- c) da empresa, no mínimo de 30% do valor total do projeto.

A contribuição da empresa pode ser representada por terrenos, recursos próprios, empréstimos obtidos fora do SFH, obras de infra-estrutura ou comunitárias, materiais de construção etc.

No caso de a empresa não se achar tecnicamente preparada para elaborar o projeto, esta tarefa poderá ser delegada a organizações especializadas que, com a denominação de **administradoras**, recolherão todos os elementos indispensáveis à efetivação do empreendimento, tais como levantamento sócio-econômico, projeto, aprovação, construção, venda, escritura, registro, recebimento etc.

As condições gerais dos financiamentos, incluindo prazos, correção monetária, limites e requisitos para o deferimento, reembolso, e garantias, constam da regulamentação baixada pelo Banco, através da Resolução da Diretoria nº 8/67.

O Projeto-Empresa, como se vê, é mais um instrumento que o BNH maneja no sentido de unir esforços e recursos do Governo e da área privada com o fim de solucionar o problema da casa própria.

SISTEMA DE GARANTIAS

Num empreendimento da magnitude do que estamos estudando, em que são movimentados recursos de grande vulto, seria uma insensatez deixar de cercar as aplicações de cautelas especiais, visando a garantir a reversão das quantias emprestadas, pois, do contrário, o Sistema correria o risco de sofrer constantes e insanáveis prejuízos, de conseqüências imprevisíveis para o desenvolvimento das atividades habitacionais.

Côncio de suas responsabilidades no tocante ao correto e seguro emprêgo dos dinheiros que lhe foram confiados, o BNH estabeleceu rigoroso esquema de garantias reais, compreendendo duas modalidades de seguro, um fundo de garantia de depósitos e de Letras Imobiliárias, avais, hipotecas, notas promissórias, letras de câmbio, vinculação de receita etc.

Das garantias acima referidas, três assumem posição de maior destaque. Referimo-nos ao Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias, ao Seguro Compreensivo e ao Seguro de Crédito Interno, que serão a seguir ligeiramente estudados.

a) FUNDO DE GARANTIA DOS DEPÓSITOS E LETRAS IMOBILIÁRIAS

Uma das principais características do Mercado de Capitais instituído pela Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, é a segurança oferecida pelos ativos financeiros postos em circulação. O Governo não se limitou apenas a restaurar o conceito dos papéis oficiais, que hoje gozam de ampla aceitação, gra-

ças à rigorosa pontualidade com que são resgatados; procurou, igualmente, garantir os títulos de emissão de instituições financeiras particulares, para que estes pudessem desfrutar das necessárias condições de liquidez sem as quais dificilmente seriam negociados.

Com o advento do Plano Nacional de Habitação, e em face da orientação desde logo vitoriosa de se buscarem em áreas privadas os recursos indispensáveis à execução daquele empreendimento, as autoridades governamentais resolveram adotar precauções especiais no uso dos instrumentos de captação de poupanças, não só para manter incólume o prestígio e o bom nome do sistema, mas também para assegurar ao investidor o retorno das quantias empregadas, nos prazos previstos e com os rendimentos prometidos.

Entre as medidas tomadas pelo BNH, podemos destacar a constituição do Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias, destinado a cobrir financeiramente, na data do seu vencimento, a integridade das poupanças aplicadas em Letras Imobiliárias, Cadernetas de Poupança, Depósito a prazo fixo etc., no caso de insolvência da empresa responsável.

A época de sua instituição, o Fundo contava com um capital inicial de um milhão de cruzeiros, integralizado pelo BNH, mais reserva cumulativa proveniente das contribuições pagas pelos Agentes Financeiros sobre o volume global de suas operações, além da renda decorrente da aplicação dos seus recursos.

A taxa de contribuição para o Fundo foi fixada em 0,125% por trimestre, aplicável sobre o saldo total dos depósitos e letras emitidas no último dia do trimestre anterior pelos agentes financeiros ligados ao setor de habitação.

O Fundo garante as importâncias depositadas em agentes financeiros até o total de 400 UPC por pessoa e as Letras Imobiliárias quando regularmente emitidas.

O Fundo é administrado e fiscalizado pelo BNH, e os seus recursos poderão ser aplicados em suas finalidades precípuas e, ainda, a critério exclusivo da Diretoria do Banco, em:

- a) refinanciamento ou suprimentos especiais para cobertura de **deficits** eventuais de operação;
- b) suprimento financeiro, a fim de sanar situações de iminente insolvência;
- c) suprimento financeiro nas situações de declarada insolvência.

b) SEGURO COMPREENSIVO

Esta modalidade de seguro tem por fim garantir a cobertura dos riscos conseqüentes de acontecimentos previamente definidos e de ocorrências fortuitas e imprevisíveis.

A operação de seguro é contratada com um Consórcio de Seguradoras composto de empresas particulares que assumem, em partes iguais, as responsabilidades previstas na apólice respectiva. Podem igualmente funcionar como seguradoras entidades públicas que operem no ramo de seguros e que aceitem as responsabilidades nas proporções e nas condições que forem estipuladas pelo BNH.

São os seguintes os riscos cobertos, os quais abrangem o imóvel e o seu adquirente:

Quanto ao imóvel:

- a) incêndio ocasionado por qualquer causa fortuita;
- b) queda de raio;
- c) explosão ocorrida dentro da área do terreno onde estiver localizado o imóvel;
- d) desmoronamento;
- e) terremoto;
- f) impacto de veículo terrestre;
- g) queda de aeronave;
- h) tumulto, motins, inclusive incêndio em conseqüência desses eventos.

Quanto ao adquirente:

- a) danos materiais diretamente resultantes dos riscos cobertos;
- b) danos materiais decorrentes da impossibilidade de remoção ou proteção dos salvados, por motivo de força maior;
- c) danos materiais e despesas decorrentes de providências tomadas para combate à propagação dos riscos cobertos, para salvamento e proteção dos bens descritos na Apólice e desentulho do local.

c) SEGURO DE CRÉDITO INTERNO

O Seguro de Crédito Interno tem em vista cobrir os riscos e garantir a liquidez dos financiamentos realizados pelas entidades vinculadas ao SFH, exceto as Companhias Habitacionais de natureza estatal, assim como as operações efetuadas

por estabelecimentos bancários, quando devidamente credenciados como agentes financeiros do BNH.

O seguro protege apenas as unidades residenciais que objetivem a erradicação de aglomerado de habitações anti-higiênicas ou, a critério do órgão financiador, as que se destinem a classes de baixa renda.

Na forma das condições gerais descritas na Apólice, "ficam seguradas as perdas líquidas definitivas ocorridas nos financiamentos pelo segurado, em virtude de insolvência ou incapacidade de pagamento, mesmo quando decorrentes de erro ou omissão, contrafação, adulteração, fraude ou falsificação praticadas pelo financiado ou terceiros em/ou de documentos exigíveis para os contratos de quaisquer operações de crédito, sempre que as datas de realização efetiva desses financiamentos estejam compreendidas dentro do período de vigência da apólice e que suas datas sejam anteriores à insolvência dos financiados".

É igualmente facultada a cobertura dos riscos decorrentes de todos os financiamentos que, embora efetivados em data anterior à do início da vigência da Apólice, preencham os requisitos da legislação e normas regulamentares aplicáveis à espécie, em vigor na data de sua contratação e não apresentem qualquer inadimplência pelos financiados.

d) OUTRAS FORMAS DE GARANTIAS

Nos financiamentos ou refinanciamentos realizados pelo BNH, salvo os efetuados com seus agentes financeiros, além de outras garantias reais, exige-se mais uma das seguintes:

- a) fiança bancária;
- b) hipoteca de bens imóveis não residenciais;
- c) caução de crédito não originado na operação;
- d) fiança de governo estadual ou municipal com vinculação de receita.

É obrigatório o seguro de vida temporário em quaisquer contratos de venda ou construção de habitação com pagamento a prazo, cujo valor exceder do maior salário-mínimo vigente no País.

SISTEMA DE CORREÇÃO DAS APLICAÇÕES

a) CORREÇÃO MONETÁRIA

Como todos se recordam, ao assumir a Presidência da República, em abril de 1964, o saudoso Marechal Humberto de

Alencar Castelo Branco, contrariando poderosas correntes de opinião, determinou a adoção de uma política gradualista de combate ao surto inflacionário que dominava o País.

Em virtude da orientação firmada por aquele eminente estadista, a inflação não seria submetida a tratamento de choque, o que poderia ocasionar uma recessão econômica de consequências imprevisíveis. O flagelo seria atacado em suas origens e posto sob controle, de modo que as taxas inflacionárias fôssem sendo gradativamente reduzidas, até que se contivessem em limites suportáveis, na hipótese de não se conseguir sua completa extinção.

Ao planejar sua política habitacional, o Governo estava, pois, diante de uma situação dificilmente contornável. O emprêgo de dotações orçamentárias, como vimos, fôra desde logo recusado e o apêlo à poupança privada não encontraria maior ressonância, pois nenhuma pessoa de bom senso cometeria o desatino de entregar suas economias a determinada instituição para, depois de algum tempo, recebê-las de volta com seu poder aquisitivo completamente deteriorado.

Uma equipe de técnicos foi convocada para solucionar o problema e, após estudá-lo, convenientemente, encontrou uma fórmula verdadeiramente notável, pois conseguiu compatibilizar os investimentos a longo prazo com a conjuntura inflacionária. Trata-se da chamada correção monetária, que passou a ser utilizada não apenas pelos Agentes do Sistema Financeiro de Habitação, nos empréstimos que concedem para construção ou aquisição de casa própria, mas especialmente como forma de garantir ao investidor a integridade de suas poupanças e o recebimento de remuneração compensadora dos capitais empatados.

Graças à adoção dessa providência, o Banco Nacional de Habitação pôde angariar os fabulosos recursos com que vem financiando a construção de centenas de milhares de unidades residenciais.

b) FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS (FCVS)

Mas, a aplicação da correção monetária aos financiamentos para aquisição ou construção de casa própria criou, para os mutuários e para os próprios órgãos do Sistema, algumas dificuldades que precisavam ser afastadas o quanto antes.

Os desajustes financeiros ocasionados pela forma de incidência da correção colocavam os adquirentes de imóveis em

situação de incerteza quanto aos prazos e ao número de prestações necessárias à liquidação do seu débito.

O assunto se reveste de certa complexidade e será melhor estudado quando tratarmos do Plano de Equivalência Salarial. Por enquanto, limitar-nos-emos a comentar a solução que o BNH inicialmente encontrou para enfrentar os óbices resultantes da defasagem financeira entre os reajustamentos das prestações de amortização, que decorrem da alteração dos níveis do salário-mínimo, e os aplicados trimestralmente ao saldo devedor, com base nas oscilações do valor das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

Para impedir que as divergências entre os dois tipos de reajustamento acarretassem o prolongamento indefinido da dívida, colocando os compradores em situação de insegurança e ansiedade, o BNH baixou normas estabelecendo que as mensalidades adicionais necessárias à liquidação do débito não poderiam, em qualquer hipótese, ultrapassar a 50% do prazo inicialmente fixado. Quando a dívida excedesse de tal prazo, as prestações restantes seriam pagas pelo Banco.

Aquela autarquia não dispunha, porém, de recursos para fazer face a despesas tão elevadas. Precisava, por conseguinte, recorrer a alguma fonte através da qual pudesse solver tais compromissos. Foi, assim, criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), com recursos provenientes de:

- a) capital inicial de Cr\$ 10.000,00;
- b) taxa correspondente a uma prestação de amortização e juros da dívida garantida, paga pelo adquirente no ato de inscrição no Fundo;
- c) rendimento líquido dos seus recursos e operações.

As entidades do SFH que se utilizarem do Fundo serão obrigadas a fazê-lo em todos os seus contratos, podendo entretanto dêle se retirar, desde que o façam em caráter definitivo e abram mão das contribuições anteriormente pagas.

O sistema operacional do Fundo, nos termos das disposições constantes dos atos que o instituíram e regulamentaram, era bastante simples. Para as operações incluídas nos Planos "A" e "C", findo o prazo previsto no contrato, far-se-ia a apuração do saldo devedor ou credor, porventura existente. No caso de saldo credor, êste seria devolvido ao financiado, acrescido dos juros e correção monetária a que tivesse direito. Se o saldo fôsse devedor, o adquirente prosseguiria na amortização do débito até atingir 50% das prestações previstas no contrato inicial. A parte restante seria liquidada pelo FCVS.

Esta iniciativa, como se verificará mais adiante, não resolveu totalmente a questão em virtude da interferência de outros fatores, motivo por que o BNH teve que lançar o Plano de Equivalência Salarial, instrumento sem dúvida da maior importância e que veio, ao que tudo indica, pôr fim às distorções ocorridas no Sistema, em virtude da aplicação da correção monetária.

c) PLANO DE EQUIVALÊNCIA SALARIAL (PES)

O Plano de Equivalência Salarial surgiu com a finalidade de complementar o Fundo de Compensação de Variações Salariais em seu objetivo de eliminar os transtornos verificados na aplicação da correção monetária aos financiamentos concedidos nas faixas abrangidas pelos Planos "A" e "C".

Para que o leitor possa melhor compreender o assunto, descreveremos as principais características dos planos acima mencionados.

No Plano "A", as prestações mensais de amortização e juros dos empréstimos para aquisição de casa própria sofriam reajustamentos anuais, toda vez que se elevava o salário-mínimo, no caso de empregados sujeitos à CLT, ou quando se aumentavam os vencimentos, na hipótese de se tratar de funcionário público. A nova prestação, devidamente corrigida, entrava em vigor 60 dias após a concessão dos benefícios, sendo o seu valor fixado proporcionalmente ao acréscimo atribuído ao maior salário-mínimo vigente no País.

No Plano "C", a situação era mais ou menos semelhante, com a diferença de que a nova prestação passava a vigorar no mês seguinte ao do dissídio coletivo ou do acordo salarial da categoria profissional, e não 60 dias depois da decretação do novo salário-mínimo.

Em ambos os casos, porém, não apenas as prestações de amortização eram reajustadas. Corrigia-se também, monetariamente, o saldo devedor com o escopo de compensar a perda do poder aquisitivo da moeda e conciliá-lo com as diversas variáveis do problema.

Mas, enquanto o reajustamento das prestações de amortização e juros se fazia uma vez por ano, na mesma proporção do aumento verificado no salário-mínimo, o saldo devedor era reajustado trimestralmente, com base nas variações ocorridas nas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e determinadas pelos índices de preços por atacado da Fundação Getúlio Vargas.

Essa diferença de critérios deu origem a um descompasso financeiro, com graves reflexos sobre o Sistema.

Quando examinamos o FCVS, frisamos que, com o fim de remover as dificuldades surgidas e tranqüilizar os adquirentes de casa própria, o BNH fixou em 50% o número de prestações excedentes das estabelecidas no contrato inicial. As que ultrapassassem esse limite seriam liquidadas através do referido Fundo.

Mas, com esta providência não se deu solução definitiva ao problema, pois outros fatores se incumbiram de introduzir no Sistema novos elementos de perturbação. A data do pagamento das prestações, por exemplo, exercia grande influência na fixação de maior ou menor prazo para o resgate da dívida, uma vez que "os empréstimos concedidos imediatamente antes do advento de novo salário-mínimo tinham as prestações logo a seguir reajustadas, enquanto os empréstimos concedidos imediatamente depois desse mesmo salário-mínimo somente seriam reajustados após a superveniência de novos níveis salariais".⁹

Embora aparentemente tal fato não se revestisse de maior significação, na prática havia uma diferença fundamental quanto ao pagamento da dívida. No primeiro caso, a liquidação do débito tendia a verificar-se antes do prazo estipulado no contrato, ao passo que, no segundo, a tendência era prolongar-se além dos limites inicialmente fixados.

A matéria é muito interessante e está sendo aqui exposta de forma sumária. Quem desejar obter maiores detalhes poderá encontrá-los no magnífico trabalho de Oswaldo Lório, já citado, cuja leitura temos a satisfação de recomendar.

Com a instituição do Plano de Equivalência Salarial, o problema foi satisfatoriamente solucionado de vez que, mantido o esquema de reajustamentos constantes dos Planos "A" e "C", o número de prestações contratadas será fixo, exceto na hipótese bastante remota de liquidação antecipada ou amortização extraordinária da dívida. Assim sendo, o mutuário que contrair um empréstimo, desde que não fuja às suas obrigações contratuais, fará sua liquidação no prazo fixado, sem qualquer prorrogação.

Também no que se refere ao saldo devedor, o PES introduziu salutar inovação. No sistema anterior (Planos "A" e "C"), o referido saldo era corrigido, monetariamente, quatro vezes ao ano. Pelo PES, tal compromisso é assumido, em nome do mu-

9. Oswaldo Lório — "O Que é o Plano de Equivalência Salarial?" — Editado pela Secretaria de Divulgação do BNH, pág. 5.

tuário, pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais. O adquirente de imóvel fica, pois, livre da preocupação que antes para ele representava a evolução do saldo devedor do seu empréstimo, pois, como ressalta Oswaldo Lório, "ao final do prazo convencionado, o seu débito, ou estará reduzido a zero, ou representado por um valor qualquer e, nesse caso, será liquidado pelo FCVS. O compromisso do financiado é pagar o número de prestações estabelecidas no contrato, no valor pré-fixado, em função do maior salário-mínimo vigente no País. Se o FCVS responde ou não pela liquidação dos saldos remanescentes a circunstância em nada afeta ao mutuário, já que os acertos de contas, nesse particular, serão feitos entre o BNH e os agentes financeiros do sistema".

Outra modificação de grande efeito prático foi o critério adotado na fixação da prestação inicial, cujo valor resulta da multiplicação da mesma por uma constante denominada coeficiente de equiparação salarial a ser determinada, periodicamente, com validade para cada um dos trimestres civis do ano. Com tal medida, as possíveis divergências entre a evolução dos níveis de preços e a dos níveis do salário-mínimo não mais ocasionarão as defasagens financeiras cujos inconvenientes tivemos ocasião de salientar.

SISTEMA DE APOIO TÉCNICO

Já vimos que o Plano Nacional de Habitação constitui um sistema de sistemas diretamente correlacionados com as demais áreas da economia.

Para dar cobertura à execução de tão arrojado empreendimento, o Governo teria que montar um perfeito esquema de apoio técnico, capaz de fornecer a cada órgão engajado no processo os elementos de que porventura necessite para o pleno e eficiente desempenho de suas funções.

Partindo desse pressuposto, e antevendo o impacto que as maciças aplicações do Sistema iriam ocasionar em toda a economia brasileira, notadamente em nossa estrutura técnico-industrial, o BNH está realizando numerosos estudos, pesquisas, levantamentos, treinamento de pessoal e outras atividades de apoio técnico ao plano habitacional, em consonância com as diretrizes básicas consubstanciadas em rigorosa programação.

Por intermédio de sua Assessoria de Planejamento e Coordenação, o citado órgão centraliza as tarefas normativas, de orientação e controle, delegando a execução das providências

planejadas a diversas instituições, vinculadas ou não àquela autarquia.

Sempre que possível, aproveita-se a experiência de organismos públicos ou privados, que já venham realizando atividades em áreas de interesse para o Banco. Neste caso, a Assessoria procura ordenar, sistematizar, analisar e desenvolver tais atividades, orientando-as no sentido do atendimento das necessidades fundamentais do setor. Na maioria dos casos, porém, os trabalhos são levados a efeito por meio de convênios com outras instituições especializadas, hipótese em que o Banco não apenas se incumbe de fornecer orientação, mas também financia a execução das tarefas.

Em 1969, foi elaborado um plano para ser implantado a partir do corrente ano, reunindo diversas medidas de apoio técnico, com a exata definição dos seus objetivos, prioridades, órgãos executores, inter-relações dos diferentes órgãos, projetos específicos com as respectivas dotações etc. Por meio desse plano, procurou-se unificar e coordenar num só programa as iniciativas que antes estavam sendo conduzidas de forma dispersa, visando a conseguir o máximo rendimento no apoio ao plano habitacional, especialmente com relação à pesquisa e à prestação de assistência técnica.

Em linhas gerais, são as seguintes as principais realizações nesse importante setor:

a) CENTRO NACIONAL DE PESQUISAS
HABITACIONAIS (CENPHA)

É uma entidade técnico-científica criada através de convênio entre o Banco Nacional de Habitação e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC), sem fins lucrativos e com o objetivo de:

- a) promover pesquisas e estudos sobre o problema habitacional, levando em conta o planejamento físico-técnico, sócio-econômico e jurídico-administrativo de suas relações;
- b) promover pesquisas sobre a construção habitacional e os materiais nela empregados, seu aperfeiçoamento e padronização;
- d) realizar pesquisas sobre a indústria de construção, visando a fomentar seu desenvolvimento e prestar aos interessados a indispensável assistência técnica;
- d) promover o treinamento de técnicos em assuntos relacionados com habitação;

- e) manter intercâmbio com entidades congêneres, nacionais ou estrangeiras.

O CENPHA é uma das peças básicas do sistema de apoio técnico, de vez que funciona como núcleo centralizador da coordenação e avaliação das pesquisas e levantamentos de dados para apoio logístico ao Plano Nacional de Habitação.

Entre os principais trabalhos que vem realizando, destacam-se os seguintes:

- a) pesquisa pioneira, por amostragem, sobre o dimensionamento das possibilidades de poupança, por faixa de renda e tamanho de família, com o fim de determinar, quantitativa e qualitativamente, a demanda de habitação da cidade de Goiânia;
- b) estudo sobre a evolução dos aluguéis no Estado da Guanabara, no período de 1966 a 1969;
- c) pesquisa sobre o custo operacional do Sistema Financeiro de Habitação;
- d) pesquisa do mercado habitacional da Gamboa, no Estado da Guanabara;
- e) avaliação dos projetos da Cidade de Deus e Cidade Alta, também na Guanabara;
- f) pesquisa-piloto do impacto de área de desenvolvimento urbano.

b) CENTRO BRASILEIRO DE CONSTRUÇÃO (CBC)

O Centro Brasileiro de Construção (CBC), inspirado nos "Bouwcentrum" surgidos na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, foi organizado em São Paulo, com a colaboração do BNH, do Centro das Indústrias daquele Estado, do Instituto de Engenharia e do Instituto de Arquitetos, com as seguintes finalidades:

- a) estimular o aprimoramento da Indústria de Materiais de Construção;
- b) incentivar o aperfeiçoamento da mão-de-obra e a difusão de conhecimentos técnicos e profissionais, relacionados com a construção;
- c) organizar exposições permanentes de materiais de construção;
- d) testar todos os materiais existentes no mercado, bem como os que forem sendo lançados à venda;

- e) realizar, encaminhar e estimular investigações e pesquisas objetivando abolir, na medida do possível, o amadorismo que ainda existe nos meios ligados à produção de materiais de construção.

A colaboração do CBC na execução do Plano Nacional de Habitação é considerada de importância fundamental. Mediante estudos e testes de laboratório, seus engenheiros e arquitetos procuram padronizar e especificar os materiais de construção, concorrendo, assim, para a melhoria de sua qualidade, quanto à facilidade de uso e duração. Além disso, o estabelecimento de normas, padrões e especificações permitirá que esses materiais sejam produzidos em massa, a preços sensivelmente reduzidos.

O CBC é mantido com recursos do BNH, contribuições dos seus associados, doações, subvenções e financiamentos. Entre suas atividades, inclui-se a realização de numerosos cursos especializados, em colaboração com o CENPHA, tais como Curso de Industrialização da Construção e Pré-Fabricação, Pert/Tempo/Custo aplicado à Construção e Meio Ambiente, Uso dos Plásticos na Construção, etc.

c) CENTRO DE COORDENAÇÃO INDUSTRIAL
PARA O PLANO HABITACIONAL (CIPHAB)

Os CIPHABs são núcleos de estudos e pesquisas criados pelo BNH, através de convênios com Federações das Indústrias.

A finalidade desses centros é promover o racional aproveitamento ou aumento da capacidade de produção da indústria de materiais e equipamentos de construção, com melhoria da qualidade, aumento da quantidade e redução dos custos dos produtos.

Vários trabalhos nesse sentido estão sendo executados pelos CIPHABs do Rio Grande do Sul, São Paulo e Guanabara, mencionando-se entre os mais importantes:

- a) coordenação modular;
- b) nova política de transportes aplicável ao plano habitacional;
- c) estudo de técnicas de construção em uso;
- d) estudo básico de sistema de registro e qualificação de empresas construtoras;
- e) pesquisa sobre as indústrias de materiais de construção e da construção civil do Paraná;

- f) levantamento cadastral das indústrias de materiais de construção na Guanabara e no Estado do Rio de Janeiro;
- g) assistência técnica às indústrias de materiais de construção;
- h) diagnóstico da indústria de construção habitacional na Guanabara.

Para se ter uma idéia do valor dos trabalhos realizados pelos CIPHABs, basta acentuar que alguns dêles permitiram não só a atualização ou revisão de critérios e normas operacionais dos financiamentos, como também concorreram para o aprimoramento de todo o Sistema.

d) CENTRO DE INFORMAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO (CIDUL)

Em outro local dêste relato, tivemos a oportunidade de verificar que o Planejamento Local Integrado consiste na definição das metas e programas colimando o desenvolvimento global de determinada área municipal ou intermunicipal. Na elaboração do Plano, não somente os aspectos físicos devem ser levados em conta, mas todos aqueles relacionados com a evolução econômica, “de forma que sejam adotadas medidas que fomentem a industrialização, quer através da criação de zonas industriais, quer por meio de iniciativas fiscais que permitam o desenvolvimento da região ou a exploração dos seus recursos naturais”.

Para a efetivação de um planejamento dessa natureza, cujo grau de complexidade é desnecessário encarecer, os órgãos responsáveis precisam dispor de um acervo de dados e informações que os tornem em condições de confeccionar um documento em que todos aspectos da realidade local sejam devidamente considerados e inter-relacionados.

Este é o papel que o CIDUL — Centro de Informações para o Desenvolvimento Local — deve desempenhar. Com a criação dêsse órgão, pretende-se montar um verdadeiro banco de dados e informações, em todos os níveis, os quais servirão de base à elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado.

e) FORMAÇÃO E TREINAMENTO DE PESSOAL

Os estudiosos da Administração são unânimes em pôr em relêvo a importância do fator humano em qualquer empresa, pública ou privada.

Leonard D. White, por exemplo, acha que “muitos elementos se associam para formar uma boa administração: liderança, organização, finanças, moral, métodos e normas de trabalho, porém o mais importante de todos é o elemento humano”.¹⁰

De fato, o homem é o fator decisivo e dominante, pois sem seu auxílio nada se poderá realizar. “Ele é o cérebro, é a alma, é o braço; é tudo em qualquer esforço de realização”.

Notadamente num país como o nosso, em que o sistema de ensino se ressentia de notórias deficiências estruturais e funcionais, os responsáveis por qualquer empreendimento de grande porte têm que dispensar cuidados especiais ao recrutamento e treinamento dos seus colaboradores dos diferentes níveis hierárquicos. E no caso do Plano Nacional de Habitação as necessidades de pessoal qualificado não afetam apenas os órgãos integrantes do Sistema Financeiro, mas igualmente os demais setores de trabalho, inclusive o relativo à execução de obras. A preparação de mão-de-obra especializada não poderia deixar de ser motivo de preocupação para as autoridades habitacionais.

Sempre atento a todas as particularidades do problema, o BNH celebrou convênio com várias entidades para a realização de uma série de cursos de formação e especialização, inclusive por correspondência, destacando-se entre eles:

- a) Curso de Política e Integração Habitacional;
- b) Curso para Dirigentes de Cooperativas Habitacionais;
- c) Curso de Legislação Imobiliária;
- d) Curso de Formação de Corretores de Imóveis;
- e) Curso de Contrôlo de Execução de Projetos Habitacionais;
- f) Curso de Formação de Mestres de Obra;
- g) Curso de Alfabetização e Treinamento de Mão-de-Obra não especializada.

f) ANÁLISE E PESQUISA DE INSUMOS

Sobre este assunto pouco teremos a dizer, pois já o fizemos quando tratamos da contribuição dos CIPHABs e do CBC para o aproveitamento de materiais e equipamentos de construção, com aperfeiçoamento da qualidade e redução dos preços dos produtos.

10. Leonard D. White — “Introduction to the Study of Public Administration” — The MacMillan Company — New York — 1940 — pág. 277.

Os trabalhos nesse campo abarcam uma grande variedade de programas, cujos resultados são sem dúvida satisfatórios, como se poderá constatar pelo grande número de pesquisas e levantamentos feitos pelos CIPHABs de São Paulo, Rio Grande do Sul e Guanabara.

g) SISTEMA OPERACIONAL, DE ANÁLISE E CONTRÔLE

Neste item incluem-se várias modalidades de estudos e pesquisas, como, por exemplo, levantamento e controle de custos; apoio aos censos habitacional, de população e desenvolvimento urbano; pesquisas de mercado; pesquisas de aluguéis e muitas outras, trabalhos que se acham sob a responsabilidade de instituições especialmente constituídas para esse fim e já mencionadas em outros tópicos.

h) PROJETO ORAC

Em 1969, o Banco Nacional de Habitação celebrou convênio com a Organização das Nações Unidas (ONU) visando à adoção através de uma equipe de alto nível a ser cuidadosamente selecionada, de métodos e processos científicos que orientem as decisões do Banco nos campos administrativo, econômico e social, mediante a institucionalização de eficiente sistema de pesquisas operacionais.

Numa inequívoca demonstração de confiança na capacidade e inteireza dos nossos técnicos, a ONU confiou, em caráter excepcional, a direção do projeto ao próprio órgão assistido, ou seja, ao BNH. Criou-se, então, naquela autarquia, um Grupo de Pesquisa Operacional que, com a colaboração de especialistas brasileiros e estrangeiros, estes cedidos pelo "Stanford Research Institute", se incumbirá de realizar os trabalhos previstos no programa.

A primeira tarefa objetiva em execução pelo Grupo é o planejamento plurianual das aplicações do BNH. "Esse projeto envolve modelos matemáticos compatibilizando as aplicações com o mercado e as disponibilidades materiais, a nível de localização, os recursos do sistema e o equilíbrio com as demais áreas de economia do País".

O Grupo de Pesquisa Operacional vem equacionando os problemas de sua alçada e pretende solucioná-los através do Método de Programação Linear, com o emprêgo de computadores de 3ª geração (IBM/360). Utilizará dados do Censo de 1970 e de pesquisas específicas realizadas pelo CENPHA

(Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais), com o fim de planejar as aplicações de modo que atinjam efeitos sociais globais.

CONCLUSÕES

Pela descrição sucinta de suas características fundamentais, já sabemos em que consiste o Plano Nacional de Habitação. Vamos agora apresentar ao leitor uma síntese do que o Governo realizou de 1964 a 1969, bem como o que tenciona levar a efeito no período de 1970 a 1972, através desse extraordinário empreendimento, que já se firmou no consenso geral como eficaz instrumento de ampliação da saúde do homem e como poderoso fator de desenvolvimento sem inflação.

Antes, porém, desejamos tecer algumas considerações com o fim de ressaltar que, não fôra a utilização de uma estratégia indireta, com imediata repercussão em todos os setores ligados ao problema, certamente as autoridades habitacionais não teriam logrado obter tão brilhantes resultados.

A confiança na iniciativa governamental ensejou o rápido estabelecimento do hábito de poupança, inclusive em áreas antes infensas a esse tipo de formação de economias, o que possibilitou a mobilização de recursos consideráveis, cuja capitalização a uma taxa média de 7% ao ano permitirá a duplicação dos mesmos "cada 10.16 anos, a uma velocidade de 2.3 vezes superior à taxa de crescimento da população e cerca de 1.3 vezes superior à taxa de urbanização da população brasileira".

Estes fatos se revestem de particular significação, pois nos levam a concluir que embora a curto prazo as aplicações do BNH ainda fiquem muito aquém da demanda efetiva de habitação, a médio e a longo prazo, conseguiremos pleno êxito na luta pela total erradicação dos nossos **deficits** habitacionais.

É bom lembrar que o problema está sendo atacado em seus múltiplos aspectos, por meio de providências que compreendem a construção e reforma de casas; a instalação de rês de água e esgoto; o aumento da renda familiar, quer como resultado dos investimentos e dos empregos por êles gerados, quer pelo adestramento do trabalhador; o aumento da capacidade de poupança de nossa população; a redução dos custos dos terrenos urbanizados; o aperfeiçoamento dos mecanismos de captação de recursos; e, finalmente, a redução dos custos finais dos abrigos construídos.

Os itens acima indicados traduzem, em seu perfeito relacionamento, dois propósitos fundamentais: a melhoria de

nossas condições econômicas e a redução dos custos finais das unidades residenciais, fazendo-se com que desapareça o descompasso entre os preços das habitações e os níveis de renda familiar.

“Na medida em que se reduza esse hiato e mecanismos adequados de financiamento ponham a **habitação** (prestação mensal resultante de prazo, de taxa de juros, poupança prévia e correção monetária) ao alcance da capacidade de pagamento da família, teremos alcançado o objetivo de transformar esse mecanismo de um mecanismo auto-excitado em um processo auto-sustentado.”¹¹

Esta meta vem sendo progressivamente atingida e, em consequência, o Banco Nacional de Habitação, nos seus primeiros cinco anos de funcionamento, já pode oferecer apreciável soma de realizações no campo habitacional, com reflexos revitalizadores em vários setores da economia e — o que é mais importante — sem produzir abalos de índole inflacionária.

De 1964 a 1969, as aplicações do Sistema deram origem a investimentos superiores a 13,5 bilhões de cruzeiros. O número de moradias contratadas ultrapassou a 607.000, tendo sido financiadas, até 31-12-1969, cerca de 559 mil unidades. Isto significa que, nos seus primeiros anos de existência, o BNH já propiciou abrigo a mais de meio milhão de famílias brasileiras, distribuídas por 399 municípios, com uma área construída superior a 37 milhões de metros quadrados.

Parcela substancial desses investimentos resultou da mobilização de poupanças de mais de um milhão e cem mil investidores, captadas através de cadernetas de poupanças e da venda de Letras Imobiliárias, recursos que foram desviados do consumo supérfluo para o investimento e, portanto, para o incremento do nosso progresso econômico e social.

No período de 1970/1972, a ação do Governo se fará sentir com mais intensidade, graças ao maior volume de recursos disponíveis, a experiência acumulada ao longo de um quinquênio, a redução dos custos operacionais do Sistema, a baixa dos preços dos materiais de construção e dos custos reais das vendas.

No triênio em estudo, por intermédio dos vários programas habitacionais, está previsto o financiamento de mais de 615.000 unidades residenciais, no valor de 12,9 bilhões de cruzeiros.

Relativamente aos programas complementares, os resultados falam igualmente por si mesmos.

11. Dr. Mário Trindade — Obra citada, pág. 21.

O financiamento de serviços de água, iniciado em 1968, já inclui 956 municípios, 210 dos quais com obras iniciadas, 63 com projetos em exame, 400 com projetos em elaboração e o restante em estudos de viabilidade.

Depois de concluída esta etapa, os sistemas instalados terão capacidade para abastecer 51 milhões de habitantes. Se não houver descontinuidade na execução do programa, em 1980, calcula-se que teremos 80% da população brasileira completamente servida de água potável.

Quanto ao Subprograma de esgotos sanitários, ainda é cedo para fazer-se um balanço dos seus resultados. Muita coisa, porém, já se conseguiu nesse campo e numerosas iniciativas estão programadas. Como dados concretos, e não obstante o Subprograma ter surgido em 1969, além do início da construção de sistemas de esgotos em alguns municípios, cuida-se no momento do controle da poluição das bacias dos Rios Tietê, Tamanduateí, Piracicaba e Alto Paraíba, no Estado de São Paulo.

Com o desenvolvimento do Subprograma, mediante a instituição de Fundos de Água e Esgotos (FAE), com a participação dos Estados e municípios, a atuação do Governo será consideravelmente ampliada nos próximos anos.

No que tange ao FIMACO, os trabalhos até agora realizados têm produzido efeitos bastante compensadores, conforme tivemos o ensejo de frisar quando do estudo deste Programa e respectivos Subprogramas. Podemos acrescentar, para melhor informação do leitor, que, em virtude das inversões feitas nas indústrias de construção civil e de produção e distribuição de materiais de construção, já foram obtidos numerosos benefícios, tais como:

- a) produção de grandes quantidades de materiais, de qualidade sempre melhor e por preços razoavelmente mais baixos;
- b) redução dos preços dos aluguéis, comprovada em pesquisas feitas por instituições especializadas no assunto;
- c) redução dos índices dos preços das construções, que hoje se situam em níveis perfeitamente aceitáveis;
- d) manutenção de altos índices de oferta de emprego. (Segundo estudo incompleto do Departamento Nacional de Mão-de-Obra, a oferta de novos empregos alcançou, em 1968, 585.467 e, em onze meses de 1969, 569.307);
- e) adestramento de 10.000 trabalhadores nos canteiros de obras. (Em 1970, o programa prevê o treinamento de 30.000 empregados não especializados, número que

aumentará, gradativamente, até atingir 100.000 trabalhadores por ano);

- f) ampliação dos recursos da poupança livre, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, os quais alcançaram, em 31 de maio do corrente ano, a elevada soma de Cr\$ 2.600.000.000 de depósitos, contra Cr\$ 1.091.966.000 em 31 de dezembro de 1968;
- g) expansão do programa de edificação de casas fora do Plano Nacional de Habitação, estimando-se em 100.000 o número de unidades a serem construídas em cada ano;
- h) intensificação das atividades habitacionais nas áreas rurais.

Com referência ao Programa de Apoio Técnico, cremos que já foi suficientemente explanado no capítulo anterior, motivo por que nos parece desnecessário repetir os dados que então apresentamos.

Em nossas considerações finais, voltamos a ressaltar que o Plano Nacional de Habitação, verdadeiro sistema de sistemas, obedeceu a um planejamento global e constitui um todo orgânico, em que as diferentes partes estão simetricamente dispostas e harmônicamente interligadas. Graças à maneira revolucionária com que foi concebido e formulado, este gigantesco empreendimento configura hoje uma das principais realizações em nosso panorama administrativo e já vem produzindo frutos altamente promissores, os quais ainda mais se realçam se levarmos em conta a situação excepcionalmente difícil que o País atravessava quando foram deflagradas as ações nele previstas.

Dada a complexidade e a amplitude da matéria, e tendo em vista a exigüidade do espaço que nos foi reservado, tivemos que dispensar aos diversos tópicos tratamento rigorosamente sumário. Se a preocupação de síntese prejudicou a clareza e a melhor exposição do assunto, os leitores certamente relevarão esta falta involuntária.

De uma coisa estamos absolutamente certos: iniciativas como a consubstanciada na reforma habitacional precisam ser conhecidas por toda a população. Elas contribuem para que acreditemos mais em nós mesmos, em nosso talento criador e realizador, em nossa capacidade de solucionar os nossos problemas, por nossos próprios meios, com os nossos próprios recursos e mediante o emprego de soluções tipicamente brasileiras.

Problemas de Comunicação da Informação Científica

EDSON NERY DA FONSECA

Professor da Universidade de Brasília.
Chefe do Departamento de Biblioteconomia da UnB

SINOPSE: Distinção entre comunicação para as massas e comunicação entre cientistas. Formação de bibliotecários especializados que sejam especialistas em informação científica. Importância, na pesquisa científica, da bibliografia, encarada como conhecimento e referenciação de textos. Motivações econômica e especulativa da pesquisa bibliográfica. A explosão bibliográfica e o bibliotecário do futuro, segundo Ortega y Gasset e Abraham Moles. Os conceitos de entropia e negentropia na teoria da informação. O documentalista como Demônio de Maxwell. Utilização das normas de comunicação científica pelos autores e editores. O livro, a revista e o relatório como veículos de comunicação entre cientistas. Soluções prospectivas para o problema da informação científica.

Discutiu-se recentemente, na Universidade de Brasília, a pertinência da expressão "Informação Científica" no título de uma de suas Faculdades — a de Biblioteconomia — que é, por sinal, a mais citada nos esquemas do Plano Orientador da mesma Universidade. Pela primeira vez no Brasil, o ensino de Biblioteconomia foi atribuído a uma Faculdade, que deveria receber concluintes de qualquer curso básico — de Ciências Biológicas, Exatas e Humanas, bem como de Letras e de Artes — para formar bibliotecários especializados.

Dêstes, na verdade, é que o Brasil e a nossa época necessitam; e não dos bacharéis em biblioteconomia supostamente enciclopédicos: os preparados pelas universidades federais, de acordo com um currículo mínimo já obsoleto.

A expressão — que aparece em várias publicações de língua inglesa, na qual consagrou-se por duas conferências internacionais: a **Royal Society Scientific Information Conference** (Londres, 1948) e a **International Conference on Scientific Information** (Washington, 1958) — foi acrescentada ao título da

Faculdade de Biblioteconomia prevista no Plano Orientador da UnB, não por capricho, mas para definir o que deve ser o bibliotecário especializado: um especialista em informação científica.

A idéia de colocar-se um curso de Biblioteconomia com essa orientação nas chamadas faculdades ou escolas de comunicações resulta de uma confusão semântica da comunicação para as massas — cujos veículos são a imprensa, o rádio e a televisão — com a comunicação entre cientistas, que se faz por meio da revista, do relatório não impresso e da comunicação em congressos.

Nenhuma universidade brasileira mostrou-se até agora mais sensível ao problema da informação científica do que a Universidade Federal de Minas Gerais. Ainda recentemente essa Universidade confirmava seu interesse pelo assunto, incluindo no programa de um curso de Metodologia da Pesquisa Científica um ponto sobre a importância da bibliografia. Isso de pesquisa bibliográfica, entretanto, não é tema do qual se possa dizer que venha sendo levado a sério pelas universidades brasileiras.

Neste particular, aliás, as universidades só fazem seguir uma tradição cultural de improvisações e devaneios impressionistas: inimiga, portanto, de qualquer esforço honesto e sério de pesquisa. O trabalho bibliográfico é encarado com desdém pela maior parte dos nossos pesquisadores. Um Plínio Ayrosa e um Alfredo do Vale Cabral elaborando bibliografias da língua tupi-guarani (1 e 4) *, um Herbert Baldus a de Etnologia (2), um Alfeu Diniz Gonçalves a de ciências geológicas (10) são exceções que só fazem confirmar a regra.

Que a Universidade Federal de Minas Gerais está entre as exceções nós já sabíamos por alguns indícios significativos, como, por exemplo, a publicação, na sua revista, dos artigos do professor Borisas Cimbliris (6) e do bibliotecário holandês L. J. van der Wolk. (26) Somado a tais indícios, o recente curso de Metodologia da Pesquisa Científica representa a consagração do que já em 1939 afirmava o mestre português Fidelino de Figueirêdo, pioneiro na luta pela introdução da bibliografia em nossos cursos universitários: “O muito que o trabalho do saber comporta de inspiração individual não dispensa nem ofusca o seu caráter de colaboração numa grande gesta, em que disciplinarmente e organizadamente se empenham os

* Os números indicam as referências bibliográficas alfabeticamente ordenadas no fim do texto.

espíritos melhores de tôda a parte". Pois "quem não quiser descobrir de nôvo o mar Mediterrâneo — concluía Fidelino de Figueirêdo — deve pôr-se a par do que anteriormente se realizou na tarefa ingente de uma mais aproximativa compreensão do homem, da terra e do universo." (7, p. 42).

Aí está, nestas palavras de Fidelino de Figueirêdo, perfeitamente definida a importância da bibliografia na pesquisa científica: colocando o pesquisador a par do que outros realizaram antes dêle, a bibliografia evita repetições ou duplicações como as que Darwin e outros naturalistas realizaram por desconhecerem o artigo no qual Mendel falava de suas experiências com vegetais híbridos (21, t. III, v. 1, p. 552-554).

Se em meados do século XIX, quando Mendel publicou o seu artigo, já era possível que isso acontecesse, pode-se perfeitamente imaginar o que ocorre em nossos dias, com a explosão científica e tecnológica da qual a chamada explosão bibliográfica é apenas uma consequência.

Pois "tudo no mundo existe para acabar em livro", como dizia Mallarmé, sendo interessante atentar para o fato de que, antes de acabar em livro, as idéias novas introduzidas pela ciência e pela tecnologia passam por diversos estágios, como o dos "pre-prints" para discussão em conclaves, o dos relatórios para distribuição no micro-meio científico e o dos artigos em publicações periódicas.

"A natureza — escreve êsse grande filósofo da ciência que é o estruturalista francês Michel Foucault — é, em si mesma, um tecido ininterrupto de palavras e de marcas, de narrativas e de caracteres, de discursos e de formas. Quando se tem de fazer a **história** de um animal, inútil e impossível é escolher entre o ofício de naturalista e o de compilador: o que é preciso é recolher, numa única e mesma forma do saber, tudo o que foi **visto** e **ouvido**, tudo o que foi **contado** pela natureza ou pelos homens, pela linguagem do mundo, das tradições ou dos poetas. Conhecer um animal ou uma planta, ou uma coisa qualquer da terra, é recolher tôda a espessa camada dos signos que foram colocados nelas ou sôbre elas" (8, p. 63-64).

Não nos antecipemos, porém. Vejamos como a bibliografia se insere na pesquisa científica, o que nos obriga a uma incursão sôbre o próprio fenômeno da criação de idéias novas. Ninguém analisou melhor êsse fenômeno do que Abraham A. Moles, em sua obra **Sociodynamique de la Culture**. (14).

Segundo Moles, a criação de idéias novas se escalona em duas fases, por êle denominadas "temps de conception" e "temps d'emballage". A fase de concepção pode ser escalonada em fase de gestação ("temps de gestation") e fase de formulação explícita ("temps de formulation explicite"). A gestação das idéias novas não ocorre no vácuo. Todo criador é o produto de um campo cultural implantado no seu espírito. As idéias novas, por sua vez, são apenas elos de uma cadeia. Como observou Henry Lefebvre, se pudéssemos reconstituir as cadeias das citações, perceberíamos quão raramente se introduz nos textos uma idéia nova: encontraríamos onde determinada idéia foi introduzida, por quem, aquilo em que ela se tornou, como se metamorfoseou, onde morreu, onde está seu túmulo" (12, p. 182).

Com efeito, a criatividade não é mais do que uma aptidão especial de certos espíritos para reagrupar elementos nunca antes reunidos, sendo muito mais pertinente falarmos, em termos puramente humanos, de **recriação**, porque, em sentido absoluto, só Deus pode criar. Falando em recente mesa-redonda, promovida pela revista **Le Nouveau Planète**, o professor Jean Cazeneuve afirmou: "Les grandes découvertes sont généralement des mises en relation. Inventer, c'est trouver un nouveau rapport" (18, p. 16).

Por isso, na própria fase ou tempo de gestação, há que distinguir, como salienta Abraham Moles, um "tempo de documentação e de informação". Tempo de documentação e de informação que ocupa geralmente um terço ou mesmo a metade do tempo de gestação. As empresas industriais, os grandes serviços de pesquisa, os comitês de redação das revistas sabem calcular, algumas vezes de modo relativamente exato, quanto dura o tempo de gestação em alguns setores particulares do mundo cultural. Eles sabem, por exemplo, que para colocar um engenheiro a par de determinada questão é necessário prever alguns meses de documentação. Bright Wilson — autor de uma das obras fundamentais sobre a pesquisa científica — já havia escrito que "six hours in the library may save six months in the laboratory" (25, p. 10). Em síntese magistral, Anísio Teixeira definiu a pesquisa como "a utilização do conhecimento existente para a descoberta de novos conhecimentos" (22, p. 30).

"Todos os estudos sobre o processo da criatividade — continua Moles — concordam em distinguir certa **latência** entre o momento em que uma questão muito vaga se coloca ou é colocada perante um pesquisador e o momento em que êle

se torna capaz de a formular em termos de problema a resolver, isto é, momento em que êle seleciona, no campo das possibilidades, um certo número de pontos particulares que representam uma diligência ou uma estratégia do espírito" (14, p. 83-84). É aí que se insere o tempo de documentação e de informação.

Como pode o pesquisador documentar-se e informar-se diante de uma produção bibliográfica tão numerosa que ultrapassa os limites de seu tempo e de sua capacidade de assimilação? Sabe-se, por exemplo, que em cada quarto de hora publica-se no mundo um trabalho nôvo no campo da Química. Cada químico deveria ler, portanto, quatro trabalhos por hora. Se o fizesse, entretanto, mesmo restringindo-se a trabalhos relevantes, deixaria de ter tempo para as pesquisas.

É preciso, portanto — é urgente e essencial — que alguns químicos se dediquem exclusivamente à leitura do que se publica no campo da Química, selecionando e resumindo os trabalhos relevantes. Estarão êles sempre em dia quanto aos progressos obtidos no campo de sua especialização e saberão usar, para difusão dêsses progressos, os meios mais adequado. Chamaremos a êsses químicos, que renunciaram às pesquisas para se colocarem a serviço dos pesquisadores, de bibliotecários especializados em Química ou de Documentalistas da Química.

Para isso é que terão de ser criados cursos de Biblioteconomia em nível de pós-graduação e não para tornar os bacharéis em Biblioteconomia ainda mais alienados, como parece ser o destino de certos cursos nos quais se aprendem técnicas sofisticadas de armazenagem e recuperação da informação, sem que a êsse aprendizado corresponda o domínio de uma área do saber. Sem que ao processo corresponda uma substância.

Sòmente assim — isto é: sòmente elevando a Biblioteconomia a um nível de pós-graduação que tenha como suporte o domínio sistemático de uma determinada área do saber — é que poderemos entender a profecia de Ortega y Gasset, quando se referia "ao futuro bibliotecário como um filtro que se interpõe entre a torrente de livros e o homem" (15, p. 43). Escritas em 1935 e proferidas em Madrid, na abertura de um Congresso Internacional de Bibliotecários, as palavras do notável ensaísta espanhol são ainda hoje de impressionante atualidade.

A explosão bibliográfica — fenômeno que Ortega foi o primeiro a analisar, de um ângulo ao mesmo tempo histórico e

prospectivo — é hoje comparada à entropia, cujo conceito passou da termodinâmica para a teoria da informação. Em termodinâmica a entropia é, como se sabe, a degradação progressiva da energia. Em teoria da informação, a entropia consiste na degradação progressiva da comunicação, pelo aumento de elementos redundantes que tornam a informação menos rica de novidades. Assim, o máximo de comunicação corresponde ao mínimo de informação.

Também da termodinâmica veio para a teoria da informação o conceito de entropia, baseado na câmara inventada por James Maxwell. Dividida em dois compartimentos, essa câmara deixava passar para o compartimento da direita apenas as moléculas de gás de movimento rápido, graças a uma porta deslizante e sem atrito, que era fechada para as moléculas de movimento lento por um porteiro hipotético: o demônio de Maxwell.

Se o problema da documentação é, como assinala Abraham Moles, o de fornecer um mínimo de informação possível ao pesquisador, com a condição de que esse mínimo seja estritamente relevante, o documentalista age como o demônio de Maxwell, aumentando o grau de ordem, diminuindo a entropia e violando, portanto, o segundo princípio da termodinâmica. “Para que o demônio de Maxwell possa agir — acrescenta Moles — será necessário obter de cada molécula uma informação total e que o esforço dêle exigido seja igual à diminuição da entropia que possa introduzir” (19, p. 136).

Na pesquisa bibliográfica, entretanto, a diminuição da entropia não depende apenas do demônio de Maxwell, mesmo que ele tenha as condições ideais a que já nos referimos, isto é, conhecimento de determinada área do saber e das técnicas de seleção e resumo, armazenagem e recuperação da informação. As próprias técnicas de **embalagem** ou de corporificação material da informação têm de ser reformuladas para que o processamento de sua difusão seja eficaz.

Na verdade, a entropia ou desordem que se observa na comunicação entre cientistas não resulta apenas do número excessivo de meios, mas da falta de uma normalização e de uma padronização adequada desses meios. Os canais da comunicação científica estão bloqueados por veículos que, sobre serem excessivos em número, continuam a ser produzidos sem nenhum respeito às recomendações internacionais e às normas nacionais que regulam a matéria.

Ao anunciar profeticamente a automação dos serviços bibliográficos — quando escreveu, em 1935, ser necessário

"crear una nueva técnica bibliográfica de un automatismo riguroso" (15, p. 41) — Ortega y Gasset percebeu, com admirável lucidez, que essa automação implica na própria racionalização e regulamentação dos meios de comunicação cultural. Aos que se insurgiam contra essa racionalização e essa regulamentação em nome de uma liberdade de criação mal interpretada, Ortega respondeu que ela nada tem a ver com o tema da liberdade, "como no tiene que ver con él la necesidad que se ha impuesto de reglamentar la circulación en las grandes urbes" (15, p. 42).

A comparação é perfeita: assim como não é admissível nem legal — neste caso, o direito positivo apenas legaliza o bom senso — que uma pessoa dirija veículos sem conhecer as leis do trânsito, também não se deve admitir que os canais da comunicação sejam tumultuados e bloqueados por informações transmitidas de acordo com os caprichos pessoais dos autores, as tradições obsoletas dos editores e até com as limitações dos estabelecimentos gráficos.

Assim como os motoristas devem conhecer as leis do trânsito e as viaturas devem possuir certos equipamentos de segurança, os autores e editores têm obrigação de conhecer as normas de comunicação científica e os veículos dessa comunicação devem ser normalizados para que as informações neles contidas cheguem mais rapidamente ao conhecimento dos interessados.

Na própria fase de concepção de idéias novas, se o criador não se submete às normas, corre o risco de fazer-se inteligível na formulação explícita do que deseja comunicar. Não é outra coisa o que o **Guia para a redação de artigos científicos destinados à publicação** procura evitar, quando estabelece que as memórias científicas devem ser de tal modo redigidas que um pesquisador qualificado possa, a partir das indicações fornecidas, (a) reproduzir a experiência e obter os resultados descritos com a mesma precisão e sem ultrapassar a margem de erros especificada pelo autor, ou (b) repetir as observações, os cálculos e as deduções teóricas do autor e julgar suas conclusões (24, p. 6).

Rejeitando as normas — que são **conditio sine qua non** da sobrevivência das publicações periódicas e da própria comunicação, além de representarem, como salientou o redator-chefe da revista Science, "uma disciplina essencial à honestidade científica" — alguns homens de ciência se refugiam nessa espécie de **antipublicação** que é o relatório. Em obra

recente, Sidney Passman mostra como o problema dos relatórios científicos e técnicos se apresenta hoje nos Estados Unidos: as coleções das grandes bibliotecas não especializadas compreendem cerca de um milhão de relatórios e estes crescem no ritmo de muitas centenas de milhares por ano. (16)

Pela sua proliferação e pelo seu caráter de **semi-publicação** ou **antipublicação**, os relatórios se assemelham às patentes, com os graves perigos que apresentam para a universalidade do conhecimento científico. Com efeito, o relatório já foi definido como "a primeira versão não publicada de uma obra que não foi objeto de uma análise rigorosa nem está à disposição do mundo científico — uma obra que não merece, portanto, ser conservada nos arquivos da ciência". (16)

Ao criticar os relatórios não pretendo esconder o que há de criticável nas publicações periódicas como veículos de comunicação entre cientistas. Segundo os cálculos de Abraham Moles, o tempo necessário para que as idéias novas, depois de explicitamente formuladas, cheguem ao conhecimento dos interessados, é da ordem de 8 a 10 meses: 1 mês para redação sob forma datilografada; 15 dias para a remessa a uma revista científica; 2 meses para seu exame pelo conselho técnico-científico responsável pela publicação; 6 meses para impressão; 1 mês para difusão ou distribuição entre os assinantes. Há casos de delongas ainda maiores, como o de certas revistas anuais de Linguística ou de Matemática, que saem sempre com um atraso de 2 ou 3 anos. Em síntese, as idéias novas se inserem no quadro sócio-cultural após um atraso da ordem de 8 meses a 2 anos (14, p. 209).

Daí o grande número de artigos sobre a possibilidade de substituição das revistas científicas por outros meios de comunicação entre criadores e pesquisadores. A bibliografia sobre o assunto foi comentada por Ralph Phelps e John Herlin, em trabalho publicado pela UNESCO (17), recomendando-se também, a propósito, a leitura do artigo de Pierre Bourgeois, "L'avenir du périodique scientifique." (3)

Inquéritos realizados entre pesquisadores de certas áreas — como a das ciências bio-médicas — revelam que a maior parte ainda prefere a comunicação individual por correspondência ou por debates em reuniões nacionais e internacionais (9). Alguns vão além, preferindo o chá no próprio laboratório ou a cerveja num café das vizinhanças. O grande cientista Oppenheimer chegou a dizer que o bate-papo nos laboratórios constitui metade do trabalho dos físicos: "gossips in labs make half of the work of the physicist" (14, p. 209).

A comunicação por meio do livro não é menos problemática, sendo muito raro que as idéias divulgadas sob a forma do livro tradicional já não tenham aparecido nas revistas científicas, conforme um mecanismo bastante regular do trabalho intelectual. O atraso do livro tradicional na divulgação das idéias novas é da ordem de 2 a 3 anos; nitidamente superior, portanto, ao dos periódicos (14, p. 210).

A produção de livros é mais complexa porque, enquanto uma revista pode subsistir com 200 assinaturas e 800 leitores, mais ou menos subvencionada por organismos oficiais, um livro não pode ser lançado sem a garantia de que pelo menos 500 leitores o adquiram, equivalendo a média das tiragens de 1.500 a 2.000 exemplares que devem ser "consumidos" de 4 a 5 anos. É claro que tais observações se aplicam ao chamado conjunto das línguas-vetores-de-cultura: a inglesa (40% das publicações mundiais), a italiana, a francesa, a espanhola e a alemã (15%) e a russa (10 a 15%) (14, p. 210).

Mas, pelo fato mesmo de supor e impor maior número de exemplares, o livro atinge camadas mais amplas de consumidores, superando o micro-meio cultural em que circulam as revistas. Ele é muito mais distribuído pelas livrarias do que as revistas, nas quais, por outro lado, são noticiados e/ou analisados. Considere-se também que o livro renovou-se mais do que a revista, tanto no seu conteúdo — a "obra aberta" proposta por Umberto Eco ao micro-meio literário e artístico — como na sua forma: a do livro de folhas soltas.

Dou-me conta, agora, de que falei neste artigo mais de problemas do que de soluções. Já se disse que a diferença entre o cérebro humano e o artificial está no fato de que este apresenta soluções enquanto só aquele é capaz de colocar os problemas. Acontece que a única solução possível para o problema da comunicação entre os pesquisadores, em face da explosão bibliográfica, só pode ser dada pelos computadores. "É provável que venham a existir — escrevem Herman Kahn e Anthony Wiener no conhecido livro sobre **O Ano 2000** — mesas computadoras tipo consolo em todos os lares, ligadas a computadores de utilidade pública, permitindo a cada pesquisador consultar as centrais informativas interligadas por satélites." (11, p. 129). Idéia confirmada por Harry C. Campbell, na contribuição que escreveu para a obra coletiva editada pela UNESCO, **Comunicação na era espacial** (23, p. 143-155).

Tais cogitações me levam a concluir com uma recordação quase pessoal. Quando, em 1966, publiquei um manifesto —

Ser ou não ser bibliotecário — no qual solicitava **vox clamantis in deserto** — que os bibliotecários procurassem aplicar ou pelo menos entender os novos processos de difusão do conhecimento, fui criticado pelo Sr. Carlos Victor Penna — argentino que dirige, em Paris, a Divisão de Bibliotecas da UNESCO — para quem as soluções cibernéticas não têm sentido num continente como o latino-americano, onde o subdesenvolvimento exigiria a aplicação de técnicas mais modestas.

A suposição de que, em países subdesenvolvidos, as cogitações de natureza prospectiva ou futuroológica têm um sentido meramente platônico baseia-se num simplismo sociológico e numa concepção estática do processo histórico. Em primeiro lugar, não existe apenas uma América Latina, mas várias, assim como não existe um só Brasil, mas vários Brasis, correspondendo a cada uma dessas Américas Latinas e desses Brasis necessidades diferentes e até contrastantes. Em segundo lugar, os processos tradicionais não são mais baratos do que os modernos, como ainda recentemente demonstrou Ralph M. Schoffner, no seu estudo "Economics of National Automation of Libraries" (20). Finalmente, existe o fenômeno que Kenneth Boulding, citado por Marshall McLuhan, chamou "limite de rutura": em qualquer meio ou estrutura, o sistema subitamente se transforma em outro ou atravessa um ponto irreversível em seu processo dinâmico (13, p. 56). Uma compreensão dinâmica dos meios de comunicação, tal como a demonstrada por McLuhan em **Understanding Media**, faz com que as nações novas dêem o salto que os processos mais atuais proporcionam, em vez de passarem pelos estágios intermediários dos países mais antigos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AYROSA, Plínio. **Apontamentos para a bibliografia da língua tupi-guarani**. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1954. 261 p.
2. BALDUS, Herbert. **Bibliografia crítica da etnologia brasileira**. São Paulo, Comissão do IV Centenário da Cidade de São Paulo, 1954. 859 p.
3. BOURGEOIS, Pierre. L'avenir du périodique scientifique. *Libri* (Copenhague) 7 (1): 71-76, 1956.
4. CABRAL, Alfredo do Vale. **Bibliografia da língua tupi-guarani também chamada língua geral do Brasil**. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1880. 81 p.
5. CAMPOS, Maria Aparecida Pourchet. **A docência e a investigação científica**. São Paulo, Edição da Autora, 1962. 198p.
6. CIMBLERIS, Borisas. Gênese e busca da informação. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais* (Belo Horizonte) 14: 31-42, set. 1964.

