

BIBLIOTECA
GRACIA ROSA

88
Venda

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



SUMARIO

	Págs.
Editorial	3
Classificação de Cargos	7
Organização hospitalar	54
Finanças públicas	65
O novo Distrito Federal	72
Vontade da administração	86
O servidor no Judiciário	98
Os redatores no regime de proibição de acumular	115
Por que comunicação de «massa»?	121
Notas	135

P
35
R4545

D A S P

VOL. 102 * N.º 1
JAN. - FEV. - 1969

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS * BLOCO 7 * BRASÍLIA D. F.

GLAUCO ANTÔNIO LESSA DE ABREU E SILVA — Diretor-Geral * WALDYR DOS SANTOS — Divisão de Regime Jurídico do Pessoal * RAYMUNDO XAVIER DE MENEZES — Divisão de Classificação de Cargos * DAGOMIR AZEVEDO — Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento * SYNDÔRO CARNEIRO DE SOUZA — Divisão de Edifícios Públicos * MURILO MOREIRA DA SILVA — Divisão de Orçamento e Organização * ELOAH MEIRELLES GONÇALVES BARRETO — Escola de Serviço Público * MURILO MOREIRA DA SILVA — Serviço de Administração * VERA DA SILVA MEDEIROS — Serviço de Documentação * CLENÍCIO DA SILVA DUARTE e LUIZ RODRIGUES — Consultores Jurídicos * JOSÉ MEDEIROS — Comissão de Acumulação de Cargos * EDGARD DA COSTA AMORIM — Comissão de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva * JOÃO GONÇALVES DE ARAÚJO NETO — Centro de Aperfeiçoamento * JOSÉ MARIA DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Revista do Serviço Público.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Vol. 102 — nº 1

Jan.-Fev. — 1969

REDAÇÃO E
ADMINISTRAÇÃO

Edifício-Sede do DASP, Bloco 7
— 5º andar — Tel: 42-7722
— Ramal 66

End. Telég.: REVISDSAP

*

EXPEDIENTE

Assinatura anual 2,50
Para o Exterior 5,00
Número avulso 0,75

*

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

*

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para a Revista.

*

Toda a correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida à "Revista do Serviço Público" — DASP — Bloco 7 — 5º andar — Esplanada dos Ministérios — Brasília — D. F.

ÍNDICE

	Págs.
Editorial	3
Classificação de Cargos: Uma perspectiva histórica — <i>Raymundo Xavier de Menezes</i>	7
Um estudo de organização hospitalar — <i>Humberto Leal Vieira</i>	54
Finanças Públicas e Direito Tributário — <i>Jurandyr Coelho</i>	65
O novo Distrito Federal e sua organização político-administrativa — <i>Joaquim Neves Pereira</i>	72
Os modos não formais de expressão da vontade da Administração — <i>Charles Debbasch</i>	86
O servidor público no Judiciário: II — Processo Administrativo; III — Penalidades	98
Os redatores no regime de proibição de acumular — <i>Corsíndio Monteiro da Silva</i>	115
Por que comunicação de «massa»? — <i>Modesto Marques de Oliveira</i>	121
Notas	135

de que administração - Brasília - Ministério Federal

base de conhecimento dos funcionários do Estado - IV edição - Brasília

Estado Novo do Brasil e Brasil - 1937 - 1964 - 1964 - 1964 - 1964

Segundo por outras finalidades de que o Diretor-Geral do Departamento

10 de abril de 1964, segundo a Lei de Organização Administrativa

insubordinação de funcionários de empresas de Estado, Ministério da Defesa

Exatidão das informações estatísticas de empresas estatais, Ministério

interior dos Estados e Municípios, Ministério da Justiça e Segurança

de Defesa do Estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e

de Cultura do Estado, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério

de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Ministério da Indústria

de Comércio Exterior, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

de Minas e Energia, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério

de Transportes e Comunicação, Ministério da Aeronáutica, Ministério

de Marinha e Poder Naval, Ministério da Defesa, Ministério da

Polícia Federal, Ministério da Polícia Militar, Ministério da

Ação Descentralizadora

UMA das melhores tradições da Revista do Serviço Público, desde o seu aparecimento em novembro de 1937, até agora, quando atinge com o Volume nº 102 quase 32 anos de ininterruptas atividades, consiste, precisamente, nos seus editoriais que enfatizam problemas e tendências fundamentais da Administração Pública.

A Revista do Serviço Público reserva espaço, em cada um dos seus volumes, para emitir conceitos sóbrios e concisos acêrca de temas de interesse nacional, quase sempre redigidos pelo seu Diretor ou solicitados a colaboradores categorizados.

Em diversas oportunidades, no entanto, a Revista do Serviço Público acolhe, em seu Editorial, pronunciamentos de grandes órgãos da Imprensa Brasileira quando refletem interesses nacionais legítimos e se destacam pela oportunidade e substância dos conceitos emitidos. Pretende mesmo a Revista, no quadro geral das transformações que vem atravessando, instituir uma seção especial destinada a transcrever dos principais jornais do País editoriais ou artigos de valor inquestionável, como contribuição à solução dos problemas básicos do Governo e da Administração ou indicação das tendências ou pontos-de-vista predominantes da opinião pública. Quando critica a atuação dos órgãos governamentais, quando sugere providências corretivas ou quando, simplesmente, identifica anomalias, irregularidades e distorções por vêzes inevitáveis, o papel da imprensa responsável cresce de vulto e tem o significado de uma colaboração da maior importância, notadamente nos países de vocação insofismavelmente democrática como — graças a Deus, — é o caso do Brasil. Nesta ordem de idéias justificam-se, plenamente, os seguintes comentários do Diário de Minas a respeito da Ação Descentralizadora no contexto da Reforma Administrativa, a seguir resumidos: «A Reforma Administrativa que o Governo Federal pretende implantar no país tem uma de suas tônicas na descentralização, na interiorização, na privatização e na produtividade dos serviços públicos.

O objetivo não pode ser conseguido a curto prazo e nem pode abranger tôdas as áreas da enorme máquina administrativa que é o Poder Público. No entanto, a iniciativa privada, a de-

Dep
n.º 66

legação de atribuições e a descentralização são tidas como instrumentos e formas para que tôdas as regiões do País recebam os serviços públicos ou os executem.

A análise da morfologia da administração pública oferece, estruturalmente, a impressão de que a maioria dos serviços públicos se realiza na própria sede do Governo, seja da União ou dos Estados. Há enorme desproporção de órgãos e funções que se congestionam em poucas áreas, com sacrifício para uma administração descentralizada e que irradie a todos os setores e regiões da jurisdição em que atua o Poder Público.

Não é outro o sentido de campanhas e movimentos em favor da criação e instalação de órgãos e serviços nas mais diversas regiões, para evitar o congestionamento nas Capitais, obrigando uma excessiva movimentação de pessoas e papéis, com diminuição da produtividade e dificuldade para os interessados.

O próprio Poder Judiciário já promoveu, segundo o espírito da descentralização e da interiorização, a criação de órgãos da Justiça Federal nos Estados. E, agora, surge a idéia da instituição de mais dois Tribunais Federais de Recursos, um em Pernambuco e outro em São Paulo, para descongestionar a pauta do Tribunal de Brasília. Por outro lado, a própria revisão constitucional dos feitos a serem submetidos à apreciação do Supremo Tribunal Federal contém o sentido da descentralização, com a competência final atribuída aos tribunais locais.

A criação, na área do Executivo, de autarquias, empresas estatais e sociedades mistas importa em descontração da máquina administrativa, dando-lhe maior flexibilidade e maior movimentação, possibilitando o atendimento de maior número de pessoas e de áreas, a fim de melhor realizar o serviço que lhe é atribuído.

Dados recentes fornecidos pelo Ministério da Saúde, por exemplo, comprovam que cerca de dois terços dos médicos do País estão na Guanabara e em São Paulo, o que atesta o desequilíbrio da distribuição regional até de profissionais liberais. Sabendo-se que a prestação de serviços médicos está, praticamente, confiada ao setor público, é de concluir-se que o poder público tem dificuldades para o preenchimento de vagas em centros de saúde no interior do País. O mesmo acontece com professores, engenheiros, juizes e promotores, dentistas e outras profissões liberais. Mesmo os órgãos e empresas, ligados ao setor privado, que exercem atividades de conotação de serviço público, estão preferindo a sua instalação nos grandes centros. A consequência é o crescimento desmesurado das Capitais e cidades regionais, em detrimento das pequenas localidades, que passam a ficar carentes dos serviços públicos essenciais.

A distribuição de rendas adotada na Constituição Federal de 67, com a entrega de parte do ICM e do Fundo de Participação aos Municípios, não é suficiente para promover o desenvolvimento local. E' preciso que haja uma orientação de descentralização, de interiorização e de delegação de iniciativas e de funções a órgãos locais, para que os recursos públicos cheguem, em maior quantidade, aos extremos das regiões do País. As experiências dos projetos Rondon e Mauá têm, também, êsse objetivo, que é o conhecimento e maior preocupação com a irradiação dos serviços públicos, para que o bem-estar alcance tôdas as populações.

A satisfação das necessidades da imensa população do interior e a elevação de sua situação ao nível de grande mercado consumidor são um dos fatores apontados como necessários para que a economia nacional se dinamize, criando novas oportunidades de riqueza, de mercado de trabalho e de desenvolvimento nacional».

Classificação de Cargos: Uma Perspectiva Histórica

RAYMUNDO XAVIER DE MENEZES

NÃO é propósito nosso fazer um relato completo do desenvolvimento global da classificação de cargos através de todo o Universo, mesmo porque para tanto não contaríamos com dados suficientes nem margem adequada de tempo disponível dentro de nossa programação. No momento, nosso objetivo restringe-se, apenas, a uma interpretativa explanação sintética, onde se refiram alguns marcos tidos como fundamentais para a compreensão cabal da problemática brasileira, concernente ao assunto.

Há fatos de ordem externa e de ordem interna que de certo modo condicionaram o processo evolutivo da classificação de cargos dentro de nossas fronteiras. Tais fatos podem situar-se em três planos, isto é, no plano supranacional, no plano internacional e no plano nacional. E' nessa ordem que vamos examiná-los e formular conclusões a respeito.

PLANO SUPRANACIONAL

Sob o prisma histórico nem sempre se pode desvincular, inteiramente, a classificação de cargos da administração de pessoal, do mesmo modo que esta não poderá dissociar-se da administração em geral. Suas raízes muitas vezes são comuns ou interdependentes durante prolongados períodos de mútua evolução. Nesse estágio é praticamente impossível delimitar ou distinguir o campo de progresso específico referente a cada uma delas ou focalizá-las em estudo, isoladamente, neste ou naquele país do Universo, de modo autônomo ou independentemente, para distinguir características ou traços individualizadores.

Não há dúvida de que foi o desenvolvimento das grandes burocracias a determinante do fenômeno classificação de cargos na sua feição atual, fenômeno este, porém, cuja gênese ocorreu de há muito, antecedentemente, com a formação e padronização de cargos em geral.

Com efeito, não é nova a idéia de estabelecer-se distinção entre as atribuições e responsabilidades dos membros de um mesmo grupo. A instituição da família constitui exemplo frisante, corroborador dessa assertiva, onde primitivamente na sociedade conjugal marido e mulher assumiram obrigações e responsabilidades próprias e definidas na manutenção dos lares.

Por outro lado, em qualquer grupo, desde as organizações tribais, a função do chefe sempre se destacou dentre tôdas e, segundo os progressos sociais, outros postos logo se afirmaram como unidades individualmente caracterizadas e conceitualmente padronizadas.

Manifestação também dessa tendência é o surgimento do proprietário ou gerente em contraposição aos empregados ou ajudantes no alvorecer da pequena empresa, nos primórdios da economia capitalista.

Essas separações preliminares deram-nos a idéia de cargo, ao passo que na fase da indústria artesanal, com o estabelecimento de diferenciações entre aprendizes, artífices e mestres, cada qual encarregado da manutenção de certa atividade e merecendo discriminação em matéria de tratamento social, surgiu-nos o exemplo da formação de profissões ou classes específicas.

No domínio público, desde a remota antiguidade, a organização social, nas suas origens, desenvolveu-se consoante com essa tendência. Primeiro o chefe ou rei e depois seus favoritos ou áulicos sobressaíram no grupo como detentores das posições mais elevadas, após o que outros se foram sucessivamente destacando numa ordem distributiva de prestígio e autoridade, colocados em graus diferentes de hierarquização.

Também constituem antecedentes lógicos do moderno movimento de classificação de cargos a estruturação de castas, exércitos e instituições religiosas, pois nesses agrupamentos, de igual modo, a separação de atividades e a diferenciação de tratamento entre as várias categorias de associados eram erigidas em norma regular de procedimento.

No começo essa separação operou-se empiricamente de cima para baixo, como consequência inevitável das condições sociais reinantes no momento. Tratando-se de proporções reduzidas, era então possível que o homem se orientasse sem necessidade de vencer obstáculos de maior monta, isto é, a aplicação das regras elementares do bom senso bastava-lhe para assegurar o êxito, ao defrontar-se com qualquer situação concreta.

Esse estado de coisas prevaleceu até mais ou menos meados do Século XIX, sem discrepâncias fundamentais, em todos os países civilizados, cujas condições sociais não favoreciam a ocorrência de desvios significativos no curso do processo histórico em desenvolvimento. Ao longo de sua duração, essa fase caracterizou-se sempre por tendência eminentemente empírica e completa ausência de propósito, ou seja, a evolução administrativa não era comandada por qualquer princípio científico ou objetivo consciente.

PLANO INTERNACIONAL

Com a maturidade da Revolução Industrial, então, é que, dada a complexidade crescente da estrutura interna das instituições, número de cargos e a variedade de atividades em certos setores ampliaram-se a tal ponto, que não era mais possível dar crédito àquele processo primitivo. Já não se podia, com a mesma facilidade, estabelecer diferenciações entre cargos, nem indicar, com propriedade e justiça, o tratamento adequado a dispensar individualmente à multiplicidade de casos particulares apresentados.

A desordem interna dos serviços e as insistentes reclamações dos empregados alertaram os responsáveis, obrigando-os a mudanças de métodos e compelindo-os a introduzir normas novas capazes de restabelecer o equilíbrio perdido.

A necessidade de reformulação de procedimentos sentiu-se, então, de modo mais premente no âmbito do serviço público, não só em virtude do maior vulto e abrangência das respectivas organizações, ensejando o surgimento de problemas cada vez maiores e mais complexos e cruciantes, como, também, por força da maior vulnerabilidade destas ao impacto de pressões populares. Realmente, enquanto no setor privado só se pensou em aperfeiçoamento sistemático de práticas administrativas, especialmente sobre classificação de cargos, em função do movimento de racionalização do trabalho empreendido com o intuito de aumentar o rendimento dos serviços e pôr termo ao descontentamento reinante entre os empregados, no setor público de há muito era a idéia agitada para o fim de assegurar tratamento uniforme e imparcial à coletividade de candidatos ao ingresso ou de empregados admitidos no quadro de funcionários.

Em conclusão, pode-se afirmar que a revolta contra o protecionismo nas nomeações no âmbito da administração pública; reivindicações classistas, especialmente no que tange a salário, da parte dos empregados; e esforço de racionalização empreendido pelos empregadores particulares para obter maior eficiência dos

serviços, tudo tendo como motivação o crescente vulto e complexidade das organizações, representam, assim, a mola mestra impulsionadora dessa mudança do comportamento social.

Esta fase assinalada como característica típica da Revolução Industrial ao término de seu primeiro estágio e despontada pelos meados do Século XIX evoluiu normalmente, com reflexos uniformes nos principais países industrializados, até às vésperas da I Grande Guerra, isto é, 1914. Sua feição própria, pode-se admitir, consistiu numa certa inquietação nos setores responsáveis pelo equacionamento e solução do problema, buscando, reiteradamente, na base de tentativas, reformulações da sistemática vigente, de molde a conseguir resultados novos e compensadores em face dos fins em vista, sem, contudo, obter, na prática, progressos significativos, em termos de aspirações globais.

Só em face das transformações motivadas pelas duas Grandes Guerras dêste século, oriundas e causadoras de cada vez maiores e mais complexas necessidades, teve início nôvo período no curso dessa evolução, cercado de melhores realizações práticas e promissor de novas conquistas em termos de progressos futuros.

Esta última fase, que se estende até nossos dias, influenciada pelas duas Grandes Guerras, bem como pelas contingências pertinentes ao desenvolvimento das grandes empresas públicas e particulares que atingiram vulto imprevisto de complexidade, caracteriza-se pela formação e aprimoramento de uma ciência de administração, complementada por uma tecnologia administrativa, de que faz parte destacada a classificação de cargos pela fundamentalidade de sua missão.

Assim, de meras tentativas no século passado, visando a encontrar solução para o problema do protecionismo gerador de iniquidades de tratamento dentro do mesmo grupo social, a idéia da classificação de cargos generalizou-se a tal ponto, que figura hoje como instrumento indispensável à perfeita realização de tôdas as etapas constitutivas do processo e da técnica de administração de pessoal.

É que os postulados de racionalização do trabalho e justiça social, cada vez mais imperativos, obrigam o homem moderno, responsável pelo destino de uma instituição, a proceder com método e sistematização. Na verdade, foi-se o tempo em que o desperdício e baixo padrão de eficiência eram fatos normais admissíveis na vida das entidades sociais — mesmo porque não se concebia a coisa de modo diferente — e a política relativa ao trato com os empregados era ditada segundo a vontade patronal. Hoje, ao

contrário, com os meios atuais de concorrência econômica e a participação cada vez maior e consciente do empregado no destino da Sociedade, proceder de tal forma será caminhar inevitavelmente para o malôgro certo de qualquer empreendimento.

De fato, o administrador moderno vê-se a braços com problemas não sentidos em outras épocas, problemas êsses resultantes, por um lado, da complexidade crescente das emprêsas e, de outro, do conceito nôvo referente às relações dominantes entre empregadores e empregados. Por isto, de algum tempo para cá é ponto pacífico que as grandes organizações — e neste caso figura o Estado e seus desdobramentos como exemplo máximo — não podem prescindir de uma adequada classificação de seus cargos, racionalmente concebida e amoldada aos requisitos da técnica gerencial.

E' hoje, realmente, a classificação de cargos empregada em grande escala pelos governos, comércio e indústria dos países mais desenvolvidos, onde a experiência resultante da prática contínua e prolongada proporcionou a formação de uma técnica própria ainda sujeita a grandes aperfeiçoamentos, é verdade, mas já utilizada com proveitos bastante compensadores tanto para patrões, como para empregados e respectivas comunidades.

Entre os países berço dêsse movimento, os Estados Unidos da América, pelo espírito engenhoso e diligente de seu povo e o alto coeficiente de industrialização e desenvolvimento atingido, tomaram a vanguarda e têm, neste particular, desde muito, realizado progressos admiráveis. Com efeito, não é de agora que lá não se concebe boa administração em emprêsas que congreguem maior número de empregados, sem a existência de um plano de classificação de cargos em que possa apoiar-se continuamente.

Sendo a classificação de cargos, tanto na esfera estatal como nas emprêsas privadas, instrumento requerido pela industrialização para atender determinadas necessidades específicas surgidas a partir de certo estágio do desenvolvimento econômico e não se processando uniformemente, em todos os países, a evolução dêsse fenômeno, constata-se variações diversificadas no seu curso histórico de nação para nação, seja quanto à época do surgimento do fenômeno, seja quanto à forma, conteúdo e ritmo de intensidade de progresso conseguido.

Fatôres outros, entretanto, como intercâmbios de informações, conhecimentos e experiências entre países culturalmente relacionados, tornando de interesse comum os benefícios advindos de conquistas científicas e tecnológicas, tendem não só a minimizar tais disparidades inerentes a movimentos dessa natureza, como também ajudam a criar padrões regulares de procedimento, cuja validade

imperando internamente em cada um, enseja a formação de modelo definido, de uso generalizado e uniforme entre todos, facilmente identificável em vista das presentes correlações de semelhanças e afinidades constatadas.

A configuração dessa hipótese torna indispensável, muitas vezes, que o estudo do assunto, para conhecimento completo da situação dominante em dado país, deve ser ampliado também àqueles onde precedentemente tenha a idéia e o progresso se originado e desenvolvido de forma modelar e condicionadora.

No caso específico do Brasil, no que tange ao fenômeno classificação de cargos, vamos encontrar na Grã-Bretanha, no Canadá e nos Estados Unidos da América a base real e o lastro teórico que, em combinação com nossas tendências e condições sociais, determinaram, de modo marcante e significativo, o curso de nosso desenvolvimento. Dada tal circunstância, forçoso é que estendamos nosso estudo também àqueles países, para conhecer a fundamentação lógica de muitas das conclusões a que vamos chegar durante a análise do assunto no plano exclusivamente nacional. Para começar, façamos um resumo histórico do que aconteceu em cada um desses países, em relação à matéria.

Classificação de Cargos na Grã-Bretanha — Como facilmente se depreende do exposto, na primeira fase, ainda embrionária, do movimento de classificação de cargos, uma das feições predominantes consistiu na ausência de qualquer coloração nacional que imprimisse característica de particularidade à evolução do processo neste ou naquele país. A regularidade das condições e dos tipos de comportamentos sociais, motivada por idênticas espécies de necessidades emergentes, consentâneas com o adiantamento do progresso atingido mais ou menos em escala idêntica em tôdas as comunidades de significado expressivo, explica a afirmação dessa tendência durante tão longo período da História Universal.

O caráter estratificado da Sociedade; a natureza rudimentar da tecnologia empregada; o comportamento rotineiro da massa trabalhadora; a padronização da formação profissional; a elementar complexidade, de modo geral, dos tipos de trabalho a executar; a morosidade característica do processo de transformação no ambiente social; as proporções relativamente reduzidas dos vigentes tipos de organização; o conformismo com as práticas tradicionais; em uma palavra, a aceitação irrestrita dos usos herdados imposta pela desnecessidade de romper com o passado, para, descortinar novas perspectivas, acarretou, desde épocas imemoriais até os albores da Revolução Industrial, em todo o Universo, uma estagnação das práticas administrativas, consoante com o modelo típico

do comportamento da era medieval. Durante êste longo intervalo prevaleceu o primitivismo tradicionalista, com aprimoramentos quase imperceptíveis, pela mínima gradação e máxima morosidade com que se concretizavam.

O ingresso na nova Era, determinado pelo desenvolvimento do processo industrial, não ocorreu, como é evidente, concomitantemente em todos os países civilizados e daí origina-se o descompasso de adiantamento historicamente constatado. Seja pela procedência ou pelo ritmo de ação, logo uns se distanciam dos outros, percorrendo trilhas distintas, para atender necessidades específicas.

Um complexo de circunstâncias de ordem variada fez com que fôsse a Grã-Bretanha o campo propício ao surgimento da primeira sociedade caracteristicamente industrial, assumindo posição modelar no concêrto das nações ocidentais, tidas como mais evoluídas nessa fase do progresso econômico.

Em consequência de incontido expansionismo, o primeiro setor a clamar por modificações e reformas foi a própria máquina estatal, assinalando o início, prôpriamente dito, das grandes burocracias, cujo crescimento e ampliação intervencionista para atender cada vez mais importantes necessidades coletivas, não parou até os dias presentes, dentro do panorama de nossa civilização.

O caráter de complexidade e a exigência de presteza inerentes às novas atribuições do Estado, aliados a um certo iluminamento da consciência coletiva em termos de reivindicações de tratamento igualitário dentro da comunidade ou de grupos dela integrantes, acarretaram, como primeira consequência, a desaprovação do conceito multissecular, *segundo o qual os serviços administrativos a cargo do Estado eram de natureza tão simples, que qualquer cidadão estaria habilitado a executá-los*. Foi indiscutivelmente a prevalência dêsse entendimento que dera lugar, com vigor crescente, naquele e, posteriormente, em outros países, à aceitação inquestionável, por longo tempo, do princípio e consequente prática de que aos políticos cabia decidir discricionariamente sôbre o provimento dos cargos públicos para premiar a fidelidade e o esforço proselitistas, assegurando, ao mesmo tempo, a base necessária à realização dos programas objetivados, depois de comprovada sua consonância com os anseios e aspirações coletivas, mediante referendo popular, demonstrado através dos resultados eleitorais.

Evidentemente, pela própria razão de ser dessa liberdade, os chefes políticos não estavam impedidos de incluir nas respectivas equipes seus íntimos, amigos, parentes e aderentes, bem como os por êstes recomendados, prática essa, sã em suas origens, mas

que, com o correr do tempo, foi deturpada e deu lugar ao mais desenfreado protecionismo na composição dos quadros funcionais, como regra geral em todos os países.

Se bem que aceito como solução cabível, ou mal necessário, êsse comportamento foi aos poucos provocando duplo desagrado, merecendo rejeição tanto por parte dos que não se beneficiavam na partilha, como dos que, anteriormente aquinhoados, se viam atingidos pelas vassouradas periódicas que as mudanças políticas impreterivelmente ocasionavam, para abrir claros e atender pressões incontornáveis, situação essa agravada pela crescente ineficiência observada em todos os setores do serviço público, decorrentemente do baixo nível de preparo do funcionalismo e do clima desfavorável reinante nas repartições, merecendo a repulsa de toda a comunidade. A revolta entre os britânicos contra êsse estado de coisas arrastou-se com crescente intensidade por século e meio, com protestos, críticas e sugestões de reformas, até 1855, quando, por injunções devidas primordialmente à participação governamental na Guerra da Criméia, foi criada a Comissão do Serviço Civil, com a atribuição definida de controlar a seleção de candidatos ao ingresso nos postos do serviço público e pôr fim às perniciosas influências políticas de caráter protecionista, para ensejar o surgimento do sistema do mérito como norma regular de administração.

Não obstante a evidência demonstrada em sucessivos relatórios como o célebre da comissão formada por Northcote e Trevelyan, e opiniões externadas por figuras de relêvo como John Stuart Mill, que certa vez afirmou: "A proposição de selecionar candidatos para o Serviço Civil do Governo mediante exames competitivos afigura-se-me um dêsses grandes melhoramentos públicos, cuja adoção será capaz de marcar uma era na história...", nem assim foi fácil a vitória da idéia.

Ao contrário, espíritos renovadores congregados em torno da Comissão do Serviço Civil e mentalidades tradicionalistas implantadas em postos executivos e em consolidadas posições políticas colocaram-se em campos diferentes, travando prolongados debates e adiando as modificações requeridas.

Nesse choque de opiniões, a primeira vitória concreta do progresso surgiu por volta de 1860, quando a maioria concordou em que protecionismo acompanhado da exigência de qualificações educacionais era bem melhor que protecionismo simplesmente, e que a seleção nessa base produziria reflexos benéficos no sistema educativo, tornando-o mais atraente a nôvo contingente populacional. Nessa mesma época e em virtude dêsse entendimento, a

Comissão do Serviço Civil advogou o *agrupamento dos cargos para efeito de seleção*, trazendo a dupla vantagem de simplificar o trabalho operacional e conseguir atrair maior massa de candidatos, entre os potenciais compreendidos no mercado de trabalho.

Embora tal idéia não tenha frutificado imediatamente, veio ela depois influenciar o desenvolvimento da classificação de cargos no governo inglês, até a época atual, tendo a favorecê-la a própria constituição e natureza de funcionamento da administração pública daquele país.

Com efeito, como consigna Ismar Baruch no seu relatório "Position Classification in the Public Service", citando Morris B. Lambie:

"Em contraste com a política americana, o Governo inglês tem mantido os serviços amplos, definidos em termos mais ou menos gerais, de modo que permitisse maior liberdade na distribuição das tarefas. Além disso, atentando para os aspectos profissionais, tem pôsto em relêvo certa divisão de trabalho determinada, em parte, por uma definição ampla das tarefas de cada classe e também por um programa de seleção destinado a obter, para cada classe, certo tipo de servidor que, normalmente, estará satisfeito em permanecer e fazer carreira numa só classe. A classificação torna difícil, mas não impossível, o acesso de uma para outra classe".

Essa generalização de atividades, caracterizada pela indefinição das tarefas correspondentes a cada cargo, decorrente, certamente em grande parte, de exigências de funcionamento do sistema de recrutamento da época em que imperava o protecionismo, reclamava, complementarmente, de cada empregado, após o ingresso, um aprendizado específico, para habilitá-lo a desempenhar o tipo de encargo conferido. Para tanto, porém, conforme o grau de dificuldade do trabalho, era necessária a posse de certo preparo intelectual.

Convém não esquecer que nesta altura dos acontecimentos o nascente Estado industrial tinha sua competência confinada, quase que exclusivamente, à ação controladora, executando predominantemente tarefas de natureza administrativa, principal e auxiliar, dando ensejo, de modo mais significativo, à ampliação numérica e qualitativa das funções de natureza burocrática.

Exigências de habilitação em termos de qualificações educacionais, caráter amplo das atribuições dos funcionários para ade-

quar-se à índole do recrutamento e predominância de funções burocráticas nos quadros vigentes constituem, assim, fatores condicionantes da origem e desenvolvimento da classificação de cargos naquele país.

Dentro dessas diretrizes, não obstante o processo do recrutamento continuar variando em cada Secretaria, o novo método de ação da Comissão do Serviço Civil produziu excelentes resultados, e com a elevação econômica e cultural da classe média, determinando alterações na dinâmica das forças sociais, por volta de 1870, como assinala G.A. Campbell em seu livro "The Civil Service in Britain", estava madura a idéia de eliminação do proteccionismo e, portanto, favorecido o progresso da classificação de cargos.

Com efeito, foi, precisamente, em 1870 que surgiu o primeiro plano, compreendendo, apenas, os cargos burocráticos e estabelecendo os liames entre o recrutamento e o sistema de ensino. Foram, então, instituídas as classes simplesmente denominadas I e II, compondo-se aquela dos cargos correspondentes às atividades de natureza intelectual, e a última daqueles formados por tarefas de caráter rotineiro. Como salientou Ismar Baruch (obra citada), "Os da classe I seriam recrutados por meio de exames com base em currículos universitários e responsáveis por tarefas de natureza administrativa e política. Os da classe II seriam recrutados mediante exames menos rigorosos, de modo geral correspondentes aos currículos secundários. A maior parte dos trabalhos de escritório devia ser atribuída a esse grupo".

Com essa conquista, novos estudos vieram a ser empreendidos para assegurar uniformidade de tratamento entre os vários órgãos do governo, principalmente no campo burocrático e, assim, o caos reinante em 1874, que justificou estudo sério e de profundidade, foi aos poucos declinando e já no fim do século era a idéia da livre competição de ingresso nos cargos públicos aceita, pacificamente, como regra geral.

Concebida originariamente em função das exigências do recrutamento e complementada, para efeito de especialização profissional, pelo treinamento prático e objetivo, consolidou-se, de modo definitivo, a idéia da classificação de cargos no serviço civil inglês, sem grandes avanços, mas também sem qualquer retrocesso, até ocorrerem as transformações impostas pela I Grande Guerra, as quais se fizeram sentir não apenas neste, mas em todos os setores da Sociedade no plano internacional.

Se bem que exista classificação de cargos igualmente nos Ministérios e repartições autônomas, o plano oficialmente consi-

derado limita-se ao quadro do tesouro, cujas atividades, pela sua natureza, importância e amplitude, sob o comando do Primeiro-Ministro, justificam essa peculiaridade. Em todo caso, cumpre lembrar que ao Tesouro competia exclusivamente decidir em matéria não apenas de controle numérico, condições e métodos de trabalho e estimativas orçamentárias, como também sobre a classificação e salário do funcionalismo para todo o serviço público. Sua ação, assim, conjugada com a da Comissão do Serviço Civil, que, subordinada à Coroa, se encarregava do recrutamento, seleção e habilitação dos candidatos aos cargos públicos, era suficiente para assegurar o funcionamento do sistema em caráter geral, com uniformidade de tratamento em todos os setores, não obstante a aparente autonomia departamental.

Como anteriormente assinalado, as operações bélicas de 1914 a 1918 acarretaram transformações sociais marcantes de uma nova era na história administrativa de todos os países.

A Grã-Bretanha, fortemente atingida pela hecatombe, teve de tal modo conturbada sua administração, que de imediato reformas profundas foram reclamadas e, já em 1920, no que tange à classificação de cargos, o governo aceitava sugestões feitas por comissão reorganizadora de que participava o "National Whitley Council", no sentido de introduzir amplas alterações no sistema então vigente.

Em consequência foi aprovado um novo esquema, ampliando para quatro as classes existentes, cada uma subdividida em graus ou categorias intermediárias.

Ficou, assim, em posição mais elevada, a Classe Administrativa, compreendendo, em ordem ascensional, as categorias de principal-assistente, principal, secretário-assistente, secretário-assistente-principal, secretário-delegado-permanente e secretário-permanente.

Imediatamente abaixo ficou a Classe Executiva, com dois graus, conhecidos como de Treinamento e Superior.

Em terceiro lugar colocou-se a Classe Burocrática, também com dois graus, distinguidos com os títulos de Classe Burocrática e Classe Burocrática Superior.

Finalmente aparece na base do sistema a Classe de Assistente de Escrita, encarregada de operar as mais simples tarefas de escritório.

Fugindo ao padrão normal quanto à ausência de especialização das atribuições, passou também a existir um quinto grupo formado pelos Estenógrafos e Dactilógrafos, homogêneamente constituído e composto de quatro níveis hierárquicos.

Evidentemente modificações similares, dessa e de outra natureza, ocorreram no âmbito departamental e com o passar do tempo, principalmente por força das novas circunstâncias criadas pela II Grande Guerra, operaram-se fusões, desdobramentos e criação de categorias, tanto no plano geral como nos serviços especializados, consentaneamente com a índole do sistema.

Assim é que um quadro mais recente apresentado por G.A. Campbell na obra já citada descreve:

- a) a Classe Administrativa com seis categorias;
- b) a Classe Executiva com seis categorias;
- c) as Classes Burocrática e de Assistente de Escrita fundidas numa só e compostas por três categorias;
- d) uma Classe de Serviço Exterior distribuída em nove graus;
- e) uma Classe Científica com sete degraus;
- f) uma Classe Médica com três níveis;
- g) uma Classe de Psicologistas com quatro categorias;
- h) uma Classe de Oficiais de Informação com seis categorias;
- i) uma Classe composta de Arquitetos, Engenheiros, Agrimensores etc. integrada por quatro categorias.

Estes são aspectos de um sistema protótipo adotado pelo Governo, mas fora dele ou lhe dando continuidade, também se pratica classificação de cargos em todos os setores da administração com respeito a qualquer tipo de emprego, pois de há muito há consenso geral de que tal procedimento constitui condição "sine qua non" para obtenção de eficiência no processo gerencial em qualquer esfera de atividade.

Classificação de Cargos no Canadá — Contrastando com o imobilismo característico da época anterior, a Revolução Industrial apresentou como feição marcante certo dinamismo expansionista em termos de idéias e técnicas valorizadas. O movimento originado na Grã-Bretanha tendeu logo a propagar-se em tôdas as direções, com tentativas por parte de outros países, no sentido de absorver a experiência pioneira e conseguir iguais resultados quanto a desenvolvimento e progresso.

Dêste lado do Atlântico nenhum povo estava em melhores condições de receber essa influência do que o canadense, dada sua vinculação histórica e subordinação política e administrativa, integrando harmônicamente a mesma comunidade onde não podia deixar de prevalecer a identidade de interesse e objetivos, não só no presente como em relação ao futuro.

Dentro do mesmo programa de governo, idênticas diretrizes condicionaram a reforma do serviço civil britânico e do canadense para eliminar vícios, remediar males e sanear procedimentos aparentemente equivalentes e de natureza similar.

Com efeito, o desentendimento generalizado entre as Assembleias Coloniais e o Governo da Província em matéria de ação administrativa, pela indefinição de competências, gerou pernicioso protecionismo no provimento dos cargos públicos, criando situação a que não podia alhear-se o poder controlador central atuante na Metrópole. Para corrigir êsse comportamento, avisos e recomendações, traçando convenientes diretrizes, foram expedidos pelo Ministério das Colônias e produziram conseqüências salutareis até onde as condições reinantes o permitiram.