7. FIGUEIRÊDO, Fidelino de. **Aristarchos**. 2. ed. Rio de Janeiro, H. Antunes, 1941. 144 p.
8. FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas; uma arqueologia das ciências humanas**. Trad. de Antônio Ramos Rosa. Lisboa, Portugal, 1968. 502 p. (Coleção Problemas, 23)
9. GLASS, Bentley & NORWOOD, Sharon H. How scientists actually learn of work important to them. In: International Conference on Scientific Information, Washington, 1958. **Preprints of papers**. Washington, National Academy of Sciences, National Research Council, 1958, Area I, p. 185-87.
10. GONÇALVES, Alfeu Diniz. **Bibliografia da geologia, mineralogia e paleontologia do Brasil**. Rio de Janeiro, Oficinas Typographicas do Serviço de Informações do Ministério da Agricultura, 1928. 205 p.
11. KAHN, Herman & WIENER, Anthony J. **O Ano 2000**. 2. ed. São Paulo, Melhoramentos, 1969. 508 p.
12. LEFEBVRE, Henri. **Posição: contra os tecnocratas**. São Paulo, Editora Documentos, 1969. 203 p. (Nova Crítica, v. 4)
13. McLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. Trad. de Décio Pignatari. São Paulo, Cultrix, 1969. 407 p.
14. MOLES, Abraham A. **Sociodynamique de la culture**. Paris, Mouton, 1967. 342 p.
15. ORTEGA Y GASSET, José, **El libro de las misiones**, 5. ed. Buenos Aires, Espasa—Calpe Argentina, 1950. 147 p. (Colección Austral, 101)
16. PASSMAN, Sidney. Scientific and technological communication. Oxford, Pergamon Press, 1969. 161 p. Ver, sobre esse livro, a recensão de Herbert Coblans, *Compte rendu d'ouvrage*, **Bulletin de l'Unesco à l'Intention des Bibliothèques** (Paris) 24 (4): 238-240, jul./août, 1970.
17. PHELPS, Ralph & HERLIN, John. **Possibilidades de substituir a revista científica. Boletim de la Unesco para las Bibliotecas** (Paris) 14 (2): 61-77, mar./abr. 1960.
18. PLANÈTE. Les mots sont des sons. **Le Nouveau Planète** (Paris) 17: 7-19, jul./août, 1970.
19. RUSSO, François. La fonction informationnelle dans le monde contemporain et la technique du traitement de l'information. In: Poirier, René, ed. **Entrétiens en marge de la science nouvelle**. Paris, Mouton, 1963, p. 129-137. O trecho citado é o da intervenção de Abraham Moles na discussão da comunicação do padre François Russo, durante a reunião anual do Centro de Cultura Internacional de Cerizy-la-Salle (16-20 de julho de 1960)
20. SCHOFFNER, Ralph M. Economics of National Automation of Libraries. **Library Trends** (Urbana) 18 (4): 448-463, April 1970.
21. TATON, René, ed. **Histoire générale des sciences**. Paris, Presses Universitaires de France, 1961.
22. TEIXEIRA, Anísio & SILVA, Maurício Rocha e. **Diálogo sobre a lógica do conhecimento**. São Paulo, EDART, 1968. 116 p.
23. UNESCO. **Comunicação na era espacial**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969. 348 p.

24. UNESCO. **Guia para a redação de artigos científicos destinados à publicação**. Traduzido por Lucy Gonçalves Fontes. Belo Horizonte, Escola de Biblioteconomia da UFMG, 1969. 18 p.
25. WILSON, E. Bright, Jr. **An introduction to scientific research**. New York, McGraw-Hill, 1952. 375 p.
26. WOLK, L. J. van der. As atividades do pesquisador de literatura científica. Tradução de João Baptista Villela. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais** (Belo Horizonte) 14: 43-51, set. 1964.

A Figura Poliédrica de Calógeras

E. D'ALMEIDA VITOR

Redator do Ministério da Educação e Cultura.

Com o passar dos anos, parece que sua figura adquire maiores proporções. É que afrouxados os sentimentos de bem-querer de uns, e os ressentimentos políticos de outros, que comprimiam a lembrança de sua individualidade singularmente vigorosa, extraordinária em seus atributos intelectuais, morais e criativos, torna-se possível uma melhor avaliação.

O problema está, já agora, na escolha de uma das faces de sua personalidade poliédrica, para expô-la, analisá-la, destacando-a. Engenheiro de Minas, economista, sociólogo, parlamentar, administrador, diplomata, conferencista, escritor, historiador, sob qualquer desses ângulos que o visualisemos, Calógeras se nos impõe como um dos maiores homens de sua época.

Sobremodo, não poderão deixar de ser levados à conta de mérito, sua consciência cívica, seu entusiasmo criador e a sinceridade objetiva na resolução dos problemas que, circunstancialmente, lhe foram propostos à solução; mesmo quando se mostrou inflexível nas decisões, a ponto de parecer irrelevante. Não foram poucas as antipatias que atraiu por essa atitude; e, que, decerto, também terão contribuído para a limitação coeva de sua popularidade, na deformação intencional de seu caráter, como se ele fôsse, por essa suposta intransigência, um atrabiliário e intratável. Verdade, porém, é que, por princípios, jamais antecipou soluções a problemas desconhecidos; mergulhava fundo no conhecimento de cada assunto, de lá retirando os elementos necessários a uma conceituação própria, que a defenderia, de então, com firmeza, com denôdo.

Doutra parte, sua época tumultuada por um difícil processo político, obrigou-o a opções nem sempre condescendentes. Tal foi a desburocratização dos serviços públicos que empreendeu na Agricultura, como na Fazenda, tendo de opor-se à indigni-

dade funcional com igual firmeza como à defraudação organizada do Erário. No Exército, promovera a transformação de sua infra-estrutura; e com ela, da própria mentalidade prevalecente na corporação; não condescendendo com a indisciplina, como no caso da sedição do Forte de Copacabana, no Rio de Janeiro, a 5 de julho de 1922 — cuja romântica rendição (fotografada por Mafra) passou à história como **os 18 do Forte**;¹ e que, certamente, haveriam de incompatibilizá-lo com grupos poderosos, interessados na manutenção daquele **status**, que iriam mover-lhe insidiosa campanha; do que resultou lamentavelmente, retardasse o reconhecimento de sua ação administrativa, de sua incontestável honestidade pessoal, ademais, do sentido eminentemente patriótico, que suas iniciativas representam.

E, no entanto, pessoalmente, Calógeras era — a julgar por depoimentos insuspeitos — bom, amável, humilde, a ponto de não hesitar em retroceder numa decisão, desde que se conscientizasse de haver cometido um erro; sendo afetuoso para com a esposa e os amigos. Pires Brandão, para caracterizar sua grandeza humana, para acentuar a falta de caráter de alguém, comentava: “Fulano não presta: chega até ao ponto de falar mal do Calógeras”;² o que nos leva a admitir, sem receio de engano, ter sido êle, grande e bom, dessa argila com que o Destino modela os seres de exceção; capaz de impor-se aos que o conheciam fora da cena administrativa com afeto; com ternura. É, pois, válida, a observação de Antônio Gontijo de Carvalho, de que “Calógeras não foi bem compreendido em seu meio” — ao apreciar o Estadista.³

Nascido no Rio de Janeiro-GB, a 19 de junho de 1870, descendia João Pandiá Calógeras de imigrantes gregos (em segunda geração), que se fixaram no Brasil em princípios do século XIX. Educaram-no os avós, orientando seus primeiros estudos, capacitando-o para, já aos 5 anos, ler e escrever; desenvolvendo-lhe, metódicamente, a inteligência, de modo a que, aos 14 anos, no Imperial Colégio Pedro II, viesse a prestar, de uma só vez, os exames das matérias preparatórias — em número de

1. Em verdade, a aceitarmos o testemunho do Marechal-do-Ar Eduardo Gomes, que ainda no posto de Tenente do Ex., participou da sedição, e em cuja oportunidade foi ferido, eram 11 e não 18, os “Heróis do Forte”, sob o comando do Tenente Siqueira Campos, entre os quais, se imisculra o civil Otávio Correia.

2. Apud Antônio Gontijo de Carvalho, in **Calógeras**, 1935.

3. Antônio Gontijo de Carvalho, in ob. cit.

13, necessárias ao curso superior na Escola de Minas, em Ouro Preto-MG, à qual se destinava. Logo constataria, entretanto, a inutilidade dêsse esforço, ao ter negada sua matrícula, face à falta de idade regulamentar.

Compensou-o, contudo, a amizade conquistada a Capistrano de Abreu (1853-1927) — que participara da banca examinadora, e que Calógeras haveria de manter por toda vida, exaltando-a num excelente retrato gráfico do eminente historiador, em seu livro **Res Nostra**; como haveria de compensar-lhe a distinção recebida do Colégio, convidando-o, no ano seguinte (1885) — com apenas 15 anos, destarte, para integrar a banca examinadora de História, Geografia, Francês e Inglês, em cuja tarefa se houve com aplaudido rigor.

O curso de engenharia iniciado em 1886, realizou-o com aplicação e brilho, conquistando, ao final (1890), com o primeiro lugar de sua turma, o Prêmio de Viagem à Europa, que jamais o reclamou. Logo casaria (1891) com uma jovem de tradicional família mineira, integrando-se, definitivamente, por êsse meio, na terra; e com tal dedicação, que, não raro, tem sido confundida sua naturalidade de carioca. Não deixaria descendentes, do seu matrimônio, o que, uma e outra vez se dimensionava em magoada confiança a amigos mais íntimos.

Sua atividade profissional teve início em Santa Catarina, onde se entregou interessado a uma série de pesquisas geológicas, cujos resultados reuniu-os nas monografias (hoje raríssimas) **O manganês de Cariguaba**, **O Meteorito de Santa Catarina** e **Le fer nicklé de Sainte Catherine**, contestando afirmações consagradas, para demonstrar a existência de ferro e manganês na região.

Pouco menos de dois anos depois, deixava o Estado sudestino, contratado pelo Governo de Minas Gerais, que o situou como engenheiro-residente na região do Triângulo Mineiro. Pública, nessa época (1893), seu primeiro livro de fôlego, **Os Minérios de Ferro e as Minas de Ouro Nacionais**, sobre o qual apoiaria seu livro (ainda hoje válido) **As Minas do Brasil e sua Legislação**, em 3 volumes, publicados sucessivamente, entre 1904 e 1905 e considerado como “verdadeira Enciclopédia de Geologia Econômica”;⁴ tanto mais importante, por sua orientação nacionalista; com irrecusáveis implicações na conduta posterior do Governo Federal.

4. Antônio da Rocha Almeida, João Pandiá Calógeras, in **Vultos da Pátria**, vol. II, 1964.

Envolvido, inadvertidamente, em questiúnculas políticas municipais, achou por bem deixar Uberaba, indo residir em Belo Horizonte, onde foi aproveitado, inicialmente, como Assessor Técnico da Secretaria de Viação e Obras, e, depois, como Diretor de Mineração. A repercussão de seus trabalhos geológicos havia aberto perspectivas novas à sua vida, encaminhando-o para a política, já aos 27 anos, levando-o ao Congresso, como deputado federal. Sua carreira parlamentar se estenderia de 1897 a 1914, apenas interrompida durante a legislatura de 1900.

Sua passagem pela Câmara dos Deputados está marcada de maneira indelével, não apenas pela operosidade de sua atuação, e suas freqüentes intervenções sempre eruditas, impessoais apolíticas; como por haver vivido ali momentos que transcenderiam no tempo: já defendendo a recusa de autorização para que fôsse processado Francisco Glicério; já na sessão secreta na qual se debatia o problema acreano (1901); na qual falaria por horas a fio, ouvido, ao fim, por não mais de cinco de seus pares; êsse fato, aliás, haveria de o repetir em 1913, falando por várias horas consecutivas, para um auditório apenas um pouco maior, argumentando rubricas do Orçamento da União. Jamais foi, realmente, um orador vocacional; senão, que seu raciocínio lógico, a clareza de seus argumentos apoiados em conhecimentos indiscutíveis, a facilidade de sua expressão, davam aos seus discursos um tom quase didático sem ser enfático. Era, porém, ágil e contundente em sua réplica, ao ser aparteado.

Deixaria a Câmara dos Deputados para participar do Governo do Presidente Venceslau Brás — iniciado a 15 de novembro de 1918, quando assumiu, primeiramente, a direção do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.⁵ O destino se comprazia em dar-lhe oportunidade de mostrar-se em sua real vocação, que era a de administrador, como tal marcando sua presença naquela Secretaria de Estado. Sua primeira preocupação foi a desburocratização dos serviços, através de reforma administrativa; logo voltando-se para a reorganização da Diretoria do Serviço Veterinário — que haveria de merecer também seus cuidados, quando Ministro do Exército,⁶ anos depois — simultaneamente, criando com serviço específico, condições de defesa da cultura do algodão; promovendo, a seguir, a organização de Crédito Agrícola; estimulando o sistema cooperativo; criando incentivos novos para a indústria

5. Primitiva denominação do atual Ministério da Agricultura.

6. Denominação atual do antigo Ministério da Guerra.

pastoril; ademais de pôr em execução a Lei que leva o seu nome, que regulamenta a propriedade das Minas em território nacional. O afastamento do titular da Fazenda (Sabino Barroso Filho), deu-lhe o encargo interino e cumulativo dessa pasta, em junho de 1915, na qual seria efetivado a 11 de agosto seguinte, com afastamento definitivo do seu colega e amigo, por enfermidade, quando deixaria o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, onde em nove meses de atuação dinamizara os serviços gerais.

Recebera o cargo de Ministro da Fazenda num dos momentos críticos das finanças nacionais: escassas rendas, despesas supérfluas com um vasto funcionalismo ocioso e oneroso, dívidas flutuantes, e um segundo **funding**⁷ recente, com a sobrecarga de um estado de guerra na Europa, no qual iríamos ser envolvidos com direta participação no envio de uma fôrça expedicionária, o que agravaria nossa situação interna, com o bloqueio do único caminho de que dispúnhamos para um intercâmbio de produtos entre o S. e N. — o Atlântico; tudo a exigir um super-esfôrço, para evitar que um caos maior arrastasse o País à insolvência de seus compromissos, provocando a falência das instituições. Teve Calógeras de tomar medidas contrárias a interesses políticos e financeiros de uns tantos; e que as manteria, sem embargo dos grupos de pressão organizados pelos atingidos; sem se ter valido do expediente de aumento do meio circulante; tanto mais, ante a resistência do Congresso em permitir novas emissões de papel-moeda; mas, por meio da contenção drástica das despesas públicas e do combate frontal e decisivo ao contrabando organizado, e o acuoamento aos defraudadores do Tesouro Nacional. Superara a crise, com fabuloso esfôrço, sem mais apoio que os escassos recursos remanescentes, dirigidos com determinação construtiva, obtendo, como efeito, a recuperação do equilíbrio econômico-financeiro da Nação.

Nenhum outro homem público brasileiro, no entanto, terá catalizado em sua época tamanha corrente de ressentimento quanto Calógeras, que se viu atingido pela calúnia dos prejudicados em seus interesses antinacionais, numa campanha destinada a "criar-lhe uma atmosfera de hostilidade, de descrédito e suspeita".⁸ Calógeras resistiu o quanto pôde; mas,

7. Vocabulo inglês, também usado na forma **funding-loan**, de curso internacional na nomenclatura econômica, para caracterizar operação financeira da reunião de dívidas diversas de uma Nação, para sua consolidação em termos de reavaliação e o estabelecimento de novos prazos de pagamento.

8. Antônio Gontijo de Carvalho, in ob. cit.

num momento, preferiu deixar a cena administrativa para que melhor o julgassem; procurando explicar, em carta ao Presidente da República, o sentido de seu pedido de exoneração (10-7-17) em termos tais: "Receio que minha ação, em vez de auxílio, seja um estorvo. Não se dirige a Fazenda Pública, principalmente em períodos como êste que atravessamos, sem suscitar graves dificuldades, e sem incorrer, conscientemente, na impopularidade que decorre das restrições impostas pelo momento. Esse é o preço do cumprimento do dever".⁹

Haveria a História de julgá-lo em seus atos, fazendo-lhe justiça, ao reconhecer a lisura de seu caráter, o sentido objetivo de suas resoluções, a consciência cívica que o orientou no trato da coisa pública.

Mesmo amargurado pela infamante campanha movida, visando denegrir-lhe a reputação, nem por isso recusou-se a participar da Delegação do Brasil à Conferência de Paz, em Versalhes, convocada com o Armistício da Grande Guerra, em 1918, e que tinha Epitácio Pessoa como chefe. Fôra essa, talvez, uma maneira de o Presidente Venceslau Brás demonstrar publicamente a Calógeras seu aprêço pela colaboração em dois Ministérios; e, por certo, caracterizar sua solidariedade contra o êsguicho de lama com que procuravam atingi-lo seus opositores, tentando, assim, desmerecê-lo, no respeito público.

O encargo diplomático, não era, entretanto, um simples gesto de consideração do Chefe da Nação; mas, o reconhecimento de méritos evidenciados anteriormente em sua atuação na III Conferência Pan-americana do Rio de Janeiro, de 1906;¹⁰ mesmo na IV Conferência Pan-americana, reunida em Buenos Aires — para a qual nomeado, não chegando a participar pessoalmente, por haver sido retardada, maliciosamente, pela Câmara dos Deputados, a licença, como a seu colega Germano Hasslocker, para se ausentarem do país; a qual emprestara, sem embargo, sua colaboração para o sucesso brasileiro, com a tese **La Politique Monétaire du Brésil**, que elaborara em três meses, por solicitação do Chanceler Rio Branco — por indicação de Leopoldo Bulhões, então Ministro da Fazenda. Como titular das Finanças (1916), havia, ainda, chefiado a representação do Brasil no Congresso Financeiro Pan-americano, reunido em Buenos Aires, onde foi a "figura central da Conferência".¹¹

9. Apud Antônio Gontijo de Carvalho, in ob. cit.

10. Chefiada por Joaquim Nabuco, tendo mais a integrá-la Graça Aranha, Assis Brasil, Amaro Cavalcanti e Gastão da Cunha.

11. Antônio Gontijo de Carvalho, in ob. cit.

Dêste modo, sua indicação para integrar a Delegação Brasileira à Conferência de Paz, em Versalhes, tinha honrosos precedentes. Não causou estranheza, assim, que ali se erguesse sombranço, entre seus eminentes companheiros,¹² para enfrentar a suspicácia das chamadas Grandes Potências, lideradas por Georges Clemenceau, tentando negar às nações menores o direito de voto e a condição de poder decidir. E quando Epitácio Pessoa, eleito Presidente da República, em sucessão a Rodrigues Alves,¹³ teve de retornar ao Brasil, seria a Calógeras a quem transferiria seu lugar de chefe da Delegação.

Sua Missão Diplomática na Europa não terminara, todavia, na França, onde participara da Fundação da Sociedade das Nações — de iniciativa do presidente norte-americano Woodrow Wilson, a quem apoiara desde o primeiro momento. Em seguida, foi desdobrada numa Missão Comercial na Inglaterra, que a desempenhou com eficiência e brilho, antes de regressar ao Brasil — já escolhido para exercer o cargo de Ministro do Exército.

Decerto, não era também uma escolha gratuita, porque “nenhum civil se consagrara aos estudos militares nem assumira atitudes tão destemidas nas discussões sobre a defesa nacional como Calógeras”, como bem o acentuou Antônio Gontijo de Carvalho,¹⁴ basta, para senti-lo, que se manuseie os **Anais da Câmara dos Deputados**, de 1903 a 1914, onde suas intervenções são freqüentes, já criticando, já defendendo verbas no Orçamento da União, pelo que conquistara no Exército grande número de amigos.

Curiosamente, foi, fora de dúvida, sua atuação na pasta do Exército, que fez transcender de seu momento histórico o nome de Pandiá Calógeras: já por ter sido o primeiro titular civil nesse cargo, no período republicano;¹⁵ já, sobretudo, por sua obra, verdadeiramente extraordinária, ali realizada, com implicações indiscutíveis na História do Exército brasileiro.

12. Rodrigo Otávio e Raul Fernandes.

13. Eleito para um segundo período presidencial, a enfermidade impediu-o de comparecer ao ato de posse, no qual esteve representado pelo Vice-Presidente Delfim Moreira, que o substituiria, a menos de dois meses, em caráter transitório, face ao seu falecimento, antes, que pudesse ser empossado. Na impossibilidade de efetivação do Vice, pelo curto período de Governo, foi promovida a eleição de novo Presidente, recaindo a escolha sobre Epitácio Pessoa, empossado a 28-7-1919.

14. In ob. cit.

15. A nomeação de Alfredo Pinto Vieira de Melo, que lhe guardou o lugar, foi feita em caráter interino (28-7 a 3-10-1919).

O Presidente Epitácio Pessoa arcara com o ônus de sua atitude colocando civis nas pastas militares: Calógeras, no Exército, precedido, interinamente, por A. P. Vieira de Melo; e Raul Soares, na Marinha, sucedido por Veiga Miranda; mas, também eles, haveriam de contribuir com sua parcela de animosidade de certos setores militares, tendo de enfrentar as reservas de uns, a hostilidade de outros, e, até, a discreta obstrução de sua ação.

A atividade de Calógeras na direção do Ministério do Exército seria marcada, desde logo, pela substituição de toda uma infra-estrutura obsoleta e insuficiente; provocando natural oposição, muda, mas forte, que ele procurou vencer, por meio de realizações, evidenciando a autenticidade de seus propósitos, na lhanza de seu trato, na determinação construtiva, e na orientação patriótica. Em pouco tempo, havia substituído a própria mentalidade da corporação, do que resultou esta significativa apreciação do General Cândido Rondon: "O General Civil demonstrou que melhor amigo e mais carinhoso camarada não poderiam ter os oficiais do nosso glorioso Exército nacional. Calógeras conquistou a simpatia de seus adversários em dois tempos".¹⁶

De um modo geral, promoveu "a reforma da instrução dos quadros e da tropa" — sintetizaram Theodorico Lopes e Gentil Torres. "Alteram-se a divisão territorial militar e a organização das divisões do Exército; reorganiza-se a artilharia de Costa; organiza-se a Diretoria-Geral de Intendência da Guerra e a Instrução Física Militar para todas as Armas; institui-se a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. O trabalho de remodelação estende-se a todos os setores, traduzindo-se em regulamentação baixada para a Escola de Estado-Maior, para a Escola de Aviação, para a de Veterinária, para os Colégios Militares, para o Estado-Maior do Exército, para os grandes Comandos, Comandos de Brigadas, para a Imprensa Militar, para os Serviços de Campanha, de Transmissões, de Intendência, de Veterinária, de Material Bélico, de Saúde, de Administração de Corpos e Estabelecimentos Militares, Oficiais da Reserva e das Coudelarias.

"No que se refere ao material, fazem-se grandes aquisições para as diversas Armas e Serviços. Na Aviação já se podem organizar Esquadrilhas de Aviões de Caça e outros tipos. Incrementam-se indústrias militares, sobretudo as instalações

16. Apud E. M. de Castro e Silva, in *À Margem do Ministério Calógeras* (na Pasta de Guerra), 1961.

de Piquê e Realengo. Cuidados muito especiais são pelo Ministro Calógeras dedicados ao problema do aquartelamento da tropa e das instalações de serviços. Com êsse objetivo cêrca de cem obras militares são atacadas e concluídas em diversos pontos do País".¹⁷

E da Instrução ministrada pela Missão Militar Francesa, chefiada pelo jovem general Gamelin — atualizado com a experiência da Guerra recente, com a cooperação do Estado-Maior, ressurgue o Exército brasileiro, já então completado em seus quadros, reaparelhado, disciplinado na base de um **Código de Organização Judiciária** e um **Código de Processo Militar**, de iniciativa do Ministro Civil João Pandiá Calógeras.

Ao deixar a pasta a 15 de novembro de 1922,¹⁸ havia, em três anos e quatro meses, transformado êsse Exército, consolidando-o, depois de se ter sobreposto às crises, de ter superado recalques e de vencer ressentimentos e desafeições; emergindo daquele instante de sua vida, engrandecido pela soma geral de suas realizações, pela inquestionável capacidade de liderança, que levou seu amigo Martin Francisco Ribeiro de Andrada a julgá-lo capaz de ser "Ministro para qualquer pasta, em qualquer país do mundo";¹⁹ sendo, sem dúvida, adequada, a qualificação de "General Civil" que lhe deu Rondon, Calógeras se havia credenciado para a admiração do Futuro, que é bem nosso presente.

Encerrada a sua missão no Ministério do Exército, com o término do mandato do presidente Epitácio Pessoa, procurou afastar-se da vida pública e dedicar-se aos seus próprios interesses, como industrial, sem cessar, entretanto, a atividade intelectual, colaborando para a imprensa, ou preparando novos livros, acrescentando à sua bibliografia científica e técnica trabalhos de grande significação histórica e literária, vazados num estilo sóbrio, erudito e comunicativo.

São dessa época (1926/1930), além de inumeráveis conferências, seus livros mais característicos, como **Política Exterior do Império** (3 vols.), **Problemas de Governo, Formação Histórica do Brasil e Res Nostra** — neste, aliás, onde reúne trabalhos diversos divulgados na imprensa, que revelam a cultura densa e

17. In **Ministros da Guerra do Brasil** (1808/1950), 4ª edição, 1950.

18. Assumira o cargo de Ministro do Exército a 3-10-1919, ao regressar da Europa, das missões diplomáticas que lhe foram confiadas. Desde sua posse, só se afastara eventualmente do cargo entre 22-3 e 15-4-1922, durante cuja ausência respondeu pela Pasta João Pedro Veiga Miranda — titular da Pasta da Marinha, onde substituíra outro civil, Raul Soares.

19. Apud Antônio Gontijo de Carvalho, in ob. cit.

vária; era o aproveitamento de sua energia mal contida, desde que se afastara da atividade político-administrativa, transformando-a em produção literária.

Em verdade, nem mesmo quando mais intensa foi sua ação como homem público, afastou-se do trabalho intelectual. A prova, no-la dá a Fundação "Pandiá Calógeras" — fundada, após sua morte, por iniciativa de seu amigo Roberto Simonsen — que registrou 68 títulos de livros e monografias de sua autoria,²⁰ entre os quais, além dos já citados, vale destacar, ainda, **Os Jesuítas e o Ensino** — no qual responsabiliza a Companhia de Jesus de deformar a instrução e estrangular quaisquer iniciativas do ensino leigo; que, no entanto, êle próprio contraditaria em seu último livro **Ascensões d'Alma**, de 1934, que assinala sua conversão ao catolicismo; e **Relações Exteriores do Brasil, Rio Branco e a Política Exterior, Novos Rumos Econômicos, Problemas de Governo, Conceito Cristão do Trabalho, Problemas de Administração (Relatório confidencial ao Presidente Conselheiro Rodrigues Alves sobre a situação Administrativa do Brasil, depois liberado)** e seu estudo biográfico **Marquês de Barbacena**.

Estivera na Europa em princípios de 1923, em atendimento dos interesses da indústria de artefatos de cobre, organizada por um grupo financeiro paulista, liderado por Roberto Simonsen, que lhe dera pequena participação, com a responsabilidade da direção. De volta, entre sua atividade industrial e a atenção aos problemas político-econômicos nacionais, completava seu tempo com colaboração regular para a imprensa, notadamente para o "O Jornal", no Rio de Janeiro — GB, de seu amigo Assis Chateaubriand. Não escondia a um e outro amigo mais íntimos, seu pesar pelo ostracismo político que lhe haviam imposto, conservando, porém, erguida a cabeça, sem condescender com a mediocridade, sem aviltar-se para obter posições no que só lucraria a Pátria, que nela teve um místico adorador.

Na retorta do Tempo, seus atos estratificados, e precipitados com a inteireza de seu caráter e a adequação de suas atitudes administrativas, produziriam, em essência, o reconhecimento da excepcionalidade de seu vulto, exigindo a reverência dos pósteros.

Vale registrar o fato de que passados 43 anos, desde que se afastou do Ministério do Exército — que o transformou, re-

20. In **Calógeras na Opinião de seus Contemporâneos**, Roberto Simonsen e outros, Fundação "Pandiá Calógeras", 1935.

criando-o, nêle implantando os alicerces de sua eficiência e seu valor como instrumento da defesa nacional e das instituições democráticas brasileiras — jamais alguém procurou identificá-lo com a obra admirável que ali realizou; até que, em 1965, o presidente Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco determinou que fôsse o seu nome dado ao Estabelecimento Central de Subsistência do Exército (Decreto n.º 56.593, de 21-7-65); e recentemente, o presidente General Emílio Garrastazu Médici promoveu a emissão de um sêlo comemorativo do centenário de seu nascimento.

Coerentemente, Calógeras se pusera ao lado do seu velho amigo Olegário Maciel, participando da Aliança Liberal. E com a vitória da Revolução de outubro de 1930, foi convidado a integrar, como civil, em representação de Minas Gerais, a Junta Governativa,²¹ que substituiu o deposto presidente Washington Luís. Recusando a consideração, preferiu manter-se em atitude de expectação, que iria levá-lo, logo depois, à oposição frontal à Ditadura; e, inevitavelmente, a apoiar São Paulo na Revolução Constitucionalista. Simbolicamente, porém, de vez que suas condições físicas já não mais lhe permitiam uma participação pessoal e ativa.

Sua oposição a Getúlio Vargas, e a posição tomada em relação ao movimento paulista de 9 de julho de 1932, não o tornaram mal-querido do Ditador — que, a bem da verdade, se diga: não era homem para guardar rancores — que sem embargo da recusada ajuda eleitoral que lhe mandou oferecer, iria apoiar sua candidatura à Assembléia Constituinte, convocada em 1933, tendo Calógeras conseguido a maior votação já obtida, até então, por um candidato ao Congresso Nacional; participando, uma vez mais, da representação de Minas. Essa consagração eleitoral haveria de balsamizar-lhe o íntimo ferido pelo ostracismo em que foi mantido através de um decênio.

Assumira o mandato já bastante enfêrmo; por isso que era irregular em sua freqüência ao plenário. As vêzes que ali comparecia, o fazia apoiado numa bengala ou no braço de um amigo, sensível e progressivamente debilitado, vindo de Petrópolis — RJ — para onde se transferira com a espôsa, em busca de melhoria de condições físicas. Foi ali que o vi algumas vêzes, no exercício de minha função profissional de jornalista: e numa tarde, como o tivesse encontrado na Sala do Café, dêle aproximei-me fazendo questão de apertar sua mão. Tenho, hoje,

21. V. Pandiá Calógeras, de Luiz Pinto, DASP, 1955.

a impressão de que foi a última vez que Calógeras esteve no Palácio Tiradentes, porque deixei de vê-lo, desde então.

Não teve Calógeras a oportunidade de apor sua assinatura, entre os demais, no texto da **Constituição** de 7 de julho de 1934, porque a morte interferira, levando-o para além da Vida, a 21 de abril de 1934. Na sessão consagrada à sua homenagem falaram vários oradores, mas nenhum deu as exatas dimensões de seu vulto, que ficou entre os maiores do Brasil.

Aspectos da Capacidade Ociosa na Função Pública

JOSÉ AUGUSTO GUERRA

Professor da Universidade de Brasília. Escritor

Debruçados sobre gráficos e projeções, alguns técnicos têm destinado muito de seu tempo a um problema que adquire novas dimensões à proporção que a máquina administrativa se amplia: que fazer da mão-de-obra ociosa do serviço público?

Para uns, quebra-cabeça insondável e insolúvel. Não adianta fazer nada. A solução virá por si mesma, com o tempo. Para outros, motivo de elocubrações que penetram nas ínvias esferas doutrinárias da sociologia e da economia. E principalmente para os homens de governo, uma questão de implicações tão sérias na política de investimento e na política orçamentária que, apesar das fórmulas até agora sugeridas para enfrentar o problema, não se chegou ainda a uma conclusão satisfatória.

Na verdade, conviria saber se a premissa de que se parte é verdadeira; se o princípio da ociosidade, como vem sendo posto, corresponde à realidade administrativa do País e se a figura do ocioso não será efeito (e não causa) do esquema administrativo. Sejam quais forem os ângulos por que se procure estudar a matéria, vamos encontrar cabeças e sentenças doutrinando e opinando, até resultar numa legislação cujos efeitos nem sempre têm correspondido às intenções primeiras.

REGRAS E EXCEÇÕES

Não convém jogar pedras no passado. Sabemos que a chamada política de pessoal nem sempre corresponde às exigências da legislação específica. Os textos legais proibindo o ingresso de servidores sem concurso são tranqüilamente furados pelo próprio legislador que admite a possibilidade de exceções a fim de fugir à regra. Ora, quando uma lei admite exceções, em nome das justas necessidades administrativas, é geralmente por

esta janela que se possibilita o ingresso de quantos sejam necessários ao desempenho da função pública. De modo que, recordar leis, decretos, portarias, em suma, a legislação que trata da ociosidade, seria o mesmo que remoer águas passadas ou ainda correntes, sem nenhum proveito.

Na prática, o legislador anda certo quando admite as exceções. E se o administrador, no uso de suas prerrogativas, vai além, ainda assim não se afasta do texto legal quando admite "por necessidade absoluta do serviço público", mais alguns servidores para os quadros ministeriais ou autárquicos. E se formos, em sã consciência, examinar as razões das admissões novas, veremos que o administrador está mesmo necessitando de pessoal, seja ou não qualificado.

A MAIS RECENTE EXPERIÊNCIA

Acontece que a chamada ociosidade funcional não se manifesta com maior incidência na faixa de pessoal melhor classificado. O grande pêso está no funcionalismo de escalão inferior. E como êsse funcionalismo constitui legião, fere os olhos de quem visita certas repartições públicas a visão um tanto caótica de mesas e cadeiras que se acotovelam e seus funcionários não parecem corresponder ao serviço existente. A chamada máquina burocrática, por excesso de artesãos, funciona com dificuldade. A burocracia amplia seus passos. E o velho expediente do *ao-ao* é ainda norma genérica, apesar dos esforços de quantas entidades promovem cursos de aperfeiçoamento e especialização para servidores, como o DASP e a Fundação Getúlio Vargas.

Embora seja êste um retrato administrativo que remonta a muitas décadas, tem-se procurado cortar o excesso de pessoal admitido e já considerado estável, através de providências tecnicamente bem arquitetadas mas de resultados pouco felizes.

Estamos lembrados da mais recente providência: a Lei nº 5.413, de 10 de abril de 1968, "que institui, em caráter temporário, a licença extraordinária". O funcionário com mais de 4 anos de efetivo serviço e cuja substituição não fôsse necessária até 30-6-69, podia pedir licença de no mínimo 1 ano até 3 anos, com prorrogação até 6 anos. Afastado do cargo, perceberia nos três primeiros anos importância não inferior a 50% de seus vencimentos e vantagens adicionais; e do quarto ao sexto ano da ausência, êste vencimento de ocioso seria reduzido à metade.

O legislador raciocinou com uma lógica que não nos parece de funcionário público, mas de empregador de empresa privada. Admitiu, com toda a segurança, que alguns milhares de ociosos tranqüilamente agradeceriam essa possibilidade de se afastarem do serviço público a fim de se dedicarem a outras funções, sem a perda do vínculo funcional; e mais: ainda levando vantagem, com a percepção de parte considerável dos vencimentos.

Vimos os resultados: pífios. Sabe-se que se uma dezena de requerimentos de ociosos chegou a ser encaminhada, é muito. E para tão pouca colheita, tendo em vista o que se esperava, não valeu a pena elaborar tal legislação.

RAZÕES DO INSUCESSO

Por que isso aconteceu? Algumas razões. Se o funcionário é excedente em sua repartição, e se tal condição não o impede de tratar de seus interesses particulares, muito melhor continuar como está do que passar recibo de ocioso, com requerimento do próprio punho. Ocioso dentro ou fora das normas funcionais, preferível não se afastar de suas funções. Além disso, com as prerrogativas que a legislação permite, melhor utilizá-las, do que afastar-se do cargo com inseguras possibilidades de retorno.

Na justificativa oferecida pelos técnicos do Ministério do Planejamento ao projeto encaminhado à consideração do Congresso Nacional, salientava-se que "o problema da capacidade ociosa no Serviço Público" não poderia ficar à espera de uma "solução global". E continuava: "Encontra-se nesse caso a possibilidade de estimular os servidores, cuja presença se torne desnecessária, a se integrarem, voluntária e progressivamente, nas atividades privadas, aliviando, simultaneamente, os cofres públicos, que dêsse modo poderão melhor recompensar os esforços daqueles que exercem atividade produtiva; e, de outro lado, assegurar recursos para investimento, mediante a redução dos gastos de custeio."

Observe-se, do ponto de vista psicológico, que o legislador, reconhecidamente, atribuía ao funcionário que procurasse beneficiar-se da lei uma característica nada louvável: sua presença era desnecessária. E embora lhes acenasse (mera hipótese) com a possibilidade de uma integração no complexo industrial privado, logo que deixasse o serviço público, marcava-lhes na testa o sinêto — **ocioso**.

POLÍTICA DE PESSOAL

Extinta a vigência da Lei nº 5.413, complementada pelos Decretos nºs 62.665, de 8 de maio de 1968, e 63.512, de 31 de outubro de 1968, pode-se hoje admitir que a ausência de requerentes não significa a inexistência de ociosos no Serviço Público. Significa antes a revelação de que ou o mercado de trabalho industrial e comercial não está em condições de absorver novos contingentes, ou o ocioso, porque profissionalmente inqualificado, tem receio de não encontrar acolhida fora da função pública.

Além disso, um tanto anômalo o caminho encontrado para desobrigar-se a Administração Pública do "pêso morto" de certas categorias funcionais. Fortes razões econômicas teriam determinado a fórmula figurada na Lei nº 5.413. Mas, percebe-se hoje, poder-se-ia ter evitado o insucesso da medida se precedida de um estudo sistemático da situação do pessoal da Administração, já objeto de exame pela atual direção do DASP. Na conferência pronunciada recentemente pelo Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, Diretor-Geral do DASP, sob o título **O DASP e a Reforma Administrativa**, entre as providências em andamento no quadriênio 70/73, constam: "Item V — Levantamento sistemático da carga de trabalho das diferentes unidades administrativas, fixação de lotações correspondentes e instituição de normas para absorção de pessoal considerado excedente, de forma a conter o ingresso de pessoal nos justos limites; VI — Organização do Sistema de Pessoal, situando-se os diversos órgãos administrativos que o compõem em conjunto funcional, relacional e comunicacional" (in **Revista do Serviço Público**, Vol. 105, nº 1, jan./abril 1970).

Só nesses dois itens se encontra um vasto programa de trabalho, sem o que não se pode cogitar de qualquer estruturação de política de pessoal. Primeiro, conhecer a realidade administrativa nacional pelo conhecimento "da carga de trabalho das diferentes unidades administrativas"; a seguir, a "organização do Sistema de Pessoal".

PSICOLOGIA DO ÓCIO

Se a capacidade ociosa na Administração Pública é um fato notório — embora ainda não rigorosamente medido e contado — de quem a responsabilidade?

Quando o funcionário toma posse sua primeira intenção é servir. Por que ocorre a estranha metamorfose de transformar-

se, passados alguns anos, ou nem tanto, num funcionário idêntico a tantos outros, aprendendo até para ensinar as manhas profissionais? De bisonho servidor, em estágio probatório, transforma-se, sem nenhuma razão aparente, num funcionário igual a tantos outros, medíocre, simples cumpridor de meia-dúzia de tarefas que se repetem diariamente, e, ao cabo de pouco tempo, tendo assimilado os vícios da espécie, torna-se indolente, desinteressado, quando não dominado pela preguiça.

(Sentado em sua mesa, recebe papéis, carimba, examina, passa adiante, levanta-se, vai ao cafèzinho, volta, abre um processo, necessita consultar a legislação mas o manual não está à mão, ficou na estante da chefia, não é conveniente sair agora e apanhar a lei, vamos a um papo e esperar um pouco, agora pode ir fazer a consulta, mas é hora do lanche, outro cafèzinho, além disso tem aquêlê telefonema importante, depois consultará a legislação, embora haja decreto mais recente, e nesse caso só a própria assessoria do Ministro poderá resolver, então passa-se o processo adiante, o que é mais recomendável, e por que preocupar-se, ora essa, se faltam vinte minutos para terminar o expediente, é bom ir arrumando a mesa.)

Estabelece-se assim a rotina, no dia-a-dia tranqüilo e monótono. E o dinamismo de quem, lá fora, há poucos meses, tinha garra e entusiasmo, para vencer, para realizar alguma coisa, converte-se numa cinzenta abulia. Em pouco tempo, nosso funcionário se sente mais uma roda, mais um parafuso inútil na engrenagem administrativa. O que faz durante o longo período do expediente poderia ser tranqüilamente realizado em quinze, vinte minutos, quando muito uma hora. E o resto do tempo? Tempo considerado ocioso.

NA ESCALA DO ÓCIO

De quem, entretanto, a responsabilidade maior?

Não será do escriturário, do datilógrafo, do técnico de administração, por certo. Nem do nosso cartógrafo ou do arquivista. Entretanto, a ociosidade compreende uma classificação tão curiosa quanto surpreendente. Porque na escala do ócio há muitas razões. Vejamos algumas.

* * *

Z., funcionário da Seção de Pessoal, recebe uma tarefa que realiza em poucos minutos. Que fazer do resto do tempo? Ou se entrega às palavras cruzadas; ou "dá uma voltinha" para resolver assuntos de seu interesse fora da repartição; ou se entrega à parolagem sobre a loteria esportiva. E porque outros colegas

se encontram em situação semelhante, vamos preencher as horas com o disse-me-disse. Esta é a ociosidade mais conhecida, mais típica — por excesso de pessoal.

* * *

Entretanto, Z. tem aptidões louváveis e quociente intelectual revelador de imaginação e capacidade. Cedo, aborrece-se com a tarefa por demais simples. Considera-se frustrado, enquanto (e aí Z. mergulha no mundo das comparações), tantos colegas, mais falantes, extrovertidos, dentro em pouco alcançam situações melhores. Rebentam em Z. aos poucos, e depressa amadurecem, os sinais de desinteresse, resistência às tarefas recebidas e inaptidão. Conflitos se armam, sutis a princípio, mais sérios no correr do tempo. E, bastam alguns meses, é o próprio Z. quem se surpreende como desajustado, e, portanto, sem possibilidades de produzir. Cai na maledicência. Um ocioso por desajustamento psicológico.

* * *

“Evidentemente — pensa Z. — eu não devia ter aceito esta função. Afinal, sou estudante de Medicina e me entregam esta tarefa de carimbar papéis de protocolo. Podia estar na secretaria do Distrital. É o fim.”

Z. precisava de um emprêgo para custear os estudos. Conseguiu o emprêgo e abandonou os estudos no terceiro ano de Medicina. Atualmente em suas conversas, a Medicina é tema de parolagem. Lembra-se de um ou outro episódio ocorrido durante as aulas. Quando na repartição alguém tem problemas no fígado ou uma dor de cabeça mais forte, consulta Z., o que fez metade do curso de Medicina. Z. não se perdoa. Lastima a hora em que entrou para o serviço público. Carimba com força o papel. Surpreende-se soltando palavrão. E, no fim do dia, verifica que nada fez, nada produziu. Ocioso. Sim senhor, um ocioso por inadaptação vocacional.

* * *

Z. pode ser também aquele funcionário, inteligência brilhante (é o que ouve, constantemente, quando apresentado a outras pessoas), mas seu chefe imediato é um burocrata fiel, rígido, implacável, obediente ao ponto, embora tolerante com o que possa acontecer durante o expediente. Conhece Z., ouve falar de sua capacidade, mas situa-se no esquema de classificação de cargos — “oficial administrativo é oficial administrativo e não passa disto”. E, entre dentes: “Se a gente der asas a esses rapazes considerados inteligentes, eles terminam mandando aqui dentro e pondo as manguinhas de fora”. Isolado, Z. cumpre sua magra tarefa. E se confunde com os demais, no

cafézinho, nas fugas, na parolagem, no negativismo: é ocioso por deficiência de chefia.

* * *

Quem foi êste senhor, o dr. Z.? "Já dirigiu muita coisa, no tempo do Ministro X. Agora está aí, não faz nada."

Funcionário capaz, por longos anos devotado (devotadíssimo, diria o José Dias, de Machado de Assis), Z. assumiu e deu conta de algumas funções de relêvo. Goza atualmente de prestígio. Exatamente o prestígio advindo do passado, das posições assumidas, é que lhe confere esta situação, para muitos cômoda, para êle incômoda, de não fazer nada. Encostado, anda pelos corredores, conta piadas, toma cafézinho nos gabinetes, recorda os "bons tempos", mete-se na biblioteca da repartição e, após meio expediente, de consciência tranqüila, volta para casa, assinado o livro de frequência. É o ocioso por condescendência, permissão, tolerância ou consentimento de quem lhe é superior.

* * *

Mas Z. pode também ser ocioso por decisão pessoal: produz o mínimo, o suficiente, e só. Acha que trabalhou demais para tantos governos e aguarda a aposentadoria tranqüilamente. Pode ainda, **motu proprio**, organizar o seu horário. Torna-se ocioso por falta de função adequada ao seu **status**.

QUEM É RESPONSÁVEL?

Um técnico de administração observaria que tudo isso ocorre no Serviço Público devido à falta de racionalização, de distribuição racional de trabalho. (Racionalização — expressão que se emprega hoje em tudo, sem que seus efeitos tenham alcançado, com êxito, a Administração Pública.)

O caso de Z., em suas formas diversas, um tanto caricatas, afasta do próprio personagem a responsabilidade maior pelo que lhe ocorre na condição de servidor público. Sua ociosidade, a ociosidade de que é acusado, decorre de fatores que lhe escapam inteiramente.

Z. não está roubando o tempo à repartição se, cumprida a tarefa, começa a debater a próxima rodada da loteria esportiva. Seu desinteresse, seus conflitos interiores bem poderiam ser superados por um processo de ajustamento psicológico. O conflito interior, muito íntimo, pode ser superado com atribuições semelhantes à linha vocacional. Um chefe, se merece êste nome, não deve temer funcionários mais capazes e dêles até poderá colher subsídios importantes à sua gestão. E o velho Z., por

que não voltar a prestigiá-lo na organização de serviços afins com a administração? E se é Z. quem organiza por conta própria o seu horário, então estamos no caos administrativo. Mais uma vez, nosso ocioso não é responsável. A própria infra-estrutura funcional lhe permite cometa desatinos.

CONCLUSÃO

Em face dessas considerações, já estamos inclinados a admitir que a ociosidade na Administração Pública não é uma soma de problemas pessoais, mas uma questão diretamente vinculada ao esquema administrativo. Ocioso, causa e não efeito do sistema — eis um raciocínio inteiramente despropositado. Ele existe, o ocioso, sem dúvida. Mas a origem de sua presença remonta a outras fronteiras.

Pacífica a constatação, entre os estudiosos da matéria, que não existe, a rigor, excesso de funcionários. Se considerarmos que as necessidades administrativas estão constantemente exigindo a admissão de novos contingentes de pessoal; se deficiente é a situação no interior do País em áreas de precária prestação de serviços; então falar de ociosidade como fator relevante, torna-se, no caso, irrelevante e até ocioso.

Se ao DASP compete, por lei, a tarefa de renovar o sistema administrativo, o estudo da chamada capacidade ociosa deve ocupar planos de maior evidência. Mas não será cortando na carne do funcionário dito ocioso; antes, reformulando os esquemas burocráticos, com a finalidade de solucionar algumas das fontes da ociosidade — estruturas inadequadas, repartições mal dirigidas, legislação caduca, pessoal despreparado.

Em si mesma, a capacidade ociosa é uma consequência da desvalorização da função pública e do próprio servidor. Mas não terá, a médio prazo, nenhuma razão de existir, se partirmos da premissa oposta à com que se tem abordado o problema. Se ocorre a desvalorização da função pública, haja vista, em termos de **status** a posição que ocupa o funcionário no contexto social, cumpre valorizá-la através de uma política que, em primeiro plano, coloque a produtividade funcional ao nível de serviços prestados ao Estado. Provavelmente isto não se fará num abrir e fechar de olhos. Mas não vamos olhar o tempo como um fantasma de alguns andares impedindo que se desentulhe o caminho. Se pouco se fez até agora, muito resta fazer. Não por falta de teorização, já abundante, para não dizer excessiva. Mas por falta de quem se predisponha a levar a sério a tarefa, com o espírito largo de quem se desatavie dos labirintos burocráticos e parta para decisões realmente construtivas.

Direito Para o Nosso Tempo

IGOR TENÓRIO

Professor da Universidade de Brasília.
Assistente Jurídico do Ministério da Agricultura

A invasão da área jurídica como resultante da **revolução tecnológica** já começou no Brasil, e embora seja um processo ainda em embrião, relaciona-se aos valores fundamentais de que cuida o cultor do Direito, e a análise do mesmo é condição essencial à atualização de nosso conhecimento sobre o papel do advogado, na sociedade da próxima década.

Não se cogita, aqui, de necessidade de que advogados se tornem também bons engenheiros; nem por igual, imagina-se hipótese de aplicação eletrônica do Direito, em sentença ditada por uma máquina.

Apenas, ocorre no Brasil que cérebros eletrônicos estão sendo aplicados, e cada vez mais, em atividades direta ou indiretamente ligadas ao interesse do advogado, do legislador, do juiz, do assessor jurídico ou professor de Direito.

E se as máquinas se tornaram essenciais, desde as operações de fiscalização tributária, ao controle de registros de trânsito, à administração de justiça e até para fins mais amplos, no campo do ensino e da informação legislativa, então chegou a hora de conhecermos a Cibernética.

Devemos valer-nos das facilidades que ela oferece em relação à consulta à legislação e à jurisprudência. Por igual, teremos de nos habilitar a responder, com inteligência e conhecimento de causa, aos problemas criados e aos que surgirão, com a crescente aplicação da tecnologia dos computadores em relação ao nosso sistema de vida.

Afinal de contas, que é a Cibernética?

É uma ciência que resulta da aplicação analógica entre organismos vivos e a máquina. Integrou conhecimentos científicos de variadíssimas áreas. E ocupa-se "de investigação de sistemas de natureza arbitrária capazes de perceber, armaze-

nar e transformar informação, utilizando-a para fins de controle e regulação”.

É uma palavra de sucesso mundial, para batizar um conjunto de teorias de física, matemática, a que se juntaram parcelas de temas retirados à psicologia, à fisiologia, à psiquiatria e à sociologia, no começo da engenhosa formulação teórica de Norbert Wiener e seus colaboradores; e que, atualmente, conta com achegos de quase tôdas as facêtas do saber humano.

Partindo dessas premissas, a tecnologia já construiu máquinas automáticas de crescente complexidade e perfeição, e cujo emprêgo generalizado em numerosíssimos campos de atividade, está provocando uma verdadeira reformulação de conceitos técnicos, sociais, econômicos e até humanos.

Louis Couffignal (In a Cibernética, Difusão Européia do Livro, 1966, pág. 95), resumiu o impacto da Cibernética, dizendo que esta mecanizou funções mentais, e permitiu que máquinas pudessem executar, praticamente, qualquer trabalho humano.

Dai, as conseqüências que desencadeou, sob os pontos de vista técnico, financeiro, humano e social.

Serviços executados com maior precisão e redução de custos salariais; seriação de tarefas; melhor aproveitamento de pessoal altamente qualificado, além de mais perspectiva de redução das jornadas de trabalho e de considerável aumento da produtividade e da riqueza geral — eis o lado simpático da Cibernética. Porém, vêm as questões correlatas de desemprego ou de maior lazer; necessidade de investimentos em equipamentos dispendiosos e quase fora de alcance dos países em vias de desenvolvimento; e os efeitos sociais da automação, talvez obrigando a elaboração de planos nacionais, quanto ao seu emprêgo, levando-nos a lembrar o brado da Associação Internacional de Cibernética, em 1957: — A AUTOMAÇÃO NÃO DEVE DESENVOLVER-SE NA ANARQUIA!

Por isso mesmo é que na alvorada da utilização da conquista da Cibernética no Brasil, cumpre convocar-se o profissional do Direito, para que, ao lado do economista, do engenheiro, do sociólogo, do dirigente industrial, do operário, possa participar dos estudos, dos debates e da formulação de uma legislação que virá a seu tempo, mas que deve estar a caminho nesta década, para a preservação dos objetos necessários e dos princípios cristãos de nossa civilização, contra

o perigo de desumanização da economia pela onipotência da máquina.

Por que se pode aplicar o computador em áreas de profissões legais?

Em certo sentido, o direito positivo se compõe de sistema lógico, com o fito de disciplinar a vida social.

Miranda Rosa (In Sociologia do Direito, Zahar Editôres, 1970, pág. 32), ao falar de fenômeno do Direito, e ao mostrar as diversas faces pelas quais pode ser observado pela Filosofia do Direito e pela Sociologia Jurídica, acrescenta:

“Também pode ser encarado em termos adequados à atividade profissional dos juristas, como um conjunto sistemático de normas de conduta, guardando lógica interna e de natureza dogmática; encontramos, sob êsse aspecto, a ciência dogmático-normativa do Direito”.

O Direito, como norma, é um conjunto de princípios coerentes entre si, obedecendo a uma lógica formal e dogmática. Como norma, visa ao controle da Sociedade.

Como conjunto de princípios lógicos se sujeita a uma descrição matemática. Por ambas as razões, pode ser objeto de tratamento cibernético.

Em consequência, no prefácio do livro COMPUTADORES E O DIREITO (Computer & the Law), editado pela Associação dos Advogados Americanos (American Bar Association), está mencionado que o principal emprêgo de maquinaria de computação é a recuperação de informações em matéria legal: — leis, procedimentos administrativos e opiniões judiciais.

Como os advogados são, ao mesmo tempo, profissionais que através do exercício de seu ofício beneficiam seus concidadãos e dêle se servem como frente de ganho para uma existência condigna, e como atuam em campos diversos como negócios privados e assessoria aos governos, devem acompanhar o desenvolvimento em qualquer ramo do progresso humano.

E assim precisam inteirar-se do emprêgo do processamento de dados, nas fases da pesquisa de leis e publicações, declarações fiscais, administração de justiça, processo legislativo, justiça criminal, registros públicos etc.

Não é nosso propósito traduzir textos ou expor experiências já executadas no exterior, nem citar, neste ensejo, aspec-

tos mais visíveis e de certo modo emocionantes do emprego do computador em relação à área legal, desde que tivéssemos de valer-nos de autores, fatos e informações fora da experiência brasileira.

Porém, já há material suficiente a esse objetivo, colhido em nosso país.

O Brasil ingressou, legalmente, na era do computador, com a lei 4.516, de 1º de dezembro de 1964, que criou o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), e que objetiva "a execução, com exclusividade, por processos eletromecânicos ou eletrônicos, de todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações, necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda, a execução de serviços congêneres que venha a contratar com outros órgãos da Administração Federal, Estadual ou Municipal; a prestação do assessoramento técnico a esses mesmos órgãos, no campo de sua especialidade".

Os resultados mais visíveis da atividade do SERPRO em relação aos contribuintes, dizem respeito ao cadastro de pessoas jurídicas, ao cadastro de pessoas físicas, ao cadastro de importadores habilitados, ao cadastro especial de contribuintes de tributos aduaneiros, ao cartão de identificação do contribuinte e ao documentário de arrecadação de tributos.

Atrás da atividade do SERPRO deve-se mencionar o cadastro realizado pelo ex-IBRA, em relação à propriedade territorial rural; e a aplicação de processamento de dados no Sistema Financeiro; no Sistema Nacional de Habitação; e nos planos de Integração Social e de Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.

Os Estados seguiram o exemplo federal.

A Guanabara, em lei de dezembro de 1968 criou a Assessoria Geral do Sistema de Processamento de Dados, órgão integrante da Secretaria de Governo, normativo e coordenador dos sistemas de computação da administração direta e indireta daquele Estado.

A experiência do Governo carioca, além do uso de técnicas eletrônicas na administração geral, extravasou esses limites, para outras atividades.

Entre essas, o registro de pessoas jurídicas e de pessoas físicas, contribuintes dos impostos sobre circulação de mercadorias, sobre serviços e territorial e predial urbano, compreen-

dendo o grupo de impostos sobre produção e circulação, 200 mil contribuintes; e sobre patrimônio, 800 mil.

É um serviço contínuo de controle, que vai desde o cadastramento, acompanhando as fases de declaração, revisão, lançamento, notificação, pagamento ou atraso na liquidação da obrigação tributária, e desta, ao ingresso em juízo, em executivo fiscal e até final liquidação do débito.

Instituiu-se uma estratificação de variáveis e de parâmetros para observação da receita fiscal em relação à atividade do contribuinte, que permite detectar a evasão de tributos; e a ação de fiscalização é comandada pelo computador, saindo o fiscal a campo, com o auto de infração praticamente lavrado, contra as firmas cujas declarações fiscais não coincidem com os índices de apuração eletrônica.

As multas de legislação de trânsito, conjugadas às fases de habilitação do motorista e de emplacamento de veículos, foram objeto de projeto já implantado.

Por igual, estão prontos os registros da Junta Comercial, abrangendo as anotações de constituição, alteração, fusão, incorporação e extinção do capital da pessoa jurídica, e aliadas aos registros de tributo e de participação societária, esta última, condição essencial para a repressão ao abuso do poder econômico que é de competência da União.

E ainda mais, os estudos sobre identificação de pessoas, no Instituto Felix Pacheco, conduziram à transferência de problema para a área federal, sendo provável sua implementação em termos nacionais, em um sistema de mútuo apoio entre os organismos policiais da União e dos Estados.

Face ao trato dessas questões pela Guanabara, os governos dos Estados do Rio, do Espírito Santo e da Bahia foram levados a examinar as ditas soluções para igual procedimento.

Já São Paulo, seguindo trilha semelhante, criou a PRODESP (Cia. de Processamento de Dados do Estado de São Paulo); e em Goiás, estamos cientes de que os serviços de computação de interesse estadual estão confiados aos órgãos CELG e CODEGO.

Seja-nos, nesta oportunidade, permitido discutir apenas um problema entre muitos, que, em breve, chegará à banca dos advogados: — O VALOR PROBANTE DO TRABALHO DO COMPUTADOR.

A prova legal é **direta** ou **circunstancial**. A **direta** é a testemunhal, de pessoas que viram ou sabem de fato, exceção

dos legalmente impedidos ou dos que não podem ser testemunhas. Ou a prova documental, por escrito, seja um documento original, seja cópia autenticada do mesmo, e nesta categoria, incluído o laudo pericial. A **circunstancial** é hipotética. Deriva do processo de indução.

Por presunções, constrói-se um esboço de solução considerando-se fatos, resultados experimentais e circunstanciais pessoais, até que, por eliminação, conclui-se quem seja o suspeito.

A hipótese contém especificações variáveis, e pelo confronto e por eliminação, tem-se um ou alguns suspeitos, na fase semifinal do caso.

A convergência leva, enfim, a um único suspeito, quando haja evidência conclusiva de culpabilidade.

Agora, voltemos ao computador.

Está em curso, no Ministério da Fazenda, um trabalho de levantamento de grupos de atividades econômicas, na faixa de fiscalização do Imposto de Renda, para análise do comportamento fiscal de grupo de contribuintes. Processada uma escolha de empresas de certa atividade econômica, com base na declaração de rendimentos, cujos dados principais estão perfurados pelo SERPRO, são as mesmas empresas analisadas, face a parâmetros estabelecidos, para seleção com o objetivo de fiscalização. O serviço se baseia, evidentemente, em amostragem estatística.

Dai, feita a listagem e indicados, pelo computador, os contribuintes selecionados, passa-se à fase de campo, sob responsabilidade do grupo ocupacional fisco.

Concluímos, pelo exposto, por considerar a escolha do computador como prova circunstancial de sonegação fiscal.

Comentávamos, em nosso livro **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**, alguns aspectos da Lei nº 4.729/65, que define os crimes de sonegação fiscal:

“Finalmente, cabe-nos dizer algumas palavras sobre o lançamento ex-officio do Imposto de Renda. É um aditamento à renda declarada, com base na renda presumida, obtida através de certos parâmetros, cuja mensuração constitui os chamados **sinais exteriores de riqueza**”. Baseia-se numa aproximação entre a renda dita auferida pelo contribuinte, e o que presumivelmente consome”.

E ainda:

“Parece-nos um sistema complementar de verificação fiscal, que é sempre por aproximação, e sujeito à inexatidão ou a avaliações subjetivas”. (págs. 286/7).