Maiores esforços no sentido de melhorar êsse estado de coisas conduziram à Lei de 1867, transformando a Província em Domínio, mediante a federação das várias colônias semi-independentes. Com essa medida, logo no ano seguinte foi aprovada a primeira lei de serviço civil canadense, tentando regular a organização e relações da vida funcional dos servidores públicos em geral.

Nos moldes da mãe pátria, foram criadas apenas duas categorias de funcionários, uma denominada interna ou departamental e outra conhecida como externa, cujo disciplinamento competiria futuramente ao Governador do Conselho. A primeira ficou dividida em quatro classes, sendo que a de Escrevente desdobrada em quatro níveis. Entre outros requisitos para nomeação constava a devida qualificação em exame. Segundo Charles H. Bland (Public Personnel Administration in Canada), em nenhuma época foi aquela lei considerada adequada, proporcionando, apenas, uma simples e frágil estrutura dos serviços.

A insatisfação em face dos resultados obtidos deu origem a quatro comissões reorganizadoras no período de 1868 a 1882, cujos relatórios primavam por descrever situação verdadeiramente calamitosa. Disparidades salariais, favoritismo nas promoções, inflação de servidores temporários, excesso e escassez de lotação em umas e outras repartições, conduziram à conclusão de que se devia classificar o funcionalismo de acôrdo com as atribuições, a antigüidade e o salário. Esta sugestão da primeira comissão, como as das duas que lhe seguiram, não se converteu, entretanto, em realidade.

A situação, ao contrário, continuou agravando-se. Os precários exames de qualificação foram praticamente abolidos. O Conselho de Serviço Civil chegou à beira da falência. O prestígio político substituiu o mérito. Em síntese, reinava verdadeiro caos

administrativo, cujo efeito salutar era provocar revoltas generalizadas "por não comportar o serviço público o ingresso de toda a população masculina do país" e despertar o sentimento quanto à necessidade de reformas.

Nessa conjuntura começou a trabalhar a quarta comissão designada em 1880. Constatando que as consequências desta situação resumiam-se em ineficiência, ausência de incentivos, desperdício econômico, problemas para o Gabinete, pressões indevidas por partes dos caçadores de empregos e desprestígio na opinião pública, focalizou ela, tendo em vista as recentes reformas inglesas para debelar o mal do protecionismo, duas importantes recomendações: (a) criação de uma Comissão de Serviço Civil permanente e apolítica a quem o Gabinete confiaria a responsabilidade das nomeações; (b) nomeações mediante rigorosos exames competitivos.

O relatório com estas sugestões e outras não tão importantes conduziu às reformas das Leis do Serviço Civil Canadense de 1882 e 1886 que, em virtude dos compromissos assumidos com a situação dominante, não atingiram os resultados almejados.

Assim, com insignificantes alterações de comportamento em virtude dessas duas leis, continuou a administração inteiramente conturbada e cada vez mais se deteriorando até 1907, quando já havia consenso geral de que a influência da política partidária e o vício do protecionismo estavam levando o serviço público a uma condição intolerável, precisamente quando a necessidade de maior progresso nacional e o aumento das responsabilidades do Governo reclamavam ação expedita da administração, cujo baixo salário oferecido e precaríssimas condições de trabalho já não atraíam quase ninguém fora do rebotalho.

Dedicando ênfase aos problemas aparentemente mais ligados ao sistema do mérito, o ato que reorganizou o Serviço Civil canadense em 1908 adotou medidas bastante avançadas, mas no concernente à classificação de cargos limitou-se a separar o Serviço Interno em três divisões, de acordo com o salário percebido, e cada uma destas compostas de níveis A e B, preocupando-se geralmente mais com a forma de ingresso e permanência do servidor do que com as atribuições exercidas.

Apesar dos esforços, ainda desta vez os resultados atingidos não corresponderam aos propósitos motivadores. A Comissão de Serviço Civil não trabalhava com independência e ao lado da seleção corria o favoritismo, com desmedido aumento do pessoal temporário, além do que o serviço chamado externo, isto é, não departamental, continuava à mercê das injunções partidárias.

De grande significado foi o relatório Murrey em 1912. Sir George Murrey, ex-Secretário Permanente do Tesouro Britânico, sensibilizou a classe política com sua opinião abalizada. Depois de apontar uma série de incongruências, resumiu êle, segundo Ismar Baruch:

“Atribuo isto sobretudo a duas causas:

a) ao princípio estabelecido pela Lei de 1908, para classificar os funcionários então em exercício, o qual não considerou devidamente a natureza das tarefas a desempenhar; e

b) a falta de uma autoridade coordenadora, com poderes para tratar com todos os departamentos e regular-lhes a administração de pessoal de acôrdo com preceitos uniformes”.

O advento da Guerra impediu, mais uma vez, que fôsssem tomadas medidas legislativas acertadas, mas em compensação trouxe conturbações tão sérias, que reclamaram reformas inadiáveis em 1918. Foi então compreendido que era necessário como instrumentos básicos da reforma do serviço civil não apenas a ampliação do campo de autoridade da Comissão do Serviço Civil, como, também, o estabelecimento de um plano de classificação de cargos para o Serviço Público, obediente às seguintes diretrizes:

“1º As tarefas e responsabilidades inerentes a um cargo devem servir de critério para determinar-lhe a classificação, visto que tais atributos constituem as características fundamentais que diferenciam um cargo de outro e, ainda, todos os objetivos da classificação de cargos serão atendidos grupando-se substancialmente todos os cargos com tarefas e responsabilidades idênticas;

“2º Êsses cargos exigem praticamente os mesmos requisitos de qualificações quanto ao currículo educacional, experiência, conhecimentos e habilidade de seus ocupantes e, por êste motivo, tais requisitos, dependentes como são do trabalho a executar, constituem base auxiliar para determinar a classificação própria de um dado cargo;

“3º Nem o grau de eficiência com que as tarefas de um cargo são executadas por quem o ocupa, nem a presença ou ausência de qualificações em seu titular, nem o pagamento que lhe é atribuído, nem qualquer outro

fato dependente exclusivamente de sua individualidade, devem ser considerados como tendo influência na classificação do cargo; e

"4º Com os cargos deve adotar-se o grupamento prático mais simples, que sirva a todos os propósitos motivantes da classificação; de conformidade com esse princípio, a unidade de classificação deve ser um grupo (chamado "classe") que, no serviço, abranja todos os cargos com tarefas e responsabilidades substancialmente idênticas, independentemente da lotação".

Foi, então, levado a efeito amplo levantamento para colher dados quanto ao número, categorias e atribuições de todos os cargos existentes e elaborado um plano de classificação de cargos lógico e sistemático, destinado a todos os fins da administração de pessoal, cuja aprovação pelo Parlamento se deu em 10 de novembro de 1919. Uma das linhas mestras desse trabalho consistia no reconhecimento da necessidade de sua atualização, com o correr do tempo, em caráter permanente.

De posse e se utilizando desse novo instrumento, conseguiu a administração pôr ordem em seus serviços e funcionar nos moldes de eficiência e imparcialidade há tanto tempo sonhados por verdadeira plêiade de idealistas reformadores.

A classificação de cargos concebida e efetivada no Domínio do Canadá difere profundamente daquela implantada no Serviço Civil inglês, traduzindo uma lição valiosíssima para quantos se dediquem ao estudo desse assunto, em virtude de mostrar, através de longa e penosa experiência, o caráter de sua especificidade. Realmente, enquanto se procurava encontrar solução consentânea com o modelo prevalecente na Metrópole, foram vãos todos os esforços despendidos.

Influência da política partidária na Administração Pública; protecionismo desregrado no ingresso e composição dos quadros do funcionalismo; ineficiência no rendimento dos serviços pela falta de capacidade e pelo desestímulo reinante entre os servidores; iniquidades gritantes de modo geral e dentro de cada repartição, em termos de tratamento dispensado aos funcionários; desprestígio do conceito de serviço público junto à opinião popular, tudo isto ocorria lá e cá e reclamava correção urgente e de modo cabal.

Na velha e tradicional Grã-Bretanha com uma organização estatal estratificada no que tange à contextura profissional; com uma opinião pública, de formação multissecular, capaz de exercer

pressões de natureza a condicionar os comportamentos éticos individuais em tôdas as camadas da sociedade; com um modelar e consolidado sistema curricular de ensino criador de um verdadeiro escalão de "status" na classe educada; nessa conjuntura circunstancial a implantação de um sistema do mérito ensejador da criação de uma elite instruída nos principais postos do serviço público bastaria para, com o tempo, debelar êsse séquito de vícios e males deturpantes. Nesse ambiente o importante era o homem em relação ao cargo e não o cargo em relação ao homem. Senso de responsabilidade substituíu a minúcia regulamentar, como condicionalmente do comportamento funcional em nível de padrões éticos exemplares. Em tal conjuntura, o indivíduo podia movimentar-se livremente dentro de sua profissão, consuetudinariamente escalonada, galgando degrau após degrau, satisfazendo exigências de formação, nos moldes da carreira militar.

Assim ocorrendo, era irrelevante na estruturação do sistema a definição de tarefas e delimitação dos cargos, pois o homem e o pôsto eram uma e a mesma coisa.

Daí constataremos na classificação de cargos inglêsa ausência de unidade, despreocupação de contrôlê atualizado, falta de registros e prescrições, agrupamentos primários amplos e indefinidos, pairando sempre num plano de generalidades.

Êsse modelo que em repetidas tentativas se procurou transplantar para o Canadá, ou assimilá-lo sem profundas modificações, não correspondeu à expectativa configurada em face do êxito obtido e conduziu ao malôgro de todos os empreendimentos levados a efeito nesse sentido.

Por quê?

Porque era outro o ambiente.

Em se tratando de uma comunidade em fase inicial de formação, faltava-lhe, em têrmos de sentimento coletivo, capacidade de compreensão e discernimento dos direitos e deveres coordenadores do equilíbrio da vida do homem em sociedade. Tal ocorria em virtude de não contar ainda aquêlê povo com um patrimônio de tradição e educação necessários à criação de um senso de responsabilidade gerador de elevado padrão de comportamento social. Não havendo, ainda, consenso geral sôbre uma escala típica de valores éticos nem, conseqüentemente, existindo uma opinião pública organizada, era, como a prática se encarregou de demonstrar, exagerado otimismo esperar espontânea e absoluta correspondência entre a ação individual e a expectativa de comportamento idealizada pelos mentores das reformas.

Nessas circunstâncias, ficou evidente não ser possível atingirem-se resultados positivos, a menos que se instituísse e enfa-

tizasse um autoritário sistema rígido de contrôle, capaz de pôr fim aos desmandos e abusos geralmente praticados, não só pelos empregados, como também por toda a classe dirigente, para o que era necessário instituir-se o padrão com o qual devia conformar-se a conduta de ambas as partes.

Para conseguir-se êsse objetivo, era imperioso efetivar-se uma inversão de princípios, tendo em vista o que até então tinha sido praticado. Assim, a ausência de unidade, a despreocupação de contrôle atualizado, a falta de registros e prescrições, os agrupamentos primários amplos e indefinidos, pairando sempre num plano de generalidades, tido como princípios característicos da classificação de cargos inglesa, tiveram que ser virados pelo avesso para apresentarem resultados compensadores. Similarmente, na estruturação de um sistema adaptado a essas circunstâncias era altamente relevante a definição de tarefas e delimitação dos cargos, pois agora necessário se tornaria considerar importante o cargo em relação ao homem, em vez de o homem em relação ao cargo, para assim atingir resultados práticos correspondentes ao anseio alimentado.

E dêsse modo surgiu a nova filosofia de classificação de cargos com base nas atribuições e responsabilidades inerentes aos mesmos, colimando tratamento coletivamente uniforme e justo, para todos os efeitos, em termos de administração de pessoal. Registros minuciosos, contrôle central e atualização permanente para ensinar tratamento em função de comportamento completam a feição dominante da nova sistemática concebida.

A experiência canadense nos proporcionou fecundo ensinamento, não apenas ao demonstrar que os insucessos não devem motivar desânimo ou tergiversação, como também ao evidenciar não ser imutável a forma de operar-se a classificação, mas, ao contrário, adaptar-se ela sempre, tanto quanto possível, às condições ambientes prevalecentes.

Classificação de Cargos nos Estados Unidos da América — Só por questões de ordem didática justifica-se considerar separadamente a evolução da classificação de cargos no Canadá e nos Estados Unidos da América. Na realidade a aproximação física e as afinidades de interesses e intercâmbios culturais fizeram com que ambos conjugassem esforços para obter êxitos comuns. Para corroborar essa assertiva, basta lembrar que ao escritório especializado de uma firma americana — Arthur Young and Company — coube o estudo final para elaboração e aprovação do plano de classificação de cargos canadense de 1919, sem esquecer que a antiga "Civil Service Assembly of the United States and Canada", cuja contribuição para o progresso do movimento de classificação de cargos se afigura inestimável, exercia sua ação de modo idêntico em ambos os países.

Do ponto-de-vista cronológico, apenas em relação ao poder central, o Canadá levou vantagem sobre os Estados Unidos, a quem, assim mesmo, coube a glória da iniciativa, além da liderança indiscutível com respeito às demais áreas de governo, ao comércio e à indústria.

No que concerne ao assunto, em princípio era idêntica a problemática inglesa, canadense e norte-americana: protecionismo decorrente de influência político-partidária na administração e baixo rendimento, com desprestígio do serviço público. Dentro dessa conjuntura, procurou-se encaminhar a primeira solução no âmbito federal, mesmo antes de haver o inglês obtido qualquer êxito capaz de servir de modelo válido.

Circunstâncias particulares imprimiram características próprias ao fenômeno "protecionismo" no solo americano. Com efeito, enquanto na Grã-Bretanha, e conseqüentemente no Canadá, esse vício administrativo apresentava-se com resquício do regime feudalista, onde o príncipe ou o rei exercia o múnus público arbitrariamente, premiando ou punindo a seu bel-prazer, nos Estados Unidos essa herança foi violentamente sobrecarregada pelas distorções concernentes ao funcionamento da vida partidária na nascente democracia.

O exercício do bom-senso havia estabelecido a praxe prevalente nos outros dois países, segundo a qual os afastamentos de funcionários em decorrência de mudanças políticas limitavam-se, estritamente, aos casos destinados a evitar a ocorrência de infidelidades partidárias. Também assim procedia em seus primórdios a nação americana, tendo mesmo, conforme ensina Leonard D. White em seu livro "Introduction to the Study of Public Administration", antes de organizados os partidos em escala nacional, prevalecido certo sistema do mérito, com bases lançadas, ainda, por George Washington.

Cedo, porém, essa isenção foi desrespeitada por John Adams ao dar preferência nas nomeações aos Federalistas, criando uma situação desfavorável aos republicanos jeffersonianos que em 1801 assumiram o poder. Thomaz Jefferson, com seu senso de equilíbrio, concebeu a doutrina da "participação proporcional", permitindo que cada partido dispusesse, em partes iguais, de lugares na administração para empregar seus adeptos.

Mesmo assim, dado o referido comportamento federalista, a aplicação dessa doutrina determinou na época inúmeros afastamentos para abrir vagas e assegurar o defendido tratamento político igualitário. Por outro lado, com o declínio dos Federalistas, a idéia evoluiu para "participação proporcional aos resultados eleitorais", certamente devido a influências de ambiente polí-

tico estadual, onde as facções se batiam encarniçadamente pelo controle das nomeações aos cargos públicos. Foram esses políticos, discordantes da tolerância Jeffersoniana, que engendraram a doutrina do monopólio partidário, aceita integralmente por Jackson em 1829, restabelecendo o famigerado "spoils system", dominante no período da administração colonial.

As conseqüências desastrosas dessa orientação política não se fizeram esperar. Descontentamento generalizado, ineficiência administrativa, desprestígio da função pública, prevalectimento de interesses particulares conturbaram, em alta escala, o funcionamento da máquina estatal. Em compensação, porém, as reações foram imediatas, e séria luta se travou com o fito de debelar esses males tão perniciosos à vida nacional.

Protecionismo político na administração, indevidas discriminações de tratamento entre os empregados, baixo rendimento e desprestígio das repartições públicas eram causas e efeitos, cujos meios de eliminações se procurava descobrir na Grã-Bretanha, no Canadá e nos Estados Unidos. Afinidades históricas e intercâmbios culturais uniu-os na busca de uma solução comum e recíproco aproveitamento de experiências, cujos resultados não eram, entretanto, compensadores, dadas as condições ambientais diversas existentes em cada um deles.

Já vimos como se passaram as coisas na Grã-Bretanha e no Canadá. Vejamos, agora, o que ocorreu nos Estados Unidos.

Preliminarmente, para facilitar a compreensão dos acontecimentos tal como se desenvolveram, convém lembrar alguns traços da índole do povo estadunidense.

Assim é que seu espírito de independência sempre o animou a exercer controle sobre o poder constituído e ver nas organizações sociais os instrumentos destinados a servir aos indivíduos, para o que devem ser pressionados, convenientemente, da base para o tope.

Isto faz com que na vida prática, em termos de iniciativa e progresso, o setor privado se sobreponha ao setor público e neste as unidades menores caminhem na vanguarda e contingenciem o desenvolvimento das de nível mais elevado, resultantes de sua união.

Por outro lado, sua pragmática filosofia de vida torna-o continuamente alerta às vantagens da eficiência e lhe induz o espírito de engenho e organização, sempre que se proponha atingir qualquer objetivo.

Foram essas qualidades que condicionaram a evolução da idéia de classificação de cargos nos Estados Unidos, de cuja

experiência muito se beneficiou o Domínio do Canadá, como é fácil de se depreender.

Feitos êsses esclarecimentos, passemos ao relato, análise e interpretação dos fatos.

Como vimos, a adoção do "spoils system" na esfera federal decorreu de prática idêntica prevalecente nas inferiores esferas de governo, além da experiência colonial, e fez sua "rentrée" gloriosa em 1829.

Evidentemente, o número de beneficiados por tal sistema não era elevado, cumprindo considerar que, do ponto-de-vista da prestação de serviços públicos, era tal prática prejudicial a toda a comunidade. Além disso, mesmo os felizardos, depois de conseguirem uma situação, não se deleitavam com a ameaça de virem a ser substituídos. Dêsse modo, a despeito do fundamento lógico com que desejou o Presidente Jackson justificá-lo, alegando ver mais vantagem administrativa no rotativismo do que na permanência dos funcionários, repousava tal sistema, primordialmente, numa expectativa de vantagem, a qual, entretanto, como no caso das loterias, representava, inquestionavelmente, forte motivação.

Configurado o quadro de ineficiência do serviço e parcialidade de tratamento e desprestígio do servidor, duas correntes poderosas se formaram contra a continuidade de tal estado de coisas, ou seja, os contribuintes e os próprios empregados federais.

Em virtude dessa dupla pressão, duas espécies de medidas eram requeridas dos legisladores: moralização e sistematização da vida funcional do servidor público, dizendo respeito a primeira à instituição de um sistema de mérito e a segunda ao estabelecimento de uma classificação ordenada dos empregos existentes.

A influência inglesa é patente no equacionamento inicial de ambos os problemas, não obstante, como no caso do Canadá, a dessemelhança das condições existentes. Com efeito, as primeiras tentativas repousaram na premissa de que o ingresso de pessoal qualificado e a criação de algumas classes amplas, de linhas profissionais, constituiria solução bastante adequada, tal como ocorreria na mãe-pátria.

Assim é que, encarada a realidade sob êsse prisma, no tocante ao sistema do mérito, já na década de 1850 começaram a ser colhidos os primeiros frutos da campanha. Segundo William G. Torpey (Public Personnel Management), a partir de 1851 algumas repartições federais começaram a aplicar exames como método de seleção para ingresso de funcionários e em 1865 o Presidente Lincoln, no seu segundo período de governo, recusou-se a efetivar os afastamentos e substituições requeridas segundo

a praxe do tal "sistema de espólios". De igual modo, em 1872, o Presidente Grant tentou restringir o número de cargos usados como instrumento político.

Na década de 1870, nos relata o mesmo autor, a repulsa contra o "spoils system" tornou-se cada vez mais intensa, atingindo o ápice em 1880 com a eleição de James A. Garfield, integrado no espírito da reforma, como Presidente dos Estados Unidos. O assassinio deste homem público por um desvairado caçador de emprego mobilizou a opinião pública num sentido unânime a favor da reforma imediata que se cristalizou com o "Pendleton Acta", de 16 de janeiro de 1883, tido como verdadeiramente a primeira lei do serviço civil norte-americano. Com a criação de um órgão central controlador das atividades de pessoal em toda a administração, segurança de estabilidade para o funcionalismo e instituição de exames competitivos na seleção de candidatos ao ingresso no serviço público, pensava-se haver com essa lei controlado a situação e resolvido o problema de modo cabal e definitivo. A realidade, todavia, veio indicar que alguma coisa ainda estava faltando.

Nesta época, algo também já havia sido conseguido, em termos de classificação de cargos, para impedir as flagrantes discriminações de tratamento de que eram vítimas servidores muitas vezes integrantes de uma mesma categoria.

Evidentemente, numa democracia vigorosa, quase exuberante, o Congresso não podia deixar de tornar-se a caixa de ressonância das aspirações e preocupações das várias camadas populares. Uma destas, os servidores públicos federais, encontrava-se em situação privilegiada, dada sua origem política, significado de sua atuação em termos de vida partidária, proximidade e acesso fácil aos representantes do povo, podendo não só apresentar nos momentos oportunos suas reivindicações, como acompanhar-lhes com zelo a tramitação para evitar eventuais encalhamentos. Dêsse modo, não é de estranhar encontrassem os funcionários, dentro do Congresso, patrocinadores interessados na defesa de suas causas, as quais, por motivos óbvios, giravam, quase sempre, em torno de problemas salariais. Por outro lado, o corpo legislativo, como um todo, interessava-se pelo eficiente funcionamento da máquina administrativa, que só poderia ser obtido através do oferecimento de condições favoráveis a uma boa contraprestação de serviços da parte do funcionalismo.

A conjugação de forças dessas duas correntes durante longo período de verificações, estudos e tentativas de solução do problema contribuiu para fixar a noção de que devia haver salário igual para trabalho igual e isso só seria conseguido após *"a descoberta de algum meio de classificar ou hierarquizar os cargos,*

uniforme e imparcialmente, na base de suas respectivas tarefas", segundo esclarece Ismar Baruch no trabalho anteriormente citado.

É ali igualmente consignado que desde 1789, seja em projetos especiais ou em propostas orçamentárias, debatia-se o assunto em comissões executivas e legislativas, mas só em 1838, por insistência dos funcionários, apoiados pelos respectivos chefes, em vários ministérios e após reiteradas petições, resolveu o Senado aprovar resolução, exigindo dos ministérios relatórios que esclarecessem:

"a classificação dos escreventes... no que tange ao caráter do trabalho a executar, responsabilidades impostas, tensão e capacidade exigidas e valor relativo, para o público, dos serviços de cada classe, em cotejo com as demais..."

Foram, assim, assentadas as bases para uma boa classificação, muito antes que estivesse amadurecida a idéia e houvesse condições favoráveis a uma transplantação para a realidade. Anote-se, também, que a preocupação apenas com a classe dos escreventes indicava uma noção falha das condições ambientais existentes, pois numa nação nova, em via de formação, carente de uma estruturação profissional definida e de um consolidado sistema educacional adaptado às suas necessidades, o problema assumia proporções bem mais amplas do que as medidas recomendadas faziam presumir.

Ao correr dos anos, vários outros projetos de igual natureza tramitaram pelo Congresso, mas as primeiras providências através de diplomas legais só começaram a ser tomadas a partir de 1853. Nesse ano e no seguinte foram sancionadas as primeiras leis destinadas a ajustar e uniformizar os salários dos escreventes, os quais foram grupados em quatro classes, cada uma com certa retribuição fixa estabelecida. Posterior e gradualmente essa tabela estendeu-se aos demais cargos burocráticos.

Não obstante a consciência do problema e as boas intenções e esforços no sentido de solucioná-lo por parte dos interessados e responsáveis, nenhum progresso, além disso, foi conseguido até a aprovação da Lei do Serviço Civil de 1883, ou, para melhor dizer, até a Lei de Classificação de Cargos de 1923, no âmbito do Governo Federal.

A esta altura dos acontecimentos, todavia, já outras áreas, direta ou indiretamente, interessavam-se também pelo assunto, em face das dificuldades criadas pela crescente onda de industrialização no país, em ambos os setores público e privado de administração. Com efeito, a variedade em natureza e o aumen-

to em amplitude e complexidade dos empreendimentos reclamavam mudanças de normas, métodos, processos e atitudes em gradação cada vez maior para atender, de modo expedito e adequado, às necessidades emergentes a cada momento.

A busca de maior eficiência para elevar a produção em grau correspondente às exigências de demanda do mercado de consumo despertou, em muitas empresas, o interesse pela racionalização e melhoria dos processos e condições de trabalho, a fim de conseguir aumentar a eficiência dos empregados, oferecendo-lhes, em contrapartida, tratamento mais compensador, em termos de vantagens e retribuição salarial.

A experiência vivida já criara no ambiente a noção de cargo como elemento independente e condicionante da conduta do empregado, único meio de vencer os obstáculos criados pelas deficiências de formação ético-educacional e pela instabilidade do conteúdo inerente às profissões, tanto antigas como modernas, decorrentemente das transformações operadas no seio da sociedade. Novos inventos, novos hábitos e novas necessidades impediam ou anulavam qualquer padronização de comportamento tendente a regular as relações homem-trabalho ou patrão-empregado dentro das organizações.

Consoante êsse entendimento e tendo em vista a crescente complexidade do problema, a indústria privada, à medida que se expandia, começou a interessar-se, de modo especial, pelas providências relacionadas com a análise de funções e medidas dos tempos e movimentos, a que se liga de forma imorredoura o nome do engenheiro Frederick W. Taylor, cognominado pai da administração científica.

Paralelamente, com a criação dos órgãos centrais de pessoal, em virtude da metamorfose das oficinas em grandes fábricas e a ampliação e revigoramento dos sindicatos incumbidos da defesa dos interesses de classes, surgiu de forma premente e continua a necessidade de contar-se, à distância, com dados e informações concernentes ao comportamento dos empregados em atividade e relacionados com os encargos conferidos a cada um e com as exigências de qualificações para efeito de desempenho eficiente. Tanto para fins de administração como de contratos e negociações era de suma importância que o ordenamento de tais dados se conformasse com os propósitos de tratamento uniforme e generalizado a grupos de indivíduos, segundo a identidade ou semelhança das respectivas situações.

Tal conjuntura contribuiu não apenas para valorizar o "status" da administração do pessoal no conjunto das atividades intermediárias, como também para definir-lhe o campo específico, abrangido pelas suas múltiplas fases componentes, entre as quais se

alinhou a classificação de cargos como instrumento básico a ser utilizado por tôdas as demais na efetivação de seus objetivos.

Ao atingir êsse ponto de desenvolvimento e comprovada sua utilidade prática nas mãos de empregadores e empregados, teve a classificação de cargos rápido progresso em extensão e qualidade no setor privado de administração, com a aplicação de novas técnicas e obtenção de resultados cada vez mais precisos e eficazes.

Bem de acôrdo com a índole nacional daquele país, conforme anteriormente referido, comprovada a eficácia dos novos métodos e processos administrativos no âmbito da indústria privada, começaram as pressões no sentido de estender tais práticas ao terreno da administração pública para melhorar o funcionamento das repartições em tôdas as áreas de governo.

Também de acôrdo com essa tendência, os progressos alcançados estavam na razão direta da proximidade com os contribuintes, isto é, o nível de administração local antecipou-se ao estadual e êste igualmente ao federal.

Assim, enquanto provavam-se infrutíferos os esforços consolidados nos projetos do Congresso discutidos em 1886, 1905 e 1907 e tendentes à instituição de um plano avançado de classificação dos cargos ocupados pelos servidores da União, coroava-se de êxito em 1912 a tentativa da cidade de Chicago, iniciada em 1905, no sentido de aparelhar-se com uma moderna classificação de cargos, para melhor atingir suas metas administrativas.

É eloqüente o fato de que a idéia tornou-se vitoriosa, com respeito ao serviço público, em primeiro lugar, no maior centro industrial do país que, por sua vez, exerceu influência fundamental na divulgação e posterior concretização da mesma no vizinho Canadá.

A vitória conseguida pela Prefeitura de Chicago motivou rápida expansão territorial do movimento na esfera da administração pública, fazendo com que oito Estados, quinze Cidades e muitos Condados se antecipassem ao Governo Federal, que só em 1923 viu realizado, apenas parcialmente, o anseio pioneiro há tanto tempo por muitos acalentado. Posteriormente, entretanto, medidas dêsse mesmo Governo, tal como a Lei de Segurança Social, vieram acelerar o ritmo dêsse movimento naqueles planos de administração, ao condicionar a concessão de ajudas federais ao aprimoramento dos métodos e processos burocráticos, do mesmo modo que durante a I Grande Guerra a elaboração de manuais de especificações de ofícios e a definição de títulos profissionais, para atender necessidades e conveniências nos meios militares, contribuíram de modo decisivo para o alcance das conquistas obtidas, nesse particular, no setor empresarial.

Como vimos, de há muito já se concebia nos meios responsáveis do Executivo e do Legislativo o equacionamento dos problemas de classificação de cargos e fixação de salários em estágio bem mais adiantado do que se conseguiu alcançar com a Lei de 1883. Esse descompasso aliado à comprovação na prática da insuficiência dos resultados obtidos com a execução daquele diploma legal fez com que não arrefecesse a campanha em prol de medidas mais avançadas, a qual passou a contar também com a valiosa adesão da Comissão do Serviço Civil.

Com a constatação dos progressos atingidos na indústria e nas outras áreas administrativas, tornaram-se insistentes no âmbito federal as tentativas reformistas, concernentemente à classificação de cargos e padronização de salários, num esforço de esclarecimento e convicção modelar e contagiante.

Assim, a partir de 1886 são freqüentes os pronunciamentos tanto da Comissão do Serviço Civil como de comissões executivas, legislativas e mistas, no sentido de afirmar não só a conveniência de que devem ser as tarefas inerentes aos cargos a base lógica da classificação, mas também a necessidade de um levantamento amplo, compreensivo e realístico constituir o fundamento correto da elaboração de um projeto de tal natureza.

Exemplos demonstrativos desse interesse encontramos registrados em relatórios, projetos e discussões em 1886, 1902, 1905, 1907 e 1908 como culminação de esforços denunciadores do aspecto de urgência caracterizante do empreendimento.

Tal como na Inglaterra e no Canadá, nos Estados Unidos e, de resto, em quase todo o mundo civilizado, foram marcantes as conturbações provocadas de 1914 a 1918 pela I Guerra Mundial, imprimindo caráter inadiável às reformas de muitos setores da coletividade em cada nação. No que tange à vida administrativa já vimos que esse período assinala a inauguração de uma nova era, com a superação de hábitos, práticas, atitudes e usos gerais, testemunhando, ao mesmo tempo, inconformismos e inquietações na incessante busca de soluções imediatas para os problemas mais cruciantes e aflitivos oriundos do aumento em vulto e complexidade das organizações.

Por essa razão, e em face dos recursos técnicos disponíveis, cogitou o Governo Federal americano, logo após o fim das operações bélicas, isto é, em 1919, da criação de uma comissão mista interparlamentar encarregada de estudar e propor medidas relativas à classificação de cargos e padronização de salários, convicto que estava ser este o remédio mais eficaz na cura dos males determinantes da conduta falha por parte da administração. Essa Comissão, em seu relatório ao Congresso em 1920, veiculou re-

comendações coerentes com os princípios e técnica, cuja validade já havia sido experimentalmente comprovada em situações concretas no campo da administração estatal e de empresas.

Assim, a partir de 1923 passou também o Governo Federal norte-americano a contar com um plano de classificação de cargos racional, concebido segundo o modelo pôsto à prova, com proveito compensador, não só pela indústria, como por outras unidades administrativas, no âmbito nacional, e pelo domínio do Canadá.

Constituem feição principal comum a todos êstes planos: a existência de um órgão central controlador; a aceitação das tarefas executadas como fundamento da classificação; a elaboração de registros realísticos continuamente atualizados; a análise e avaliação objetivas da natureza, dificuldade e responsabilidade inerentes às atribuições de cada cargo; unidade estrutural sistemática, com desdobramento em grupos homogêneos, segundo as afinidades ou semelhanças crescentes, tendo as classes como pontos terminais de reunião dos cargos; finalmente, tudo isto acompanhado de esclarecimentos minuciosos sobre a utilização da classificação de cargos como instrumento de que não pode prescindir a ação de qualquer bom administrador.

A Lei de Classificação de Cargos de 1923, além de fixar as normas orientadoras de sua execução, para cujo fim foi criado o Conselho de Enquadramento de Pessoal (Personnel Classification Board), dispôs sobre o esquema do plano, prevendo a existência de cinco Serviços com escalas de níveis respectivos, assim distribuídos: (1) Profissional e Científico com nove níveis; (2) Subprofissional com oito níveis; 3) Burocrático, Administrativo e Fiscal com 16 níveis; (4) Artífice, Conservação e Guarda com 10 níveis, e (5) Mecanização de Escritório com 4 níveis.

Cada um dêstes "Serviços" desdobrava-se em "Grupos Ocupacionais", êstes em "Séries de Classes", compostas de "classes" resultantes, por sua vez, da reunião de cargos similares. A cada classe correspondia determinado nível da escala de graus aprovada para o Serviço respectivo. No mesmo nível poderiam figurar classes diversas, desde que se assemelhassem em importância, responsabilidade e dificuldade do trabalho inerente aos cargos nela compreendidos.

As modificações posteriormente ocorridas com respeito ao Plano aprovado em 1923 foram de duas ordens: (a) aumento progressivo na área abrangida pelo Plano, decorrentemente da estratégia de início escolhida; b) consecutivos aprimoramentos de estrutura do esquema e funcionamento do sistema, em virtude dos progressos alcançados pela técnica de classificação de cargos dentro e fora do campo de atuação governamental.

Assim, no presente, controlada pela Comissão do Serviço Civil, com a eliminação dos "Serviços" e instituição de uma só escala de "Níveis"; abrangendo todo o serviço público em vez de apenas parte dos cargos lotados na Capital do País, como originariamente concebida; com a execução grandemente descentralizada, enquadra-se a classificação de cargos do serviço público federal norte-americano em padrões técnicos tão elevados quanto aqueles seguidos pelos setores mais exigentes de qualquer dos ramos da administração, pública ou privada, seja no nível federal descentralizado, seja no estadual, no local, na indústria e no comércio ou nas organizações particulares de outra natureza. Por outro lado, as condições especiais, altamente favoráveis à frutificação da idéia, incrementadas na razão direta do progresso industrial, contribuíram, de modo decisivo, para elevar ao primeiro plano, no nível internacional, o padrão técnico da classificação de cargos praticada na sociedade norte-americana, servindo de paradigma para os demais países, em termos de engenhosidade concepcional e eficácia de funcionamento.

Depreende-se do exposto que foi árdua a luta mantida pelas forças progressistas, tanto da Grã-Bretanha como do Canadá e dos Estados Unidos, no sentido de remover as múltiplas dificuldades surgidas durante a marcha em busca do aprimoramento das práticas administrativas. Em todos esses países chegou-se à conclusão unânime, exuberantemente comprovada através dos fatos, de que para alcançar esse objetivo é sempre de fundamental importância o papel exercido pela classificação de cargos, dadas as condições instrumentais que proporciona. Foi tal convicção, certamente, que os animou a dedicar tanta atenção e interesse ao assunto, tratá-lo prolongadamente com prioridade, e lutar com vigor até levar a batalha a bom termo e plantar a semente de forma imorredoura.

Conhecido o panorama da classificação de cargos através do tempo naqueles países e sabida a influência de natureza econômico-político-cultural que eles de há muito exercem sobre a sociedade brasileira, de forma efetiva e a ponto de condicionar nosso processo histórico, cumpre-nos agora estudar e analisar o comportamento nacional, desde a origem, em relação ao assunto.

PLANO NACIONAL

Classificação de Cargos no Brasil — Tal qual já vimos em relação à Grã-Bretanha, ao Canadá e aos Estados Unidos da América, também no Brasil é de capital importância recorrermos à fundamentação histórica para compreendermos a evolução do fenômeno classificação de cargos através do tempo.

Como já ficou esclarecido, durante longo período de desenvolvimento, a classificação de cargos, na sua fase embrionária, não se distinguia claramente dentro do processo administrativo global, nem podia, portanto, ser identificada ou considerada isoladamente como sujeito ou objeto em qualquer circunstância encarada. Tal contingência, universalmente válida, obriga-nos sempre, ao tentarmos traçar o perfil histórico da classificação de cargos, considerá-la indistintamente em conjunto com todas as práticas administrativas pertinentes às instituições compreendidas no campo de exame, isto, pelo menos, até ser possível identificá-lhe manifestações específicas denunciadoras inconfundíveis de sua individualidade.

Se encarada sob o prisma de sua conformação tecnológica, a história da evolução administrativa brasileira está ainda para ser escrita, fato este que dificulta sobremaneira sua análise, apreciação crítica e formulação de conclusões pertinentes por parte de quem se proponha estudá-la ou discorrer a respeito de aspecto nela envolvido.

Entretanto, apesar da falta quase absoluta de dados e informes fidedignos, colhidos através de pesquisas objetivas especializadas que fundamentem conclusões concretas, não nos parece de todo inviável a formulação de algumas hipóteses corretas, elucidativas de tendências do desenvolvimento das práticas de classificação de cargos, estritamente sob sua feição técnica, tal qual ocorridas no meio brasileiro.

Assim é que o lastro teórico fornecido pela experiência estrangeira indica-nos a constante correlação existente entre desenvolvimento industrial e aprimoramento de práticas administrativas, marcando uma ordem cronológica, com o estabelecimento de etapas, no progresso da classificação de cargos, de modo geral em todos os países. Com efeito, em relação àquele constatamos sempre a existência de três fases, ou seja, uma pré-industrial, outra de concentração industrial e, finalmente, a última, de superconcentração industrial, sendo que na primeira se situa o estágio embrionário da classificação de cargos, na segunda a conscientização do problema e esforços de superação de dificuldades e na terceira a subconjugação de todos os obstáculos identificados na que lhe precedeu.

No Brasil, sendo válida essa ideação, podemos concluir que ainda estamos vivendo a segunda das mencionadas fases, isto é, atravessamos, nesse particular, período circunstancial correspondente àquele que antecedeu à I Grande Guerra, em relação aos países constituídos como paradigma de nosso desenvolvimento.

Com efeito, tanto na esfera empresarial como no âmbito do poder público não nos foi dado, ainda, sentir, em todo seu vigor,

as necessidades que a concorrência capitalista e a complexidade em matéria de organização, inerentes à grande concentração industrial, acarretam com respeito ao aprimoramento de práticas administrativas e técnica gerencial. A falta dêsse estímulo necessário muito contribuiu, certamente, para nosso atraso na senda do progresso nesse campo da tecnologia.

No Brasil, é de notar-se os reclamos da industrialização — entre os quais, como já registramos, se alinha a necessidade de classificação sistemática dos cargos componentes das organizações de maior vulto — só há pouco se fizeram sentir, de modo veemente, demandando soluções viáveis para a nova problemática marcante da vida administrativa contemporânea.

Realmente, enquanto nos países citados e em muitos outros, a partir de meados do século passado, o capitalismo industrial fixava raízes e expandia-se, imperava aqui um acanhado capitalismo mercantilista, dentro de um quadro econômico onde predominavam valores herdados, ainda, da sociedade feudal que nos deu origem. Nessa conjuntura que perdurou praticamente até o término da II Guerra Mundial nem as empresas privadas, nem as instituições do poder público desenvolveram-se a ponto de, pelo vulto de sua complexidade, demandar alterações estruturais, metodológicas ou processuais, para ajustar-se a novo padrão de comportamento, ditado por necessidades de caráter imperioso e inadiável.

Assim sendo, os ensaios de modernização administrativa esboçados ou concluídos até meados da década dos 40, empreendidos com o fito de emparelhar o Brasil, em termos de produtividade, com nações outras já em adiantado grau de desenvolvimento, apresentaram-se, logicamente, impregnados de forte dose de romantismo, bastante afastados da realidade, o que, fora de dúvida, prejudicou o equacionamento dos verdadeiros problemas, criando repercussões desfavoráveis sentidas ainda nos dias presentes.

Essa errônea enfocação do problema explica por que, não obstante as repetidas tentativas registradas desde o começo do século, no sentido da realização de aperfeiçoamento no terreno da classificação de cargos, não conseguimos, até hoje, seja no domínio público, seja no setor privado de administração, alcançar progressos compatíveis com o quadro de necessidades e anseios que, neste particular, compõe o panorama de nossa realidade nacional. Em síntese: quisemos obter mais do que devíamos e não chegamos a conseguir o de que precisávamos e estava dentro de nossas possibilidades levar a cabo.

Para provar essa assertiva, vamos a seguir procurar fazer uma análise do desenvolvimento da classificação de cargos nas

diversas áreas do poder público e no setor privado de administração, ressaltando, desde já, os inconvenientes que a insuficiência de dados e a precariedade de informações acarretam a um trabalho dessa natureza.

Preliminarmente, porém, afigura-se oportuno fazermos alguns comentários sobre certas qualidades típicas da mentalidade brasileira, oriundas de nossa formação histórica e condicionadoras da índole do comportamento coletivo nacional.

Devemos convir em que duas ordens de fatores regulam sempre a ação dos indivíduos e dos grupos dentro das comunidades, sendo representadas por circunstâncias materiais e circunstâncias espirituais, traduzidas, ambas, respectivamente, por necessidades e anseios. Como ficou patente, no exame precedentemente levado a efeito, cada país apresenta, nesse particular, peculiaridades que explicam, por sua vez, a singularidade dos respectivos comportamentos no curso da história. Por outro lado, torna-se evidente que as necessidades resultantes de circunstâncias materiais são mutáveis e se adaptam à realidade específica de cada momento ou dela decorrem, ao passo que as tendências, traduzidas em anseios, têm caráter extratemporal e se afirmam como produto cristalizado através da vivência popular. Esse motivo dá pertinência à nossa intenção no sentido de antecipar ao exame cronológico de nossa evolução administrativa alguns comentários sobre as forças espirituais condicionadoras desse desenvolvimento, principalmente tendo em vista que estas, ao contrário das outras, atuam de modo idêntico a qualquer época e em todas as áreas onde o fenômeno se manifeste.

Para bem compreendermos o comportamento do brasileiro e descobrirmos suas índoles e tendências é de fundamental importância retrocedermos às origens de sua formação no palco intra e extranacional.

Sob o aspecto antropológico, é bem sabido, descendemos, primordialmente, do índio americano, do branco europeu e do negro africano, dos quais herdamos uma mistura de dominantes elementos psico-etnológicos que atuam, de modo destacado, no cadinho de nossa civilização. Conforme o setor de vida encarado, podemos encontrar influências predominantes de uma outra origem, em virtude de condições de adequabilidade prática ou categórica sobrepujança de desenvolvimento do traço em considerações, de acordo com o meio ambiente e a atividade exercida.

No que tange aos problemas de natureza administrativa, com os quais ora nos preocupamos de modo exclusivo, é de notar-se o nítido domínio que a cultura européia exerceu sobre as demais. Realmente, seja pelo grau superior de civilização do homem branco, seja pelo caráter político e prático imprimido à coloniza-

ção e posteriormente aos nossos intercâmbios culturais, pode-se afirmar ter sido nula a contribuição que a cultura indígena e a africana ofereceram nesse campo de desenvolvimento da vida nacional. Aliás, pode-se inclusive chegar à conclusão de que a inequívoca inferioridade destes últimos, com acentuado desnível de "status" social, prejudicou ou impediu todo processo de aculturação, favorecendo, ao contrário, a livre entrada da experiência carreada pelo português, intacta e imune a qualquer ajustância, é de admitir-se mesmo tenha a atuação desses dois elementos, culturalmente despreparados, contribuído, ao correr do tempo, negativamente dentro do processo de aperfeiçoamento nesse campo da experiência nacional.

Posição singular à do índio e do africano coube, também, nesse particular, ao imigrante português que para cá se dirigiu em missão forçada ou, quando livre, privado de qualquer múnus público. A estes, com raríssimas exceções, pelo menos durante os três séculos de colonização, não era dado interferir, de modo decisivo, nos assuntos de governo e, assim privados estavam de fazer sua ajuda cultural ao desenvolvimento do progresso dentro deste setor de nossa civilização.

Finalmente, a descendência dessas raças que formavam o grosso da população do Brasil Colonial não tinha, por força do regime de vida imperante, condições de exercer maior interferência em assuntos dessa ordem do que seus antepassados, em virtude dos processos, métodos e controles resultantes da política de colonização estabelecida pelo governo na metrópole.

Havia, portanto, nessa área, impossibilidade de fusão de culturas e, evidentemente, de revisão de valores. Estes, gerados e consolidados em contexto social diverso, aliás alguns já completamente ultrapassados mesmo em seu meio, entravam, em vez de facilitar ou impelir, o deslocamento no sentido do progresso, principalmente dada a natureza do processo colonizador, desenvolvido mais com o objetivo de extrair e exportar riquezas do que plantar e sedimentar uma nova e promissora civilização.

Houve, assim, condições genéricas, com efeitos prolongados, ocorridas no período colonial e capazes de exercer relevante função plástica na estruturação da alma brasileira. Dentre tais condições cumpre destacar: a) caráter do processo colonizador, mediante o qual tudo era imposto hierarquicamente ao sabor da cúpula metropolitana; b) inferioridade racial e cultural do índio, do negro e do produto da miscigenação, fazendo prevalecer, de modo incontestável, os valores concernentes à cultura européia, e c) dando como consequência, de modo geral, aceitação irrestrita,

por parte da massa, do comando dos agentes colonizadores, seja por falta de discernimento para indicar melhor rumo, seja por incapacidade para fazer opções viáveis.

Tais circunstâncias explicam, certamente, a atitude acomodatória dos brasileiros em relação à conduta do governo em qualquer nível, o qual, forçosamente, assume feição paternalística, em face da ausência de pressões populares capazes de sintonizar a imperante conjuntura com a fenomenalidade da dinâmica social. Por outras palavras, pelo modo como foi tratado no período mais significativo para a formação de sua personalidade social, habituou-se o homem brasileiro a assumir uma atitude contemplativa em relação ao comportamento do poder público, ou, por extensão, do superior hierárquico, mesmo quando se torna agente dêsse poder, mantendo expectativa de que tudo se realize independentemente de sua intervenção. Por outro lado, a ação das esferas superiores, em virtude da falta dessa colaboração necessária, caracteriza-se, freqüentemente, por certa desvinculação da realidade, convertendo-se em falso modelo ou paradigma orientador da conduta individual ou coletiva nas camadas inferiores da organização comunitária nacional.

Assim sendo, do mesmo modo que no Brasil Colônia os olhares gerais voltavam-se para a Coroa portuguesa, no Brasil Império fixavam-se na Côrte e no Brasil República contemplam o Governo Federal, sempre através da escala hierárquica dos planos intermediários de autoridade, tidos como os verdadeiros responsáveis por tudo quanto devesse ou deva acontecer e tenha acontecido. Similarmente, por força dos condicionamentos da política colonizadora, resultantes do caráter autocrático das determinações superiores, restou-nos o vêzo de esperar que o progresso se origine sempre em cima e daí se propague verticalmente até atingir os grupamentos básicos, configurando-se atitude inversa àquela imperante no seio da sociedade norte-americana, como já foi oportunamente referido.

Observando-se os fatos por êsse prisma, compreende-se, facilmente, a razão não só de haver sido criado aqui inicialmente tipo de administração rigorosamente de acôrdo com o modelo português, como ter êle prevalecido inalterado durante séculos, até quando padrão diferente, igualmente estranho ao meio e dessintonizado da realidade, veio tomar-lhe o lugar.

Após essas considerações preliminares, evocadas com o intuito de ensejar melhor entendimento dos fatos em exame, vamos tentar visualizá-los sob o ângulo cronológico de sua ocorrência no plano histórico e procurar extrair os ensinamentos que a experiência consolidada possa fornecer.

Os tratadistas e comentadores dos aspectos políticos e sócio-econômicos de nossa história são concordes em admitir que Portugal, ao iniciar e dar prosseguimento à colonização do Brasil, procurou, sem qualquer originalidade ou esforço de adaptação, aplicar aqui instituições e normas administrativas iguais às que prevaleciam no território metropolitano, as quais, pelos motivos acima mencionados, como sejam, completa superioridade e domínio dos agentes colonizadores e primitivismo das condições mesológicas sócio-econômicas existentes, impedoras ou retardativas da evolução normal do desenvolvimento, tenderam sempre a perpetuar-se inalteradas através dos séculos. Eis por que, segundo registram escritores preocupados com o assunto, em termos de práticas administrativas, o panorama dominante ao longo do período colonial manteve-se praticamente inalterado durante o Império e ainda alcançou intacto grande parte da fase política republicana.

Diga-se de passagem que, nesse interregno, não havia aqui, fora do serviço oficial, condições mínimas que ensejassem a manifestação de problemas ligados à classificação de cargos. Realmente, tanto na fase pré-capitalista, quanto, posteriormente, no capitalismo mercantilista e mais tarde nos primórdios do capitalismo industrial eram de caráter rudimentar e de reduzido porte os empreendimentos aqui implantados com o objetivo de explorar atividades artesanais, mercantis e inerentes à produção agrícola ou extrativa, bem como à indústria de transformação, caracterizadoras de nossa economia nesses tempos. A pequena complexidade e a falta de consciência organizacionais tornavam extemporâneo qualquer esforço de racionalização tendente a redundar em mudanças de significado progressista, em termos de ação administrativa.

Só no âmbito do serviço público, dada a variedade, significação e amplitude do trabalho executado, era, pois, plausível esperar-se preocupações dessa ordem, não fôssem os fatores adversos existentes.

É que, em virtude de nossa formação histórica, faltava-nos, antes de tudo, a segurança e o equilíbrio do senso realístico e a força do sentimento ético, capazes de moldar a conduta do governo, tal como ocorreu nos países anteriormente considerados. Lá e cá havia iniquidade de tratamento e privilégios no seio do funcionalismo, imoralidade e ineficiência administrativa, desorganização e descontrôle do serviço público, cujos membros costumemente sobrepunham seus próprios interesses aos interesses comunitários.

Evidentemente, tal estado de coisas produzia descontentamentos generalizados em tôdas as latitudes, mas aqui o povo não estava preparado para lançar seu protesto através de represen-

tantes autorizados ou categóricas manifestações populares e, assim, as vozes isoladas que tentavam fazer-se ouvir eram facilmente relegadas ao desprezo ou sufocadas pela todo-poderosa burocracia, cuja mentalidade dominante estava impregnada de idéias e conceitos de cunho feudalista, de acôrdo com os quais sua conduta se afigurava normal e irreprovável. Dentro dêste quadro não havia lugar para padronização de comportamento, nem uniformização de tratamento no que tange aos empregados, linhas mestras em que se apóia tôda idéia de classificação de cargos.

Êsse complexo de circunstâncias, que pode ser resumido em fraco impacto da realidade, estagnação burocrática e ausência de reação popular, constitui o motivo principal do tradicionalismo deteriorante de nossa administração, cuja conduta reconhecidamente inadequada conservou-se durante quatro séculos sem sofrer significativo processo de revisão.

Só no início dêste século, por força das implicações ligadas à Revolução Industrial, que começavam a ecoar entre nós, aliadas às novas formas dos métodos e processos políticos caracterizadores da vida republicana, que, num impulso de originalidade, repelia a tradicional cultura ibérica para apegar-se apressadamente ao modelo anglo-americano, fizeram-se ouvir vozes esparsas, traduzindo inquietante inconformismo e advogando medidas modernizadoras no campo da administração pública de pessoal.

Bem ao estilo da época e de nossa mentalidade, é nítida a influência estrangeira sofrida por tais iniciativas, cujo fundamento irreal caracterizante de seu exotismo, ajudado pela força da inércia burocrática e pela incompreensão e indiferença gerais, conduziu-as tôdas, sucessivamente, a completo malôgro, até que a vitória de alguns aspectos do pensamento burguês contidos na Revolução de 1930 veio modificar acentuadamente o panorama político-administrativo do país e ensejar, no particular, as primeiras mudanças dignas de consideração.

Com o advento da República, o clima de ineficiência e imoralidade administrativa reinante por tão longo tempo nas repartições oficiais tornou-se mais carregado ainda, em virtude dos desmandos políticos e interferências indevidas das autoridades administrativas no processo eleitoral, resultante das novas práticas democráticas, situação essa fomentada pelo governo e tolerada, quando não aceita com prazer, pela opinião pública em geral.

A revolta contra tal estado de coisas de raro trazida à tona dos acontecimentos não era, comumente, fruto de agudo discernimento, nem de ardente idealismo, mas sim, de descontentamentos oriundos de interesses feridos ou pretensões não completamente correspondidas no tabuleiro das competições político-partidárias.

Eis por que, em vez de se atentar para os problemas mais sérios da administração, de acôrdo com sua natural hierarquia prioritária, cogitava-se, em primeiro lugar, de reformas pouco significativas quanto a resultados práticos para a comunidade, mas de alto teor expressivo em termos de interesses eleitoreiros. Focalizado o assunto através dêsse prisma, o mais importante não eram os aspectos organizacionais, disciplinares e éticos da vida administrativa do país que até hoje, talvez por êsse êrro original de enfoque, continuam desconsiderados, mas sim as medidas aliciadoras de simpatias, pelas vantagens imediatas que concedem, sem nada exigir em contraprestação.

Essa incapacidade ou indisposição de primeiro diagnosticar o mal para depois indicar o remédio levou nossos precursores do movimento de modernização administrativa a tentar sempre corrigir os males crônicos de nosso serviço público federal mediante meras recomposições de situações funcionais, na ingênua esperança, é plausível supor-se de que as falhas de comportamento ou funcionamento operacionais se eliminassem, por completo, automaticamente. Começávamos, portanto, onde os outros povos costumeiramente terminavam, isto é, estabelecíamos estímulos só justificáveis para atender o desígnio de melhorar o padrão dos serviços, já de si bastante aperfeiçoado pela preliminar supressão de vícios e defeitos incompatíveis com a dignidade da função pública.

Por outro lado, a falta de senso realístico, defeito comum ainda no presente, colocava fora de nosso alcance as soluções técnicas de feição prática e conduzia-nos para um legalismo formal e improdutivo, de sentido meramente demagógico. De acôrdo com esta simplória e cômoda diretriz política, assumiu plena validade entre nós o princípio, segundo o qual a importação dos modelos estrangeiros mais adiantados podia verificar-se independentemente de qualquer assimilação ou adaptação ao meio circunstante.

Revelando, assim, uma preocupação mais com os problemas de relações formais entre o Estado e seus servidores do que com a organização, a eficiência e o funcionamento das repartições oficiais e a moralização administrativa, a partir da primeira década dêsse século começaram a surgir, principalmente no Congresso Nacional, iniciativas de projetos perseguindo aquêle objetivo, os quais correspondendo, não a anseios gerais ou necessidades devidamente conscientizadas, mas sim a conveniências e desejos de âmbito limitado, não tiveram, por longo tempo, possibilidade de prosperar.

Entre tais manifestações de cunho reformista são dignas de destaque, pela sua maior significação, as a seguir referidas.

O marco inicial dêsse séquito de reivindicações reformistas, que de certo modo tangenciava o problema da classificação de cargos, foi estabelecido pelo Projeto nº 320, de 1907, apresentado à Câmara dos Deputados e de autoria de Justiniano de Serpa. Cogitava-se, então, de pôr termo ao caos existente com a adoção de providências avançadíssimas para o meio e para a época, impregnadas, portanto, de forte sabor romântico. Assim é que se cuidava de aspectos funcionais e organizacionais, dispondo-se sobre direitos, deveres e condições gerais de ingresso e exercício dos funcionários, inclusive de sua classificação em quatro categorias, além de prever-se a estruturação de quadros e repartições. Como facilmente se depreende, principalmente se atentarmos para a predominância da influência inglesa prolongadamente exercida sobre a administração brasileira, de modo efetivo, desde as guerras napoleônicas, a semelhança entre a solução proposta e o que se praticava nos países atrás examinados não pode ser levada à conta de mera coincidência.

Foi inteiramente em vão êsse primeiro esforço, mas constituiu exemplo que daí em diante não parou de ser imitado.

Assim é que em 1910 procura Alcindo Guanabara renovar a tentativa e, em 1911, o Deputado Maurício Graccho Cardoso, através do projeto nº 77, visava a uniformizar a nomenclatura dos cargos públicos, acentuando que à mesma função devesse corresponder a mesma denominação, sem deixar de considerar, também, os aspectos atinentes às relações jurídicas entre o Estado e seus servidores. O Projeto nº 153, de 1913, do Deputado Muniz Sodré seguiu as mesmas pegadas dos anteriores e teve idêntico desfêcho.

Não parou, no entanto, a insistência e logo em 1914 nôvo Projeto que tomou o número 212, de autoria do Deputado Camilo de Holanda, voltou a focalizar o assunto, prevendo inclusive normas tendentes à hierarquização dos cargos públicos, além das de caráter jurídico, já tradicionalmente consideradas.

Apesar dos insucessos, da indiferença da classe e da relutância dos políticos, continuou viva a idéia de modernização administrativa e, vez por outra, sob a forma de estatuto, de consolidação de legislação ou de reajustamento salarial, havia sempre quem persistentemente a trouxesse à tona e procurasse torná-la viável e efetiva. Assim foi no Governo Wenceslau Braz, assim foi no Governo Epitácio Pessoa. Neste período merece menção especial o Decreto nº 3.990, de 2 de janeiro de 1920, que autorizava o Presidente da República a rever os quadros do funcio-

nalismo público civil, para o fim de classificar os lugares por categorias e, de acôrdo com estas, uniformizar-lhes os vencimentos respectivos. Não menos importante é o Relatório da Comissão prevista no mencionado decreto, publicado no *Diário Oficial* de 18-12-1921, o qual continha conclusões avançadíssimas em matéria de classificação de cargos. Realmente, no primeiro documento, que concedia elevação de salários, era autorizado o Presidente da República a rever os quadros do funcionalismo público civil para o fim de classificar os lugares por categorias e de acôrdo com estas uniformizar-lhes os vencimentos, como se afirmava textualmente, podendo ainda, com êste objetivo, cuidar o Governo de alterar as denominações, número e atribuições dos empregados existentes. Em obediência a êsse comando legislativo, foi instituída comissão que, dois anos após, apresentou trabalho sério, submetido em seguida ao Congresso, onde se perdeu inaproveitado.

O relatório da Comissão, se bem que sucinto, deixa transparecer feições curiosas do trabalho levado a efeito, muito avançadas, sem dúvida, para a época, se considerado o meio. Assim é que, num trecho, ao afirmar textualmente "Na fixação de vencimentos atendeu a Comissão, tanto quanto possível, à natureza e importância dos serviços, à categoria dos funcionários e à situação das repartições, tendo distinguido entre as repartições superiores e as que dependem dos Ministérios e entre estas e as que lhe estão subordinadas", ficou claro o propósito de o Governo guiar-se por uma ponderação equilibrada, fugindo à contingência de julgamentos subjetivos e pessoais. Noutro lugar afirma a Comissão categoricamente:

"Não se fez reorganização de quadros, mas classificação de cargos e fixação de vencimentos. Dependendo das necessidades de cada repartição o número de seus funcionários, poderão as tabelas propostas ter aplicação qualquer que seja êsse número". Vê-se, pelo exposto, que havia uma compreensão clara do problema da classificação de cargos como instrumento de administração de pessoal, autônomo e independente dos demais, sendo, portanto, dado ao trabalho caráter bem distinto daquele inerente às clássicas reestruturações. Outro ponto digno de nota é o referente à questão da simplificação das nomenclaturas e da padronização dos salários, então satisfatoriamente equacionada.

Parlamentares, comissões executivas, mensagens presidenciais, de uma forma ou de outra, não deixaram mais cair o assunto no esquecimento, mas as forças conservadoras, encasteladas na cúpula decisória, mantinham-se surdas a tais apelos. O caos, a ineficiência e a imoralidade administrativas eram patentes, mas justamente dêsse estado de coisas vivia a política partidária ex-

traindo a seiva para seu domínio. Tanto a reorganização dos serviços, quanto o disciplinamento estatutário chocavam-se contra tais interesses, como ficou bem salientado no seguinte trecho da Exposição de Motivos que encaminhou, em 1938, à deliberação do Presidente da República o Projeto de Estatuto dos Funcionários. Diz-se lá:

"A 15 de agosto de 1929, de novo, o legislativo foi chamado a estudar a questão, por iniciativa do Deputado pela Bahia, Sr. Sá Filho, que demonstrou a inadiável necessidade de se cogitar do Estatuto, principalmente por que treze anos passavam da expedição do decreto nº 12.296, que até então não lograra aprovação do Congresso. Nomeada uma comissão, da qual fizeram parte, além do proponente, os deputados Graccho Cardoso, Maurício de Medeiros, Henrique Dodsworth e Daniel de Carvalho, desincumbiu-se esta de sua missão, apresentando o projeto nº 425, de 1929, que, embora cuidadosa e pacientemente elaborado, com o intuito precípua de atender às exigências superiores da Administração Pública e às justas e legítimas aspirações da classe, não obteve maior atenção do Legislativo, cujo desprêzo pelo assunto se explica facilmente pelo fato de não quererem os deputados privar-se de um dos seus principais "meios de existência política", abrindo mão da faculdade de livre escolha para o provimento dos cargos, com os quais premiavam a dedicação de sua *clientela eleitoral*, em detrimento do Serviço Civil. Esse o motivo por que, em 1911, o projeto Graccho Cardoso nem sequer foi objeto de parecer por parte da comissão encarregada de estudá-lo. Essa a razão, ainda, que determinou o fracasso de todas as tentativas posteriores, às quais opunha o Legislativo a força da obstrução e da inércia, combatendo-as, surdamente, à socapa e às escondidas, como quem combate um inimigo perigoso e cruel. Eram, realmente, tais tentativas de moralização da administração pública, caso frutificassem, um golpe de morte no programa, então vigente, de se alimentar a mole imensa de cabos eleitorais e de chefes políticos à custa dos cofres públicos, com cargos polpudos e promoções imerecidas".

Efetivamente, a prática do sistema do mérito que constituía reivindicação constante em todos os projetos, a definição jurídica do conceito de funcionário e a fixação legal da amplitude dos respectivos direitos e deveres, etapas preliminares para a consecução de objetivos mais altos e especializados, já bastavam

para criar clima desfavorável aos desmandos, omissões e proveitos, tão caros a setores importantes da vida administrativa e político-partidária do país.

Foi precisamente êsse estado de coisas, intolerável na conjuntura que a nação então vivia, o fator determinante da mobilização de expressivo setor da "intelligentzia" nacional, de origem civil e militar, que por todos os meios inclusive a violência buscava realizar as modificações sócio-políticas que o incipiente processo de desenvolvimento requeria com urgência.

Até a cúpula administrativa já estava convencida dessa necessidade, como dá conta a Mensagem Presidencial de 1929, que criticava os defeitos mais graves do sistema e traçava diretrizes para remediá-los, chegando mesmo a defender, veementemente, o princípio de igual salário para igual trabalho e afirmar com ênfase: "Para o desenvolvimento do Brasil, tão indispensável é a ordem pública, a estabilidade da moeda, o equilíbrio do orçamento, o aparelhamento econômico, como a reorganização do funcionalismo".

Êste autorizado apêlo, entretanto, não foi ouvido a tempo e a conseqüência natural encontrou sua expressão própria no Movimento Popular vitorioso de 1930, que pôs fim à Primeira República.

Entre as idéias dominantes da Revolução de 1930 figurava o saneamento da vida político-administrativa nacional e coerentemente com tal propósito não cessaram, desde os primeiros dias do Governo Provisório, as investidas nesse sentido. A primeira vitória concreta nesse particular só se efetivou, todavia, em 1934, com a inclusão na Constituição de um capítulo específico dos funcionários públicos, onde já se fixavam as garantias especiais da classe e se previa a aprovação, através de legislação ordinária, do respectivo estatuto. Logo a seguir, por força do que determinava a Lei nº 51, de 14-5-35, Executivo e Legislativo combinavam esforços para eliminar disparidades salariais, criando uma Comissão Mista para estudar convenientemente o assunto, em extensão e profundidade. Dêsse labor, não sem passar por sérios tropeços e obstáculos, originou-se a Lei nº 284, de 28-10-36, que, indubitavelmente, representa o marco mais expressivo dessa fase de nossa evolução administrativa.

Do estado caótico em que se encontrava a administração nos dá notícia o Relatório da chamada Subcomissão Nabuco, ao consignar:

"A Subcomissão sente-se obrigada a dizer que a desordem que encontrou nos quadros públicos excedeu às suas próprias expectativas. O atual aglomerado de

cargos, que mal se pode chamar de quadro, com o qual se sobrecarrega o contribuinte, parece provir do acaso, da indiferença, do sentimentalismo, da incapacidade e de injunções de toda ordem”.

Para remediar esses males constatados, cuidou a Lei número 284-36 de instituir o Conselho Federal do Serviço Público Civil e, em cada Ministério, uma Comissão de Eficiência, além de estruturar os quadros de pessoal, dispor sobre a nova sistemática de distribuição dos cargos e prever a profissionalização e o sistema do mérito, que iriam reger a vida do funcionalismo.

Como manifestamente declarado em documentos oficiais, a Lei nº 284-36 fundamentou-se no aproveitamento das lições inglesa e norte-americana, o que não é difícil de compreender-se, caso atentemos não só para as providências cogitadas em seu bojo, como, também, para as influências político-culturais que aqueles países exerciam sobre o nosso.

Houve preocupação salutar com a existência do órgão central de pessoal, com o sistema do mérito e com o ordenamento dos cargos para ensejar uniformidade de tratamento, pontos básicos de partida para efetivação de um bom programa de administração em qualquer entidade de certo modo complexa. Não se pode ignorar, entretanto, principalmente tendo em vista como relatado com respeito ao Canadá e aos Estados Unidos, que a solução arquitetada alicerçou-se em experiência alienígena correspondente a estágio de evolução e a realidade bastante dissemelhantes daquilo que era aqui presenciado.

No que tange ao reconhecimento da necessidade de controle central para assegurar unidade de programa e uniformidade de ação através de toda a estrutura administrativa, levou em conta a Lei nº 284-36 o avanço conseguido, a duras penas, pelo Canadá e pelos Estados Unidos, mas com respeito à classificação de cargos desprezou o exemplo desses dois países, para apegar-se, em suas linhas gerais, ao modelo original britânico, que nem onde predominava a semelhança de cultura e tradições dera certo.

A falta de definições onde inexistia estabilidade de conceituação profissional; a ausência de registros de cargos quando ninguém sabia o que lhe competia fazer, e a carência de atualização continuada em face de uma realidade só precariamente conhecida e permanentemente cambiante, não podia conduzir o projeto a bom termo, como já sobejamente comprovava os exemplos canadense e norte-americano. Faltou, evidentemente, por parte de nossa administração, uma vivência real da evolução do problema, mediante a qual se criasse um lastro de experiência e uma cons-

cientização própria, capazes de facilitar-lhe o equacionamento, sem perder de vista as peculiaridades inerentes ao meio, e incutir o ânimo necessário à efetivação da respectiva solução.

A reforma de 1936, fiel à tradição, manteve a validade da idéia de "status" do funcionário, em vez de valorizar o conceito de cargo, para o fim de enfrentar contingências de ordem sócio-ético-culturais, como já fizeram o Canadá e os Estados Unidos. Talvez nesse fato se resuma a principal causa do relativo insucesso daquele diploma legal, em termos dos objetivos de eficiência e moralidade administrativa perseguidos por seus idealizadores.

Essa falha de concepção deve, também, ser debitada aos agentes executores da reforma, que perderam, nos anos que se seguiram, excelentes oportunidades de fazer muito de positivo, em benefício do aprimoramento da classificação de cargos na área da administração federal, adaptando às suas necessidades a lição da experiência estrangeira posta ao nosso alcance, vivida em circunstâncias bastante similares. Com efeito, o advento do chamado Estado Novo, da Constituição de 1937 e do DASP nela previsto, aliado à nossa índole conformista e à expectativa de profundas modificações de iniciativa e natureza governamental, criou condições adequadas ao lançamento de medidas até então tidas como inviáveis ou só realizáveis após a transposição de penosos obstáculos. Isso tem maior pertinência, ainda, se levarmos em conta que a partir de 1938 começamos a ter maior facilidade de estabelecer contatos mais íntimos com a experiência anglo-americana, relacionada com a melhoria do padrão de funcionamento do serviço público, enviando, inclusive, sucessivas turmas de estagiários que se familiarizaram, nos mínimos detalhes, com os progressos atingidos por aqueles povos, ficando, outrossim, em condições de assimilar e pôr aqui em prática o precioso "Know-how" por eles concebido e utilizado.

Não obstante o exposto, nota-se, na linha de ação do governo, durante todo o Estado Novo, completo desinteresse pelo aspecto técnico da classificação de cargos, como se, nesse particular, nada de melhor fôsse mais possível realizar. Conservava-se, com zelo especial, a sistemática introduzida pela Lei nº 284/36, complementando-a com disciplinamentos e definições de efeitos meramente formalísticos, sem atentar para os resultados em termos de rendimento prático. Assim é que se aprovavam, abundantemente, códigos, leis, regulamentos etc. pertinentes à administração de pessoal, mas tudo funcionava deficientemente, por falta do suporte próprio em que apoiar-se.

Não havendo, portanto, apesar das boas intenções, clima propício ao estabelecimento de padrões de conduta e uniformidade de tratamento em ampla escala, os esforços nesse sentido.

desde o recrutamento até o afastamento dos empregados públicos, jamais conduziam a resultados satisfatórios, verificando-se, a despeito da aparente ausência de desmandos que um certo comportamento austero fazia presumir, não poucas iniquidades e generalizada desorganização e ineficiência nas repartições federais.

Em ambiente dessa ordem era fraco o sentimento de adesão e intensas as ondas de descontentamento. A consequência natural de tudo isso foi que, em 1945, com a cessação do Estado Nôvo, ruiu fragorosamente o edifício, em virtude da incontida violência da reação.

A incompreensão, aliada ao saudosismo, empreendeu a tarefa de pôr fim a êsse movimento de índole renovadora e não poupar esforços no sentido de apagar-lhe todos os vestígios. Para tanto mutilou leis e instituições marcantes, surgidas nesse período, e desandou a fazer concessões, as mais destemperadas possíveis. Não contou, porém, que combatia uma idéia-fôrça, a esta altura já profundamente enraizada em expressivas camadas populares, de cujos interesses participava, e apoiada em experiência teórica e prática por ela própria criada, de utilidade indubitável.

No que tange à classificação de cargos, as deficiências do sistema introduzido pela Lei nº 284/36, a conscientização do problema conseguida através de sua vivência prática e teórica, bem como a balbúrdia gerada pela atuação revanchista daquelas mentalidades viciadas ou pouco esclarecidas, determinavam, a partir de 1951, quando ventos benéficos começaram a soprar, reação salutar que fazia prever dias melhores para a arrumação técnica de nossa administração.

Assim foi que o eco de vozes isoladas começou a fazer-se ouvir na esfera do Poder Executivo e no Parlamento, tornando-se cada vez mais forte e autorizado. Manifestações expressivas dêsse movimento renovador figuram nas Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional referentes aos anos de 1951 e 1952, bem como nos debates travados na Câmara dos Deputados em tórno do nôvo Estatuto dos Funcionários.