Deixemos, quando na ocorrência de casos concretos, como será encarado, pela Justiça, o valor de prova circunstancial, obtida eletronicamente.

Não vamos, aqui, comentar o conteúdo da primeira edição de nossa recente obra **Direito e Cibernética**.

Apenas, cabe dizer-se que a imprensa de todo o país dedicou alguns registros, e entre os colhidos, desejamos reproduzir os comentários seguintes:

O GLOBO, de 19 de outubro de 1970, focalizou o problema do verdadeiro dilúvio legislativo, com as 110.000 leis e decretos federais em vigor, compondo o direito positivo brasileiro, e com graves conseqüências, inclusive, quanto à asfixia do processo do desenvolvimento econômico, por superposição de leis, em dispositivos conflitantes. Por conseguinte, disso resultou a entrevista ali contida, a propósito da possibilidade de utilização da técnica de computação eletrônica, para que dessa massa se extraísse o essencial, revogadas as normas em desuso e as supérfluas.

O editorial de 1º de novembro do JORNAL DO BRASIL, sob o título o **Primado da Lei**, comentando a realização, em São Paulo, da IV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, destacou:

“Na mesma sessão da Conferência, um professor da Universidade de Brasília verberou a morosidade da Justiça no Brasil, lembrando que o Tribunal Federal de Recursos, em agosto último, julgou um processo iniciado em 1892”.

O ESTADO DE SÃO PAULO, de 29 de outubro, sob o título “Advogados sugerem um novo currículo”, inserindo o noticiário da IV Conferência Nacional da OAB, frisou:

“O professor Igor Tenório, da Universidade de Brasília, sustentou em carta que dirigiu ao Ministro da Justiça a conveniência de que seja feita uma simplificação do sistema jurídico brasileiro, alegando que existem atualmente no País 110 mil diplomas legais.

Segundo afirmou, isto é “um sintoma de fragilidade, que se reflete também nos tribunais, onde alguns processos dormem nas gavetas”.

"O professor Tenório defende a utilização de computadores para o aperfeiçoamento do processo legislativo, análise da jurisprudência, levantamento da legislação e até para informação de caráter jurídico."

A nota de elogiosas referências a **Direito e Cibernética**, da PROVÍNCIA DO PARÁ, de 28 de outubro, poderia ser somada a outras mais 50 publicações, saídas na imprensa do País, ou seja, em aproximadamente um quarto dos jornais diários do Brasil.

Cabe-nos, ainda, lembrar alguns tópicos de longa entrevista por nós concedida ao CORREIO BRAZILIENSE, de 1º de novembro de 1970:

"A justiça não se realiza, se demora, se é cara ou se o acesso à mesma encontra óbices que a transformem em instrumento apenas à disposição dos mais favorecidos. A excessiva quantidade de leis sobre o mesmo assunto gera confusão e incerteza, na aplicação do Direito. O anacronismo das leis processuais resulta no crescente acúmulo de processos. Para ilustrar, convém mencionar que a Guanabara conta, no momento, com cerca de 300 mil processos judiciais em curso, muitos dos quais ainda se arrastarão, na marcha atual, até o final do século.

A demora nos julgamentos gera receio do apêlo ao Judiciário, e a feitura de leis, a técnica legislativa, vem sendo progressivamente descurada, havendo leis importantes não elaboradas, embora previstas no texto constitucional, e sobrando outras tantas, o mais das vêzes, repetições e alterações parciais das leis existentes.

Por fim o próprio ensino do Direito, apesar de tôdas inovações tentadas, não marchou para uma adequação entre a necessidade de formação de novos profissionais, dentro de um currículo compacto, em que se ensine o essencial, com o mesmo cunho prático já observado, por exemplo, no ensino das ciências médicas e na área de ciências exatas".

Doando os direitos autorais do livro já referido ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), e respondendo a uma indagação nesse sentido, dissemos, na citada entrevista, estas palavras:

"Assim, quis lembrar que lado a lado com a mais requintada tecnologia, o Brasil deve erradicar a man-

cha do analfabetismo, que, para nossa geração, encerra o mesmo desafio já vivido por nossos avós, no século passado, durante as lutas em favor da abolição da escravidão.

A máquina deve redimir o homem. Porém, a tecnologia implica, para ser uma justa oportunidade no sentido de maior conforto e de maior liberdade, que a degradante chaga do analfabetismo seja extirpada. Como professor estou plenamente convencido da sinceridade de propósitos do Ministro Jarbas Passarinho, e desejei, por isso, de público, levar-lhe uma modesta contribuição financeira, como estímulo a outras contribuições, e no sentido de apoio popular em favor de quem ataca o mais grave problema brasileiro.

O analfabetismo degrada, chumba e impossibilita qualquer melhoria ulterior do homem. E sem o homem realizado em suas aspirações, o emprêgo da tecnologia conduz apenas à brutalização e ao apêlo à animalidade”.

Comissões Permanentes de Inquérito

ALBERTO BONFIM

Assistente Jurídico do DASP

Todo ser vivente tem seus meios de defesa. O sangue possui células especiais, as hemácias, que operam a fagocitose — a devora de microrganismos que invadem o corpo e são nocivos à saúde.

A sociedade representa, em maior escala, um organismo vivo, ou, melhor, uma organização que nasce, cresce, vive e prospera, podendo enfraquecer e desaparecer como todo ser vivente.

Qualquer forma de vida, seja do reino animal, seja do vegetal, quando doente, se não for tratada, é óbvio que definha e morre, em vez de crescer e durar.

A natureza, que é a manifestação do próprio Deus, segundo os panteístas, já traz, em si mesma, essa força imanente, que se chama defesa, ou preservação, ou, ainda, meios de sobrevivência.

Portanto, é da própria estrutura intrínseca da existência que extraímos as razões do tema sobre que vamos dissertar e que intitula este artigo.

Desde que o homem passou a viver em sociedade, sentiu, por automatismo, instintivamente, a necessidade de se defender, de se acautelar, de se prevenir para sobreviver.

Daí a criação de gendarmes, de vigilância, de investigações e semelhantes, para se preservar, quer de invasões externas, quer de dissensões internas.

Desde tempos imemoriais se observa que quase a totalidade dos países já possuía os seus Exércitos, suas Armadas, sua Espionagem, seu Policiamento, enfim todos os órgãos de Defesa, de Preservação ou de Sobrevivência.

E os aspectos defensivos cada vez mais se aprimoraram, embora mudando de denominação, talvez como reação a uma certa antipatia que os nomes clássicos acarretavam.

Infelizmente os órgãos de repressão causam uma certa aversão instintiva ao povo. É que a natureza humana, lamentavelmente ainda falha nessa parte, tende a exagerar a idéia de liberdade. As pessoas facilmente tendem a ultrapassar os limites convenientes ao convívio social harmônico.

Conseqüentemente se verifica uma certa inclinação para se encararem os integrantes desses órgãos como opressores, em vez de, como é o certo, terem-se os mesmos na conta de guardiões da ordem e da tranqüilidade que o ambiente social desfruta.

É do instinto humano, principalmente da maioria das pessoas, quando se vive em paz, infelizmente não se permitir imaginar ou encarar o reverso: que a inexistência de tais organizações traria o desassossêgo, a balbúrdia, e até o desespero; cada qual teria de defender-se com os próprios meios ou fugir ao convívio social, ocultando-se nas florestas ou nas furnas, e mesmo aí em sobressaltos. O que normalmente ocorre é a mera idéia de opressão por parte de tais organizações.

Dêsse comportamento social adveio certa reação suavizadora dos meios repressores: tendência a evitar a farda quando fora de serviço; alterar a designação, por exemplos, de Polícia para Segurança, de policial para agente, de Exército para Defesa, de Armada para Marinha, de Espionagem para Informações, de espião para informante.

Entretanto, para as pessoas de razoável grau de compreensão e de bom nível de educação, portanto de comportamento aceitável ao convívio, a presença do policial lhe sugere a tranqüilidade, a do militar lhe lembra a proteção, a da espionagem lhe indica a preservação. É que, ademais, nada têm a temer, como peças, que são, perfeitamente entrosadas na sociedade.

Essa verdade social se verifica em qualquer modalidade de convivência e em todos os tempos. Daí por que tais órgãos de preservação se **ampliaram** e até mesmo se **especializaram**. Em nosso país, por exemplo, há os delegados, os comissários, os procuradores, os juizes, os Tribunais de média e última instâncias; na **especialização**, há órgãos apuradores e judicantes, até privativos: as auditorias, para os militares, com tribunais igualmente exclusivos; a Justiça do Trabalho, para as dissidências obreiras; o Tribunal marítimo, para os acidentes de embarcação; o de Contas, para a legalidade dos gastos públicos.

Sobre êste último, cabe lembrar, aqui, o nunca demais enaltecido Rui Barbosa, que, quando Ministro da Fazenda, o

criou, naturalmente, depois de certa meditação sôbre o que ocorria então com as despesas públicas, e que naturalmente lhe inspirou a conhecida alocução, mais ou menos nestes termos, que não decoramos, mas cujo sentido nos ficou:

De tanto ver prosperar o poder nas mãos dos maus,
de tanto ver vilipendiada a virtude,
de tanto ver crescer a injustiça e a impunidade,
o homem de bem sente vergonha da decência, escarnece da honestidade, revolta-se contra a pureza e zomba dos bons propósitos!

Infelizmente essa verdade ainda hoje impera, embora talvez em menor escala, aqui e ali.

A atual Constituição Federal, em seus arts. 110 e 111, prevê a criação do contencioso administrativo, que naturalmente irá constituir, ou pelo menos conter também, a Justiça Administrativa, para julgar os crimes contra a Administração, bem como as demais infrações disciplinares.

Até lá, parece útil que se ampliasse, de certa forma, o poder disciplinador do funcionalismo, quando menos para se adquirir mais experiência com vistas a uma Justiça Administrativa em caráter definitivo.

Cabe, então, sugerir a ampliação das chamadas Comissões Permanentes de Inquérito (CPI), para todos os funcionários federais. Aqui se incluiriam quaisquer servidores que, de algum modo, tivessem vinculação de emprêgo com o Estado: os efetivos, os interinos, os contratados, os autárquicos, os eventuais, os recibados, enfim, quantos (e enquanto) percebessem do Erário Nacional.

Em nosso país há cêrca de trezentos mil militares, que são disciplinados por várias auditorias, com seus tribunais de instância superior.

Se os servidores públicos sobem a quase um milhão, no dizer de Belmiro Siqueira, nenhum absurdo em que tenham seus órgãos disciplinadores privativos e especializados.

Assim como os militares não sentem nenhuma humilhação em ter sua Justiça própria, mas, pelo contrário, isso lhes garante um conceito de autodisciplinadores, para a defesa de sua integridade como classe, os funcionários civis, mais numerosos e menos disciplinados, carecem muito mais de um dispositivo especial e especializado de autopreservação; com isso merecerão melhor conceito do que atualmente têm tido.

Em São Paulo, por exemplo, é difícil a um (ex-) funcionário público conseguir colocação em emprêsas particulares.

A noção geral que se tem dêles é a de que são preguiçosos, indolentes, incompetentes, sem iniciativa, e até desonestos... É possível mesmo que a lei da licença para os ociosos, expedida para descongestionamento das repartições, tenha fracassado por falta de empregos particulares aos servidores públicos disponíveis, em face, inclusive, daquelas impressões...

No dia em que os servidores públicos tiverem seus órgãos permanentes de preservação disciplinar em pleno funcionamento, quando os jornais divulgarem freqüentemente que o funcionário tal, ou qual, responde a inquérito, ou foi demitido por isso ou por aquilo, então o seu conceito social será outro: pois é certo que será expulso ao praticar desonestidade. A dúvida quanto à impunidade é que gera o desprestígio da classe perante a opinião pública.

Não há temer que os órgãos repressores ou preservadores se ampliem. Talvez alguns pensem que multiplicar ou prestigiar tais órgãos viesse sugerir a existência de cada vez maiores avanços contra o Erário: seria dar relêvo às irregularidades ou deixar entrever que elas aumentaram. Mas, com a criação de Comissões Permanentes de Inquérito para todo o funcionalismo, não há dúvida que a reação da opinião pública será a de que o Governo Federal está mais atento e mais zeloso para com os cofres do Estado. Isso traria fatalmente maior valorização ao funcionalismo, e à própria ação governamental.

A ampliação total de tais comissões representaria uma espécie de mal necessário. Poderia alguém preocupar-se com a despesa constante para manutenção dêsses numerosos órgãos. Mas seria como os gastos com o Seguro: salvaguardar bens contra perecimento pelos sinistros. E vale a pena segurar as repartições.

Isso dizemos em face de estar havendo um certo retrocesso da Administração na parte disciplinar. A Reforma Administrativa tocou nesse assunto apenas por alto, sômente para afastamento de servidores ineficientes ou desidiosos (Decreto-lei nº 200/67, art. 100).

E parece que, complementando a Reforma Administrativa, a nova reestruturação do DASP não falou nesse aspecto, que ficou, naturalmente, diluído na legislação geral de pessoal, quando, ao contrário, o caso parece que mereceria maior atenção do órgão que ora só cuida de pessoal.

A impressão que se tem é, pois, de enfraquecimento do órgão que, nessa importante questão (de pessoal), ficou à

margem. Chegou-se mesmo à extinção da própria Seção de Regime Disciplinar, com a transformação da ex-Divisão do Regime Jurídico do Pessoal.

Todavia, acreditamos que o órgão específico de pessoal deveria cuidar de modo especialíssimo da questão disciplinar, a mola de revigoração dos costumes e a própria garantia de uma boa administração, em todos os sentidos.

Assim, ora sugerimos a criação de mais comissões permanentes de inquérito (CPI) até à saturação de todo o funcionalismo. Não seria, por isso, uma inovação no serviço público brasileiro. Várias repartições já as conta; por exemplos: a Estrada de Ferro Central do Brasil, os Correios e Telégrafos, o Departamento de Polícia Federal, além do Governo do Distrito Federal, que, para a média de cada cinco mil funcionários contam com uma CPI.

É de crer ser essa uma proporção ideal: cada meia dezena de milhar de servidores justificaria perfeitamente a incumbência atribuída a quatro pessoas (um presidente, dois vogais e um(a) secretário(a) em **constante** vigilância quanto ao seu procedimento funcional, como uma espécie de defesa contra o deterioramento dos hábitos administrativos ou para a preservação da perfeita entrosagem do conjunto.

Dividir-se-ia o país em regiões onde atuassem quaisquer espécies de servidores federais no seu conjunto (efetivos, eventuais, recibados, de obras, autárquicos, de encargos), como já dissemos. Para cada cinco mil dêles haveria uma CPI em determinada sede, embora com deslocamentos quando necessário, para só cuidar do respectivo comportamento disciplinar, como tal desde os mínimos deslises (puníveis com repreensão) até os delitos mais graves (puníveis com demissão). Tais CPIs seriam integradas de elementos indicados pelos vários órgãos de administração, direta ou indireta, mas ficariam vinculadas ao DASP, o órgão federal geral de pessoal, para efeito de orientação, controle e colaboração uniforme.

Uma regulamentação, regimento ou código disciplinar comum regeria tôdas as relações disciplinares de tais servidores públicos, sob o aspecto comportamental.

Dêsse modo, para os cêrca de 1 milhão de servidores, se ainda tanto, ter-se-ia mais ou menos duzentas CPIs., que se especializariam no manuseio constante da legislação específica, evitando injustiças, quer de excessivo rigorismo, quer de cunho minimizador das sanções. Decorreria daí mais uniformidade na apreciação dos delitos administrativos com o aperfeiçoamento de tais CPIs.

De preferência, as CPLs seriam integradas por ocupantes de cargo de nível superior, pelo menos os presidentes, que seriam detentores de investiduras privativas de Bacharéis em Direito, como os Procuradores, os Assessôres e os Assistentes Jurídicos, sempre que possível.

Haveria, no DASP, como cúpula, um setor da Coordenação de Legislação de Pessoal (COLEPE), integrado de funcionários notòriamente conhecedores do assunto, os quais constituiriam uma outra unidade, que se denominaria, por exemplo, UNIDIS (Unidade Disciplinar), para colaborar com as CPLs, coordenando, orientando, criando normas sôbre o assunto.

Tal setor poderia conter, pelo menos, cinco funcionários especializados em regime disciplinar, inclusive requisitados, numa média de um para cada vinte CPLs.

Essa proporção pode parecer pequena, mas há que se levar em conta que tais funcionários não irão estudar todos os processos disciplinares resultantes das apurações feitas por elas. Irão tratar apenas da orientação geral, pois a interpretação cabível das leis e da jurisprudência para cada caso carecedor de consulta, seria logo comunicada oficialmente a tôdas as CPLs, mediante circulares ou publicação em órgão oficial.

Poderia eventualmente haver certa dúvida quanto ao perfeito funcionamento de tais CPLs, principalmente no que concerne à forma de entrosamento com o DASP, que sôbre elas exerceria contrôle.

Mas parece-nos que em pouco tempo de experimentação — de 3 a 5 anos, se tanto — êsse mecanismo estaria rodando macio, com tôdas as suas arestas desaparecidas pelo uso e com algumas das rodas de sua engrenagem substituídas para perfeito manuseio.

É óbvio, como dizem os alemães, que "aller anfang ist schwer" (todo o começo é difícil). Ocorre o mesmo com as crianças: primeiro engatinham, depois andam trôpegamente, para, após, correrem e saltarem. Daí não há fugir; é regra infalível da própria natureza humana.

Pensamos que vale a pena fazermos essa experiência, ainda que de início haja algumas dificuldades, perfeitamente sanáveis.

É a nossa modesta mas leal sugestão, como pequena contribuição ao aprimoramento da Administração de Pessoal de um Brasil Grande, mas que pode e deve ser maior.

Organização e Mecânica Administrativa das Empresas Públicas

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Professor de Direito Administrativo da
Universidade Federal do Paraná

Com a tutela autorizada por um princípio legal superior, as **empresas públicas** que não são muito novas expressões de **pessoas administrativas**, se constituem em **modos** peculiares de gestão dos **serviços públicos**.

Há uma profunda vinculação fática entre as empresas públicas e os serviços públicos: com atribuições de interesse geral, não obstante a personalidade privada, jamais contrariam elas os interesses estatais na chamada Administração indireta.

Quando o Estado cria empresas públicas, ou organiza serviços que delega às pessoas privadas, está usando daquele **po-**
der que BUTTGENBACH denomina de **tutela e administração**.¹

Não prevalecem as implicações doutrinárias sempre que a manifestação da vontade estatal fôr expressa e válida, clara na determinação dos limites da autonomia do serviço descentralizado.

Num trabalho cuja importância é incontestável, CONFALONIERI justifica essa nova exigência que se ampara no desenvolvimento econômico e no interesse do Estado pela empresa industrial.²

Para o economista italiano, ocorre a necessidade de mobilizar força pública e privada, no sentido inclusive da competên-

1. André Buttgenbach — *Théorie Générale des Modes de Gestion des Services Publics en Belgique* — pág. 198.

2. Antonio Confalonieri — *Il Finanziamento Delle Impresse Pubbliche* — pág. 26.

cia técnica em favor de certos setores de organização administrativa. ³

Com mais precisão, atendendo à estrutura do serviço público orgânico, BUTTGENBACH em acôrdo com LOUIS ROLLAND recomenda que não se confundam as empresas **privadas** com as empresas **públicas** de interesse geral e que são comuns às categorias administrativas. ⁴

As similitudes por acaso existentes não contradizem com a personificação jurídica dos serviços administrativos exercitados em razão da teoria geral do serviço público. ⁵

No tocante às empresas públicas não se pode teòricamente excluir o interesse do Estado, a dependência do organismo à organização estatal pela sua natureza de conteúdo jurídico.

Ao lado do interesse estatal que é público, há um interesse jurídico que é o da **forma** que melhor convém às empresas privadas e aquelas de serviço público.

Tão reais se tornaram as empresas públicas na organização administrativa do Estado moderno que a ninguém mais preocupa a intervenção do tesouro na formação do capital social.

Conseqüentemente, colocadas como estão na Administração indireta, ainda recebem financiamento e recursos da fazenda pública como e quando a lei assim determinar.

E, no entanto, a autonomia financeira é a condição **sine qua non** de êxito e garantia de eficiência, desde que sem autonomia injustificam-se as empresas públicas na ordem administrativa.

§ 1º — O SERVIÇO PÚBLICO ORGÂNICO

Construindo a sua **teoria do serviço público**, já em 1923 CARLOS GARCIA OVIEDO afirmava ser êle “**el eje sobre que gravida el moderno derecho administrativo**”. ⁶

Nada mais exato em fins dêste século:

— “**determinar su noción, las normas jurídicas que le presiden, las relaciones de derecho que origina, el régimen de su creación y organización**”.

3. Confalonieri — ob. cit., págs. 26 e segs.

4. Buttgenbach — *Structure Sociale du Service Public Organique* — ob. cit., págs. 31/3.

5. Buttgenbach — ob. cit., pág. 34.

6. Ver *La Teoría del Servicio Publico* — pág. 5.

São os pormenores indispensáveis de um sistema que dá o que de essencial existe no Direito Administrativo. ⁷

Muito antes, ADOLFO POSADA, ainda no século passado, escrevia que a **função administrativa** se resolve concretamente em **serviços** e que a Administração é um **sistema de serviços**. ⁸

Assim entendendo toda relação de Administração resulta da ação de atividade do Estado que se realiza por intermédio de **pessoas** na medida em que crescem e multiplicam as necessidades públicas.

Com a transcendência do conceito e o aumento das funções estatais, ganhou realce não só a importância dos serviços departamentais administrativos, mas toda uma série de complexas atividades que fora do Estado se prestam à satisfação das mais variadas necessidades.

O que parecia um exagero de JÈZE tornou-se em realidade no mundo atual: marcou o jurista francês época na história somente por dizer que o Direito Administrativo é o **direito concernente aos serviços públicos**. ⁹

Considerado o serviço como uma atividade direta ou indireta do Estado, própria do poder público ou por êle delegada, no seu desenvolvimento histórico adquiriu conceito orgânico ou de **organismo**, passando a definir-se por um regime jurídico característico e peculiar. ¹⁰

Muito bem pondera BUTTGENBACH:

— “Le caractère d’organisme administratif ou économique par lequel nous abordons la définition du service public organique n’envisage pas sa nature ou su régime juridique, mais uniquement sa structure sociale.” ¹¹

Com o avanço das técnicas modernas de administração, o serviço público tornou-se em missão do poder público: em **missão-função** de prestar, fazer e executar alguma coisa que diga com o interesse ou a necessidade públicas.

No seu conceito genérico de **público** o fim está sempre presente, como a pessoa que o realiza efetivamente, como a maneira de como é prestado e o regime jurídico que o regula.

7. García Oviedo — ob. cit., pág. 5.

8. Posada — *Tratado de Derecho Administrativo* — Vol. II, pág. 3.

9. A célebre obra de Gaston Jèze, *Les Principes Généraux de Droit Administratif*, foi publicada em Paris, no ano de 1914.

10. Buttgenbach — *Théorie Générale du Service Public Organique* — ob. cit., pág. 31.

11. Buttgenbach — ob. cit., pág. 36.

Em sentido amplo, menor importância tem a **maneira** de como é o serviço prestado, mas importa desde os ensinamentos de PRESUTTI que sejam atendidos aqueles prestados pelos órgãos estatais e também aqueles prestados pelos particulares ou entidades autônomas.¹²

Quanto ao regime jurídico cabe ao Estado dizer qual êle seja tendo em mira os interesses que são gerais e concretos, tanto no plano propriamente administrativo, como também no campo social, econômico ou político.

Na verdade, portanto, observado o corpo político de uma nação pela sua organização administrativa, pode-se dizer que na organicidade dos serviços está a sua regularidade e continuidade ou a obrigação de assegurar o seu permanente funcionamento.¹³

No Brasil, como exemplos de estrutura orgânica, temos recentemente reorganizados os serviços ferroviários, de correios e telégrafos e a Caixa Econômica Federal, dentro em princípio garantidor da unidade estatal e sem quebra da personalidade peculiar.

Chegamos um pouco tarde à lição de HAURIOU, segundo a qual o serviço público é, entre outras especificações, um **serviço técnico** onde a atividade jurídica se associa à atividade técnica.¹⁴

No gênero **serviço público** estão hoje integradas as **empresas públicas** como entidades orgânicas, que participam na ação do Governo com respeito à intervenção do Estado na ordem econômica, para organizá-la em consonância com os princípios do equilíbrio social.

§ 2º — AS EMPRESAS PÚBLICAS COMO FENÔMENO DA NOSSA ÉPOCA

No relatório apresentado ao Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado na França (Paris), em julho de 1965, NICOLA BALOG enfatizava:

— “As **empresas públicas** são consideradas, em todos os países, um fenômeno característico de nossa época”, para dizer que,

12. Ver *Instituzione di Diritto Amministrativo Italiano* — Vol. I, pág. 202.

13. Buttgenbach — *La Loi de Régularité et de Continuité du Service Public* — ob. cit., pág. 77.

14. Ver *Précis de Droit Administratif* — pág. 44.

1) este fato é a consequência da expansão progressiva do setor público da economia, bem como da ampliação do seu papel, no curso dos últimos decênios, em particular nos países em desenvolvimento;

2) estas empresas fazem parte integrante da organização social e econômica dos Estados modernos, quaisquer que sejam, em geral, os fundamentos ideológicos e filosóficos sobre os quais repousa sua estrutura sócio-econômica e jurídica; e

3) mesmo quando se trata de países cuja organização sócio-econômica é idêntica ou análoga, no que concerne aos conceitos, à extensão, ao papel geral e às funções, a expressão desta realidade varia condicionada pelas exigências do meio social. ¹⁵

Não há dúvida para o administrativista iugoslavo NICOLA BALOG, ativo participante do congresso de Paris, que as empresas públicas onde existam se assemelham no que tange aos princípios e às técnicas, ¹⁶ possibilitando comparações.

Ainda que nos países socialistas, como diz o professor de Belgrado, apresentam certo número de características, a diferença resulta da diversidade dos sistemas aplicados e que resultam da organização das atividades econômicas. ¹⁷

Com respeito às formas jurídicas e de organização, ou dos meios de que a Administração dispõe para o cumprimento dos seus fins, ERNST FORSTHOFF lembra o seguinte quadro sistemático:

I — Administração soberana com meios próprios: a) diretamente através de organismo competente; b) por intermédio de um órgão administrativo autônomo de direito público;

II — Administração privatística com meios administrativos próprios: a) diretamente através de organismo competente; b) por uma pessoa jurídica que pode ser de direito privado. ¹⁸

15. Nicola Balog — *A Organização Administrativa das Empresas Públicas* — RDA — 87/45.

16. "Mas tais diferenças, que resultam da diversidade dos sistemas aplicados, não tornam impossível certas comparações, notadamente no que tange aos princípios e às técnicas aos quais se tem recorrido para a organização das atividades econômicas, que, na hora atual, são freqüentemente exercidas pelas empresas públicas." (Balog — *trab. cit.* — RDA — 87/45.)

17. No campo do Direito Comparado, considerando a contribuição estatística, é de lembrar o trabalho de Antônio Confalonieri, aqui citado e editado em Milão, no ano de 1963.

18. Ver *Tratado de Derecho Administrativo* — pág. 527.

É com certa razão, o que serve para dar posição à empresa pública no direito comparado, que FORSTHOFF fala em **Direito de organização** em sentido amplo, por onde a relação jurídica afeta todos os fenômenos de organização dentro da esfera estatal.¹⁹

Isso implica em constatar que a empresa pública é uma forma de organização da Administração, sendo a sua atividade também administração no sentido funcional.²⁰

Tudo muito simples: a empresa se chama pública quando mantida pela Administração pública, como quer FORSTHOFF.

Mantida sem personalidade jurídica própria, como instituição pública com capacidade de direito ou como sociedade com capacidade jurídica de direito privado.²¹

§ 3º — A TEORIA ECONÔMICA DO SERVIÇO PÚBLICO

Vale aqui lembrar, como argumento válido de esclarecimento histórico, a posição assumida por HENRY LAUFENBURGER:

— “A maior parte dos juristas emprega a palavra **serviço público** no sentido o mais amplo. Para uns, como JÈZE, compreende todo Direito Administrativo. Em sua acepção jurídica, o serviço público corresponde a uma necessidade geral administrativa ou política da coletividade e que requer proteção no sentido do interesse geral”.²²

Não é sem razão, pois, que GUSTAVO CASSEL, aponta a diferença essencial que existe entre os **modos**, econômico-social e econômico **privado** de manejar os problemas econômicos.²³

Essa diferença, para CASSEL, é realmente tão grande, que uma posição perfeitamente correta na economia **privada**, pode ser absolutamente falsa caso adotada na economia **social**.²⁴

Por exemplo:

— para o indivíduo (empresa privada ou particular), é, sem dúvida, vantajoso possuir mais dinheiro, para uma sociedade (empresa pública) não, pois “muito do que é possível do ponto

19. Forsthoff — ob. cit. — págs. 545 e segs.

20. Forsthoff — ob. cit. — pág. 659

21. Forsthoff — ob. cit. — pág. 663

22. Ver *La Intervención del Estado en la Vida Económica* — págs. 32/3.

23. Ver *Pensamientos Fundamentales en la Economía* — pág. 14.

24. G. Cassel — ob. cit., pág. 14.

de vista da economia privada, será impossível quando se estenda ao conjunto da economia social".²⁵

Não é de agora, portanto, que o Estado deve proteger o interesse público e geral, sempre que a iniciativa privada se demonstre incapaz de assegurar à coletividade a satisfação das suas necessidades.

Por serviço público, na sua acepção econômica, entendem-se aquelas satisfações **imateriais**, exigíveis de uma maneira permanente e constante, mas sempre vinculada ao exercício normal de uma necessidade imaterial de interesse geral.²⁶

A lição que se depreende da experiência, considerando a ação das empresas públicas com respeito às causas econômicas, torna evidente o aspecto ofensivo e a atividade estimulante do Estado para a organização de serviços marcadamente inscritos na ordem econômica.

Não se trata propriamente de intervenção na estrutura econômica, tampouco de intervenção nacionalizante dos meios de ação econômica, mas de integração do Estado no domínio privado influenciado por considerações de serviço público.

Franqueia-se, assim, no dizer de LAUFENBURGER, a fronteira do domínio privado ao amparo do monopólio público, como finalidade de direção e orientação em determinados setores.²⁷

Com esse comportamento, o Estado atua econômica, material e moralmente, trazendo para os serviços públicos que sejam essenciais, condições que correspondam à economia nacional e ao bem público.

Para a chamada teoria econômica do serviço público, as empresas públicas não se podem perfazer conseqüentemente, sem que nelas se integre a vontade do Estado como poder econômico.

Esse elemento, **a vontade do Estado como poder econômico**, é absolutamente essencial, isto é, integrante do próprio conteúdo orgânico jurídico das empresas públicas.

A tutela administrativa e a descentralização econômica passam a representar o melhor sistema ou o sistema mais adequado de conciliação entre a vontade do Estado e os interesses gerais, coletivos e sociais.

25. G. Cassel — ob. cit., pág. 14.

26. Henry Laufenburger — ob. cit., pág. 33.

27. Laufenburger — ob. cit., pág. 243.

Os elementos oferecidos, para a configuração das empresas públicas no tocante aos serviços públicos, são os mesmos de que se valem as legislações no direito comparado.

Não podemos, quanto às empresas públicas, considerar apenas o problema de um ponto de vista exclusivamente doutrinário ou teórico, mas também de um ponto de vista concreto e prático.

Já lembrou LUÍS DELGADO que o "Estado chama a si tarefas que poderiam ser executadas por outrem, considerando, ao fazê-lo, que não surge ninguém para executá-las ou para executá-las de maneira adequada e bastante".²⁸

§ 4º — O ESTADO EMPRESÁRIO

Na relação administrativa está o sentido de dever, de obrigação, de obrigatoriedade no desempenho da atividade pública, o princípio da continuidade do serviço público.

É o que diz de igual forma CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

— "o interesse público que à Administração incumbe zelar encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem o sentido de dever, de obrigação. Também por isso não podem as pessoas administrativas deixar de cumprir o próprio escopo, noção muito encarecida pelos autores. São obrigadas a desenvolver atividade contínua, compelidas a perseguir suas finalidades públicas."²⁹

Com efeito, um serviço público prestado pelo Estado não se torna público pelo fato de interessar coletivamente, mas pela circunstância de atender a fins que correspondam ao regime administrativo adequadamente estabelecido.

Importa as noções em que se embasa, o regime de direito que disciplina, as regras que o legislador adotar para reputá-lo ou não dentro das regras de direito privado ou público.

Assim para nós nasce a empresa pública, o Estado como empresário, tão-somente porque o legislador acolhe, "no sistema normativo que constrói, os princípios que deseja vigorantes".³⁰

28. Ver *Autarquias: Função Social e Aspectos Jurídicos* — pág. 62.

29. Ver *O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor Metodológico* — RDA — págs. 89/20.

30. Celso Antônio Bandeira de Mello — trab. cit. — loc. cit. — 89/29.

Partindo do geral para o particular, as empresas públicas serão sempre as geridas pelo Estado, "segundo formas e dentro de limites determinados", pois sua autonomia decorre de uma delegação de poderes operada pelo próprio Estado no quadro de seus poderes administrativos.³¹

Com respeito à autonomia de gestão ou de ação nada há que evidencie maior importância: pode a autonomia ser maior ou menor nos níveis legais, resultante que surge da conveniência do Estado quanto à extensão dos meios para a consecução dos fins previstos.

Não obstante o regime próprio de cada país, a variedade das atribuições estatais conforme os sistemas políticos, não cabe desconhecer que a característica definitiva que informa o **serviço público** não é outra senão aquela de natureza empresarial.

Nessa característica está o elo entre o **serviço público econômico** com o serviço administrativo e político, impondo obrigações jurídicas às empresas e definindo a orientação que devem adotar.

Convém sublinhar, com o Estado empresário, dentro de um plano econômico geral, que as empresas públicas não são necessariamente diferentes e nem se apresentam conflitantes na legislação comparada.

A posição estatal é sempre a mesma para os elementos jurídicos obrigatórios que formam as empresas públicas: são os efeitos que podem não ser iguais ou estar harmonizados, tendo em vista princípios de economia planificada face ação política de maior ou menor amplitude.

§ 5º — O PROBLEMA DA AUTONOMIA

Em tese, o poder de dar **autonomia** às empresas públicas, tendo em conta confiná-las às exigências do exato cumprimento dos seus fins, é tão-somente um problema de controle administrativo ou de tutela exercitável nos moldes que a legislação indicar.

Na autonomia está o controle que exige seja a Administração informada sobre o comportamento das empresas, vinculando-se a autonomia ao princípio do controle administrativo ou tutela.

31. Nicola Balog — trab. cit. — loc. cit. — 89/35.

Não é aqui a autonomia princípio que favoreça a livre disponibilidade dos interesses públicos, mas princípio que consagra atividade que cumpre a lei regular através da Administração.

Em larga conceituação, aceitando-se as empresas públicas como pessoas administrativas, criando o Estado essas entidades de interesses públicos, impossível será deixar de considerar o regime a que estão submetidas e que "fraciona a unidade de manifestação administrativa".³²

No entanto, para bem caracterizar a autonomia, basta que a empresa pública seja entendida pela configuração da sua personalidade jurídica, tanto no plano civil, como no plano comercial e penal.

Já que o patrimônio das empresas públicas pertence ao Estado, cabe ao poder estatal não só dar a elas a forma de **organização, mas a maneira pela qual a autonomia se vincule ao princípio da responsabilidade**, que por sua vez está vinculado ao **reconhecimento da personalidade jurídica**.

O controle, no sentido da autonomia, tem por finalidade verificar a eficácia da gestão delegada e em razão de uma delegação de poderes expressamente determinada.

Não há dúvida, observando a legislação comparada hoje histórica, que a maior ou menor autonomia é **matéria de conveniência**, podendo ou não ser concedida, dependente da natureza da empresa, ou conforme os objetivos que lhe foram legalmente atribuídos.³³

Explicitando melhor, na base do ato criador das empresas públicas, aparecem dois elementos: um de ordem administrativa e natureza estatal como manifestação de vontade pública e outro imperativo nascido da lei que reconhece a existência dessas entidades.

Dentro, portanto, do círculo jurídico determinado, a autonomia tem seu campo próprio para ativar-se, sem que nesse campo não se atendam as normas que se extrovertem da vontade do Estado.

O problema não consiste, certamente, em limitar a atividade das empresas públicas, mas em fazer que a vontade estatal planejada garanta a boa execução permanente dos serviços públicos.

32. A expressão é de Celso Antônio Bandeira de Mello — *trab. cit.* — loc. cit. — 89/21.

33. Nicola Balog — *trab. cit.* — loc. cit. — 89/35.

As implicações do controle e a sua extensão não atentam contra os critérios da autonomia; variam de legislação para legislação, de país para outro país, se fazem conforme com os regimes jurídicos ou políticos, porque adequados às exigências naturais de tratamento econômico peculiar.

§ 6º — AS EMPRESAS PÚBLICAS NO PLANO DA REALIDADE COMPARADA

Há uma multiplicidade de posições jurídicas para o entendimento das **empresas públicas** no plano internacional da realidade político-econômica comparada.

Pode mesmo dizer-se que não existe um único sistema ou uma única doutrina procurando explicar tipologicamente as diferentes posições assumidas pelo Estado no que tange à criação de empresas públicas.

Num ponto, porém, as tendências se harmonizam diante da realidade comparada: na planificação que se tornou naturalmente obrigatória para o desenvolvimento da economia e setores dela.

Com a planificação como fenômeno administrativo normal ganham vulto os objetivos econômicos através das empresas públicas consideradas essenciais na execução dos planos econômicos.

Já antes de 1933, com o que FLEINER chamava de “moderna transformação do Direito constitucional”, era possível conceber-se a ampliação da esfera de competência das autoridades administrativas até fora propriamente da **matéria administrativa**.³⁴

Recorda o jurista alemão as decisões que em forma de lei emanam dos órgãos legislativos com o objetivo de organização das chamadas empresas de interesse público, permitindo às autoridades legislativas participarem diretamente da Administração.³⁵

A larga experiência foi anotada por CONFALONIERI em nações de organização política diferenciada, como a França, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Áustria e Itália, com a apresentação de resultados sobejamente conhecidos e bastante satisfatórios.³⁶

34. Ver *Instituciones de Derecho Administrativo* — pág. 15.

35. Fritz Fleiner — ob. cit., pág. 15.

36. Antonio Confalonieri — ob. cit. — *Introduzione* — págs. 7 e segs.

Apenas conotações díspares se apresentam quanto à feitura do estatuto jurídico que rege essas empresas, ou melhor, quanto às suas condições jurídicas, econômicas e financeiras que possam realmente constituir o quadro no qual atuam o controle e a gestão administrativa.

§ 7º — A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Considerando que a competência para declarar o **direito** seja aquela que é própria das autoridades legislativas, ressalte-se a grande diversidade com relação à organização interna e a gestão das empresas públicas, inclusive com respeito à estrutura dos órgãos administrativos ou de gestão de nível superior.

Apesar do problema, afirma BALOG que podem ser discernidos certos grupos gerais, dentro dos quais todos os tipos de empresas públicas podem ser classificados a grosso modo, distinguindo-se três categorias principais, que compreendem:

- a) as empresas cuja direção de nível superior é organizada como a das sociedades comerciais privadas;
- b) as empresas que têm, à sua frente, um conselho de administração; e
- c) as empresas dirigidas por uma só pessoa, como as que predominam nos países socialistas.³⁷

Mas nunca é possível ampliar a competência da Administração, sem que se ditem disposições de caráter geral e também particular para tarefas certas de efeito público-administrativo.

Não basta a vontade do Estado para determinar o caráter jurídico de uma empresa pública, caso esse caráter jurídico não encontre amparo na competência legislativa.

A circunstância de que uma determinada empresa seja qualificada como **não-industrial**, não prejudica a lei na sua faculdade de submeter o direito privado a relações públicas especiais.

A regra da competência legislativa que deve ser **geral** não invalida a Administração na sua faculdade de gestão e autoridade ou na prática legal de direitos e obrigações.

Aqui no caso das empresas públicas, a Administração aproveita dos meios jurídicos que a lei coloca à sua disposição,

37. Nicola Balog — trab. cit. — loc. cit. — 90/30.

como há pôsto pelo Código Civil à disposição das pessoas privadas.

Na verdade, é através da competência legislativa que o direito público e o direito privado se harmonizam, se interpenetram e se complementam, em face de relações que são jurídico-públicas.

Não fôsse o Estado constitucional moderno um Estado de **direito escrito** e portanto legislativo, o sistema, quem sabe, outro fôsse, onde a presença legal não apresentasse tanta importância, tornando, assim, possível, que as empresas públicas só possuísem estrutura administrativa.

§ 8º — A ESTRUTURA DAS DIFERENTES EMPRESAS PÚBLICAS

No exemplo das empresas públicas geridas como sociedades privadas (existem no Brasil, França, Israel e Áustria), a legislação procura o retrato das sociedades por ações.

A empresa é quase sempre administrada por um conselho de administração, composto de número incerto de membros com mandato por tempo certo variável, em regra conforme a lei recomendar.

Dentro da tradição e da boa técnica administrativa, à frente do conselho há a figura de um **presidente**: recomenda-se essa **figura** pela necessidade da centralização e do controle interno.

Releva notar, apenas por motivo de prudência, que os modos de designação dos órgãos diretivos ou dos membros de direção não são os mesmos, variando de nação para nação.

O que importa, na estrutura das diferentes empresas públicas, são as funções exercidas e por lei delegadas.

Os critérios consagrados, de nomeação ou de escolha diretivas, não assumem qualquer importância no aparelhamento administrativo.

Em matéria de controle das operações, as empresas públicas dispõem de instrumentos próprios; com raras exceções que surgem do direito comparado, esse controle é exercido por órgãos de fiscalização geral interna encarregados da normalidade administrativa.

Buscando analisar a situação nos países que recorreram ao recurso das empresas públicas para descentralizar serviços, apenas evidencia-se a sensível diferença de órgãos e métodos de controle.

Além dessa diferença que é de capacidade, de direito e de fato, as empresas públicas como pessoas administrativas apresentam traços característicos de atividade vinculada ao poder estatal.

São os **traços característicos de atividade vinculada** que diferenciam cada estrutura de cada empresa pública, considerado de plano o regime jurídico assentado no sistema político-administrativo.

§ 9º — O CONTRÔLE ADMINISTRATIVO

Como pessoas administrativas as empresas públicas na sua base estrutural possuem:

- a) poderes de direito público;
- b) atividade administrativa impessoal;
- c) competência de direito público;
- d) extensão medida de poder;
- e) direito subjetivo à competência;
- f) atribuições incumbentes delegadas; e
- g) reserva legal de autonomia.

Surgem elas:

- 1º) como manifestação da descentralização governamental;
- 2º) como forma de pluralização ou divisão do trabalho administrativo; e
- 3º) como espécie de multiplicação de órgãos públicos de natureza privada.

Daí, necessariamente, diante da administração central, no que concerne à organização das empresas públicas, o controle interno e a tutela administrativa.

Quando se apresentam como pessoas jurídicas criadas pelo Estado, porém funcionalmente distintas dele, supõem subordinação de hierarquia administrativa indispensável à unidade estatal.

Como explica BALOG, no México, os principais meios de controle são os relatórios financeiros, as contas orçamentárias e os dados estatísticos.³⁸

Em regra geral, tanto nos países socialistas como nos países de economia dirigida ou liberal, os elementos de controle

38. Trab. cit. — loc. cit. — 90/50.

se assemelham através da apreciação da legalidade das contas financeiras.

A par, portanto, da relação de administração, coexistem quase invariavelmente,

1º) o controle interno; e

2º) a tutela administrativa.

Tendo em vista as regras jurídicas de onde procedem as empresas públicas, conclui-se que a condição existencial delas relativamente ao Estado é uma posição filiada ao conceito de serviço público.

§ 10º — A TUTELA DO CONTRÔLE EXTERNO

França: o controle externo é exercido jurisdicionalmente pelos Ministros e pela chamada Comissão de Verificação das Contas das Empresas Públicas.

Rússia: o controle externo está sujeito anualmente ao Conselho de Economia Nacional, verificando-se a legalidade das operações pelos órgãos jurisdicionais estatais de controle.

Estados Unidos: o controle externo é o exercido pelo Congresso, pela Presidência ou pelos órgãos controladores do orçamento e verificadores gerais das contas.

Brasil: o controle externo é administrativo e jurisdicional, considerando o que obrigatório ficou por lei, em geral com o exame das contas pelo Tribunal de Contas da União para cada exercício.

Como tônica comum, o Estado influi sobre a gestão das empresas públicas numa influência manifesta que quase se identifica assemelhando sistemas e regimes jurídicos, objetivando no plano econômico geral os programas adotados de desenvolvimento.

A intervenção estatal pode aumentar ou reduzir a atividade das empresas públicas, sobretudo no que diga respeito ao controle interno e à tutela administrativa.

A questão do controle externo, principalmente, em sintonia com a autonomia e a independência das empresas públicas, está vinculada ao problema legal ou aos limites que a lei determinar.

Estamos com BALOG:

— “quase não há diferenças essenciais entre os diversos países, no que concerne à constituição das empresas públicas”.³⁹

Está na lei, ou é o legislador quem diz, sobre o tipo de empresa pública a adotar, estabelecendo-se critérios de responsabilidade, de controle e de tutela.

Mas o fato possível de existirem diferentes tipos de empresas públicas não implica na inexistência do controle externo: as regras jurídicas, apesar das variações, estabelecem sempre que a tutela importa na fixação de responsabilidade que define direitos e obrigações.

Na maioria dos países mostra-se a constância da tutela do controle externo, pois sempre é o legislador (ou a lei) que impõe a forma em razão das exigências de fatores peculiares.

É necessário, porém, considerar na ordem jurídica as implicações de natureza política: implicações que alteram em termos relativos a limitação ou a extensão do controle externo.

Uma conclusão salta lógica da análise comparada: a forma-estatutária-jurídica das empresas públicas quanto à tutela não é outra senão aquela definida por lei.

§ 11º — PRINCIPIOS E OBJETIVOS

No Brasil, as empresas públicas que já existem são todas sociedades de direito privado submetidas às normas do Direito Comercial e orientadas pelo Direito Administrativo.

Pontos há que ressaltar:

- a) o regime financeiro é condição do estatuto jurídico;
- b) o capital é aquele atribuído pelo Estado através de condição legal;
- c) o patrimônio é público-estatal;
- d) as atividades comerciais visam o lucro;
- e) a não-rentabilidade pode ser suprida pelo Estado por motivo do interesse público;
- f) sob o ângulo do interesse público produzir lucro não é finalidade essencial;

39. Trab. cit. — loc. cit. — 88/41.

- g) o lucro produzido importa quando reinvestido que satisfaça as necessidades e fins do serviço;
- h) o plano das empresas públicas é plano de economia nacional e global;
- i) os fins econômicos se harmonizam com os objetivos políticos.

Nas empresas públicas prevalecem:

1º) de maneira **direta** os fins econômicos e os objetivos políticos; e

2º) de maneira **indireta** os fins financeiros e os objetivos sociais.

Quanto aos objetivos políticos são eles fundamentais em qualquer país que pretenda assegurar o equilíbrio ou a independência econômica.

São considerados como **princípios** de importância nacional principalmente nos países socialistas ou nos países onde o capital estrangeiro se conflita com os interesses econômicos nacionais.

Em qualquer nação as empresas públicas pretendem, em princípios e objetivos jurídico-estatutários, colaborar no plano político para o desenvolvimento econômico e social.

Por essa razão cabe ao Estado obediência aos preceitos do Direito Administrativo, coordenar esses princípios e objetivos em defesa da execução de uma política econômica de regulação governamental.

Inclusive com respeito às atividades econômicas não lucrativas que digam com o interesse público ou afetam a harmonia necessária do desenvolvimento social.

§ 12º — A EXTENSÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Não era preciso que reafirmasse SCHWARTZ ser o Direito Administrativo “o desenvolvimento jurídico mais notável do século XX, refletindo na lei a hegemonia do setor executivo do Governo”.⁴⁰

40. “Na verdade, tão importante para o estudioso do Direito Administrativo quanto a tremenda extensão de sua matéria, é o amplo interesse público demonstrado por ela nos últimos anos.” (Bernard Schwartz — **Direito Constitucional Americano** — pág. 346.)

Administrativistas ilustres, como por exemplo BASAVILBASO, limitaram-se ao método clássico de conhecimento dos problemas administrativos, sem bem compreender a sua manifesta evolução.⁴¹

Não se admite exclusão mais do contróle governamental das atividades particulares que pretendem a satisfação das necessidades coletivas, mesmo que a Administração conceda ou delegue poderes.

Mas nisto acerta BASAVILBASO:

— **“la conversión de los servicios publicos improprios o empresas reglamentadas en servicios publicos propiamente dichos, depende de la voluntad del Estado.”**⁴²

Bem entendendo os serviços públicos em razão da satisfação das necessidades coletivas, a atividade direta ou indireta da Administração Pública transforma-se em conceito primeiríssimo.

Não só a vontade do Estado de ser considerada, mas também a **realidade** imposta pelo interesse coletivo como fator preponderante para a harmonia da ordem jurídica em determinado regime político.

Quanto à expressão **atividade**, na prática corresponde a **ação e prestação** ao mesmo tempo, sem as obrigações de **polícia** que BIELSA entendia indispensável para a defesa da ordem pública.⁴³

Não resta dúvida que a atividade administrativa (público-política) é uma **atividade estrutural**: de unidade na diversidade, de pluralidade na unidade, consubstanciando o interesse geral que em nada diverge da necessidade geral ou necessidade coletiva.

Irrelevantes as distinções conceituais para ajuizar situações que finalisticamente são idênticas no sentido de pretender-se separar o que é coletivo do que é geral, o que é interesse do que é necessário.

Para o Direito Administrativo **moderno**, na sua extensão de atividade real e ampla, tanto o processo de direito público como o processo de direito privado são instrumentos jurídicos hoje normais, regulares, indispensáveis, vinculados à estrutura constitucional.

41. Benjamin Villegas Basavilbaso — DERECHO ADMINISTRATIVO — **Análise de los Elementos esenciales del servicio publico** — Vol. III — páginas 50 e segs.

42. Basavilbaso — ob. cit. — Vol. III — pág. 51.

43. Ver DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. I — pág. 156.

Falando em **processo de direito público**, não se está enfaticamente excluindo o **processo de direito privado**: ambos os processos apenas se distinguem por um regime jurídico especial sem que a Administração queira subordinar interesses particulares ao interesse geral.⁴⁴

Estão aí flagrantes os exemplos das fundações (que alguns querem públicas) e das empresas públicas: ambos os institutos instrumentos de **processo privado** através dos quais assegura o poder público a satisfação das necessidades coletivas.

§ 13º — DESENVOLVIMENTO E MODOS DE SERVIÇO

A extensão dêsse domínio do Direito Administrativo não se constitui numa questão caracterizadora da ação dos Executivos **fortes**: acentua-se, qualquer seja a estrutura constitucional-política, pelo próprio **desenvolvimento** no campo de atividade dos poderes públicos.

Tanto haja para as empresas públicas o controle parlamentar ou o controle jurisdicional, praticamente elas se criam e se conduzem por iniciativas legais tomadas em virtude da influência econômica sobre as atividades governamentais e administrativas.

Quer isso dizer que, não obstante a importância do **controle**, não falando em transferência de responsabilidade, as iniciativas tomadas visam planos a atingir a plenitude da vida econômica.

É papel do Executivo a intervenção pelo Estado em domínios cada vez mais técnicos e que atuam cada vez mais profundamente na vida econômica: não basta que os instrumentos de ação se limitem ou se restrinjam a graus mínimos de formulações, especialmente no âmbito da ação governamental.

Administração e desenvolvimento são expressões atualmente conjugadas para um mesmo fim, dentro em tendência onde a intervenção legal do Estado possa multiplicar iniciativas não só monopolísticas, mas iniciativas que resultem da pressão marcada pelo interesse geral.

44. Não se trata, em parte agora contrariando a lição de Gaston Jèze, de distinguir o regime jurídico especial do processo de Direito Comum (Ver **Les Principes Généraux du Droit Administratif** — Vol. I — pág. 15), mas de demonstrar pela prática o que o Direito Administrativo **moderno** amplia executivamente para atingir a plenitude dos fins estatais.

A ação da Administração manifesta-se, sobretudo **técnica-mente**, numa gama de tendências que procuram encontro com o **desenvolvimento**, na elaboração de programas de estabilidade e de continuidade que em nada contrariam as relações jurídicas indicadas pelo Direito Administrativo na variedade das suas implicações de ordem jurídica e natureza econômica.⁴⁵

O progresso da Administração tem sido rápido porque não opera ela com elementos equívocos: acelerada pela dinâmica social, pela massificação e tecnização, obriga os governos a considerá-la como instrumento lógico-econômico, que não pode expressar-se senão através de um comportamento operacional prático e fundado na pressão da realidade.

O encontro da Administração com a Economia e a Sociologia transforma-se num encontro de **trabalho administrativo**, por onde os preceitos pragmáticos assumem visualização investigatória do contexto social ou de conhecimento científico da estrutura das instituições.

A capacidade de ver o **fato novo** quando ainda em plena evolução e de perceber-lhe a importância tem sido uma constante do pensamento jurídico: no estudo da relação jurídica entre direito, economia e sociologia, está a explicação da realidade móvel em que vive o Estado.

Para PEDRO DELFINO o fenómeno administrativo se expande do setor privado ao setor público, tornando difícil entender a Administração isolada do contexto social.⁴⁶

GARCÍA OVIEDO já antecipava em 1923:

— “en la organización de los servicios publicos debe, pues, el Estado realizar una labor de equilibrio, de ponderación, respetando la iniciativa y competencia de las fuerzas individuales, pero mostrando su actuación en todas aquellas esferas a que dichas fuerzas no alcancen. Es, por lo demás, una necesidad inexcusable del sistema económico que rige al mundo moderno.”⁴⁷

Um variado estudo publicado no Brasil pelos idos de 1959 levanta os mesmos problemas executório-administrativos que são **nacionais**, numa demonstração de que os propósitos gover-

45. Ver Pedro Delfino — *Administración y Desarrollo* — La Plata, 1970.

46. Delfino — *Introducción a la Teoría de la Administración* — páginas 46/7.

47. Ver *La Teoría del Servicio Público* — pág. 33.

namentais se identificam por força de uma política de satisfação dos interesses coletivos.⁴⁸

Mas foi precisamente BUTTGENBACH quem ampliou a visão jurídica das necessidades coletivas, publicando a sua **teoria geral dos modos de gestão dos serviços públicos** na Bélgica, com a preocupação de personificar os serviços públicos administrativos, ou de dar significação à responsabilidade governamental quando no exercício dos poderes de tutela.⁴⁹

Não há boa doutrina que não possa hoje entender que o **desenvolvimento** exige novos modos e novas atitudes, desde quando o Estado busca pelo **processo privado** os meios mais capazes de com rapidez fazer funcionar serviços essenciais, mesmo abandonando as regras tradicionais.

§ 14º — O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO

Já insistimos com o caráter **público** dos organismos administrativos (ou **lato sensu** pessoas administrativas), com aquele sentido que lhes dá BUTTGENBACH de integração no Estado que

— “*distinquent no seulement de l'entreprise privée mais aussi du service public virtuel ou de la gestion privée des services publics.*”⁵⁰

Não é, porém, pela distinção, que se exclui o papel da Administração, quanto às fundações, e, principalmente, quanto às empresas públicas criadas, organizadas e orientadas pelo Estado.

Constata-se que a realidade é mais forte na combinação daquelas exigências econômicas harmonizadoras do regime jurídico com a estrutura propriamente orgânica e social do Estado.

Não se argumente com a liberdade de comércio e de indústria expressa como princípio nos textos constitucionais, tão-somente porque os serviços monopolizados (telecomunicações, correios e telégrafos e Caixas Econômicas) são atividades reservadas ao poder público.

48. J. Djordjevic, J. W. Grove, J. E. Rodgetts, A. Iojrich, Pierre Laroque, Roy C. Macridis e Jean Meynaud — O PAPEL DO EXECUTIVO NO ESTADO MODERNO — **Revista Brasileira de Estudos Políticos** — Rio, 1959.

49. André Buttgenbach — ob. cit. — Prefácio de Henri Matton — Bruxelas, 1959.

50. Buttgenbach — ob. cit. — pág. 35.

São serviços que objetivam diretamente a unidade e que não podem evidentemente sofrer nem excepcionalmente delegação legislativa através de privilégios que atentem contra o geral interesse público.

Transpondo a **teoria geral das obrigações** para o Direito Administrativo, num trabalho de profunda pesquisa que aproxima a **causa** em Direito Civil da **causa** em Direito Administrativo, MARCEL WALINE se fixa em considerações reconhecendo que há a necessidade de uma **causa** para a validade das obrigações assumidas pela Administração.⁵¹

Todavia, a causa no Direito Administrativo alcança, além do que pretende WALINE, efeitos na jurisdição administrativa que não se assemelham aos efeitos civis, tendo em conta que a extinção das obrigações decorre da lei e das condições obrigacionais que a lei determinar.⁵²

As regras do Direito Civil, aplicadas nos casos concretos, tornam está claro a Administração responsável, mas não tiram do Estado sua força de vontade compatibilizada sempre com o interesse público maior.

No limite da competência exclusiva do legislador, obedecidos princípios determinativos que são legais, o serviço público é criado, organizado e suprimido, não importando qual seja o processo adotado ou os modos de gestão quanto aos fins e ao funcionamento.

A importância do papel da Administração depende, primeiramente, do seu **poder regulador** em virtude da incidência do tecnicismo nos casos de intervenção do Estado: certamente que a ação administrativa manifesta-se sobretudo onde haja a pressão contínua do interesse público.

Sem dúvida, as empresas públicas (e as fundações), como categoria de órgãos descentralizados, refletem não só a oportunidade do serviço público, mas geralmente uma tendência a mobilizar a Administração com maior segurança e melhor conhecimento das necessidades coletivas.

Outro fator essencial do papel que realiza a Administração está no regime jurídico que adota: criando as pessoas organiza uma divisão de competências entre o poder central e as entidades descentralizadas, divisão essa que não é própria-

51. Waline — TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF — De la Cause en Droit Administratif — págs. 612 e segs.

52. Waline — ob. cit. — Titre III — pág. 621.

mente uma partilha e nem um dualismo porque não prescinde jamais do controle ou da tutela legal.

§ 15º — O FENÔMENO ADMINISTRATIVO

Quanto ao fenômeno administrativo nem sempre é novo diante da história, porque:

- a) funda-se num conceito de administração que isolar-se não pode do contexto social;
- b) na dicotomia da Administração pública e privada reside toda atividade estatal;
- c) no dualismo administração e organização está a problemática do funcionamento e comportamento administrativos.

Aceitando certas técnicas jurídicas, o que faz a Administração, considerada como **fenômeno administrativo**, não é outra coisa que aproximar-se de realidades aceitas e reconhecidas pelas ciências sociais ou pelo conjunto de conhecimentos já tradicionais.

Eis o motivo da razão de as empresas públicas estarem bastante aproximadas das empresas privadas industriais ou comerciais, e de adotarem a personalidade de direito privado.

Com essa aproximação, o Estado procura pela técnica estruturar um **organismo administrativo** como bem conceitua E. D. JONES, um sistema de administração que não constitui um fim em si próprio, porque o que pretende é praticamente um instrumento de atuação.⁵³

Como se falasse de empresas públicas, JONES lembra nas empresas privadas fins que são comuns com as empresas públicas:

- a) orientação racional;
- b) meios financeiros;
- c) controle nos gastos;
- d) organização de funcionamento;
- e) competência na demanda comercial;
- f) instalações econômicas necessárias;
- g) recursos necessários adequados;

53. Eduardo D. Jones — *Organización y Administración de Empresas Industriales* — trad. esp. — pág. 194.

- h) relação de trabalho;
- i) sistema administrativo baseado em métodos práticos e econômicos.⁵⁴

Acontece, sem dúvida, que o fenômeno administrativo se apresenta como uma **síntese**: tanto pode ser admitido pelo Estado (Administração) como pelos particulares para a criação de produtos e serviços, não como finalidade concreta e sim como meio de atuação.

É compreensível, portanto, no tocante à organização dos serviços públicos, que os sistemas de administração se assemelhem sem quebra da indispensável relação jurídica ou de condições que em termos econômicos possibilitem equilíbrio e coordenação no conjunto estatal.

Por outro lado, bem sentindo a realidade, o fenômeno administrativo está na **gênesis** do Direito Administrativo: aparece em expansão extrovertendo **poder administrativo**, surge em distensão aplicando princípios existentes, acontece sem violentar o direito constituído.⁵⁵

Apenas a extensão do poder administrativo varia no sentido jurídico, segundo as relações no modo do exercício (meios) e do fim proposto (direção) por quem o exerce ou o institui.⁵⁶

Não há como contrariar aqui BIELSA:

— “**si en algún caso es inseparable el concepto de poder de la idea de derecho es precisamente en la esfera de la Administración pública.**”⁵⁷

Já que o poder do Estado se exerce por maneiras diversas, na chamada administração indireta as normas administrativas para o funcionamento dos serviços públicos são na oportunidade técnicas e jurídicas, como no caso das fundações e das empresas públicas.

Apenas o fenômeno administrativo, quando se impõe aconselhado pela realidade, exige regulamentação de parte do poder

54. No **Seminário de Rangum**, outras não foram as recomendações. No entanto, anteriormente, E. D. Jones, já antes de 1942, estabelecia premissas de organização administrativa apontando modalidades de gestão para problemas de índoles diversas.

55. “... **cuanto tienen de orgánico y sistemático algunas instituciones de derecho administrativo se debe a la técnica del derecho civil**” (Rafael Bielsa — ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO — **Génesis del Derecho Administrativo** — pág. 25).

56. Bielsa — ESTUDIOS — pág. 31.

57. Bielsa — ob. cit. — pág. 31.

central, pois a entidade descentralizada não está fora do Estado, mas integrada a um órgão do Estado ou ao próprio Estado.

§ 16º — VARIAÇÃO INSTITUCIONAL

Segrêdo não é que as instituições variam fundamentalmente segundo as nações soberanas: com essa variação varia também o sistema de prestação dos serviços públicos.

Não obstante existirem tendências que são convergentes, os serviços públicos, quando prestados ou executados, apresentam peculiaridades que se evidenciam na organização e comportamento administrativos.

Daí, então, o motivo por que os serviços públicos refletem um sistema de organização política (administrativa) que se apresenta sob a forma da centralização ou da descentralização.

Cabe ao Direito Administrativo na área da **variação institucional** e dentro dos princípios da organização hierárquica dar estruturação (ou estudar) os órgãos, os meios de execução e de atividade estatal, personificando juridicamente os direitos subjetivos públicos.

O que importa ao Direito Administrativo (exemplificando-se com as fundações e as empresas públicas) é determinar o conteúdo da norma criadora dentro de um sistema orgânico de fins.

Mas a importância da Administração **ativa** reside nisto:

1º) em aparecer no sentido **material**, como poder administrativo, órgão ou organismo;

2º) em aparecer no sentido **formal**, como função, matéria e atividade.

Tendo em conta a importância existencial da Administração **ativa** no seu conceito de construção política, há que considerar:

1º) a necessidade do serviço público;

2º) a natureza da função pública; e

3º) a responsabilidade do Estado.

De onde, por tudo isso, um argumento salta lógico: o da relativa aplicação do método e da técnica jurídicas.

Admitindo-se, assim, como já o dissemos anteriormente, que a análise do direito comparado é a mais conveniente, especialmente para o estudo das empresas públicas.

Tanto das empresas públicas como **serviço público**, delas exercitando **funções** e do Estado (poder administrativo ou Administração no caso) responsabilizando-se através da tutela e do controle.

Claro está desde logo que o método aplicável com respeito às empresas públicas (e às fundações) deve sofrer um paralelo com a legislação comparada para a definição dos princípios orgânicos.

Como em tempo observamos, o regime jurídico pode nem sempre ser o mesmo: as diferenças que existirem consistem naquilo que constitucionalmente é permissível ou no específico jurídico do ato administrativo.

Há nas empresas públicas, em virtude da variação institucional, uma necessária discriminação da atividade administrativa em correlação com os fins do próprio Estado.

Revelam, se melhor examinadas, as empresas públicas (como as fundações), caracteres específicos de serviço público.

Nelas, empresas públicas ou fundações, o fim público ou a gestão dos interesses públicos, não obstante a variação institucional que é circunstancial, apresenta, pela personalidade jurídica expressamente estabelecida, característicos bastante peculiares.

No entanto, prevalecem alguns elementos constitutivos **essenciais**, que são por assim dizer **gerais**:

1º) o da personalidade que justifica a autodeterminação (autonomia) sob controle tutelador; e

2º) a criação legal.⁵⁸

Basta, porém, o fundamento, a forma e o exercício da tutela, o grau e a natureza do controle administrativo, ou então da intervenção estatal, para desde logo determinar-se os pressupostos jurídicos que definem as empresas públicas perante o direito comparado.

É atualmente imprecisa e desconcertante a posição de BASAVILBASO quando considera a tutela administrativa somente válida para as pessoas jurídicas de direito público, estando as pessoas jurídicas de direito privado isentas de vigilância ou de tutela.⁵⁹

58. Os relatórios do **Seminário de Rangum** levam à mesma conclusão. Inclusive os estudos aqui citados e de autoria de Nicola Balog.

59. Ver DERECHO ADMINISTRATIVO — Vol. II — pág. 113.

Não prevalece mais a doutrina tradicional pelo menos com respeito às empresas públicas e às fundações: são elas, como organismos administrativos, pessoas jurídicas de direito privado, criadas pelo Estado e que existem e permanecem sob a tutela estatal.

§ 17º — AS REALIDADES POLÍTICAS E AS VERDADES ECONÔMICAS

Numa proposição geral que não é teorismo,

— **“en cualquier empresa, publica o privada, que requiera el esfuerzo co-operativo, el liderazgo, la autoridad, responsabilidad y motivación, están involucrados en los objetivos de la administración...”** conforme diz PEDRO DELFINO.⁶⁰

Os dados experimentais demonstram, numa quase total indistinção doutrinária, que os princípios, conceitos, métodos ou técnicas estão na própria natureza da Administração.⁶¹

É DELFINO quem pondera:

— **“el término dirección (management) reservado otrora a la gestión de la empresa privada o de negocios se utiliza hoy indistintamente para los asuntos publicos y el de administración es comprensivo de formulaciones políticas y de dirección”.**⁶²

Todos os elementos que integram a **“fenomenica administrativa”** de que fala DELFINO, constituem um **sistema**: a Administração reúne todos os elementos e os sistematiza, em razão dos seus fins (objeto) e naturalmente dos seus componentes aqui para nós de conteúdo jurídico.⁶³

Desnecessário será não concordar com o desdobramento das várias faces que assume a intervenção estatal: toda estrutura social (e também econômica) sofre a influência da problemática administrativa envolvendo os problemas de bem-estar social-econômico.⁶⁴

Em tese, este poder de adequar as empresas públicas (e as fundações) aos objetivos estatais, tendo em vista integrá-los na estrutura da Administração ativa, não traduz prerrogativa: reflete claramente exigências do interesse público para o cumprimento de obrigações do Estado para com os administrados.

60. Ver *Administración y Desarrollo* — pág. 159.

61. Pedro Delfino — ob. cit., pág. 159.

62. Delfino — ob. cit., pág. 159.

63. Delfino — ob. cit., pág. 160.

64. Delfino — ob. cit., pág. 164.

Tal procedimento, em perspectiva material e formal, depende mais do regime jurídico que propriamente do regime administrativo, pois não são os conceitos extra-jurídicos que perturbam o que houver decidido a lei, ou o que houver disciplinado o legislador.

Sobretudo nos tempos atuais, onde as realidades políticas se confundem com as verdades econômicas, onde os conceitos jurídicos se procuram harmonizar com o interesse público e social, o ordenamento jurídico (para a Administração) não possui confronto senão com ele mesmo, ou senão com as manifestações vitais que extroverte, segundo MIELE.⁶⁵

Compreende-se que o desenvolvimento econômico se ampare nas técnicas de um sistema jurídico, procurando através da supremacia dos órgãos da Administração tornar real as obrigações a que o Direito Administrativo responde pelos seus institutos.

§ 18º — AS EMPRESAS PÚBLICAS NAS SUAS RELAÇÕES COM O ESTADO

Sem maiores indagações, em se tratando das empresas públicas, afastado na sua relatividade o conceito de utilidade pública, a mais afeiçoada definição de **serviço público** é aquela enunciada pela orientação do pensamento de RUY CIRNE LIMA, como

— “todo o serviço existencial, relativamente à sociedade, prestada aos componentes daquela, direta ou indiretamente pelo Estado ou outra pessoa administrativa”.⁶⁶

Dispensável que, pela essencialidade, invoque-se o caráter econômico de muitos serviços públicos realizados na constância com a participação da Administração: são aquelas outras pessoas administrativas que aparecem como instrumento da execução estatal, inconfundíveis hoje como entidades qualificadas pela relação jurídica administrativa.

Tal noção, quanto à posição, expressa alcance de organização política no quadro complexo do poder administrativo: nos programas oficiais de cada nação há essa preocupação positiva e latente de alimentar os meios à necessária manutenção de serviços públicos tipificados.

65. Giovanni Miele — *Principi di Diritto Amministrativo* — Vol. I — pág. 81.

66. Ver *Sinopse de Direito Administrativo Brasileiro* — pág. 29.

Considerando o avanço técnico, o Estado visa a dois grandes objetivos, que são os lembrados por KALACHEK:

— em primeiro lugar, estimular progressos úteis aos órgãos governamentais no desempenho de suas funções específicas;

— em segundo, fomentar o progresso a fim de beneficiar determinado setor ou a economia em conjunto.⁶⁷

Sofre o Estado moderno um crescente poder de organização, eis que o progresso técnico (desenvolvimento) exige planos exeqüíveis que sirvam à comunidade ou condicionem o funcionamento racional da Administração em termos operacionais concretos.

A fôrça do Estado, portanto, é organizada em apoio dos serviços públicos, principalmente daqueles serviços de natureza econômica, de serviços que preparam a Administração para a tarefa primordial de equilíbrio quanto ao bem-estar social.

Levado aos seus justos limites, limites que se definem pelo conteúdo das normas jurídicas, ou seja, pelos interesses que direta ou indiretamente precisa tutelar, o Estado regula as suas atividades exercendo autoridade legal ou o privilégio legislativo.

Sem embargo, manipulando normas de direito privado como aparecem escritas na legislação, nada mais faz a Administração que proteger o interesse público geral contra as flutuações da economia, relacionando-se com os institutos consagrados, sem exceder os limites das suas próprias e diferenciadas funções, ou atribuições administrativas.

JAMES M. LANDIS fala compreensivamente em **concessão de poder administrativo**: não existe mais exata expressão, no tocante às relações jurídicas, no que diz respeito com as empresas públicas (ou as fundações) quando exercem jurisdições de serviço impostas por lei.⁶⁸

Na situação contemporânea do Estado interventor, a posição mais realista é aquela que focaliza os problemas de **administração** em meio às normas jurídicas, quer privadas quer públicas.

Resta saber, com respeito às empresas públicas (e fundações), sob que formas e em que graus de limite devem ser fixados os poderes da Administração: tais são os problemas de natureza, personalização, fins e limites da atividade governamental.

67. Nelson Peck Kalachek — TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO — Política e Instituições Públicas — pág. 175.

68. Ver *El Poder Administrativo* — pág. 49.

Cada sociedade política organizada tem o seu próprio campo de ação administrativa, regime jurídico, normas de procedimento e processo, instituições e outras formas de expressão organizacional-político-jurídica, para responder às indagações do direito comparado.

§ 19º — O FATO NA LEGISLAÇÃO E NA ADMINISTRAÇÃO

Óbvio que é pela função legislativa que o Estado estabelece as regras gerais abstratas, mas que é através da jurisdição e da Administração que desenvolve a sua atividade individualizada ou personificada,⁶⁹ relacionando legislação e execução, direito e administração.

Para a solução de certos problemas públicos (ou de serviço) é que surgem certas normas administrativas de aplicação geral ou particular, sob o regime jurídico melhor aconselhado.

De comum, onde existem as empresas públicas na sua expressão atual, surgem elas para preencher os claros no sistema econômico para a prestação dos serviços necessários à sociedade.

Sem entrar em análises que aqui não cabem, não é de estranhar que **formas administrativas especiais** sejam adotadas no sentido de harmonizar a eficiência administrativa com o interesse público.

De acôrdo com a tendência dominante, aceitas as preliminares de critério jurídico, a Administração Pública hoje em dia não limita e não pode limitar aquelas condições que são ordenativas de organização, planejamento e contrôle para cumprimento dos propósitos públicos.

O critério jurídico, sempre relacional, não contrastando com as regras legais, como também não se conflitando com a aplicação do direito, não escapa da faculdade discricional.⁷⁰

A compreensão das técnicas modernas influenciando a Administração vale pelas analogias que se podem levantar dentro de um legalismo largo e não estreito, numa demonstração da capacidade criadora do Estado, estimulante de melhor compreensão do processo econômico.

69. Ver Hans Kelsen — **Teoría General del Estado** — pág. 301.

70. Prova a alegação o longo e magnífico estudo de N. Balog com tanta oportunidade traduzido por Sérgio Andrea Ferreira, e publicado na **Revista de Direito Administrativo**.

Observadas no seu contexto as experiências que se desenvolveram em condições políticas variáveis, as empresas públicas cuidadosamente estudadas mantêm variantes jurídicas que jamais prejudicam as situações concretas em que vivem e se desenvolvem.

Na maior parte das vezes, as legislações nacionais se refletem na Administração, tornando sem importância os princípios normativos, de mecânica ou de organização interna das empresas.

Em síntese, num resumo de análise, salvo as variações de intenção política, os métodos jurídicos são os mesmos, não obstante amoldados às peculiaridades de valores que são de direito interno.

O **fato**, como realidade, está no que impõe a legislação e no que executa a Administração: provocar resultados econômicos é a finalidade, compreender os problemas econômicos, o objetivo.

Para a Administração (ou o Estado) não só importam as práticas administrativas assentadas no regime jurídico, mas a disciplina dessas práticas em atendimento dos interesses públicos e das necessidades sociais.

Conseqüentemente, a sistematização vem em auxílio da descentralização, oferecendo ao trabalho-administrativo-público formulações fora das fronteiras dos vários departamentos jurídicos e face à dinâmica complexa do processo econômico.

Do ponto de vista da estrutura, consideradas as dimensões políticas, não há como determinar-se padrões universais que perfeitamente se possam ajustar aos padrões nacionais, como veremos.

Nisso, contudo, atendendo às alternativas econômicas, as empresas públicas, na sua aparência de forma, estão identificadas, ensejando apenas ajustamento às condições de cada país.

§ 20º — REGIME ADMINISTRATIVO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Não é fácil, pelo menos por enquanto, fazer-se um estudo bem ordenado e conclusivo do chamado **regime administrativo**, em virtude da diversidade das organizações estatais-nacionais.

Não varia, porém, o conceito da empresa pública, mas pode variar a sua constituição e forma, inclusive a sua personalidade jurídica conforme o que a lei determinar.

No entanto, essa personalidade jurídica, principalmente, não mais constitui tema de debate: a questão suscita qualquer preocupação porque o legislador internacional assim o decidiu, afirmando princípio que se tornou além de jurídico, orgânico e estatutário.

Essa questão, antes fundamental e controvertida, não apresenta agora distorções conceituais: a orientação privatística decorre de importantes conseqüências quanto à maneira de conduzir as empresas, a situação do pessoal funcionário e a atitude dos organismos de controle.

Embora a sensibilidade do legislador esteja no saber distinguir quando há precisamente serviço de caráter privado, ou quando haja necessariamente serviço público, já o conceito atual de serviço público não se liga às regras estabelecidas de processo público.

Nos regimes administrativos modernos a questão deve ser examinada à luz dos princípios gerais do direito e dos textos legislativos: a natureza do objetivo depende do próprio objetivo, considerado em si mesmo, e não da forma pela qual o Estado possa intervir.

O vínculo relacional dá lugar a uma situação de fato que comunica o poder público com o processo privado no interesse do serviço público: o elemento de processo privado aqui é indispensável tão-somente por não se poder excluir o Estado da sua função econômica.

Resultam, assim, as empresas públicas, de uma combinação de interesses que se harmonizam com os fins (objetivos), permitindo-se ao poder público (Administração) controlar diretamente os serviços empresariais com propósitos essencialmente públicos.

Pode e deve, portanto, o Estado, na sua capacidade legislativa, aceitar o regime administrativo melhor aconselhado pelos fatos, submetendo sua ação ou atividade tanto aos meios específicos de processo privado quanto aos meios naturais de processo público.

Alcançou, neste século, ou de alguns anos para cá, o regime administrativo dos serviços públicos tal elasticidade, que não existem mais perspectivas de retorno àquela política onde o Estado ficava à margem das soluções e das fórmulas de conciliação jurídica.

É, pois, natural, que o poder público assuma, através das empresas públicas (e das fundações), os encargos decorrentes do progresso social e econômico: tais encargos, em razão do

serviço que é público, exigem adoção de regime-jurídico-administrativo adequado à prestação em melhores condições dos serviços públicos essenciais.

Daí porque as empresas públicas, além do privilégio na exclusividade da prestação do serviço, pela maioria das legislações está exonerada de direitos fiscais como impostos ou taxas, não obstante a indeclinável posição de pessoa jurídica de direito privado.

§ 21º — CONCLUSÃO

Saliente-se que, na maioria dos países, o Estado está chegando à exploração dos serviços de interesse geral (ou públicos), perseguindo fins de alta política administrativa e econômica.

Não só as tendências do Estado moderno, mas as necessidades de ordem administrativa, levam a Administração a explorar serviços com a intenção de os prestar com o máximo de eficácia ou rendimento.

Como as fundações, as empresas públicas, dentro dos objetivos que lhes são atribuídos, possuem uma estrutura legal preestabelecida, acentuando-se nelas a flexibilidade administrativa necessária às atividades das empresas industriais e comerciais.

Em quase todas as empresas públicas onde se encontrem, a gestão descentralizada fica sujeita à coordenação das operações através da planificação de meios e fins, do possível financiamento e provável investimento, assegurado pelo exercício do controle estatal.

Alguns princípios normativos gerais já estão no momento consagrados:

- a) as empresas públicas são criadas e geridas pelo Estado, segundo normas e limites determinados em lei;
- b) a autonomia decorre da lei e dos poderes que são delegados, dentro em sistema geral de Administração pública;
- c) o Estado as organiza de modo a assegurar eficácia de gestão quanto aos meios e fins administrativos e econômicos;
- d) a direção das empresas é aquela que convém à concepção política adotada de Administração pública.

Exemplo: nos países socialistas assentam elas no **centralismo** político e econômico quando atendem ao sistema so-

cialista de produção ou o sistema de planificação da economia nacional.

Outro exemplo: nos países não-socialistas, no geral a importância do controle depende do interesse que se manifesta economicamente em razão da política estatal.

Tanto nos países socialistas como não-socialistas, a organização das empresas públicas repousa nos meios e fins estatutários, sem prejuízo da coordenação e da tutela estatais.

Considerada a **concepção soviética** de Administração, adotada pelas demais repúblicas populares, prevalece o princípio do chamado **centralismo democrático**, objetivando, pelo processo socialista de produção, subordinação que,

1º) atende ao sistema global de planificação da economia nacional; e

2º) atende a uma atividade produtiva determinada em função de princípios de economia popular.

Os princípios elementares nos países de organização socialista, são estes:

- a) centralismo democrático;
- b) unidade de administração política;
- c) unidade de orientação econômica;
- d) planificação e controle financeiro;
- e) propriedade pública socialista;
- f) participação dos empregados (trabalhadores) na gestão das empresas.

Na maioria das nações não-socialistas, não há, por assim dizer, tendências formais claramente definidas: a posição das empresas públicas, no quadro geral da Administração, reflete manifestação legal ou a política seguida pelo Estado.

Quanto à responsabilidade está sempre entrosada à aplicação e respeito das regras estatutárias de direito privado, não obstante vinculações que possam ocorrer conseqüentes da peculiar organização legal, do controle ou da extensão do serviço público pretendido.

De um modo geral, pode afirmar-se que, quase sem discrepâncias, as empresas públicas são criadas e estruturadas em função de regime político próprio à organização administrativa estatal.

No Brasil, as empresas públicas mais recentemente organizadas trazem as características de plena autonomia sob controle específico, cabendo à Administração (Executivo) fixar as normas de direção e as diretrizes de funcionamento nos limites do poder regulamentar.

Teoria e Prática da Notícia na Administração Pública

ALAN VIGGIANO

Assessor de Imprensa na Universidade
de Brasília

As figuras do “assessor de imprensa” e das “salas de imprensa”, entre nós, são elementos recentemente saídos dos fornos e ainda não adquiriram os contornos nítidos que devem identificar o profissional dentro do quadro de especialização que se esboça nos nossos dias. É difícil e quase mesmo impossível identificar a data aproximada do aparecimento de uma e de outra figura.

Pode-se apenas lembrar que até o início da década de 60 o assessor de imprensa só existia ao lado do Presidente da República e dos Governadores de Estados mais importantes da Federação. Aos poucos, timidamente, os Estados mais modestos, um ou outro Tribunal Superior, os Ministérios, uma ou outra Universidade ou autarquia foram enxergando a necessidade de manter uma pessoa ou equipe que facilitasse o trânsito da notícia da repartição para os órgãos de imprensa.

O quadro que hoje desfila ante nossos olhos, no setor da informação pública para a imprensa, caracteriza-se ainda pela extrema timidez na forma com que é tratado. Não há ocupante de cargo público que deixe de reconhecer a necessidade da existência de um homem ou de uma equipe para fazer chegar aos jornais, com eficiência e rapidez, as decisões tomadas em sua área. Mas são poucos os que conseguiram identificar a forma correta a ser utilizada para que isso se processasse com o real proveito da comunicabilidade entre o administrador e o público.

1 — Muitas vezes se comenta que êste ou aquêle administrador tem boa **imagem**. Isso não se faz por milagre, embora com essa assertiva estejamos a laborar no limiar do óbvio. Uma alta percentagem de casos como êsses pode ser atribuída ao

soul da personalidade. Outro tanto, credite-se ao seu **staff** jornalístico.

Quando, porém, se encontra um administrador que, além de possuir o encanto e a vivacidade pessoal, consegue organizar em torno de si um grupo assessor de imprensa e uma instalação que permita levar suas decisões e as ações de sua repartição com eficiência e rapidez à imprensa diária, estará formado o círculo completo e daí surgirá a **imagem** que tão viva impressão causa.

Note-se aqui que não estamos falando de publicidade. Nem também de coquetéis, **parties**, **vernissages**. Tudo isso faz parte da montagem. Mas o que deve ser levado em conta mesmo é o trabalho rotineiro, de **formiguinha**: ir em busca da realização que está sendo elaborada nos — às vezes — subterrâneos da repartição e levá-la a tempo e a hora, em forma de notícia ou de reportagem, até ao veículo, que a receberá com prazer.

2 — Três afirmações do trecho acima merecem reflexões: a primeira é aquela que diz **em forma de notícia ou de reportagem**. Ressalta do grifo o toque profissional da coisa. Qualquer chefe de reportagem ou secretário de redação que, de posse de um original, não lobrigue nas primeiras cinco linhas o conteúdo do que está lendo, o destinará fatalmente à cesta de papéis. Este é um **métier** que não admite a perda de tempo.

A segunda das afirmações que merece reflexão é a de que o veículo a receberá com prazer. Essa assertiva poderá surpreender a muitos que conhecem a carranca característica dos chefes de redação. Mas deliciará aos poucos que já tiveram o privilégio de surpreender o sorriso secreto desses **mafiosos** diante de um texto perfeito, ao qual não terão nada a acrescentar, nada a criticar, nada a alterar. Posso imaginar a sua satisfação quando deparam com o dever cumprido e com a tranquilidade de não ter que modificar uma linha sequer do escrito.

Certa vez, numa conferência, perguntaram a Lago Burnett, então editorialista do **Jornal do Brasil**, quais as qualidades requeridas para se escrever naquele jornal. Burnett disse que a resposta podia ser resumida em uma palavrinha que gastava apenas um quarto do número de letras necessárias para um título de uma coluna no **Jornal do Brasil**: **bem**.

A tarefa de aprender a escrever bem só é comparável ao trabalho de busca da simplicidade, proposta por Burnett aos que desejam escrever para jornal. "A sim-

plicidade — diz êle — quando não é um dom pessoal — há pessoas que realmente se expressam de forma natural e espontânea — deve ser obtida artificialmente. Talvez isso possa parecer paradoxal. Mas é verdadeiro. Nem todos os bons artistas primitivistas são homens rudes. Muitos só conseguem mesmo chegar à absoluta depuração formal e ao completo despojamento conteudístico, após haver atingido um grau razoável de cultura. Daí fazem então a viagem de retôrno ao estado mais puro, o estágio das descobertas que todo artista persegue e que as crianças esbanjam”.

Entre nós, escreve-se muito, e mal. Ganha-se em quantidade para perder-se em qualidade. Um poeta, conhecido por sua mordacidade, dizia-me, numa conversa sobre concursos literários, que no Brasil devia ser instituído um prêmio bem valioso para a pessoa que provasse nunca haver escrito um poema. Despojado o comentário de seu possível exagêro, refletirá êle uma realidade bem visível.

A tempo e a hora — Outra afirmação que merece a mais alta reflexão para aquêles que escolheram abraçar a peculiar, árdua, incompreendida, mas fascinante função de assessor de imprensa. **A tempo e a hora.** Essa expressão merece um parágrafo à parte.

Se o assessor de imprensa encaminha o material de qualquer maneira à redação dos jornais e julga que cumpriu o seu dever, está enganado. Um jornal é composto de diferentes partes, cada uma das quais **fecha** em diferentes dias e horas. O segundo caderno, por exemplo, geralmente é feito de manhã e **fecha** ao meio-dia. O assessor identificará aí a reportagem, a seção especializada, a crônica, a informação rotineira. Êle tem de saber a quem encaminhar as matérias de sua repartição.

Já o noticiário do dia vai chegando na parte da tarde e sendo selecionado por assunto e página, tendo o jornal um cronograma de fechamento que deixa por último a primeira e a terceira. A primeira página é um espelho onde se refletem os assuntos principais em miniatura, trazendo duas ou três fotos importantes.

Normalmente é fácil selecionar êsses assuntos de primeira página, nos agitados tempos atuais. Mas há dias em que a seara está tão fraca que o secretário tem de apelar para os cisnes do lago ou os lírios do campo. O assessor cuidadoso estará atento a essas oportunidades, com fotos de boa qualidade, textos leves

e jornalísticos, que serão, em boa percentagem, aproveitados pelo veículo.

É quase impossível identificar a percentagem do material de assessoria aproveitado imediatamente pelos veículos. Nos jornais da própria localidade, essa percentagem se aproxima de cem. Nos jornais de nível nacional êsse percentual baixa muito, sem qualquer possibilidade de comprovação, é certo, porque a importância do problema não justifica uma pesquisa. Apenas uma avaliação superficial.

Mas, nada se perde completamente. Mesmo o material inaproveitado no momento fica a circular na redação e parte dêle será aproveitada lateralmente. Nesse sentido tenho dois depoimentos significativos a fazer. O representante de uma editora de revistas nacionais afirma ser o material de assessoria utilizado, e com grande proveito, não como notícia, mas como informação para a feitura das pautas semanais e mensais.

O outro episódio é pitoresco: numa coluna diária de um grande jornal do país, dados veiculados dias antes pela assessoria a que me encontrava ligado foram manipulados de maneira a anular completamente o resultado do trabalho de assessoria. E sem sequer citar a fonte de onde vieram. Evidentemente isto envolve uma boa dose de pilantragem de que todos nós já fomos vítimas pelo menos uma vez.

Há ainda a considerar a existência de outros veículos, como o rádio e a televisão. A assessoria precisa estar a par dos horários dos noticiosos, para que o noticiário não chegue morto às estações. Além disso, deverá, se possível, preparar textos curtos especialmente para êsse tipo de veículo, boas fotos ou **slides** para televisão e, num grau maior de sofisticação, até mesmo pequenos filmes. O aproveitamento do material de assessoria nas estações de rádio e televisão no Distrito Federal é bastante satisfatório.

Uma apreciação do assessoramento de imprensa na administração pública implica em abordagem triplíce, levando-se em conta os pontos de vista do administrador, do jornal e do assessor de imprensa. Êsses interesses circulam livremente e só da conjugação dos três é que resultará um bom trabalho de divulgação.

I — O administrador público, nas suas relações com a imprensa, precisa compreender três pontos essenciais: a) sua avaliação do grau de interesse que a notícia pode suscitar nem sempre coincide com a dos responsáveis pelo veículo; b) o espa-

ço destinado a determinado tipo de matéria varia de dia para dia, conforme seja êsse dia "bom" ou "mau" para as notícias; c) jornal é empresa e, como tal, está sujeito a organização que envolve planejamentos, compromissos trabalhistas, etc.

Outro aspecto para o qual o administrador deve voltar as suas vistas é o da facilitação que deve propiciar aos manipuladores da notícia no serviço público, quer os seus, quer os dos jornais. As portas devem sempre estar abertas, na medida em que aconselharem os interesses da segurança. Isso porque só o jornalista profissional está treinado para identificar o fato destinado a se tornar notícia nos dias seguintes. Uma providência interessante nesse setor é o aproveitamento de funcionários com experiência jornalística nas salas de imprensa. Isso representa um passo adiante nas facilidades de veiculação.

O jornalista Eduardo Pinto, subchefe de reportagem do **Jornal do Brasil**, desenvolveu queixumes, da mais pura procedência, sobre as dificuldades de relacionamento dos repórteres com os homens públicos. (Cadernos de Jornalismo e Comunicação do **Jornal do Brasil**, nº 24). É um depoimento realista e uma análise sincera do comportamento de homens e instituições diante da imprensa.

"Em quase todos os órgãos públicos — diz Eduardo Pinto — os jornalistas que nêles trabalham são mais funcionários subalternos, isolados pela desconfiança, do que técnicos da informação. Em alguns setores, já foram até substituídos por pessoal sem nenhuma experiência.

Em outros casos, os jornalistas empregados nas repartições públicas nem mesmo têm acesso aos chefes. Ao invés de, como seria de esperar, irem êles em busca da notícia, identificando-a onde ela estiver, para só então submeter aos seus superiores hierárquicos a conveniência da sua divulgação, estão quase sempre reduzidos à condição de reescrevedores de notas. Sua tarefa mais importante fica sendo a de dar — quando possível — forma jornalística às matérias que lhes são impostas. Como os que as escolhem não têm conhecimento da técnica da informação, não é de espantar que o noticiário fornecido pelas salas de imprensa ao final do dia seja na maioria das vezes de nenhum interesse. Sobram dedos nas mãos para contar as exceções."

Como se vê, a coisa, ao invés de melhorar está piorando. Quando uma repartição possui, na maioria dos casos, uma gama imensa de assuntos de interesse público, à espera de especialistas que os venham desentocar, e que poderiam dar nova movimentação e interesse às salas de imprensa, a dificuldade

aumenta cada dia, porque os jornalistas do serviço público não dispõem de autonomia para movimentar-se nos meandros das repartições.

II — Os responsáveis pela edição do jornal são os grandes árbitros da notícia. Cabe a eles o ônus de escolher onde e quando serão postas as matérias. Essa escolha é feita em função da busca de um equilíbrio entre os interesses da empresa a que servem, do público e da administração.

III — O assessor de imprensa serve como ponte da notícia entre o administrador e o jornal. A ele cabe conjugar os interesses de ambos os lados, fazendo com que o aproveitamento do material destinado à imprensa tenha o percentual mais elevado possível. É sua tarefa também captar a notícia dentro da repartição a que serve, dar-lhe forma jornalística, estabelecer sua hierarquia de valor e encaminhá-la, tão acabada quanto possível, aos diferentes departamentos ou editorias dos veículos.

Do ponto de vista da captação, seu ângulo é inteiramente inverso ao do jornalista ordinário. Porque enquanto esse busca a notícia, ao assessor compete levá-la. Daí porque o assessor precisa ter capacidades outras que vão além daquelas exigidas de um repórter comum, como as de conhecer o funcionamento interno das redações, a hierarquia e as diversas formas de notícia. Precisa, ainda, ter trânsito livre na burocracia da repartição, a fim de poder interceptar um assunto de interesse público, que muitas vezes dorme numa gaveta qualquer.

Há também o lado inverso. A vaidade é um traço vigoroso na personalidade humana. O mais desprendido e humilde dos seres vibra com o aparecimento do seu nome no jornal. E o informante, ser humano que é, deseja ver logo na primeira página do dia seguinte a sua informação, quando muitas vezes ela, mesmo sendo valiosa, como tôdas o são, só merecerá um pequeno tópico de coluna especializada.

Outro caso flagrante de incompreensão: omissão de nomes. Muitas vezes a notícia sai faltando um nome, uma fonte, um detalhe, e a tempestade desaba sobre o assessor de imprensa. É com esse material que ele tem de trabalhar.

Ocorre, muitas vezes, que não é uma pessoa ou repartição o objeto de divulgação através de assessoria de imprensa, mas uma instituição. É o caso das universidades. Nessa circunstância, a tarefa torna-se mais simples, porém trabalhosa.

Nos dias atuais, cresce o interesse pelo trabalho dos jovens, justamente para compensar a divulgação que o comportamento de alguns grupos vem alcançando na imprensa sensacionalista. Numa instituição pioneira, como é a Universidade de

Brasília, onde só estudantes existem mais de quatro mil espalhados por um **campus** imenso, na primeira experiência de universidade integrada do País, chovem pedidos de revistas, jornais e outras publicações sobre a atividade de alunos e professores. O trabalho de assessoria é feito então mais no sentido de selecionar e preparar o material, cujo volume natural já é suficiente para dar uma movimentação especial à sala de imprensa.

Embora surpreendentemente escassa a bibliografia sobre salas de imprensa, sabe-se de sua existência nos Estados Unidos desde após o término da guerra de 1914-1918, com ligeira ênfase nos períodos de governo de Franklin D. Roosevelt e implantação definitiva no advento da Segunda Guerra Mundial.

James Reston, em "Artilharia da Imprensa", dá o panorama das relações governamentais com a imprensa nos Estados Unidos e, embora não cite números, revela com detalhes o conteúdo dessas relações. Que, aliás, não difere fundamentalmente do relacionamento governo-imprensa em nosso meio. Cada jornal importante daquele país mantém o seu correspondente na Casa Branca, no Congresso e nos Tribunais superiores.

A sala de imprensa da Casa Branca é uma estrutura sólida, que não muda muito. Há os homens "da casa", que estão sempre condicionados ao sistema, e há os que ali vão de vez em quando, com missões especiais dos veículos. A maioria desses últimos casos são repórteres de revistas com missão de entrevistar o Presidente ou qualquer dos seus assessores.

A "Sala" é ali também um mecanismo complexo. Mantém todo o serviço de uma repartição, conjugado com os sofisticados aparelhos de uma moderna redação, com telex, telefones, funcionários próprios, cantina, salas para os mais diversos tipos de trabalho dos jornalistas. O que muda sempre é a maneira de cada um dos Presidentes no seu relacionamento com os representantes dos jornais.

O livro de Reston, mercê do adestramento que o autor revela no trato das relações governo-imprensa, é um relato seguro, fluente e até mesmo bem-humorado da convivência de personalidades governamentais com repórteres, e desses com políticos, reis, rainhas, governantes, que fazem romarias a Washington, como capital do Ocidente.

A sala de imprensa pode se revelar um punhal de dois gumes. Feita para informar, não raro se torna fonte de desinformação ou agência de contra-informação. Exemplo disso é o caso nazista. Goebbels montou na Alemanha a mais bem organizada, complexa e completa estrutura de informação já conhecida. Controlava todos os jornais, salas de imprensa e os meios de informação para o exterior tão drasticamente, que o mundo só tomou conhecimento da derrocada econômica do Reich muito tempo depois que o povo de Berlim já a conhecia e sentia na própria carne.

O chefe da informação nazista descia mão tão drástica sobre a informação que chegava ao ponto de escrever ele próprio editoriais para o órgão oficial do governo, o "Voelkischer Beobachter", e mais tarde no semanário "Das Reich". Basta dizer que, segundo nos informa Howard Smith, correspondente da UPI em Berlim, a economia alemã começou a esfacelar-se em 1941, mas a propaganda conseguiu escondê-la do mundo até 1945, quando se decidiu a guerra.

O poder negativo das salas de imprensa é, porém, uma exceção. Cada dia que passa, novas empresas, instituições, repartições de governo, e organizações de todo tipo convencem-se de sua utilidade, não só aquela utilidade imediata, de manter o público informado quando se dá um caso excepcional. Essa parte é apenas a que aparece, como num **iceberg**. O pedaço que fica escondido é três vezes maior e mais importante do que é notado pelo público e constitui o **underground** de que se nutre a informação pública.

BIBLIOGRAFIA

"De Jornal em Jornal" — Lago Burnett, edição da Gráfica Record Editôra.

"Cadernos de Jornalismo e Comunicação", do Jornal do Brasil, nº 24, página 65 e seguintes.

"Interferência do medo na comunicação social", Eduardo Pinto.

"Artilharia da Imprensa" — James Reston, Editôra Laudes, tradução de Luís Orlando Carneiro — 1968.

"O último trem de Berlim" — Howard K. Smith, tradução de Antonio Accioly Netto — Empresa Gráfica "O Cruzeiro", 1943.

Estrutura e Funções de um Centro de Programação e Informática

JOÃO JORGE DA CUNHA

Professor do Instituto de Estudos
Avançados

1. INTRODUÇÃO

O modelo de organização aqui apresentado permite a implantação de uma Central de Informática, abrangendo não somente os aspectos de estocagem, seleção e transmissão de informações, mas, também, o treinamento de recursos humanos destinados à pesquisa em ciência da informação e aos centros de informática.

Em sua elaboração preferiu-se mencionar e descrever as funções que devem compor todo o órgão em vez de, rigidamente, estruturar as unidades que o compõem. Assim, cada setor poderá ter a estrutura mais adequada às condições locais de sua área de ação, tornando-se o modelo proposto aplicável a um maior número de casos específicos.

Entre as diversas funções do CEPI deve haver a mais ampla comunicabilidade para que as metas e planos setoriais se integrem num só plano, harmônico e equilibrado, evitando-se uma indesejável justaposição dos mesmos.

2. PROFISSIONAIS DO CEPI

A experiência tem demonstrado que os grupos de trabalho dêsses órgãos são de caráter interprofissional. Deve ser considerada a necessidade organizacional nos aspectos social, econômico, físico e institucional. Para isso são necessários conhecimentos heterogêneos que profissionais da mesma formação disciplinar não poderiam ter. A metodologia que estamos apresentando fornece uma indicação precisa das necessidades do órgão em termos de pessoal técnico especializado.

O número e qualificação dos técnicos necessários serão equacionados em função das atividades do CEPI.

Recomenda-se, porém, que, ao se cogitar da organização do Centro, preveja-se a inclusão inicial de, pelo menos, um técnico para cobrir cada uma das seguintes áreas: economia, educação, administração, urbanismo, saúde, ciências básicas, humanidades e, principalmente, informática.

3. PROGRAMAÇÃO

O equipamento do CEPI deve ter enorme capacidade de processamento, com projeções de teleprocessamento; deve ser capaz de adaptar suas programações aos requisitos de cada segmento de sistema de informação estruturado; deve ter grande capacidade de ampliação para atender aos processos de crescimento das necessidades no campo da informática.

4. INFORMÁTICA

Considerando-se que a informática é um conjunto de conhecimentos que podem ser úteis e mesmo indispensáveis em qualquer tomada de decisão, o modelo proposto deverá:

- a) possibilitar a utilização de um banco central de dados e de recuperação de informações com as capacidades de atualização de registros e de computação;
- b) permitir o uso ou a recuperação das informações pela introdução de linguagem que se adapte às necessidades específicas;
- c) fornecer a chave para aproveitamento das potencialidades latentes contidas nos dispositivos de armazenamento de dados, potencialidades que permitirão aos sistemas usuários projetar seu futuro através da simulação, da pesquisa e da análise.

Elementos especializados prepararão os relatórios, gráficos etc., que servirão de apoio às decisões dos usuários.

Caberá, também, ao CEPI a função de organizar um serviço especializado de microfilmagem para atender às suas necessidades e às dos usuários de seus serviços. Todos os levantamentos e estudos realizados deverão ser microfilmados e ordenados, mediante programações. Dê-se modo, ter-se-á, a partir da organização do serviço, informações precisas sobre qualquer setor de atuação do CEPI em poucos segundos.

Os encarregados dêsse serviço deverão, ainda, através do Serviço de Relações Públicas do CEPI manter contatos com instituições dedicadas à informática, nacionais e estrangeiras, a fim de obter publicações especializadas, planos, notícias e informações que permitam uma constante atualização de conhecimentos por parte de seus técnicos.

5. ADAPTAÇÃO

O modelo proposto é flexível e modular, adaptável às necessidades e operações correntes nas empresas e nos órgãos públicos e capaz de crescer acompanhando o crescimento dos sistemas usuários. Pode descrever todas as gradações, desde um simples sistema de recuperação de informações a uma rede de computação servindo virtualmente a cada aspecto do complexo do usuário.

6. COMO FUNCIONA

As vantagens oferecidas pelo CEPI são, naturalmente, proporcionais à carga de trabalho que lhe fôr atribuída.

Se o CEPI serve somente a um setor (mão-de-obra, por exemplo), os programas a serem desenvolvidos consistirão, fundamentalmente, de registros de performances. Esses registros permitem a elaboração de relatórios de atividades, de falhas no processo de trabalho, o confronto de dados de admissão, impressão de transcrições diversas, além de uma grande variedade de outras informações do setor.

7. PESQUISA

A pesquisa é um instrumento importante no desenvolvimento de qualquer sistema social. A pesquisa no campo da informática será sugerida, naturalmente, pelos vários departamentos do CEPI. Torna-se, assim, possível o desenvolvimento cuidadoso de programas envolvendo os próprios recursos humanos gerados pelo CEPI.

8. ANÁLISE PELA SIMULAÇÃO

A simulação consiste no desenvolvimento de um modelo descritivo de um sistema organizacional que se queira desenvolver, envolvendo testes de avaliação de planos alternativos e estratégias que permitam decisões antecipadas.

É necessário destacar, entretanto, que, através da simulação, a incidência de erros e acertos para a seleção final realiza-

se, na sua totalidade, no computador, não tendo, assim, tradução na realidade, a não ser que se chegue a uma decisão e, a partir daí, se passe à execução do plano escolhido.

9. AUTONOMIA

Como resultado de sua modularidade, o CEPI possibilitará a todos os seus departamentos manter sua autonomia através de fichários individualizados em que se baseiam os projetos.

Como resultado de planejamento, fica-se livre de qualquer necessidade de programação que indície, pesquise, recupere ou até mesmo comunique-se com os fichários ou dispositivos de entrada/saída que não atenda a um grande número de casos. Recuperam-se dados através do uso de programas de alto nível, semelhantes quanto à linguagem, e pode-se, também, determinar as características do resultado desejado em casos específicos.

10. RECURSOS HUMANOS

Aspecto do modelo de bastante interesse será o da geração de recursos humanos de alto nível através de cursos de diferentes níveis.

O CEPI poderá manter, em caráter permanente, cursos de diferentes níveis, visando ao treinamento e à formação de gerentes, pesquisadores e consultores em informática.

A implantação desses cursos deve seguir às seguintes recomendações:

- a) é indispensável ter uma equipe de professores exclusivamente dedicada aos cursos;
- b) deve-se evitar dispersão de esforços resultante da organização de cursos sem o pessoal capacitado para ministrá-los;
- c) cada curso deve ser objeto de planejamento metódico, na base de projeto, do qual conste, obrigatoriamente:
 - 1) categoria;
 - 2) objetivos;
 - 3) número de vagas;
 - 4) requisitos para inscrição e matrícula;
 - 5) normas para seleção dos candidatos inscritos;
 - 6) início e término;
 - 7) número de períodos;

- 8) duração dos períodos;
- 9) carga horária do curso;
- 10) disciplinas obrigatórias, optativas e disciplinas de pré-requisitos;
- 11) carga horária de cada disciplina ou unidade de ensino, que deverá ser múltiplo do valor horário da unidade de crédito;
- 12) sumário de cada disciplina;
- 13) créditos de cada disciplina;
- 14) metodologia a ser empregada;
- 15) processo de avaliação;
- 16) instrumento da avaliação;
- 17) documento que será fornecido aos alunos que concluírem o curso.

11. NECESSIDADES DE RECURSOS HUMANOS

A grande expansão empresarial que se vem verificando no Grande Rio e no Grande São Paulo, nos últimos anos, requer um número crescente de profissionais criadores, capazes de desenvolver novas técnicas, processos, métodos e equipamentos no campo fascinante da informática.

Por outro lado, com a criação do Plano Nacional de Informações e a resolução de implantar os serviços absolutamente necessários das Divisões de Segurança e Informações em cada Ministério, foram ampliadas extraordinariamente as necessidades de recursos humanos de vários níveis para atuarem no campo da informática.

Os programas objeto destes comentários têm o objetivo de dar aos nossos graduados, principalmente, a oportunidade de estenderem os seus conhecimentos num setor vital para o desenvolvimento do País — o da ciência da informação.

Ao lado de uma formação geral, estão projetadas as especializações que atenderão às necessidades do desenvolvimento do País e aos interesses da administração pública nos seus diferentes níveis.

12. MERCADO DE TRABALHO

Quando um indivíduo se propõe a realizar estudos especializados em certa área, é natural que procure saber as oportunidades de trabalho que se lhe oferecem. Dependendo de seu

talento e de alguns ajustamentos ditados pelos programas, as oportunidades para o pessoal treinado em ciência da informação se apresentam, tanto no Governo como nas empresas privadas, em quatro áreas:

- 1) treinamento de mão-de-obra para os sistemas de informação;
- 2) pesquisa sobre ciência da informação;
- 3) administração de sistemas de informação;
- 4) consultoria em ciência da informação e produção, análise e transmissão de informação.

Seria razoável admitir uma necessidade anual de 100 especialistas em cada uma dessas áreas.

13. ESTRUTURA DOS CURSOS

O Regimento dos Cursos foi organizado de forma a abranger cursos de Programação, Análise de Sistemas e Informática. Segundo esse regimento, a concessão do grau de especialista requer:

- a) um mínimo de créditos, incluindo os créditos de aulas e laboratório e os créditos dos trabalhos individuais;
- b) média global obtida nos programas não inferior a 3, ou seja, B;
- c) demonstração de conhecimentos em pelo menos um idioma estrangeiro, à escolha da Coordenação-Geral dos Cursos;
- d) demonstração de conhecimentos nas áreas definidas no programa aprovado pela Coordenação-Geral do CEPI;
- e) apresentação de trabalho individual.

A critério da Coordenação-Geral dos Cursos podem ser aceitos até 5 (cinco) créditos de outras instituições.

Nos cursos de pós-graduação são classificados os que apresentam as seguintes qualificações:

- a) ter diploma de curso superior numa das áreas indicadas pela Coordenação-Geral dos Cursos;
- b) ter demonstrado aptidão para estudos pós-graduação na área da informática, através de testes de seleção;
- c) demonstrar conhecimentos suficientes de Português e de uma língua estrangeira, pelo menos.

14. SUGESTÕES DE PROGRAMAS

a) Curso de pós-graduação em informática:

100 — Curso Básico

- 100.1 — Metodologia da Ciência.
- 100.2 — Estatística.
- 100.3 — Matemática.
- 100.4 — Econometria.
- 100.5 — Contabilidade.
- 100.6 — Pesquisa operacional.

200 — Tecnologia.

- 200.1 — Programação em computadores eletrônicos.
- 200.2 — Estrutura dos grandes fichários.
- 200.3 — Análise de sistemas.
- 200.4 — Rede de computadores.
- 200.5 — Máquinas seqüenciais e automata.
- 200.6 — Sistemas de informações.

300 — Heurística.

- 300.1 — Teoria dos jogos.
- 300.2 — Cognição.
- 300.3 — Lógica e mapas cognitivos.
- 300.4 — Cibernética e Sistemas Adaptativos.
- 300.5 — Sistemas de comunicação e contrôle.
- 300.6 — O processo heurístico.

400 — Administração de Sistemas de Informação.

- 400.1 — Teoria da organização.
- 400.2 — Organização de sistemas de informação.
- 400.3 — Gerência de sistemas de informação.
- 400.4 — Administração de sistemas de informação.
- 400.5 — Utilização de Serviços de Informação.

500 — Treinamento profissional.

- 500.1 — Didática da comunicação.
- 500.2 — Consultoria.
- 500.3 — Gerência da informação.
- 500.4 — Pesquisa.

600 — Temas para trabalhos individuais.

- 600.1 — Conhecimentos de Matemática relacionados com álgebra moderna, matrizes, cálculo numérico, estatística, teoria da informação e pesquisa operacional.

600.2 — Teoria da informação, relacionada, essencialmente, com subsistemas de aquisição, análise, armazenamento, busca, separação e impressão de informações e/ou codificação, estocagem e organização de arquivo, o processo dos jogos ou recuperação, distribuição, avaliação e processos de realimentação.

600.3 — Sistemas de computação e aplicação de computadores na administração e em problemas de transferência de informações.

600.4 — Sistemas de rede, centros de informações especializados e o tipo de sistema que esses centros operam; estratégias de busca e fornecimento de informações.

b) Curso de graduação: Análise de Sistemas.

100 — Introdução.

100.1 — Os analistas.

100.2 — Caracteres dos analistas.

100.3 — Tipos de analistas.

100.4 — Terminologia.

100.5 — Problemas e limitações.

200 — As fases da análise.

200.1 — Definição.

200.2 — Coleta de dados.

200.3 — Análise do sistema atual.

200.4 — Projeto do novo sistema.

200.5 — Documentação.

200.6 — Implantação.

200.7 — Operação.

300 — Coleta de dados.

300.1 — Plano de trabalho.

300.2 — Técnicas de levantamento.

300.3 — Níveis de levantamento.

300.4 — Elementos a coletar.

300.5 — Registro dos fatos.

300.6 — Roteiro do levantamento.

400 — Análise.

400.1 — Como analisar.

400.2 — Como usar os formulários de análise.

- 400.3 — Resultados da análise.
- 400.4 — Sistemograma ou fluxograma de procedimentos.
- 400.5 — Técnicas especiais para construção do sistemograma.
- 400.6 — Fluxograma de processamento ou processograma.
- 400.7 — Estudo de viabilidade.
- 400.8 — Roteiro de análise.
- 500 — Projeto do novo sistema.
 - 500.1 — Definição da filosofia do projeto.
 - 500.2 — Desenvolvimento de soluções para a atividade principal.
 - 500.3 — Tarefas.
 - 500.4 — Elementos.
 - 500.5 — Contrôles.
 - 500.51 — Sobre os dados de entrada.
 - 500.52 — Internos.
 - 500.53 — De saída.
 - 500.6 — Limitações.
 - 500.7 — Desenvolvimento de soluções para as atividades secundárias.
 - 500.8 — Integração.
 - 500.9 — Estudo das alternativas.
 - 500.10 — Avaliação dos sistemas.
 - 500.11 — Arquivos e registros.
- 600 — Implantação.
 - 600.1 — Planejamento.
 - 600.2 — Preparação.
 - 600.3 — Registro de progresso.
 - 600.4 — Conversão.
 - 600.5 — Finalização.
 - 600.6 — Avaliação dos resultados obtidos.
 - 600.7 — Comunicação analista-programador.
 - 600.8 — Criação do Centro de Informática.
- 700 — Sistemas serviços.
 - 700.1 — As aplicações.
 - 700.2 — A organização necessária para funcionamento ótimo do sistema de informações.
 - 700.3 — Funcionamento do sistema.

c) Cursos de treinamento, aperfeiçoamento etc.

100 — Programação científica.

100.1 — Fundamentos de sistema de computador.

100.2 — Introdução à programação.

100.3 — FORTRAN

200 — Programação comercial.

200.1 — Fundamentos de sistema de computador.

200.2 — Introdução à programação.

200.3 — RPG

200.4 — Assembler

200.5 — COBOL

300 — Outros cursos de programação.

15. CONSULTORIA

Sem afetar seus trabalhos rotineiros, a versatilidade do CEPI oferece condições para o planejamento de sistemas informativos das entidades usuárias.

Todos os projetos e programas que forem submetidos à apreciação do CEPI serão examinados com imparcialidade e acompanhados rigorosamente segundo normas contratuais.

O CEPI fornecerá informações aos órgãos públicos e às empresas, podendo manter e ampliar seus serviços com receitas provenientes de prestação de serviços. O Sistema ERIC, por exemplo, no Office of Education dos Estados Unidos da América, tem uma receita anual de 10.000.000 de dólares com esses serviços.

Em suas funções de consultoria o CEPI teria uma função importantíssima no campo da informática: a de seleção da informação, a fim de atender à crescente especialização e ao aproveitamento do tempo disponível dos especialistas.

Aspecto significativo da consultoria em informática será o da estimativa de custos de implantação dos sistemas de informação.

"The problem of choosing the best information storage and retrieval system, diz Keith, * involves a consideration of the

* Keith Jr., M.R. — A General Evaluation Model for an Information Storage and Retrieval System, Journal of the American Society for Information Science, Vol. 21, nº 4, 1970.

operational characteristics of information storage and retrieval systems relative to information requirements. Using these considerations, evaluations can be based upon decision theoretical considerations. The lack of such a decision theoretical basis for the study of the operation of these systems makes it difficult to evolve a well defined approach even to the gathering of evidence upon which to base a choice of a particular system."

16. SISTEMAS DE CUSTOS

Consideremos, por exemplo, um sistema de custos para um modelo geral de "storage and retrieval information".

100 — Custo total do Sistema de informação (CT) constituído de:

- 100.1 — Custo de iniciação (ci);
- 100.2 — Custo de manutenção (cm);
- 100.3 — Custo de alimentação (ca);
- 100.4 — Custo de operação do computador (co);
- 100.5 — Custo de saída da informação (cs);
- 100.6 — Custos tributários e promocionais (ctp)

O custo total será expresso pela seguinte equação:

$$CT = ci + cm + ca + co + cs + ctp \quad (1)$$

Consideremos os custos parciais começando pelos custos de iniciação. Esses custos envolvem os custos de implementação (imp), os de pessoal técnico e administrativo (st, de staff), os da equipe (treinamento) para usar o novo equipamento (eq) a ser alugado ou comprado e a conversão do sistema de informação existente para o adotado (con). Teremos, assim, para o cálculo dos custos de iniciação, a equação seguinte:

$$ci = c_{imp} + c_{st} + c_{eq} + c_{con} \quad (2)$$

Os custos de manutenção (cm) podem ser desdobrados nos seguintes fatores: custos de atualização dos fichários (at) e custos de impressão das informações (impr). Ambos esses custos dependem naturalmente da quantidade de informações

que se deseja estocar e da que se deseja usar. A equação desses fatores é a seguinte:

$$cm = c_{at} + c_{impr} \quad (3)$$

Os custos de alimentação do sistema (ca) compreendem os custos de codificação (co) e os custos de processamento (pro). A maior ou menor complexidade dos questionários determinará as variações de custos desse parâmetro. A equação dos custos de alimentação é a seguinte:

$$ca = c_{co} + c_{pro} \quad (4)$$

O fator operação do sistema pode envolver custos que variam com o tempo exigido para o processamento dos questionários (opr) e urgência (ur) no atendimento do usuário. Quando este último pode esperar pela resposta, o custo por unidade de tempo de operação do computador diminui consideravelmente pela possibilidade de utilização de intervalos de programação ou de tempo ocioso do computador. A equação para os custos de operação é a seguinte:

$$co = c_{opr} + c_{ur} \quad (5)$$

Os custos de saída de informação são determinados pela complexidade dos títulos e número de páginas (tp), bem como pelo tempo de listagem das informações e fornecimento das informações aos solicitantes (list). Podemos caracterizar esses custos na seguinte equação:

$$cs = c_{tp} + c_{list} \quad (6)$$

Outros custos devem ser acrescentados além dos que foram relacionados — são os custos tributários e promocionais (ctp). Correspondem ao somatório dos impostos (imp), taxas (tx), obrigações (obr), royalties (rt) e de serviços promocionais e publicitários (pp) que incidem sobre o sistema. A equação é:

$$ctp = c_{imp} + c_{tx} + c_{obr} + c_{rt} + c_{pp} \quad (7)$$

17. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ASIS — Journal of the American Society for Information Science, vol. 21, nº 4 — 1970: vários artigos, principalmente "Education in Information Science", por Jack Belzer, pág. 269.
- ASHBY, W. R. — Uma Introdução à Cibernética, Ed. Perspectiva, S. P., 1970.
- CABLE, E. J. et al — The Physical Sciences, Prentice Hall, New Jersey, 5th ed., 1969.
- KENT, Allen — Textbook on Mechanized Information Retrieval, John Wiley, New York, 2nd ed., 1966.
- MEADOW, Charles T. — The Analysis of Information Systems, John Wiley, New York, 1967.
- SCIENTIFIC AMERICAN BOOK — Information, W. H. Freeman, São Francisco, 1968.
- TAUBE, Mortimer — Computers and Common Sense, Columbia University Press, New York, 1961.

A TECNOLOGIA DAS REDES
DE INFORMÁTICA

FUNCIONALIDADE POLÍTICA
E EFICÁCIA ADMINISTRATIVA

SISTEMAS PRIORITÁRIOS
PARA A ADMINISTRAÇÃO
DO DESENVOLVIMENTO

REFLEXÕES SÔBRE PROBLEMAS
E TENDÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO

INTRODUCTION

THE FIRST PART OF THE

BOOK IS DEVOTED TO

THE HISTORY OF THE

BOOKS OF THE BIBLE

AND THE SECOND PART

TO THE HISTORY OF THE

BOOKS OF THE BIBLE

AND THE THIRD PART

TO THE HISTORY OF THE

BOOKS OF THE BIBLE

A Tecnologia das Rêdes de Informática

Situação Atual e Perspectivas para o Futuro

GEORGE J. FEENEY

da General Electric Company

Tradução de Luiz Fernando
do Coutto Nazareth

(Fonte: Informatique, 1970 — Paris)

EXPLANAÇÃO FEITA NO CONGRESSO SÔBRE ADMINISTRAÇÃO
AUTOMATIZADA E HUMANISMO, EM SETEMBRO DE 1969

Dentre todos os importantes progressos realizados nestes últimos anos no domínio dos computadores, o mais revolucionário, aquele cujas consequências para o futuro são realmente incalculáveis, é o aparecimento da tecnologia das rêdes de informática — ou, dito de outro modo, a integração do processamento e das transmissões. Este aspecto da informática, batizado, conforme o caso, como “tempo parcial”, “processamento por acesso direto”, “processamento de massa à distância”, “teleprocessamento”¹ ou “rêde de informática”, e que desempenhava, por volta de 1960, um papel restrito, secundário e especializado, tornou-se o centro de interesse dos melos industriais.

Se bem que o número de rêdes atualmente em operação, em todo o mundo, continue relativamente pequeno, o índice de crescimento desse setor é quatro ou cinco vêzes maior que

o das instalações convencionais de “processamento local de massa ou por grupo”.² Muitos acreditam que as rêdes de informática terminarão por tornar-se o modo de processamento mais difundido: a própria energia elétrica, que outrora provinha de centrais individuais, instaladas no estabelecimento a que deviam servir, é agora produzida em imensas centrais e fornecida, a seguir, a milhões de indivíduos, por meio de rêdes de transmissão e de distribuição.

A finalidade dêste artigo é examinar a situação atual e as perspectivas, para o futuro, da tecnologia das rêdes de informática, e indicar algumas das aplicações em que o proces-

1. O termo “teleprocessamento” (teleprocessing) é marca registrada da I.B.M. (N. do T.)

2. A expressão “processamento por grupo” (batch processing), designa a técnica pela qual os itens a serem processados são codificados e reunidos em grupos, antes do processamento. (N. do T.)

samento por rêdes oferece vantagens imediatas. Mas convém, inicialmente, identificar os fatores estruturais determinantes, que, a nosso ver, subtemem e suscitam a rápida adoção dessa nova tecnologia.

FATORES DE DESENVOLVIMENTO

O primeiro d esses fatores é a **produtividade do usuário**. Na medida em que os computadores, ao longo dos dez últimos anos, tornaram-se cada vez mais potentes, os centros de processamento passaram a receber um volume sempre crescente de tarefas, que lhes eram confiadas por um número cada dia mais elevado de usuários. A despeito da enorme capacidade dos computadores atuais, muitos de nós evocam, não sem nostalgia, os primeiros tempos, quando — quaisquer que fôssem as limitações dos sistemas — era possível ter-lhes acesso, muito f cilmente, e resolver os problemas através de um diálogo direto. Hoje, um centro de processamento-padrão mais parece uma repartição dos correios, onde dezenas de pessoas se afaanam em tratar — ou maltratar — centenas ou mesmo milhares de pacotes de cartões de entradas, de *listings*³ de saída, de bobinas de fita etc. e onde uma burocr cia operacional ergue uma sólida barreira entre o usuário e o computador.