Reconhecida a superação do sistema aprovado pela Lei número 284/36; o caos reinante nas repartições públicas; a necessidade de reaparelhar a administração para cumprir a missão que lhe era designada, e a conveniência e propriedade de adotar-se uma classificação de cargos fundamentada nas atribuições e responsabilidades cometidas aos empregados, a consequência lógica foi a inclusão do art. 259, da Lei nº 1.711, de 28-10-52, determinando a elaboração pelo Poder Executivo de um racional plano de classificação, a ser submetido ao Congresso no prazo de dois anos.

Era, finalmente, chegada a oportunidade, há tanto tempo esperada, em que a cúpula do Governo buscava unida solucionar, de modo efetivo, o magno problema da classificação de cargos, traçando a política e esquematizando o objetivo, de modo adequado e definido. Cumpria ao nível executivo, isto é, àqueles encarregados da fase operacional do projeto, transformar a idéia e o propósito em realidade, e esforços não foram poupados nesse sentido.

Designou-se, de imediato, uma comissão provisória e logo a seguir outra definitiva que, enfrentando toda espécie de dificuldades, conseguiu dar pronto o trabalho dentro do prazo prescrito. Enviado este, sem demora, ao Congresso Nacional, sofreu longa tramitação, transformando-se, seis anos depois, na Lei nº 3.780, de 12-7-60.

Só nas fases práticas de elaboração e aprovação do projeto percebeu-se o defeito ótico de enfoque da questão. De fato, a administração, os políticos e a opinião pública em geral não estavam devidamente preparados para vencer a extensão do salto. Faltava-lhes, necessariamente, não só a compreensão no grau requerido, como suficiente "Know-how", capaz de possibilitar o conveniente equacionamento e conseqüente solução própria do problema. Por outro lado, nosso senso de comodismo, conjugado com o retrocesso involutivo registrado nos anos anteriores, fez com que não se cogitasse, no momento oportuno, de medidas tendentes a criar clima mais favorável ao desenvolvimento dos trabalhos de implantação e administração do plano.

Como resultado disso tudo, obtivemos, apenas, um arremêdo de classificação de cargos, pois o plano em aprêço, além de ter sido mal elaborado, foi pior discutido e pessimamente emendado e executado, dando lugar a problemas gravíssimos, sem conseguir resolver aqueles justificadores de sua existência.

Faltou-nos, evidentemente, competência para criar condições desejáveis, orientar o curso dos acontecimentos e conceber soluções adequadas em face das circunstâncias atuantes, restando-nos, agora, esperar, apenas, que, o futuro, o proveito dessa experiência favoreça a superação de tais dificuldades e impeça o advento de defeitos de natureza semelhante impeditivos da consecução desse objetivo.

Segundo os traços psicológicos caracterizadores da mentalidade do brasileiro na sua generalidade, era de esperar-se que a administração federal exercesse função pioneira e desbravadora na concretização dessa idéia e, assim, realmente aconteceu. Apesar dos obstáculos e reveses assinalados, o trato do problema não conseguiu, em qualquer outro setor da vida nacional, assumir

categorica posição de vanguarda ou apresentar, de modo insofismável, maior índice real de progresso.

Como já foi observado, atendendo-se ao aspecto do amadurecimento desenvolvimentista, isto é, da convergência de condições determinantes de necessidades e geradoras do problema, em face das quais se tornasse imperativa a existência do plano de classificação de cargos, nenhuma outra instituição, pública ou privada, neste país, podia competir com a União Federal, pois representava ela, indiscutivelmente, a maior e mais complexa empresa em funcionamento. No seu âmbito, entretanto, só na esfera do Poder Executivo constata-se a prevalência dessas circunstâncias, sendo esta uma das razões por que a evolução da idéia continua praticamente na estaca zero, dentro dos Podêres Legislativos e Judiciários.

Na área estadual são poucas as tentativas dignas de menção. Além do esforço pioneiro sustentado pelo Rio Grande do Sul no fim da década dos 40, São Paulo, Minas Gerais e Guanabara, seguindo as pegadas do Governo Federal, de cuja ajuda técnica de um modo ou de outro se beneficiaram, a partir dos meados da década dos 50 empenharam-se em tarefa semelhante, mas todos eles, seja por imaturidade de desenvolvimento, seja por falta de meios, não conseguiram resultados compensadores, em termos de objetivos focalizados. Nessas experiências, tal qual deu exemplo o Governo Federal, tem sido comum a nota de irrealismo na fase de elaboração dos projetos; balbúrdia, por efeito de interferências ilegítimas, nas aprovações, e improvisação, para adaptá-los à situação concreta e conseguir salvar algo, quando da execução. Respondem, em primeiro lugar, por essas conseqüências, a desorganização dos serviços onde, não havendo registros dos cargos completos e atualizados, torna-se impossível fazer-lhes as convenientes identificações; alheamento ao problema e conseqüente falta de participação no que respeita aos possíveis interessados, e, finalmente, a pouca pressão ocasionada por necessidades que atuam mais vigorosamente em outras direções. A tudo isso soma-se a falta de sentido que uma medida dessa ordem sempre apresenta, se adotada onde inexiste programa racional e efetivo de administração de pessoal, e que possa servir de fundamento.

Na área municipal o atraso é bem maior, pois poucas comunas contam com o sistema de pessoal plausivelmente organizados, e, assim, muitos passos ainda faltam ser dados para ter cabimento o interesse pelo problema. Mesmo entre os municípios das capitais, segundo as informações ao nosso alcance, só São Paulo, Belo Horizonte, Pôrto Alegre, Brasília, Recife e Salvador demonstraram preocupações pelo assunto, mas, pelas razões e cir-

cunstâncias acima examinadas, não conseguiram índice expressivo de progresso, ficando aquém do ponto atingido pelos modelos nacionais em que se basearam.

No setor privado, foi em virtude das circunstâncias criadas pela II Grande Guerra que começou a se formar ambiente propício à implantação de métodos modernos de administração e, conseqüentemente, a ser valorizada a técnica de classificação de cargos e ter cabimento seu emprêgo e conjugação de esforços tendentes a aperfeiçoá-la.

Pode-se, efetivamente, tomar como início da fase de concentração industrial do capitalismo brasileiro a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Desde, então, os anseios e necessidades causadores e conseqüentes do processo desenvolvimentista não cessaram de atuar no sentido de fazer surgir novos grupamentos organizacionais de vulto e crescente complexidade. A exploração dos potenciais energéticos, a desconcentração de atividades estatais e o intervencionismo no domínio econômico, a indústria automobilística, os grandes empreendimentos industriais, comerciais e financeiros, as múltiplas especializações profissionais deram lugar a importantes aglomerados de cargos que, pelo respectivo número e natureza, estavam a exigir tratamento específico, racional e metódico em relação a cada uma das variadas categorias representadas.

Para conseguir essa atualização de atitudes e comportamento, o caminho certo que a experiência vivida alhures indicava era o emprêgo da classificação de cargos, e passos nesse rumo foram dados.

A pouca divulgação em torno do assunto, comum, aliás, nesse estágio de desenvolvimento, não nos possibilita dispor de informações completas e atualizadas sobre os progressos já atingidos no campo em aprêço. Certas coordenadas lógicas, entretanto, favorecem a formulação de hipóteses, cuja confirmação se nos afigura bastante viável.

A inconsistência da motivação que o atual estágio de desenvolvimento industrial tende a acarretar; a relativa pequena experiência que o trato do problema nos proporcionou; a pobreza do mercado de trabalho no que tange à disponibilidade de profissionais especializados; a dificuldade de formação de especialistas; a ausência de conjugação de esforços necessários à realização de aperfeiçoamentos consideráveis são indícios bastante expressivos, que nos levam a concluir ser impossível encontrarmos grandes conquistas nesse campo de atividade. A tudo isto junta-se a circunstância ponderável de serem as organizações de maior vulto e complexidade, onde, portanto, são mais impositivas as necessi-

dades de aperfeiçoamento e especialização e maior a capacidade de resolver os problemas decorrentes, quase tôdas de natureza semipública e tendentes a se inspirarem no modelo federal, cuja ajuda técnica procuram obter mediante a requisição de pessoal especializado.

De todo o exposto, pode-se concluir que, tanto na administração pública, como no campo empresarial, nossas tentativas de equacionar o problema da classificação de cargos não conseguiram atingir o êxito desejado, isto é, o progresso alcançado não corresponde aos reclamos oriundos do desenvolvimento econômico brasileiro, no seu estágio atual. Deve-se isto ao nosso despreparo técnico e psicológico e à nossa formação cultural inadequada, agravado pelo reiterado erro de encaminhamento de soluções pouco práticas e apressadas.

Na realidade, apesar da aparência imponente que alguns planos em funcionamento possam mostrar como resultado de certa sofisticação formal dispensada no trato do assunto, encontramos, ainda, na melhor das hipóteses, titubeantes na identificação dos verdadeiros obstáculos a enfrentar e na definição das metas próprias a atingir, impossibilitados, portanto, de idealizar o instrumento convenientemente adequado às contingências do meio brasileiro.

Finalmente, resta-nos esperar que a experiência acumulada, somada às motivações acarretadas pelas implicações inerentes ao processo desenvolvimentista, proporcione, daqui para frente, aperfeiçoamentos progressivos, em todos os setores, da técnica e do processo da classificação de cargos, aparelhando-nos para fazer face às necessidades emergentes a cada momento e trocando por outra mais alegre a atual paisagem administrativa comentada.

RAYMUNDO XAVIER DE MENEZES — Diretor da Divisão de Classificação de Cargos do DASP.

Um Estudo de Organização Hospitalar

HUMBERTO LEAL VIEIRA

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Administração Hospitalar no Brasil vem despendendo esforços no sentido de acompanhar o desenvolvimento do país pela adoção de modernas técnicas de administração. Equipes de médicos, de engenheiros e de arquitetos há muito vêm se dedicando ao aperfeiçoamento de nossos hospitais, quer realizando cursos de administração hospitalar, quer realizando trabalhos de organização. (1)

No presente trabalho visamos tão-somente apresentar nossa pequena colaboração ao estudo de administração, registrando nossa experiência na Fundação Hospitalar do Distrito Federal, onde há cerca de 4 anos exercemos a função de Assessor de Administração Hospitalar. (2)

Para uma melhor compreensão da matéria aqui exposta, devemos dizer que encaramos o hospital moderno como uma empresa de serviço e por conseguinte a administração hospitalar é passível de adaptar-se às modernas técnicas de administração empresarial.

Em verdade, no estágio atual da administração, não mais se concebe a clássica estrutura dos antigos hospitais de "santas casas de misericórdias", em que o cliente não é necessariamente pobre, sem recursos, classificado como indigente. Entendemos que o paciente que demanda a um hospital é um cliente da empre-

(1) Entre as equipes que se dedicam aos estudos de administração hospitalar podemos citar:

a) Equipe da Escola Paulista de Hospitais, liderada pelo Prof. Odair Pedroso;

b) Equipe de Consultoria Hospitalar, liderada pelo Arquiteto Jarbas Karman;

c) Equipe da PUC, liderada pelo Prof. Genison Amado.

(2) Na Fundação Hospitalar do Distrito Federal (FHDF) trabalhamos numa equipe de técnicos de Administração e de Médicos que se dedicaram à administração hospitalar.

sa e como tal deve ser recebido. Assim, distinguimos três categorias de clientes:

- a) o cliente particular;
- b) o cliente segurado do INPS, IPASE ou de outras instituições seguradoras. e
- c) o paciente de serviço social.

Os primeiros ao procurar os serviços do hospital se comprometem a pagar o preço dos serviços prestados de seu próprio bolso. Os segurados de instituições de previdência transferem o ônus da prestação de serviços para essas instituições. Os pacientes de serviço social são aqueles que pagam uma taxa de serviço proporcional a sua situação econômica, completando o Estado, parcial ou integralmente, o valor da prestação dos serviços, quer por subvenção global, quer por indenização de cada caso particular.

É evidente que essa situação é resultado da própria evolução do Estado e na medida que a socialização, ou as medidas de caráter social são tomadas, mais verdadeiras são aquelas situações

Pois bem, essas mudanças requerem também alterações das perspectivas de administração. Enquanto no passado, e a grande maioria dos hospitais brasileiros ainda o são, os hospitais públicos e mesmo particulares tratavam de pacientes sem lhes cobrar um tostão para praticar a caridade ou "distribuir misericórdias", hoje não se pode ter mais essa visão. pois cada vez que assim procede deixa de cumprir sua finalidade, porquanto, os que podem pagar e não o fazem, tiram a vez, a oportunidade e condições de atendimento daqueles verdadeiramente necessitados.

II — INSTITUIÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO HOSPITALAR

No Brasil, basicamente, são três os tipos de instituições hospitalares: Santas Casas, Hospitais Públicos e Hospitais Particulares, além de Clínicas Especializadas e Casas de Saúde de caráter privado. Todas estas instituições, dedicando-se à medicina curativa, deixam aos Postos de Saúde e Campanhas diversas, a tarefa de saúde pública tão importante nos dias de hoje.

As Santas Casas, tradicionalmente conhecidas como Institutos de Misericórdia, são muitas vezes responsáveis pela assistência hospitalar, em grande número nos municípios do Brasil. Constituem talvez a mais antiga instituição hospitalar em nosso meio, mantidas pela comunidade através de donativos e subvenções do Governo. Dedicando-se quase que exclusivamente à

assistência ao indigente, assumiam, as Santas Casas de Misericórdias, grande responsabilidade social em detrimento da eficiência de seus serviços, pela impossibilidade não só de fixar os profissionais médicos a seu serviço em tempo integral, mas, sobretudo, de adquirir aparelhos modernos que permitissem mais rápido tratamento ao doente, como também especialização de seu corpo clínico.

Mais recentemente interveio o Governo na assistência médica criando os institutos e êstes os hospitais para seus filiados. Além dêsses hospitais, outros foram criados diretamente pelo Poder Público, para prestação gratuita de serviços médico-hospitalares ou como campo de ensino e pesquisas, junto às Universidades e Faculdades de Medicina. Dois tipos de hospitais públicos surgiram: um em que os serviços prestados eram diretamente pagos através da contribuição do empregado, mensalmente descontados em seu salário, e o outro inteiramente gratuito, como se tôda a sociedade a que servisse fôsse indigente. O resultado dêsse estado de coisas é que a maior parte da população que trabalha, e que pode economicamente, é prejudicada em virtude de não desfrutar de uma assistência hospitalar eficiente, pela impossibilidade cada vez mais crescente do Estado de manter em funcionamento os atuais hospitais, sem se falar na modernização de seus equipamentos ou mesmo de colocar em funcionamento outros já construídos.

Na impossibilidade de o profissional médico dedicar-se integralmente às instituições hospitalares existentes, quer pela baixa remuneração ou mesmo pela proibição formal de exercer sua clínica particular nessas instituições, partiu para a constituição de sociedades privadas e, conseqüentemente, para a criação de hospitais e casas de saúde particulares.

As conseqüências dessa última solução não são das melhores para os profissionais, para os pacientes e para a sociedade em geral. Os inconvenientes para os médicos se traduzem em aplicação de grande soma de capitais e nos encargos de administração, para os quais geralmente não são preparados. Para o paciente, ao lado do bom acolhimento que possam as instituições privadas prestar aos abastados, surge o desinteresse da prestação de serviços aos menos favorecidos. Além disso, em face da necessidade de grande inversão de capital para aquisição de modernos equipamentos, essas instituições são limitadas em sua ação, quando não põem em risco a vida daqueles que batem à sua porta, levados pelo bom tratamento recebido, sem se preocupar com as limitações dos recursos de seus aparelhos e instrumentos, cujos custos só o Estado pode suportar. E a sociedade? Também sofre as conseqüências dêsse estado de coisas. As rendas e os

lucros, carregados para os bolsos particulares, bem poderiam ser destinados a compensarem a assistência prestada aos menos favorecidos e mesmo aos comprovadamente indigentes, mediante seleção econômica.

Modernamente já se tenta fazer a medicina integrada, onde, no mesmo hospital, os profissionais se preocupam com a medicina preventiva. O ideal é chegarmos ao ponto de invertermos a situação atual, isto é, dedicar-se o hospital à medicina preventiva e supletivamente à medicina curativa.

Além dessa preocupação, outras nos parecem bastante importantes, quais sejam a de fixar o médico em seu ambiente hospitalar, dividir os custos indiretos de hospitais de uma mesma região e liberar o médico de encargos de administração.

Essas preocupações nortearam nossos trabalhos na Fundação Hospitalar do Distrito Federal, conforme veremos no decorrer desta exposição.

III — EXPERIÊNCIA DE ORGANIZAÇÃO NA F.H.D.F.

A Fundação Hospitalar do Distrito Federal foi mandada instituir pelo Decreto Federal nº 48.298, de 17 de junho de 1960. Posteriormente foi aprovado seu estatuto, reformulado em 29 de junho de 1964.

Constitui o F.H.D.F. um tipo de empresa pública com personalidade jurídica de Direito Privado, entidade descentralizada da Prefeitura do Distrito Federal e vinculada à Secretaria de Saúde.

De acordo com o plano inicial da assistência médica em Brasília, a Fundação Hospitalar foi incumbida de prestar, através de seus hospitais, assistência médica aos habitantes da Capital da República. Pelo plano original deveria existir um hospital de base — Hospital Geral — e vários hospitais distritais espalhados no Plano Piloto e Cidades-Satélites.

Atualmente, enquanto não é construído o hospital de base, o 1º Hospital Distrital de Brasília vem funcionando como tal e a medicina preventiva (saúde pública) a cargo da Secretaria de Saúde, passou recentemente para a responsabilidade da Fundação, tornando seus hospitais em unidades integradas de saúde. Essas alterações vieram a condicionar uma nova estrutura para a Rede Hospitalar.

Até 1964 havia um único hospital de grande porte — o 1º Hospital Distrital de Brasília (1º HDB) — projetado para 270

leitos e ampliado para 500 leitos. Além desse hospital existiam construídos em barracões de madeira:

- a) Hospital São Vicente de Paulo, em Taguatinga;
- b) Hospital Rural do Gama;
- c) Hospital de Isolamento para Tuberculosos;
- d) Hospital Rural de Sobradinho;
- e) Posto Médico de Brazlândia.

Essas unidades funcionavam isoladamente sob um pseudo controle da Fundação Hospitalar que possuía, por instrumento de organização, apenas um estatuto. As unidades hospitalares não possuíam sequer um regimento. O mais importante dos hospitais, o 1º HDB, possuía um Regulamento do Corpo Médico que desconhecia totalmente as atividades de administração. A própria Fundação carecia de um regimento que fixasse a competência de seus vários órgãos.

Talvez por esse aspecto e por haver um único hospital em pleno funcionamento, a Fundação Hospitalar se confundia com o 1º HDB, decorrendo daí vários vícios de administração, resultantes desse desequilíbrio que até hoje luta a FHDF para corrigir.

Era essa a situação da FHDF encontrada pela equipe do DASP, liderada pelo Dr. Propício Caldas Filho, convidado a reorganizar e a assumir postos-chaves na administração.

Inicialmente tivemos que levantar a estrutura informal existente, bem como o que se vinha fazendo em cada uma das salas e que trabalhava o pessoal na Administração Central e no 1º HDB. Posteriormente examinamos o plano hospitalar do Distrito Federal, a fim de projetarmos uma estrutura para a administração central e a correspondente estrutura para cada um dos hospitais da Rede.

O que havia de experiência anterior em matéria de administração hospitalar, propriamente dita, pouca coisa se aplicaria ao nosso caso de organização, uma vez que nossa experiência de Fundação não se confundia com a estrutura clássica de hospitais então existentes. Tivemos de buscar nos conhecimentos de organização empresarial as bases para estruturação da Fundação, sem contudo nos descuidarmos das peculiaridades do tipo de empresa.

Alguns princípios presidiram nosso trabalho:

- a) A estrutura inicial deveria suportar as atividades então existentes, sem prejuízo da possível expansão da Rede Hospitalar;

b) estruturar de tal meio as atividades médicas que mantivessem, tanto quanto possível, êsse profissional no ambiente hospitalar;

c) liberar os médicos dos encargos de administração;

d) os custos da administração central seriam divididos com os hospitais da Rêde;

e) criar condições para a execução dos serviços de medicina integrada;

f) possibilitar a pesquisa e a especialização de profissionais médicos e para-médicos, não importando em que hospital da Rêde exerçam sua profissão.

Assim, concebemos a Fundação como um grande hospital, em que o seu Diretor-Executivo é o gerente — um diretor de empresa de serviço — onde a situação financeira do estabelecimento depende de sua ação.

Levantados os dados iniciais, estruturamos a Fundação em base departamental com departamentos verticais para as atividades-fins e uma departamentalização horizontal para as atividades-meio.

Recentemente submetemos também as atividades-fins a uma departamentalização horizontal, fazendo passar na estrutura vertical de cada hospital, à coordenação de cada especialidade médica, o que se tornou a célula dos departamentos de especialidades quando vier a funcionar o hospital de base da Rêde.

Inicialmente, dois níveis de administração foram delimitados:

a) Uma Administração Central; e

b) as Unidades Hospitalares.

Na Administração Central, sob a direção de um Diretor Executivo, foram criados 3 grandes departamentos:

a) Departamento de Administração;

b) Departamento Econômico e Financeiro;

c) Departamento Hospitalar.

Os dois primeiros departamentos foram desde o início estruturados à base de sistemas. O Departamento Hospitalar só recentemente, com o crescimento da Rêde, é que se estruturou em sistemas, introduzindo as coordenações de especialidades médicas e a coordenação de atividades técnicas, a exemplo do que já vinha funcionando com as atividades-meio através das diversas divisões:

Nessa ordem de idéias temos os seguintes sistemas:

A — *Sistemas de atividades-meio*

1 — No Departamento de Administração:

- a) Sistema de Pessoal;
- b) Sistema de Material;
- c) Sistema de Comunicações e Arquivo;
- d) Sistema de Manutenção e Transportes;
- e) Sistema de Obras e Patrimônio;
- f) Sistema de Serviços Gerais.

2 — No Departamento Econômico e Financeiro:

- a) Sistema de Contabilidade;
- b) Sistema de Seleção Econômica;
- c) Sistema de Tesouraria.

B — *Sistemas de atividades técnicas*

1 — No Departamento Hospitalar:

- a) Coordenação de Enfermagem;
- b) Coordenação de Nutrição e Dietética;
- c) Coordenação de Farmácia;
- d) Coordenação de Bibliotecas;
- e) Coordenação de Arquivo Médico e Estatística.

C — *Sistema de atividades-fins*

1 — No Departamento Hospitalar:

- a) Coordenação de Especialidades Médicas
 - Coordenação de Cirurgia
 - Coordenação de Ortopedia e Fisioterapia
 - Coordenação de Pediatria
 - Coordenação de Ginecologia e Obstetrícia
 - Coordenação de Cardiologia, etc.

As atividades-meio constam da estrutura de todos os hospitais da Rede, assim como as atividades técnicas e grande parte das atividades-fins, no caso, as atividades de especialidades médicas. A coordenação dessas atividades nos diversos hospitais é assegurada através de um órgão central que, no caso dos Departamentos de Administração e Econômico e Financeiro, são chamados de "Divisão" e no Departamento Hospitalar são denominados de "Coordenação".

Convencionou-se chamar de "Divisão" ao órgão central do sistema que fôsse ao mesmo tempo órgão de execução, relativamente às atividades desempenhadas na Administração Central e de coordenação em relação aos respectivos serviços a estrutura das Unidades Hospitalares. Enquanto a "Coordenação" não detém funções executivas e sim de coordenação dos serviços, ou especialidades das Unidades Hospitalares, além de exercer as funções de assessoramento à alta administração em assuntos de

aquisição, especificação, distribuição de material da especialidade, de seleção, distribuição e treinamento de pessoal da especialidade, etc.

Cada sistema é constituído por um órgão central e órgãos periféricos. O órgão central é representado, como vimos, pelas "Divisões" e pelas "Coordenações" e os órgãos periféricos pelos "Serviços" e "Seções" nos hospitais.

Assim, o "Sistema de Pessoal" é constituído pelos:

Órgão Central: Divisão do Pessoal (do Dep. de Adm.)

Órgão Periférico: Seção de Pessoal (das Div. de Adm. dos Hosp.).

O "Sistema de Nutrição e Dietética" é constituído pelos:

Órgão Central: Coordenação de Nutrição e Dietética do Dep. Hospitalar.

Órgão Periférico: Serviço de Nutrição e Dietética da Divisão Técnica dos Hospitais.

O "Sistema de Pediatria" é constituído pelos:

Órgão Central: Coordenação de Pediatria do Dep. Hospitalar.

Órgão Periférico: Serviços de Pediatria das Divisões Médicas dos Hospitais.

A estrutura das unidades hospitalares encontra-se, no momento, em estudos com o objetivo de ajustá-la à recente estruturação da Administração Central no que diz respeito às "Coordenações" do Departamento Hospitalar. (3)

Na fase atual dos estudos sugerimos a seguinte organização básica para a unidade hospitalar:

- Diretor

1. Divisão de Administração
2. Serviço Econômico e Financeiro
3. Divisão Técnica
4. Divisão de Enfermagem
5. Divisão Médica

Essas "Divisões", com seus Serviços e Seções, se subordinam administrativamente ao Diretor do Hospital e tecnicamente às Coordenações ou às Divisões de Administração Central. Com isso liberamos o diretor do hospital de uma série de tarefas adminis-

(3) As "Coordenações" do Departamento Hospitalar foram criadas em 11 de junho de 1968.

trativas de ordem técnica e também da orientação precisa dos trabalhos de especialidades médicas. Dentro dessa estrutura, ao diretor do hospital incumbe, basicamente, coordenar os órgãos setoriais dos diversos sistemas e manter a disciplina e a ordem em seu hospital.

A estrutura hospitalar acima mencionada, conforme dissemos, ainda se encontra em estudos embora seja pacífica sua aceitação, com exceção da Divisão de Enfermagem que alguns reagem a sua criação.

Os principais opositores da Divisão de Enfermagem sugerem a criação de um Serviço de Enfermagem na Divisão Técnica, juntamente com os Serviços ali previstos: Serviço de Arquivo Médico e Estatística, Serviço de Nutrição e Dietética e a Farmácia Hospitalar.

Alguns médicos receiam que a criação de uma Divisão de Enfermagem, no mesmo nível de uma Divisão Médica, venha causar problemas de relações internas de funcionamento e, por conseguinte, a Enfermagem deve estar subordinada à Divisão Técnica, em nível de Serviço.

A nosso ver, esse argumento não resiste a uma análise de organização em que pese a opinião de ilustres médicos que se dedicam à Administração Hospitalar, senão vejamos:

a) O pessoal de enfermagem representa 55 a 60% do pessoal em exercício no hospital. Se criamos uma Divisão Técnica com 10% e um Divisão Médica com 15% de pessoal, como "escondemos" 60% do pessoal de enfermagem na Divisão Técnica? Forçosamente cairíamos no desequilíbrio de estrutura e o Chefe da Divisão Técnica teria sua atividade voltada aos problemas de enfermagem, em detrimento dos demais serviços da Divisão;

b) a mecânica dos serviços de enfermagem não se confundem nem se assemelham com os demais serviços da Divisão Técnica;

c) uma organização hospitalar que possui cerca de 7 leitos para uma enfermeira, em seu principal hospital com 520 leitos, não vemos razões para não dotá-lo de uma Divisão de Enfermagem;

d) não vemos razões para temer relações internas de funcionamento quando a prestação da assistência ao paciente deve ser realizada em equipe onde participa, não só o médico e a enfermeira, mas também a nutricionista, o farmacêutico e porque não dizer também indiretamente os órgãos de administração-meio, integrantes de uma Divisão — a Divisão de Administração.

Confiamos, entretanto, que o tradicionalismo na administração hospitalar cederá lugar às modernas técnicas de organização, que se acham acima das divergências entre médicos e enfermeiros.

IV — A ASSISTÊNCIA MÉDICA PRESTADA PELA F.H.D.F.

A Fundação Hospitalar, que em 1964 contava apenas um hospital totalmente construído, além de 4 outros em barracões improvisados, conta hoje com as seguintes unidades hospitalares:

- a) 1º Hospital Distrital de Brasília (1º HDB) — 520 leitos
- b) Hospital Distrital L2-Sul (HDL2-SUL) — 120 leitos
- c) Hospital Distrital do Gama (HDG) — 250 leitos (4)
- d) Hospital Distrital de Sobradinho (HDS) — 250 leitos (5)
- e) Hospital São Vicente de Paulo (HSVP) — 60 leitos (6)

Além dessas unidades hospitalares já se encontram programadas para funcionar nesses próximos 2 anos:

- a) Hospital Distrital de Taguatinga — 500 leitos
- b) Hospital de Brazlândia — 100 leitos (7)
- c) Hospital Psiquiátrico — 300 leitos.

Recentemente, em junho do ano passado, foram transferidos, da Secretaria de Saúde para a Fundação, os Postos de Saúde: (8).

- a) Unidade Isolada de Saúde W-3;
- b) Unidade Isolada de Saúde do Núcleo Bandeirante;
- c) Unidade Isolada de Saúde de Planaltina.

Integrará brevemente a Fundação Hospitalar o Centro de Orientação Médico Psico-Pedagógico, instituição mantida por por convênio entre as Fundações: de Serviço Social, Educacional e Hospitalar.

(4) O Hospital Distrital do Gama será acrescido de mais 60 leitos para tuberculosos, que funcionarão em um Anexo e para onde será transferido o atual Hospital de Tamboril.

(5) O Hospital Distrital de Sobradinho (Unidade Integrada de Saúde de Sobradinho — UISS) funciona como hospital-escola mantido em convênio com a Universidade de Brasília.

(6) O Hospital São Vicente de Paulo, em Taguatinga, contará em abril com uma ampliação para os serviços de Pronto-Socorro até que seja construído seu novo hospital de 500 leitos.

(7) O Hospital de Brazlândia, cuja concorrência já foi realizada, contará com 100 leitos inicialmente, com possibilidade de ampliação de mais 300. Atualmente ali existe funcionando um Posto Médico.

(8) Os Postos de Saúde ao passarem para a Fundação foram denominados de Unidade Isolada de Saúde. A denominação de "Isolada" está em oposição à Unidade «Integrada», considerando-se como tal os hospitais, embora, explique-se que a Unidade "Isolada" também faça medicina assistencial (ambulatório) e não somente saúde pública. No momento que é construído um hospital a Unidade Isolada deixa de existir para se integrar na estrutura do hospital e passar a ser Unidade Integrada.

É oportuno ressaltar que nos hospitais da Rêde se pratica a medicina integrada, e onde não há hospital, há a unidade isolada de saúde, que além das atividades de saúde pública exerce a medicina assistencial.

Em resumo, podemos afirmar que a Fundação Hospitalar do Distrito Federal constitui uma nova experiência de administração hospitalar, com resultados provados pela prática e que, adaptados às peculiaridades de cada Estado, poderá ser experimentada em qualquer parte do nosso território.

Quando a comunidade de nossos Estados participar do custeio da prestação dos serviços médicos hospitalares, como acontece em Brasília (9), estamos certos que haverá dinheiro para manter nossos hospitais públicos e mais que isso, de abriremos os inúmeros hospitais que, embora construídos e já aparelhados, mantêm-se por 5, 10 ou mais anos, sem receber sequer um paciente.

É necessário, portanto, que a comunidade não espere pelos favores dos Podêres Públicos, mas que vá ao seu encontro para juntos conjugar esforços no sentido de usufruir de uma assistência médica capaz de lhe proporcionar a saúde de que tanto necessita nosso povo.

(9) Em Brasília cerca de 80% do custeio da prestação de assistência médica nos hospitais da Fundação é coberto pela arrecadação e essa taxa tende a subir na medida que é implantada em toda a Rêde a seleção econômica, a cargo do Departamento Econômico e Financeiro.

HUMBERTO LEAL VIEIRA — Bacharel em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública da F.G.V. — 1962; Pós-Graduação na École Nationale d'Administration Publique — Paris — 1964/65; Técnico de Administração do DASP e Assessor do Secretário de Saúde e do Diretor Executivo da Fundação Hospitalar do Distrito Federal.

Finanças Públicas e Direito Tributário

JURANDYR COELHO

As imprecisões dos contornos em que se situam, na atualidade, as finanças públicas se expressam, de modo particular, nas tentativas feitas de se encontrar uma definição que consiga, no seu contexto dar uma idéia válida e indiscutível do seu conteúdo. Para a impossibilidade de se alcançar tal finalidade, concorre de um lado a afirmação — já enunciada — de que é impossível manter as finanças públicas fundadas sobre princípios e noções contestadas, como também, por outro lado, seria prematuro, para não dizer temerário, construir tal disciplina sobre fórmulas ou análises de valor conceitual discutível, enfatizando dentro desse ponto-de-vista uma definição *soi disant* indiscutível. Na realidade, não há que se pretender tal objetivo dentro do dinamismo, dentro do não estaticismo, a cujas regras se submete a disciplina financeira e, por isso mesmo, relativo há de ser o valor das definições surgidas que continuarão a surgir, representando o esforço construtivo e laborioso daqueles que, oriundos desta ou daquela escola, sofrendo a influência desta ou daquela corrente doutrinária, procuram assentar, na medida do possível, os possíveis termos exatos das finanças públicas.

Em face dessas considerações não há, portanto, por que se perquirir de uma noção geral senão quando essa noção representa na realidade a verdade — se tal termo assim coubesse — traduzida em termos de relatividade conceitual, que situaria as finanças públicas, através de fatores influentes, de ordem a mais variada, como um conjunto de conhecimentos, de ordem complexa, onde poderiam ser equacionados receita, despesa, orçamento e crédito público. Tais problemas poderiam ensejar o estudo da transformação das técnicas usadas, dos efeitos do orçamento sobre a economia, da ação estatal dirigida por considerações de ordem econômico-social e, de modo particular, um conjunto coordenado

de medidas financeiras, econômicas e sociais, para u'a melhor administração das riquezas que são colocadas em mãos do Estado (Angelopoulos).

O desdobramento de campos tão diversos dá às finanças públicas uma extensão que lhe permite alcançar áreas que, em verdade, no futuro hão de se constituir autônomos, mas cujo estudo generalizado caberá perfeitamente dentro da disciplina financeira, como uma teoria geral. E, porque, enfocados dentro dêsse vasto domínio, cujos limites ainda não foram convenientemente traçados, há que se entender o caráter eclético dos estudos financeiros, atentos a todo um conjunto, de fatores econômicos, políticos, sociais e técnico-jurídicos que repudiam a visão unilateral dos problemas ligados a finanças públicas.

Dentro dessa ordem de considerações, aquêles endereços doutrinários que visualizavam as finanças como a pesquisa das causas gerais, permanentes e necessárias dos fenômenos ligados à tributação; o estudo e a descrição dos organismos e suas ligações de caráter político-administrativo jungidas a regras de direito positivo, bem como a pretensão de ver nos fenômenos financeiros apenas um meio de assegurar uma nova repartição de riquezas dentro da comunidade, incidindo sôbre pontos específicos dos fenômenos financeiros reforçam, na apreciação em conjunto, aquela assertiva e situam-se como elementos doutrinários de real valia dentro da disciplina, como elementos doutrinários que informam e sempre irão reforçar os argumentos dos partidários das finanças puras, das finanças jurídicas e das finanças sociais. Como que, aí se confirma a assertiva de Trotabas, na afirmação de que para se estudar as finanças públicas é indispensável, na realidade, conhecer o regime constitucional do Estado e sua organização; o direito privado, considerando os efeitos que os impostos e os empréstimos produzem sôbre os bens submetidos àquelas normas e, como o orçamento está cada vez mais ligado à vida econômica do país, não se pode aprofundar os problemas das finanças públicas sem cultura econômica.