Nesses centros, as filas de espera formam-se, inevit velmente, nas diversas fases do processamento e uma tarefa que requer normalmente trinta segundos do tempo do computador, pode requerer 24 horas de tempo total de resposta. Para muitos cálculos de rotina, essa demora não acarreta maiores conseqüências, mas pensem em suas possíveis incidências no caso

de aplicações que requerem um estreito diálogo entre o usuário e o computador. Por exemplo, a concepção dos transformadores de grande potência foi consider velmente aperfeiçoada pela análise em computador, que traduz os parâmetros de concepção em indicações de custo e de desempenhos. Mas se são necessárias dez iterações para obter um modelo aceitável e se cada uma dessas iterações depende da análise dos resultados anteriores, serão necessárias duas semanas para concluir um estudo que teria podido ser concluido em uma ou duas horas, se o engenheiro tivesse podido manter-se em comunicação direta e permanente com o computador.

Ora, o que o "tempo parcial" proporciona ao usuário é precisamente o acesso direto e permanente ao computador, por intermédio de dezenas de terminais locais conectadas simult neamente a um computador central. Êste método é, em verdade, o inverso dos processos tradicionais: anteriormente, o engenheiro estudava vários projetos paralelamente, para permitir ao computador executar uma só tarefa, de princípio ao fim. Ora, no contexto de uma rêde, o computador central processa diversas tarefas paralelamente e permite ao engenheiro executar uma s , de ponta a ponta, dedicando uma atenção constante ao esforço criador, constituído pela escolha das alternativas, com base nos resultados obtidos. Em conseqüência, o usuário registrar  um aumento sensível de sua produtividade, bem como uma redução substancial do tempo de execução das tarefas. Êste aumento da produtividade, graças ao acesso direto, vem

3. Os textos que aparecem em inglês no original, foram mantidos em inglês (N. do T.)

reforçar decisivamente o caráter de utilidade e de necessidade dos computadores, em setores tais como a planificação, a computação, a análise estatística, a programação e em diversos outros setores fundamentais, como a **engineering**.

O segundo fator determinante é o que se poderia denominar a **logística informática**. Em uma sociedade industrial vasta, complexa e geograficamente dispersa, certos trabalhos de processamento muito importantes requerem a coleta de entradas, em diferentes pontos, e a distribuição dos resultados por um grande número de estações. Ora, os sistemas convencionais de computação não atendem a essas necessidades. Se você deseja utilizar um computador desse tipo, **você** terá de ir a **ele**, tal como os amigos iam ter ao oráculo de Delfos. Os computadores convencionais acham-se na impossibilidade absoluta de encarregarem-se, sôzinhos, das interações cotidianas entre os programas de produção de uma usina, as previsões de saída e de transporte de suas centenas de artigos, bem como de satisfazer às exigências de milhares de clientes, e é necessário, para isto, recorrer a sistemas auxiliares de transmissão de mensagens, sistemas dispendiosos, incômodos, causadores de erros e muito lentos.

A tecnologia das redes — graças à integração das transmissões e do processamento, por ela realizada — permite interações dinâmicas entre várias atividades diferentes, geograficamente dispersas e descentralizadas, e isto por intermédio de terminais distanciados, todos com acesso aos cadastros de programa e de dados da unidade central. Convém sublinhar que se trata, ainda, de **sistemas universais**,

não especializados, que diferem, por exemplo, dos sistemas de reservas das companhias aéreas e que possuem uma flexibilidade suficiente para servir de base a aplicações complexas de teleprocessamento, sujeitas a modificações progressivas e graduais, ditadas pela experiência.

O terceiro fator determinante é a **economia dimensional**. Uma das descobertas da indústria dos computadores ao longo dos últimos vinte anos, é que, de um modo geral, o custo da unidade de trabalho-computador cresce à medida em que as dimensões do equipamento aumentam. Um sistema de computação que custe duas vezes mais, produzirá cerca de quatro vezes mais trabalho. Mesmo se adicionarmos os custos das transmissões entre a estação do usuário e o computador, e vice-versa, bem como o custo do equipamento terminal do usuário, continua a ser economicamente mais vantajoso, para uma empresa cujas necessidades sejam moderadas, alugar sua parte de serviço de um grande computador, que adquirir seu próprio equipamento.

Além dessa redução dos custos de processamento, a rede permite realizar três tipos de economia, menos especulares, mas igualmente importantes.

A primeira diz respeito ao custo da capacidade de reserva. Com efeito, quando o usuário pretende adquirir um computador, deve prever uma capacidade suficiente, que leve em conta o crescimento previsível das necessidades de processamento, em sua empresa. Ora, esta despesa de previsão poderá ser evitada se o usuário optar por adquirir, gradativamente, a uma rede de informática, a capacidade de processamento de que necessita, caso

em que pagará, cada mês, apenas a capacidade por ele efetivamente utilizada.

A segunda economia potencial refere-se à disponibilidade e à confiabilidade⁴ do computador. Se bem que seja difícil fornecer uma estimativa precisa da confiabilidade de um computador, é evidente que poucos dirigentes de empresas dispõem de recursos para adquirir o equipamento suplementar e para contratar o pessoal auxiliar indispensável para assegurar a todo sistema de processamento um funcionamento sem falhas. Ora, uma rede de informática, graças a sua capacidade e aos enormes investimentos em sistemas de transmissão, computadores e pessoal especializado de que se beneficia, está em condições de oferecer essa disponibilidade e essa confiabilidade **ótima**, tanto aos grandes quanto aos pequenos usuários.

A terceira economia decorre do **nivelamento das cargas de trabalho diurno**. Na medida em que a comunicação pessoal, direta, constitui um modo de utilização característica da rede — e nós procuramos demonstrar que esta é uma de suas mais importantes possibilidades — a rede de informática deve poder adaptar-se aos hábitos humanos, por exemplo, ao trabalho exclusivamente diurno (em geral) e à interrupção para a refeição do meio-dia. Disto resulta que o sistema é submetido a uma carga máxima de trabalho pela manhã e pela tarde. Mas se a rede cobre diversas zonas horárias, os períodos de máximo consumo combinam-se, e a carga total aumentará proporcionalmente à capacidade máxima. Havendo uma carga total suficiente e um equilíbrio razoável entre as zonas horárias, esse efeito de nive-

lamento de carga pode, freqüentemente, justificar os custos de transmissões a longa distância, em uma rede de informática muito extensa.

A TECNOLOGIA ATUAL

Toda rede de informática compreende, normalmente, quatro subconjuntos funcionais principais: os terminais, as transmissões, a unidade central de processamento e as unidades de armazenamento. Começaremos por um breve exame do estado atual da tecnologia de cada um desses subconjuntos, depois descreveremos, em suas grandes linhas, certos sistemas completos, cuja utilização se generalizou.

OS TERMINAIS

Os terminais constituem a **interface** local entre o usuário e a rede.

Antes de mais nada, existem diferentes tipos de terminais de baixa velocidade. Os dispositivos de entrada por teclado e de saída por segmentos impressos, representados nos Estados Unidos pelo Teletipo Modelo 33 é, de longe, o mais difundido, hoje em dia. Só no território norte-americano, estima-se em mais de 20.000 o mínimo de teleimpressores atualmente em uso. Esses dispositivos, geralmente equipados com uma leitora⁵ e uma perfuradora de fita, são fáceis de manejar, relativamente pouco dispendiosos, e seu índice de falhas é mínimo; entretanto, são lentas (dez caracteres por segundo), barulhentas, com pouca mobilidade, e oferecem, em geral, um número limitado de caracteres: não

4. Neologismo que vem sendo largamente empregado no Brasil, para traduzir os equivalentes *reliability* (inglês) e *fiabilité* (francês).

5. A leitora detecta e transmite à unidade central do computador, os furos de um cartão perfurado (N. do T.)

podem, por exemplo, imprimir minúsculas.

Um segundo tipo de terminais, cuja utilização se está difundindo, combina a entrada por teclado com a saída por visor de tubo catódico. Esses sistemas oferecem saídas mais rápidas, da ordem de 100 caracteres por segundo, ou mais, e oferecem, ademais, a vantagem de um visor e de um funcionamento silencioso. Em contrapartida, custam cerca de duas vezes mais caro que os teleimpressores, oferecem um espaço de mostragem visual restrito — 1.000 a 2.000 caracteres — e não oferecem nenhum modo direto de conservar registro das saídas sob forma de documentos impressos.

As traçadoras de curvas diferenciais, de uma precisão da ordem de uma fração de milímetro, são igualmente utilizadas como terminais *on line* e produzem uma saída gráfica direta.

Por fim, uma variedade de dispositivos muito rápidos, tais como os sistemas de leitora de cartões e impressoras lineares,⁶ são utilizados atualmente. Segundo as características do terminal e a capacidade da linha de transmissão utilizada, esses sistemas atingem velocidades que vão de 100 a 400 caracteres por segundo e custam de oito a vinte vezes mais que um teleimpressor.

AS TRANSMISSÕES

O subconjunto das transmissões liga os terminais dos usuários às redes de informática. Por intermédio de **modems** (dispositivos de modulação-demodulação), o fluxo de **bits** digitais proveniente do terminal é convertido em sinais de frequência vocal, que são transmitidos pela linha telefônica nor-

mal, depois convertidas em saídas digitais, na estação receptora.

Esta fórmula é suficiente, de um modo geral, para atender às necessidades de ligação de redes limitadas, que funcionam, sobretudo, dentro de uma zona geográfica restrita. De fato, sem as linhas telefônicas existentes, a evolução inicial de sistemas de tempo parcial e de processamento por grupos à distância teria sido retardada por vários anos.

Mas, à medida que as redes se desenvolvem, cobrindo regiões mais vastas, a tecnologia telefônica existente, embora conservando seu caráter de absoluta necessidade, torna-se cada vez mais insuficiente.

Há diferenças fundamentais entre as necessidades das redes de informática e as possibilidades dos sistemas telefônicos. A transmissão da voz mobiliza uma faixa muito larga. Para atender às condições de operação normais, de uma ligação, a capacidade de uma linha telefônica deveria ser de cerca de 1.800 **bits** por segundo, isto é, mais de dezesseis vezes a de um teleimpressor que funcionasse à velocidade de 10 caracteres por segundo. A distâncias curtas, em que o custo das linhas é baixo, essa subutilização não tem consequências graves, é mais que compensada pela flexibilidade e pela comodidade do sistema telefônico. Mas, no caso de ligações interurbanas, o sistema não é econômico. Esse problema foi solucionado pelos **multiplexores**

6. Dispositivos que permitem imprimir uma linha inteira, de cada vez. Os impressores de alta velocidade imprimem linhas com 120 a 160 caracteres, à razão de 100.000 linhas por hora. (N. do T.)

7. Contração da expressão **binary unit** ou **binary digit** (unidade binária ou dígito binário). (N. do T.)

de transmissões, cujo emprêgo se está generalizando.

Esses multiplexores dividem a capacidade das linhas de frequência locais (quer se trate de divisão temporal quer de divisão de frequências) em cêrca de uma dúzia de vozes individuais, capazes, cada uma delas de servir um terminal distinto. Esses dispositivos ampliam consideravelmente o alcance de utilização econômica das terminais de baixa velocidade — até várias centenas de quilômetros.

O sistema telefônico possibilita transmissões contínuas em larguras de faixas fixas, e tolera interferências ocasionais ou erros de linha, mas a transmissão por rêde se efetua sob forma de mensagens reservadas (cujo caso típico é o de uma "linha de dados"), que são emitidas a intervalos irregulares, e requerem velocidade de transmissão que variam de dez caracteres por segundo até várias centenas de caracteres por segundo; além disso, as rêdes toleram muito menos erros que os sistemas telefônicos.

Esses problemas, associados aos imperativos econômicos das transmissões, ultrapassando as possibilidades dos multiplexores, conduziram ao emprêgo de **concentradores** de transmissões.

Um concentrador é constituído por um pequeno computador, muito rápido, que tem, de um lado, uma centena de linhas de terminais muito lentas e, de outro lado, algumas linhas de alta velocidade. Essas linhas de alta velocidade, que requerem **modems**⁸ de capacidade superior e uma calibragem especial dos circuitos telefônicos, acham-se agora disponíveis, com uma capacidade de 2.400 bits

por segundo, que, em um futuro próximo, deveria atingir de 4.800 a 9.600 bits por segundo. Normalmente, as linhas de alta velocidade são linhas terrestres especiais, mas, no caso do tráfego intercontinental, recorre-se a ligações por satélites. Para as entradas de baixa velocidade, o concentrador analisa os caracteres provenientes de cada linha e reúne a mensagem completa, definida por uma convenção de fim de mensagem — que pode ser a tecla de retôrno do carro, de um teclado do teleimpressor —, depois coloca a mensagem em uma fila de espera de saída, após haver-se adicionado certas informações complementares, especialmente a origem da mensagem, e dados de contrôle baseados no conteúdo da referida mensagem.

A parte de saída a alta velocidade seleciona uma linha disponível e transmite sucessivamente as mensagens colocadas na fila de espera. Na outra extremidade, as mensagens que chegam pelas linhas de alta velocidade são imediatamente conferidas. Se não contém êrro, uma confirmação é enviada de volta, e a mensagem é liberada da fila de saída do concentrador fonte. Em caso de detecção de êrro, é solicitado ao concentrador uma retransmissão da mensagem.

As rêdes mais importantes, atualmente existentes, utilizam vários concentradores periféricos, que servem, cada um dêles, os terminais de uma determinada região, por intermédio de linhas locais multiplexadas ou individuais. Os concentradores periféricos

8. Modem: contração de "modulador-demodulador" (modulator-demodulator); dispositivo para converter uma forma de sinal em outra, a fim de assegurar a compatibilidade de equipamentos.

dependem de um ou dois concentradores centrais, que, por sua vez, estabelecem a conexão com a instalação central de processamento.

Em outras palavras: quando a distância e o volume do tráfego justificam o investimento em um equipamento suplementar, a utilização do concentrador oferece numerosas vantagens sobre a multiplexagem. Os erros de transmissão são nitidamente menos numerosos, e a continuidade do serviço é melhorada, de vez que, se uma das linhas de alta velocidade se encontrar temporariamente fora de serviço, o tráfego será encaminhado automaticamente pelas outras linhas. A técnica de concentração das linhas, denominadas "de armazenamento e de emissão", logra, ademais, um aumento do rendimento das linhas de longa distância, pois estas somente veiculam o tráfego ativo. As pausas dos usuários nos terminais e os períodos de inação entre as saídas reais do computador são absorvidas pelas linhas de baixa velocidade do concentrador. Observa-se, geralmente, que o fluxo do tráfego efetivo nos terminais lentos atinge uma média inferior à metade da velocidade **optima** real.

Assim, pois, a tecnologia atual das transmissões permite a uma rede de informática servir, em bases econômicas, uma zona de uma extensão quase arbitrária. De um modo geral, para os terminais lentos, que funcionam a uma distância razoável e com um volume de tráfego suficiente, a multiplexagem reduz à metade os custos das comunicações a longa distância em linha única, e a combinação multiplexor-concentrador deveria reduzir esses custos à sua quarta parte.

OS CENTROS DE PROCESSAMENTO

O terceiro subconjunto funcional de uma rede de informática é constituído por um computador central que processa as informações e comanda a atividade da rede. Utilizamos atualmente, como unidades centrais, sistemas de capacidade média, com velocidade da ordem de cem mil a dez milhões de instruções por segundo, ciclos de memória da ordem de um micro-segundo ou menos, e capacidade de memória da ordem de cem mil a um milhão de **octets**, sendo que essa capacidade é geralmente aumentada por uma extensão de memória de velocidade relativamente elevada — memória de massa, tambor ou memória a disco com cabeçote fixo, com capacidade compreendida entre um e dez milhões de **octets**. Esses sistemas dispõem, ademais, de diversas unidades periféricas: consoles, unidades de fita e, menos frequentemente, leitoras de cartões, impressoras lineares etc.

Com exceção dos cadastros, de que trataremos mais adiante, as redes de informática se distinguem dos sistemas convencionais de processamento local diferido ⁹ muito mais pelo **software** ¹⁰ que pelo **hardware**. ¹¹

O **software** central comporta quatro elementos principais:

1) o sistema monitor, que controla a segurança e a acessibilidade da rede e de seus recursos, e que programa e supervisiona todas as tarefas do sistema central;

9. Chama-se "processamento diferido" ao sistema de teleprocessamento com respostas não-imediatas, isto é, adiadas, diferidas. (N. do T.)

10. Programas. (N. do T.)

11. Equipamento. (N. do T.)

2) diversos compiladores, que traduzem os programas elaborados pelo usuário em linguagem de máquina;¹²

3) diversos programas de edição, que auxiliam o usuário na constituição, na modificação, no armazenamento e na mostragem seletiva dos cadastros de programas e de dados;

4) uma biblioteca de programas e de subprogramas **standard** acessíveis aos usuários e que lhes permite enriquecer os programas que elaboram no momento.

Um sistema vasto pode servir mais de cem usuários ativos, cada um dos quais se encontre em uma fase de realização parcial de suas tarefas e deseje utilizar certos recursos do sistema. Os próprios usuários têm, cada um deles, necessidades muito diferentes, no que se refere à linguagem de programação, à edição de cadastros e à mostragem. Não é surpreendente que um sistema com finalidade comercial tenha grande necessidade de **software**. Estima-se que o **software** central de uma rede-tipo pode comportar de cem mil a um milhão de instruções codificadas. Se nos basearmos nas normas atuais de rendimento de um programador, é necessário dispor de 50 a 500 anos de trabalho para obter uma programação completa, documentada, verificada e utilizável comercialmente. Existem, hoje, diferenças fundamentais entre os recursos e os métodos de operação dos diversos sistemas. Em uma extremidade, encontramos os sistemas de tempo parcial, que, em geral, funcionam exclusivamente com terminais lentos, e oferecem os usuários um acesso contínuo e simultâneo, o que implica necessariamente uma grande limitação da capacidade-memória, só

podendo dispor o programa de cada usuário, de 8.000 a 16.000 palavras, e impõe a todos os usuários ativos um fracionamento do tempo da unidade de processamento em **quanta** relativamente reduzidos. Em consequência, cada usuário tem a impressão de dispor total e permanentemente de um sistema virtual mais lento e de menor capacidade que o sistema real. Esse método de operação convém particularmente a uma categoria — bastante vasta — de tarefas que implicam interações entre um ou vários usuários, seus programas e seus cadastros.

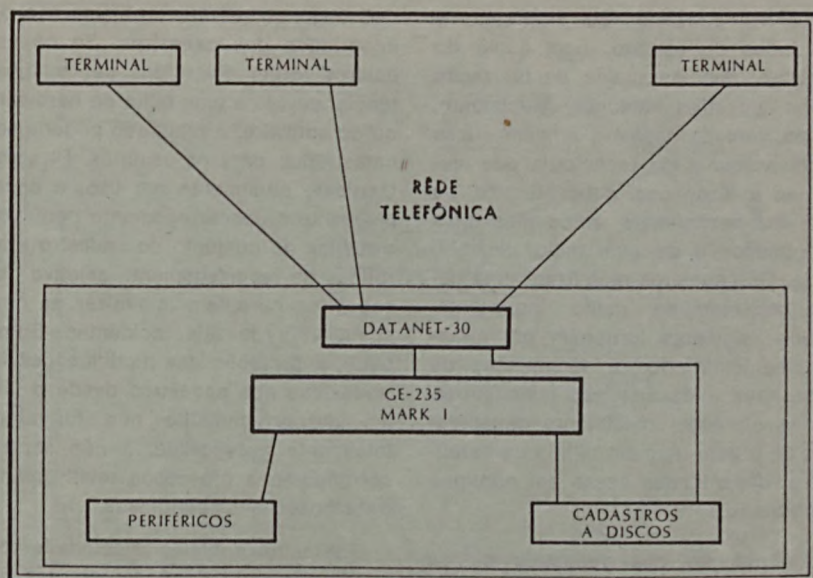
Na outra extremidade, encontram-se sistemas de processamento diferido à distância, que, em geral, funcionam exclusivamente com terminais muito rápidos e dão aos usuários acesso a todos os recursos da unidade central, segundo o princípio de "quem primeiro chegar, primeiro será servido", princípio que pode ser modificado por um processo de prioridades. Esses sistemas são bastante apropriados ao processamento convencional, não implicam diálogo com o usuário e toleram tempos de resposta que vão de algumas horas até um dia inteiro.

Alguns sistemas, que aliam as vantagens dos dois tipos precedentes, começam a aparecer no mercado. Eles serão objeto, ulteriormente, de um exame pormenorizado.

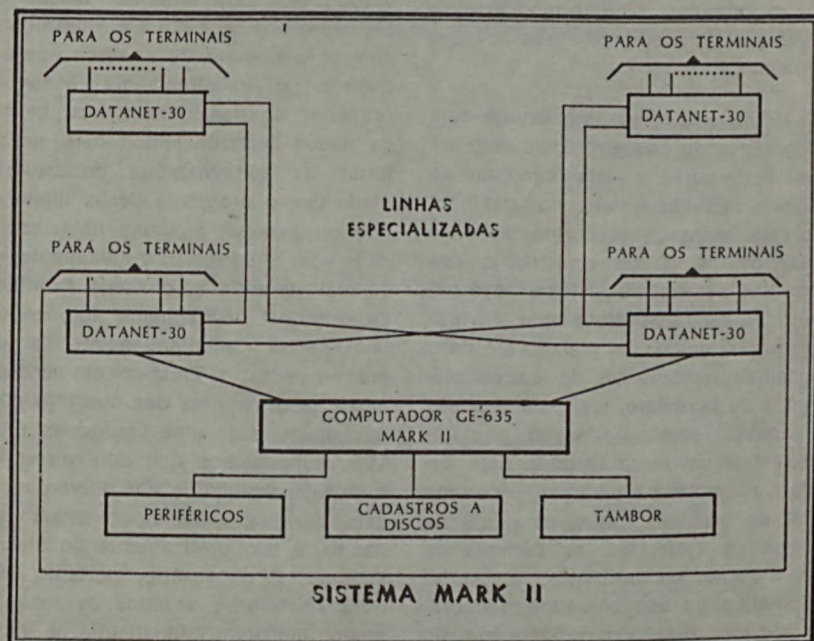
AS UNIDADES DE ARMAZENAMENTO

O último subconjunto funcional de uma rede de informática é o cadastro, que permite o armazenamento perma-

12. Chama-se "linguagem de máquina" o código utilizado para preparar as instruções para um computador (N. do T.)



ESQUEMA 1



ESQUEMA 2

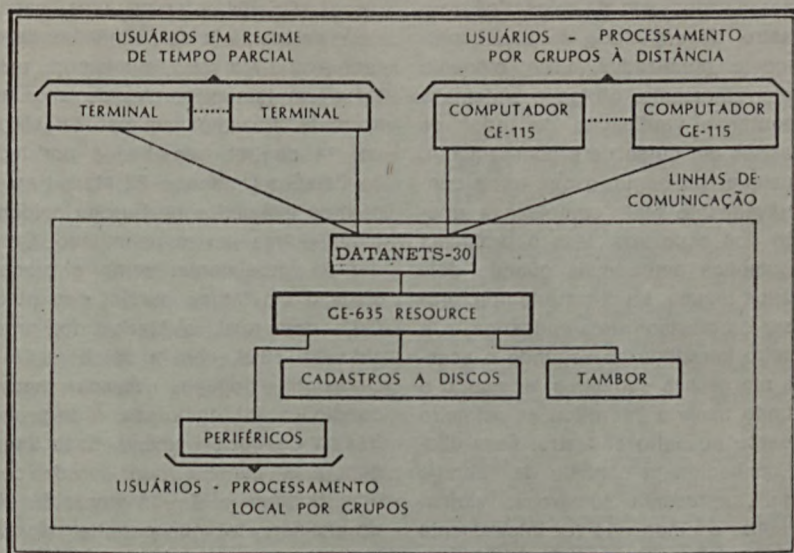
nente dos cadastros de programas e de dados do usuário, bem como do **software**, das instruções de utilização e dos cadastros-catálogos. Atualmente, o **hardware** de cadastro provém quase exclusivamente da tecnologia das memórias a disco com cabeçote fixo, ou dos **disk-packs** mais lentos mas mais econômicos e de uma maior flexibilidade. Os cadastros mobilizam uma capacidade-memória muito importante. Poucos sistemas fornecem um armazenamento inferior a 10 milhões de caracteres e os sistemas mais importantes oferecem atualmente capacidades da ordem de meio bilhão de caracteres, capacidades essas em contínua progressão.

A operação dos cadastros coloca problemas que se encontram entre os mais complexos do **software** das redes de informática. Limitar-nos-emos a mencionar, brevemente, três desses problemas.

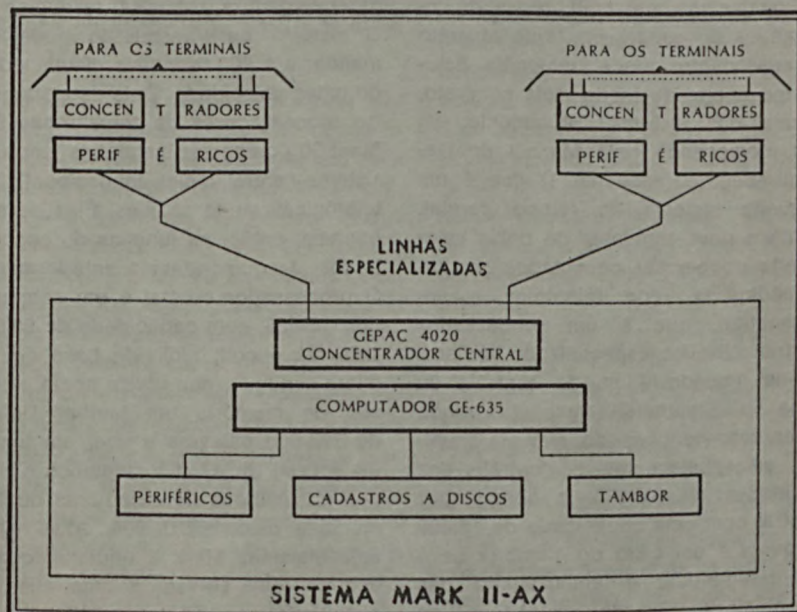
O primeiro acha-se relacionado com a segurança do cadastro. Uma rede extensa pode servir a várias centenas de usuários individuais, que possuam, todos eles, milhares de programas e de cadastros de dados registrados nas memórias centrais. O sistema deve garantir, de modo absoluto, que, em circunstância alguma — mesmo em caso de falhas temporárias de certos elementos do **hardware**, um usuário possa ter acesso, sem autorização, aos cadastros de um outro usuário. Este imperativo conduziu à elaboração de uma série de técnicas, entre as quais as senhas de cadastros, os códigos de identificação de terminais, a escrita automática no espaço-cadastro liberado por um usuário, a redundância do **software** e do **hardware** etc.

O segundo grande problema é o da integridade dos cadastros. Se os cadastros forem destruídos por inadvertência, devido a uma falha do **hardware** ou do **software**, o resultado poderia ser catastrófico para os usuários. Diversas técnicas, atualmente em uso, e especialmente o descarregamento periódico das fitas do conjunto do cadastro e as rotinas de recarregamento seletivo dos cadastros permitem minimizar as consequências de tais incidentes. Entretanto, a proteção das modificações introduzidas nos cadastros desde o último descarregamento não foi ainda totalmente assegurada, a não ser recorrendo-se a processos relativamente trabalhosos e dispendiosos.

O terceiro problema relacionado com a complexidade de operação dos cadastros é o do acesso múltiplo. Em virtude das características físicas do **hardware** dos cadastros, e a fim de minimizar o número de acessos aos cadastros, é absolutamente essencial proceder ao deslocamento de blocos de dados bastante importantes, no interior da zona-memória do usuário, ainda que o programa dêste último só leia ou escreva algumas palavras de cada vez. Além disso, é igualmente essencial permitir a diversos terminais de usuários (devidamente autorizados) ter acesso, simultaneamente, a um mesmo cadastro. Trata-se, em verdade, neste caso, de uma das possibilidades fundamentais de uma verdadeira rede. Mas, suponhamos que dois ou vários terminais, instalados em diferentes locais, desejem escrever no mesmo cadastro, e isto praticamente no mesmo instante. É necessário, portanto, bloquear o acesso a todos os usuários menos um, para impedir que os dados recentemente modificados sejam des-



ESQUEMA 3



ESQUEMA 4

truídos no momento da reinscrição, no cadastro, de um bloco de dados parcialmente atualizados. Esse bloqueio ou aferrolhamento, obriga o sistema a assegurar a verificação de todos os cadastros em curso de processamento, a qualquer momento, o que torna consideravelmente mais complexa a operação dos cadastros. Mas o problema se complica ainda mais quando dois usuários tentam, ao mesmo tempo, processar os mesmos dois cadastros, e o primeiro interditou ao segundo o acesso a um desses cadastros, enquanto o segundo usuário interditou ao primeiro o acesso ao outro cadastro. Esse dilema, conhecido pelo nome de "abraço mortal", apresenta numerosas variantes sutis, e ainda não foi inteiramente solucionado.

OS SISTEMAS EM USO

Examinamos, até aqui, redes de informática no quadro um tanto abstrato de suas quatro zonas funcionais. Estudemos agora, de modo mais concreto, alguns dos sistemas atualmente em uso, começando pelo Mark I da General Electric (esquema 1) que é um pequeno sistema de tempo parcial. Trinta e nove terminais de baixa velocidade podem ser conectados por intermédio da rede telefônica a um Datanet-30, que é um processador de transmissões especializado, de programa gravado. Além do controle da linha o Datanet-30 executa ainda numerosas funções do sistema monitor, e especialmente o controle das atividades. O GE-235, o computador central com uma capacidade de 16.000 palavras e um ciclo de memória de 6 micro-segundos, é encarregado das principais tarefas de compilação, de execução e de edição, e o cadastro de

discos GE-204 oferece uma capacidade de memória de 28 milhões de caracteres. O Mark I é, atualmente, o sistema em tempo parcial de uso mais corrente. Pusemos em uso 36 Mark I em 14 centros espalhados por todos os Estados Unidos, e 22 Mark I em 18 centros instalados na Europa ocidental e em outras partes do mundo. Considerado, geralmente, como o primeiro sistema em tempo parcial que obteve êxito comercial, o Mark I foi produzido em 1964, com a colaboração do Dartmouth College. Nessas mesmas condições foi elaborada a linguagem Básica de John Kemeny. Essa linguagem é atualmente considerada como uma linguagem de programação fácil de ensinar, mas que permite, não obstante, processar problemas complexos.

A segunda rede que examinaremos é um sistema de tempo parcial de grande envergadura, o Mark II (esquema 2). O sistema de transmissão pode comandar até 200 terminais distanciados, de baixa velocidade. Dois de seus quatro processadores de transmissão Datanet-30 podem ser instalados longe do sistema central, a eles ligados por linhas telefônicas muito rápidas. Eles desempenham, então, as funções do concentrador, de que tratamos anteriormente. O processador central é um computador GE-635, com capacidade de 96.000 palavras e com ciclo de base de um micro-segundo, que utiliza como extensão de memória um tambor Univac de 783.000 palavras e com um tempo de acesso de 17 mili-segundos e com até 100 milhões de caracteres de memória a disco DSU 204. Atualmente, sete sistemas Mark II equipam quatro centros, que servem a uma clientela espalhada por todos os Estados Unidos.

O sistema **GE Resource** (esquema 3) utiliza, como o Mark II o **hardware** 635, mas acha-se equipado com um sistema de transmissões com dois ramais, que controlam, de um lado, terminais lentos de teclado e, de outro, impressoras lineares e leitoras de cartões muito rápidas. Um sistema monitor especial, o Gecos III, comanda simultaneamente, unidades periféricas locais, bem como os terminais distanciados, lentos ou rápidos. Os usuários podem passar programas de diálogo, no sistema de tempo parcial, e por grupos de tarefas, no sistema de processamento diferido. Uma multiprogramação integral permite ao sistema alternar o processamento de um grande número de tarefas em tempo parcial e tarefas por grupos, a fim de reduzir o tempo de processamento dos trabalhos menores, e explorar ao máximo os recursos do sistema. Já temos um sistema Resource em utilização comercial e já estão previstos outros.

O esquema 4 representa nosso sistema mais recente, o Mark II-AX. Salvo no que se refere às transmissões, esse sistema difere muito pouco do Mark II, quase que apenas no fato de que o sistema-cadastro, de 200 milhões de caracteres, compreende discos com cabeçote fixo muito mais rápidos. Em compensação, o sistema de transmissão foi inteiramente modificado. O concentrador central é um computador de condução de processamento de tipo Gepac 4020, de 16.000 palavras e com um ciclo base de 1,6 micro-segundo. Está conectado ao 635 por um canal de conexão de memória e comanda todo o tráfego de transmissão do sistema. O concentrador central comanda oito concentradores periféricos, cada

um por meio de uma linha telefônica de 2.400 bits por segundo.

Os concentradores periféricos, que são computadores de comunicação especialmente modificados, com memórias de 8.000 palavras com ciclos de base de 0,9 micro-segundos, podem comandar, cada um deles, até 48 terminais com velocidades de linha que podem atingir a 30 caracteres por segundo. Os concentradores distantes são alimentados, comandados e testados pelo concentrador central, e podem funcionar de modo totalmente autônomo.

Instalamos o primeiro Mark II-AX em agosto último,¹³ em Cleveland, com os concentradores terminais instalados em seis cidades do país. Graças à utilização complementar de multiplexores, para a divisão das frequências, esse sistema serve, praticamente, todas as aglomerações importantes dos Estados Unidos. Além disso, um sétimo concentrador afastado, que ligará, por satélite, os usuários britânicos à rede, já se encontra em Londres e está sendo submetido aos últimos testes. Uma ligação análoga, por satélite, em Paris, está em estudo. Prevemos a instalação de um certo número desses sistemas no decorrer deste ano¹⁴ e do ano próximo.

APLICAÇÕES

Se bem que esta explanação tenha como tema central a tecnologia das redes de informática, gostaríamos de assinalar os tipos de **aplicações** atualmente em prática, nesses sistemas.

Em primeiro lugar, os **estudos técnicos (engineering)**: solução dos problemas de análise de redes elétricas,

13 e 14. 1969. (N. do T.)

análise dos processos químicos, análise e concepção das estruturas, análises hidráulicas, concepção de máquinas e geometria coordenada. Conforme já observamos, são, estes, alguns exemplos das possibilidades oferecidas ao usuário para elevar sua produtividade, graças à rapidez das respostas e à continuidade do diálogo obtido com uma rede de informática.

Em segundo lugar, os **estatísticos** utilizam-se de assistência prestada por esses serviços para a criação e a interpretação de dados experimentais, elaboração de técnicas de estatística **standard**, tais como a regressão, a análise dos fatores e a análise das variantes na simulação Monte-Carlo do comportamento estatístico dos modelos operacionais, bem como para tarefas tão terra-à-terra como a coleta dos dados, o armazenamento, a edição, a tabulação e a mostragem gráfica.

Em terceiro lugar, a **planificação e o controle dos recursos**: utilização da programação linear e das técnicas de transferência e de distribuição associadas, e mais particularmente exploração de possibilidades tais como a edição **on line** e a passagem de pequenos ensaios programados, em forma de diálogo rápido, seguido pelo desenrolar de programas mais importantes no mesmo sistema, mas com execução diferida por grupos.

Em quarto lugar, a **previsão e a planificação de emprêsas: marketing**, previsões econômicas, análise dos riscos, análise do caminho crítico, simulação de projetos e elaboração de modelos gerais. O sistema constitui um laboratório aberto ao diálogo, no qual novas idéias podem ser elaboradas e testadas rapidamente, com a participação e

as contribuições simultâneas de numerosas pessoas.

Em quinto lugar, a **planificação da fabricação, o controle de produção e de qualidade**: programação do controle numérico, estimativa das cargas dos equipamentos, da produção e dos preços de custo, elaboração de gráficos de controle de qualidade, análise dos limites do controle e determinação das dimensões das amostras.

Em sexto lugar, a **análise financeira**: custos de produção, investimentos, **cash flow**, orçamento e análise das depreciações e das amortizações.

Evidentemente, os sistemas de redes internacionais que estamos implantando tornarão possível uma gama de aplicações inteiramente novas. Algumas dessas aplicações, como, por exemplo, o registro das encomendas, o controle dos estoques e a computação da produção em organizações com várias unidades de produção podem ser previstos para um futuro muito próximo.

TENDÊNCIAS FUTURAS

Isto nos conduz ao último tema desta explanação: as tendências futuras da tecnologia das redes. No que se refere aos **terminais**, há dois setores nos quais prevemos desenvolvimentos particularmente interessantes, para os próximos anos. Primeiro, o campo dos pequenos terminais econômicos. O exemplo mais significativo é o próprio combinado telefônico, com teclado em lugar do disco e uma resposta por síntese vocal, na saída. A despeito das limitações evidentes que apresentam, esses aparelhos dão resultados satisfatórios em matéria de entrada de dados e de consulta; além disso, custam

quase duas vezes menos que os teletipos mais baratos. Terminais muito econômicos oferecem um atrativo especial, na medida em que permitem ao consumidor utilizar os serviços do computador. Muitos são os que antevêm como possível um setor importante de serviços individuais, sem falar nas prestigiosas máquinas de somar, para auxiliar as donas de casa a fazer suas contas e as crianças a resolver seus problemas de aritmética. Imaginem, por exemplo, um serviço de cadastros tipo "SVP", que, conforme a estrutura de suas perguntas, os ajudasse a encontrar um apartamento, um bom negócio, um emprego, um restaurante interessante ou um local agradável onde passar as próximas férias. Imagine um serviço de ensino a domicílio, com uma vasta gama de cursos especialmente programados com perguntas e respostas, destinados aos adultos, e uma série completa de exercícios para os estudantes, transformando os deveres em uma atividade muito mais rendosa, adaptada ao ritmo, às capacidades e às necessidades particulares de cada aluno. O segundo campo de desenvolvimento dos terminais é o da arte gráfica. Prevemos a aparição de um certo número de dispositivos, entre os quais:

- **terminais de composição fotográfica**, que utilizarão a rede para obter e editar um texto; ademais, que produzirão uma matriz inteiramente marginada em quaisquer tipos de caracteres, com diferentes talhes, em negrito e em itálico...

- **consolos de visualização gráfica**, que terão uma lógica¹⁵ e uma memória suficientes para gerar segmentos, arcos e outros elementos gráficos, sob o controle de subprogramas registra-

dos no sistema central, e possibilitando gerar figuras complexas;

- **impressoras de transmissão direta de imagens**, utilizando as técnicas xerográficas e eletrostáticas, que lerão, bit por bit, a imagem mostrada em uma tela catódica, a fim de imprimir, segundo seja pedido, um documento para uma decisão de grau elevado.

Nenhuma dessas possibilidades é nova, mas atualmente esses terminais gráficos são muito dispendiosos e de oferta limitada. Dentro de alguns anos, serão moeda corrente, e pouco mais caros que os teletipos atuais.

No campo das transmissões, creio que a inovação mais espetacular será a integração de sistemas locais e regionais com redes de computadores múltiplos, graças aos quais o terminal do usuário, em qualquer ponto da rede, poderá ter acesso a qualquer dos computadores dessa rede, e, de um modo mais geral, um programa, passando por qualquer computador da rede, poderá ter acesso a cadastros ou criar novos programas em qualquer outro computador. Graças à utilização combinada de ligações via satélite e de linhas terrestres, bem como à criação de centros de troca de dados, essas super-redes cobrirão primeiro os Estados Unidos, depois a Europa ocidental e por fim uma grande parte do mundo.

Essas redes proporcionarão progressos espetaculares nas atividades logísticas em grande escala — remessa, controle de balanços comerciais, intercâmbio de informações técnicas etc. Na medida em que as estruturas dessas redes forem universais, será

15. Dispositivo eletrônico que determina quais as instruções que um computador pode executar. (N. do T.)

possível, pela primeira vez, desenvolver aplicações de teleprocessamento de modo **progressivo**, fundado no princípio de tentativas, e experimentar, economicamente, idéias novas.

As redes intercontinentais dêsse tipo podem parecer-nos remotas, hoje em dia. De fato, temos a impressão de que a maior parte das importantes aplicações do futuro são absolutamente imprevisíveis e que mesmo as aplicações logísticas, que parecem ser evidentes, levarão muitos anos para se desenvolver e para serem utilizadas. Mas não devemos esquecer que o impacto da divisão das cargas por várias zonas horárias deve compensar de modo significativo o aumento do custo das comunicações, ainda que a rede seja utilizada para serviços locais. A interconexão se torna quase um subproduto. Isto nos torna muito otimistas quanto à realização dessas super-redes.

No que diz respeito ao **processamento central**, prevemos três tendências principais. Primeiro, pode-se prever, sem errar, que a capacidade do sistema central aumentará consideravelmente. Uma das condições essenciais para a flexibilidade das redes universais é a de que nenhuma aplicação deve requerer mais que uma pequena fração da capacidade da rede. Em consequência, o aumento da envergadura das redes requer um acréscimo substancial do rendimento da unidade central. As redes universais de grande envergadura, atualmente existentes, têm um limite máximo de cerca de 100 utilizadores ativos. Essa cifra deveria, cremos, mais que duplicar, nos próximos anos.

Em segundo lugar, a disponibilidade e a confiabilidade da estação cen-

tral serão objeto de uma atenção toda especial. Hoje, poucos sistemas comerciais de uso universal atingem um nível de disponibilidade global que ultrapasse 97% ou 98%, e o tempo médio que decorre entre duas interrupções de uma certa duração não é, certamente, superior a 6 ou 8 horas. Numerosas aplicações importantes exigirão uma disponibilidade da ordem de 99,9% ou interrupções acumuladas inferiores a oito horas por dia, e um tempo médio entre as interrupções medido em dias. Essas exigências serão muito provavelmente satisfeitas graças a sistemas centrais modulares, constituídos a partir de conjuntos de computadores múltiplos de acoplagem livre, capazes de configurações dinâmicas, bloqueando automaticamente os componentes provisoriamente não utilizáveis, o que acarretará um decréscimo da capacidade, mas garantirá um serviço permanente e uniforme.

Em terceiro lugar, cremos que os futuros sistemas monitores terão uma envergadura suficiente para suprimir totalmente a distinção entre o tempo parcial e o processamento por grupos à distância. Essas modalidades de operação serão apenas dois elementos de um **continuum** de recursos e de prioridades e o usuário poderá fazer o levantamento prévio da combinação de resposta-capacidade-memória-velocidade de terminal etc. que mais se adapte a suas necessidades e a seu organismo.

No domínio do armazenamento, como no processamento central, a capacidade e a confiabilidade realizarão progressos consideráveis. As necessidades de capacidade referentes às memórias a disco atingirão provavelmente

te — para as grandes redes — 10^9 octets, pelo menos, e mesmo 10^{10} octets. Para permitir os recarregamentos de cadastros e satisfazer os outros imperativos relacionados com volumes importantes para uma baixa frequência de acesso, esses sistemas necessitarão das memórias de arquivamento lentas, de capacidade dez vezes superior à das memórias anteriores. Esses sistemas terão uma confiabilidade elevada, graças à conservação seletiva dos cadastros e à atualização das informações, bem como a um dispositivo de retomada e de reinício automático, que recolocará os cadastros em seu estado anterior correto, em caso de erro ou de contaminação acidental pelos próprios programas dos usuários.

Essas melhorias, associadas à criação de estações centrais de computadores múltiplos, somente poderão ser obtidas através de uma modificação fundamental da relação entre as unidades de processamento e o sistema de cadastros. O controle do acesso ao cadastro e a determinação das posições deste último não mais serão confiadas ao sistema central, mas a processadores de cadastros, sistemas autônomos inteiramente responsáveis pela operação dos cadastros, e que

funcionarão, em verdade, como supervisores, exercendo uma autoridade absoluta sobre o processamento dos pedidos de constituição, ou de destruição de cadastros, e o dos pedidos de leitura e de escrita nos cadastros existentes, pedidos emitidos pelos diferentes computadores de uma estação central complexa.

A maior parte dessas modificações sobrevirá muito rapidamente. A tecnologia de base já foi, praticamente, adquirida, e vários desses desenvolvimentos já atingiram o estágio dos testes operacionais. Dentro de cinco anos, veremos redes de informática intercontinentais, que terão atingido a maturidade, servindo a dezenas de milhares de usuários, que se comunicarão entre si. Essas redes caracterizar-se-ão pela ampliação de seus serviços, por uma confiabilidade ótima e por um custo altamente competitivo. Disto resultará, para as indústrias da informática e das transmissões, uma avalanche impressionante de aplicações, de possibilidade e de produtos inteiramente novos, com inumeráveis mercados, bem como uma modificação irreversível das características do processamento e das transmissões convencionais. E isto será apenas o começo.

Funcionalidade Política e Eficácia Administrativa

Três Modelos de Administração Pública Latino-Americana

ROGÉRIO FEITAL PINTO *

(Fonte: International Review Administrative Sciences)

Tradução de Jair Gramacho

INTRODUÇÃO

A elaboração do presente artigo deve-se a um sem número de razões. A principal delas, porém, é a convicção de que os instrumentos analíticos modernos da ciência política podem propiciar uma inestimável contribuição para a administração pública como disciplina nos países em desenvolvimento. Outro fator de motivação é a alarmante desconsideração com respeito à dimensão política da administração pública por parte da América Latina e, em particular, pelos cientistas sociais brasileiros. Causa de grande preocupação é fato de que esta desconsideração parece prevalecer tanto no domínio acadêmico como entre os profissionais envolvidos com a administração pública aplicada¹. É também fonte de motivação o fato de que um razoável número de cientistas sociais tenha levado a cabo estudos nesta mesma linha e com o mesmo interesse deste nosso. Parece oportuno, aqui, re-

visar a contribuição pertinente desses autores².

O reconhecimento da grande necessidade de pesquisa empírica sobre a natureza sócio-política das burocracias

* O autor, M.A. em Ciência Política pela Universidade de Carolina do Norte, Estados Unidos, é atualmente especialista de Administração Pública do quadro da Unidade de Administração Pública do Departamento de Negócios Econômicos da Organização dos Estados Americanos.

1. Será revisto, mais adiante, neste ensaio, um número de trabalhos de autores nativos sobre o status da administração pública latino-americana. Esta revisão parece dar substância a esta proposição. Uma revisão dos currículos de administração pública nas numerosas escolas especializadas em toda a América Latina indicará o tomus do pensamento acadêmico com relação à administração pública como disciplina.

2. Joseph La Palombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton University Press, 1963), é, talvez, o vade mecum do campo, juntamente com Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston, Houghton Mifflin, 1964).

dos governos latino-americanos tem propiciado um bom número de estudos que são pertinentes a este contexto. O mais relevante desses estudos parece ser o trabalho de Robert Daland intitulado *Brazilian Planning*³. Este é uma revisão bastante acurada do envolvimento político do planejamento governamental no Brasil. Daland passa em revista a política e a administração do planejamento, ao nível do governo federal, através de todo um período de vinte anos. Este estudo é particularmente importante porque, entre outras contribuições, é mais que prodígio em sugestão de padrões de comportamento político da burocracia federal brasileira.

Outro autor que forneceu contribuição significativa ao contexto do presente estudo é Lawrence Graham⁴. Este autor ensaia o uso de instrumentos de análise política numa pesquisa sobre o serviço público civil brasileiro.⁵ Investigando um aspecto da burocracia brasileira, Graham pretende chegar a uma melhor compreensão do sistema político brasileiro. Explorando os estilos políticos de diversos regimes brasileiros, esse estudo tenciona esclarecer o comportamento burocrático de uma agência governamental determinada.⁶ Graham analisa a experiência brasileira de reforma de seu serviço federal civil e tenta demonstrar as inter-relações que têm existido entre as idéias e os conceitos sobre os quais têm operado o serviço público federal civil. A hipótese básica no trabalho de Graham é enunciada da seguinte maneira:

"A tentativa de reformar o serviço civil federal brasileiro pela adoção de políticas de pessoal de estilo americano levou a um sistema que se carac-

teriza por um alto grau de formalismo no qual há uma considerável discrepância entre as normas e a realidade. Relacionado com esta brecha entre as políticas e as práticas do pessoal público civil há uma variedade de padrões heterogêneos e abrangedores. Esta situação, que corresponde ao modelo de sociedade prismática de Riggs, resulta de três variáveis independentes: (1) infra-estrutura política sobre a qual o sistema civil se baseia; (2) uso de normas que condicionam o comportamento administrativo exógenas ao sistema sócio-político, e (3) aplicação de técnicas administrativas científicas sem atenção adequada para com os pre-requisitos funcionais do sistema existentes e sem suficiente consideração com respeito aos elementos humanos"⁷

Para as finalidades do presente trabalho o ponto de maior relevância no estudo de Graham é a associação que ele faz entre os desenvolvimentos conceituais de administração pública e as funções do subsistema político sobre o qual se baseia o serviço federal civil.

3. Robert T. Daland, *Brazilian Planning: Development Politics and Administration* (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967).

4. Lawrence Graham, "Clash Between Formalism and Reality in the Brazilian Civil Service". Dissertação de doutorado ainda não publicada, University of Florida, 1965.

5. Um trabalho similar sobre o desenvolvimento institucional do DASP foi levado a efeito por Gilbert Siegel. *The Vicissitude of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP* (Los Angeles, University of Southern California, 1966).

6. Graham parece partilhar de algumas das preocupações básicas do presente estudo, quando declara: "A deficiência básica da escola de administração científica no Brasil tem sido sua negligência das bases de perspectiva desde as quais ela tem operado e não testar empiricamente os princípios que tem afirmado". Graham, op. cit., pág. 107.

7. Graham, op. cit.

Com referência ao desenvolvimento da administração pública como uma disciplina, no Brasil, Graham mostra que a elite intelectual reformadora, composta em sua maior parte de burocratas técnicos, identificava sua autoridade com a autoridade do executivo federal e se encontrava grandemente isolada das forças sociais em ascensão no Brasil⁸. Graham conclui com uma nota mais que favorável para o presente artigo:

"Dada esta íntima interação entre administração pública e política no Brasil, podemos concluir que para o Brasil os conceitos e idéias desenvolvidos na ciência política, principalmente aqueles compreendidos no âmbito da administração e governo comparados, têm muito a oferecer para a compreensão da natureza do sistema administrativo brasileiro."⁹

É bastante encorajador que um razoável número de cientistas sociais latino-americanos venha desenvolvendo um interesse nas necessidades de pesquisa que é crítica para as ciências sociais.¹⁰ O mais impressionante de todos os esforços de pesquisa empírica pelos cientistas sociais brasileiros, com participação no contexto deste trabalho, é o estudo de Kleber Nascimento sobre reforma administrativa no Brasil.¹¹ O trabalho de Nascimento administra uma valiosa contribuição a esta tese, não tanto pelos achados que revela como pela excelente prática metodológica de pesquisa social que representa. O estudo é uma análise comparativa de reforma planejada focalizado sobre a orientação da autoridade e a percepção temporal dos burocratas brasileiros e norte-americanos. A estratégia metodológica consis-

te de uma tentativa de identificar a compatibilidade de dois conjuntos de variáveis: (i) aquelas exigidas por aquilo que o autor identifica como o padrão estratégico predominante de proposta modificação administrativa, e (ii) aquelas variáveis que prevalecem no comportamento de uma amostragem selecionada de burocratas brasileiros. Faz depois uma correlação subsequente com burocratas norte-americanos.

Embora as revelações originárias do estudo de Nascimento dificilmente possam ser consideradas "revelações arrasadoras",¹² ele descobre que uma dimensão de valor baseada em crenças, suposições e preferências parece predominar no padrão prevalecente de reforma administrativa proposta no Brasil. O autor chega a demonstrar que há uma incongruência entre o padrão

8. V. Siegel, op. cit. para o DASP durante o regime de Vargas.

9. Pode ter havido outros esforços similares por outros escritores latino-americanos. Contudo, este estudo se concentra nos autores brasileiros já que diz respeito ao Brasil. Vide e.g.: *Studying the Venezuelan Polity: Explorations in Analysis and Synthesis* (Caracas, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology and Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, 1966). Este é um excelente trabalho de pesquisa sobre os aspectos políticos do desenvolvimento econômico.

10 e 11. Kleber T. Nascimento, "Change Strategy and Client System: Administrative Reform in Brazil", dissertação de doutorado ainda inédita, University of Southern California, 1966.

12. Um crítico do trabalho de Nascimento declarou que a maior falha dessa empresa é que ela se põe num longo e sofisticado objetivo de pesquisa que dilui as descobertas relativas ao comportamento dos burocratas brasileiros. Essas descobertas, entretanto, não podem ser relacionadas com nenhum outro campo de conhecimento. Isso pode ser verdade, mas deve ser assinalado aqui, que desde o ponto de vista da boa orientação erudita, as descobertas não valem nem a metade dos meios metodológicos que a elas conduzem.

estratégico de reforma e o sistema ciente. Ele atribui os fracassos das tentativas reformistas a essa incompatibilidade. O estudo de Nascimento é eminentemente comportamental e sua estruturação teórica origina-se predominantemente dos domínios psicológicos da administração pública. O autor, contudo, não finaliza com um retrato comportamental do burocrata brasileiro como ele mesmo afirma no final do trabalho. Antes, apresenta algumas características do comportamento burocrático brasileiro com referência à orientação da autoridade e à percepção temporal em comparação com uma amostragem de burocratas norte-americanos. Por estas duas razões o enfoque do estudo é extremamente estreito. Seria interessante uma correlação entre os achados comportamentais de Nascimento e alguns aspectos da cultura política brasileira.¹³

Outro cientista brasileiro que tem indicado seu conhecimento quanto ao impacto que os fenômenos políticos têm sobre os negócios burocráticos é Celso Furtado. Embora seus numerosos escritos sejam na maior parte sobre problemas econômicos, em seus trabalhos mais recentes ele tem também revelado interesse pelos instrumentais teóricos da análise sócio-política.¹⁴ Numa ampla tomada de vista do desenvolvimento econômico, Furtado tenta identificar alguns dos condicionantes políticos do crescimento econômico brasileiro. A essência de sua hipótese é que a industrialização brasileira ocorreu como um resultado de políticas inspiradas principalmente pela tradicional aristocracia exportadora brasileira. Damos aqui alguns excertos de um dos trabalhos de Furtado que bem reflete

sua percepção do desenvolvimento político:

"É à falta de uma classe industrial inspirada ideologicamente e politicamente ativa que devemos atribuir em grande parte a lentidão do progresso para a modernização do sistema político brasileiro... As querelas entre os líderes do executivo permanentemente sujeito a pressões das massas, e o Congresso, centro do poder das classes dominantes, têm sido uma constante da política brasileira nos últimos anos e não passam de apenas um sintoma mais visível de um profundo conflito interno que vicia todo o processo político. Assim as pretensões desenvolvimentistas do executivo são traduzidas em planos para as obras públicas, alvos de investimento e etc. que refletem compromissos com as demandas das massas."¹⁵

Antônio Guerreiro Ramos e Nelson de Mello e Souza são talvez os únicos cientistas sociais brasileiros com um acentuado interesse pela administração pública.¹⁶ Ramos, que tem publicado abundantemente sobre sociologia e po-

13. De fato, o próprio Nascimento considera ser esta uma brecha que seu estudo não cobre. A uma certa altura de seu trabalho, ele declara: "Obviamente, o destino de qualquer tentativa de mudança depende de muito mais variáveis, como por exemplo o suporte político". Nascimento, op. cit., pág. 256.

14. Celso Furtado é um escritor bastante prolífico. No presente contexto a referência diz respeito ao seu "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", 41 International Affairs (Abril, 1965). Também pertinente é seu Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961). Este é principalmente uma discussão das teorias e história do desenvolvimento econômico, e dos obstáculos à industrialização.

15. Celso Furtado, "Political Obstacles to Economic Growth", pág. 259.

16. Ambos autores estavam na faculdade da Escola Brasileira de Administração Pública ao tempo deste escrito.

lítica brasileiras, ¹⁷ seria descrito como mais exatidão como um sociólogo político, em vez de um cientista político. Esta distinção é importante porque o interesse principal de Ramos, como se reflete em seus escritos, é pelas inter-relações entre as estruturas classistas e os fenômenos políticos. ¹⁸ Ele labora extensivamente sobre o estruturamento teórico weberiano, e assegura que a função administrativa do governo deve ser compreendida primariamente em seu cenário sociológico e antropológico e, depois, desde as perspectivas jurídicas e tecnológicas. O envolvimento ativo de Ramos na política brasileira deve concorrer para a natureza polêmica de seus escritos. Esta abordagem polêmica pode também ter minado o potencial analítico de seus trabalhos.

Mello e Souza, embora não tão profícuo quanto Ramos, tem trazido contribuições interessantes para a abordagem sociológica da administração pública. ¹⁹ Ele também faz largo uso das categorias burocráticas de Weber em seus principais trabalhos sobre administração pública. ²⁰ Em seu artigo "Desenvolvimento Econômico e Administração Pública", ele usa o conceito de funcionalidade latente do sistema político para validar tendências na burocracia governamental brasileira. Mello e Souza sugere que o sistema administrativo brasileiro é primariamente um sistema paternalístico e dependente do ambiente político externo. Isto, diz o autor, não deve ser considerado patológico a não ser se comparado com os padrões aplicados às sociedades desenvolvidas. Afirma posteriormente que a burocracia governamental brasileira tornar-se-á mais efetiva como consequência do desen-

volvimento sócio-econômico global.²¹ Para Mello e Souza o desenvolvimento das burocracias governamentais de sociedades em transição é uma questão de curso evolucionário. Não parece cético quanto à reforma planejada. ²² São as seguintes as razões pelas quais Mello e Souza explica a desconsideração da ciência política no estudo da administração pública como disciplina no Brasil:

(a) tentativa por parte daqueles que escrevem sobre administração pública tradicional de separar administração

17. Alguns de seus trabalhos incluem: *A Crise do Poder no Brasil* (Rio de Janeiro: Zahar, 1961). *A Redução Sociológica* (Rio de Janeiro: Zahar, 1958). *Mito e Verdade da Revolução Brasileira* (Rio de Janeiro: Zahar, 1963). Seu trabalho mais recente, *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: Elementos de uma Sociologia Especial de Administração* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966), é uma boa síntese dos conceitos sociológicos pertinentes ao estudo da administração pública.

18. Isto é particularmente verdade quanto ao seu *A Crise do Poder no Brasil*, onde ele inter-relaciona as bases do poder do sistema político brasileiro com a estratificação de classes.

19. Seus principais trabalhos são: Nelson M. Souza e Breno Genari, "A Experiência Brasileira de Planejamento Governamental", a ser publicado pela OEA, estando os manuscritos com o Departamento de Negócios Econômicos; e "Public Administration and Economic Development", in Robert T. Daland (ed.), *Perspectives of Brazilian Public Administration* (Los Angeles, University of Southern California, 1963).

20. Vide Max Weber, *Theory of Social and Economic Organization* (New York, Oxford University Press, 1947), pág. 341.

21. Robert T. Daland (ed.), *Perspectives of Brazilian Public Administration* (Los Angeles, University of Southern California), pág. 148.

22. Sobre reforma organizacional planejada vide, entre outros, os seguintes trabalhos: Garth N. Jones, "A Set of Working Documents", Los Angeles Center for Research in Public Organization, School of Public Administration, University of Southern California, 1964; *The Planning of Change* (New York, Rinehart, 1961).

de política; (b) a recente ênfase na sociologia para explicar as falhas da abordagem técnica para a análise de problemas administrativos; (c) devido ao domínio, nos programas de assistência técnica, de uma orientação de "escola de comércio" para os problemas de administração pública.

1. O MODELO DOS AUTORES ESTRANGEIROS

Considerável especulação tem ocorrido com referência à "orientação de escola de comércio" para a administração pública na América Latina. Nada obstante a justeza de inúmeras explicações para essa tendência, oferecidas por diversos estudiosos estrangeiros, as seguintes parecem as mais pertinentes: primeiro, o objetivo imediato dos profissionais e estudiosos latino-americanos envolvidos com a administração pública parece ser predominantemente o treinamento de burocratas e reforma administrativa planejada²³. Estes objetivos pedem uma abordagem orientada para a solução de problemas, e serve para afastar esses acadêmicos de uma abordagem interdisciplinar para a administração pública. Uma abordagem interdisciplinar tenderia a realçar o potencial da disciplina como método de inquérito social em vez de concentrar sobre arcabouços normativos destinados a resolver problemas administrativos de burocracias de governos desenvolvimentistas. ²⁴ Segundo, o fato de que, na América Latina, a maior parte dos esforços acadêmicos para se chegar a uma melhor compreensão das burocracias governamentais está nas mãos de indivíduos de orientação fortemente voltada para a solução de problemas herdada de suas próprias

experiências burocráticas. ²⁵ Isso responde também pelo quase institucio-

23. A este respeito John Honey oferece-nos uma visão desalentadora: "Quanto às escolas e institutos de administração pública na América Latina, podem ser caracterizadas como bastante modestas em termos de recursos financeiros, facilidades físicas, profundidade e qualidade dos quadros, amplitude e variedade dos currículos, extensão e qualidade da pesquisa. Isso não deve surpreender, pois a grande maioria é relativamente nova. Esses estabelecimentos estão trabalhando num campo pouco compreendido e são forçados pelas necessidades à concentração quase sempre em matérias do tipo técnico. Conquanto todos tenham aspirações de oferecer programas para executivos mais altos, poucos têm podido fazê-lo. A pesquisa tem se restringido em grande parte ao ajuntamento de dados para fins de ensino e para projetos de assistência técnica". *Strategies for Public Administration Development. A Report to the Ford Foundation*, March 28, 1966, pág. 57. Parece também que na América Latina, tanto o treinamento de burocratas "on-the-job" como os programas de formação com ênfase na administração pública são orientados para a capacitação de executivos. A formação com enfoque em áreas de política administrativa parece ser secundária à formação nas técnicas modernas de administrar.

24. Albert Sommit, "Bureaucratic Real-politic and the Teaching of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. XVI (1956). Este autor sugere ter ocorrido fenômeno similar nos Estados Unidos. Argumenta com base de que as políticas foram excluídas da administração pública nos escritos dos primeiros anos de 50.

25. Algumas indicações de mudanças prospectivas nessa tendência podem ser encontradas em: Centro de Pesquisas, Fundação Getúlio Vargas, Boletim do Centro de Pesquisas (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, julho de 1965). Embora a agência patrocinadora desse centro de pesquisa seja muito orientada para os negócios, o programa de pesquisa desse centro está tentando outra orientação para seu trabalho que não a dos escritos eruditos tradicionais e tem produzido valiosas pesquisas comportamentais, a maioria delas na forma de "case-studies" da administração pública brasileira. Ao afastar-se do comportamento tradicional no estudo da administração pública, o currículo de formação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) evoluiu gradativamente no sentido de enfatizar o processo administrativo de tomada de decisão em áreas críticas de política governamental. Além de cursos que enfocam as funções clássicas da administração, esta escola oferece cursos em tomada de decisão administrativa. Sua orientação acadêmica pode ser considerada como algo pioneiro na América Latina.

nalizado ressentimento quanto à política sob a alegação de que esta é por natureza complexa e má.²⁶

O interesse pelas tendências da administração pública científica na América Latina, e no Brasil em particular, é compartilhado por um bom número de cientistas sociais. Esses autores também sugerem como a adoção da análise política pode trazer uma valiosa contribuição aos esforços dos estudiosos nativos da América Latina que se aplicam à administração pública.

A "orientação de escola de comércio", que parece prevalecer na administração pública latino-americana, tem servido para manter o estudo da ciência política fora dos currículos de administração pública.²⁷ Em verdade, ciência política, tal como é concebida em termos da escola norte-americana, quase que não existe na América Latina. Uma exceção deve ser feita a esta generalização. Recentemente adotou-se um "new look" em ciência política na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), no Chile, e no Departamento de Ciência Política da Universidade de Minas Gerais, Brasil. Estas duas instituições vêm se aplicando ao trabalho pioneiro na formação de cientistas políticos, bem como em programas de pesquisas.²⁸

Herbert Kaufman sugere três grandes áreas no estudo da administração pública: "(a) a estrutura interna e a relação das agências públicas; (b) os fatores que determinam o que essas agências vão ou não vão fazer, com correlação entre seu comportamento e as estruturas de poder na sociedade, e (c) as relações entre essas agências e o povo ao qual elas pretendem regu-

lar ou servir". O "status" da administração pública na América Latina parece aproximar-se da primeira categoria de Kaufman e distancia-se consideravelmente da segunda e da terceira.²⁹

26. Sobre os tópicos gerais de política e administração, chamamos especial atenção, entre outros trabalhos, para *The Administrative State*, de Dwight Waldo (New York, Ronald Press, 1948). Waldo revê a evolução da administração pública nos Estados Unidos de uma perspectiva que sugere uma íntima ligação de cada capítulo do "Movimento Administrativo" com um capítulo sobre a evolução do pensamento político naquele país. Para uma leitura geral v. Claude E. Hawley e Ruth G. Weintraub (eds.), *Administrative Questions and Political Answers* (Boston, Van Nostrand, 1966).

27. O estudo da ciência política praticamente não existe na tradição acadêmica da América Latina. O que nas universidades se ensina como "Ciências Políticas e Jurídicas" é principalmente teoria do estado combinada com filosofia política. Esta tendência parece ser um resíduo da influência francesa na cultura e na erudição da América Latina. No Brasil, por exemplo, uma das poucas instituições implicadas com o estudo da ciência política é o Instituto de Direito Público e Ciência Política. Este instituto, que é bastante orientado para os estudos jurídicos, publica um jornal de interesse para o estudioso no campo e interessado no Brasil: *Revista de Direito Público e Ciência Política*, sob a orientação editorial do internacionalmente conhecido Themístocles Cavalcanti.

28. Ambas as instituições mantêm contactos académicos com departamentos norte-americanos de ciência política. O departamento de Minas Gerais publica o que pode ser considerado como o melhor jornal de política na América Latina, a *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, sob a responsabilidade editorial do renomado Orlando M. Carvalho. Ao tempo da feitura do presente artigo está fazendo seu debut um novo e bastante impressionante jornal de política: *Dados*, sob a responsabilidade editorial de outro renomado cientista social brasileiro, Cândido Mendes. Outro periódico de utilidade para o cientista político é *América Latina*, publicação do "Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais", Rio de Janeiro, Brasil.

29. Herbert Kaufman, "The Sayra Kaufman Outline: A Research Design for a Pilot Study in Comparative Administration", Paper, Comparative Administration Group of the American Society for Public Administration, 1966, pág. 17.

Em conexão com o papel da ciência política na disciplina de administração pública, apresentamos aqui alguns pensamentos de Richardson que dizem respeito ao Brasil em particular, mas que podem também ser aplicados à maioria dos países latino-americanos:

"Ciência política e administração pública não são áreas tradicionais de concentração oferecidas pelas universidades brasileiras. O suprimento de profissionais graduados em ciência política é limitado. Excluindo-se administração pública, indivíduos com graus superiores em ciência política são essencialmente não existentes para um país do tamanho do Brasil. As funções normalmente destinadas àqueles graduados em ciência política, e especialmente em administração pública têm sido historicamente desempenhadas por economistas no Brasil. Os autores brasileiros de ciências sociais, com raras exceções, enfatizam os fundamentos históricos e teóricos independentemente do assunto. Com este "penchant", a teoria política é um tópico favorito para a literatura original ou traduzida.³⁰

Por estas razões sugeridas por Richardson, muito dos escritos sobre ciência política e administração pública é feito por autores com pequena educação formal no campo ou por graduados em Direito, Economia ou outras disciplinas. Um desgosto quase institucionalizado ou talvez falta de adequada estruturação conceitual tem galardoado a comunidade acadêmica brasileira com um legado substancial na forma de altissonantes teorias que reclamam responder pelas realidades sociais e políticas mas que falham por não oferecerem evidência empírica.

Com bastante ironia, o pesquisador irá encontrar um sem número de trabalhos que contêm compilações fabulosas de fatos e teorias sobre fenômenos sócio-políticos. Estes trabalhos, sem embargo, são apresentados de maneira jornalística, onde todos os possíveis vestígios de análise são obliterados por especulações preconceituais de filosofia política. Isto, naturalmente, prejudica seu crédito científico. Esses trabalhos servem como excelente matéria-prima para posterior investigação e aprimoramento, mas são faltos de estruturação teórica indispensável a qualquer inteligência científica a ser deles inferida. Com respeito às falhas na literatura sobre administração pública e ciência política, eis aqui algumas observações de Richardson:

"Há uma ausência de materiais descritivos que tratem da organização, práticas e experiências em todos os níveis de governo. Especialmente grave para o pesquisador interessado no governo brasileiro é a falta de livros completos sobre governo estadual, governo federal, partidos e grupos de pressão e administração pública. As técnicas de pesquisa empregadas por alguns autores criam algumas preocupações. A pesquisa bibliográfica, freqüentemente baseada em bibliografia estrangeira antiquada, com as bibliografias, em algumas publicações recentes, chegando a apenas a década dos 40 ou princípio da de 50, é uma técnica comumente empregada. Só muito raramente um livro reflete trabalho de campo de qualquer tipo. Uma técnica favorita é citar extensi-

30. Ivan L. Richardson, "Political Science in Brazil: A Selected Bibliography". Paper, Comparative Administration Group of the American Society for Public Administration, 1965, pág. 13.

vamente da literatura antiga sobre o assunto. Na verdade, alguns livros são simplesmente uma série de excertos e citações juntadas por um número extremamente limitado de sentenças conectivas do autor. Alguns dos líderes pioneiros do campo e especialmente na administração pública são quase que reverenciados. Embora muitos de seus conceitos tenham sido seriamente modificados, os "princípios" são citados como a inflexível última palavra. O comportamental e o instrumental de outras ciências sociais atingiram muito pouco a literatura da ciência política e da administração pública".³¹

Num inspiradíssimo estudo de título "Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America",³² Clarence Thurber faz um amplo levantamento dos fatores sociais e políticos que causam impacto na administração Pública da América Latina. Este trabalho sugere que os esforços latino-americanos para reformar suas burocracias governamentais para atender às necessidades de desenvolvimento atravessaram três estágios distintos: (a) uma fase orientada para o pessoal, projetada para estabelecer sistemas de mérito mediante a promulgação de leis concernentes ao serviço público civil, estabelecer comissões centrais de pessoal, e criar esquemas de classificação do pessoal; (b) uma fase de atenção aos problemas administrativos em campos de programação, tais como educação, saúde pública e agricultura, e (c) uma fase tendente a focalizar a melhoria da administração em áreas de rendimento fiscal, a administração do desenvolvimento social e outros esforços de planejamento. Os pontos de vista de Thurber quanto à importância

da perspectiva política da administração pública refletem-se no seguinte comentário: "Mais e mais o estudioso tem de buscar nos sistemas políticos e sociais as origens daquilo que poderia ser chamado de patologia da administração pública na América Latina".³³

Com referência à avaliação do *status* das burocracias públicas na América Latina, Thurber sugere a existência de duas tomadas de posição: a da assistência técnica e das ciências sociais. A tomada de posição da assistência técnica apóia-se em certas preocupações segundo as quais o que é importante não é o progresso burocrático

31. Richardson, págs. 48-49.

32. Clarence Thurber, "Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America". Paper, Comparative Administration Group of the American Society for Public Administration, 1966.

33. Thurber, op. cit., pág. 38, citando Martin C. Needler, *Latin American Politics in Perspective* (Princeton, Van Nostrand, 1963) pág. 150: "É possível argumentar que, em seu presente estágio de desenvolvimento, uma burocracia de mérito não seria funcional em vista das necessidades da maioria dos Estados latino-americanos. Do ponto de vista do líder recém-chegado ao poder, por exemplo, o mérito, ou antiguidade pode ser de importância secundária à lealdade como uma consideração ao proceder a nomeações chaves. Isto é certamente o caso se o país tem uma tradição de mudanças violentas de governo... além do mais um sistema de nomeações políticas poderia oferecer vantagens se fosse usado para criar partidos duradouros.

A segurança no cargo leva à complacência, ao passo que os obstáculos ao desenvolvimento social dos Estados latino-americanos só podem ser superados, se de todo, por indivíduos escolhidos por sua devoção aos programas e objetivos dos líderes do governo". A proposição de Needler parece alinhar-se com a seguinte de Riggs: "Um sistema político partidário em desenvolvimento pode exigir nomeações políticas, e um sistema burocrático baseado no mérito pode aumentar o poder burocrático às expensas do desenvolvimento institucional político nos primeiros estágios de crescimento de um sistema partidário". Riggs, op. cit., pág. 129.

já conseguido com relação ao passado, ou se os burocratas em alguns países desempenham um papel importante no processo político. O que importa é, antes, que precisa se fazer, imediatamente, progresso muito maior, bem como garanti-lo para o futuro. À vista daqueles que adotam esta posição, a administração pública na América Latina é arcaica, anárquica e um empecilho para o desenvolvimento. A posição das ciências sociais, por outro lado, considera a burocracia em termos de mais amplas perspectivas políticas, sociais e históricas. Aquêles que adotam esta posição não têm necessariamente um sentimento de obrigação pessoal para ajudar a melhorar a administração pública tanto quanto se sentem obrigados a melhor compreendê-la.

Outra utilíssima contribuição ao presente contexto vem de John C. Honey.³⁴ O relato de Honey endereça-se, em primeira instância, aos funcionários do governo e das universidades latino-americanas, bem como ao pessoal técnico das agências internacionais que operam com a América Latina. Este relato contém algumas sugestões à guisa de uma estratégia para aumentar as capacidades desenvolvimentistas desses governos, com ênfase no papel sócio-político de suas burocracias. A mensagem central do trabalho é um apêlo para que se preste maior atenção ao impacto dos fenômenos sócio-políticos no curso dos

negócios burocráticos. Honey chega mesmo a referir-se à aplicação de conceitos das ciências políticas tais como socialização política e educação cívica. Ele demonstra como esses indicadores podem ser de utilidade ao prescrever um papel desenvolvimentista para as burocracias governamentais na América Latina. Depois de rever e discutir os procedimentos adotados pelas várias agências internacionais que têm a ver com a administração pública na América Latina, Honey passa à avaliação do *status* corrente da administração pública nesses países.

Apresentamos aqui alguns de seus comentários:

"Um requisito estratégico é, naturalmente, desenvolver o interesse e as capacidades de pesquisa de cada país latino-americano no sentido de levar a efeito estudos sobre o processo da socialização política. A sociologia e a economia, como disciplinas, estão tão adiantadas quanto qualquer das ciências sociais na América Latina, particularmente no Chile, no Brasil e na Argentina. Há também muitos outros sociólogos importantes em outros países. Por outro lado, a ciência política como disciplina e, conseqüentemente, como campo de pesquisa é virtualmente desconhecida".³⁵

Honey termina seu relato acentuando a escassez de informação factual

34. Honey, *op. cit.*

35. *Ibid.*, págs. 29-30.

sobre a interação entre política e governo nos países da América Latina.³⁶

Esta breve revisão da literatura revelou algo como um consenso desses autores em torno do **status** corrente da administração pública como disciplina e as tendências intelectuais e profissionais prevalentes na América Latina. Esses autores concordam que a escola de administração científica do início do século XX nos Estados Unidos, identificada com os escritos de Taylor, Willoughby, Goodenow, F. Cleveland, e do francês Fayol, exerceu uma grande influência nos estudiosos latino-americanos de administração pública. Há também um consenso em torno da crença de que este comprometimento com a escola de administração científica serve para dificultar qualquer tentativa no sentido de uma abordagem interdisciplinar no estudo da administração pública. Esses autores oferecem uma espécie de evidência impressionista que sugere que os estudiosos latino-americanos de administração pública, em suas tentativas para compreender as burocracias governamentais de seus respectivos países, não levaram de todo em consideração o total dos fenômenos sócio-políticos que afetam o processo burocrático. Nenhum dos autores, entretanto, ofereceu qualquer evidência sistemática de suas proposições. Nem tampouco explicaram como os estudiosos latino-americanos de administração pública estão a ver a efetividade das burocracias de seus governos. Acharmos que o consenso que encontramos nesses autores pode servir como uma proposição, mas não como um fato sobre o qual se possa construir. A primeira falha de conhecimento que tem de ser preenchida diz res-

peito à visão corrente atual dos intelectuais e estudiosos latino-americanos de administração pública. Se uma evidência sistemática for identificada em apoio ao consenso dos autores que examinamos, mesmo assim será necessário determinar como esses estudiosos latino-americanos estão considerando os obstáculos aos objetivos desenvolvimentistas que estão enfrentando as burocracias de seus governos. Este será o objeto da parte seguinte do presente estudo.

2. O MODELO LATINO-AMERICANO

Esta parte do trabalho pretende rever certo número de documentos sobre a administração pública latino-americana por autores nativos. Esta revisão será sensível aos seguintes aspectos: (a) orientação teórica dos autores e (b) possíveis obstáculos que impedem que as burocracias latino-americanas atinjam os alvos desenvolvimentistas.

Cerca de 30 documentos foram revisados e catalogados nos arquivos da Unidade de Administração Pública do Departamento de Negócios Econômi-

36. Há ainda o número de trabalhos que direta ou indiretamente informaram o presente trabalho. Segue uma breve referência: Saul M. Katz, *The Administration of National Development: Elements of a Framework for the Evaluation of Action Capabilities. A Report to the Department of Economic Affairs of the O.A.S.*, 1964. Numa maneira essencialmente teórica e especulativa, Katz propõe uma abordagem de sistema para o planejamento do desenvolvimento societal. Robert Packenham, "Political Science: An Introduction to Research" in Robert Levine (ed.) *Brazil: Field Research Guide in the Social Sciences*, Institute of Latin American Studies, School of International Affairs, Columbia University Press, 1966, págs. 120/137. Packenham avalia o status da ciência política no Brasil com enfoque nas áreas potenciais de pesquisa. Sua experiência de um ano de pesquisa no Brasil capacita-o a oferecer valiosas intuições nos prospectos da ciência política nesse país; Peter Bell, "Public Administration and Development", in Levine, op. cit., págs. 141/161.

cos da Organização dos Estados Americanos. ³⁷ A maioria desses documentos pode obedecer à seguinte classificação geral de acordo com sua autoria e objetivo declarado: (a) Relatórios de agências governamentais específicas sobre setores administrativos de países isolados, publicados oficialmente pelos respectivos governos ou institutos de estudos ou pesquisa. (b) "Proceedings" de seminários e conferências sobre administração pública latino-americana, incluindo comunicações e trabalhos apresentados pelos participantes desses seminários e conferências, geralmente expertos governamentais em administração pública, altas autoridades do governo e professores de administração pública. (c) Material de ensino usado nas numerosas escolas e institutos de administração pública espalhados pela América Latina.

Para estimar a orientação teórica desses autores revisaremos os conteúdos dos documentos pelo exame dos seguintes elementos: (a) propósito real; (b) escopo; (c) metodologia de pesquisa.

Propósito real: Provavelmente devido ao estilo de apresentação da intelectualidade latino-americana, o propósito real é quase sempre não claramente enunciado. Seus propósitos, sem embargo, condicionam-se indiretamente à sua autoria. Na verdade, a maioria dos documentos é escrita sob o patrocínio dos governos ou de agências internacionais. Muitos documentos são bastante pragmáticos, orientados no sentido da solução de problemas, e atribuem-se uma contribuição para a identificação de problemas comuns da administração pública na América Latina ou num determinado

país. ³⁸ Outros documentos são exclusivamente material de relações públicas, destinados a publicitar as realizações de instituições governamentais.

A maior parte dos programas de administração pública para o desenvolvimento tem sua origem em esforços mais amplos de promoção do desenvolvimento econômico. A tendência em muitos desses documentos, portanto, é enfatizar o papel das burocracias governamentais como implementadores dos planos de desenvolvimento. Há também uma crença prevalente de que as burocracias governamentais têm de seguir um certo modelo de racionalismo e operar sob certos padrões de performance se é que têm de con-

37. A Unidade de Administração Pública dá assistência à CIAP (Comissão Inter-Americana para a Aliança para o Progresso) pela identificação dessas áreas e aspectos da administração pública que representam obstáculos para o desenvolvimento, e pela recomendação das mudanças necessárias. Esta Unidade também promove o treinamento de mão-de-obra para o trabalho administrativo e troca informação e experiência no campo da administração pública. Se os documentos que revistamos são representativos do pensamento corrente com respeito à administração pública por parte dos estudiosos e especialistas latino-americanos permanece questão aberta.

38. Os documentos revistos não representam a orientação técnica da Unidade de Administração Pública. Com efeito, esta Unidade tem se empenhado direta e indiretamente em esforços para modernizar a abordagem à administração pública para o desenvolvimento. Evidência dessa frente de trabalho renovador da Unidade de Administração Pública está contida numa publicação a sair, patrocinada pela Unidade, *Progreso Regional en la Administración Pública para el Desarrollo*, Proceedings and conclusions of the Interamerican Seminar of Buenos Aires, December, 1965. As anunciadas conclusões desse seminário deixaram a impressão de que os obstáculos para a ação desenvolvimentista burocrática estão sendo encarados com realismo. Presentemente, a Unidade de Administração Pública está lançando um programa de cooperação universitária pelo qual procura-se encorajar e apoiar pesquisadores que tenham interesse no estudo da administração pública latino-americana.

tribuir significativamente para o desenvolvimento econômico.³⁹ Tendo em vista este propósito, alguns documentos são simplesmente listas de necessidades e deficiências das burocracias governamentais. Essas avaliações parecem preparadas em vista de um critério apoiado na violação de princípios de administração, e baseado no afastamento do modelo racional de burocracia weberiano. Há também um certo número de documentos preparados por associações profissionais ou científicas de alguma forma relacionadas com a administração pública. Em vista de sua independência, têm uma tendência de pintar as burocracias governamentais latino-americanas num cenário mais amplo e com mais realismo.⁴⁰

Escopo: A maioria desses documentos é explícita quanto ao seu escopo e tentam cobrir o máximo possível, em alguns casos, a burocracia governamental de um país inteiro.⁴¹ Essa tendência no sentido de uma abordagem total e compreensiva pode ser atribuída tanto ao estilo de trabalho da intelectualidade latino-americana, como também à crença generalizada de que, em vista da escassez de informação factual sobre os padrões de comportamento administrativo na América Latina, o melhor ponto de partida está nos estudos globais. Além do mais, alguns desses autores fazem restrições a estudos de escopo muito limitado, sob a alegação de que a falta de informação é tão grande que o estudo microcômico iria se constituir num corpo de conhecimento isolado que não poderia se ligar a nenhuma informação disponível sobre os sistemas administrativos da América Latina. Por estas ra-

zões e talvez outras, há ênfase nas abordagens totais e compreensivas.⁴²

Pelas mesmas razões acima expostas, os estudos examinados tendem a ser tentativas superficiais. Não há consciência explícita de níveis da realidade burocrática. É virtualmente inexistente a conscientização de uma teoria administrativa comportamental. As descrições cobrem predominantemente o nível processual do sistema administrativo, procurando identificar falhas "vis-à-vis" a princípios de boa organização e uma teoria de métodos. Na maioria dos casos, esses estudos manifestam pouca preocupação com o nível de elaboração de políticas das burocracias. A tomada de decisão ao nível político é quase sempre evita-

39. Isso é freqüente e erroneamente considerado como um campo de ciência política comparativa conhecido como administração para o desenvolvimento. Esse campo encara o papel das burocracias governamentais como um instrumento de desenvolvimento num sentido muito mais amplo, compreendendo o desenvolvimento social, econômico e político.

40. Ilustração disso é o conteúdo de um relato da Asociación Uruguaya de Administración Pública, "Implementos para una Reforma Administrativa", 1964. Para evidência do realismo com respeito às barreiras políticas das reformas administrativas, v. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, Presidência da República do Brasil, "A Reforma Administrativa Brasileira: Relatório Final; 1963", pp. 27-29. É um relatório para o Presidente do Brasil.

41. Vide, por exemplo, a série "Administración para el Desarrollo", coletânea de monografia país por país, Departamento de Negócios Econômicos, Organização dos Estados Americanos.

42. Entrevista pessoal com um especialista em Administração Pública do Departamento de Negócios Econômicos da Organização dos Estados Americanos, a 6 de abril de 1967. Não estamos de maneira nenhuma querendo dizer não ser esta uma estratégia adequada de pesquisa, dado o estágio preliminar desse tipo de inquérito nos países da América Latina. Pode ser ou não. Este entrevistado, bem como os seguintes citados no presente estudo, pediram-nos para que ficassem anônimos.

da.⁴³ As razões dêsse evitar são sobretudo doutrinárias e possivelmente outro legado da escola de administração científica. Essa escola sugere a total separação entre o nível de elaboração política e o nível de implementação das burocracias governamentais. Esta separação é inspirada no princípio subjetivo de separação de poderes, o que determina que a política governamental seja assentada no nível político dos governos, um envolvimento, portanto, exclusivo da legislatura e da administração no poder.⁴⁴ Os autores que revisamos parecem se ter apegado vigorosamente a esta teoria e há uma crença ubíqua de que a política é realmente determinada no nível político, e o papel da burocracia é implementar quaisquer políticas determinadas no nível político.⁴⁵

Metodologia de pesquisa: Com muito poucas exceções êsses documentos não constituem buscas empíricas sistemáticas que ofereçam evidência factual das numerosas proposições que apresentam. Qualquer que seja o sustento factual, êste é assistemático e dificilmente representativo de qualquer tipo de generalização digna de confiança.

Com referência aos tipos de evidência, êsses trabalhos parecem apoiar-se significativamente em evidências impressionistas. Impressões adiantadas por burocratas "on-the-job", cujos pontos de vista parecem excessivamente

valorizados e carregados de emotividade, não propiciam muita credibilidade. As poucas fontes indicadas são na maior parte de outros materiais secundários que adotaram comportamentos similares. Isso leva a uma surpreendente uniformidade de pontos de vista por parte dêsses autores. As burocracias governamentais, nesses escritos, raramente são apresentadas em seu cenário sócio-político. O possível impacto das variáveis sócio-políticas sobre o processo administrativo é superado por determinados preconceitos metodológicos que concentram a aná-

43. A lista seguinte oferece uma idéia da ecologia comportamental da elaboração de políticas num cenário burocrático: Chris Argyris, *Understanding Organizational Behavior* (New York, Dorsey, 1960). Este é um manual de análise comportamental de organizações, ilustrado com um dos projetos do autor. Vide também Chris Argyris, *Personality and Organization* (New York, Harper and Row, 1957), que é para nós o mais completo estudo teórico sobre teoria administrativa comportamental. Finalmente, para uma excelente ilustração do impacto dos padrões do comportamento burocrático na elaboração de políticas, sugerimos James Landis, *Regulatory Agencies. A Report to President-elect John F. Kennedy*, 1960. Para um leitor sobre a abordagem comportamental à administração pública, ver Robert Golembewski, Frank Gibson, Geoffrey Y. Cornoge (eds.), *Public Administration* (Chicago, Rand McNally, 1966).

44. F. J. Goodnow, um escritor do início do século passado, identificado com a teoria da separação dos poderes e o papel da burocracia do governo. V.: *Politics and Administration* (New York, MacMillan, 1900). O modelo weberiano também sugere essa distinção.

45. Esta alegação de que a política é estabelecida exclusivamente no nível político é negada e discutida por Herbert Simon, entre outros. Herbert Simon, *Administrative Behavior* (2nd. edition, New York, MacMillan, 1956). No capítulo III o autor argumenta que as decisões políticas baseiam-se tanto em julgamentos de valores como nas ambiências factuais. A tomada de decisão burocrática, ele sugere, é em muitos sentidos uma elaboração de políticas.

lise sobre o nível de procedimento das burocracias.⁴⁶

Os documentos revistos geralmente não relacionam causas e efeitos de performance administrativa. Há muito poucas tentativas de correlacionar a produção burocrática com o comportamento administrativo. A abordagem "descritiva" formal parece predominar sobre a "explicativa". Existe uma plethora dos já clichês clássicos de administração pública que revelam muito pouco. Parece também existir uma crença enraizada entre esses autores de que qualquer violação dos princípios e técnicas de administração de pessoal, orçamento, organização e métodos e administração financeira, constitui um grave impedimento ao papel desenvolvimentista das burocracias governamentais.⁴⁷ Também evidente em todos esses documentos é uma forte tendência no sentido do convencional e da concordância de pontos de vista na caracterização dos obstáculos burocráticos dos governos latino-americanos. Isso parece ser causado pela falta de novos comportamentos de pesquisa que expandissem as capacidades de descobrir fatos desses estudos, bem como a falta de novas frentes de enquête.

A maioria dos defeitos metodológicos encontrados são admitidos pelos próprios documentos. Há, sem embargo, limitações outras que não são de natureza metodológica. Consultores e técnicos experimentados já admitiram ser bastante delicada e escorregadia a elaboração de retratos excessivamente realísticos das burocracias dos países da América Latina. Isso exige trato e sensibilidade extraordinários da parte do consultor. Um consultor muitas

vêzes não toma conhecimento de algumas de suas descobertas na preparação de seus relatos, pois a publicação dessas descobertas pode pôr em perigo a segurança diplomática de sua agência ou mesmo sua própria segurança. Por outro lado, tanto o consultor das agências internacionais como o especialista governamental em administração pública têm de produzir um trabalho na forma de um relato orientado para a ação, de recomendações, ou de um programa de reforma. Esses consultores, por orientação profissional, tendem a interessar-se por aqueles aspectos da administração pública que possam afetar, e conscientemente desconsideram os aspectos sobre os quais eles possam ter pouco ou nenhum impacto. Isso pode ser o responsável pela acentuada tendência no sentido da "solução de problemas" que identificamos nesses documentos. O que muita vez é identificado, pelo estudioso, como falha de acuidade científica da parte

46. Para um ótimo trabalho baseado nas introspecções sociológicas do processo do desenvolvimento burocrático das agências governamentais, sugerimos os seguintes estudos: Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy* (University of Chicago Press, 1955). Blau tenta explicar o impacto da subestrutura social de uma organização sobre o processo burocrático. Ele observa sistematicamente o comportamento social e profissional de burocratas em duas agências governamentais. As descobertas de Blau revelam as características menos conspícuas do comportamento administrativo. Vide, também, no mesmo contexto, Alexander Leighton, *The Governing of Men* (Princeton University Press, 1945). Esta é uma abordagem romaneada para pintar o comportamento burocrático em condições de tensão social.

47. Evidência dessa tendência na avaliação dos obstáculos que a administração pública pode enfrentar encontra em: Ministro Extraordinário para Reforma Administrativa, Plano de Execução da Reforma, um relatório para o Presidente do Brasil, 1963. Um bom número de autores, entre eles La Palombara, Simon, Meedler e Thurber têm apontado e demonstrado como esta tendência pode ser considerada como uma falácia.

dêsses consultores e técnicos, pode muito bem ser as bases de seu realismo e efetividade profissionais.⁴⁸

Descobertas: A rejeição sistemática de política de desenvolvimento e a concentração sobre o nível processual leva êsses autores a considerar os problemas administrativos como uma falha de implementação. A política desenvolvimentista não é o defeito crítico das burocracias latino-americanas, para êsses autores.⁴⁹

A fim de determinar o padrão de variáveis que constituem os obstáculos administrativos para o desenvolvimento, segundo os pontos de vista dêsses autores, vai aqui incluída uma lista dos traços burocráticos mais freqüentes que, nesses estudos, são identificados com a ineficácia governamental. Êsses traços foram divididos em duas categorias: (a) defeitos organizacionais; (b) defeitos não organizacionais.

Defeitos Organizacionais:

- 1) Inadequação de estruturas administrativas e falta de pessoal capacitado para o serviço público civil;
- 2) falta de legislação, regulamentação e códigos, o que torna confusas e desconcertantes as normas e regulamentações administrativas;
- 3) falta de pessoal especificamente treinado em organização e métodos capaz de assessorar nas mudanças de processual que são precisas e supervisionar sua adaptação;
- 4) recrutamento deficiente, baixos salários e insuficiente definição de direitos e obrigações dos empregados do governo;

- 5) distribuição inadequada da carga de trabalho. Em alguns casos, concentração excessiva, em outros, diluição excessiva;
- 6) insuficiente definição de competência e responsabilidades dos funcionários do governo;
- 7) transformação inadequada de planos em distribuição orçamentária de recursos;
- 8) excessivo legalismo nos procedimentos burocráticos, o que os torna vagarosos e lentos;
- 9) subutilização dos recursos humanos;
- 10) falta de unidade e coesão de órgãos administrativos;
- 11) excessivo personalismo de ministros e altas autoridades;
- 12) má organização administrativa dos órgãos encarregados de traçar as políticas;
- 13) desentrosamento entre as agências de planejamento e as agências de implementação;
- 14) insuficientes canais de comunicação dentro da própria burocracia e com o público;

48. Essas introspecções foram manifestadas em diversas entrevistas mantidas com assessores e especialistas de agências internacionais implicadas com administração pública durante o mês de fevereiro de 1967. Um dêsses assessores, intencionalmente, revelou-nos que seu trabalho exigia cem por cento de conhecimento e cinquenta por cento de exposição.

49. O tópico burocracia e elaboração de políticas tem sido amplamente explorado na literatura americana. Dentre os muitos trabalhos recentes, vide, por exemplo: Charles E. Jacob, *Policy and Bureaucracy* (Princeton, Van Nostrand, 1966); Peter Woll, *American Bureaucracy* (New York, W. Norton, 1963); William A. Boyer, *Bureaucracy on Trial* (New York, Bobbs-Merrill, 1964) e o leitor, Francis E. Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics* (Boston, Little Brown, 1965).

- 15) falta de coordenação e controle;
- 16) insuficiente distribuição de competência entre níveis do governo;
- 17) falta de unidade e controle sobre as agências governamentais autônomas;
- 18) excesso de pessoal;
- 19) duplicação de esforços devido à excessiva proliferação burocrática;
- 20) insuficiente definição de quadros e funções.

Os documentos revistos evidenciam que os autores latino-americanos têm uma percepção bastante desenvolvida para os obstáculos não organizacionais à efetividade desenvolvimentista das burocracias governamentais latino-americanas. Essas indicações, contudo, não constituem um padrão de algum tipo já que não são encontradas repetidamente e são referidas menos freqüentemente do que os traços organizacionais.

Defeitos Não Organizacionais:

- 1) as agências encarregadas do planejamento não têm o necessário apoio político para ativar a implementação burocrática;
- 2) excessivas intromissões políticas das legislaturas e altos executivos em negócios estritamente administrativos;
- 3) instabilidade das instituições políticas causando: modificações constantes de políticas; constantes modificações orçamentárias e no planejamento governamental, não permitindo projetos a longo prazo;
- 4) constantes mudanças políticas que impedem a permanência dos talentos burocráticos com o governo, interrompendo assim a continui-

dade dos esforços e minando a iniciativa;

- 5) suborno, falcaturas e outros tipos de corrupção administrativa;
- 6) vagas com um sem número de propósitos;
- 7) falta de cuidado e interesse do serviço para o bem do público;
- 8) real falta de interesse por parte da liderança política para o planejamento da ação administrativa;
- 9) utilização das burocracias governamentais para benefícios políticos.

A evidência revelada, no entanto, não é representativa de uma compreensão completa dos mecanismos subjacentes desses traços não organizacionais que afetam as burocracias governamentais. Esses fatores obstantes são considerados pelos autores nativos simplesmente como fontes de ineficiência administrativa e violações dos princípios e técnicas de administração.⁵⁰ Não há nenhuma tentativa nesses escritos no sentido de enquadrar esses fatos num painel sócio-político mais amplo e analisá-los desde uma perspectiva diferente.⁵¹

50. Ilustração dessa consciência parcial pode ser encontrada em Rio de Janeiro Seminar on Organization and Methods. A Report of the Public Administration Unit, Organization of American States.

51. É bem sabido, por exemplo, que nas sociedades em transição os altos burocratas comissionados com as autoridades do governo exercitam a nomeação política tanto para posições-chaves como para cargos de menor valor. Para alguns dos autores nativos isso talvez represente uma violação de um postulado clássico do sistema do mérito ou uma ação não ética da parte dos funcionários implicados. O preenchimento de cargos em atendimento a favorecimento político, numa estrutura sócio-política, e desde uma perspectiva comportamental não representa necessariamente um produto disfuncional da burocracia em vista de seus objetivos desenvolvimentistas.

Esses achados referentes aos pontos de vista dos autores latino-americanos quanto às burocracias governamentais de seus países servirá para a composição daquilo que será chamado "um modelo latino-americano de administração pública". Os achados revelaram não haver uma completa falta de interesse pelos elementos não organizacionais que afetam a efetividade desenvolvimentista dessas burocracias, como indicaram os pontos de vista de alguns estudiosos estrangeiros que examinamos. Esta revista da literatura latino-americana serviu também para sugerir como os escritores nativos estão considerando os principais obstáculos para o desenvolvimento com respeito às suas burocracias governamentais.

Depois do exame das considerações de alguns estudiosos estrangeiros interessados na América Latina e sua administração pública e compará-las com o pensamento dos autores nativos, é possível uma avaliação mais precisa de como os autores latino-americanos estão olhando os principais obstáculos para o papel desenvolvimentista de suas burocracias governamentais. O **modelo latino-americano de administração pública** pode, portanto, ser enunciado da maneira seguinte: os estudiosos nativos de administração pública latino-americana não têm considerado a funcionalidade sócio-política das burocracias governamentais de seus países devido a um superinteresse pelos sintomas organizacionais que exercem impacto sobre a efetividade desenvolvimentista dessas burocracias.

Embora os sintomas sejam extensivamente explicados nos escritos examinados, as variáveis organizacionais

que afetam a efetividade desenvolvimentista das burocracias governamentais não são especificamente apresentadas. No geral, sem embargo, esses autores parecem preocupados com aspectos administrativos da administração pública, tais como: liderança, doutrina, programa, recursos e estrutura. Daqui por diante referir-nos-emos a estas variáveis como variáveis organizacionais.⁵²

Na opinião dos autores latino-americanos, a capacidade de realização do objetivo desenvolvimentista das burocracias governamentais é uma resultante de uma combinação de variáveis organizacionais. Para esses autores, quando uma agência governamental adota certas formas organizacionais ideais, com respeito às variáveis mencionadas, essas agências tendem a ser eficazes. Para fins operacionais, esta proposição será representada pela seguinte função simbólica em que o aumento de eficácia (capacidade de realização do objetivo desenvolvimentista) dessas agências é representado por $CROD +$ e as variáveis organizacionais pelas letras L, D, P, R, E:

$$CROD + = (L, D, P, R, E)$$

Para o presente estudo este postulado é considerado válido, mas incom-

52. As variáveis organizacionais foram tomadas do "Institution Building Model", um modelo proposto por Gilbert Siegel. (Mss. com a University of Southern California, 1966). O conceito de agência tipo instituição (instituição governamental autônoma) é também tirado deste modelo. Siegel propõe um spectrum de desenvolvimento organizacional linear, compreendendo desde um estágio de tipo não institucional até um estágio de tipo instituição. Uma instituição governamental autônoma, em nosso projeto, é uma agência que desenvolve certas características organizacionais que garantirão sua sobrevivência, normalidade, influência e autonomia, frente a frente com o ambiente. A maneira pela qual essas ligações com o ambiente se aplicam à agência em questão é determinada posteriormente neste trabalho.

pleto. Tem-se por certo que, quando uma agência governamental se aproxima de certas formas organizacionais ideais, ela tende a ser mais eficaz. O **modelo latino-americano de administração pública**, entretanto, estabelece uma dependência direta entre a eficácia das agências governamentais e as variáveis organizacionais. Essa dependência direta é incompatível com o modelo de administração pública proposto para as sociedades em transição. Argúi-se que nesse modelo essa interdependência existe, mas não diretamente relacionada como o modelo latino-americano propõe. Nossa contrapartida é que as variáveis organizacionais influenciam a efetividade das agências dos governos em transição e são variáveis intervenientes em lugar de dependentes. A variável dependente que o modelo latino-americano deixa de levar em conta é a funcionalidade política das agências governamentais.

Ainda para fins operacionais, consideremos que quando uma agência governamental se aproxime dessas formas organizacionais ideais ela tenda a tornar-se mais institucionalizada, ou se aproxime do que será convencionalmente denominado de uma **instituição governamental autônoma (IGA)**.

3. PROPOSTA DE UM MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRANSICIONAL:

uma estrutura

O modelo que passamos a apresentar baseia-se em dados originários do **modelo latino-americano de administração pública** que foi simbolicamente representado da maneira seguinte:

$$\text{CROD} + = (\text{L}, \text{D}, \text{P}, \text{R}, \text{E})$$

A principal hipótese deste modelo é enunciada do seguinte modo:

A capacidade de realização do objetivo desenvolvimentista de uma agência governamental numa sociedade em transição é determinada tanto por suas formas organizacionais como por seus desempenhos políticos. As formas organizacionais dessas agências são determinadas pelas funções políticas às quais servem. Esta hipótese principal pode ser representada na seguinte função simbólica:

$$\begin{aligned} \text{CROD} + &= (\text{L}, \text{D}, \text{P}, \text{R}, \text{E}) \text{ FP} \\ \text{FP} &= \text{funcionalidade política} \end{aligned}$$

Isto significa que a funcionalidade política (FP) é a variável independente e as variáveis organizacionais (L, D, P, R, E) são variáveis intervenientes (dependentes da independente).

Duas hipóteses secundárias podem ser igualmente propostas; a primeira enunciada da maneira seguinte:

As agências governamentais em sociedades em transição são criadas para satisfazer uma necessidade política do regime no poder, essa necessidade sendo de apoio sistemático para o regime. A segunda hipótese secundária pode ser enunciada do seguinte modo: A natureza organizacional das agências governamentais em sociedades em transição é dependente de seu papel como um instrumento de funcionalidade política. Esta dependência significa que a agência governamental se aproximará do modelo que propusermos de uma **instituição governamental autônoma**, expandindo assim sua efetividade, já que é politicamente funcional para o regime no poder, e vice-versa.

Esta hipótese secundária pode ser representada nas seguintes funções

simbólicas, em que (L, D, P, R, E) + indica aproximação a (AGI), e (L, D, P, R, E) — afastamento de (AGI).

(A) (L, D, P, R, E) + (FP) — = CROD +

e o reverso:

(B) (L, D, P, R, E) — (FP) + = CROD —

A função (A) indica que quando a funcionalidade política da agência diminuir, as variáveis organizacionais dessa agência tendem a se aproximar do modelo da **instituição governamen-**

tal autônoma (AGI), e conseqüentemente o (CROD) aumenta. A função (B) indica que quando a funcionalidade política da agência aumenta esta tende a se afastar de (AGI) e conseqüentemente o (CROD) tende a diminuir.

Num outro estudo,⁵³ este autor tenta testar a validade desta hipótese com referência ao Banco Nacional de Desenvolvimento, uma agência brasileira.

53. Rogerio F. Pinto, *The Political Ecology of National Bank for Economic Development: A study of Politics, Development and Public Administration, Organization of American States* (a sair).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Constata-se nos países da América Latina, tanto entre os teóricos como entre aqueles que a praticam, um desconhecimento voluntário da dimensão política da administração pública e uma rejeição dos critérios sócio-políticos de análise no trato da matéria. Conscientes, entretanto, da utilidade de uma tal orientação, certos sociólogos têm contribuído com estudos cuja substância este artigo apresenta um resumo.

Robert Daland estuda o fundamento político da planificação política no Brasil e propõe esquemas de comportamento político para a administração federal. Lawrence Graham, por seu turno, pugna por aplicar os instrumentos de análise política à função pública brasileira que não pode ser separada do quadro político. Segundo ele, a ciência política pode permitir uma melhor penetração do sistema administrativo brasileiro. Vale a pena sublinhar a aproximação que ele faz entre o desenvolvimento dos conceitos de administração pública e as funções do regime político que a subentende. Kleber Nascimento levou a cabo um esforço de estudo empírico sobre a reforma administrativa e suas condições no Brasil, que vale sobretudo pelo comportamento metodológico rigoroso de enquete social. Ele distingue e opõe os grandes traços de comportamentos e sentimentos dos administradores brasileiros e norte-americanos face a um plano oficial de reforma. Um outro brasileiro, Celso Furtado, faz uma tomada geral do desenvolvimento econômico de seu país e tenta uma avaliação dos fatores políticos que determinam o crescimento econômico do Brasil. Convém também mencionar a contribuição de dois sociólogos da administração pública. A. G. Ramos alimenta-se nas concepções teóricas de Weber e sustenta que a função administrativa do governo deveria antes de tudo ser concebida dentro de uma ótica sociológica e antropológica, e, em seguida, segundo as perspectivas jurídicas e tecnológicas. Mello e Souza, por sua vez, sublinha o caráter essencialmente paternalista do sistema administrativo brasileiro e sua dependência com respeito ao mundo político exterior. Ele faz depender o crescimento da eficácia da administração em seu país ao desenvolvimento socio-econômico em geral.

1. O MODELO ESTRANGEIRO

Na América Latina, o ensino da administração pública reveste-se principalmente de um caráter profissional e técnico, concentrado na análise de problemas, e se propõe, sobretudo, a formar funcionários. Recusa-se a adotar um tratamento interdisciplinar da administração pública e as universidades hesitam em incluir essa matéria em seus programas tradicionais. O mesmo acontece com a ciência política — salvo algumas exceções recentes no Brasil e no Chile — que poderia, sem embargo, contribuir para um melhor conhecimento da administração pública. Daí ser relativamente escasso o número de diplomados nesses dois ramos de estudos, e serem, na sua maior parte, os estudos que tratam da ciência política e administração pública redigidos por especialistas de outras disciplinas que não receberam nenhum estudo teórico na matéria.

Disso resulta que as universidades, — notadamente no Brasil — propõem teorias ambiciosas, sem apelo, entretanto, em nenhuma experiência, e os trabalhos que tratam do fenômeno sócio-político e administrativo não possuem aquele fundamento teórico que lhes emprestaria uma certa credibilidade científica. Para estudar o fato administrativo têm que recorrer, na ausência de uma bibliografia, descritiva, às obras dos precursores, clássicas, talvez, mas ultrapassadas quanto às suas concepções. Clarence Thurber dedica-se a discernir os fatores sócio-políticos que incidem sobre a administração pública na América Latina. Depois de descrever os alvos prioritários da reforma administrativa (pessoal, setores-chaves da programação, desenvolvimento social), ele sublinha que no contexto latino-americano a administração pública tem que estar politicamente engajada para poder contribuir para o desenvolvimento. Se alguns julgam o papel da administração como um entrave ao desenvolvimento, outros o consideram desde uma perspectiva social, política ou histórica mais ampla e buscam melhor compreendê-la.

J. C. Honey, por seu turno, precisa o papel sócio-político que as administrações poderiam desempenhar para promover a política desenvolvimentista dos governos da América Latina. Ressalta a influência dos fenômenos sócio-políticos sobre a administração e pugna em favor do reconhecimento da ciência política como disciplina acadêmica. Todos os autores estrangeiros citados até o presente concordam no reconhecimento de que a escola administrativa norte-americana do princípio do século exerceu uma influência decisiva sobre o estudo da administração pública na América Latina que ainda hoje interdita a abordagem interdisciplinar. Segundo eles, portanto, os fatores sócio-políticos têm sido negligenciados. Conviria, todavia, determinar os conceitos exatos dos administradores e dos estudiosos latino-americanos e suas atitudes em face dos problemas a serem resolvidos.

2. O MODELO DA AMÉRICA LATINA

Diversos documentos tratando sobre administração pública na América Latina têm sido publicados por especialistas, expertos e assessores nativos. Com a finalidade de precisar a orientação teórica desses trabalhos, importa definir seus objetivos, seu escopo e sua metodologia de pesquisa.

Seus objetivos variam segundo os autores e são mal definidos. Uns pretendem despegar as exigências, as lacunas e os problemas administrativos comuns a toda a América Latina, mostrar as realizações das instâncias governamentais, outros pretendem esclarecer o papel das administrações na execução dos planos de desenvolvimento econômico. Tais documen-

tos têm geralmente um escopo geral e reúnem estudos superficiais devido à falta de elementos factuais sobre o regime administrativo latino-americano. Marcados pela escola de administração científica, eles descrevem essencialmente o processo e a organização do regime administrativo e respeitam a separação entre os domínios político e administrativo, desinteressando-se quase completamente quanto à elaboração de decisões políticas.

No plano da metodologia, esses estudos não se apóiam em nenhum fato e prova materiais e sacrificam muito às impressões estereotipadas. São tradicionalistas, muitas vezes conservadores, nisso que ignoram o contexto sócio-político e sua incidência administrativa, mas descrevem os fenômenos e as lacunas da administração sem tentar explicá-los. Isso se deve em parte ao fato de que essas pesquisas são feitas por especialistas em domínios específicos que foram encarregados de formular um plano de ação e não levantar uma constatação de carência.

Aos olhos dos autores dessas pesquisas, a inefetividade administrativa em matéria de desenvolvimento deve-se menos à ausência de uma real política na matéria do que a certos obstáculos estruturais. Entre os primeiros, relevam notadamente: estruturas administrativas inadequadas, ausência de regulamentos orgânicos, carência de pessoal especializado, condições pouco satisfatórias de emprego, má distribuição do trabalho, sobreposição de funções, deficiência de controle e coordenação, comunicação e contacto pouco numerosos com o público e entre os serviços. Na segunda categoria de obstáculos são alinhados entre outros: insuficiente apoio político, instabilidade crônica das instituições e organizações políticas, corrupção administrativa e falta de reconhecimento dos usuários.

Em suas conclusões, esses estudos sobre o regime administrativo latino-americano fazem abstração de toda evidência sócio-política e imputam excessivamente às lacunas estruturais a ineficácia administrativa em matéria de desenvolvimento. Elas são a própria base do modelo latino-americano de administração pública que estabelece uma dependência direta entre a efetividade dos serviços administrativos e as variáveis estruturais. Esta relação direta, todavia, é incompatível com o modelo de administração pública proposto para as sociedades em transição. Seria mais exato, a partir daí, afirmar que as variáveis estruturais **influenciam** somente a efetividade das administrações públicas em transição, mas que uma variável determinante faz permanecer seu papel político.

3. MODELO DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TRANSIÇÃO

O modelo proposto pelo autor inspira-se sobre tudo que já foi dito e repousa sobre uma hipótese segundo a qual, numa sociedade em transição, a eficácia dos serviços administrativos na concretização dos objetivos de desenvolvimento é determinada tanto por seus caracteres estruturais como por seus desempenhos políticos. As características estruturais desses serviços são definidas pelas funções políticas que eles satisfazem.

Sistemas Prioritários Para a Administração do Desenvolvimento

WILBURG JIMÉNEZ CASTRO (*)

Técnico das Nações Unidas para os Programas do Desenvolvimento.
Ex-Diretor do ICAP (Instituto Centro-americano
de Administração Pública).

Tradução de Araújo Cavalcanti

SUMÁRIO: I — O conceito de “sistema” para os processos prioritários da administração do desenvolvimento. II — Objetivos e características dos sistemas prioritários para a administração do desenvolvimento. 1. O processo das decisões executivas. 2. A natureza das decisões. III — Os sistemas prioritários para a administração do desenvolvimento. A) Os sistemas centrais assessores. 1. O sistema de planificação. 2. O sistema de orçamento. 3. O sistema de modernização administrativa. 4. O sistema de pessoal. B) Os sistemas centrais auxiliares. 5. O sistema estatístico. 6. O sistema de contabilidade pública. 7. O sistema de compras, abastecimento e armazenamento.

I — O CONCEITO DE “SISTEMA” PARA OS PROCESSOS PRIORITÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.

Por “sistema” compreende-se o conjunto de órgãos, princípios e normas sobre uma matéria, tão estreitamente enlaçados ou coordenados entre si, que constituem um todo indivisível, apesar da relativa independência funcional ou operativa que possam ter as suas partes componentes. Essas partes atuam com uma mesma orientação e satisfazem a um objetivo comum.

O sistema é, assim, um todo organizado e articulado, não acumulado,

(*) Wilburg Jiménez Castro é Técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Foi Diretor desse Projeto e exerceu, igualmente, a chefia do ICAP (Instituto Centro-americano de Administração Pública). O documento foi preparado para o Seminário sobre Aspectos Administrativos da Execução de Planos de Desenvolvimento, realizado em Santiago (Chile), de 19 a 28 de fevereiro de 1968. Os critérios e idéias do autor não constituem um pronunciamento oficial das Nações Unidas.

cujo crescimento se faz de dentro para fora tornando cada uma das partes mais forte e adequada às suas finalidades — individuais ou coletivas, — sem alterar a proporção de cada uma delas dentro do conjunto.

Nos sistemas não existem unidades isoladas; há um “órgão central” cujas atividades são importantes para orientar seu funcionamento, mas, co-existirão outras partes componentes: as que se denominam “setores”.

Esta concepção se encontra nos sistemas circulatório, nervoso, respiratório, digestivo, reprodutivo, ósseo, muscular etc., do corpo humano, assim como no sistema planetário do universo, os quais têm as características antes indicadas. Pode-se, também, aplicar a todos os sistemas administrativos, tais como o educativo, o de saúde, o econômico, o de segurança social etc., e àqueles que se analisam neste documento como “sistemas prioritários para a administração do desenvolvimento”.

Para obter o desenvolvimento integral, os mencionados sistemas prioritários têm grande transcendência, pois criam uma série de estímulos; formulam normas gerais de aplicação descentralizada e coordenada; racionalizam as estruturas e os procedimentos administrativos; inter-relacionam os trabalhos de vários dêles e a política com a administração; permitem o melhor uso possível dos escassos recursos humanos qualificados, financeiros e materiais, logrando, assim, obter maior eficiência; motivam, da melhor maneira, a participação e as atividades do pessoal.

Infelizmente, essa concepção de “sistemas” não foi compreendida nem

utilizada em muitos países, e em contraposição, se organizaram órgãos centrais de planificação, de pessoal, de orçamento, de modernização administrativa, de contabilidade, de estatística, de compras, de abastecimento, de armazenamento, etc., como partes da organização tradicional do governo.

Outras vezes, para alguns dêles se criaram unidades setoriais em seu campo; mas ao não atuar dentro do critério de sistemas — senão de forma isolada e mais relacionada com os objetivos próprios do ministério, da dependência ou da instituição descentralizada a qual pertencem, — desvirtuam as vantagens inerentes a um sistema.

Em alguns casos, recorreu-se à criação de um superorganismo, usualmente como secretaria técnica ou administrativa da Presidência da República, para organizar tôdas essas funções.

A esta última forma de organização e às experiências de vários países refere-se com tôda propriedade o Lic. José María Jácome (Assessor em Administração Pública da Comissão Econômica para a América Latina, das Nações Unidas), no documento “A Planificação Administrativa no Processo de Planificação do Desenvolvimento Econômico e Social”.

É oportuno destacar o que êle qualifica como um esquema avançado de institucionalização da planificação administrativa, através da constituição de um corpo de “estado-maior” para atender trabalhos de assessoria e algumas atividades auxiliares, com caráter “... Multidisciplinar, de grande ductibilidade, que poderia ser um centro dinâmico de promoção do desen-

volvimento econômico."¹ Neste mesmo documento se diz que:

"A integração das funções de planificação econômica, planificação administrativa, administração de pessoal, administração orçamentária e estatísticas, poderia proporcionar ao mais alto executivo nacional os instrumentos institucionais mais importantes para elaborar planos, programas e projetos, executá-los, controlá-los e avaliá-los. É, sem dúvida alguma, uma concepção de coordenação funcional que merece analisar-se com demorada atenção... as vantagens de um semelhante organismo são teoricamente óbvias... Em que pese a seu atrativo teórico, esta forma de institucionalização da planificação administrativa deve enfrentar difíceis problemas práticos de caráter político e operacional. O aparecimento de um organismo técnico de grande influência nas decisões de política governamental e com capacidade para medir o progresso dos programas estatais em todos os setores é ressentido pelas tradicionais estruturas do setor público, acostumadas, até então, a uma certa independência de decisão e operação.

A coordenação que se trata de introduzir é, freqüentemente, um fator moderador da liberdade de ação anterior. O organismo que trata de aplicá-la encontra, muitas vezes, a resistência e a desconfiança dos organismos administrativos tradicionais. A concentração em um só organismo das funções de "estado-maior" e a enorme influência que elas têm no processo da tomada de decisões de alta política também provocam o temor de que essas Secretarias Técnicas se convertam em organismos hier-

rarquicamente superministeriais. Não se tem uma clara noção de que sua autoridade é assessora e auxiliar e teme-se que se possa converter em decisória e executiva. A integração destas funções em um só organismo facilita, ademais, a concentração de fogo nas forças que se opõem a estas novas funções ordenadoras. Em caso de conflito é mais fácil atacar um só organismo, culpando-o ou responsabilizando-o por todos os problemas existentes ou imaginários, do que a vários organismos distintos."²

Em aditamento às observações do Lic. Jácome é necessário e oportuno considerar os seguintes aspectos:

1 — A centralização em um só organismo das diferentes atividades de planificação, orçamento, pessoal, obriga a contar com um numeroso e heterogêneo funcionalismo, além de muitos recursos econômicos.

Essa organização centralizada dificulta por outro lado a satisfação dos objetivos próprios de cada uma das unidades; quando concentradas essas atividades e não inter-relacionadas, perdem a necessária e relativa independência funcional que hão de ter, não importa como estejam hierarquicamente coordenadas. Tal situação se agrava quando se adicionam os trabalhos de modernização administrativa que de um ponto de vista operativo são de natureza diferente das tarefas de planificação administrativa e que hão de estar necessariamente relacionadas com todas aquelas atividades, como, também, com as outras

1. Lic. José Maria Jácome, "A Planificação Administrativa no Processo da Planificação do Desenvolvimento Econômico e Social", CEPAL, Santiago, Chile, 1967.

2. J. M. Jácome, op. cit., págs. 17/8.

funções prioritárias de informação contábil e estatística e de compras, abastecimento e armazenamento.

2 — É necessário que cada uma daquelas atividades se organize em "sistemas", segundo sua própria natureza.

Dentro de cada um desses "sistemas" há um órgão central que tem a responsabilidade de coordenar todas as partes componentes de seu próprio sistema — através de normas técnicas e de relações que posteriormente serão analisadas.

Integram, além disso, cada um dos sistemas, unidades setoriais localizadas nos diferentes ministérios, dependências, repartições, instituições autônomas, organismos regionais e governos locais que o mereçam.

As unidades setoriais localizadas no governo central operam dentro da estrutura formal do mesmo e suas relações com a unidade central se fazem através dos canais hierárquicos regulares, isto é, do superior do organismo, o qual, por sua vez, através das mesmas relações para cima, recebe de seus superiores as normas técnicas para a atuação das respectivas unidades setoriais. Evitam-se assim as dualidades de mando que se apresentam freqüentemente na organização funcional, subjetiva ou de mando especializado, ao estabelecer um só canal hierárquico de relações formais.

3 — Cada um dos sistemas prioritários para a administração do desenvolvimento, com relação aos outros, há de atuar com relativa independência, mas, também, de forma inter-relacionada. A planificação econômica e social, por si mesma, não é e não há de atuar como um processo que res-

trinja ou "englobe" nêle as outras atividades, tais como as de orçamento, de pessoal, de modernização administrativa, de estatística, etc.

Estabelece as metas globais do desenvolvimento com base em seus próprios elementos de juízo e com os que os outros sistemas lhe dão, e fixa assim um marco de atuação a mais realista possível dentro do qual se hão de desenvolver, de acordo com suas próprias concepções e iniciativas.

Igualmente, através do orçamento por programas e atividades se financia a realização dos planos de curto prazo, estabelecendo ademais as bases do funcionamento dos planos de médio e longo prazos e se avalia, periodicamente, como se atenderam os primeiros e se reajustam as metas dos outros. Não é então o orçamento um obstáculo para a planificação, ou para a aplicação de normas de pessoal, etc., senão um processo que melhormente as canaliza para a ação, através do financiamento que por seu intermédio se lhes outorga.

Tampouco as **normas centrais** de pessoal, de contabilidade, de estatística, de compras, abastecimento e armazenamento, e de modernização administrativa podem atuar racional e efetivamente de forma isolada.

Todas elas têm de ser concebidas e aplicadas como **processos administrativos interdependentes dentro de sistemas**, pois é muito difícil alcançar êxito, por exemplo, com um processo de modernização de estruturas e procedimentos administrativos quando este não conta com o devido respaldo financeiro outorgado pelo orçamento. Nem se consegue sucesso quando o pessoal que vai condicionar a mu-

dança não está suficientemente motivado por planos coordenados de modernização e de sistemas de mérito.

4 — Pela natureza das funções e objetivos que têm cada um desses sistemas prioritários, suas unidades centrais podem agrupar-se em duas categorias diferentes, as quais determinam ademais sua melhor localização, relação hierárquica e de coordenação.

a) As unidades centrais de planificação, de modernização administrativa, de orçamento e de pessoal são "serviços de estado-maior" e como tais não de estar às ordens e na relação hierárquica direta da Presidência da República. Têm funções: a) assessôres; b) de informação; c) de supervisão por incumbência do Chefe do Poder Executivo e d) de infiltração de idéias, pela autoridade técnica que possuem e pela capacidade de persuasão que têm de desenvolver sobre as unidades setoriais componentes do sistema.

Não têm formalmente relações hierárquicas com os outros membros do Poder Executivo, nem recebem ou dão ordens, senão que atuam sempre diretamente para cima por meio de conselhos, relatórios, recomendações, etc. Evita-se, assim, a dualidade de mando que algumas vezes ocorre quando essas unidades normativas centrais de assessoria assumem ou desempenham funções auxiliares de linha.

Com a relação direta com o Chefe do Poder Executivo — e não através de algum ministro ou funcionário de alta hierarquia ou assessoramento superior —, evita-se a transferência a um cargo distinto ao do Presidente.

Por outro lado, logra-se uma estreita relação entre a política e a administração técnica, juntando ambas no nível presidencial em um único centro de decisões.