Estes fatores realçam as dificuldades, para uma noção exata do terreno das finanças que mesmo, quando enunciada, sômente será válida em função da sua relatividade, no tempo, — reafirme-se — eis que a mudança dos instrumentos do Estado, a que estão ligados às finanças, há de exigir novas adaptações à medida que evolui a sociedade. Tal fato dá, na medida exata, o valor de uma definição, eis que como afirmava Pareto não existe definição rigorosamente certa, nem mesmo nas ciências matemáticas, por que o objeto do nosso conhecimento só para nossa comodidade se divide em várias partes e tal divisão é artificial e diferente com o tempo. Nesse sentido, as finanças públicas

hão de envolver o estudo de uma teoria geral das finanças do Estado, como aquêle conjunto de medidas que possibilitarão a administração racional das riquezas humanas e materiais, visando à prosperidade social.

Sendo conseqüentemente ligada de perto às atividades estatais, o seu processo — de criação e desenvolvimento — há que ser feito através da institucionalização dos quadros jurídicos, em que se consubstancia o seu sustentáculo necessário, pela construção dos quadros legislativos e da execução das leis. As finanças públicas se exprimem e se ativam, dentro de um quadro jurídico, e a êle se submetem, dentro das realizações, que constituem o seu objetivo que, muita vez, extravasa o campo de ordem econômico-financeira.

Se as finanças públicas se colocam ao serviço do Estado, é intuitivo que o conteúdo de suas normas dependerá e será, na sua realização, o resultado das tendências políticas, de onde então o seu caráter político-social. Como afirma Hicks, as atividades do setor público são determinadas, primariamente, por considerações políticas que constituem exigência para o sistema econômico, público ou privado. Isso não implica, continua êle, em afirmar que as políticas devem fundar-se em considerações, de ordem partidária; ao contrário, é absolutamente indispensável à formulação de uma política racional estabelecer, de forma sistemática e objetiva, os princípios que melhor sirvam ao aumento da riqueza e do bem-estar da comunidade. Feito isto, o assessoramento em finanças públicas deve indicar os tipos de despesas públicas e as espécies de tributos mais adequados à consecução dos fins escolhidos. Como afirma Laski, por outro lado, ao poder político cabe sempre, em última análise, decidir do volume e da prioridade das despesas. Se, dentro dêsse ponto-de-vista, focaliza-se a despesa e esta foi realçada dentro da afirmativa de Laufenburger de que as despesas públicas constituem a alma política do Estado, não menos verdade é que o poder político impõe-se também em relação ao *modus faciendi* da tributação e do empréstimo. As finanças públicas, portanto, se orientam e se ajustam a êsse critério político que origina, por assim dizer, a política financeira, eis que o Estado impõe princípios, modos de comportamento, sobre os quais os homens devem ajustar a sua vida e, tais princípios emanam da vontade dos governantes e expressam, nesse particular, a vontade política.

Identificando o problema político com o problema também de técnica financeira, como um problema de intervenção do Estado, ao considerar as finanças públicas como ciência política, entendeu Duverger que as finanças públicas não se reduzem apenas ao aspecto econômico, de regulamentação de produção e equilíbrio de preços, de manutenção do poder aquisitivo da moeda, mas,

também, como técnica financeira, podiam ser observadas no domínio social, da igualdade das rendas, no terreno familiar, na ajuda à natalidade, na subvenção às atividades artísticas ou educativas. E mais asseverava êle, que mesmo quando agiam no terreno econômico, o faziam no sentido e em função do bem-estar e do desenvolvimento da comunidade nacional, no seu conjunto.

Fatos ilustrativos, da influência política das finanças públicas, são rememorados por Hicks na afirmação de que o caminho da História está pavimentado, com a exibição de fracassos que ilustram a natureza vital das finanças públicas, fazendo referência à queda do Império Romano, à Revolução Francesa, à incapacidade germânica na guerra 1914/1918 e na Inglaterra onde, no campo das finanças públicas, foram travadas as batalhas decisivas pelas liberdades pessoais e políticas, podendo estender-se tal comentário ao próprio Brasil.

Se o fenômeno financeiro se apresenta em determinado meio político, se êle se identifica com a vontade política, esta há de ser conduzida no sentido do interesse geral, ou seja de prosperidade social.

No entanto, aí, mais uma vez, a questão se diversifica na identificação dos fins do Estado que, ao tempo das finanças clássicas, se resumia aos deveres do soberano, de manutenção da ordem interna, de respeito à soberania na ordem externa e à execução de algumas obras. Hoje, porém, já não mais se coaduna tal tarefa com aquelas que compete às funções estatais, deixando-se, desde logo, de lado, o neutralismo em matéria de finanças públicas, para torná-la atenuantes. Na verdade, o Estado, após as guerras maiores dêste século, até a presente data, chamou a si a execução de novas tarefas e que, ao início dêste século, seriam incompatíveis com a concepção então dominante, entre as quais aquela de manter o emprêgo a um nível elevado e estável. A revolução feita não trouxe, em si, a idéia de estabilização dos fins do Estado, mas antes, e, sobretudo, o de revolucionar as concepções vigentes, no sentido principalmente de proporcionar à humanidade inteira uma vida melhor e uma prosperidade sempre crescente. No dizer de Hicks, a esfera própria das atividades do Estado deve ser entendida em duas direções. Em primeiro lugar há de ser aceito como responsabilidade do Estado garantir a todos a satisfação das necessidades essenciais da vida — alimentação correta e suficiente, abrigo adequado, serviços de saúde e educação, conforme as necessidades de cada um. Tem-se como certo atualmente que o Estado deve garantir êsse mínimo, através da compra e distribuição dos meios, de satisfazer as necessidades básicas, sempre que se tornar aparente que não estão sendo atendidas pela iniciativa privada. Em segundo lugar constitui iniludível dever do Estado — tarefa que êle pode executar sozinho — assegurar o nível máximo de ativi-

dade econômica e a do bem-estar social, conforme os recursos permitidos pela economia. Essas duas extensões do conceito da órbita, do Estado implicam em nova e mais íntima relação entre o Estado e o indivíduo, ambos na sua qualidade de produtor e consumidor; também implica em considerável extensão dos tipos de atividade pública.

Nesse particular, mais uma vez, cumpre defrontar com o problema do maior ou menor grau de participação do Estado que tem ensejado, de um lado, não só o problema da estatização, como, de idêntica forma, o daqueles que, sem chegar a tanto, permitiriam uma subdivisão de atividades em que seria admissível a ação governamental, quando não coubesse a livre iniciativa, quando houvesse divergência entre custas e benefícios privados ou sociais ou ainda uma co-participação estatal, como modificador do padrão de consumo privado, como meio de redistribuir a renda, deixando-se, na atualidade, como atividades de caráter discutível, problemas como energia elétrica, seguros, satélites de comunicação etc.

Da natureza de tais atividades decorre aquela de natureza social, eis que as perguntas que procuram a devida resposta dentro do terreno das finanças, tais como: a estrutura do sistema tributário ameaça a economia? Qual a melhor maneira de se enfrentar as conseqüências das depressões nos ciclos econômicos? Quais as conseqüências do endividamento público? Não esgotam a matéria financeira em face do sentido social que há de se emprestar à atividade estatal.

Adolf Wagner, Constantino, Frantz, Hilferding, Moll, Goldscheid já procuraram explicar a origem dos fatos ligados àquela corrente denotando as relações que os fatos financeiros guardavam com a vida social — a carga do impôsto, a luta de classes, o domínio do Estado, as dívidas públicas — erigiram, como tema maior a existência, até mesmo, de uma sociologia financeira a quem caberia proporcionar as soluções adequadas nesse setor, tais como o papel que desempenharia a estrutura orçamentária no desenvolvimento social e, sobretudo, o problema da repartição dos encargos. Sem descurar tais doutrinas, há que se reforçar o sentido social da atividade financeira, porque ela implica na realização do bem-estar social, considerando, segundo Angelopoulos, em três itens: a) satisfação das necessidades sociais, através dos serviços públicos; b) desenvolvimento econômico do país, visando o pleno emprego e o crescimento da renda nacional; c) redistribuição social e econômica da renda nacional, assegurando maior produtividade à economia e à elevação do nível de vida. Tal política — se tal termo assim pudesse ser utilizado — é predominante no Estado de pós-guerra.

Todavia, o instrumento essencial das finanças públicas é o orçamento do Estado e este deve adquirir, também, um sentido

relevante, capaz de transmitir nas suas cifras não só o seu significado de ordem financeira, não só a estruturação da vontade política, mas também há que adquirir a sua significação de ordem econômica, eis que, aí, já não mais se afigura um problema de adaptação receita-despesa, mas também de exprimir naquele documento o poderio econômico do Estado, o sentido exato da coordenação e orientação da ação do próprio Estado, permitindo-se dêste modo a intervenção direta das finanças públicas, no terreno da economia.

A influência de todos estes elementos há que ser levada em conta na sistematização de uma teoria geral da atividade financeira do Estado, considerado do ponto-de-vista especulativo, eis que, se a relevância de tais fatores imprimem às finanças um caráter atuante, no sentido de ser representativo de uma vontade, cujos desígnios devem ser realizados, não menos verdade é que, isso é uma de suas características atuais, pois que o modo pelo qual "o Estado" executa suas finanças, depende muito de sua política" (Sudá de Andrade). Não obstante, tal fato ensina Laufenburger que não perdem as finanças tôda a sua autonomia. O orçamento do Estado realiza a sua missão financeira de determinação das necessidades públicas e os meios de satisfazê-las. Se as despesas constituem uma excelente maneira de intervenção econômico-social elas são limitadas pela lei imperiosa dos recursos. O impôsto não se estende indefinidamente e quando se esgota o seu caráter produtivo êle compromete o equilíbrio orçamentário e, por consequência, o equilíbrio econômico. E quanto ao crédito público, sua extensão e sua realização são funções do subscritor do empréstimo e da moeda. Qualquer que seja, porém, a consequência que dêsse fato se origine, o problema conceitual se fixará, sempre, no problema da atividade financeira do Estado.

Esta atividade e seu estudo no sentido puramente especulativo, em que se pesquisam os meios em que, em se completando tal procura, se coordenam medidas econômicas e financeiras visando a prosperidade social podem definir o campo de ação das finanças públicas. Tal atividade, também, pode ser considerada do ponto-de-vista positivo, em que há um conjunto de regras que tratam de aplicação normativa dos princípios elaborados pelas finanças, e tais princípios trazem consigo a eficácia jurídica, tão-sòmente, sem a preocupação, quer com a política-fins, quer com o problema das disponibilidades financeiras. A regulamentação, portanto, das finanças, sob o ponto-de-vista jurídico, constitui o objeto de direito financeiro, que equivale a dizer, em última análise, que sendo a atividade financeira uma atividade de caráter público há que se submeter aos critérios da ordem jurídica.

Estudando o assunto, Blumestein já asseverava que as finanças públicas, dentro do seu restrito campo de ação, sòmente interessava de forma indireta à ciência jurídica, já que os resultados da investigação financeira servem para restabelecer a forma dessa realização, no que diz respeito à técnica tributária. A necessidade de resumir, na ordem legal, todo o procedimento no sentido de serem auferidos os meios, acarretou, dêsse modo, a submissão das finanças a determinadas regras, que se constituíram no direito financeiro. Este veio a ser, ao seu início, aquela parte do direito público que visava à regulamentação das finanças das coletividades públicas e, mais tarde, a disciplina que estuda o ordenamento das finanças do Estado e das demais entidades de direito público e as relações jurídicas criadas pelo Estado e pelas referidas entidades no desempenho de atividades financeiras.

Além disso, a regulamentação das atividades financeiras, dando oportunidade a que receitas das mais variadas ordens fôssem arrecadadas, exigiu, de uma forma ou de outra, que havendo receitas do patrimônio estatal, estas, por si sós, não bastariam como anteparo ou melhor dito, como base para perfeita satisfação das necessidades. Portanto, havia que se disciplinar aquelas outras contribuições das quais se socorria o Estado, em virtude do seu poder soberano, impondo-as sôbre os demais membros da coletividade. Enraizadas tais contribuições, na ordem jurídica, o conjunto de normas que a regularam passou a constituir o direito tributário. Este apropria-se das considerações teóricas, elaboradas pelas finanças públicas, e faz incidir sôbre as mesmas, o poder e a vontade do Estado e, dessa relação, uma afirmação se estereotipa no exemplo de que, quanto maior fôr a carga tributária e, portanto, mais intensa a sua ação econômica, mais necessária se torna a sua delimitação jurídica.

Dentro dêsse ponto-de-vista não há como confundir então a atividade financeira, como objetivo precípuo das finanças públicas, com relação à atividade de obtenção de receitas, seja para suprimento das necessidades estatais com vista à realização de determinado objetivo, estudada de modo especulativo, com a apreciação da atividade financeira, no seu aspecto positivo, onde vem tudo determinado de modo coercitivo, ensejando a incidência e atuação da norma legal. De uma lado as finanças públicas, de outro o direito financeiro e mais especificadamente o direito tributário que expõe os princípios e normas relativos à imposição e arrecadação de tributos e analisa as relações jurídicas consequentes, entre os entes públicos e os cidadãos, mercê de institutos e instrumentos, que dão a êste último a inegável característica de direito autônomo.

O Novo Distrito Federal e Sua Organização Político - Administrativa

JOAQUIM NEVES PEREIRA

A organização político-administrativa do atual Distrito Federal apresenta peculiaridades que a diferenciam, fundamentalmente, da que fôra adotada na antiga sede do Governo da União.

Como observou o engenheiro Colombo Machado Sales, ex-Secretário de Governo do Prefeitura do Distrito Federal, "passando, sem solução de continuidade, da condição de um canteiro de obras, para Capital da República, Brasília teve um nascimento físico prematuro, embora sua alma de há muito estivesse no limbo das aspirações nacionais para dar conteúdo à cidade na sua polivalência de capital de um país de dimensões continentais".

Durante a construção da cidade, os encargos de governo em tôda esta área foram confiados à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, popularmente conhecida por NOVACAP, criada pela Lei nº 2.847, de 19 de setembro de 1956, um dos raros projetos até hoje aprovados por unanimidade no Congresso Nacional. Com a proximidade da inauguração da Capital, surgiu o problema de se conferir à nova unidade federativa o indispensável ordenamento jurídico, compatível com sua futura posição de centro das decisões nacionais.

Com tal objetivo, foi promulgada a Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, que dispôs sobre a organização administrativa do novo Distrito Federal. Este diploma legal, também conhecido por "Lei Santiago Dantas", por ter sido aquêle saudoso homem público o principal responsável pela sua elaboração, adotou, em suas linhas essenciais, a estrutura estabelecida para o complexo político-administrativo existente na antiga sede do Governo.

Mas, numa cidade que nascera prematuramente; que passara de um canteiro de obras à condição de Capital de um grande país; que surgira sob o símbolo da audácia e do pioneirismo, o

esquema delineado na "Lei Santiago Dantas" não teria, evidentemente, maiores possibilidades de fixar-se. Para uma cidade revolucionária, fruto das mais arrojadas e ambiciosas concepções arquitetônicas, algo de nôvo e de revolucionário teria de ser tentado visando à implantação de uma administração dinâmica, viva, maleável, capaz de amoldar-se ao ritmo de crescimento demográfico e à plasticidade dos delineamentos urbanísticos da nova Metrópole.

Isto de fato ocorreria. Quem levar a efeito um estudo comparativo da organização prevista na Lei Orgânica e a que atualmente está em vigor, verificará que pouco resta da configuração inicialmente esboçada. A Prefeitura passou por profundas transformações e adaptações em sua estrutura administrativa; a Câmara do Distrito Federal desapareceu do cenário político, dando origem ao advento de uma experiência legislativa, que se distingue pela originalidade; apenas o Tribunal de Contas e a Justiça do Distrito Federal guardam os traços gerais das organizações congêneres que funcionavam no antigo Distrito Federal, quando da mudança da Capital.

Por isso mesmo, neste breve artigo, focalizaremos somente os ramos Executivo e Legislativo do Governo local, procurando identificar, analisar e criticar, em breves comentários, as transformações e inovações por que passaram.

Comecemos pelo Legislativo.

A Lei Orgânica, em seu art. 6º, previu a existência de uma Câmara do Distrito Federal, "composta de 20 vereadores, eleitos pelo povo, por ocasião das eleições para o Congresso Nacional".

O art. 8º definiu a área de competência da referida Casa Legislativa, na qual se incluíam as seguintes faculdades: a) legislar sobre matérias de competência do Distrito Federal e, em caráter supletivo ou complementar, as mencionadas no art. 6º da Constituição, respeitadas as leis federais que regulam a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal; b) votar anualmente o orçamento; c) dispor, em regimento interno, sobre sua organização e sobre a criação e provimento de cargos de sua Secretaria; d) fixar o subsídio do Prefeito e o de seus próprios membros, no último ano de cada legislatura, para o período da imediata, vedada qualquer alteração em outra época.

No art. 40 de suas "Disposições Transitórias", o citado diploma legal estabeleceu, prudentemente, que "as leis do Distrito Federal, até que se instale a Câmara respectiva, serão feitas pelo Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República".

Apesar da constante pressão política exercida com o objetivo de se dar aplicação ao contido no art. 6º, acima mencionado, e não obstante a lei haver fixado prazo para a eleição dos vereadores, a verdade é que o Governo nada fez no sentido de possibilitar a instalação e funcionamento da Câmara do Distrito Federal. A péssima reputação da extinta "Gaiola de Ouro", decorrente do cortejo de escândalos e desatinos por ela praticados, ainda estava bem vivo na memória de todos, de sorte que os esforços empreendidos pelos políticos não encontraram ressonância no seio da população, que de certo modo sempre apoiou a atitude dos altos dirigentes da República, ao impedirem, pela omissão, o funcionamento do citado órgão.

As leis continuaram, pois, a ser votadas pelo Congresso, mas tal prática se revelou, desde logo, contrária aos interesses do Distrito Federal. Por não dispor de representação política nas Casas do Parlamento Nacional, a legislação desta jovem unidade federativa era relegada a plano secundário. Leis importantes, como, por exemplo, a que deveria instituir o Código Tributário, tramitavam com irritante lentidão, enquanto em plena Capital da República tributos de certa relevância, como o impôsto sobre diversões públicas, eram cobrados com base em códigos obsoletos, inteiramente caducos, como o de Planaltina, que fôra elaborado numa época em que naquela Cidade-Satélite inexistia qualquer espécie de recreação popular.

Havia, é claro, necessidade de se encontrar solução que permitisse contornar tais inconvenientes, sem entretanto propiciar o ressurgimento de uma nova "Gaiola de Ouro", embora com denominação diferente. O problema requeria solução urgente e esta viria com a Constituição de 1967.

Quando da elaboração da nossa atual Carta Magna, o então Prefeito do Distrito Federal, Engenheiro PLÍNIO CANTANHEDE, acolhendo sugestão que lhe fizemos, pleiteou a inclusão na mesma de dois dispositivos objetivando as seguintes inovações: a) mudança da denominação "Prefeito do Distrito Federal" para "Governador do Distrito Federal"; b) transferência, para uma comissão mista que seria criada no Congresso Nacional, da competência para legislar para o Distrito Federal.

É preciso esclarecer que a mudança do título "Prefeito" para "Governador" não tinha como escopo atender qualquer reivindicação ou sentimento de ordem pessoal. Decorria das dificuldades que estávamos encontrando junto a organismos internacionais, que não operam com "Prefeituras" e junto aos quais de nada valiam os nossos argumentos de que o Distrito Federal não era um município, mas uma unidade da Federação, situada no mesmo

nível dos Estados. O Dr. Plínio relutou a princípio, mas, diante de nossas ponderações, aquiesceu em pleitear tal alteração, que infelizmente não se concretizou.

Já a sugestão consubstanciada no item "b" foi imediatamente acolhida pelo Ministro CARLOS MEDEIROS DA SILVA, incumbido da redação final do anteprojeto de Constituição. Sua Excelência aprimorou a idéia inicial, dando-lhe forma e conteúdo que melhor atendem às conveniências morais e materiais da nova Capital.

Em vez de uma comissão mista, composta de Deputados e Senadores, a Constituição conferiu ao Senado o encargo de legislar para o DF. Tal providência trouxe enormes vantagens, dentre as quais se destaca a rapidez com que são convertidos em leis os projetos de interesse da nova Metrópole, além de haver suprimido possíveis focos geradores de rivalidades entre Deputados e Senadores, embaraçando o curso das leis relativas ao Distrito Federal.

A Câmara de Vereadores, cujo funcionamento representava constante ameaça, foi definitivamente sepultada. A legislação do Distrito Federal, segundo preceitua o § 2º do art. 17 da Constituição, se inseriu de forma definitiva no âmbito de competência de nossa Câmara Alta.

Mas não apenas o problema de saber-se quem deveria legislar para a Capital da República preocupava os responsáveis pelos destinos desta Cidade. Na área do Executivo, questões de maior gravidade absorviam as atenções do Prefeito e dos seus auxiliares imediatos.

A cidade, como frisou o Dr. COLOMBO MACHADO SALES, veio ao mundo num parto prematuro e, portanto, ainda não inteiramente preparada para caminhar com os próprios pés. "Faltava-lhe infra-estrutura, faltava-lhe um plano, faltava-lhe uma unidade filosófica para agir e reagir dentro do complexo que a envolvia para atingir o seu grande destino". A tudo isto se juntava a dualidade de administração de que falaremos mais adiante, representada por duas "Prefeituras", uma de direito — a PDF — e outra de fato — a NOVACAP.

Tais dificuldades davam origem a crises periódicas, com sérios reflexos na máquina burocrática, pois as repetidas substituições de autoridades dos diversos níveis hierárquicos implicava na quebra do espírito de corpo e em descontinuidade administrativa.

Era consenso geral que se deveria partir, com a maior urgência, para uma reforma administrativa de profundidade, capaz de sanar os erros e falhas acumulados, e superar os obstáculos

de toda ordem, que se antepunham a qualquer esforço dos administradores. Era preciso, antes de tudo, arrumar a casa, pois a desordem reinante anulava as melhores intenções e os mais sadios impulsos visando a dar ao Distrito Federal uma administração em consonância com os objetivos e as metas fixados, isto é, proporcionar a esta unidade federativa um desenvolvimento harmônico e racionalmente implantado.

Sob a orientação técnica do atual Ministro HÉLIO BELTRÃO, uma equipe chefiada pelo próprio Prefeito, Dr. PLÍNIO CANTANHEDE, e integrada pelo Engenheiro COLOMBO MACHADO SALES, Secretário de Governo; Jornalista EXPEDITO QUINTAS, Chefe do Gabinete; e pelo autor deste artigo, então Secretário de Finanças da PDF, deu início à árdua tarefa de estabelecer nova estrutura administrativa para o Distrito Federal.

Como resultado desses trabalhos, e graças a um substitutivo apresentado pelo Deputado ARNALDO NOGUEIRA ao projeto de reforma administrativa em exame na Comissão do Distrito Federal, surgiu a Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, também conhecida, com inteira justiça, aliás, por "Lei Arnaldo Nogueira". Inspirada na moderna técnica de administração, afinada com os problemas e com as condições peculiares a Brasília e a toda a região geo-econômica em que ela está situada, adotando como princípio dominante a *centralização do planejamento e a descentralização de execução*, o novo diploma legal ensejou o afastamento dos empecilhos antes apontados, abrindo à administração do DF perspectivas de um trabalho profícuo e racional.

Conforme frisou o Prefeito PLÍNIO CANTANHEDE, em exposição de motivos que, sobre o assunto, dirigiu ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, "tendo como tônica o planejamento, racionalmente estabelecido, e acelerado na velocidade de realização de suas diversas etapas pela descentralização administrativa, consagra a nova sistemática administrativa que estamos sugerindo para o Distrito Federal uma íntima ligação entre o princípio da autoridade e a consciência de responsabilidade no exercício do Poder Público. Autoridade e responsabilidade serão assim um determinismo cartesiano a demarcar um plano administrativo onde a ação descentralizada se exerce na sua plenitude, sem prejuízo, porém, do controle técnico-financeiro e da fiscalização específica dos órgãos centrais".

Antes porém de analisarmos, em suas minúcias e fundamentos, a reforma operada através da Lei nº 4.545-64, consideramos oportuno oferecer, como elementos informativos aos estudiosos da matéria, uma visão de conjunto da situação da PDF anteriormente à vigência do mencionado diploma legal.

A Lei 3.751/60, ao dispor sobre a organização administrativa do Distrito Federal, criou a Prefeitura com apenas duas Secretarias Gerais. Agiu o legislador, a nosso ver, dentro de um raciocínio simplista, pois naturalmente partiu do pressuposto de que a NOVACAP já vinha executando numerosos serviços públicos locais e, dessa forma, não haveria necessidade da instituição de órgãos similares na Prefeitura. Não atentou, entretanto, para os inconvenientes e malefícios que fatalmente adviriam como decorrência dos conflitos de atribuições entre as duas entidades. E, de fato, os choques de autoridade não se fizeram esperar.

Sentindo-se incapaz de impor uma orientação uniforme à administração do Distrito Federal, pois a NOVACAP, por motivos que exporemos adiante, atuava em faixa própria, sem se enquadrar no esquema administrativo geral, o Prefeito resolveu utilizar-se da faculdade que lhe conferiu o art. 47 da Lei 3.751, passando a compor por decreto nova estrutura para a PDF, através da qual julgava ter condições de melhor desempenhar a missão de governar a Capital Federal.

Em consequência de tal orientação, quatro anos depois da inauguração de Brasília, a Prefeitura do Distrito Federal apresentava a seguinte estrutura básica:

GABINETE DO PREFEITO

- Conselho de Planejamento
- Comissão de Incentivo à Iniciativa Privada
- Assessoria Geral de Planejamento
- Procuradoria Geral
- Consultoria Geral

SECRETARIAS GERAIS

- Secretaria Geral de Administração
- Secretaria Geral de Saúde

SUPERINTENDÊNCIAS GERAIS

- Superintendência Geral de Agricultura
- Superintendência Geral de Assistência e Serviço Social
- Superintendência Geral de Economia
- Superintendência Geral da Fazenda
- Superintendência Geral de Educação e Cultura
- Superintendência Geral de Segurança e Interior

ÓRGÃO DIRETAMENTE SUBORDINADO AO PREFEITO

- Departamento de Estradas de Rodagem (DER-DF)

SOCIEDADES

- Transportes Coletivos de Brasília (TCB)
- Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB)
- Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília (SHEB) (*)

FUNDAÇÕES

- Fundação Hospitalar do Distrito Federal (FHDF)
- Fundação Educacional do Distrito Federal (FEDF)
- Fundação Cultural do Distrito Federal (FCDF)
- Fundação do Serviço Social do Distrito Federal (FSDF)
- Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF)

COMPANHIA

- Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP)

As linhas estruturais aqui apresentadas se ressentiam de numerosas falhas e impropriedades, dentre as quais destacamos as que se seguem:

a) existência de elevado número de órgãos diretamente subordinados ao Prefeito, o que dificultava o controle e a coordenação de suas atividades;

b) criação, por simples decreto do Prefeito, de Secretarias-Gerais sob a denominação de "Superintendências Gerais", com inequívoca invasão de área de competência privada do legislativo;

c) imprecisa delimitação da competência dos diversos setores, o que deu origem a constantes conflitos de atribuições;

d) criação de órgãos com finalidades idênticas às de serviços existentes na NOVACAP, com evidente paralelismo de atividade e conseqüente desperdício de dinheiro e de esforço humano;

e) manutenção da NOVACAP com a plenitude de sua organização e atribuições, o que permitiu que aquela Companhia continuasse acumulando funções urbanizadoras com as de executora de serviços públicos e de utilidade pública, cuja exploração deveria caber à PDF.

Diante de uma organização que se revelara inteiramente inadequada e incapaz de propiciar e regular o funcionamento dos diversos órgãos que a integravam, evidenciou-se a urgente e imperiosa necessidade de uma completa reformulação da estrutura

(*) A Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília passou a denominar-se Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS).

do nôvo Distrito Federal, tarefa que foi atribuída ao então Ministro Extraordinário para Assuntos da Reforma Administrativa, Almirante Ernâni do Amaral Peixoto.

O projeto elaborado por aquela autoridade, não obstante representar um passo à frente no tocante à situação existente, não atendia às exigências e aos reclamos da administração do Distrito Federal e, por isto mesmo, ficou paralisado na Câmara dos Deputados.

Ao assumir as funções de Prefeito do DF, o Dr. PLÍNIO CANTANHEDE, com uma aguda visão de administrador, resolveu enfrentar com decisão este importante problema, que foi finalmente solucionado com a promulgação da já mencionada Lei 4.545/64.

Este diploma legal fixou, para a Prefeitura do Distrito Federal, uma estrutura consentânea com suas reais necessidades e que pode ser assim esquematizada:

I — ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

- Secretaria de Govêrno (SEG)
- Secretaria de Administração (SEA)
- Secretaria de Finanças (SEF)
- Secretaria de Educação e Cultura (SEC)
- Secretaria de Saúde (SES)
- Secretaria de Serviços Sociais (SSS)
- Secretaria dos Serviços Públicos (SSP)
- Secretaria de Agricultura e Produção (SAP)
- Secretaria de Viação e Obras (SVO) (*)

ÓRGÃOS INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

- Gabinete do Prefeito
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)
- Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)
- Conselho de Educação (CED)
- Outros Conselhos e Comissões que vierem a ser criados por lei ou por ato do Prefeito
- Procuradoria-Geral

II — ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA

a) Órgãos sem personalidade jurídica

- Administrações Regionais
- Serviços ou Estabelecimentos relativamente autônomos

(*) Posteriormente à promulgação da Lei 4.545/64, foi criada mais uma Secretaria — a de Segurança Pública (SESP), que passou a integrar a estrutura da PDF.

b) Órgãos com personalidade jurídica

- Autarquias
- Empresas ou Fundações instituídas por ato do Prefeito
- Sociedades por ações

Verificaremos, a seguir, como a Reforma Administrativa procurou agrupar e inter-relacionar, harmoniosamente, as numerosas entidades, repartições e serviços integrantes dêsse completo administrativo. E ao fazê-lo, procedeu com extrema simplicidade e orientada por dois princípios cardeais: *centralização do planejamento e descentralização da execução*.

Em obediência a tal entendimento, permaneceram diretamente subordinadas ao Prefeito apenas as Secretarias, a Procuradoria-Geral, os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e de Arquitetura e Urbanismo; os demais órgãos ficaram diretamente vinculados às Secretarias interessadas em sua principal atividade. A lei estabeleceu, expressamente, que nenhum assunto concernente a êsses órgãos poderá ser levado à consideração e decisão do Prefeito senão através do titular da Secretaria a que estiverem ligados. Foram assim erradicadas as origens dos desentendimentos que não raro se verificavam entre os Secretários e dirigentes de repartições e serviços a êle jurisdicionados.

De acôrdo com a nova orientação, os órgãos de administração descentralizada passaram a sujeitar-se ao contrôle e a supervisão das Secretarias, como se verifica do esquema abaixo delineado:

SECRETARIA DE AGRICULTURA E PRODUÇÃO

- Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB)
- Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF)

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA

- Fundação Educacional do Distrito Federal (FEDF)
- Fundação Cultural do Distrito Federal (FCDF)

SECRETARIA DE FINANÇAS

- Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN)
- Banco Regional de Brasília (BRB)

SECRETARIA DO GOVÊRNO

- Administrações Regionais (AR)

SECRETARIA DE SAÚDE

- Fundação Hospitalar do Distrito Federal (FHDF)

SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

- Companhia Telefônica de Brasília (COTELB)
- Companhia de Eletricidade de Brasília (CEB)
- Transportes Coletivos de Brasília (TCB)

SECRETARIA DE SERVIÇOS SOCIAIS

- Fundação do Serviço Social do Distrito Federal (FSDF)
- Sociedade de Habitações de Interêsse Social (SHIS)

SECRETARIA DE VIAÇÃO E OBRAS

- Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP)
- Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER-DF)

As autoridades incumbidas da elaboração e implantação da Reforma Administrativa tiveram de enfrentar, com realismo e objetividade, um problema que há muito vinha causando sérias apreensões aos responsáveis pela coisa pública no âmbito desta unidade federativa. Referimo-nos à duplicidade de atribuições e orientação existentes em alguns campos da administração local, resultante sobretudo da relutância da NOVACAP em aceitar o comando da Prefeitura.

A história pode ser resumida da seguinte forma: Criada pela Lei 2.847, de 19 de setembro de 1956, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil recebeu o encargo de construir e urbanizar a nova sede do Governo da União.

Com o correr do tempo, porém, e tendo em vista a constituição, nas proximidades dos canteiros de obra, de núcleos de apreciável densidade demográfica (Cidade Livre, Acampamentos das firmas empreiteiras etc.), a NOVACAP viu-se na contingência de organizar e explorar alguns serviços públicos essenciais, como policiamento, abastecimento de água e energia elétrica, suprimento de gêneros alimentícios, telefones etc.

Em virtude dos acréscimos que foram feitos às suas finalidades precípua, a referida Companhia hipertrofiou-se, agigantou-se, transformou-se, enfim, numa imensa organização, com milhares de funcionários e com ingerência em tôdas as atividades da nova Capital.

Dispondo de excelente equipe, composta em sua maioria de elementos com altas qualificações morais e profissionais, além de perfeitos conhecedores de todos os detalhes de organização e funcionamento da máquina administrativa local, a NOVACAP

ainda contava com vastos recursos financeiros obtidos diretamente do Tesouro Nacional, em operações de crédito, garantidas pelas chamadas "Obrigações Brasília".

Quando foi criada a Prefeitura, houve forte reação contrária da NOVACAP. Aquela empresa pública considerava prematura a institucionalização da vida político-administrativa do Distrito Federal. Entendia que vinha desempenhando, de forma plenamente satisfatória, todas as funções de Governo local, não vendo, pois, razão para se montar um aparelhamento complexo e dispendioso com idêntica finalidade.

Embora a Lei Orgânica do Distrito Federal houvesse transferido à Prefeitura o controle acionário da NOVACAP, na realidade o comando da Companhia continuou fora da esfera de influência do Prefeito, de vez que, dada a importância política de que a mesma se revestia, prevaleceu a praxe de seu principal dirigente ser escolhido diretamente pelo Presidente da República.

Não sendo autoridade de confiança imediata do Prefeito e sim do Chefe da Nação; movimentando recursos financeiros de grandes proporções numa época em que a Prefeitura nem sequer dispunha de orçamento próprio; possuindo um aparelhamento administrativo bem organizado e de grandes dimensões, o Presidente da NOVACAP se sentia suficientemente forte para seguir sua própria orientação, mesmo que esta colidisse com a traçada pelo Prefeito, seu superior hierárquico.

As desavenças entre o Prefeito e o Presidente da NOVACAP não deixavam de repercutir nas respectivas equipes. Cresciam as rivalidades entre as duas órbitas administrativas, com reflexos altamente negativos na marcha dos trabalhos que deveriam ser levados a efeito com o fim de assegurar a tranquilidade e o bem-estar da população.

Quando da elaboração da Reforma Administrativa, este assunto foi exaustivamente examinado, daí resultando a inclusão, na Lei 4.545-64, dos arts. 15 e 21, pelos quais se procurou pôr fim a tão desagradável controvérsia. Para tanto, fixou-se a seguinte orientação:

- a) o cargo de "Presidente" foi transformado em "Superintendente";
- b) o Secretário de Viação e Obras, de livre escolha e nomeação do Prefeito, passou a exercer, cumulativamente, as funções de Superintendente da NOVACAP;
- c) a Lei conferiu ao Prefeito competência exclusiva para escolher e nomear os membros do Conselho de Administração e Fiscal da Companhia;

d) foram desvinculados da estrutura administrativa da NOVACAP e transformados em sociedades de economia mista ou em serviços relativamente autônomos, vários órgãos de relevante posição administrativa e financeira, os quais passaram para a órbita da Prefeitura e ficaram sujeitos à orientação da Secretaria de Serviços Públicos.

Estava, assim, encerrado um longo capítulo de lutas e ressentimentos entre as duas entidades oficiais, em que a população brasiliense era a maior prejudicada. A NOVACAP está, hoje, definitivamente integrada na orientação política e administrativa da Prefeitura e, graças à excelente equipe de que dispõe e à grande experiência haurida em mais de doze anos de trabalho, continua prestando relevantes serviços a Brasília e a toda a região circunvizinha.