Para facilitar o intercâmbio de idéias, o sentido de participação, a obtenção de um *esprit de corps* e critérios atualizados de ação sobre planificação e modernização administrativa, é aconselhável organizar outros órgãos assessôres da Presidência, para planificação e modernização administrativa e cujos trabalhos de secretaria técnica estão nas respectivas agências centrais. Estes órgãos assessôres são pluripessoais e nêles podem participar vários ministros e funcionários de organismos descentralizados. Também podem colaborar profissionais e elementos do setor privado e assessôres internacionais. As comissões são presididas pelo próprio Presidente e as conclusões a que se chega nas deliberações e estudos têm caráter de recomendações para êle e, como tais, pode aceitá-las ou não.

Algumas das experiências positivas que se conseguiram na América Latina tornam recomendável a existência desses órgãos centrais assessôres. De acordo com alguns dados disponíveis, doze das dezoito unidades centrais de planificação que existem têm alguma espécie de junta, conselho ou comissão similar e quatorze dessas unidades centrais de planificação estão no âmbito da Presidência da República.

b) As unidades centrais dos sistemas de estatística, de contabilidade e de compras, abastecimento e armazenamento têm funções de "serviços auxiliares", e não atividades com caráter de assessoramento. A coordenação

nação dessas unidades centrais auxiliares deve fazer-se por um funcionário político ou administrativo de alta hierarquia que esteja em relação direta imediata com o Presidente da República e que participe de seu gabinete, pois assim é mais fácil e exequível que suas normas possam ter aplicação no resto da administração estatal, central e descentralizada.

c) As normas de operação para cada um desses sistemas terão de ser reguladas técnica e legalmente para que sua aplicação seja obrigatória. Tal é o caso das normas que se hão de obedecer e seguir-se para as investigações, recopilações, registros e publicações estatísticas e contábeis; para as aquisições de materiais; para a contratação de serviços; para as licitações e adjudicações; para o armazenamento, etc.

Também as atividades dos sistemas de planificação, orçamento, modernização administrativa, pessoal, estatística deverão contar com uma base legal, sendo recomendável a promulgação de leis gerais a respeito e de regulamentos constitucionais.

5 — Em cada um dos ministérios, dependências e organismos funcional e geograficamente descentralizados que o mereça, devem se localizar unidades setoriais de planificação, orçamento, modernização administrativa, pessoal, estatística, contabilidade, compras, abastecimento e armazenamento. Elas são partes integrantes do respectivo ministério, repartição e organismo e, como tais, têm relações formais somente com o hierarca máximo da entidade, pois neste recaem as decisões do Chefe do Poder Executivo, através de ordens administrativas ou de coordenação institucional.

6 — A estrutura administrativa de cada sistema há de ser complementada com procedimentos adequados em condições de agilizar e tornar dinâmico o seu funcionamento.

II — OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS PRIORITÁRIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.

1. O processo das decisões executivas

Um dos principais objetivos dos sistemas prioritários a que se tem feito reiteradas alusões neste documento é colaborar efetivamente no processo de decisões executivas para que elas se tomem através de:

I — O conhecimento dos fatos (estatísticas e contabilidade);

II — sua adequada canalização através de ordens, critérios e financiamento (política, planos, programas, e orçamento);

III — sua alocação a instituições e pessoas em um marco dinâmico e relacionado com os objetivos, para que as estruturas e os procedimentos administrativos permitam o cumprimento das políticas e dos planos e programas (modernização administrativa);

IV — a plena participação de todo o pessoal do setor público, como consequência de normas adequadas de recrutamento, seleção, classificação, avaliação, adestramento no serviço, treinamento, remunerações, penalidades, sanções, aposentadoria, etc., e de boas relações humanas, **esprit de corps**, disciplina, moral, equidade, lealdade, capacidade realizadora, iniciativa, estabilidade (administração de pessoal,

com um enfoque humano e não apenas instrumental);

V — racionalização das inversões ou gastos que se fazem em bens imóveis, equipamento, materiais, conservação, armazenamento, etc. (compras, abastecimento e armazenamento).

2. A natureza das decisões

As decisões são estratégicas ou táticas. Entre as decisões de natureza estratégica e as de caráter tático que têm de ser tomadas no âmbito da administração do setor público, as primeiras estão reservadas aos níveis superiores de decisões políticas dentro das esferas de competência do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Essas decisões estratégicas devem corresponder, em última instância, ao Chefe do Poder Executivo, naquelas matérias que, de acordo com o ordenamento constitucional de cada país, estão compreendidas entre suas atribuições privativas.

Dada a complementaridade dos conceitos em referência e sua estreita inter-relação na prática, e considerada da mesma maneira a natureza das funções e prerrogativas daqueles poderes, há de se observar que os que têm a responsabilidade de exercê-los, freqüentemente devem tomar decisões igualmente de caráter tático.

Nada obstante, não varia, nem se nega a responsabilidade fundamental, que é a de tomar decisões de caráter estratégico.

As unidades centrais dos sistemas prioritários têm uma participação direta e de extraordinária importância na formulação das diretrizes, orientações, propostas, marcos ou metas que deverão de constituir objeto daquelas de-

cisões estratégicas, mediante a assessoria técnica, que devem proporcionar às autoridades responsáveis pelas decisões políticas. Pode-se considerar, então, que o trabalho que realizam em tal sentido, orientado para o estabelecimento de uma estratégia, é, em si mesmo, um trabalho de natureza estratégica. Sem embargo, a decisão que transforme seus esquemas, propostas e formulações em uma estratégia definida e determinada, somente pode corresponder àqueles outros níveis anteriormente assinalados.

Em seu estrito âmbito funcional e institucional, cada uma dessas unidades centrais define, estabelece e executa a estratégia e os procedimentos táticos pertinentes à sua própria atuação, assim como também as atuações das unidades setoriais do sistema que estão subordinadas ao mesmo processo.

Deve ser enfatizado que a estratégia e as táticas que se estabeleçam nas unidades centrais, nas unidades setoriais e em todas as unidades lineares da organização do setor público, através dos canais formais de autoridade e coordenação, terão de estar por assim dizer condensadas e estreitamente vinculadas à realização da estratégia e aos procedimentos táticos objeto das decisões políticas superiores, e orientadas para os avanços, conquistas, realizações e metas que por elas se definem.

A não ser assim, não se pode falar, com rigor, de um sistema.

As táticas que se utilizem ou estabeleçam, terão de se expressar dessa forma, através da operação do sistema nos diversos ministérios ou entidades administrativas de diversa natureza, frente às conjunturas ou circunstâncias

que se apresentam, e tenderão, sempre e obrigatoriamente, a que se concretizem as políticas e objetivos nacionais básicos, contemplados nas decisões estratégicas tomadas nos níveis anteriormente indicados, em um marco mais amplo de atividades, de poderes e decisões.

III — OS SISTEMAS PRIORITÁRIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A análise das características mais importantes de cada um dos sete sistemas, definidos como prioritários para a ação administrativa para o desenvolvimento, confirma a necessidade de sua organização institucional e da inter-relação que deverão manter.

A seguir apresentam-se de maneira resumida os traços mais característicos de cada um deles:

A. Os sistemas centrais assessôres

1. O sistema de planificação

A planificação é um processo racionalizador e indispensável à ação do desenvolvimento. É um dos melhores meios com que o Estado conta para prever, promover e canalizar instrumentalmente o melhoramento cultural, político, econômico e social a que tende o desenvolvimento integral. É a manifestação de uma vontade de mudança e transformação implícita nesse processo de desenvolvimento.

A planificação tem sido uma necessidade sentida desde longos anos no setor público e a ela se referia, com toda propriedade, um destacado político dos séculos XVI e XVII, nos seguintes termos:³

"A natureza dos negócios do Estado requer de quem se dedica aos assun-

tos públicos, meditar, com freqüência, para prever o que pode acontecer e traçar planos que permitam unir, sem prejuízo, o presente com o futuro".

A planificação há de ter uma orientação prática e real e não acadêmica ou teórica, para que ative, acione, deliberada, racional e permanentemente, todos os processos de ação para o desenvolvimento, originados dentro e fora do setor público.

As experiências de muitos países revelam a necessidade de vincular mais estreitamente a elaboração de diagnósticos e a determinação e formulação dos planos de desenvolvimento, com a planificação administrativa das atividades que hão de permitir sua implementação e buscar meios mais adequados para que no processo de planificação participem, de forma mais ativa, funcionários e empregados públicos e, também, os principais componentes do setor privado, dentro de seu respectivo âmbito de atividades.

Existem planos de desenvolvimento na maioria dos países latino-americanos, cujas características e natureza variam, assim como o grau de implementação que possuem. Em muitos casos esses planos não foram cabalmente executados, entre outras razões porque, ao não serem compatíveis com as políticas e não disporem dos meios estruturais, processuais e administrativos para fazê-los ou torná-los operantes, permaneceram em documentos ou projetos não realizados. Ficaram no papel.

3. Louis du Plessis, Cardeal Richelieu, citado por Pierre Massé, "Planejamento e Administração", vol. II, BIRF, Washington.

Existe, ademais, em vários países, resistência à planificação da parte de alguns setores importantes de poder e não se conhece suficientemente, de maneira generalizada, o significado e as vantagens da planificação. Mas, foi reconhecido que ... "a iniciativa individual exclusiva e o simples jogo da concorrência não bastariam para assegurar o êxito do desenvolvimento... Os programas são necessários para animar, estimular, coordenar, suprir e integrar⁴ a ação dos indivíduos e dos corpos intermédios. Cabe aos poderes públicos escolher e ver o modo de impor os objetivos que se há de propor, as metas que urge fixar, os meios para atingi-las, estimulando, ao mesmo tempo, tôdas as forças agrupadas nesta ação comum."⁵

A ausência de uma adequada institucionalização da planificação em vários países tem sido outro fator limitante.

Não basta contar com um órgão central e com algumas unidades setoriais, mas sim o estabelecimento de um sistema com as características anteriormente indicadas, a fim de que a planificação seja um processo ativador e para evitar que suas ações sejam neutralizadas pelos grupos de interesse e de pressão.

A planificação e a modernização administrativas são dois processos diferentes em conteúdo e natureza. Mas ambos hão de marchar juntos para os propósitos do desenvolvimento, considerando-se que a primeira é ao mesmo tempo um princípio e um processo para a segunda e a modernização administrativa oferece o meio institucional e humano mediante o qual a planificação se faz operativa.

Em tal sentido a planificação e a modernização administrativa são complementares e a prática demonstrou que:

"... nos últimos anos a introdução das novas idéias de planificação e a formulação de planos deram maior atualidade ao estudo dos problemas administrativos. As primeiras e mais graves dificuldades com que se defrontou no funcionamento dos sistemas de planificação latino-americanos e na execução dos programas de desenvolvimento, têm sido as deficiências da atual administração pública quanto a conceitos, tradições, estrutura e funcionamento, que, em muitos casos, são incompatíveis com o processo de mudança econômica e social. Por este motivo, a planificação do desenvolvimento e a reforma se consideram atualmente como complementares e interdependentes. Nos círculos planificadores se expressa, com maior clareza, que nunca foi tão grande quanto agora a necessidade de que a maquinaria administrativa seja um elemento de importância cardial a fim de que se possa obter os fins do desenvolvimento econômico e social.

... Pode afirmar-se que na América Latina a planificação do desenvolvimento foi fator decisivo para início de grandes transformações administrativas. Importantes programas de modernização administrativa se inspiraram nos últimos anos nas agências ou órgãos de planificação nacional, chegando-se, em alguns casos isolados, a inclui-los como parte relevan-

4. "Mater et Magistra", AAS 53, 1961.

5. Carta Encíclica de Sua Santidade Paulo VI, "Populorum Progressio" (sobre o Desenvolvimento dos Povos, Vaticano, 1967).

te dos planos gerais de desenvolvimento.”⁶

Como parte importante da institucionalização do processo planificador se devem buscar os meios que permitam estabelecer uma estreita vinculação entre os organismos técnicos de planificação e os que devem tomar sob sua responsabilidade a execução dos planos.

As planificações global e setoriais têm de se concretizar em projetos operativos específicos, o que atualmente sucede com muito pouca frequência e tem sido um dos fatores que limitaram a execução dos planos. Outro problema é o seguinte: não se utilizam, suficiente e convenientemente, para a execução dos planos, os instrumentos de política econômica tais como os mecanismos monetários, creditícios, tributários, etc. É conveniente que se faça um maior esforço para superar tais limitações.

Os planos têm de difundir-se tão amplamente como seja possível para assegurar a participação de todos os setores que, direta ou indiretamente, são afetados pela planificação.

Quando a planificação não tem a necessária e estreita vinculação com o processo de formulação de políticas, isola-se de quem tem o poder de decisão superior, circunscrevendo a planificação a aspectos de caráter econômico e de natureza muito técnica e teórica, que restringem as relações entre os políticos e os funcionários responsáveis pela ação. Isso contribui para que tampouco geralmente exista a necessária vinculação entre a planificação administrativa e a determinação e formulação de planos de desenvolvimento, que frequentemente

ficam nas metas não atingidas e nos programas não executados: ou seja, permanecem no papel.

A institucionalização da planificação requer um pessoal preparado e motivado.

Sem pessoal preparado é muito difícil satisfazer os requisitos de um processo racionalizador altamente técnico e que exige profissionalização em diferentes campos científicos, pois a planificação não é apenas a responsabilidade de um único grupo profissional — chamem-se estes economistas, administradores, advogados, engenheiros, etc. — senão de todos eles, atuando com um critério de equipe interdisciplinar e interprofissional, no qual também deverão participar todos os funcionários e empregados públicos, indistintamente de sua formação, experiência ou cargo, ou do âmbito central ou setorial aonde trabalham.

Deve existir uma relação íntima e harmônica entre os recursos humanos disponíveis para a planificação e os programas de formação profissional e de adestramento técnico no serviço, adicionalmente aos outros aspectos instrumentais peculiares a uma boa administração de pessoal.

É óbvio que um funcionalismo público bem preparado se apresenta com uma melhor capacidade intelectual e anímica para participar plenamente desse processo.

Um funcionalismo público preparado terá também maior receptividade para captar e fazer suas as grandes metas do processo de desenvolvimento inte-

6. Lic. José Maria Jácome — “Problemas da Administração Pública nos Países da América Latina”, 1966 (Doc. das Nações Unidas).

gral, no qual esse pessoal não é somente um fator isolado senão, igualmente, parte atuante e fim do mesmo. O homem a serviço do Estado constitui o elemento principal que condicionará o processo de transformação, o qual iniciar-se-á internamente na mente e no sentimento de cada um, para logo ser convívio com os outros partícipes dessas atividades e com os usuários alheios ao setor público.

Por isso, para o processo de planificação — compreendido este não como um fim, mas como meio de desenvolvimento integral —, se há de promover um sentimento de participação e de realização em cada um e em todos aqueles funcionários e empregados que, direta ou indiretamente, intervêm na planificação.

Um bom sistema de planificação deve permitir um fluxo e refluxo de informação desde a unidade central até as unidades setoriais e até os mais baixos níveis operativos de cada uma das repartições, organismos e instituições públicas. Sua **organização há de ser concebida como um sistema de vasos comunicantes que evite o isolamento de algumas unidades e que a agência central se converta em mera torre de comando; pelo contrário, esta há de ser como um órgão de serviço, o ponto estratégico aonde se coordenam os diversos trabalhos de todo o setor público.**

Dessa forma pode-se obviar o que acontece quando os planos globais se formulam sem consulta, sem a devida participação das unidades setoriais, ou desconhecendo as possibilidades de realização dos níveis operativos. Ao contrário, nem sempre os que têm a

responsabilidade executiva nos níveis de operação ou nas unidades setoriais desenvolvem suas atividades conforme os planos globais aprovados, ou o que é mais grave, atuam sem planos de qualquer natureza ou, quando o fazem, é, freqüentemente, de forma mecânica e empírica.

A informação a que anteriormente se fez referência deve complementar-se com o desenvolvimento de procedimentos que permitam ir fazendo uma avaliação periódica e oportuna da forma em que se estão executando os planos.

Paralela e adicionalmente à formulação de planos globais e setoriais devem-se prever e definir tôdas as medidas necessárias para a implementação dos mesmos, tais como o uso dos mecanismos governamentais de política, a definição concreta de programas e projetos, a adequação do marco jurídico e administrativo, etc.

2. O sistema de orçamento

Para a formulação dos orçamentos públicos existe uma nova concepção orçamentária que é o do Orçamento por Programas. Essa técnica "... presta particular atenção às coisas que um governo realiza, mais do que as coisas que adquire..."⁷ Semelhante enfoque transforma o orçamento em um plano operativo de curto prazo para a realização das funções do setor público, sistema que pressupõe uma integração efetiva ao processo de planificação. Dessa forma se facilita a unidade de ação em todo esse setor, pois que o orçamento se converte em

7. Nações Unidas, "Orçamento, Programa e Execução por Atividades" (Documento da ONU, 1959).

um instrumento que tende a disciplinar as atividades da administração pública.

Em sua estrutura, o documento orçamentário mostra as diversas funções, programas, atividades e projetos que se cumprem através das diversas dependências do governo e demais Instituições públicas; durante sua execução, o sistema busca uma maior eficiência administrativa através de uma melhor combinação dos recursos humanos, materiais e financeiros alocados ou distribuídos a cada unidade programática.

Ao superar esta técnica as limitações do orçamento tradicional — por constituir-se este basicamente de uma lista dos gastos, pondo sua atenção exclusivamente no controle legal dos mesmos — foi introduzida na maioria dos países da América Latina como um instrumento necessário e complementar ao processo da planificação.

Para o eficaz desenvolvimento deste sistema requer-se sua institucionalização através de uma organização orçamentária em forma piramidal em cujo ápice encontra-se o órgão central de orçamento dos ministérios e das instituições e cujas bases são constituídas pelas unidades setoriais de orçamento dos ministérios e das instituições descentralizadas funcional e geograficamente. A agência central de orçamento é a encarregada de vigiar o cumprimento das normas orgânicas orçamentárias para a totalidade do setor público — as quais são dadas pela lei e seus regulamentos —, através de todo o ciclo orçamentário, desde a programação até a liquidação e avaliação do cumprimento dos programas.

A direção centralizada do processo orçamentário se traduz na autoridade normativa que deve possuir o órgão central de orçamento. Fazendo uso dessa autoridade o órgão central pode emitir instruções ou diretrizes técnicas para toda a organização orçamentária do setor público quanto à formulação, programação, execução, etc., do ciclo orçamentário.

Modificar-se-ão, assim, as atitudes, práticas e vícios dos organismos incumbidos da administração orçamentária.

Para atingir esses objetivos, também devem fazer-se mudanças substanciais nos organismos que cumprem certas funções muito relacionadas com a atividade orçamentária, como os órgãos de controle e as auditorias fiscais, a contabilidade, as administrações tributárias ou de receitas públicas, e demais organismos financeiros, para adaptar seus sistemas à natureza e às necessidades que surgem de um orçamento programático.

Todas essas entidades do processo orçamentário devem colaborar para o cumprimento das políticas e programas, já que o orçamento é um dos principais instrumentos da planificação, para obter ou atingir as metas do desenvolvimento referentes ao setor público.

O órgão central de orçamento é o responsável pela formulação do orçamento do setor público, baseada nos projetos de orçamento formulados por cada uma das unidades orçamentárias dos ministérios e entidades descentralizadas funcional e geograficamente. Esses projetos são formulados tendo em conta as pautas dadas pelo órgão central sobre a elaboração e

apresentação uniforme dos programas e, quanto aos níveis de atividade, tomando como ponto de referência os planos setoriais de desenvolvimento a médio e a longo prazos.

3. O sistema de modernização administrativa

Laureano López Rodó afirmou que é preferível denominar-se "modernização" e não "reforma" ao processo de aperfeiçoamento que orientará as tarefas de atualização para compatibilizar as estruturas e os procedimentos administrativos com os objetivos e planos de desenvolvimento.

Nas palavras do citado López Rodó: "... nosso trabalho é construtivo mais do que revisionista. Interessa-nos muito menos o passado do que o futuro. O que acima de tudo nos importa é estabelecer um equacionamento novo de nossa Administração que a torne mais ágil e mais eficaz. Nossa tarefa tem um acentuado signo positivo: aspira ao melhoramento da Administração em todos os seus aspectos e, em primeiro lugar, ao melhoramento da situação dos funcionários."⁸

Esse processo de modernização da administração tende a introduzir nos tradicionais e nem sempre técnicos critérios de organização do setor público, os conceitos da administração científica. Harmoniza assim a teoria com a sua aplicação prática e através desse meio permite que se conservem e mantenham mais facilmente renovadas as bases da organização formal e os respectivos procedimentos que lhe dão agilidade, para que ela ajuste suas estruturas e métodos às variáveis e mutáveis exigências do desenvolvimento.

O processo de modernização administrativa evita as mudanças bruscas e as transformações improvisadas e, dentro de seus planos, estabelece as etapas para que ela se leve a efeito em seqüência lógica e oportuna, com os requisitos e necessidades dos outros planos, dos recursos orçamentários e do pessoal disponível.

"A análise da situação administrativa e a determinação de objetivos, metas e recursos deve levar-se a efeito com a mesma metodologia utilizada no estabelecimento dos planos de desenvolvimento econômico e social.

Deve iniciar-se com a elaboração de diagnósticos da situação administrativa geral de cada país para passar, imediatamente, a diagnósticos mais pormenorizados por setores, até chegar, em uma terceira etapa, a diagnósticos institucionais. Isto permitirá conhecer e analisar a fundo os problemas administrativos gerais e os que são privativos de cada setor, e em detalhe, os de cada unidade participante no processo de planificação do desenvolvimento nacional.

Sobre a base deste diagnóstico e análises pormenorizadas da realidade administrativa, deve empreender-se o planejamento administrativo global do setor público, o planejamento administrativo setorial e a reforma administrativa institucional, sempre de acordo com as necessidades da planificação econômica e social de cada país.

O não emprêgo de um método como o acima descrito para analisar a administração ensinará o perigo das reformas isoladas que não proporcionam

8. López Rodó, "Primera Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa", Madrid, 1953.

resultados, a julgar pela magnitude dos problemas remanescentes, que subsistem."⁹

Assim como existem planos para diversificar e incrementar as exportações, ou o aperfeiçoamento cultural através da alfabetização em massa, assim também há que se planejar com cuidado a modernização administrativa, que é mais que reforma e muito mais que os estudos denominados "organização e métodos" que tendem a pequenas melhorias técnicas.

A experiência de vários países demonstra que a modernização global há de realizar-se por etapas e escolhendo aquelas instituições, procedimentos ou sistemas, aos quais se lhes outorgue prioridade, por constituir elementos chaves para o desenvolvimento. Também pode-se atribuir prioridade a trabalhos de modernização administrativa que, sem estar estreita e diretamente vinculadas com os planos de desenvolvimento em execução, em determinado período, terão projeções positivas ou negativas, a médio e longo prazos. Tal é o caso do estabelecimento de um sistema de mérito e de carreiras administrativas para todo o setor público, a organização de um moderno sistema tributário municipal, etc.

É importante que a modernização administrativa não procure resolver problemas particulares não contemplados nos planos. Fazê-lo poderia implicar o início de uma incursão num labirinto. Sem embargo, dentro de uma determinada planificação, podem-se iniciar os trabalhos de melhoramento, do particular ao geral, ou, ao inverso, em ambos os sentidos, isto é, de unidades dependentes a ministérios ou instituições; de setores a sistemas; de

pequenos organismos a grandes estruturas; de tarefas a atividades institucionais ou a funções de natureza similar, tais como, por exemplo, as que realizam os diferentes componentes do programa educativo nacional, o do programa de seguro social, etc.

A modernização administrativa demanda profissionais e técnicos de formação diversificada e múltipla experiência; é indispensável programar dentro dos planos de ação, — que serão de responsabilidade operativa do sistema de pessoal —, casos de adestramento no serviço e de formação profissional complementar.

"O pessoal treinado em administração para o desenvolvimento é sumamente escasso na América Latina. Quando existe, está melhor capacitado para realizar análises microadministrativas, para resolver problemas de sistemas e procedimentos. Existe muito pouca preparação e experiência em análises macroadministrativas gerais ou setoriais; somente um reduzido número de técnicos tem alguma experiência em formular políticas para a modernização integral administrativa do setor público. Este grande vazio se irá preenchendo à medida que o aparato administrativo se adequa às funções de planificação e de orçamento nacional, com o propósito de lograr o cabal cumprimento dos planos gerais de desenvolvimento."¹⁰

Como em muito poucos países latino-americanos existe sistema de mérito e carreiras, a estabilidade do pes-

9. Lic. José María Jácome, "Problemas da Administração Pública nos Países em Desenvolvimento da América Latina", ICAP, 1967.

10. "Problemas da Administração Pública nos Países em Desenvolvimento da América Latina", op. cit.

soal. de direção superior, Intermédia e técnica não é comum. Por êsse motivo o processo de decisões não tem a maturidade, experiência e agilidade que se requer. Essa falta de segurança nos cargos superiores se agrava pela ausência de políticas de pessoal que propiciem o reconhecimento justo e relacionado com o mercado profissional, de salários, que motivem e estimulem trabalhar com o Governo. Conseqüentemente, a modernização administrativa sofre com freqüência interrupções, estagnações e paralisações, ocorrendo, em alguns casos, regresso a estruturas e métodos administrativos superados, quando acontecem modificações nos níveis de direção.

O treinamento para a modernização administrativa, e também para todos os outros sistemas prioritários objetos de estudo e para os outros segmentos do setor público, especialmente do governo, há de considerar, de preferência, a quem ou aos que ocupam cargos de direção inferior e Intermédia, pois êstes têm maiores possibilidades de estabilidade que os de direção superior e ajudam assim, uma vez treinados e motivados, a melhor colaborar e são, ademais, um fator multiplicador para os níveis superiores e inferiores. A par do trabalho dos generalistas e analistas administrativos será necessário que as equipes de modernização sejam integradas, em cada caso, por especialistas "substantivos" que possuam conhecimentos administrativos adicionais aos de sua própria profissão ou técnica.

Em alguns países latino-americanos a modernização deverá começar pelo próprio "Gabinete" do Chefe do Poder Executivo, estender-se aos outros

níveis de decisão política e, em seguida, aos demais níveis de direção e operação. Quando o processo é o inverso, isto é, de baixo para cima, corre-se o perigo e o risco de não contar com a compreensão e o respaldo político necessário ou que se esteja em um processo de racionalização para propósitos não definidos, não atualizados ou injustificados.

"... deve-se criar a consciência de que a administração, como meio para atingir os fins sócio-econômicos, é importante; de outro modo, será difícil suscitar interesse pela adoção de medidas efetivas destinadas a melhorar o rendimento administrativo. Essa modificação de atitude e essa tomada de consciência devem partir do nível supremo de governo, porque a administração é, fundamentalmente, uma projeção e um instrumento dos processos políticos... e não é possível obter progressos importantes em matéria de reformas administrativas sem o apoio de quantos detêm o poder político efetivo.

Na realidade, o impulso para o progresso administrativo deve provir dos próprios dirigentes do país."¹¹

A experiência também demonstra a imperiosa necessidade de contar com um marco jurídico e com um sistema de procedimentos jurídicos capazes de responder rapidamente às exigências do processo de desenvolvimento e a modernização administrativa.

Corresponde ao órgão central do sistema de modernização: investigar, formular programas integrais e expedir normas técnicas para as unidades

11. Secretaria da Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente, ONU, 1967.

setoriais, as quais, assim orientadas, deverão realizar o mesmo em seu próprio âmbito.

4. O sistema de pessoal

O desenvolvimento consiste, em um alto grau, em uma mudança de atitude que permita não somente alcançar horizontes ou metas mais amplas de caráter econômico e melhor distribuição dos benefícios sociais do incremento, mas, ao mesmo tempo que "la gente se abra hacia el futuro".

Isto é, a força ou o fator fundamental do desenvolvimento é o homem, cada um dos homens de um país.

"O eficiente funcionamento de qualquer instituição humana depende, em última análise, da qualidade dos seres que a integram. O Governo, que antes de tudo é uma instituição humana na qual se reflete o conjunto, eternamente variável, das forças, falhas, esperanças, temores e aspirações dos homens, não constitui uma exceção a esse princípio. O êxito ou o fracasso da gestão governamental dependem das pessoas incumbidas de levá-la a efeito."¹²

Para tais propósitos não somente o Governo, mas todo o Estado, no sentido amplo do termo (setor público), não de contar com um sistema do mérito e de carreiras para a administração de seu pessoal. Através do sistema do mérito e de carreiras se garante a igualdade de oportunidades, a fim de que qualquer cidadão tenha direito a aspirar a servir nesse setor público, independentemente de seu credo, de sua ideologia política, de sua raça, etc., o que equivale a um reconhecimento prático de seus direitos humanos. Essa aspiração somente

se condiciona à demonstração de suas aptidões, conhecimentos e experiência por meio da aplicação de métodos técnicos de seleção, recrutamento, aproveitamento no cargo, classificação, remunerações objetivas, acordos com as funções e autoridade, acessos, promoções, transferências, permutas, mudanças de carreira, readaptações, treinamento, aposentadorias, pensões, etc.

Para se conseguir o estabelecimento e adequada operação de um sistema de pessoal baseado no mérito e na carreira não de se satisfazer os seguintes requisitos, todos eles integrados em um plano:

a) instrumentos jurídicos, constituídos por disposições constitucionais e legais, estatutárias, gerais, para todo o setor público, e particulares para os ministérios, dependências, organismos descentralizados e carreiras especiais da função pública, tais como a docente, a judicial, a diplomática, a militar, etc.

b) determinação de uma política de pessoal congruente com as necessidades, os recursos e as aspirações do país, que não tenda a uma proteção paternalística dos empregados públicos, mas a promover o pleno desenvolvimento da personalidade deles e reconhecimento autêntico de seus deveres e de seus direitos.

Cumpra atribuir "... importância à formulação de políticas de pessoal orientadas no sentido da resolução dos problemas com que se defronta o desenvolvimento nacional"...

A política de pessoal há de compreender, também, outros aspectos tão importantes como: a relação dos

12. Missão Currie, "Reorganização do Poder Executivo do Governo da Colômbia", Bogotá, 1952.

programas educativos nacionais com as necessidades de seleção e recrutamento; a relação dos programas de capacitação profissional com os planos de treinamento em serviço e capacitação complementar para prover ao Estado de mão-de-obra e pessoal especializado, a relação deverá existir entre a harmonização das escalas de salários públicos nos diferentes níveis e âmbitos com os salários do setor privado, etc.

c) Instrumentos Institucionais que compõem o sistema de pessoal público, integrado por:

I — órgão central;

II — pelas unidades setoriais de pessoal, localizadas em todas as diversas repartições públicas; e

III — pelo órgão judicial de direito administrativo.

O órgão central do sistema regula diretamente todas as unidades setoriais do Poder Executivo e, indiretamente, por meio de normas técnicas, também regula as atividades de pessoal das diversas unidades setoriais localizadas em outros Poderes do Estado e nos organismos funcional e geograficamente descentralizados. Essas diretrizes não se emitem nem operam como ordens hierárquicas que estabeleçam comunicações distintas das relações formais do respectivo âmbito institucional, aonde estão situadas as unidades setoriais. Atuam através das funções inerentes a um estado-maior, isto é: assessoria, informação, revisão e controle de normas por encargo do Chefe do Executivo e pela autoridade técnica e legal que possuem. Essas diretrizes permitem a aplicação central e descentralizada daqueles métodos técnicos mediante os quais se põe em

operação o sistema de mérito e de carreiras, através das unidades setoriais que atuam assim dentro de uma mesma orientação e de uma mesma política de pessoal, mas que guardam cada uma suas características próprias e a relativa independência que devem possuir. O órgão judicial de direito administrativo está destinado a conhecer e deliberar sobre todos os conflitos individuais e coletivos em matéria de administração pública. Geralmente é organizado com um critério pluripessoal como um tribunal, junta, comissão, conselho ou corte que trabalha no âmbito do Poder Executivo, com absoluta independência.

B. Os sistemas centrais auxiliares

5. O sistema estatístico

A estatística proporciona dados sobre diversos fatores de população, produção, distribuição, clima, transações de comércio internacional, índices de preços, etc. Fazer por meio de investigações periódicas de caráter censitário e de amostragens ou através da utilização de informações administrativas, as quais se constituem em séries estatísticas.

A organização das investigações periódicas requer um grande esforço humano e financeiro, pois são muitas as pessoas que têm de participar nesse processo de recopilção e nas etapas de apuração, codificação, tabulação, análise e publicação dos dados. Usualmente esse trabalho se realiza no órgão central de estatística, mas requer o concurso de muitas outras dependências e organismos do Estado, constituindo a administração censitária um desafio para o país pelo seu volume e características.

A recopilação das séries estatísticas — que também se faz periodicamente, via de regra mensalmente e que logo são tabuladas por trimestres, semestres e para cada ano, — exige outro tipo de organização. A fonte dos dados está nas unidades setoriais do sistema, cada uma das quais freqüentemente origina as estatísticas de seu âmbito e as processa, muitas vezes até produzir suas próprias tabulações e publicações, quando o sistema é “descentralizado ou semi-centralizado”, tôdas as quais obedecerão às diretrizes emitidas pelo órgão central ou recomendadas e postas em execução através dêle. Também lhe cabe difundir em todo o sistema as recomendações ou acôrdos estatísticos originados nos organismos internacionais aos quais incumbe o encargo de estabelecer as comparações indispensáveis, nos aspectos referentes a denominações, nomenclaturas, metodologia, tabulações mínimas e assim por diante.

Compete ao órgão central do sistema estatístico cuidar dessa comparabilidade com fins nacionais, regionais, interamericanos e mundiais.

As estatísticas contínuas e censitárias, e especialmente estas últimas, são um processo dispendioso mas cuja utilidade o justifica. Para tanto há de se ter um grande sentido de propósito e uma adequada planificação em todos os seus processos. A experiência de vários países da América Latina demonstra que mui freqüentemente se faz o esforço e se investem grandes somas na etapa de coleta, mas não nas etapas dos processos manuais e mecânicos, análise e publicação dos resultados.

O órgão central do sistema deverá ter capacidade técnica e administrativa para assessorar as diferentes unidades setoriais nos trabalhos de investigação, processamento mecânico, publicação de suas séries no anuário estatístico e nos boletins periódicos que o sistema publicar.

A aquisição ou aluguel dos modernos equipamentos eletrônicos de processamento de dados e a grande capacidade de trabalho que oferecem não justificam sua proliferação nas diferentes unidades setoriais do sistema.

O órgão central deverá ajudar no processo de tabulação, podendo-se realizar a perfuração das investigações e das estatísticas contínuas nas diferentes unidades setoriais. Um sistema estatístico moderno há de publicar atualizadamente os seus dados e para isso o órgão central prestará sua colaboração às unidades setoriais, o qual constitui um magnífico meio de coordenação, pois um bom plano de quadros para serem incluídos regularmente no anuário e nos boletins periódicos facilita a integração dos trabalhos desde a fase inicial.

O sentido de propósito que não de ter as estatísticas refletir-se-á também na estrita vinculação que não de manter com a planificação, para definir o conteúdo das investigações, os trabalhos de análise, os quadros a serem publicados, etc. Isto é de especial importância para aqueles dados que se requerem para determinar as metas, avaliar os resultados da planificação e para orientação das outras atividades dos sistemas prioritários do desenvolvimento.

A organização de um conselho nacional de estatística pode servir como fator de estímulo e aprimoramento, in-

tercâmbio de idéias, experiências, etc. a fim de que o órgão central do sistema conduza com eficiência o trabalho estatístico nacional e fixe critérios para todo o sistema.

6. O sistema de contabilidade pública

Como é sabido, a contabilidade constitui o conjunto de princípios, normas e procedimentos que permitem o registro sistemático das operações, transações, estado e consequências financeiras da administração, para prover aos organismos diretores dos elementos de análise que permitam um adequado conhecimento da situação financeira da organização ou empresa com o objeto de levar a cabo uma decisão acertada.

É evidente que não poderia administrar-se adequadamente o setor público de um país se se desconhece o valor do patrimônio público, o montante real de suas receitas e recursos, dos gastos correntes e de capital e o detalhe das demais transações financeiras. A contabilidade pública trata das normas, convenções e métodos para registrar as operações, estados financeiros e orçamentários das entidades de direito público que administram os diversos organismos do setor público e as empresas em que o Estado tenha participação especial.

A planificação integral da economia pôs de manifesto a necessidade de estabelecer um sistema composto por um organismo central e unidades setoriais de caráter operativo.

O primeiro se encarrega de ditar as normas contábeis e exerce a vigilância de seu cumprimento, para fazer possível a consolidação das operações financeiras de todo o setor público,

de um balanço geral e estados econômicos e financeiros dos setores que o compõem. As unidades setoriais de contabilidade executam seus encargos no próprio âmbito, com o detalhe que se requer.

Desta forma se cumprem melhor os objetivos da contabilidade pública ao capacitar a um organismo central para fornecer informações de caráter financeiro, fidedignas e oportunas, a diferentes setores e para fins diversos. Esta necessidade tem sido reconhecida nas diferentes reuniões técnicas sobre problemas de orçamento, contabilidade e fiscalização, celebradas pelas Nações Unidas, em várias partes do mundo, recomendando que devido às mudanças ocorridas no alcance e conteúdo das operações públicas durante os últimos anos, é necessário centralizar e introduzir reformas na contabilidade pública, a fim de melhor servir as demandas que surgem com a planificação e o orçamento por programas.

O órgão central do sistema deve regular, por meio de normas técnicas, as atividades contábeis das unidades setoriais do governo central e dos organismos descentralizados, devendo se submeter todas elas ao mesmo plano de contas e à mesma metodologia que se estabeleça centralmente. Da mesma maneira o órgão central deve prestar assessoria a todas as unidades do sistema e as unidades setoriais por sua vez facilitam a agência central de informação periódica que requer a consolidação dos estados contábeis.

O sistema central de contabilidade para um funcionamento eficaz também tem que atuar dentro de seu âmbito em perfeita coordenação com os demais sistemas centralizados, especial-

mente com os de orçamento, compras e abastecimento. Igualmente deve atuar em estreita colaboração com os organismos de Tesouraria e Contrôl ou Côrte de Contas (Tribunais) geralmente dependentes, o primeiro dos Ministérios da Fazenda e os segundos do Poder Legislativo.

7. O sistema de compras, abastecimento e armazenamento

É este o último dos sistemas prioritários para a administração do desenvolvimento; a ordem em que se trata não significa, sem embargo, que tenha menor importância que os outros sistemas auxiliares ou assessôres centrais anteriormente mencionados.

Um sistema de compras, abastecimento e armazenamento reduz os custos de operação, aumenta o rendimento total e melhora as relações dos diferentes organismos do Estado com os abastecedores e usuários públicos e privados.

A experiência demonstrou que não é conveniente, como algumas vezes acontece, centralizar, em um único órgão, tôdas as compras, fornecimentos e armazenamento dos bens adquiridos. É preferível que o órgão central, na forma semelhante a dos outros sistemas prioritários já indicados, dê as normas e regule os métodos, procedimentos e práticas, propiciando, ao mesmo tempo, que a ação se tome nos respectivos níveis de operação de cada um dos âmbitos aonde existem unidades setoriais.

Algumas vezes acontece ser mais conveniente que as aquisições se façam centralizadamente naqueles casos em que se podem comprar bens de uso comum e generalizado; ao fazê-lo, assegura-se uma qualidade mais uni-

forme e preços mais vantajosos. Também facilita posteriormente o cumprimento das requisições das diferentes dependências ou organismos interessados, ao permitir que os pedidos se satisfaçam diretamente, sem necessidade de ter de recorrer, em cada caso, a novas licitações e pequenos pedidos.

O sistema permite a uniformidade nas aquisições de certos bens, tais como equipamentos de escritórios, veículos, móveis, etc. com o que se facilita, economiza e barateia a conservação dos mesmos, a aquisição e a organização do serviço de consertos e manutenção, ante a possibilidade de se contar com um inventário de peças sobressalentes que se pode usar mais amplamente.

Quando as compras se fazem sistematizadas, ainda que com um critério flexível que pode, inclusive, aconselhar certo grau de descentralização, além da obtenção de menores custos, obtém-se um aumento do rendimento e uma melhoria das relações da unidade interessada com os fornecedores.

No concernente à operação do sistema de compras, abastecimento e armazenamento podem-se fazer idênticas recomendações às anteriormente indicadas para os outros sistemas prioritários, ou seja, estabelecer normas gerais centrais para lograr a coordenação das atividades e a maior independência possível para as unidades setoriais de operação, dentro de tais normas, de maneira a ser estimulada a respectiva iniciativa.

Observação: Documento oficial do ICAP para o Seminário das Nações Unidas Sobre os Sistemas Prioritários para a Administração do Desenvolvimento — Dezembro de 1958, São José, Costa Rica.

Reflexões Sôbre Problemas e Tendências da Administração Para o Desenvolvimento

ERVIN L. PETERSON

Tradução de Raimundo
Xavier de Menezes

Entre 27 de outubro e 6 de novembro passados a Organização das Nações Unidas realizou em Washington, D.C., nos Estados Unidos da América, um Seminário Inter-regional sôbre Utilização de Técnicas Modernas de Gestão por Parte da Administração Pública dos Países em Desenvolvimento, tendo, na reunião de abertura e na qualidade de anfitrião, o **Sr. Ervin L. Peterson**, Assessor Representante do Administrador da Assistência Técnica da Agência para o Desenvolvimento Internacional (A.I.D.) do Departamento de Estado, pronunciado o discurso que vem a seguir traduzido, cuja leitura será altamente proveitosa para todos aqueles que se preocupam com a moderna problemática administrativa. Dêse conclave participaram 38 países, várias organizações internacionais e repartições comprometidas em programas de desenvolvimento, cujos representantes, juntamente com técnicos especialmente convocados, examinaram 59 trabalhos e aprovaram informe a ser brevemente publicado.

Dr. Wu *, Senhoras e Senhores

Seja-me permitido, em primeiro lugar, dar-lhes as boas-vindas. Sentimo-nos honrados com a presença aqui de mais de 70 personalidades — funcionários públicos, peritos em administração, diretores de escolas e institutos de administração, administradores de empresas privadas ou públicas — tôdas engajadas em atividades nas áreas nacional ou internacional.

A grande experiência e profissionalismo aqui representados autorizam-

nos esperar que êste seja um seminário altamente produtivo, o qual dê continuidade à troca de experiência que a Divisão de Administração Pública da Organização das Nações Unidas tem tão hábilmente conseguido levar avante. Nós na Agência para o Desenvolvimento Internacional (A.I.D.) consideramos os conceitos e documentos provenientes da Divisão de Administração Pública da ONU particular-

* Dr. Chi-Yuen Wu, Diretor da Divisão de Administração Pública da Organização das Nações Unidas (Nota do Tradutor).

mente auxiliares em nossos trabalhos.

Ao penetrarmos na Segunda Década do Desenvolvimento, afigura-se-me que testemunhamos mudanças significativas no estilo da cooperação técnica. Para os anos vindouros prevejo, como interesse central da cooperação técnica, maior focalização no bem-estar humano. Espero maiores progressos no esforço cooperativo por parte das organizações e órgãos prestadores de assistência técnica. Equipes internacionais e interdisciplinares estarão procurando meios mais eficazes de aceleração do crescimento econômico e de expansão do bem-estar social. Tais equipes trabalharão cada vez mais sob os auspícios de instituições atuantes na área internacional, de modo crescente colocarão ênfase no compartilhamento de experiência, principalmente para adaptar a novas circunstâncias bem sucedidos programas de desenvolvimento. Conseguirão combinar contribuições profissionais, representando disciplinas e pontos de vista variados. Enfrentarão muitos desafios, entre os quais destaco a necessidade de habilitar-se a conseguir compreensão e comunicação interprofissionais.

A Segunda Década do Desenvolvimento também trará um novo estilo à administração para o desenvolvimento. Uma era de rápidas inovações tecnológicas e mudanças sociais requererá certamente uma administração capaz de adaptar-se a situações cambiantes. O uso eficiente de recursos destinados aos programas de desenvolvimento exigirá uma administração imaginativa e modernizante que seja dinâmica, voltada para o futuro, capaz de auto-avaliar-se — uma administração disposta a

modificar-se e a assumir o aumento de responsabilidades.

No processo do desenvolvimento, como Dr. Wu já afirmou por escrito, a carga administrativa está continuamente ultrapassando a capacidade administrativa. Deficiências de administração constituem, com frequência, causa de fiasco na implementação de planos de desenvolvimento. O desenvolvimento é um processo ininterrupto em todos os países. Assim sendo, a capacidade administrativa deve ser sempre aumentada à medida que o desenvolvimento se processa.

A administração constitui uma dimensão de toda empresa humana, sendo, contudo, particularmente importante nas empresas ligadas ao desenvolvimento, isto por duas razões. Em primeiro lugar, porque desenvolvimento exige a mobilização e o uso eficiente de recursos parcos e isto só se consegue com boa administração, e, em segundo lugar, porque desenvolvimento implica *mudança*. O afastamento dos existentes padrões de atividade requer inevitavelmente alterações de natureza organizacional e nos procedimentos administrativos.

A pressão sobre a capacidade administrativa decorre em parte da mudança planejada, em parte do grande aumento da fermentação social e tecnológica que afeta todos os países. Consideremos alguns exemplos de inovações tecnológicas. Alta fertilidade de diferentes espécies de arroz, trigo, e de outras gramíneas ocasionou a "revolução verde" em muitos países em desenvolvimento. A engenharia genética poderá produzir fenômenos semelhantes, como, por exemplo, alto teor protéico dos grãos. Necessita-se de

um sistema que dê continuidade e intensifique o ímpeto produtivo já alcançado e consiga distribuir o acréscimo de produção obtido. A tecnologia industrial acarretou inúmeros desenvolvimentos. A tecnologia no campo das comunicações e transportes reduziu o espaço e o tempo. A tecnologia referente à saúde e à educação promete uma vida mais completa para todos os povos em toda parte. Em graus variáveis, todas estas inovações tecnológicas implicam necessidades de novos arranjos organizacionais e de novos mecanismos administrativos.

As mudanças sociais também puxam pela capacidade administrativa existente. Considere-se o efeito do aumento populacional na expansão das exigências educacionais. Considere-se a consequência da urbanização — essa incessante onda humana movendo-se para as cidades, e as respectivas repercussões no mercado de trabalho — sobre habitação, transporte e relações políticas e sociais.

Alterações sociais e tecnológicas estão ocorrendo em todos os países, criando grandes problemas para políticos, administradores e empresários particulares, mas de igual modo oferecendo múltiplas oportunidades. Nos detalhes há variações de país para país. Por outro lado, estamos bem conscientes de que as condições num ambiente não respondem necessariamente aos estímulos tidos como eficazes em outro. Por esta razão — entre muitas outras — a troca recíproca de experiência e sua mútua avaliação pode ser de inestimável valor para todos os agentes promotores do desenvolvimento. Uma das conquistas principais deste Seminário será proporcionar esse intercâmbio mútuo.

Tenho-me referido à mutação. Mutações é uma condição da vida. Contudo, no contexto desenvolvimentista parece-me que ela deve ser deliberada e inteligentemente planejada. A administração para o desenvolvimento relaciona-se com atos destinados a provocar a mudança planejada que se busca. Provocação de mudança requer organizações, isto é, corpos possuidores de certos recursos materiais e humanos, e, além disso, capazes de comandar a aplicação de recursos estranhos a eles próprios ou de seu uso beneficiar-se. A administração consiste na proposital combinação, direção e aplicação de tais recursos.

Os administradores desenvolvem e utilizam certas técnicas e metodologias. À medida que ocorrem alterações no ambiente onde atua a organização, deve a administração adaptar-se às condições em transição. Recursos disponíveis podem carecer de manejo, técnicas e metodologias podem precisar ser reformuladas. Caso uma organização tenha funções novas ou ampliadas, é provável que sua reestruturação se imponha. Orientação, direção e decisão constituem responsabilidades administrativas.

Minha tese é que a administração deve ser dinâmica. Deve responder a novas e crescentes exigências surgidas nas respectivas organizações. Também a administração moderna se tem modificado. Técnicas e metodologias novas ou reformuladas estão aí. As mudanças ambientais têm constituído o fator de estímulo. Alguns desenvolvimentos podem ser alistados:

- organizações multi-funcionais mais amplas para empresas econômicas e serviço público;

- elaboração de novos instrumentos para obter, guardar, processar, manipular e divulgar informações;
- novas técnicas e metodologia para mensuração de desempenho;
- inovações na ciência do comportamento;
- nova compreensão das inter-relações no tocante à filosofia-política-programa-projeto;
- melhor compreensão das relações recíprocas entre setores econômicos;
- um despertar para a noção de sistemas (econômico-político-ecológico-agrícola-educacional para mencionar uns poucos).

A lista não é completa, porém suficiente para ilustrar que a administração tem sofrido, de modo significativo, o impacto das transformações sociais e tecnológicas.

Dadas as dinâmicas das transformações sociais e da moderna administração, surge-nos o problema de como poderemos melhor utilizar as técnicas da moderna administração para efeito do desenvolvimento. Como poderemos tirar vantagem dos novos instrumentos administrativos para acelerar o passo e ampliar os benefícios do desenvolvimento? De que modo nos será possível adaptar a experiência e as técnicas administrativas de outros países para ajudar-nos a resolver os nossos problemas de desenvolvimento? Como poderemos descobrir se técnicas bem sucedidas em um meio são apropriadas em outro?

Respostas parciais podem obter-se através do estudo das limitações e possibilidades teóricas das técnicas administrativas. Respostas mais com-

pletas podem advir do aprendizado sobre o uso efetivo de técnicas particulares. O estudo não deve parar. Entretanto, os apelos à organização e a sua administração não devem cessar enquanto os estudos prosseguem. Os resultados dos estudos devem alimentar o processo administrativo à medida que se tornam válidos e disponíveis. A validade consagra-se pelo uso. A administração moderna deve conter um elemento de pragmatismo. Que funciona? De que modo podem ser melhor combinados e aplicados os recursos disponíveis para obtenção dos resultados desejados? Avanços proveitosos em administração ocorrem no terreno experimental das operações.

Meias-verdades de três espécies prejudicam tais avanços. Em primeiro lugar, de natureza **setorial**, aquelas que asseguram, por exemplo, só um educador poder contribuir com algo útil no campo da administração educacional; em segundo lugar, de natureza **local**, aquelas que afirmam que as condições enfrentadas são tão peculiares que a aplicação de experiência estranha não pode ser relevante; e em terceiro lugar, de cunho **administrativo**, aquelas que ensinam ser a chave para o êxito de qualquer empreendimento desenvolvimentista o uso da mais moderna técnica de administração, sem se preocupar com adaptações na área local ou setorial.

Todos nós, entretanto, estamos colhendo ensinamentos sobre o papel da administração no desenvolvimento e na assistência ao desenvolvimento. Este Seminário e outros eventos semelhantes no futuro aumentarão nossa compreensão e à medida que esta se amplie, melhoraremos nossos padrões de desempenho.

Gostaria, agora, de mencionar uma facêta do trabalho levado a cabo pelo Bureau de Assistência Técnica da A.I.D., a qual pode ser de interesse para os Senhores. No ano passado, nosso Escritório de Administração para o Desenvolvimento procurou identificar problemas-chave na administração do desenvolvimento, que se afigurassem comuns ao processo desenvolvimentista. Esta análise contou com a contribuição de peritos oriundos dos países em desenvolvimento e de instituições internacionais, bem como de outros setores da Agência, que recorrem a várias fontes documentais.

Uma constatação mostra a existência, em quase todos os países, de centros de formação de professores em administração. Noto que muitas dessas escolas e institutos de administração têm representantes neste Seminário e estão provendo, não só uma corrente contínua de administradores treinados, como uma base indispensável para maiores avanços na educação administrativa.

Outra constatação posta em relêvo refere-se à necessidade de aumento do número e da qualidade dos administradores comprometidos na área do desenvolvimento. A idéia de progresso profissional pela vida a fora sugere um contínuo aperfeiçoamento na qualidade do desempenho administrativo.

Mais outra constatação destacou a necessidade particular de afirmar que os conhecimentos e técnicas de administração, e o treinamento de que participam, têm grande importância no atendimento das exigências de adaptação com que se defrontam aqueles que administram programas

de desenvolvimento ou provêem serviços públicos.

Concluída a análise inicial, três problemas-chave foram isolados para merecer atenção contínua por parte do Bureau de Assistência Técnica. São eles:

- 1) a insuficiência de mão-de-obra administrativa para fazer face às exigências determinadas pelo crescimento e pela modernização;
- 2) a falta de capacidade de ação local. Isso abrange deficiências na estrutura organizacional que impedem aos órgãos centrais prestar serviços no interior e também incapacidade administrativa no que tange às organizações de âmbito local;
- 3) a necessidade quanto a organizações e instituições relevantes para o desenvolvimento, com capacidade de administrar, eficientemente, programas de desenvolvimento e adaptar-se às mutações ambientais.

O trabalho nessas três áreas de problemas é uma parte apenas do esforço despendido pela A.I.D. para proporcionar aperfeiçoamento administrativo, que é uma componente do processo desenvolvimentista. Há outros programas em ação conduzidos pelos Bureaux Regionais e Missões no Estrangeiro, que mantêm colaboração direta com os governos e instituições dos países em desenvolvimento ou cooperam com instituições regionais e multilaterais. A investigação e análise por nós até aqui levadas a efeito nas áreas do desenvolvimento institucional, das exigências organizacionais e das necessidades administrativas, no

que se relacionam com o desenvolvimento ou com a assistência ao desenvolvimento, servem para sublinhar nosso interesse neste Seminário, na mútua e colaboradora troca de experiência e no trabalho em conjunto com nossos colegas no campo de desenvolvimento, de modo que o esforço de todos nós se torne mais eficiente e produtivo. Não afirmamos, certamente, possuir resposta para as muitas questões que se nos apresentam. Estamos tentando aprender à medida que caminhamos. Assim sendo, acolhemos a oportunidade de nos unirmos nesta recíproca troca de experiência e intercâmbio de opiniões.

Todos nós reconhecemos que mudança é uma condição de vida. O problema que enfrentamos em conjunto é se podemos ou não dirigir e acelerar a mudança, de modo que nos torne a vida uma experiência nobilitante e enriquecedora. Estamos cons-

cientes da grande fertilidade de nosso planeta. Nossos esforços coletivos são dirigidos no sentido de tornar essa fertilidade igualmente ao alcance de todo ser humano, não importa onde viva.

Se bem que nossa atenção neste Seminário esteja sendo dirigida essencialmente para um elemento de nosso esforço, creio tratar-se de coisa importante. Nossas instituições, nossas organizações só poderão ser completamente eficientes quando sua administração se conformar com os mais elevados padrões de excelência e capacidade. Dêsse modo, em conjunto, ampliemos mais ainda nossa compreensão da administração, de seus princípios, de suas técnicas e de sua metodologia. Considero isto como o grande empuxo que este Seminário pode proporcionar. Calorosamente desejamos a cada um dos presentes boas-vindas ao trabalho e pleno êxito em suas deliberações.

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

O PRESIDENTE EMÍLIO MÉDICI
INSTITUI O PROGRAMA DE
INTEGRAÇÃO SOCIAL

PLANEJAMENTO DINÂMICO,
PLANEJAMENTO COM LIBERDADE

O BRASIL E A REVOLUÇÃO
EDUCACIONAL

O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL
E O MODELO BRASILEIRO

QUATRO MONOGRAFIAS
PREMIADAS PELA RSP

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

1. O presente documento tem por objetivo fornecer informações gerais sobre o projeto de pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos adotados. A pesquisa foi realizada no âmbito do curso de Graduação em Engenharia de Software, sob a orientação do professor Dr. João da Silva.

2. O projeto de pesquisa tem como tema principal a análise de desempenho de sistemas distribuídos. O objetivo geral é avaliar o impacto da arquitetura de rede no desempenho de aplicações web. Os objetivos específicos são:

- Analisar o tempo de resposta das aplicações em diferentes configurações de rede.
- Avaliar a escalabilidade dos sistemas em relação ao número de usuários.
- Identificar os fatores que influenciam o desempenho dos sistemas distribuídos.

3. A metodologia adotada para a realização da pesquisa é a abordagem experimental. Foram utilizados dois ambientes de teste: um ambiente de rede local e um ambiente de rede pública. Os dados foram coletados por meio de ferramentas de monitoramento de desempenho, como o Wireshark e o Nagios.

4. Os resultados da pesquisa indicam que a arquitetura de rede tem um impacto significativo no desempenho das aplicações web. O tempo de resposta das aplicações aumenta à medida que o número de usuários aumenta, especialmente em ambientes de rede pública. Além disso, a utilização de proxies e balanceadores de carga pode melhorar o desempenho dos sistemas distribuídos.

5. Conclui-se que a análise de desempenho de sistemas distribuídos é uma tarefa complexa, que requer a utilização de ferramentas adequadas e a adoção de uma metodologia rigorosa. Os resultados da pesquisa podem ser utilizados para orientar a escolha da arquitetura de rede e a otimização do desempenho das aplicações web.

O Presidente Emílio Médici Institui o Programa de Integração Social

1. DISCURSO. 2. MENSAGEM AO CONGRESSO
NACIONAL. 3. LEI COMPLEMENTAR Nº 7/70.

O Presidente Garrastazu Médici fez, no Palácio das Laranjeiras, através de uma cadeia nacional de rádio e televisão, um novo apelo à união dos brasileiros, e sancionou a lei que institui o Fundo de Participação.

O DISCURSO

Foram as seguintes as palavras do Presidente Médici:

"Homens de minha pátria.

Manhã, tarde, noite dêste 7 de Setembro, o primeiro para mim tão diferente, três vezes me é dado celebrar a independência.

Primeiro, perante o povo na rua, vendo o povo fardado desfilar a altivez de todos nós. Desfraldadas nas lanças da eterna Cavalaria, ali vi, nas bandeiras históricas, o sopro das gerações. Vi, à frente dos batalhões, a bandeira que nos une a todos nós. A mesma bandeira vi, onipresente, na mão atenta do menino erguido nos ombros e no carinho de seu pai, na ânsia de sua emoção. Vi a bandeira nos olhos da multidão.

A hora da independência, passei-a junto a Deus. No altar erguido em

prece, no Monumento aos Mortos da II Grande Guerra, rezei pela vida e pela paz de todos nós. E, nos fiéis ajoelhados nos patamares que ascendem ao monumento dos pracinhas, cuidei ver os degraus todos da escalada nacional: a independência, a soberania, a emancipação. E senti que, naquela hora e em todo o Brasil, aqueles olhos e aquela emoção rezavam o mesmo credo de homens da mesma pátria.

Agora, pela terceira vez celebrando o dia, quis estar na família de meu Governo, nesta ceia da independência e, junto a esta família, chegar a toda a família brasileira, nesta hora de família reunida. E porque quero que me tenham integrado à minha equipe, solidário e não solitário, regente e não solista, aqui chamei meus Ministros, para que, povo e Governo, sob a mesma luz de inspiração da independência, celebremos juntos, no Dia da Pátria, o mesmo amor à pátria.

Queremos, assim irmanados, dizer ao povo o amor à pátria como entendemos e o amor à pátria como não conseguimos entender.

O amor à pátria que o Governo entende não se faz só de palavras e evo-

cações, nem se esgota nas emoções à flor da pele; que o amor à pátria que entendemos é feito mais no fundo da gente; amor à pátria que é propósito, que é atitude e é constância; amor à pátria que é determinação e coragem de promover esta terra e este povo.

CONVERGÊNCIA

Não consigo ver o amor à pátria nos homens e nas coisas onde encontro a vaidade e o desperdício, o egoísmo e a cupidez, a falsidade e a hipocrisia, a vanglória e a ostentação, a fuga e o liberticídio, a desesperança e a frustração, a inveja e a arrogância; mas encontro sempre o amor à pátria nos tempos e nos lugares onde prova a convergência e a solidariedade humana; a verdade e a renúncia; a responsabilidade, a confiança e a altivez.

O amor à pátria que entendemos é o que almeja desenvolvê-la e enriquecê-la para que se alcance o bem-estar de toda a nossa gente, e que só quer nosso país poderoso e forte para garantir nosso destino e contribuir para a justiça entre os homens e as nações.

Não consigo ver qualquer centelha desse amor nos homens que, aferrados a axiomas e postulados, perseguem distorcidas idealidades. Não entendo patriotas esses poucos fanatizados que tentam impor os seus desígnios à imensa maioria dos brasileiros, ainda que por isso sangre o povo, ainda que se alongue o tempo perdido ou mesmo que se sacrifique uma geração.

Não consigo ver esse amor em quem se volta contra a sua pátria; quem a quer em tudo derrotada e denegrada; quem se desespera com o advento da ordem e da prosperidade, na torpe estratégia do quanto pior melhor.