A Lei 4.345-64 e os decretos que a regulamentaram propiciaram à Prefeitura valiosos instrumentos de ação administrativa, através dos quais o Governo do Distrito Federal vem equacionando e solucionando numerosos problemas relacionados com a administração do Plano Piloto e das Cidades-Satélites, a prestação de serviços públicos, a integração humana na estrutura física e social e, finalmente, o prosseguimento das obras indispensáveis à consolidação de Brasília como sede do Governo e "centro das altas decisões nacionais".

Muita coisa ainda poderíamos dizer sobre a Reforma Administrativa do DF. Dada, porém, a exigüidade do espaço de que dispomos nesta Revista, vamos finalizar nossas considerações com uma síntese das principais modificações e inovações introduzidas na máquina administrativa desta jovem e exuberante unidade federativa. São as seguintes:

a) centralização do planejamento, contrôle, orientação e coordenação geral;

b) descentralização da execução, mediante a outorga de competência aos administradores regionais, aos dirigentes de serviços relativamente autônomos e de órgãos de nível departamental para proferirem, em primeira instância, decisões sobre assuntos gerais de administração, ressalvados os casos de competência privativa;

c) delegação de idêntica faculdade aos dirigentes de serviços e setores incumbidos de contato direto com o público, dentro dos limites fixados em instruções baixadas pelas autoridades competentes;

d) instituição dos sistemas de Planejamento, Orçamento, Organização, Pessoal, Material, Contabilidade, Relações Públicas etc., integrados por todos os órgãos que, na área da PDF, exerçam as mesmas atividades;

e) estabelecimento do princípio segundo o qual os órgãos de administração geral, qualquer que seja a sua localização e subordinação, ficam sujeitos à orientação normativa, ao controle técnico e à fiscalização específica do órgão central do sistema;

f) vinculação dos órgãos da administração descentralizada às Secretarias interessadas em sua principal atividade, providências que, além de liberar o Prefeito de grande número de contatos e despachos de pequena significação, ainda contribuiu para eliminar os atritos que ocorriam, com frequência, entre os dirigentes dos citados órgãos e os Secretários a que estavam ligados;

g) institucionalização das Administrações Regionais, dentro dos princípios da descentralização, de sorte que os problemas de interesse das Cidades-Satélites passaram a ser discutidos e solucionados pelos respectivos Administradores, com reais vantagens para o serviço público e para os habitantes daqueles núcleos populacionais;

h) concessão de autonomia administrativa, no grau conveniente, a serviços ou estabelecimentos em regime industrial, os quais, pela natureza peculiar de suas atividades, devam ter flexibilidade administrativa e financeira, sem prejuízo da supervisão e controle da Secretaria a que estiver subordinado;

i) organização de um sistema de auditoria financeira, que vem funcionando satisfatoriamente, no cumprimento de sua missão de identificar erros, falhas, vícios, distorções administrativas, e indicar os corretivos a serem aplicados;

j) criação de um órgão colegiado com a finalidade precípua de zelar pela preservação do sistema do Plano Piloto e pela sua correta implantação;

l) instituição de um sistema de planejamento econômico, composto de representantes do poder público e das classes produtoras, com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado do Distrito Federal e da região geo-econômica em que ele está situado;

m) organização de uma coletoria de rendas industriais que terá o encargo de arrecadar as rendas de todos os estabelecimentos de natureza comercial ou industrial integrante do complexo administrativo do DF, medida que, além de assegurar maior eficiência ao serviço e propiciar facilidades aos respectivos usuários, ainda representará enorme economia para os cofres das empresas interessadas;

n) descongestionamento da NOVACAP, mediante a desvinculação de numerosos órgãos que pertenciam à sua estrutura administrativa, os quais foram transformados em empresas públicas ou serviços relativamente autônomos;

o) subordinação da NOVACAP à orientação política e administrativa do Prefeito, através de sua vinculação à Secretaria de Viação e Obras, e da livre escolha, pelo Chefe do Executivo do DF, dos seus dirigentes e membros do Conselho de Administração;

p) estabelecimento das linhas gerais da política de pessoal, com a previsão de organização do respectivo quadro e com a adoção de concurso público como único meio de ingresso nos quadros administrativos do Distrito Federal.

Os Modos Não Formais de Expressão da Vontade da Administração

CHARLES DEBBASH

A vontade da administração deve inserir-se em formas pre-determinadas. Esta regra de ouro do direito administrativo que é perfeitamente ilustrada por um dos fundamentos do recurso por excesso de poder: o vício da forma, não deve, desde logo, levar à conclusão de que não podem existir modos não formais de expressão da vontade da administração? Tal opinião parece estar de acôrdo com os princípios dominantes do direito administrativo. A exigência de forma deve, com efeito, permitir, proteger os cidadãos contra todo arbítrio administrativo. A maior parte das formas são instituídas no interêsse dos administrados. As formas são igualmente destinadas a assegurar o bom funcionamento da máquina administrativa e a garantir a administração contra seus próprios excessos.

Essa convergência suscita uma primeira concepção do modo não formal da expressão da vontade da administração. Tratar-se-ia de toda expressão da vontade da administração, envolvendo vício de forma que a tornasse suscetível de anulação através do recurso por excesso de poder. O modo não formal da expressão da vontade da administração resultaria da patologia do direito administrativo. Semelhante concepção teria a vantagem de tornar o modo não formal perfeitamente identificável. Todos os manuais e repertórios de jurisprudência registram com minúcia os casos de vício de forma. Uma rápida olhadela no repertório Lebon permite localizar os diferentes tipos de vícios de forma. Esta concepção puramente *contenciosa* de modo não formal parece, entretanto, insuficiente. Como muitas outras noções de direito administrativo baseadas, apenas, no estado da jurisprudência ela não permite discernir senão os modos não formais *proibidos*, embora existam, na ação administrativa, modos não formais *autorizados*, *tolerados* ou, em todo caso, *práticos*. Por outro lado, o vício de forma adquiriu na terminologia do direito administrativo uma acepção restritiva que não nos permite encará-lo como a antítese do modo formal da expressão da vontade

da administração. No contencioso administrativo formas são as etapas a serem obedecidas na formação de ato jurídico perfeito, como v.g., a consulta a uma comissão, a audiência das pessoas interessadas na decisão a ser tomada. No vício de forma o caráter não formal encontra-se nas *preliminares* de um ato *em si mesmo formalizado*.

Quando diz respeito à *manifestação exterior da vontade da administração* e não mais ao procedimento que a antecede (e é a esta concepção do modo não formal que vamos nos ater), a regra parece ser a *ausência de formalismo*. Uma vez que o interesse geral está em jogo, a vontade da administração deve poder produzir pleno efeito, qualquer que seja a forma sob a qual se manifesta. A ação administrativa implica o recurso a um grande número de atos administrativos. Seria inútil paralisar a administração por causa de numerosas exigências de forma. Anular um ato administrativo por que sua manifestação exterior padece de vício não produziria outro resultado senão o de retardar o funcionamento da máquina administrativa, ficando a administração com a liberdade de refazer seu ato retificando-lhe a forma. A vontade da administração deve, pois, produzir pleno efeito. A opção contenciosa do direito administrativo favorece certa inclinação em face dos modos não formais de expressão da vontade da administração. O processo administrativo contencioso reconhece ao Juiz um poder inquisitorial: o de pesquisar a vontade real da administração apesar de sua manifestação não formal. Pode, assim, o Juiz salvaguardar o interesse geral por uma interpretação construtiva da vontade da administração. Pode, igualmente, proteger os interesses particulares fundamentais, mediante a descoberta de objetivos ilegais visados pela administração, ainda que os mesmos não transpareçam, formalmente, num ato administrativo.

Isso explica a grande importância que se reserva no direito administrativo francês aos modos não formais de expressão da vontade da administração, quer quando o Poder Público age, quer quando ele se mantém inerte.

I — OS MODOS NÃO FORMAIS DE EXPRESSÃO DA VONTADE E A INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO

A administração cuida dos interesses gerais da coletividade. Se ela guarda certo controle sobre a oportunidade das medidas a tomar no exercício dessa função não deve ficar na dependência do controle judicial. Torna-se necessário, então, lutar contra a inércia da administração, conferindo uma significação ao seu

silêncio. (1) O silêncio constitui um modo não formal de expressão da vontade da administração que o direito administrativo considera, embora não lhe atribua sempre a mesma significação.

O adágio "quem cala consente" não parece suscetível de aplicação geral em direito administrativo. Uma certa lentidão é inerente à ação administrativa. Dar uma significação positiva ao silêncio de administração é, pois, correr o risco de fazer os interesses privados prevalecerem sobre o interesse geral, e obrigar a administração a agir precipitadamente, a fim de que não se possa extrair de seu silêncio consequências desfavoráveis ao interesse geral. Eis por que, em princípio, o silêncio da administração equivale a recusa e só excepcionalmente produz os mesmos efeitos jurídicos de uma aceitação.

O Silêncio-Recusa

Na prática administrativa, a recusa da administração a uma demanda que lhe seja apresentada raramente é formulada de maneira explícita. O administrador se abstém de responder uma petição que ele não pode ou não quer satisfazer. Essa atitude se explica pelo cuidado dos funcionários em não deixarem transparecer que agiram sob pressão, e de se consagrarem às ações positivas. Ela é igualmente motivada pelo temor de comprometer-se por escrito que todo funcionário traz dentro de si. Ele receia tomar uma posição definitiva e ser obrigado a revê-la, em virtude de uma intervenção administrativa superior ou de uma pressão política. Seu desejo é conferir a sua decisão um caráter indefinido para poder modificá-la sem dar a impressão de se desdizer. Enfim, as delongas, as decisões implícitas atrairão o recurso em menor escala do que a decisão formalizada. Pode-se esperar que o postulante se desencoraje e não persevere no seu intento. Essa prática administrativa corresponde aos mais estáveis princípios jurídicos. A administração não pode empenhar-se contra seus próprios agentes.

Mas se o silêncio da administração não importa em consentimento nem por isso deve ele, necessariamente, criar o vazio jurídico. O problema do silêncio tem sido pôsto principalmente no domínio do recurso. A ação judicial contra a administração depende da existência de uma decisão administrativa prévia. Não seria, assim, admissível que a administração por seu silêncio pudesse obstar o recurso. Um princípio geral teve origem por iniciativa do legislador. Uma petição submetida à administração considera-se rejeitada desde que nenhuma resposta lhe tenha sido

(1) Gouttenoire — "O Silêncio da Administração", th. Paris, 1932.
G. Benezra — "O Silêncio da Administração". Rev. Adm. 1967, p. 540.
Montané de la Roque — «A Inércia dos Podêres Públicos», Th. Toulouse, 1948.

dada no prazo de quatro meses (2). O silêncio da administração equivale então a uma decisão implícita de recusa, ensejando o recurso perante o Juiz administrativo. A teoria do silêncio-recusa-implícita foi introduzida no direito positivo pelo art. 7º do decreto de 2 de novembro de 1864, a propósito do recurso hierárquico formulado perante os ministros contra decisões de seus subordinados. Em seguida foi estendida pelo art. 3º da lei de 17 de julho de 1900, pelo art. 51 da ordenação de 31 de julho de 1964 a todos os casos nos quais uma autoridade administrativa silencia durante quatro meses sobre uma demanda que lhe tenha sido submetida. O decreto de 30 de setembro de 1953 aplicou a mesma teoria aos recursos de competência dos tribunais administrativos. "O silêncio mantido por mais de quatro meses pela autoridade competente a respeito de uma reclamação equivale a recusa". Após a lei de 7 de junho de 1956 (atualmente decreto de 15 de janeiro de 1965) o princípio foi estendido a todas as matérias administrativas. (3)

A regra do silêncio — decisão implícita de recusa — pode parecer à primeira vista desfavorável aos interesses dos administrados. Ela permite, em realidade, preencher o vazio jurídico criado pela inércia da administração e formular os recursos que compelirão os funcionários a respeitar o direito. Mais vale um silêncio-recusa que um silêncio-nada. Observar-se-á, além disso, que nalguns casos, a teoria do silêncio-recusa conduzirá diretamente à anulação da decisão implícita: quando a administração deve tomar uma decisão motivada, a decisão implícita será sempre anulada, uma vez que, por definição, ela não é motivada (15 de julho de 1964, Duquerroix, Rec. 424). Entre um silêncio-nada, por mais favorável que seja aos interesses da administração, e um silêncio-anuência que comprometa sistematicamente o interesse geral, o silêncio-recusa permite às pessoas lesadas defender perante o juiz seus interesses legítimos.

O Silêncio-Consentimento (4)

O legislador, nalguns casos, deixou de lado a regra do silêncio-recusa e adotou o princípio do silêncio-consentimento.

(2) Em muitos casos um prazo diferente foi estabelecido. Assim o silêncio de dois meses do Conselho Regional ou da Seção disciplinar do Conselho Nacional da Ordem dos Médicos sobre um recurso em matéria de inscrição equivale a uma decisão denegatória.

(3) Montané de La Roque — "A Inércia dos Podêres Públicos" — Tese, Toulouse, 1948.

(4) Antes da lei de 7 de junho de 1956, a regra do silêncio — decisão implícita de recusa não existia a não ser em casos determinados (20 de abril de 1956, Escola Profissional de Desenho Industrial, rec. 1963, concl. Long).

Nessas hipóteses que não comportam generalização e devem ser interpretadas restritivamente, teve êle o cuidado de respeitar a liberdade de gestão dos órgãos descentralizados, ou de provocar uma ação rápida por parte da administração nesses domínios essenciais.

O Silêncio-Consentimento Atenuação da Tutela

A tutela é um limite à liberdade de gestão dos órgãos descentralizados. A necessidade da aprovação prévia pela autoridade subordinante figura entre as manifestações mais enérgicas do poder de tutela. Se o silêncio da autoridade tutora significasse recusa, a liberdade dos órgãos descentralizados seria fortemente reduzida. Assim, em numerosos casos, a evolução no sentido da descentralização tem conduzido ao estabelecimento da regra de que aquêlê silêncio deve ser interpretado como consentimento.

Para a tutela sôbre as deliberações dos conselhos municipais, o princípio da aprovação tácita foi adotado desde 1926. O art. 46 do Código de Administração Comunal dispõe: "salvo exceção, as deliberações do Conselho Municipal tornam-se executórias quinze dias após seu depósito na prefeitura ou na subprefeitura". O art. 42 do mesmo código precisa: "Se o prefeito ou subprefeito convocado a aprovar uma deliberação do conselho municipal não torna conhecida sua decisão no prazo de quarenta dias, a contar da data do depósito da deliberação, esta se considera aprovada. As deliberações para cuja aprovação, na forma da lei ou dos regulamentos, fôr exigido ato do ministro competente ou decreto, tornam-se *executórias de pleno direito*, quando nenhuma decisão é tomada a seu respeito, no prazo de três meses, a partir de seu depósito na prefeitura ou subprefeitura". Disposições análogas regulam a tutela sôbre as deliberações do Conselho Geral. "As deliberações que exigem aprovação por ato ministerial, ou decreto, tornam-se executórias de pleno direito, se nenhuma decisão a seu respeito fôr tomada no prazo de três meses, a partir de seu recebimento pelos ministros interessados". Nas mesmas condições, o decreto de 27 de setembro de 1958, relativo à tutela sôbre as caixas de seguridade social podia prever que na ausência duma decisão ministerial, dentro de um mês, a contar da data na qual o ministro tenha sido chamado a manifestar-se, a decisão do conselho administrativo adquire seu inteiro efeito. (5)

(5) V. por exemplo 19 decembre 1962. Le Thersier, Rec. 696.

O Silêncio-Consentimento Fator de Aceleração do Processo de Decisão

Em certas matérias é necessário provocar uma ação rápida da parte da administração, porque as questões que lhe são propostas devem permitir a tomada de medidas favoráveis ao interesse geral ou ao exercício normal de certas liberdades. A administração não deve, pois, com sua inércia paralisar tais atividades. É preciso, pois, prever um meio de compelir a administração a agir. A regra do silêncio-consentimento é um meio cominatório destinado a compelir a administração a uma ação rápida, sancionando-se seu atraso pela satisfação dada aos interessados. A complexidade das formalidades da licença de construir, conjugada à inércia administrativa, retardam consideravelmente as construções novas; então, como o desenvolvimento da construção constitui matéria de interesse nacional, também o decreto de 26 de agosto de 1964 previu que todos os serviços autorizados ou comissões chamados a decidir e que não tornem conhecida, no prazo de um mês, a contar da data do recebimento do pedido, sua resposta motivada, consideram-se como estando a favor do mesmo. A decisão em matéria de licença de construir, a título prévio ou a título definitivo, reputa-se convencionaada se a autoridade competente solicitada a pronunciar-se por carta recomendada com aviso de recepção deixa de notificar sua decisão no prazo de um mês.

Nas mesmas condições a legislação relativa à coordenação dos transportes (art. 11 do decreto de 14 de novembro de 1949) prevê que a tarifa de base determinada pela empresa é submetida à aprovação do prefeito do departamento-sede da exploração. Se no prazo de dez dias após essa comunicação o prefeito a ela não se opõe, a tarifa considera-se aprovada. Da mesma maneira as regras relativas a certas ordens profissionais prevêm que na ausência de resposta sobre um pedido de inscrição, este, após o decurso de um prazo determinado, reputa-se deferido.

O cuidado atual de acelerar a tomada das decisões na administração deveria conduzir a uma multiplicação dos textos que conferem ao silêncio a força da aprovação.

* * *

Em todos os casos nos quais o silêncio tem o valor de consentimento, a decisão implícita decorrente da expiração do prazo confere aos interessados os mesmos benefícios que lhes adviriam de uma decisão explícita. Cria para eles direitos que a admi-

nistração deve respeitar. (6) Na medida em que os interessados tenham fornecido à administração todos os elementos necessários, considera-se a decisão implícita capaz de derrogar as disposições em vigor. (7) Assim, o Conselho de Estado julgou num caso entre o Ministério da Construção e a Sociedade Dagommer e Baroche, tendo assentado que uma vez que o "dossiê submetido ao acôrdo prévio pela sociedade continha os elementos capazes, pela sua natureza, de mostrar, levada em conta a implantação do projeto, se as prescrições dos regulamentos de urbanismo opunham qualquer obstáculo salvo derrogação à construção... cabia à administração no curso da instrução da demanda do acôrdo prévio examinar se seria ou não conveniente reconhecer à Sociedade Dagommer e Baroche a derrogação eventualmente necessária; que na ausência total de notificação de uma decisão qualquer de sua parte em resposta à demanda, dever-se-ia reputar a administração como estando de acôrdo com a derrogação de que se trata".

A inércia da administração recebe, assim, em direito administrativo, um sentido jurídico. Com mais forte razão, quando a administração age, um efeito pleno deve ser atribuído a sua vontade, qualquer que seja a forma sob a qual ela se manifesta. (8)

II — OS MODOS NÃO FORMAIS DE EXPRESSÃO DA VONTADE E A AÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

Desde que a administração denote por sua ação a vontade de se vincular, importa consagrar o primado dessa vontade sôbre sua manifestação exterior. De maneira geral e a menos que um texto explícito disponha em contrário, o ato administrativo é válido, uma vez que a administração tenha querido vincular-se válidamente. Essa idéia geral explica a ausência de formalismo do ato administrativo (9) e a pesquisa da vontade administrativa pelo juiz.

(6) 16 de janeiro de 1958, Routière, Rec. 28.

(7) Os interessados devem, entretanto, fornecer à administração os elementos necessários que lhe permitam pronunciar-se em tempo oportuno. — 20 de março de 1959 — Federação Nacional de Empregados e Quadros. D. 1959 p. 597 concl. M. Bernard, 9 de outubro de 1964, Comissário do Governo junto à Comissão Regional de Reparação de Guerra de Colmar — Claudel, Rec. 460.

(8) Section 19 de fevereiro de 1965, Rec. 125.

(9) A Técnica do ato tipo (P. Rongere, "O Ato Tipo", 1968, notadamente p. 282 e segs.) não parece constituir um modo não formal de expressão da vontade da administração. O ato tipo é uma manifestação formalizada da vontade da administração.

Ausência de formalismo do Ato Administrativo

Tôda manifestação da vontade administrativa recebe pleno efeito.

O princípio do ato escrito poderia parecer fundamental em direito administrativo. O escrito forma a memória da administração. Permite estabelecer com certeza a vontade administrativa. O ato verbal também desempenha um papel de grande importância na ação administrativa. O administrado, o funcionário subalterno não estão em condições de exigir que a administração formule sempre por escrito seus atos. Se surge uma dificuldade no cumprimento de um acôrdo verbal deve-se-lhe opor o princípio do escrito? Isso não seria equitativo.

Mais e mais se desenvolve uma forma de contato direto entre a administração e os administrados, notadamente por meio do telefone. A existência de um escrito afigura-se, assim, em numerosos casos, um formalismo inútil. Eis por que a validade do ato *verbal* é reconhecida em direito administrativo. Há numerosos exemplos na jurisprudência. As decisões unilaterais puramente verbais de que o Conselho de Estado tem tomado conhecimento, são tais como o licenciamento dum secretário de Prefeitura (10), a ordem dada por um prefeito para depositar na igreja o corpo de um afogado (11), uma delegação por telefone (12), a decisão do Diretor do Pessoal e da Administração Geral do Ministério da Justiça determinando a um magistrado que cesse suas funções administrativas. (13) Nas mesmas condições o Conselho de Estado admite a existência de contratos verbais. Assim julgou êle que um contrato tendo por objeto confiar a particulares mesmo a execução de serviço público encarregado do repatriamento de refugiados estrangeiros presentes em terri-

(10) 2 de junho de 1938. Castellani — Rec. Lebon, 1938, 505.

(11) 9 de janeiro de 1931. (adel S. 1931. 111.41 — Considerando que a ordem verbal dada pelo prefeito constituía, qualquer que fôsse seu caráter, uma decisão tomada por autoridade administrativa.

(12) 11 de junho de 1948, Sabarot. Rec. 260.

(13) 3 de novembro de 1961, Canet, A.J., 1962 — 11 -315- O Sr. Canet demanda a anulação de uma decisão de 11 de janeiro de 1960, pela qual o Diretor do Pessoal e da Administração Geral do Ministério da Justiça o intimou verbalmente a cessar suas funções de magistrado encarregado do serviço social, que essa decisão cujos efeitos se prolongaram por um mês e meio não constitui uma simples medida de ordem interior; que assim ao requerente cabia demandar a anulação pela via do recurso por excesso de poder.

tório francês pode ter forma verbal. (14) Essa forma verbal não é evidentemente válida na hipótese da existência de texto que a proscreva. Disposições legais ou regulamentares podem impor a redação de um texto escrito. (15) A forma escrita é, por exemplo, obrigatória para as transações públicas, cujo montante ultrapasse certas cifras (200,000 FN para o Estado). O princípio jurídico, entretanto, resguarda a *validade* do ato verbal, cuja existência pode ser provada por todos os meios. As enunciações de um ato escrito podem, de resto, ser contestadas por todos os meios. O Conselho do Estado, depois de haver afirmado que as enunciações de um ato escrito fazem lei enquanto não declaradas falsas pelo juiz competente, admite, por outro lado, que o ato não faz fé senão na ausência de prova em contrário. (16) Isso é bem demonstrar que a forma exterior do ato administrativo tem pouca importância e que só é determinante a vontade real da administração.

Os erros de *forma* não impedem a expressão da vontade administrativa. A denominação oficial dos atos administrativos unilaterais (decretos, portarias) pode não ser respeitada. As administrações podem tomar suas decisões, dando-lhes a denominação de aviso (17), de circular (18) ou a forma de uma simples carta. (19) Quando um decreto prevê que uma decisão regulamentar deve ser objeto de portarias ministeriais, o Ministro pode tomar essa decisão com o mesmo valor jurídico, sob a forma de circulares. (20)

No mesmo sentido, o erro ou omissão nas autenticações não atinge a validade do ato administrativo. (21) Quando a administração deixa de indicar nas autenticações o preenchimento de uma formalidade obrigatória o ato administrativo não é menos válido se resulta da instrução que a formalidade foi devidamente preenchida. O erro na data não constitui em si mesmo um

(14) 20 de abril de 1956, Berlim, D, 1956, 433 nota de Laubadère.

(15) 25 de fevereiro de 1948, Bloch à Rec. 92.

(16) 4 de março de 1955, Athias, R.D.P. 1955-745 Concl. Jacomet.

(17) 28 de março de 1952. Sociedade Estabelecimentos Riculens, D. 1952 — 454 — nota de Quernonne.

(18) 31 de julho de 1948, Câmara Sindical do Livro do Departamento de Constantine, Rec 364.

(19) 10 de dezembro de 1954, Rec. 661.

(20) 30 de março de 1960, Sindicato Nacional dos Médicos Biologistas, R.D.P., 1960-1057.

(21) 10 de janeiro de 1919 — Arrighi de Casanova, Rec. 11. 25 de fevereiro de 1955, Ratié, Rec. 120.

vício do ato. (22) A preeminência do fundo sobre a forma fica assim perfeitamente ilustrada.

PESQUISA DA VONTADE DA ADMINISTRAÇÃO PELO JUIZ

A pesquisa da intenção real da administração é uma preocupação constante do juiz.

O poder inquisitorial do juiz explica que ele não se atenha tão-somente à expressão formalizada da vontade e procure estabelecer por todos os meios aquilo que a administração *quis* fazer. Essa pesquisa dissimula muitas vezes o cuidado do juiz em dar uma interpretação razoável aos atos administrativos. O conselho do Estado, pretendendo descobrir a intenção real da administração, esforça-se no sentido de dar aos atos um conteúdo que permita a defesa do interesse geral e dos interesses fundamentais dos administrados.

No domínio dos atos unilaterais, não obstante a regra segundo a qual as decisões administrativas não têm que ser motivadas, o juiz pesquisa constantemente a intenção da administração. Como disse um comissário do governo (23), "a regra de que os atos administrativos não têm que ser motivados suprime, em relação a eles, o vício de forma decorrente da falta de motivo; ela não tem a finalidade nem o efeito de subtrair a administração à obrigação de dar a conhecer ao juiz do excesso de poder os motivos dos atos que perante ele forem questionados".

Do mesmo modo, o juiz faz com que produza conseqüências jurídicas toda atitude, mesmo implícita, que pareça demonstrar da parte da administração a vontade de se obrigar. Assim, quando a administração, em suas conclusões perante o juiz, rejeita as pretensões do requerente, o Conselho de Estado considera que ela toma uma verdadeira decisão, sem que possa prevalecer-se da falta de um pronunciamento prévio. (24) Igualmente, uma decisão incompatível com um precedente importa na ab-rogação deste último: a nomeação de novo titular para um emprego importa na exoneração do antigo titular. (25) A administração pode requerer colaboradores ocasionais do serviço público para alcançar seus objetivos. (26)

Em matéria contratual, o juiz administrativo empreende também a pesquisa da intenção. Sem visar expressamente às

(22) 30 de junho de 1952, Balenciaga, Rec. 340.

(23) Concl. de Letourneur, 28 de maio de 1954. Barel R.D.P., 1954, p. 519.

(24) 29 de março de 1933. Borrou. Rec. 370.

(25) 30 de novembro de 1946, Faure, S, 1946 — 3.37 nota de Benoit.

(26) 28 de abril de 1938. Comuna de Niliana. Rec. 377.

regras do Código Civil aplica de fato as regras gerais da interpretação (27) no que se refere mais ao elemento volitivo do que ao conteúdo formal do contrato. Assim o art. 1.156 do Código Civil: "Deve-se nas convenções pesquisar qual foi a intenção comum das partes contratantes ao invés de se prender ao sentido literal dos termos" inspira numerosas decisões que invocam "a intenção comum das partes". (28) Do mesmo modo o juiz aplica o princípio segundo o qual "tôdas as cláusulas das convenções se interpretam umas pelas outras, dando-se a cada uma o sentido que resulta do ato inteiro" (art. 1.161, Código Civil (29)), a regra segundo a qual "as convenções obrigam não sômente aquilo que está expresso mais ainda a tudo o que a equidade, o uso ou a lei reconhecerem como resultantes da natureza da obrigação. Particularmente significativa é a referência ao uso. Um acórdão refere-se, por exemplo, ao "uso estabelecido em Marselha há dez anos" que "era o de não incluir os referidos fornecimentos entre aquêles que davam lugar à remessa" (30).

O juiz esforça-se por fazer prevalecer o espírito sôbre a letra do contrato. Face à contradição entre as cláusulas de um contrato, o Conselho de Estado estima que "essa divergência que provém de êrro cometido na redação de um caderno de encargos não tem *influência* sôbre a *situação* das usinas, tal como resulta de comum intenção das partes" (31). O Conselho de Estado estatui mesmo contra disposições contratuais expressas, quando as mesmas parecerem contrariar a intenção das partes. (32)

A pesquisa da intenção das partes apresenta todavia caracteres originais em confronto com o direito privado. O Conselho de Estado esforça-se por interpretar o contrato no sentido mais favorável ao interesse geral, o que vale dizer muitas vêzes, mas não sempre, a favor da administração. Como escreveu o Deão Hauriou: "Uma convenção administrativa é sempre mais ou menos relativa à execução de um serviço público ou de uma

(27) De Laubadère — "Traité des Contrats Administratifs", t. II. Peguignot: "Théorie Générale des Contrats Administratifs". D.C.A. fascículo 18, 510.

(28) 21 de janeiro de 1944. Rec. 23, 13 de junho de 1945, Gasnot, Rec. 19.

(29) 21 de janeiro de 1944, précipitado.

(30) 11 de julho de 1944, Razimband, Rec. 198. v. igualmente 8 de julho de 1927, Lecamus, Rec. 765.

(31) 5 de janeiro de 1951. Comuna d'Esparron, Rec. 3.

(32) 5 de novembro de 1937, Depart. des Côtes du Nord, 1938 III. 46. notas A-H "o meio escolhido pelos signatários da transação não respondeu ao seu objeto essencial e ... não se poderia sem desconhecer a vontade certas das partes no momento do contrato ater-se a uma estrita aplicação da fórmula de revisão contida no instrumento particular.

obrigação administrativa... Resulta dessa circunstância que a convenção ainda que sinalgmática não pode ser interpretada com seus elementos, próprios ou se se quiser, que a situação não é dominada exclusivamente pelos termos do contrato, mas também pelas exigências do serviço público ou pelas da operação administrativa". (33) Eis por que o juiz administrativo coloca acima das estipulações contratuais tôdas as regras relativas ao bom funcionamento e à continuidade do serviço público. Invocando por ficção a vontade presumida das partes, êle edita, em realidade, obrigação de que algum contratante não havia cogitado. A chamada jurisprudência da imprevisão ilustra de maneira significativa essa atitude jurisprudencial. Diante de uma situação imprevista, o juiz impõe às partes um reajustamento contratual, assegurando a continuidade do serviço público. (34) Na ausência de tôda e qualquer disposição contratual, considera que o poder público não poderia ter transigido sôbre a obrigação de salvaguardar o interêsse geral e que êle possui o poder de infligir sanções ao contratante privado (31 de maio de 1907, *Deplanque*, D. 1907, 3.81, concl. *Romieu*). Da mesma forma, quando invoca a vontade das partes de manter o equilíbrio financeiro do contrato ou impõe a indenização de encargos imprevistos, o juiz cria, sob a capa da interpretação da vontade das partes, estipulações novas. (35)

(33) Nota ao S. 1915-3-17 sôbre 27 de junho de 1913. Estado c/ville de Toulouse.

(34) 30 de março de 1916. Companhia Geral de Iluminação de Bourdeaux. S. 1916:3.19, nota de Hauriou.

(35) A. de Laubadère, obra cit., tomo II, p. 16.

CHARLES DEBBASH — Professor da Faculdade de Direito e Ciências Econômicas de Aix-en-Provence, in «La Revue Administrative» — 125 set./out. de 1968, págs. 555/559. Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes.

O Servidor Público no Judiciário

WALDYR DOS SANTOS

II — PROCESSO ADMINISTRATIVO

E necessário processo administrativo, com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso" (Súmula 20; RE 53.307-RS, *in DJ* 23-6-65, pág. 1.510; RE 10.786-SC, *in DJ* 3-4-63, pág. 766; RE 33.577-SE, *in DJ* 24-11-65, pág. 3.317).

Assim como, pela atual Carta Política (art. 103), "a demissão somente será aplicada ao funcionário: I — vitalício, em virtude de sentença judiciária; II — estável, na hipótese do número anterior, ou mediante processo administrativo, em que se lhe tenha assegurado ampla defesa".

Assim, foi firmada pelos Tribunais a orientação de que "funcionário, com mais de cinco anos, não pode ser demitido sem prévio processo administrativo" (RMS 14-953-MG, RTJ, volume 37, pág. 18). E no Tribunal Federal de Recursos: "O funcionário estável não pode ser dispensado ou demitido senão em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo" (Agravado em Mandado de Segurança AMS 1.458-PR, *in DJ* 25-9-64, Apenso pág. 803; AMS 15.478-PR, *in DJ* 14-2-64, Apenso, pág. 166).

Por isso, "a simples *sindicância* reservada, em que o servidor não foi ouvido, não autoriza a demissão" (AMS 47.661-GB, *in DJ* 24-2-67, pág. 337).

O Judiciário não admite também que "funcionário em estágio probatório seja sumariamente demitido" (RE 51.077, *in DJ* 18-4-63, pág. 954; RMS 14.581-RJ, *in RTJ*, volume 33, pág. 337; RE 46.500-PE, *in RTJ*, volume 24, pág. 324), consubstanciando em Súmula 21:

"Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade".
(Nesse sentido os julgados: Agravado de Instrumento

38.085-DF, *in DJ* 20-2-67, pág. 227; RMS 16.743-RJ, *in* 15-9-67, pág. 2.857; RMS 15.083-RJ, *in* 30-3-66, pág. 989; RE 47.539-SP, *in* 17-12-63, pág. 4.441; RMS 15.154-SP, *in* RTJ, volume 36, pág. 541; RMS 13.122-RJ, *in* RTJ, volume 35, pág. 158).

O Estágio Probatório é considerado como a estabilidade relativa (RE 14.533-MG, *in DJ* 23-4-64, pág. 1.508 e RTJ, volume 33, pág. 328) .

Assistimos à reação do Judiciário às demissões em massa, decretada em 1961, por manifestação do STF e TFR:

“Nomeação regular para cargo isolado de provimento efetivo. A demissão não fica ao arbitrio da autoridade, mas depende, em face do estágio probatório, da apuração das qualidades negativas do funcionário para desempenho do cargo” (RE 47.539-SP, *in DJ* 5-3-64, Apenso, pág. 65; RE 57.223-DF, *in DJ* 22-4-65, pág. 800; RE 56.975-DF, *in DJ* 22-4-65, pág. 799 e RTJ, volume 32, pág. 437; RE 56.596-DF, *in DJ* 22 de abril de 1965, pág. 799; Ag. 35.417-DF, *in DJ* 15-9-65, pág. 2.404; RE 56.596-DF, *in* RTJ, volume 32, pág. 435; MS 9.150-DF, volume 23, pág. 109 (maioria) .

“Demissão em massa. Reintegração. O servidor demitido ilegalmente, como se verificou em fevereiro de 1961, tem direito a ser reintegrado, sem perda de quaisquer vantagens”. (AMS 43.963-GB, *in DJ* 18-4-66, pág. 1.214; Apel. Civ. 21.580-DF, *in* 18-4-66, página 1.216; Ap. 21.658-GB, *in* 21-3-67, pág. 667 — maioria; Ap. 51.940-GB, *in* 22-5-67, pág. 1.472; Ap. 22.548-DF, *in* 22-5-67, pág. 1.482 — maioria) .

O conceito de “ampla defesa”, nos dois mais altos Tribunais, se apresenta com a mesma delimitação.