O amor à pátria que entendemos é o que integra terras e homens, e o que formula soluções brasileiras para o desenvolvimento e a justiça social. O patriotismo que entendemos é o que procura construir uma sociedade, em que todo homem alcance nível mínimo de bem-estar que lhe baste à vida, em que seja livre para participar da obra coletiva, e em que qualquer um possa fazer a colheita justa da sua iniciativa e do seu trabalho.

PROMOÇÃO

O amor à pátria que entendemos é aquele que, vendo a pátria em cada um dos números do nosso imenso potencial humano, não aceita que alguém os considere simples números, senão porque exige que todos os respeitem como homens.

E considerando a pátria em cada homem nosso, o patriotismo deste Governo não pode tolerar que, marginalizados pela ignorância e a pobreza, não contem ao nosso lado tantos milhões de brasileiros. Mas o amor à pátria como entendemos, assim não se conformando, em vez de se refugiar na desesperança e na revolta inoperantes, desperta a consciência nacional, busca o tempo perdido e o caminho que antes não se encontrou, para fazer mais solidários os caminhos de todos os homens.

O amor à pátria como entendemos é o silencioso ofício de todo homem de bem, que ama a lei e a ordem, e que, construindo o seu destino e o dos seus também se faz responsável e participante nos destinos de seu país.

Esse, o sentimento patriótico que o meu Governo entende e que alegra o coração do povo neste 7 de Setembro. A ele me dou por inteiro, vendo passar mais um aniversário da pátria in-

dependente, com a esperança renovada e a certeza de que estamos no caminho certo do apressamento do futuro.

Quero confidenciar aos homens de meu país as maiores alegrias que encheram o coração do Presidente nesta Semana da Pátria.

Quero dizer ao povo que nunca, como neste ano, vi festejar-se, assim, a nossa Independência, em toda a extensão do território nacional, com essa efusão e essa presença. E cuido que, sobre ser um eco ainda do justo orgulho do povo pela recente vitória desportiva, estamos diante de um sinal e de um estado de espírito. Diz-me a sensibilidade que este é um sinal de que desperta e se fortalece a vontade coletiva, estado de espírito indispensável ao desenvolvimento de uma nação.

INTEGRAÇÃO

Confesso também a alegria dos novos passos pela nossa integração. Começou a fase executiva do Programa de Integração Nacional e, graças à prestância e à presteza com que o Congresso Nacional votou o projeto, já se encontra, em minhas mãos para ser promulgada, o que farei ainda esta noite, a lei que institui o Fundo de Participação, instrumento primeiro da integração social de nosso povo.

Venho dizer-lhe também minha alegria por sentir, neste Dia da Pátria, quanto mais unidos estamos desde que se lançou meu nome à sucessão do Presidente Costa e Silva. Desde a primeira hora, todas as vezes em que falei à nação, fiz o chamamento à união. Cheguei mesmo, no Natal, a me voltar também para os contrários, os discordantes, os indiferentes e os crestados pela desesperança.

Se alguém me teve irrealista e sonhador, peço que, neste Dia da Pátria, se faça justiça, não somente à esperança, à participação, à concórdia e ao consenso que dia a dia vêm chegando, mas também que se faça justiça a todos os brasileiros que ouviram aquele chamamento.

Por entre as emoções deste grande dia, quero alertar a nação contra os excessos do otimismo fácil, pois a euforia, como o desalento, também pode ser maléfica. Manda meu amor à verdade que eu diga ao povo que hoje é muito mais forte a minha confiança no sucesso da mais difícil das minhas missões, porque sinto consolidar-se nossa situação econômico-financeira, porque vejo se firmar um ritmo novo de desenvolvimento, porque vejo os homens começando a se compreenderem e, sobretudo, porque recolho, em minha alma, a generosa compreensão dos meus compatriotas.

Com esse prêmio que tanto me faz bem, com a certeza de que nos uniremos mais e com a confiança cada vez mais forte na viabilidade desta pátria que hoje festejamos, renovo o meu compromisso de servir à sua emancipação, e o meu propósito de oferta das energias, que Deus ainda me der, à causa da felicidade de meu povo."

**MENSAGEM Nº 13,
DE 1970 (CN)**

(Nº 258/70, na origem)

Excelentíssimos Senhores Membros
do Congresso Nacional

Ao assumir a Presidência da República, proclamei minha fé no homem e no povo, apontando no desenvolvimento uma atitude coletiva, que requer

a mobilização total da opinião pública.

Na mensagem ao Congresso Nacional, afirmei que o Governo não compreende a prática da justiça social senão em termos de distribuição da riqueza global e tudo pretende fazer para que o desenvolvimento econômico seja simultâneo com a promoção social dos trabalhadores e não dê ensejo à formação de castas ou classes privilegiadas, mas represente a oportunidade para que o nível de poder aquisitivo dos assalariados os torne cada dia mais partícipes da riqueza comum da Nação.

Fiel a êsses princípios, acentuei, no mesmo documento, o timbre profundamente humanista da política social do Governo, que contempla o homem — empregador ou empregado — como um fim e não como um meio, para que o trabalho seja não só trabalho do homem, mas trabalho em prol do homem.

Em reunião ministerial de seis de janeiro último, ao traçar normas para meus auxiliares diretos, orientava-lhes a ação no rumo da justiça social, lembrando que “sem quebra do desenvolvimento econômico do País, cujo ritmo se deve, não só manter, mas, ainda, acelerar tanto quanto possível, impõe-se, concomitantemente, a adoção de medidas pelas quais se venha a distribuir a renda global de modo mais equânime, a fim de que todas as camadas da população seja beneficiadas pelo aumento da riqueza comum”.

Em consonância com tais pensamentos, que definem diretrizes fundamentais do Governo, preconizei a expansão da economia nacional, sem a qual jamais chegaremos a ter uma poupança

nossa, que nos torne menos dependentes e acione, com o nosso esforço, aliado à ajuda externa, um grande projeto nacional de desenvolvimento.

Queria, assim, tornar bem claro que o fortalecimento da estrutura das empresas, pela preservação de sua rentabilidade, suscita a união das energias do trabalhador e do talento empresarial, constituindo fórmula prática para a permanente e indispensável harmonia entre o capital e o trabalho.

A participação de todos no produto nacional, a criação de estímulos para a melhoria da remuneração dos trabalhadores, o incremento da poupança individual para a formação de patrimônio, que garanta a cada brasileiro um futuro melhor, tornaram-se, por isso, a minha preocupação constante e justificam plenamente o Projeto de Lei que ora submeto à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do artigo 51, parágrafo 2º, da Constituição.

Institui êsse projeto o Programa de Integração Social, que abrirá caminho para a organização de uma sociedade aberta, de cuja vida e crescimento todos participem.

Governo, empresários e empregados se associam, pela conjugação permanente de suas forças, de seus recursos e do produto de seu trabalho, para um único fim — o de instaurar uma sociedade integrada, na qual seja uma realidade, e não um mito, a justiça social. Prevê o projeto, como meio adequado para o Programa de Integração Social, um Fundo de Participação, constituído por depósitos efetuados pelas empresas na Caixa Econômica Federal.

O Fundo de Participação resulta de deduções no imposto de renda e de

recursos próprios das empresas, de tal sorte e em tal proporção que nenhum sacrifício ponderável se impõe a essas mesmas empresas.

Cada empregado do setor privado, de toda e qualquer empresa, em toda a extensão do território nacional, será possuidor de uma Caderneta de Participação, que lhe conferirá o direito de, em proporção com os salários recebidos e o tempo de serviço, participar, efetivamente, de um fundo global, cuja fonte única não é a empresa, pois também o Governo abre mão, em prol do Programa de Integração Social, de uma parcela de sua receita.

A movimentação do Fundo, que, por seu turno, virá beneficiar as empresas, ampliando-lhes as possibilidades de investimento e até proporcionando-lhes maior volume de capital de giro, redundará em benefício para cada empregado, graças à correção monetária e aos juros dos depósitos nominais, anualmente percebidos, além da possibilidade de utilização total dos depósitos em ocasiões e circunstâncias que o Projeto de Lei estabelece, inclusive para aquisição de casa própria.

Tive em mira, muito especialmente, levando em conta a necessidade de imprimir um sentido formativo e pedagógico a essa iniciativa, incentivar uma política realista de estímulo à formação do patrimônio individual. Não me deixei impressionar, senão naquilo que se me afigurou digno de imitação, por modelos estrangeiros, nem cedi à tentação de enfrentar problemas que alguns sociólogos e economistas já compararam à quadratura do círculo.

Permitam-me, portanto, os Senhores Membros do Congresso Nacional salientar a originalidade da fórmula en-

contrada, que, pragmática e objetiva, atende ainda ao mais alto fim visado — a integração social dos brasileiros, pela participação de todos no produto nacional.

O Programa de Integração Social, objeto da proposição que ora submeto ao Congresso Nacional, valoriza o empregado, fortalece a empresa e engrandece o Brasil.

Brasília, 20 de agosto de 1970. —
Emílio G. Médici, Presidente da República.

O Programa de Integração Social, que apanhou o país de surpresa e levou à administração federal a comovida solidariedade de representantes de todas as classes, representou, admitem todos, a abertura revolucionária para a participação dos trabalhadores no crescimento das empresas e no progresso nacional.

Com uma sociedade aberta e equânime, o país retomou o ritmo de desenvolvimento que as crises político-sociais haviam pôsto em quarentena e o Governo assumiu, de fato, o controle de todos os esquemas que visam à prosperidade das classes sociais.

Isto, graças ao Programa de Integração Social, cuja Lei Complementar é, na íntegra, a seguinte:

LEI COMPLEMENTAR Nº 7, DE 7 DE SETEMBRO DE 1970.

Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º É instituído, na forma prevista nesta Lei, o Programa de In-

tegração Social, destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se por empresa a pessoa jurídica, nos termos da legislação do Imposto de Renda, e por empregado todo aquele assim definido pela legislação trabalhista.

§ 2º A participação dos trabalhadores avulsos, assim definidos os que prestam serviços a diversas empresas, sem relação empregatícia, no Programa de Integração Social, far-se-á nos termos do Regulamento a ser baixado, de acordo com o artigo 11 desta Lei.

Art. 2º O Programa de que trata o artigo anterior será executado mediante Fundo de Participação, constituído por depósitos efetuados pelas empresas na Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. A Caixa Econômica Federal poderá celebrar convênios com estabelecimentos da rede bancária nacional, para o fim de receber os depósitos a que se refere este artigo.

Art. 3º O Fundo de Participação será constituído por duas parcelas:

a) a primeira, mediante dedução do Imposto de Renda devido, na forma estabelecida no § 1º, deste artigo, processando-se o seu recolhimento ao Fundo juntamente com o pagamento do Imposto de Renda;

b) a segunda, com recursos próprios da empresa, calculados com base no faturamento como segue:

1) no exercício de 1971, 0,15%;

2) no exercício de 1972, 0,25%

3) no exercício de 1973, 0,40%;

4) no exercício de 1974 e subsequentes, 0,50%.

§ 1º A dedução a que se refere a alínea "a" deste artigo será feita sem prejuízo do direito de utilização dos incentivos fiscais previstos na legislação em vigor e calculada com base no valor do Imposto de Renda devido, nas seguintes proporções:

a) no exercício de 1971 2%;

b) no exercício de 1972 3%;

c) no exercício de 1973 e subsequentes 5%

§ 2º As instituições financeiras, sociedades seguradoras e outras empresas que não realizam operações de vendas de mercadorias participarão do Programa de Integração Social com uma contribuição ao Fundo de Participação de recursos próprios de valor idêntico do que for apurado na forma do parágrafo anterior.

§ 3º As empresas que, a título de incentivos fiscais, estejam isentas, ou venham a ser isentadas, do pagamento do Imposto de Renda, contribuirão para o Fundo de Participação, na base de cálculo como se aquele tributo fosse devido, obedecidas as percentagens previstas neste artigo.

§ 4º As entidades de fins não lucrativos, que tenham empregados assim definidos pela Legislação Trabalhista, contribuirão para o Fundo na forma da lei.

§ 5º A Caixa Econômica Federal resolverá os casos omissos, de acordo com os critérios fixados pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 4º O Conselho Monetário Nacional poderá alterar, até cinquenta por

cento (50%), para mais ou para menos, os percentuais de contribuição de que trata o § 2º do art. 3º, tendo em vista a proporcionalidade das contribuições.

Art. 5º A Caixa Econômica Federal emitirá, em nome de cada empregado, uma Caderneta de Participação — Programa de Integração Social — movimentável na forma dos artigos 8º e 9º desta Lei.

Art. 6º A efetivação dos depósitos no Fundo correspondente à contribuição referida na alínea "b" do artigo 3º será processada mensalmente a partir de 1º de julho de 1971.

Parágrafo único. A contribuição de julho será calculada com base no faturamento de janeiro; a de agosto, com base no faturamento de fevereiro; e assim sucessivamente.

Art. 7º A participação do empregado no Fundo far-se-á mediante depósitos efetuados em contas individuais abertas em nome de cada empregado, obedecidos os seguintes critérios:

a) 50% (cinquenta por cento) do valor destinado ao Fundo será dividido em partes proporcionais ao montante de salários recebidos no período;

b) os 50% (cinquenta por cento) restantes serão divididos em partes proporcionais aos quinquênios de serviços prestados pelo empregado.

§ 1º Para os fins deste artigo, a Caixa Econômica Federal, com base nas informações fornecidas pelas empresas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Lei, organizará um Cadastro Geral dos participantes do Fundo, na forma que for estabelecida em regulamento.

§ 2º A omissão dolosa de nome de empregado entre os participantes do Fundo sujeitará a empresa a multa em benefício do Fundo, no valor de 10 (dez) meses de salários, devidos ao empregado cujo nome houver sido omitido.

§ 3º Igual penalidade será aplicada em caso de declaração falsa sobre o valor do salário e do tempo de serviço do empregado na empresa.

Art. 8º As contas de que trata o artigo anterior serão também creditadas:

a) pela correção monetária anual do saldo credor, na mesma proporção da variação fixada para as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional;

b) pelos juros de 3% (três por cento) ao ano, calculados, anualmente, sobre o saldo corrigido dos depósitos;

c) pelo resultado líquido das operações realizadas com recursos do Fundo, deduzidas as despesas administrativas e as provisões e reservas cuja constituição seja indispensável, quando o rendimento for superior à soma dos itens a e b.

Parágrafo único. A cada período de um ano, contado da data da abertura da Conta, será facultado ao empregado o levantamento do valor dos juros, da correção monetária contabilizada no período e da quota parte produzida pelo item c anterior, se existir.

Art. 9º As importâncias creditadas aos empregados nas cadernetas de participação são inalienáveis e impenhoráveis, destinando-se, primordialmente, à formação de patrimônio do trabalhador.

§ 1º Por ocasião de casamento, aposentadoria ou invalidez do empregado titular da conta poderá o mesmo receber os valores depositados, mediante comprovação da ocorrência, nos termos do regulamento; ocorrendo a morte, os valores do depósito serão atribuídos aos dependentes, e em sua falta, aos sucessores na forma da Lei.

§ 2º A pedido do interessado, o saldo dos depósitos poderá ser também utilizado como parte do pagamento destinado à aquisição da casa própria, obedecidas as disposições regulamentares previstas no art. 11.

Art. 10. As obrigações das emprêsas, decorrentes desta Lei, são de caráter exclusivamente fiscal, não gerando direitos de natureza trabalhista nem incidência de qualquer contribuição previdenciária em relação a quaisquer prestações devidas, por lei ou por sentença judicial ao empregado.

Parágrafo único. As importâncias incorporadas ao Fundo não se classificam como rendimento do trabalho, para qualquer efeito da Legislação Trabalhista, de Previdência Social ou Fiscal e não se incorporam aos salários ou gratificações, nem estão sujeitas ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

Art. 11. Dentro de 120 (cento e vinte) dias, a contar da vigência desta Lei, a Caixa Econômica Federal submeterá à aprovação do Conselho Monetário Nacional o Regulamento do Fundo, fixando as normas para o recolhimento e a distribuição dos recursos, assim como as diretrizes e os critérios para a sua aplicação.

Parágrafo único. O Conselho Monetário Nacional pronunciar-se-á, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar do seu recebimento, sobre o Projeto de regulamento do Fundo.

Art. 12. As disposições desta Lei não se aplicam a quaisquer entidades integrantes da administração pública federal, estadual ou municipal, dos territórios e do Distrito Federal, direta ou indireta, adotando-se, em todos os níveis, para efeito de conceituação, como entidade da Administração Indireta, os critérios constantes dos Decretos-leis nºs 200, de 25 de fevereiro de 1967, e 900, de 29 de setembro de 1969.

Art. 13. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 7 de setembro de 1970. — 149º da Independência e 82º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI

Alfredo Buzaid

Adalberto de Barros Nunes

Orlando Geisel

Mário Gibson Barboza

Antônio Delfim Netto

Mário David Andreazza

L. F. Cirne Lima

Jarbas G. Passarinho

Júlio Barata

Márcio de Souza e Mello

F. Rocha Lagôa

Marcus Vinícius Pratiní de Moraes

Antônio Dias Leite Júnior

João Paulo dos Reis Velloso

José Costa Cavalcanti

Hygino C. Corsetti

Planejamento Dinâmico, Planejamento com Liberdade

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO

Ministro do Planejamento e Coordenação Geral

"O camelo é um cavalo feito por planejadores." (Auto-análise de um planejador cubano.)

Em pronunciamento na sessão de abertura do VIII Congresso Interamericano de Planejamento, em Salvador, pareceu-nos oportuno avaliar, franca e objetivamente, os caminhos percorridos pelo planejamento em terras abai-xo do Rio Grande.

Um balanço da experiência de programação, na América Latina e outras áreas subdesenvolvidas, ao longo dos anos 50 e 60, permite a constatação de que, de um lado, o planejamento do desenvolvimento nacional constitui, hoje, prática virtualmente universal. É generalizada a convicção da importância e necessidade do planejamento, como patrimônio a preservar e consolidar. De outro lado, existe, em alguns países, considerável frustração em relação aos resultados dos planos aprovados, por problemas ligados à sua formulação ou à sua implementação.

Ao mesmo tempo, o tipo de problemas que a América Latina vai enfrentar, numa década em que somente a aceleração do desenvolvimento econômico e social poderá aliviar as tensões sociais e políticas, está exatamente a

exigir soluções que dependem de planejamento em escala crescente. Mas de um planejamento menos mecanicista e mais orgânico do que tem sido o padrão de desempenho dos últimos anos.

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

É importante recordar os principais obstáculos e problemas que o planejamento tem enfrentado, em áreas subdesenvolvidas.

Primeiro: no aspecto de formulação, o fato de que os determinantes essenciais do desenvolvimento são dificilmente suscetíveis de planejamento, pelo menos no sentido do planejamento econômico e físico que habitualmente se realiza.

É sabido que a decisão de desenvolver-se, em um país, é problema de natureza eminentemente política, e não de sentido econômico ou técnico. Por outro lado, a capacidade de desenvolver-se constitui problema eminentemente cultural — no sentido sociológico. Desenvolvimento significa a

construção de uma sociedade, e, nesse processo criador, estão envolvidas as atitudes e valores sociais, as instituições econômicas, sociais e políticas, a cultura nacional, globalmente.

Dáí por que o recente Simpósio de Belágio, promovido pela OECD, analisando o avanço metodológico na formulação dos planos, distinguiu os três níveis de planejamento: o operacional, o estratégico e o normativo; e, ao lado dos modelos mecanicistas, cuidou dos "modelos de ação humana" ("**human action models**"), preocupados, globalmente, com a "organização do progresso" e suscetíveis de modificar o **environment** físico e cultural. Segundo a Declaração de Belágio, faz-se necessário "planejar sistemas em seu conjunto, apreender a totalidade dos fatores envolvidos e intervir na sua estrutura para alcançar operação mais integrada."

Segundo: a tendência, observada em vários países, a um hiato entre a formulação e execução dos planos, confiando-se a elaboração do planejamento global e setorial a um órgão específico de planejamento, e deixando-se a execução por conta da máquina administrativa tradicional. Rompe-se, desta forma, o caráter eminentemente integrado e contínuo do processo de planejamento, que compreende os estágios de formulação, execução, acompanhamento e revisão de planos, com a indispensável realimentação (**feedback**).

É útil dispor de um órgão central de planejamento, mas suas funções devem ser dentro da orientação superior do Chefe da Nação, a visão global (isto é, não setorial e não regionalizada) do plano, a integração dos programas se-

toriais e regionais e a coordenação do sistema de acompanhamento. A elaboração dos programas setoriais e regionais deve ser de responsabilidade dos Ministérios respectivos, naturalmente de forma consistente com as diretrizes do plano global e em estreita articulação com o órgão central do sistema. Só assim se evitará o divórcio entre formulação e execução.

Trata-se, pois, de estabelecer um **processo de planejamento**, institucionalizado e permanente, embutido no próprio mecanismo de implementação e permitindo, inclusive, acompanhar a execução dos principais programas e projetos.

Tal mecanismo, e não o documento denominado plano, é que deve constituir a preocupação essencial do Governo.

Terceiro: a tendência a uma preocupação excessiva com a metodologia e com o instrumental do planejamento, elevados a um alto grau de refinamento (modelos econométricos, testes de consistência, **shadow prices**, pesquisa operacional), numa espécie de **arte pela arte**. Ora, o planejamento deve ser, essencialmente, o instrumento de aperfeiçoamento da política de desenvolvimento, em forma quantitativa. Como observa Rosenstein-Rodan: "Programação é apenas uma outra palavra para uma política econômica racional, deliberada, consistente e coordenada".

Quarto: a preocupação exclusiva, não raro, nos planos, com os aspectos econômico e físico. É nesse sentido que se tem concentrado o esforço de aperfeiçoamento da programação, esquecendo-se que "um plano consistente não garante melhor implementa-

ção do que um plano inconsistente." O esforço de aperfeiçoamento deve ser dirigido principalmente à análise dos problemas administrativo-institucionais e às resistências políticas que possam constituir obstáculo à materialização dos objetivos do plano e dos seus projetos principais.

"O problema é menos o de produzir um documento analiticamente elegante e internamente consistente. A tarefa é mais de disseminar o hábito de planejamento, de estabelecer o cálculo econômico racional como a norma comum para a tomada de decisão, e de ter isso aceito por aqueles responsáveis por tomar decisões. É um problema de organização e de administração gerencial."

Quinto: as distorções comuns à própria atuação do Governo que, frequentemente, caminha em demasia para a execução direta de tarefas suscetíveis de mais eficiente desempenho pela iniciativa privada, negligenciando funções próprias suas, insuscetíveis de delegação, como a seleção de prioridades, a correção de distorções no mecanismo de preços, os incentivos ao setor privado, a qualificação dos recursos humanos, as decisões políticas básicas para a política de desenvolvimento.

CONCEPÇÃO DINÂMICA DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO

Como a necessidade do planejamento tende a aumentar, ante a gravidade e complexidade crescente que o desafio do subdesenvolvimento apresenta, na sociedade pós-industrial que se avizinha, será preciso superar aqueles problemas. Isso exige um planejamento ágil, leve e menos exaustivo; dinâmico,

contínuo e menos mecanicista; orgânico, sem a dicotomia de elaboração e implementação.

Sistematicamente, a partir de 1964, tem o Brasil, ao lado de outros países latino-americanos, realizado um esforço contínuo de implantação, dêsse planejamento objetivo e criador. Planejamento que deverá ser aperfeiçoado continuamente, mas que tem apresentado resultados no sentido de consideravelmente melhor desempenho dos programas de governo; e que, ao nosso ver, deve exercer as seguintes funções básicas:

1) A racionalização das decisões do Governo, orientada no sentido do aperfeiçoamento da execução dos programas, com o estabelecimento de prioridades setoriais definidas e, para a atuação direta do setor público, de critério de seleção de projetos e realização de investimentos.

2) A modernização da máquina governamental, para aumento de eficiência na formulação e execução de programas; e a transformação das estruturas sociais e econômicas e das atitudes sociais que constituem fator limitativo do desenvolvimento.

3) A compreensão de que o segredo do crescimento está no estímulo à capacidade criadora das empresas, dos trabalhadores e do setor público. E o entendimento de que o crescente papel do Governo não deve manifestar-se sob a forma de sua expansão, quantitativa, nem conduzir à estatalização, para que não se crie um sistema eivado de inconsistência interna, tendente a fazer secar a fonte de progresso no regime de economia descentralizada.

4) A preocupação dirigida principalmente aos resultados, ou seja, à con-

secação dos objetivos do plano. Evitando tentar colocar a realidade econômica e social numa camisa de força, cabe utilizar flexivelmente as políticas instrumentais, sem apêgo cego às soluções de livros-texto, que podem partir de pressupostos inexistentes ou ignorar aspectos institucionais relevantes; e sem incorrer no primarismo de considerar irrelevante a teoria econômica, numa espécie de indução às avessas, segundo a qual o que é válido em outras nações é necessariamente não válido em nosso país.

5) O planejamento com liberdade, e até mesmo o planejamento para a liberdade, dentro de uma sociedade progressista e aberta. Progressista, para fortalecer o poder de competição nacional e permitir ao país participar do potencial de crescimento representado pelo progresso tecnológico em explosão de ritmo; e aberta, para assegurar a descentralização do poder econômico e a disseminação de oportunidades, indispensáveis à auto-sustentação do processo de desenvolvimento numa economia democrática.

PROBLEMAS BÁSICOS DA AMÉRICA LATINA

Esse planejamento dinâmico irá defrontar-se, na próxima década, com os temas básicos do desenvolvimento latino-americano, e principalmente dos países, entre nós, industrialmente avançados.

Destaque-se, antes de tudo, a importância de uma estratégia de desenvolvimento mais voltada para a expansão do mercado interno e o acesso aos mercados externos, agora que perdeu substância o processo industrial de substituição de importações. Estratégia

baseada na integração de crescimento industrial e crescimento agrícola, superando os preconceitos contra a agricultura e sabendo usar o progresso industrial para modernizar essa mesma agricultura e a infra-estrutura econômica. Estratégia que se ocupe diretamente da superação de barreiras à expansão das vendas da América Latina no comércio internacional.

Há necessidade de definir uma política tecnológica nacional, implicando a aceleração da transferência de tecnologia para o país, assim como forte componente de elaboração tecnológica própria, para gradativa absorção da engenharia de processo e de produto e para a solução de problemas tecnológicos próprios, na agricultura, indústria e mineração.

Para tirar partido dos recursos humanos disponíveis, dever-se-á construir uma estrutura integrada de Educação, Ciência-Tecnologia e Indústria. Isso significa um sistema educacional bem disseminado, sem preconceitos contra o trabalho — contra qualquer espécie de trabalho — e que integre o indivíduo na sociedade moderna, amante do esforço, da inteligência aplicada, do espírito criador.

Em primeiro plano, figura ainda o problema do planejamento das regiões metropolitanas — no caso brasileiro, especialmente o Grande São Paulo e o Grande Rio, com perspectiva de população até 1980, da ordem de 13 e 11 milhões, respectivamente. Esse desafio não tem sentido simplesmente técnico, de desenvolvimento urbano ou de controle do grau de poluição do ar e da água. O problema é global, envolvendo o próprio tipo de civilização em que vivemos, pois se trata de provar ser

possível a civilização industrial e pós-industrial, sem contínua deterioração da qualidade da vida, nas suas dimensões econômica, social, urbana e ambiental.

O DESENVOLVIMENTO AUMENTA A LIBERDADE DO HOMEM

Todo o esforço de planejamento que se vem realizando, mundo afora, torna o desenvolvimento como objetivo primordial.

Se o que interessa é o destino do homem, resta saber se o crescimento econômico, medido pelo aumento da renda **per capita**, é realmente desejável.

Em recente peça teatral, Art Buchwald fala de um principado no Tibet, ou coisa parecida, cujo monarca resolveu solicitar assistência internacional para o progresso de seu país. A missão seria propor um acôrdo militar ou algo dessa ordem. O representante de uma agência internacional sugeriu medidas para elevar o padrão de vida do povo. Curioso, o monarca então indagou: "Mas por que elevar o padrão de vida do povo?" Meio desconcertado, o homem da ajuda financeira pôde apenas responder: "Bem, é o que geralmente se faz com o padrão de vida."

Estamos, aqui, diante dessa indagação crítica: por que o crescimento econômico? Resta saber se não estaremos, na perseguição desse objetivo em que, praticamente, se concentram as energias dos países subdesenvolvidos, tomando o bonde errado. Por que a preocupação dominante com o aumento da renda e, como condição indispensável, com o progresso tecno-

lógico, se para isso vamos abrir mão de valores éticos e espirituais, submeter o indivíduo à ameaça do Estado onipresente, a sociedade ao perigo do "nôvo estado industrial" à **la Galbraith**, as unidades econômicas de origem familiar ao risco de absorção pela grande empresa, em busca de economias de escala?

Êsses receios se traduzem, para o mundo atual, na colocação de Ozbekhan: ... "Nosso futuro não pode ser concebido senão sob a forma de uma nova e perigosa realidade, criada pelo crescimento populacional, a mudança e a aceleração tecnológica, a reversão das relações econômico-metabólicas entre o homem e a natureza, e a emergência do que mais e freqüentemente está sendo denominado de "idade pós-industrial." É tudo isso que cria as complexidades e incertezas de que falamos... Por **tudo isso** eu quero dizer êsse nôvo mundo que nós, a geração que está montada na crista da onda da mudança, estamos achando tão grande, tão diferente, tão estranho e tão inquietador."

A defesa do crescimento econômico resulta, primeiro, do simples fato de que a sociedade ocidental deseja o bem-estar material, a elevação contínua dos padrões de vida. Mais importante, como observa Lewis, é que o crescimento econômico amplia o grau de escolha e, conseqüentemente, **aumenta a liberdade do homem.**

Liberdade, pelo contrôlo sôbre a natureza e, por isso, sôbre a fome, a doença, a morte, dentro da idéia, tomada axiomáticamente, de que o homem prefere a vida à morte. Liberdade para escolher entre mais renda e mais lazer, ou ambos simultaneamente, pela

maior produtividade alcançada. Liberdade para enfrentar os desafios éticos do nosso tempo — o da garantia de padrão de vida mínimo satisfatório a cada indivíduo, e o da possibilidade de acesso gradual dos países em desenvolvimento à sociedade desenvolvida.

Liberdade, ainda, para garantir a estabilidade social e política, em face das tensões provocadas, nos nossos países, pela comparação com o rápido aumento de renda dos países desenvolvidos. Porque, como é sabido, o inimigo da estabilidade não é a descrença e a miséria, mas o descompasso entre a exacerbação das aspirações e o aumento efetivo da disponibilidade de bens e serviços. Por essa razão, e ante o crescimento demográfico observado, é preciso não apenas crescer, mas crescer a taxas superiores às do passado.

Por outro lado, se a sociedade ocidental deseja a prosperidade material, ela não se satisfaz com a prosperidade material apenas, como o revelam os conflitos entre estudantes e trabalhadores, nos Estados Unidos, e os levantes estudantis nas nações ricas, em fase recente.

Faz-se mister, conseqüentemente, ao longo do processo de desenvolvimento, fazer mais do que a simples expansão da renda, tendo a noção clara da sociedade que se deseja construir, capaz de conciliar a tecnologia e o humanismo moderno, dar ao grande número participação nos resultados do progresso, defender a identidade nacional, preservar a qualidade da vida. Para a definição de sociedade objetivada, cabe papel de destaque à universidade e às instituições políticas.

"Jornal do Brasil", 20-9-70

O Brasil e a Revolução Educacional

JACK SOIFER

Técnico em Telepedagogia do Centro Nacional de Recursos Humanos, do IPEA — Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral

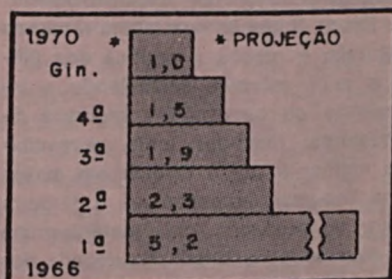
Há quatro problemas básicos na educação brasileira: quantidade, qualidade, tempo e infra-estrutura rural.

O Brasil deverá atender a 20 milhões de crianças e jovens em 1975. Isto custará ao país quase 2 bilhões de dólares anualmente, sendo a metade destinada aos salários dos professores primários e secundários.

Além do sistema escolar deveremos investir em educação suplementar, auxiliando adultos que hoje sentem necessidade de saber mais. São prioritários a **alfabetização funcional**, a **recuperação do ensino primário** e, principalmente, o **treinamento profissional básico**, condição essencial à introdução de tecnologia contemporânea nos setores primário (agropecuária, pesca, etc.), e terciário (comércio, transporte, serviços, etc.), da economia, onde ainda geralmente prevalecem técnicas antiquadas.

Além do problema **quantitativo**, existe o **qualitativo** talvez ainda mais difícil. Quarenta e dois por cento dos professores primários não são diplomados; o currículo está longe da rea-

lidade dos alunos; as condições de estudo das crianças são geralmente impróprias. Estes fatores incidem negativamente no pouco interesse inicial, levando-os à repetência e a deixar a escola. Na primeira série estão quase metade dos alunos do primário. De acordo com os dados do Serviço de Estatística de Educação e Cultura, dos 5,2 milhões de matrículas na primeira série primária em 1966, 1,9 matriculou-se na segunda em 67, 1,8 abandonou os estudos e 1,5 repetiu o ano. Dos 5,2 milhões em 1966, estimamos que no máximo 1 milhão se matriculou no ginásio em 1970 (veja gráfico).



Fluxo de alunos na escola primária
(EM MILHÕES DE ALUNOS)

O terceiro problema básico da educação brasileira é o **tempo**. Das 200 mil professoras primárias ainda não diplomadas formam-se anualmente 5 mil. A não ser que métodos diferentes sejam usados, precisaremos de duas gerações só para diplomar este grande contingente. Enquanto isto as metodologias educacionais estarão mudando e as crianças estarão, até a devida capacitação das professoras, recebendo um ensino inadequado e desestimulador.

Cabe notar que a falta de professores é paradoxal, pois uma elevada percentagem das que se formam não desempenha suas funções, e, enquanto há falta de normalistas no interior, existe excesso nas capitais.

Finalmente, o quarto problema: a falta de condições das **áreas rurais**, especialmente aquelas de difícil acesso, impossibilita a oferta de ensino fundamental condizente a todo o nosso país, agravando os três problemas antes citados e por esta razão tornando-se um problema à parte.

A inexistência de profissionais capacitados condiciona o aproveitamento máximo de novos métodos de produção. E aí está, a meu ver, o ponto de estrangulamento do desenvolvimento no Brasil. Pois não nos faltam **recursos naturais**; e graças à política dos últimos anos estamos acumulando e investindo os necessários recursos **financeiros**; resta-nos, pois, aproveitar da melhor forma e investir em massa nos **recursos humanos** — o terceiro fator de produção, cuja matéria-prima é abundante no Brasil. Na década dos 70 o Brasil terá de “queimar etapas” de técnicas de produção, sob pena de não mais atingir os países desenvolvi-

dos, cuja avançada tecnológica tende a aumentar a distância dos países em desenvolvimento. Nesses 10 anos teremos que formar e atualizar a mão-de-obra necessária ao país, assim como preparar o indivíduo, centro de nossas atenções, para poder dominar o mundo complexo e tecnocrático que o cercará.

Os quatro problemas acima citados nos obrigam a pensar em novas tecnologias educacionais, especialmente as de comunicação em massa, para, dinamizando a educação, melhor desenvolver o Brasil.

No Brasil, até o momento, não foram usadas, sistematicamente, novas tecnologias educacionais, embora tenhamos sido um dos primeiros países a utilizar o rádio, temporariamente, para fins educativos (em 1929). Somente em princípios da década passada é que o rádio teve atuação real, através dos trabalhos do Movimento de Educação de Base (MEB), sob a orientação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, trabalho que foi premiado pela UNESCO em 1968.

O QUE É TECNOLOGIA EDUCACIONAL

Tecnologia educacional pode ser interpretada como **combinações de meios e métodos para utilização eficiente dos processos psicopedagógicos, a fim de permitir aos alunos, com o mínimo de custo e tempo, atingir objetivos preestabelecidos e que possam ser medidos.**

Entre os meios citamos:

- humanos (professor);
- auditivos (toca-discos e gravadores, laboratórios de línguas, rádio);
- visuais (quadro-negro e cartazes, projetores de slides etc.);

- audiovisuais (cinema, TV, etc.);
- impressos (livros, correspondência, periódicos etc.);
- mecânicos e eletrônicos (máquina de ensino, computador).

Entre os métodos, o de maior destaque é o da instrução programada.

COMO CRIAR PROGRAMA EDUCACIONAL?

Normalmente um sistema de transformação começa pela formulação dos objetivos a serem atingidos. Estabelecidos os objetivos gerais (no sistema escolar, currículos; na preparação profissional, descrição de tarefas) especificam-se os detalhes, para que se possam mais tarde medir os resultados da aprendizagem e compará-los aos objetivos. Depois cria-se um sistema de provas e testes para avaliação, necessária para o indivíduo (normas de aprovação) e para aprimoramento de programa (o que não foi aprendido? Por quê?).

Temos de estudar os alunos para conhecer ou estimar seus conhecimentos prévios, formas gerais de comportamento, tipo de linguagem, etc. (que é diferente no campo, nas cidades médias e nas grandes metrópoles). Precisamos também conhecer o meio-ambiente, para escolher exercícios que interessem aos alunos e para bem dosar as informações transmitidas, a fim de garantir sua assimilação total no mínimo de tempo. O estudo da situação de aprendizagem também nos permite avaliar a eficiência dos diversos meios de comunicação e escolher a estratégia de ensino.

De posse desses dados e baseados nos conhecimentos de psicologia da

aprendizagem **construímos** um programa, ou seja, compomos um complexo de informações, exercícios, repetições etc.

Os meios de comunicação deste programa podem variar, desde o professor — que pode seguir um **roteiro** mimeografado — até o computador combinado com TV. A escolha do meio ideal é baseada nas estimativas do custo de investimento e operação, dividido pela eficácia pedagógica (grau de aproveitamento x quantidade de alunos) fornecida pela avaliação do mesmo tipo de programa ministrado por diferentes meios de comunicação.

Por exemplo, usando os métodos convencionais, diplomados 1 milhão de crianças no primário, a um custo anual de 300 milhões de dólares, ou seja, 300 dólares por aluno diplomado. Se usando combinação de professor-audiovisuais aumentarmos a diplomação anual para 2 milhões a um custo de, digamos, 500 milhões de dólares, o aluno diplomado custará 250 dólares. Portanto, só se justificaria a combinação professor-TV se o custo do aluno diplomado (pressupondo qualidade invariável) fôsse igual ou inferior a esses 250 dólares.

Raciocínio semelhante é aplicável a cada parte integrante de um curso.

Antes da produção em massa do programa, é necessário fazer testes práticos em amostras representativas dos alunos, seguidos de avaliação e reformulação. Esta etapa deve ser repetida até que, de preferência, **90% dos alunos respondam 90% dos exercícios corretamente**. Mas para populações muito heterogêneas e para pequenos grupos aceita-se percentagem menor.

Para que o programa seja bem utilizado devemos informar aos professores ou monitores como obter o maior rendimento do material fornecido. Normalmente eles recebem um manual ou guia especial. Eles serão sempre os elementos-chave no processo de comunicação em massa, pois poderão auxiliar um aluno, caso este encontre alguma dificuldade extra.

Para quem produz o material é essencial ter conhecimento das reações dos alunos, e portanto, a experiência dos professores ou monitores deve ser continuamente relatada ao produtor. A isto se chama **feedback**.

Convém deixar claro que, com algumas exceções, os "programas de ensino" não podem substituir os professores ou monitores. Substituem, isto sim, as tarefas rotineiras (dar e repetir informações) deixando-lhes as nobres (por ex. ensinar a raciocinar, desenvolver o relacionamento humano, sociabilizar) e mais tempo para o contato individual com cada aluno.

A CONJUNTURA ATUAL

A fim de coordenar atividades dispersas de TV e rádio educativos e introduzir um Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais (SATE), foi criada uma Comissão Interministerial composta pelos titulares da Fazenda, Educação, Comunicações, Relações Exteriores, Planejamento e pelo presidente do Conselho Nacional de Pesquisas.

Com o objetivo de sugerir medidas e determinar estudos, a Comissão tem um Grupo Técnico de Coordenação, formado por representantes da Fundação Centro Brasileiro de TV-Educativa (FCBTE), Conselho Nacional de Tele-

comunicações (CONTEL), Conselho Federal de Educação (CFE), Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CNAE), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), sendo o último o coordenador do Grupo.

A Comissão solicitou sugestões imediatas para normalizar o setor de televisão cultural, onde se gastam fortunas atualmente.

As estações em funcionamento atingem apenas uma pequena camada da população e, normalmente, exatamente aquela que já tem o melhor nível educacional.

Estima-se que Cr\$ 28 milhões serão gastos este ano com a TV cultural e educativa no Brasil, sendo seus resultados mais criticados do que elogiados pelos técnicos.

Não podemos negar que a TV Educativa atualmente é cara, principalmente devido à nossa incapacidade de obter, a curto prazo, o seu máximo rendimento pedagógico.

RADIOEDUCATIVO

O Governo Médici dá prioridade ao desenvolvimento rural e nessas áreas o rádio atinge hoje muito mais que a TV. Lá está também o maior número de professores leigos e, presume-se, a maior concentração de alunos na 1ª série primária.

Por isso seria conveniente iniciar imediatamente projetos de radioeducativo em zonas rurais de alguns Estados, aprimorando o conhecimento já adquirido neste setor. Os objetivos prioritários seriam o descongestionamento da 1ª série, paralelamente à melhora qualitativa do professorado e cursos e

intensivos programas de treinamento para melhoria da produtividade agropecuária e educação assistemática, do tipo "um programa — um objetivo", onde noções de higiene, cooperação, autodesenvolvimento, civismo etc. seriam ministradas.

Além de poder **avaliar** de forma condiscente os experimentos já iniciados por diversos órgãos, seguindo mesmo filosofias diferentes, estaríamos criando uma **infra-estrutura** de radiopostos, monitores, supervisores etc., que poderiam ser aproveitados quando da introdução da TV Educativa.

A **cooperação** de entidades como as ACAR (Associações de Crédito e Assistência Rural), do Ministério da Agricultura, Superintendências de Desenvolvimento, do Ministério do Interior, Departamento Nacional de Endemias Rurais, do Ministério da Saúde, Departamentos de Estradas de Rodagem, dos Estados e outros órgãos federais, estaduais ou municipais que atuem nas áreas programadas é indispensável.

Estima-se que mais de 80% da população rural brasileira (40% do total) são atingidos pelo rádio. Com a regulamentação das cinco horas obrigatórias, 900 emissoras de rádio, bem mais

da metade no interior, deverão transmitir 4.500 horas por semana de programação educativa. Ainda não temos capacidade de produzir, seguindo as boas normas antes enumeradas, o fabuloso número de horas disponíveis mesmo que muitas estações usem o mesmo programa. Por isto talvez fôsse conveniente nos concentrarmos inicialmente em utilizar para educação as rádios do interior, deixando que as emissoras das megalópoles, como Rio e São Paulo, onde já existe uma vasta e relativamente eficiente rede escolar, transmitam apenas cultura nesta primeira etapa. Estaríamos assim concentrando nossos poucos recursos humanos capacitados neste onde eles são mais necessários.

O reduzido custo de produção de radioeducativo, comparado com TV. E, a enorme oferta de tempo da rede de rádio comercial que atinge o interior, a experiência já adquirida neste setor no Brasil e, especialmente, a urgente necessidade de se somarem esforços para a importante tarefa de desenvolver as áreas rurais nos faz acreditar ser o radioeducativo no mínimo tão prioritário quanto a TV.

O Programa de Integração Social e o Modelo Brasileiro

GALENO LACERDA

Ex-Diretor da Faculdade de Direito
da Universidade do Rio Grande do Sul

O Governo federal acaba de submeter ao Congresso projeto que institui o Programa de Integração Social, destinado, como o nome o diz, a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, mediante a criação de um Fundo de Participação, constituído por uma parcela deduzida do Imposto de Renda devido pelo empregador, e por outra, calculada com base no faturamento, ou no montante daquele imposto, se a empresa não realizar operações de venda de mercadorias.

As contribuições assim formadas serão recolhidas pelas empresas à Caixa Econômica Federal, quando do pagamento do Imposto de Renda, quanto à primeira parcela, e mensalmente, quanto à segunda. Mediante informações que deverão ser fornecidas pela Empresa, a Caixa Econômica organizará o cadastro dos respectivos empregados, emitindo em favor de cada um a Caderneta de Participação, onde lhes serão creditados depósitos provenientes do Fundo, obedecendo-se a dois critérios: metade do valor destinado ao Fundo será dividida em partes pro-

porcionais ao montante de salários recebidos no período, e metade em proporção aos quinquênios de serviço prestado.

CORREÇÃO

Essas contas receberão Correção Monetária, juros de 3% ao ano, e participação do resultado líquido das operações que a Caixa realizar com os recursos do Fundo, aditamentos estes que poderão ser retirados pelo empregado, o qual poderá ainda receber o valor da conta, nas hipóteses de casamento, aquisição de casa própria, aposentadoria ou invalidez, transmitindo-se o saldo integralmente, por morte, aos sucessores.

Esclarece a exposição de motivos que a movimentação dos recursos do Fundo, por parte da Caixa Econômica, se destinará a ampliar as possibilidades de investimento e de capital de giro das empresas, segundo regulamento que aquela editará, tudo sob fiscalização do Conselho Monetário Nacional.

Apresentando o projeto, em reunião solene do Ministério, o Presidente da República, em poucas e singelas pa-

lavras e com a austeridade que lhe é peculiar, declarou ter "consciência de que estamos vivendo um grande momento de nossa história", pois a proposição "objetiva integrar o trabalhador brasileiro no sistema econômico do país, criando condições para a construção de uma sociedade aberta e desenvolvida."

E ao final da mensagem ao Congresso, sintetiza o espírito do projeto, acentuando que o Programa de Integração Social "valoriza o empregado, fortalece a empresa e engrandece o Brasil."

Não há exagêro na ênfase do Presidente.

A FÓRMULA

A partir da pregação de Leão XIII, reiterada ao longo do século pelas exortações de Roma, compendiadas nos princípios da chamada "Doutrina Social da Igreja"; afastadas, de outro lado, as soluções socialistas, porque notoriamente inferiores como fórmula de desenvolvimento econômico e de bem comum, senão também impedidoras do progresso social e do próprio bem-estar dos trabalhadores, como a experiência atual dos países que a adotaram — o evidência; passou a constituir verdadeiro tormento da consciência humana a descoberta do modelo jurídico adequado a remover as aparentes e inarredáveis antinomias que porflam em desalentar quantos se lançam à tentativa de descobrir a fórmula prática capaz de realizar aquilo que todos desejam: a verdadeira justiça social, mediante a eliminação do antagonismo das classes, pela participação efetiva do empregado no produto do trabalho, sem prejuízo de de-

envolvimento econômico da empresa e do país.

Afora outras dificuldades para solução do problema, desejamos apenas uma, dentre todas talvez a mais paralisante.

É que, se a lei reconhecer ao empregado direito a participar do lucro, *ipso facto* deverá outorgar-lhe a ação processual correspondente, porque, em princípio, não há direito sem ação.

Isto significa que todo empregado passa a ter direito de discutir o lucro, de impugnar a contabilidade e o balanço, de divergir das decisões do empresário ou da assembléia, quanto à destinação dos saldos, e à constituição de fundos, inclusive para novos investimentos.

E, o que é mais grave, poderá fazê-lo, quer tenha quer não razão, perante a Justiça do Trabalho, mediante mera alegação na inicial da reclamatória.

Como a impugnação do lucro por ele oferecida a Juízo requer perícia técnica, contábil, a ser ordenada no curso do processo, o resultado é que as empresas, culpadas ou não, pois só a sentença final dirá, ficam sujeitas à presença de peritos a vasculhar-lhes livros e papéis, presença que se tornará permanente e tumultuária, porque a concessão do direito de participar no lucro constituirá fonte evidente e aliciadora de litígios, em proporção cada vez maior.

Com a melhor das intenções, pois, ao proclamar aquilo que é justo para o trabalhador, estaríamos, na verdade, a introduzir o caos na economia da empresa, a subverter-lhe a hierarquia que também por justiça nela deve existir, a paralisar-lhe o desenvolvimento

e a contribuir, pois, para o retrocesso do país, com prejuízo do bem comum e, portanto, dos próprios empregados, além de fomentar, por incrível que pareça, o desenvolvimento entre as classes, com grave risco para a segurança nacional.

FRACASSO

Estas dificuldades conduziram ao fracasso tôdas as nobres tentativas até hoje surgidas, no mundo, para solução do problema, e provocaram nos juristas, economistas e sociólogos uma atitude de franco ceticismo, tão bem caracterizada na mensagem do Presidente, quando declara não haver cedido, no projeto, "à tentação de enfrentar problemas que alguns sociólogos e economistas já compararam à quadratura do círculo."

Na verdade, contudo, não há enigmas que a imaginação jurídica criadora não possa superar.

Na solução dêste problema, mais do que em nenhum outro, de resto, se evidencia o primado do direito sobre a matéria-prima que o social e o econômico lhe fornecem.

Se o sociólogo, se o economista, se o técnico, diríamos, até, se o cristão, clamam ansiosos pelo reconhecimento de direito do empregado a participar do resultado do trabalho, esbarram, contudo, impotentes, ante a perplexidade do jurista na análise do mistério. Nada poderão fazer enquanto a inteligência, a sensibilidade, a imaginação dêste não conseguirem conhecer e hierarquizar os valores em conflito, para descoberta da fórmula jurídica que os concilie.

Isto porque o justo consiste na harmonia dos contrastes em que se debatem os valores jurídicos, reflexos

da antinomia que radica na natureza do homem, simultaneamente individual e social.

Se a justiça igualitária ou comutativa nos faz contemplar a realidade sob o prisma do indivíduo, a legal e a distributiva colocam a tônica nas relações dêste com a comunidade e com o Estado.

Quanto mais geral o problema, quanto mais próximo das implicações com o bem comum, tanto mais difícil se torna solver a misteriosa equação dos valores jurídicos.

Neste sentido, não hesitamos em afirmar que o mais importante, dramático e grave desafio, na história moderna, à consciência do jurista tem sido exatamente êste, o da participação do empregado no resultado da empresa.

Estas considerações nos permitem proclamar, sem exagero, como obra verdadeiramente genial, sem paralelo no mundo, a fórmula jurídica que o Governo brasileiro acaba de nos oferecer.

Eliminando a possibilidade de conflito entre as classes, transformando o trabalhador em fator de aceleração da produtividade, integrando-o, pois, na comunhão institucional da empresa, no mesmo passo em que carrega novos e importantes recursos para o desenvolvimento desta, o projeto dá ainda mais ao empregado do que a mera participação nos lucros poderia outorgar-lhe.

Como se realizou o milagre? Onde reside a fórmula mágica, a originalidade do engenho brasileiro, que venceu a esfinge, ante a qual todos até aqui haviam sucumbido?

A nosso ver, o segredo da notável descoberta se situa em dois pontos fundamentais: 1º) na participação não no lucro, e sim na renda bruta da empresa, ou no produto que ela auferir de sua atividade; 2º) na transposição da relação jurídica decorrente do direito do trabalho para o direito fiscal.

Começemos pela análise do segundo ponto, onde se revela, talvez, em maior grau, a engenhosidade e brilho da imaginação criadora do jurista, e que se consubstancia no art. 10 do Projeto, com esta redação:

"Art. 10. As obrigações das empresas, decorrentes desta lei, são de caráter exclusivamente fiscal, não gerando direitos de natureza trabalhista em relação a quaisquer prestações devidas, por lei ou por sentença judicial, ao empregado.

Parágrafo único. As importâncias incorporadas ao Fundo não se classificam como rendimento do trabalho, para quaisquer efeitos da legislação trabalhista ou fiscal e não se incorporam aos salários ou gratificações, nem estão sujeitas ao imposto sobre a renda."

DESCOBERTA

Qual a maravilhosa descoberta do projeto para eliminar as dificuldades irremovíveis que acima contamos?

Nada mais genialmente simples. Se a participação no lucro transforma o empregado em inimigo do patrão, eliminemos as conotações conflitantes e polêmicas que o conceito de lucro encerra, e o substituamos por participação no produto.

Se o direito a participar do lucro, e agora acrescentamos, do produto

também, cria nova e perigosa pretensão dentro da relação jurídica de trabalho capaz de ampliar os litígios e entorpecer a empresa, afastemos esse direito da relação de trabalho, e nela coloquemos, sem prejuízo para as partes, a intervenção e a presença do Estado como sujeito ativo de direito fiscal!

Sim, na verdade, o projeto substitui, no caso, a relação de trabalho por duas novas relações jurídicas, sem desamparar o empregado, antes outorgando-lhe mais do que poderia aspirar numa regulamentação legal da participação no lucro puro e simples, e sem prejudicar a empresa, porque lhe abre novas fontes de desenvolvimento.

O que o projeto cria, em última análise, é um fundo fiscal, com destinação predeterminada, em benefício do empregado, e do financiamento das empresas.

Não existe, a este respeito, relação jurídica entre empregado e empresa.

O vínculo que se estabelece é apenas entre esta e o Fisco, de direito público, surgindo a figura da Caixa Econômica Federal como agente arrecadador do Estado e administrador do Fundo, responsável pela destinação legal deste.

SUBSTITUTO

Nestas condições a Caixa funciona como substituto processual da União, com direito de ação contra as empresas para exigir, a título de contribuição fiscal, os depósitos a que se refere o projeto.

De outro lado, eliminando, a este propósito, a relação jurídica empregado-empresa, nem por isto deixará aquê-

le de possuir direito de ação para reclamar os créditos que por lei lhe são devidos à respectiva conta. Acontece que tal direito será exercido diretamente contra a Caixa.

Evidencia-se, aqui, mais uma notável vantagem e sutileza do projeto.

É que cada empregado se torna, indiretamente, agente potencial do Fisco. Se verificar, por exemplo, que a empresa, fraudulentamente, sonega no faturamento a expressão real das vendas, a denúncia à Caixa Econômica contra a diminuição correspondente ao crédito que lhe é devido obrigará esta a prover quanto à fiscalização cabível, em benefício, inclusive, da arrecadação federal e, mesmo, estadual.

Se estes aspectos de técnica jurídica, resultantes da notável concepção de criar-se um órgão público intermediário, para a solução do problema, com as novas legitimações consequentes de si sós revelam admirável argúcia e conhecimento da ciência e do fenômeno jurídico, o mérito fundamental do projeto reside, contudo, na real e profunda integração do empregado,

que ele proporciona, no espírito e nos objetivos da empresa.

É que a solução encontrada desperta naquele um interesse pessoal e direto pelo aumento da produção ou das vendas. Quanto maiores estas, mais ganhará ele.

A integração social, assim, se faz perfeita, em proveito de todos, do desenvolvimento, do bem comum, do país.

A fórmula é tão importante, a descoberta é tão sem precedentes, o modelo brasileiro é tão admirável, que o dispositivo constitucional quanto à participação "nos lucros" (art. 165, V) já se tornou anacrônico e obsoleto. Está superado, e urge substituí-lo por participação "no produto", ou algo equivalente, segundo o espírito e a letra do projeto, o qual consagra e realiza na verdade, outra coisa, muito mais significativa, muito mais humana, muito mais cristã: o milagre da unidade da empresa, mediante a integração, num só objetivo criador, do empregado, do empresário e do capital, em benefício do engrandecimento do país.

"Jornal do Brasil", 7-9-70

Quatro Monografias Premiadas pela RSP

A bibliografia brasileira de Administração Pública será enriquecida, dentro em breve, com a publicação de quatro estudos da mais alta qualidade, selecionados no terceiro Concurso de Monografias sobre Administração de Pessoal e seus Problemas Básicos, patrocinado pela **Revista do Serviço Público**. Resultaram da escolha efetuada por uma Comissão Especial que analisou os trabalhos inscritos, dentro de critérios preestabelecidos que determinaram a exclusão de vários dêes, portadores também de méritos indiscutíveis. Para êstes, porém, embora não incluídos entre os premiados, está prevista a possibilidade de ampla divulgação, através da Revista ou em separatas, conforme está sendo programado, dentro da orientação da Direção-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

A repercussão do Concurso, tanto na imprensa em geral quanto nos círculos mais representativos dos servidores públicos e demais estudiosos de Administração, pode ser mensurada pelo número de notas publicadas e de cartas recebidas, notadamente considerando-se a especialização da matéria tratada.

O CONCURSO

As Instruções Reguladoras do Concurso foram publicadas inicialmente no **Diário Oficial da União**, em 10 de abril de 1970, e posteriormente pelos principais órgãos da imprensa não oficial

que atingiram tôdas as regiões do País. Estavam expressas na Portaria nº 55, do Diretor-Geral do DASP, que autorizou o empreendimento, estabeleceu suas finalidades, indicou o tema, estabeleceu normas para a inscrição e apresentação das monografias e instituiu um cronograma para a realização, além de fixar os prêmios a serem concedidos e as demais normas para a classificação, julgamento e premiação.

Foram os seguintes os objetivos do Concurso: estimular pesquisas e análise, em profundidade, dos temas fundamentais da Administração de Pessoal que estão reclamando soluções práticas e urgentes, de interesse imediato dos Órgãos da Administração Direta e Indireta, no contexto global dos princípios e diretrizes da Reforma Administrativa; promover levantamento atualizado das deficiências, anacronismo, rotinas superadas ou das anomalias de qualquer espécie que perturbam, entram e oneram o funcionamento dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal do Poder Executivo da União, ocasionando prejuízos, baixos coeficientes de produtividade, desperdícios ou ineficiência; oferecer contribuição — mediante diagnóstico exato e sugestão de medidas de correção das anomalias ou deficiências identificadas — para acelerar o ritmo de implantação da Reforma Administrativa e atingir níveis mais elevados

de racionalidade, melhores condições operacionais, economia e eficiência daquele sistema; captar e valorizar a contribuição técnica de diretores, chefes, assessores, funcionários e estudiosos em geral, cujos estudos e experiência possam proporcionar sugestões concretas e válidas à solução dos problemas de Administração de Pessoal.

A COMISSÃO ESPECIAL

Encerrada a inscrição das monografias, em 30 de setembro de 1970, a direção da Revista passou a coordenar todos os contatos e providências necessárias, até que, através da Portaria nº 336, do Diretor-Geral do DASP, foi designada a Comissão Especial, "incumbida de proceder ao estudo, julgamento e classificação dos trabalhos inscritos" no Concurso de Monografias sobre Administração de Pessoal e seus Problemas Básicos.

Publicada a Portaria no **Diário Oficial** de 13 de novembro, já no dia 17 do mesmo mês reuniu-se, em sua primeira sessão de julgamento, a Comissão Especial. Constituíram-na os seguintes membros: Coronel Octávio Pereira da Costa, Chefe da Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República; Dr. Antônio Fonseca Pimentel, Subchefe para Assuntos de Administração Geral do Gabinete Civil da Presidência da República; Prof. Paulo Vieira da Silva, Decano de Assuntos Administrativos da Universidade de Brasília; Prof. Edson Nery da Fonseca, Chefe do Departamento de Biblioteconomia da Universidade de Brasília; Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, Assessor-Técnico da Coordenação de Legislação de Pessoal do Departamento Administrativo do Pessoal Civil; Prof. Henrique Teixeira

Tamm, Coordenador de Educação Média da Secretaria de Educação e Cultura do Governo do Distrito Federal; e Prof. Araújo Cavalcanti, Diretor da **Revista do Serviço Público**.

PREMIADOS DE 1970

Concluídas as atividades da Comissão Especial e aprovadas as suas resoluções pelo Diretor-Geral do DASP, foi publicada no **Diário Oficial** de 21 de dezembro de 1970, a Portaria nº 371, que homologava a concessão dos seguintes prêmios:

1º lugar — PRÊMIO DE Cr\$.
7.000,00: Monografia nº 1, "Informática na Administração de Pessoal" — Pseudônimo: THÉTANO; Autor: João Luiz Martins Ney da Silva;

2º lugar — PRÊMIO DE Cr\$
5.000,00: Monografia nº 4, "Um Programa de Desenvolvimento de Pessoal" — Pseudônimo: DIADORIM; Autora: Maria da Imaculada Conceição Monteiro Machado;

3º lugar — PRÊMIO DE Cr\$
3.000,00: Monografia nº 9, "A Técnica da Comunicação na Redação Oficial" — Pseudônimo: PERO VAZ DE CAMINHA; Autor: José Augusto Nascimento Guerra; e

4º lugar — PRÊMIO DE Cr\$.
2.000,00: Monografia nº 6, "Manual das Relações Chefes/Subordinados" — Pseudônimo: ALKINOH; Autora: Alice da Cunha.

Os prêmios foram entregues, em sessão solene, realizada no Auditório do DASP, às 15 horas do dia 15 de dezembro, com a presença dos quatro premiados, sob a presidência do Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil, Dr. Glaucio Lessa de Abreu e Silva.

REVISTA
DO SERVIÇO PÚBLICO