No STF (RE 49.016-PE, *in DJ* 20-12-62, Apenso, página 864),

“Assegurar ampla defesa, durante o curso do processo administrativo, é submetê-lo às fases de que trata a lei vigente do direito de defesa, concedido ao funcionário; isso não implica a necessidade de imprimir ao inquérito administrativo o mesmo rito do processo contraditório, garantido ao acusado criminalmente (artigo 141, § 25, da Constituição Federal)” (Ribeiro da Costa) .

"Necessário é que se garanta ao acusado ampla defesa, mesmo quando citado no curso do processo, ou após a coleta das provas, ao funcionário se garantirá o direito de reinquirir testemunha, apresentar novas provas, etc." (VICTOR NUNES LEAL).

E, ainda (RMS 8.483, in *DJ* 2-9-61, pág. 1.842),

"Não há cerceamento de defesa do funcionário pela não inquirição de testemunhas cujo depoimento não requereu.

Não é obrigatória a citação do servidor no início do processo, embora nêle possa intervir em qualquer fase". (Victor Nunes Leal).

No TFR (Apelação Cível 13.034-GB, in *DJ* 14-5-65, Apenso, pág. 211).

"Então sômente pelo fato de algumas testemunhas terem aludido ao gênio irascível, intratável do acusado, a comissão de inquérito, apesar de ter concluído que o apelado jamais portou armas em serviço, acrescentou que "se, entretanto não se caracterizou o porte de arma no trabalho, positivou-se, todavia, que o servidor persiste em não observar as normas de trabalho adotada..."

"Houve, assim, um evidente cerceamento de defesa, impossibilitando a que o funcionário se defendesse de outras imputações que se lhe fizeram no Relatório" (Godói Ilha).

"... há um paralelismo entre inquérito administrativo e o processo judicial, embora não sejam rigorosamente as mesmas as formalidades, especialmente depois da Constituição de 1946, que exige para a realização dêsse inquérito amplitude de defesa, e uma das condições de defesa ampla é a formação de um contraditório, constante de uma acusação certa ou de atos incriminados que serão apurados no curso do inquérito". (Oscar Saraiva).

Ainda, "é nulo e não pode sustentar ato demissório o inquérito administrativo em que se não tenha ensejado ampla defesa ao acusado, inclusive quanto ao direito de contraditar a testemunhas". (Ap. 13.034, in *DJ* de 14-5-65, Apenso, pág. 211 — maioria).

Se a citação do servidor não é obrigatória, no início do processo (RMS 8.483-RJ), ela constitui imposição essencial, para a apresentação de defesa, sendo sua omissão causa de nulidade do processo:

"A citação pessoal da parte que tenha endereço certo, conhecido, constitui imposição tanto de direito comum como o de especial.

"A citação edital mandada fazer por razões de mera comodidade com infringência de normas legais expressas e cerceamento do direito de defesa da parte, conduz à consequência de nulificar o processo administrativo". (Ministro Moacir Catunda — TFR, *Apelação Cível 21.728-GB, in DJ de 13-11-67, pág. 3.741*).

Há de se entender que a citação por edital sômente será válida, após a verificação da impossibilidade da citação pessoal, isto é, a procura do servidor no endereço que obrigatoriamente deveria constar de seu assentamento funcional, porque até o endereço eventual tem que ser declarado (arts. 87 e 96 da Lei nº 1.711, de 1952).

"Se após ultimada a instrução do processo administrativo, foi feita a citação do indiciado para que apresentasse sua defesa, respeitado está o disposto no artigo 222 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, o qual não contém ofensa ao princípio do contraditório". (AMS 45.447-RJ, *in DJ 22-5-67, página 1.467*).

"Citação por edital. Nulo o processo administrativo que, após a citação por edital, culminou com a exoneração de servidor por abandono de emprego, se, comprovadamente, estava êle em lugar certo e, ainda, tinha estabilidade". (AMS 42.249-DF, *in DJ 17-2-67, pág. 213*).

A irregularidade no processo administrativo tanto pode ser superada no processo judicial (MS 42.920-DF, STF, *in DJ 8 de junho de 1966, pág. 1.977*), como remediada mediante concessão de segurança (TFR, AMS 30.551-PR, *in DJ 29-4-66, pág. 1.369*).

"A demora na terminação do julgamento não implica em nulificação do processo administrativo, ainda mais quando causada em parte pelo próprio demitido e em parte pelo vulto do que havia a perquirir, investigar". Assim decidiu o TFR, por maioria de votos, na decisão dos Embargos à *Apelação Cível 12.118-DF, DJ 18-9-64, Apenso, pág. 775*).

São causas da nulidade do processo:

a) a inobservância de formalidade essencial, prejudicando o acusado (AMS 33.150-SE, *in DJ 16-9-66, pág. 3.137*);

b) a coação, mesmo moral, sofrida pelo paciente (Apelação Cível 11.702-DF, *in DJ* 17-12-65, Apenso, pág. 572);

c) a participação na Comissão de Inquérito, de funcionário interino (STF, RE 59.059-MT, *in DJ* de 24-8-67, pág. 2.545). O TFR aceita a participação de interino como vogal (Ap. Cív. 14.520, *in DJ* 17-3-65, pág. 380), assim como entende:

“Pelo primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União somente os secretários das comissões de inquérito poderiam ser funcionários sem segurança da estabilidade; no Estatuto atual desapareceu a discriminação”.

“O Estatuto atual diz que se admite que a comissão possa ser composta de três funcionários ou extranumerários”. (AMS 25.762-DF, *in* 11-6-63, página 1.699).

Constitui direito:

a) líquido e certo, o de vista da parte em processo administrativo (MS 7.271-DF, MM TFR, *in DJ* 13-3-64, Apenso, página 257 e AMS 25.796-CE, *in DJ* 12-5-67, pág. 1.360);

b) a devolução de documentos, juntos a processos administrativo (AMS 33.358-GB, *in DJ* 6-5-65, pág. 1.473).

A requisição de processo administrativo, por parte do Juízo, suspende, em princípio, o prazo para a contestação (Ap. Cív. 13.963-PR, *in DJ* 30-8-63). Uma vez efetivada a requisição, não importa ela na anexação do processo administrativo ao judicial, cabendo ao interessado em sua requisição, somente, o pedido de certidão das peças que julgar indispensáveis à defesa de seu direito (Ap. Cív. 13.309, *in DJ* 10-12-64, pág. 4.523).

O inquérito administrativo pode ser repetido, conforme entende o Egrégio Tribunal Federal de Recursos:

“Não tem apoio legal o mandado de segurança interposto com o fim de impedir a instauração de inquérito administrativo, sob alegação de já haverem sido realizados outros inquéritos destinados à apuração de crime”. (AMS 31.816-PA, *in DJ* 30-9-66, pág. 3.347).

“O afastamento para responder a inquérito autoriza apenas redução dos vencimentos, mas não suspensão do pagamento respectivo” (AMS 31.886-AM, *in* 21-10-66, pág. 3.689; Apel. Cív. 20.929, *in* 18-11-66, pág. 4.038, maioria).

Com relação aos inquéritos administrativos cumpre ao Judiciário examinar a competência da autoridade, a observância das

formalidades legais e o respeito aos limites da penalidade legalmente prevista (RHC 40.196-SC, in DJ 12-12-63, Apenso, página 127; Agr. Inst. STF 29.332, DJ 16-7-64, pág. 2.368; Ap. Civ. 15.902-GB, in DJ 18-6-55, Apenso, pág. 283; Res. 166-GB, DJ 26-6-64, Apenso, pág. 510; Ap. Civ. 13.428-DF, DJ 13-12-63, Apenso, pág. 251; AMS 48.484-PR, DJ 14-10-66, pág. 3.564).

“Princípio da vinculação ao preceito legal. A in conformidade do ato administrativo com a lei, que prevê ato repressivo diverso do que sai praticado, com base nos fatos apurados, autoriza a declaração da ilegalidade do mesmo ato”. (Apel. nº 20.837-MG, DJ 1-11-67, pág. 3.616).

III — PENALIDADES

Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público (Súmula nº 18).

Assim, “a sentença absolutória no processo criminal por não existir prova para a condenação, não impede o procedimento disciplinar na instância administrativa” (ERE 50.886-SP, RTJ 141/552 — votos contrários de VB, HL e VNL).

Mas, a absolvição em processo criminal em que não se apurou falta residual, deve acarretar a reintegração do funcionário público demitido (RE 61.416-PE, RTJ 45/792).

Também, o julgamento criminal que absolve por falta de provas não impede processo administrativo nem que, com base nesse processo, a Administração Pública destitua o funcionário encontrado em falta grave (Ag. 27.358-SP, DJ 18-4-63 Apenso, p. 170; RE 61.568-PE, DJ 17-5-68, p. 1.755).

Por sua vez, o *habaes corpus* contra ela (punição) só poderia caber por incompetência da autoridade, inobservância das formalidades legais que deveriam preceder a imposição da pena, limites legais, etc., não para apreciar o merecimento do ato, sua justiça ou injustiça (RHC 40.196-SC, DJ 12-12-63, Apenso, p. 127).

Da mesma forma, descabe o mandado de segurança contra aplicação de pena disciplinar a servidor, a menos que na medida se argúa a incompetência da autoridade ou a inobservância de formalidade essencial do processo administrativo (RMS 18.656-SP, DJ 25-10-68, p. 4.403).

Porque, contra a aplicação de medida disciplinar, não cabe mandado de segurança (art. 5º, Lei 1.533-51) (RMS 16.796-PI, DJ 4-11-68, p. 4.556).

Assim como a sanção administrativa aplicada ilegalmente não é sanável por *habeas corpus* nem o vício de punição disciplinar se transfere ao processo criminal (RHC 45.207-PR, DJ 3-5-68, p. 1.494).

Já o Tribunal Federal de Recursos entende:

"A função do Poder Judiciário, na apreciação das sanções disciplinares impostas pela Administração Pública, não se limita ao exame dos seus aspectos formais de legalidade, mas vai ao mérito, apreciando da justiça e da adequação da pena". (Ap. 15.902-GB, DJ 18 de junho de 1965, Apenso, p. 283).

Igualmente, ainda,

"Ao Poder Judiciário, quando provocado, cabe conhecer e decidir sobre os resultados de inquéritos administrativos destinados à demissão de funcionários, não apenas quanto aos seus aspectos formais de legalidade, mas sobre o próprio mérito do decidido (art. 141, § 4º, da Constituição)". (Res. 166-GB, DJ 26-6-64, Apenso, p. 510).

E o Supremo Tribunal Federal fixa jurisprudência no sentido de que o Mandado de Segurança "não é meio idôneo para se reexaminar matéria de prova em processo administrativo que se aplicou pena disciplinar por autoridade competente" (RMS 14.168-DF, DJ 29-9-65, p. 2.586; RMS 13.184-GB, DJ 22 de abril de 1965, p. 795; RMS 15.312-PR, DJ 30-11-66 (página 4.189)).

No mesmo sentido, decide o Tribunal Federal de Recursos:

"Ato disciplinar — nos termos do art. 5º da Lei nº 1.533, de 1951 — é inexamínável através de mandado de segurança" (AMS 46.687-GB, DJ 2-12-66, p. 4.242).

E, ainda,

"Não cabe mandado de segurança contra medida disciplinar, sobretudo para discutir a justiça do ato". (AMS 35.576-GB, DJ 18-4-66, p. 1.212; AMS 46.687-GB, DJ 2-12-66, p. 4.242; AMS 43.801-CE, DJ 8-5-67, p. 1.281).

Aliás, essa orientação judiciária se contém no princípio geral de que

"Ao Judiciário é defeso apreciar injustiça de ato administrativo, cabendo-lhe tão-somente reparar a ilegalidade de que se ache eivado" (RE 58.411-PE, DJ 21-9-66, p. 3.200).

E, no Tribunal Federal de Recursos:

"O Poder Judiciário aprecia o ato administrativo, mas apenas do ponto-de-vista da legalidade. A conveniência e oportunidade são áreas que a sentença não penetra". (MS 31.560-DF, DJ 28-4-64, p. 1.072; AMS 32.934, DJ 8-9-64, p. 3.210; Ap. 12.943, DJ 2-9-64, p. 3.139; Ap. 13.436, DJ 20-8-64, p. 2.950; e DJ 25-9-64. Apenso, p. 795; Ap. 12.962-GB, DJ 24-3-64, p. 623; AMS 39.690-GB, DJ 22-8-66, p. 2.765).

1 — DEMISSÃO

"A demissão de funcionário público, como ato vinculado, é passível do controle jurisdicional, para aferição da existência de abuso de poder ou ilegalidade. Todavia, *in casu*, torna-se inviável esta apreciação na limitada esfera processual de *writ* por envolver questão de fato controvertida (STF MS 17.148-DF, DJ 13-10-67, p. 3.297; RTJ 43/514).

Os funcionários concursados, assim como os que por qualquer outra forma adquiriram a estabilidade, não podem ser demitidos sem prévio processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa (Súmula nº 20; RE 55.307-RS, DJ 23-6-65, p. 1.510; RE 10.786-SC, DJ 3-4-63, p. 766; RE número 33-577-SE, DJ 24-11-65, p. 3.317; RMS 14.953-MG, RTJ 37/18).

A demissão do servidor público só pode ser efetivada:

- a) pela autoridade competente;
- b) na forma prescrita em lei (RMS 12.668-GB, DJ 2 de julho de 1964, Apenso, p. 425).

Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade (Súmula nº 21; Ag. 38.085-DF, DJ 20-2-67, p. 227; RMS 16.743-RJ, DJ 15-9-67, p. 2.857; RMS 13.122-RJ, DJ 24-11-65, p. 3.315, RTJ 35/158; RMS 13.819-RJ, DJ 24-11-65, p. 3.315; RE 56.946-DF, DJ 31-3-65, p. 585; RE 54.305-PB, DJ 26-11-64, p. 4.303; RE 57.129-RN, DJ 14-9-66, p. 3.101; RE 37.212-DF, DJ 26-10-66, p. 3.748; RMS 14.581-RJ, RTJ 33/337; RE 46.500-PE, RTJ 24/324; RE 56.596-DF, RTJ 32/435).

No mesmo sentido, o Tribunal Federal de Recursos com as decisões: AMS 28.763-CE, *DJ* 28-4-64, p. 1.075; AMS 28.465-GB, *DJ* 28-4-64, p. 1.074; AMS 31.047, *DJ* 14-7-64, p. 2.335; AMS 35.759, *DJ* 17-3-65, p. 377; Ap. 19.700, *DJ* 23-12-64, p. 4.677.

Entretanto, "o estágio probatório não protege o funcionário contra a extinção do cargo" (Súmula 22; RMS 15.083-RJ, *DJ* 30-3-66, p. 989; RE 47.539-SP, *DJ* 17-12-63, p. 4.441; RMS 15.154-SP, RTJ 36/541).

Mesmo não tendo o inquérito, que se fez depois, apurado falta grave, houve razões de conveniência para a dispensa de uma função, que era de confiança, não estando o recorrente amparado por qualquer espécie de estabilidade (RE 59.039-DF, RTJ 42/540).

Aplicação do art. 207, item V, da Lei nº 1.711, de 1952. Nega-se provimento à apelação da sentença que julgou improcedente a ação de servidor público, demitido por ofensas físicas, em serviço, contra particular, na ausência de legítima defesa (Ap. 21.022-GB, *DJ* 25-4-67, p. 1.115).

Demissão por extorsão no exercício do cargo.

Denega-se a segurança se o ato resultou de processo regular, sem qualquer eiva ou suspeita de abuso de poder (RMS 16.405-SP, *DJ* 15-2-67, p. 182).

Funcionário público não pode ser demitido por causa de proposição apresentada no exercício do mandato legislativo (AMS 38.622-GB, *DJ* 26-10-65, p. 2.942).

2 — CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA OU DISPONIBILIDADE

Ocorre a punição de cassação de aposentadoria ou disponibilidade se ficar provado que o inativo:

I — Praticou falta grave no exercício do cargo ou função.

II — Aceitou, ilegalmente, cargo ou função pública;

III — Aceitou representação de Estado estrangeiro sem prévia autorização do Presidente da República;

IV — Praticou usura em qualquer de suas formas (art. 212 da Lei nº 1.711, de 1952).

Ao funcionário em disponibilidade, ainda, será cassada essa disponibilidade se não assumir, no prazo legal, o exercício do cargo ou função em que foi aproveitado (parágrafo único do cit. art. 212).

Entende o Supremo Tribunal Federal que o afastamento pela aposentadoria ou disponibilidade não tira do funcionário

a condição de *funcionário* (RE 28.228, Rel. Min. Nelson Hungria, Rev. Forense V 169, p. 166/7).

Já o Tribunal Federal de Recursos proclama que "não se deve considerar a disponibilidade situação idêntico à aposentadoria. Nesta, o funcionário deixa o serviço público e torna-se pensionista do Estado, ao passo que, naquela fica ao dispor do Serviço Público, apenas afastado por circunstâncias que lhe são atribuíveis. Daí porque sua situação é, em tudo, igual à do funcionário em atividade" (Min. Oscar Saraiva, Ap. 7.497, DJ 20-8-64, p. 2.949).

São decisões do Tribunal Federal de Recursos:

Cassação de aposentadoria. Prática de crime. Sem prova de fatos caracterizadores de figura penal, a que se comina pena ensejadora da demissão obrigatória do servidor público, não é possível cassar-lhe a aposentadoria, máxime quando a própria Administração foi omissa em intentar contra êle processo crime".

Neste caso, houve voto vencido que entendia que:

"Decretou-se a aposentadoria, não obstante processo administrativo em andamento, para perquirição de acusações graves irrogadas à conduta funcional do funcionário. O processo feito com amplitude de defesa, resultou positivo".

Interpostos os embargos à apelação, foram os mesmos rejeitados, por maioria, para prevalecer a decisão (AP 15.788-RN, DJ 28-8-64, Apenso, p. 698; EAp. 15.788-RN, DJ 9-9-66, página 3.045).

"Aposentadoria uma vez concedida só pode ser cassada nas hipóteses previstas na Lei nº 1.711, de 1952" (AMS 22.532-BA, DJ 13-3-64, Apenso, p. 267).

"Aposentadoria. Seu cancelamento. — Existência de denúncia criminal — A decisão administrativa que concedeu aposentadoria prevalecerá até que sentença criminal definitiva faça cessar seus efeitos" (AMS 50.235-GB, DJ 21-12-66, p. 4.476).

3 — SUSPENSÃO

Têmo-la em duas categorias: Suspensão Preventiva e Suspensão Definitiva.

A primeira é medida provisória e discricionária e a segunda, penalidade. Só no caso de aplicação dessa última é que se impõe a prévia audiência do servidor (RMS 10.991-SP, DJ 24-12-62, Apenso, p. 985).

Assim,

"Para suspensão imposta sem inquérito administrativo regular e sem defesa do acusado. Nulidade do ato" (Ag. 36.310-GB, *DJ* 27-5-66, p. 1.787).

"O funcionário suspenso, ao retornar a seu cargo, tem direito aos vencimentos correspondentes. Art. 225, § 2º, do EF" (Ag. 34.350-DF, *DJ* 17-11-65, p. 3.225).

No Tribunal Federal de Recursos a orientação tem-se firmado no sentido de que:

"Para imposição de pena disciplinar, que não ultrapasse a censura e a suspensão até 30 dias, é dispensável sindicância de forma regular; basta a simples constatação do ato violador da disciplina funcional para que tenha cabimento uma e outra". (AMS 54.247-GB, *DJ* 19-6-67, p. 1.888; AMS 31.151-RS, *DJ* 20-6-66, p. 2.167; AMS 51.980-MG, *DJ* 21-10-66, p. 3.689; Ap. 15.845-GB, *DJ* 25-8-67, p. 2.571).

"Suspensão preventiva. Quando decorridos mais de três meses desde a suspensão do servidor, sem vencimento, a comissão de inquérito sequer inicia seus trabalhos, faz o funcionário jus à segurança para compelir a administração pagar-lhe os vencimentos abusivamente suspensos". (AMS 46.293-MA, *DJ* 2-6-67, p. 1.651).

"Afastamento. — Se o período de afastamento do servidor excede o total das penas aplicadas, deve ele reassumir o cargo". (AMS 56.650-SP, *DJ* 13-11-67, p. 3.736).

"A pena de suspensão não pode ultrapassar o limite de 30 dias fixados pelo art. 215 da Lei nº 1.711, de 1952". (AMS 29.456-GB, *DJ* 19-12-63, p. 4.493).

4 — PRISÃO ADMINISTRATIVA

Os objetivos das duas penas: Prisão Administrativa (artigo 214, L. 1.711-52) e Suspensão Administrativa (art. 215) são diferentes. A prisão administrativa é medida de proteção à Fazenda Nacional, enquanto a Suspensão Preventiva visa a afastar o funcionário do serviço a fim de que não possa influir na apuração da falta disciplinar cometida.

Durante o período da prisão administrativa não pode o funcionário receber os vencimentos ou vantagens do cargo, salvo se reconhecida posteriormente sua inocência. Quando ao servidor suspenso preventivamente, não há inconveniente que lhe seja pago o vencimento durante o período. Já no caso da prisão preventiva, pronúncia por crime-comum ou denúncia por crime

funcional ou ainda condenação por crime inafiançável em processo no qual não haja pronúncia, perceberá um terço (1/3) do vencimento, com direito à diferença, se absolvido (art. 122, III, Lei 1.711-52; Par. CGR 339-H, de 24-5-66 — DO 23-6-66, p. 6.800/1).

"Prisão administrativa decretada por autoridade competente e comunicada ao poder judiciário, obedecidos os pressupostos do art. 214 do EF, não há ilegalidade a ser sanada por meio de *habeas corpus*" (HC 42.556-DF, DJ 4-11-65, p. 3.034, RTJ 34/596).

E esclarece o Tribunal Federal de Recursos, "instalada a Justiça Federal (Lei 5.010, de 30-5-66), ao titular local, deve ser encaminhada a comunicação (RC 120-GB, DJ 7-2-67, p. 225).

"O funcionário público sob prisão preventiva. — Direito à percepção de um terço". (AMS 46.904-PE, DJ 22-5-67, página 1.468).

"Durante a suspensão preventiva legítima, deixa o funcionário de perceber remuneração, em homenagem ao princípio de que não há direito ao vencimento sem o efetivo exercício do cargo". (AMS 52.807-PR, DJ 2-4-67, p. 1.211).

"Prisão administrativa; é competente para determiná-la diretor de repartição". (RHC 1.356-SC, DJ 31-8-65, p. 2.197).

"O Diretor do DNER tal o preceito do art. 214 do Cap. VI do EF pode decretar a prisão administrativa de seus funcionários em casos previstos em lei". (HC 1.478-PA, DJ 16-9 de 1966, p. 3.136).

"Entendimento do art. 214 do EF. Reconhecimento da legitimidade da prisão, decretada dos indícios veementes de lesão ao Patrimônio Nacional". (HC 1.253, DJ 1-6-65, p. 1.252).

"Prisão administrativa tem prazo máximo improrrogável: noventa dias (L. 1.711, art. 214, § 2º)". (RHC 1.472-GB, DJ 21-10-66, p. 3.681).

"Prisão administrativa decretada por administrador de entidade autárquica (Caixa Econômica de São Paulo). Legitima-se no caso a aplicação do art. 214 do EF". (RHC 1.121-SP, DJ 30-9-63, p. 3.228).

"Concede-se a ordem quando a prisão administrativa é decretada por autoridade incompetente". (RHC 1.279, DJ 20-4-65, 785).

"Prisão administrativa. Não deve atingir o receptador, se a receptação constitui crime autônomo". (HC 931-PI, *DJ* 8-1-64, Apenso, p. 12).

"Não supre o depósito em molde a invalidar o decreto de prisão administrativa, a alegação da existência de seguro-fiança capaz de cobrir o alcance. Inteligência do § 2º do art. 650 do Cód. de Proc. Penal". (HC 1.508-PR, *DJ* 14-10-66, p. 3.557).

III — PENALIDADES

5 — ATOS INSTITUCIONAIS

A demissão com base no § 1º do art. 7º do Ato Institucional nº 1 está excluída da apreciação judicial (MS 14.611-DF, *DJ* 8-3-67, p. 487-HL; MS 14.818-DF, *DJ* 8-3-67, p. 487; MS 14.830-DF, *DJ* 8-3-67, p. 487; MS 14.983-DF, *DJ* 16-3-67, p. 576; MS 14.866-DF, *DJ* 8-3-67, p. 487; MS 14.884-DF, MS 14.914-DF, MS 14.917-DF, MS 14.943-DF, MS 15.014-DF e MS 15.904-DF, *DJ* 8-3-67, p. 488; MS 14.902-DF, *DJ* 29-9-67, p. 3.089).

Mandado de Segurança contra ato do Presidente da República, baseado no art. 7º, § 1º, do A.I. de 9-4-64. Atos dessa natureza estão excluídos da apreciação judicial, pelo art. 19, § 1º, do A.I. nº 2 (MS 14.750-DF, *DJ* 23-3-66, p. 868; MS 14.755-DF, *DJ* 23-3-66, p. 868; MS 16.482-MG, *DJ* 31-8-66, página 2.920; MS 14.875-DF, *DJ* 12-10-66, p. 3.509).

Exclusão da apreciação judicial — A.I. 2, art. 19, I, e artigo 173, I, da CF de 1967; MS 14.899-DF, *DJ* 26-4-67, página 1.134; 14.897-DF, *DJ* 26-4-67, p. 1.134; RTJ 41/317; 14.951-DF, *DJ* 26-4-67, p. 1.134; 14.944-DF, *DJ* 19-4-67, página 1.038; 14.930-DF, *DJ* 12-4-67, p. 934; 14.861-DF, *DJ* 12-4-67, p. 934, RTJ 41/437; 14.938-DF, *DJ* 10-5-67, p. 1.316.

Servidor demitido com base nos Atos Institucionais. — A regra do art. 173 da Constituição de 1967 abrange os atos praticados sem observância das formalidades previstas no Decreto nº 53.897, de 1964.

Esta a jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos (AMS 26.963-SP, *DJ* 20-11-67, p. 3.852; AMS 26.881-SP, *DJ* 22-9-67, p. 2.976; AMS 26.882-SP, *DJ* 29-9-67, p. 3.095).

Observância dos requisitos formais para validade dos atos decorrentes do exercício transitório do poder revolucionário. Interpretação do art. 7º e § 4º do A.I. 1, bem como do art. 5º do Dec. 53.839-64 (RMS 16.247-SP, RTJ 40/516).

O acórdão objeto do presente recurso ordinário circunscreveu ao exame das formalidades extrínsecas, em obediência à regra insita no § 4º do art. 7º do A.I. 1 (RMS 16.870-RJ, 17.058-AM, *DJ* 3-5-68, p. 1.490).

Contratado pelos termos da legislação do trabalho que passou, de acordo com a Lei nº 4.242-63, à condição de servidor público, pode ser demitido na conformidade com o Ato Institucional (MS 14.910-DF, *DJ* 27-6-67, p. 2.013, RTJ 41/800).

A aposentadoria do funcionário, de acordo com o A.I. 1, não importa na aposentadoria previdenciária, se não atendidas, para esta, os requisitos previstos na legislação especial (RMS 18.794-GB, *DJ* 13-9-68, p. 3.556).

ATOS INSTITUCIONAIS — APLICAÇÃO PELOS GOVERNADORES

O Poder Judiciário tem fixado jurisprudência no sentido da possibilidade do seu controle jurisdicional limitar-se ao exame de formalidades extrínsecas, com relação à aplicação dos Atos Institucionais pelos Governadores, vedada, entretanto, a apreciação dos fatos que a motivaram, bem como de sua conveniência ou oportunidade.

Êsse o sentido das decisões:

"Dou provimento, em parte, ao recurso, para que o Tribunal de Justiça aprecie o pedido como fôr de direito. Já temos decidido que a vedação do A.I. 2, art. 19, II, não alcança os atos dos Governadores dos Estados: RMS 15.291 (23-9-65) RTJ 35/390; RMS 16.258 (4-10-66) RTJ 39/7; RMS 16.247 (27-10-66) RTJ 40/516; RMS 16.565 (28-11-66) RTJ 40/518; RMS 15.335 (2-12-66) RTJ 40/656; RMS 16.400 (28-11-66) RTJ 41/331; RMS 16.545 (14-10-66) RTJ 40/7; RMS 16.111 (10-10-66) RTJ 40/295; RMS 15.835 (28-11-66) RTJ 40/461 (RMS 17.606-AM, RTJ 44/441).

"Não estão excluídas de apreciação pelo Poder Judiciário quanto às formalidades extrínsecas, os atos dos Governadores dos Estados, baseados no A.I. 1" (RE 61.330-RN, *DJ* 15-3-68, p. 734, RTJ 44/553; RMS 16.870-RJ, RTJ 44/623; RMS 17.606-AM, *DJ* 29-3-68, p. 987).

"Não estão imunes de apreciação pelo Poder Judiciário os atos dos governadores do Estado baseados no art. 7º do A.I. 1, especialmente quanto às formalidades

extrínsecas. Só foram excluídos da apreciação da Justiça, pelo A.I. nº 2, os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Presidente da República, no plano federal, e os atos das Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, quanto à cassação de mandatos, nos planos estadual e municipal. Formalidades extrínsecas e descumpridas em investigação sumária procedida por comissão estadual de investigações. Demissão de servidor que tinha 38 anos de serviço, sem falta que o desabonasse, e pai de 23 filhos, dos quais 15 menores e sob sua dependência econômica. Recurso de mandado de segurança provido. Unânime. (RMS número 15.596-PI, *DJ* 19-12-66, p. 4.443, RTJ 39/414, *DJ* 20-2-67, p. 245).

Com a mesma orientação: RMS 15.335-PA, *DJ* 29-3-67, p. 712, RTJ 40/656; 17.070-AM, *DJ* 1-12-67, p. 4.091).

Não cabe ao Judiciário apreciar o mérito (RMS 16.543-SP, *DJ* 19-12-66, p. 4.434, *DJ* 20-2-67, p. 236, RTJ 39/350; RMS 16.689-RJ, *DJ* 1-12-67, p. 4.091; RMS 16.639-DJ, *DJ* 10-5-67, p. 1.317; RMS 16.781-RJ, *DJ* 10-5-67, p. 1.312).

Mas, "satisfeitas as formalidades extrínsecas, não há cabimento para mandado de segurança" (RMS 16.527-AM, *DJ* 19-4-67, p. 1.038; RTJ 40/666; RMS 16.871-RJ, *DJ* 24-5-68, p. 1.683; RMS 17.880-RJ, *DJ* 19-4-68, p. 1.256; RMS 16.810-RJ, *DJ* 19-4-68, p. 1.256).

"Funcionário municipal estável, demitido por ato do Governador de Estado, após investigação sumária. Incompetência do Poder Judiciário para anular o ato demissório e, em consequência, aposentar o servidor. Recurso provido, a fim de que o Tribunal de Justiça julgue o pedido nos termos do art. 7º, § 4º, do A.I. 1" (RE 59.603-SP, RTJ 45/337).

"O controle das sanções aplicadas pelo Executivo, com base no art. 7º do A.I. 1, limita-se às formalidades extrínsecas" (RMS 17.874-RJ, *DJ* 4-10-68, página 4.647).

Tem entendido o Supremo Tribunal Federal que são formalidades exigidas pelo art. 7º, § 1º, do A.I. 1:

- a) a investigação sumária;
- b) notificação do funcionário para defesa e oportunidade de sua apresentação (Tribunal Pleno, RE

60.485-RN, RTJ 43/623; e RMS 16.874-RJ, *DJ* 31-5 de 1968, p. 1.983; e RE 61.320-RN, *DJ* 8-3-68, página 635); e

c) ato de demissão de autoridade competente.

Por outro lado, entendido também que:

"Ato Instiucional nº 1. Sua aplicação aos Estados. Medida de exceção. Dificuldade de estabelecer os limites da ação judicial. Não provimento, por não haver direito líquido e certo". (RMS 17.874-RJ, *DJ* 24-5-68, p. 1.864).

"Punição aplicada por Governador de Estado. Apreciação do ato pelo Judiciário. Problemas complexos e matéria de fato que devem ser examinados pelas vias ordinárias." (RMS 15.834-RS, *DJ* 19-4-67, página 1.038, RTJ 40/461).

"Inobservância de formalidades extrínsecas pela Comissão de Investigação. Cerceamento de defesa" (Min. Adalício Nogueira) — RMS 18.295-GB, *DJ* 3-5-68, p. 1.491.

"Improcedência da alegação de cerceamento de defesa segundo o Decreto 53.897-64" (Min. Aliomar Baleeiro — RMS 16.869-RJ, *DJ* 26-5-67, p. 1.526.

Aposentadoria. Ato Institucional. Aplicação do Governador de Estado. Defesa garantida pelo direito federal e pelo estadual. Anulação do ato por inobservância de formalidades".

"Seria, pois, facilimo ao Estado comprovar que o recorrido fôra intimado para se defender. Como transferir êste ônus ao servidor que teria, então, de fazer prova negativa?"

(Tribunal Pleno — RE 60.485-RN, RTJ 43/623).

"O art. 7º do A. I. 1 dava ao Governador do Estado o poder de aplicar as sanções nêle previstas aos servidores vitalícios e estáveis. Não permitia, entretanto, aplicar, como sanção, a reversão ao serviço ativo, para depois demitir o funcionário". Isto constituiria violação do próprio Ato Institucional. Deu-se, assim, provimento ao recurso do funcionário atingido pelo excesso de poder. (RMS 16.427-SP(RTJ 43/797).

Não há dúvida também de que os titulares das garantias constitucionais ou legais da vitaliciedade e estabilidade podem ser demitidos ou dispensados, postos em disponibilidade, aposen-

tados, transferidos para a reserva ou reformados, com vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço (A.I. nº 1, art. 7º, § 1º) (Min. Aduatto Lúcio Cardoso — RMS 17.720-GO, *DJ* 20-9-68, p. 3.699).

Assim é que "o controle judicial da legalidade de demissão com base no Ato Institucional nº 1 era restrito à observância das formalidades extrínsecas dentre as quais a defesa efetiva do acusado". Entendendo, entretanto, que "não vicia a demissão o obstáculo criado à defesa pelo próprio acusado, que, sendo funcionário, não foi encontrado na repartição nem em sua residência, apesar de aí procurado por vezes". Mas teve a defesa feita por curador dativo da Ordem dos Advogados. (Min. Aliomar Baleeiro — RE 63.752-DF, *DJ* 27-9-68, p. 3.833).

Reconhece-se a inexistência de diretório líquido e certo em pedido de segurança para impedir o preenchimento de vaga decorrente da aposentadoria do Magistrado, decretada com fundamento nos arts. 7º, § 1º, e 8º. (RMS 16.542-SP, *DJ* 3-5-68, p. 1.490).

"Demissão com base no Ato Institucional após a conclusão do inquérito com oportunidade de defesa. Provas realizadas na investigação não contestadas". (RMS 16.874-RJ, *DJ* 31-5-68, p. 1.983).

"Demissão. Ato Institucional, art. 7º. Investigação realizada pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Falta de liquidez e certeza. Mandado de segurança indeferido". (RMS 17.576-MT, *DJ* 8-11-68, p. 4.647).

"Estão excluídos da apreciação judicial as cassações de mandato de deputados estaduais, quando resultantes de resoluções da Assembléia Legislativa, tomadas no período compreendido entre 31 de março de 1964 e a data da promulgação do Ato Institucional nº 2 (27 de outubro de 1965).

Direito a certidões para defesa:

"Ato Institucional. Certidões não fornecidas pela autoridade impetrada. Mandado de segurança em que se requereu a remessa das peças recursadas, tendo sido indeferido o pedido de requisição. Acórdão anulado para que as peças reclamadas sejam pedidas à autoridade, na forma do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951" (RMS 17.440-RJ, *DJ* 31-5-68, p. 1.984, RTJ 45/224).

No próximo número: IV — Anistia e V — Crimes Funcionais.

WALDYR DOS SANTOS — Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal do DASP.

Os Redatores no Regime de Proibição de Acumular

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

A Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União), tem dois dispositivos que ensejaram, por muito tempo, controvérsias ou perplexidades em face do disposto no artigo 185 da Constituição Federal de 1946, assim expresso:

“Art. 185. É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no art. 96, nº I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário”.

Ali estavam a norma geral de proibição de quaisquer cargos públicos e os casos de exceção, de cujo postulado resultou o artigo 188 da Lei nº 1.711, de 1952:

“Art. 188. É vedada a acumulação de quaisquer cargos.

Parágrafo único. Será permitida a acumulação:

I — De cargo de magistério, secundário ou superior, com o de juiz;

II — De dois cargos de magistério ou de um destes com outro técnico ou científico, contanto que em qualquer dos casos haja correlação de matérias e compatibilidade de horário”.

Essas, as normas que consubstanciavam o regime de acumulação.

Eis que a própria Lei nº 1.711, de 1952, assim dispunha no Título VI, Capítulo Único:

"Art. 246. Função de jornalista profissional não é incompatível com a de servidor público, desde que este não exerça essa atividade na repartição onde trabalha".

.....

"Art. 265. Para efeito do disposto no art. 7º do Decreto-lei nº 7.037, de 10 de novembro de 1944, são considerados jornalistas os redatores do serviço público federal, como os da Agência Nacional.

Parágrafo único. O disposto neste artigo só se aplica aos profissionais devidamente registrados no Serviço de Identificação Profissional do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e aos portadores de diplomas expedidos pelo Curso de Jornalismo das Faculdades de Filosofia, oficiais ou reconhecidas, desde que estejam sindicalizados, pelo menos até dois anos antes da vigência desta lei".

Complementando os dados: o artigo 7º do Decreto-lei nº 7.037, de 10 de novembro de 1944, referido no artigo 265 do Estatuto dos Funcionários, assim dispunha:

"Art. 7º Não haverá incompatibilidade entre o exercício da profissão de jornalista e o de qualquer função remunerada, ainda que pública."

Fomos designados para relatar, na Comissão de Acumulação de Cargos, certo processo que cuidava da situação funcional de um Redator da Agência Nacional que pretendia continuar a exercer esse cargo cumulativamente com outro de Procurador autárquico.

Apesar de vários pronunciamentos contrários a esse tipo de acumulação não prevista nas regras de exceção à norma geral de proibição de acumular adotada na Constituição Federal e reproduzida na Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, chegamos a participar da dúvida que passou a reinar com o tumulto criado por alguns entendimentos conspícuos que davam, inclusive, pela inconstitucionalidade daquele diploma legal, embora em abril de 1954, mal ingressávamos no DASP, emitíamos, um tanto quanto timidamente, pareceres contrários à acumulação de dois cargos de Redator ou de um de Redator com outro de natureza técnica ou científica ou mesmo administrativa.

Passamos a integrar a Comissão de Acumulação de Cargos em maio de 1956, e até 1960 vimos aquêlê órgão de deliberação coletiva manifestar-se contrariamente à acumulação de cargos quando um era de Redator e o outro não fôsse de magistério. Sempre se entendeu não ser possível admitir-se regra de exceção além daquelas previstas na Carta Magna.

Ainda assim, a Comissão de Acumulação de Cargos não enfrentara o problema, com o fixar uma norma geral que pudesse ser aplicada a todos os casos pendentes.

Ao recebermos referido processo para relatar, passamos a observar com atenção maior aquêles dispositivos acima enumerados, atentando para a sua letra, abstraindo-nos de qualquer idéia preconcebida. E verificamos que não havia razão maior para tanta celeuma ou, pelo menos, para tanta dúvida e perplexidade que na verdade existiam! Por isso é que dissemos que bastava "uma leitura mais atenta para êsses dispositivos legais que a *mens legis* desponta em uma clareza meridiana sem, absolutamente, entrar em conflito com as normas que constituem o regime de acumulação de cargos".

Nossa argumentação tôda se firmou na distinção entre o regime de acumulação de cargos, que é postulado constitucional, e um regime de incompatibilidade, matéria esparsa pela Carta Magna, pela legislação ordinária, pela jurisprudência.

Acentuamos, então, que o primeiro é assunto de mera conveniência administrativa e diz respeito a uma política de administração; o segundo é matéria menos ponderável e que se situa no mundo ético.

O assunto, esclareça-se, foi examinado sob a égide da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946.

Assim é que dissemos:

"Exemplo de incompatibilidades previstas na Constituição Federal de 1946 é o constante do artigo 48, que diz:

"Art. 48. Os deputados e senadores não poderão:

I — Desde a expedição do diploma:

a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes;

b) aceitar nem exercer comissão ou emprêgo remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade

autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;

II — Desde a posse:

a) ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*;

c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal;

d) patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público”.

“A infração de qualquer desses dispositivos importa perda do mandato.

“Embora o citado artigo 48 não designasse incompatibilidades a essas hipóteses proibidas, elas o são realmente, como é óbvio, tanto que o artigo 197 da mesma Constituição Federal assim dispõe:

“Art. 197. As incompatibilidades declaradas no art. 48 etc.”.

“O mesmo assunto de incompatibilidade está previsto na Consituição Federal em seu artigo 96, que diz:

“Art. 96. É vedado ao juiz:

I — Exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário e superior e os casos previstos nesta Constituição, sob pena de perda do cargo judiciário;

II — Receber, sob qualquer pretexto, percentagens, nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento;

III — Exercer atividade político-partidária”.

“Quando a lei define qual a incompatibilidade, prevê, via de regra, a excludente, em artigo distinto, como nos casos dos artigos 49 e 51 da Constituição Federal, ou no corpo do mesmo dispositivo, como na hipótese da letra a, do item I, do artigo 48, ou no acima citado artigo 96, item I.

“Dissemos que o artigo 48 da Constituição não se refere expressamente à palavra *incompatibilidade* mas que esse dispositivo não cuida de outro assunto, tanto quanto o artigo 96, acontecendo

não raro, que o legislador confunde os dois institutos ou usa expressões impróprias como no caso do artigo 185 da Constituição, assim redigido:

"Art. 185. É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no art. 96, nº I, etc."

"Ora, no referido artigo 96, nº I, não foi prevista senão uma exceção de incompatibilidade. Na mesma impropriedade incidiu o redator da Emenda Constitucional nº 20, de 25 de maio de 1966, que deu nova redação ao artigo 185 da Constituição Federal.

"Embora por vêzes o legislador trate de ambos os assuntos englobadamente, como no caso típico do artigo 185 da Constituição Federal, não é difícil dissociar mentalmente o que diz respeito à mera conveniência administrativa, o que se situa estritamente no âmbito da ética ou da independência dos poderes, ou o que participa dos dois institutos. Foi essa conveniência administrativa que fez com que o Constituinte de 1946 fizesse uma ressalva à incompatibilidade do Juiz, para permitir que lecionasse; à do deputado ou senador que desempenhasse missão diplomática, participasse, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais, bem como fôsse investido em função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, sem perda do mandato. Foi essa conveniência administrativa que ensejou a Emenda Constitucional nº 20, de 25 de maio de 1966, no sentido de que dois cargos técnicos só seriam acumuláveis quando fôsem dois cargos destinados a Médicos.

"Ora, voltando ao fundamento legal do pedido, o artigo 246 da Lei nº 1.711, de 1952, diz: "Função de jornalista profissional não é *incompatível* com a do servidor público, desde que este não exerça essa atividade na repartição onde trabalha". E o artigo 7º do Decreto-lei nº 7.037, de 1944, a que se reporta o artigo 265 daquele diploma legal, diz igualmente: "*Não haverá incompatibilidade* entre o exercício da profissão de jornalista e o de qualquer função remunerada, ainda que pública".

"O servidor público, assim, pode ser jornalista, desde que exerça essa atividade fora da repartição onde trabalha. Se o Redator da Agência Nacional é considerado jornalista não está *incompatibilizado* de exercer um outro cargo público, porém isto não o coloca fora do regime de acumulação de cargos. Se o Redator da Agência Nacional quiser exercer um outro cargo público em regime de acumulação, há que verificar se a situação se enquadra em uma das hipóteses constitucionais, isto é, se se trata — o cargo de Redator — de cargo de natureza técnica ou científica, dentro da definição do artigo 3º do Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954 — o que já se pode dizer afirmativamente, em face de parecer do Sr. Consultor-Geral da República —, e o outro de magistério de matéria que tenha relação imediata e

recíproca com as atribuições específicas do Redator, bem como que possam ser exercidos em horários que não se conflitem, que sejam compatíveis.

"Dêse modo, a nosso ver, aquêles dispositivos legais se referiram à inexistência de incompatibilidades entre função de jornalista profissional — que tal é a de Redator da Agência Nacional — com a do servidor público, não pretendendo, com isso, criar uma exceção a mais ao artigo 185 da Carta Magna, o que seria flagrantemente inconstitucional, ou excluir a hipótese do regime de acumulação de cargos, o que daria no mesmo, em última análise".

O Professor José Medeiros, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos, sem discordar propriamente do nosso ponto-de-vista, entendeu que, como o assunto devia ser submetido ao Sr. Consultor-Geral da República, em face de dúvidas ainda existentes, seria conveniente fazer-se um histórico do tratamento dado ao assunto, desincumbindo-se êle dessa tarefa, emitindo, à guisa de voto, um fidelíssimo histórico digno de sua inequívoca competência profissional.

Assim concluiu o Professor José Medeiros o seu voto:

"Contudo, quer se trate de aplicação da norma estatutária permanente (art. 246), quer se refira à execução da norma transitória (art. 265), os respectivos destinatários ficarão submetidos, quando ocorrer acumulação de cargos, aos princípios inscritos no artigo 185 da Constituição Federal. Isso porque, conforme demonstrou o ilustre Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, a hipótese é de declaração de inexistência de incompatibilidade e não de exceção à norma constitucional proibitiva de acumulação de cargos públicos".

Nosso ponto-de-vista logrou sensibilizar a douta Consultoria-Geral da República, havendo o eminente Professor Adroaldo Mesquita da Costa emitido o Parecer nº 470-H, de 27 de janeiro de 1967, que foi aprovado, pelo Sr. Presidente da República, adotando integralmente a nossa tese, deslindando, assim, de uma vez por todas, na esfera administrativa, o verdadeiro *affaire* Redatores do Serviço Público em face do regime de proibição de acumular. (D. O. de 23-2-67).

Cumpre acentuar, por derradeiro, que se os nossos constituintes efetivamente quisessem colocar os Redatores em situação privilegiada quanto ao regime de acumulação de cargos públicos teriam tido muitas oportunidades para fazê-lo, inclusive por ocasião da elaboração da Carta de 1967. (*)

(*) CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA — Assistente Jurídico do DASP — Membro da Comissão de Acumulação de Cargos (CAC).

Por que Comunicação de “Massa”?

MODESTO MARQUES DE OLIVEIRA

A IMPORTÂNCIA DA COMUNICAÇÃO

O homem é animal social.

Cercado de semelhantes, sem eles não poderia viver. Dentro da sociedade, precisa comunicar-se, ou seja, transmitir e receber pensamentos e emoções. Sômente pela comunicação pode ajudar e ser ajudado. Sem ela, não pode cooperar. Eis a razão de considerarmos a comunicação a função mais importante do ser humano.

Não apenas o homem se comunica. Todos os seres o fazem, mais ou menos eficientemente. Quanto mais complexa a vida animal, maior necessidade de comunicação.¹ Eis por que, no homem, a comunicação é mais aperfeiçoada e, ao mesmo tempo, mais difícil. As possibilidades de êrro são maiores entre os homens que entre os animais. Nestes, a própria simplicidade ajuda à exatidão.

A comunicação torna os homens amigos. Por meio dela cada qual pode conhecer melhor seu semelhante. Não se pode amar senão aquilo que, pelo menos, se conhece. O conhecimento do próximo, pela comunicação, é a semente do amor à humanidade. Poderíamos dizer que, na perfeição da comunicação, reside o segredo da paz perpétua. Paz verdadeira, baseada na mútua compreensão e, conseqüentemente, no amor recíproco.

1. O prof. Luiz Beltrão, em aulas na UnB, mostrou a impropriedade do termo “comunicação” aplicado aos animais. A propósito encontramos no «Cadernos de Jornalismo e Comunicações», Rio de Janeiro, nº 11, jun. 1968, artigo extraído de trabalho realizado pelos alunos da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília — 1966 “A comunicação animal”. Mantemos, entretanto, o termo “comunicação” aqui, notando apenas que o usamos “*latu sensu*”.

Com a comunicação nasce a possibilidade das grandes obras coletivas da humanidade; os monumentos imponentes, os diques, os aquedutos, as pontes, os canais, as estradas, as pesquisas atômicas, os satélites artificiais, as viagens interplanetárias etc.

Como exemplo do que, unidos, podem fazer os homens, a Bíblia registra o caso da Torre de Babel. O sêgrêdo da gigantesca obra era a comunicação. Quando a divindade temeu que a Torre atingisse o céu, lançou a "confusão de línguas" e, apenas por não mais se entenderem, não puderam os homens concluir o projeto audacioso...²

Sempre foi assim e ainda hoje vemos o mesmo. Os grandes empreendimentos humanos são baseados na comunicação perfeita. A "confusão de línguas" ainda é o grande obstáculo à paz, quer na família, no comércio e na indústria, e entre as nações.

A "confusão de línguas" pode existir dentro do mesmo idioma. Isto se entende bem, se considerarmos serem as palavras apenas símbolos a que emprestamos sentido. Cada qual pode dar ao mesmo símbolo sentido diverso. "Gato" pode ser "animal feroz", para a criança; "bichinho de estimação" para a solteirona; "ladrão de carne", para a cozinheira; "êrro de máquina", para a dactilógrafa; "prato saboroso", para quem come gato por lebre; "substantivo", para o gramático; "elegância no andar", para a quer na família, quer no comércio e na indústria, e entre as nações.

Assim sendo, havendo possibilidade de "confusão de línguas" dentro do mesmo idioma, não é exagêro dizer-se que o curso de comunicação deve preceder qualquer outro de Relações Humanas ou Relações Públicas. Sim, pois ambos os cursos não passam de estudo especializado da arte de entender o semelhante para ser por êle entendido. E o entender e fazer-se entender é o objeto do curso de comunicação.

Senão, vejamos: desarmonia e desentendimento são sinônimos. Má vontade e incompreensão são sinônimos. Confusão, desordem, desorganização, conflito, greve, discussão, briga, bate-bôca, disputa, — tudo pode ser chamado de incompreensão e desentendimento. Compreender e fazer-se compreender, entender e fazer-se entender, são portanto a chave da harmonia social e da paz universal. Eis por que dissemos ser o curso de comunicação (ciência do

2. A divindade não destruiu a Torre. Isso de nada adiantaria: seria reconstruída e talvez provocasse uma guerra como a dos Titãs contra o Olimpo. A divindade foi à essência do problema: a comunicação entre os homens!

3. Temos definições próprias de Comunicação e de Relações Humanas. A primeira, Comunicação, é a "ciência do entender e fazer-se entender"; a segunda, Relações Humanas, é a "ciência do viver e conviver".

entender e do fazer-se entender)³ a base lógica de qualquer estudo de relações humanas ou públicas.

A primeira coisa a observar quando iniciamos o estudo da comunicação é que as palavras são... palavras apenas. Não significam nada em si mesmas. São apenas símbolos para representar pensamentos e sentimentos. Temos então de cuidar do sentido que *nós* damos a elas e o significado que os *outros* possam dar às mesmas. A comunicação é *transmissão* de pensamento e de sentimentos... As palavras que empregamos *transmitem* o que pensamos ou sentimos?

Os gramáticos têm a preocupação de *dizer certo*. O especialista em comunicação não cuida disso. Seu objetivo é *fazer-se entender*. O gramático, ao ler a página escrita, procura correção gramatical. O comunicador habilidoso pesquisa o sentido, o significado do que lê. Onde o gramático descobre erros de português, o comunicador procura ambigüidade.

Não quer isso dizer que a gramática não seja importante. É, e muito. A gramática é o meio mais fácil de dizer as coisas de modo a podermos ser entendidos. A gramática foi feita baseada nas comunicações eficientes do passado. Entretanto a gramática não deve ser a preocupação máxima do estudante de comunicação. É preocupação subsidiária, secundária. O que importa é transmitir exatamente nosso pensamento com ou sem gramática. O ideal será unir ambos: transmissão perfeita dentro da gramática. Assim sendo, justifica-se plenamente o título do presente trabalho: Por que técnica de comunicação de "massa"?

TÉCNICA DE COMUNICAÇÃO DE MASSA

Entre as matérias ora lecionadas no DASP encontramos: "Técnica de Comunicação de Massa".

Por que "técnica"? Por que "comunicação", no singular e "massa"? Não poderia ser "comunicações" e ao invés de "massa" não seria mais adequado "pública", "coletiva", "cultural" ou "social"?

Achamos que a denominação escolhida pelo DASP é certa e nosso atual estudo pretende apenas indicar algumas das razões para êsse ponto-de-vista, deixando aos especialistas mais minuciosos a complementação do presente trabalho.

Quanto ao termo "técnica", foi usado com seu significado científico de "conjunto de processos para execução de determinada tarefa". A palavra *processo* aí tem o sentido de "uma sucessão de mudanças, em determinado sentido, ou com determinado

fim". O técnico seria o homem que executa mudanças, ou alterações em determinado campo, num sentido ou direção tendentes a determinado fim, qual seja o de executar uma tarefa específica. Assim sendo, todo mundo é técnico *lato sensu*: certo ou errado, consegue algum resultado. Frequentemente usamos essa palavra *stricto sensu*, ou seja, significando a melhor maneira de executar determinada tarefa ou ação. De qualquer forma, quando mencionamos "técnica" estamos a referir-nos à decomposição da ação em suas partes, i.e., em processos. Por isso entende-se bem o que se quer dizer quando se fala de alguém que agiu "sem técnica". Referimo-nos, neste caso, aos que não perceberam, no todo da ação, suas componentes de "processos" conjugados em vista a um fim.

COMUNICAÇÃO OU COMUNICAÇÕES ?

Em segundo lugar achamos que o termo *comunicação* deve ser usado no singular. *Comunicações*, no plural, tem sentido ambíguo, uma vez que poderia referir-se ou confundir-se com "transportes" ou *vias de comunicação* no significado militar ou comercial das palavras. Se digo de alguém que é especialista em "comunicações", ainda não teria dito nada se não fizesse a distinção: comunicações telegráficas, rodoviárias, telefônicas, fluviais, marítimas ou... tudo isso junto, incluindo ainda correios e aviões a jato. Temos no Brasil o Ministério das Comunicações e o sentido dessa palavra "comunicações" não deixa dúvida quanto a que se refere em relação a Ministério.

Usa-se o termo "Comunicações administrativas", como no caso de matéria lecionada aqui em Brasília pela Universidade do Distrito Federal no curso de Administração de Empresas. Evidentemente o plural aí tem o mesmo sentido que damos à "comunicação" no singular. Comunicação é o ato ou fato de transferir sentido, significado, ou seja transmissão de idéias e sentimentos por palavras faladas ou escritas, ou por qualquer símbolo comum ao emissor e ao receptor. Deveria, neste caso, dizer-se então "Comunicação Administrativa"? Achamos que sim, embora o uso parça ter consagrado já os plurais. De qualquer forma, o restritivo "administrativas" torna mais preciso o sentido exato de *comunicações*, contornando assim nossa primeira objeção de ambigüidade.

Em São Paulo, Capital, existe na USP uma Faculdade de Comunicações Culturais, significando o mesmo que a Faculdade de Comunicação, de Brasília. Com todo respeito devido aos ilustres padrinhos do nome já famoso em nossos meios culturais, nesta mesma frase estamos mostrando uma imprecisão do batismo

quando falamos em "meios culturais". Qual o sentido de "cultura" que se aplica ao adjetivo "culturais" em relação a comunicações, aqui? Achamos que não foi o significado que empregariamos em "meios" ou "círculos culturais"...

Se ambigüidade apontamos no simples plural de "comunicação», que dizer então do "culturais»? Dupla ambigüidade, portanto. Mas, mesmo que se dissesse "Comunicação Cultural" ainda persistiria a ambigüidade, pois, ninguém vai negar que um relatório científico seja comunicação *cultural* e não nos parece muito apropriado chamar de comunicação *cultural* uma piada que se conta a um amigo na rua...

Entendemos que o "culturais" aí se refere a "cultura" em sentido sociológico ou antropológico. Mas, ainda assim, não nos convencemos. Seria, então, desnecessário o adjetivo, uma vez que a *lato sensu* toda comunicação entre seres humanos (incluindo a dos meios de transporte...) é uma comunicação "cultural". Bastaria então Faculdade de Comunicações, com sua ambigüidade reduzida, ou Faculdade de Comunicação, conforme Brasília recomenda.

Além desta primeira razão, pensamos que o fato de a palavra "comunicação" ter sido usada no singular por Wilbur Schramm e por expressiva maioria de estudiosos do assunto venha corroborar nosso ponto-de-vista. A Igreja também, na sua "Inter Mirifica", fala em Instrumentos de *Comunicação Social*, usando *comunicação* no singular. São autoridades respeitáveis como ciosas da precisão vocabular. Isso nos parece argumento final quanto ao singular por nós preferido.

MASSA OU POVO?

Passemos agora ao campo especial da ciência da comunicação, a "comunicação de massa", que deu origem à nossa pesquisa. Há quem não goste do termo "massa" para qualificar o tipo especial de comunicação feito por uma organização ou pessoa institucionalizada e destinada a *Indivíduos*, como receptores.⁴

4. SCHRAMM, Wilbur. "How communication works". In.: —. *The process and effects of mass communication*, Illinois, Univ. of Illinois Press Urbana, 1955, p. 18-9.

The chief source, in mass communication, is a communication organization or an institutionalized person".

"The destinations of mass communication are individuals at the ends of these channels individuals reading the evening paper, looking through the new magazine, reading the new book, sitting in the motion picture theater, turning the dial on the radio set".

A primeira objeção a *massa* vamos encontrar, indiretamente, na distinção entre *massa* e *povo* feita por muitos católicos, entre os quais citamos Jacques Maritain em trecho extraído da "Introdução à Sociologia", de Amaral Fontoura:

"O povo são almas, são pessoas humanas reunidas pelas tarefas humanas comuns e pela consciência comum do trabalho que cada qual deve fazer para ter o seu lugar ao sol com sua família, seus amigos, por uma longa experiência das fadigas e das alegrias da vida sem glória, por um capital comum de sabedoria hereditária, acumulada no espírito dos laboriosos, por sentimentos humanos, tradições humanas, instintos humanos que alimentam cada um, muito próximo da natureza, um esforço pessoal, por mais limitado que seja, de razão e de liberdade». Enquanto isso, "massa" é um conjunto amorfo de indivíduos sem discernimento e sem liberdade, joguete fácil nas mãos dos tiranos e ditadores, que os levam para onde lhes apraz, à custa da mentira, da hipocrisia e da opressão. O povo é um conjunto de homens, pensantes, conscientes e livres." ⁵

Não é preciso dizer que, a aceitar em nosso campo de estudo e pesquisa a distinção muito válida em sociologia, teríamos de concluir que o certo seria "Comunicação Popular". Não nos parece totalmente imprópria a designação que, até agora, não vimos ainda em lugar algum. Mas há, como veremos, razões ponderáveis para nos atermos a "comunicação de massa".

A primeira razão é que "massa" é mais inclusivo que "povo", sendo este uma nata ou escol dentro da massa. A segunda razão foge aos objetivos meramente terminológicos do nosso trabalho e envolve a técnica de transformar uma "massa" em "público" ou seja, — usando a palavra católica — "povo". Quando disso tratarmos, voltaremos à distinção de Maritain, mas isso será um outro estudo.

Uma última objeção à distinção seria que ser parte do "povo" ou da "massa" é assunto pessoal, particular, de fôro íntimo. Não nos preocupa, evidentemente, converter ou melhorar ninguém. E, mesmo que fôsse esse nosso objetivo, teríamos de nos dirigir à "massa" que, ela sim, precisa ser melhorada. O "povo" já é, por definição, — e não nossa definição, mas do próprio Maritain... — público seletivo. E o médico existe para o doente, como disse Cristo.

5. FONTOURA, Amaral. *Introdução à sociologia*. 4ª ed. Porto Alegre, Globo, 1966. p. 36.

COMUNICAÇÃO "SOCIAL" ?

Há quem diga que a Igreja fala em "comunicação social". Pelo menos na "Inter Mirifica" não encontramos as duas palavras separadas de outra: "instrumentos". A "Inter-Mirifica" fala em "instrumentos de comunicação social" e disso tiraram a idéia de que existiria uma "comunicação social" com o sentido exato de "comunicação de massa". Foi uma ilação apressada, *data venia*, e sem base científica. Senão, vejamos o trecho inicial da "Inter Mirifica":

(Proêmio)

(Os meios de comunicação social)

1. Entre as admiráveis invenções da técnica, que de modo particular nos tempos atuais, com o auxílio de Deus, o engenho humano extraiu das coisas criadas, a Mãe Igreja com especial solicitude aceita e faz progredir aquelas que de preferência se referem ao espírito humano, que rasgaram caminhos novos na comunicação fácil de toda sorte de informações, pensamentos e determinações da vontade. Dentre estas invenções, porém, destacam-se aqueles meios que não só por sua natureza são capazes de atingir e movimentar os indivíduos, mas as próprias multidões e a sociedade humana inteira, como a imprensa, o cinema, o rádio, a televisão e outros deste gênero, que por isto mesmo podem ser chamados com razão de *Instrumentos de Comunicação Social*.⁶

Como se vê, a Igreja define apenas os "Instrumentos" de comunicação social.

Na verdade, o termo "comunicação social" é, — e ninguém melhor que os católicos sabem disso... — muito amplo. Não abrange, evidentemente, a *communicatio idiomatum*, nem a dos vasos comunicantes ou de comunicações análogas no campo da física, química ou eletricidade ou eletromagnetismo. Mas não há dúvida de que, para haver comunicação no sentido aqui usado, precisamos de, pelo menos, duas pessoas, ou seja, a "sociedade" mínima...

Comunicação social é, por exemplo, a comunicação interpessoal chamada "face to face communication" pelos povos de língua inglesa. Comunicação social é, também, a carta que o namorado envia à namorada, ou a que o pai responde ao filho

6. "Decreto Inter Mirifica sobre Meios de Comunicação Social. In: *Documentos do Vaticano II; constituições, decretos e declarações*. Ed. bilingüe. Rio de Janeiro, Vozes, 1966. p. 561.

que estuda na capital. Os telefonemas urbanos e interurbanos são, com precisão, comunicações "sociais". Os sinais de fumaça enviados pelos índios americanos e o tam-tam das tribos africanas também são comunicações sociais e, nem por isso, são comunicações de massa.

A Encíclica foi clara: definiu apenas os *instrumentos* de comunicação social. Foi específica e exclusiva ao apontar como *instrumentos de comunicação social* as "admiráveis invenções da técnica". Entende-se disso, a nosso ver, duas coisas: que tudo é comunicação social — quando se trata de comunicação entre homens; e, em segundo lugar, que essas comunicações sociais têm instrumentos modernos hoje em dia, como resultado das admiráveis invenções da técnica.

Por que, então, o "social" a qualificar "comunicação"?

Parece-nos que o "social", aqui, tem o único objetivo de delimitar o campo amplo da "comunicação», excluindo, além dos exemplos acima citados, também o reino dos transportes terrestres, fluviais, marítimos e aéreos.

De onde surge, então, como sendo o nome "católico" do objeto de nosso estudo a tal "comunicação social"? Que não é o nome católico, parece não haver dúvida. Se o fôsse, acreditamos que McLuhan tê-lo-ia adotado. Até agora, não nos consta que o tenha empregado para referir-se a comunicação de "Massa"...

Com todo respeito que nos merecem a muita ciência e muita honestidade dos pensadores católicos, achamos que isso se deve apenas e tão-somente a um preconceito anticientífico contra a palavra "massa". No entanto, pensamos que estudo acurado do Novo Testamento poderia nos apresentar Cristo como o mais notável comunicador de *massa*, o primeiro verdadeiramente científico técnico em comunicação de massa. O Sermão da Montanha e a multiplicação dos pães provam que sabia lidar com as massas. As parábolas, idem. Mas a explicação, que delas dava aos discípulos, distinguia dentro da "massa" que o saudou na entrada de Jerusalém, o seu "povo". O poder de curar, conferidos aos apóstolos, era técnica de comunicação de "massa". Dessa "massa" extraía seu "povo" como quando disse: "Muitos serão os chamados e poucos os escolhidos..." O chamamento era para a "massa". A escolha apartava da "massa" o "povo". Mas, isso também é outro assunto. Abordamos incidentalmente o ponto apenas por nos parecer útil roteiro para quem queira pesquisar o verdadeiro sentido de "comunicação de massa" do ponto-de-vista católico, tão-somente.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Mas, continuando com a "Inter Mirifica" notamos que *uma* vez o termo comunicação vem qualificado pela palavra "pública". No trecho referente ao direito à informação achamos isto: "...a *comunicação pública* e oportuna dos fatos e das coisas possibilita a cada homem um conhecimento mais perfeito e contínuo deles, de sorte que..."

Como vemos, a única vez em que a Encíclica fala apenas em "comunicação" sem referir-se a "instrumentos de comunicação", mas à comunicação em si, não usa "comunicação social", mas "comunicação pública"... Que dizer a isso ou disso pensar?

Caldas Aulete define "público" (adj.) como sendo aquilo "que pertence ou diz respeito à *massa* geral dos habitantes de uma localidade; pertencente ou concernente ao povo; popular, etc." Estamos de novo às voltas com a palavra "povo". Não seria então mais coerente e científico, — para os que têm preconceito contra o termo *massa*... — usar Comunicação Pública? Até agora também ainda não encontramos fora da "Inter Mirifica" as duas palavras juntas...

"Comunicação Popular" ou "Comunicação Pública" seriam, portanto, duas sugestões pessoais que apresentamos (mas não aceitamos) aos que implicam com a palavra "massa".

COMUNICAÇÃO COLETIVA

Há quem queira "Comunicação Coletiva". Se fôsse ainda "comunicação para a coletividade», poderia passar, — não sem muita e válida controvérsia. Ninguém vai negar que a procissão é uma comunicação ostensiva da coletividade católica. A vaia, num teatro, é uma comunicação coletiva de suma eloquência. O riso, para o humorista bem sucedido, é uma comunicação coletiva de que o mesmo está agradando. As palmas não deixam dúvidas quanto ao que pensam, coletivamente, os assistentes.

Por outro lado, um manifesto expressando o pensamento de todos os componentes de determinado agrupamento humano é, legitimamente, comunicação coletiva. Um acórdão publicado no "Diário Oficial" não é comunicação "coletiva" dos doutos senhores Ministros do Supremo Tribunal?

Há quem não aceite "comunicação coletiva" por achar que é muito restrito. Numa sociedade existem diversas coletividades, como as minorias raciais, religiosas, políticas ou que tenham algum laço comum, como os cegos de uma região, os surdos-mudos, paraplégicos ou filatelistas e numismatas, por exemplo.

Assim sendo, seriam "comunicadores para a coletividade" e fariam comunicação "coletiva" apenas os padres, pastôres, rabinos, ulemãs, chefes ou líderes políticos, presidentes de sociedades abertas ou secretas, etc. Martin Luther King, no começo de sua carreira, seria, para êstes, um "comunicador coletivo». Seu trabalho, trazendo o problema de sua coletividade para o campo mais amplo de toda a nação, de toda a sociedade, acabou com sua carreira de comunicador coletivo para transformá-lo em comunicador... que comunicador? Comunicador de *massa*, dizemos nós.

De qualquer forma, a própria explicação do termo mostra sua imprecisão. Definitivamente não podemos aceitar "Comunicação Coletiva" para o que pretendemos significar com "comunicação de massa".

Passemos então a pesquisar o significado científico de *massa*.

AS MULTIDÕES E OS AGRUPAMENTOS ELEMENTARES

A sociedade é conjunto de indivíduos com finalidades comuns. A sociedade compõe-se de grupos naturais muito bem esquematizados por Amaral Fontoura no livro citado.⁷ Êsses grupos, além de estarem escalonados pelo número de participantes são, também, cronológicos segundo a evolução natural da vida humana. Completando ainda estas duas vantagens apresentadas pelo sociólogo brasileiro, julgamos que uma pesquisa cuidadosa poderia demonstrar que têm ainda a grande vantagem de ser um guia para os estudos culturais da evolução social, mais ou menos nos termos em que colocou o problema o dr. T. Hall, autor do famoso "The silent language".⁸

Além desses grupos naturais, diremos normais e corriqueiros, notamos que, de vez em quando, há formação de outros agrupamentos passageiros, ocasionais e sintomáticos de tensões coletivas ou aspirações comuns, mas intermitentes. Êsses agrupamentos foram estudados cuidadosamente pelo dr. Herbert Blumer e resumidos num trabalho que faz parte da coletânea de Wilbur Schramm: "The process and effects of mass communication".⁹

Entre os grupos que chamaremos de *patológicos* ou *críticos*, sem entrar na discussão destes dois termos, encontramos as multidões que podem ser: casuais, convencionais, expressivas ou

7. *Op. cit.* p. 5.

8. HALL, Edward T. *The silent language*. 2ª ed. Greenwich, Conn., Premier Book, 1963.

9. BLUMER, Herbert. "The crowd, the public, and the mass". In: SCHRAMM, Wilbur, ed. *The process and effects of mass communication*. 3ª ed. Urbana, Ill., Univ. of Illinois press Urbana, 1955. p. 363-79.

atuantes. *Multidão casual* seria o agrupamento formado em torno de uma vitrina de Natal bem decorada, ou os espectadores das evoluções da Esquadrilha da Fumaça. *Multidão convencional* seriam as pessoas que vão ao Morumbi ou Maracanã assistir ao jogo São Paulo F. C. vs. Cruzeiro. *Multidão expressiva* seria a composta de foliões de carnaval ou participantes das Escolas de Samba. A *multidão atuante* seria a que chamamos pessoalmente de *multidão hostil* por razões que ora são irrelevantes. Esta última multidão é bem caracterizada por um grupo de linchadores ou pelos participantes da Tomada da Bastilha.

Além das multidões, cita ainda o dr. Herbert Blumer outros agrupamentos elementares coletivos como o *pânico* (navio afundando); o *estouro* (como o das boiadas, quando alguém grita num teatro: "Fogol"); a *greve*, resistência passiva (*strike*), e o *quebra-quebra* ("riot"); os tribunais de justiça popular (desconhecidos, com a graça de Deus, no Brasil...), os "vigilantes" (no mais perfeito estilo de "far-west"); a *procissão* (e, no Brasil, a congada, o reizado, etc.), o *culto* ou *cerimônias* (como um enterro religioso, o funeral, a bênção ou inauguração solene de um estabelecimento); as *peregrinações* e *romarias*; o *motim* e as *quarteladas*. Tomamos a liberdade de melhorar ou, pelo menos, aumentar a enumeração do sociólogo americano.

CONCEITO DE MASSA

Mas o que nos interessa especialmente é a *massa*. Como se distingue ela dos outros tipos de agrupamentos? Ainda é o mesmo dr. Herbert Blumer, seguido por Eliot Freidson em estudo do conceito de massa¹⁰ que dão à *massa* os seguintes características:

Primeiro, seus componentes pertencem a todos os escalões da vida, de todos os estratos sociais, incluindo pessoas de diferentes posições sociais, vocações distintas, de realizações culturais variadas e de riqueza diversa.

Segundo, é agrupamento anônimo: seus membros não se conhecem, são indivíduos isolados.

Terceiro, há pouco interação entre os mesmos, pois, estão fisicamente separados, como regra geral e de poucas exceções.

Quarto, a massa é muito vagamente organizada, para não dizer "desorganizada". Portanto, incapaz de agir com a harmonia de propósitos e a unidade de ação que marcam a multidão.

FREIDSON, Eliot: "Communications research and the concept of the mass." in: SCHRAMM, Wilbur, ed. *The process and effects of mass communication*. 3ª ed., Urbana, Ill., Univ. of Illinois press Urbana, 1955. p. 380-8.

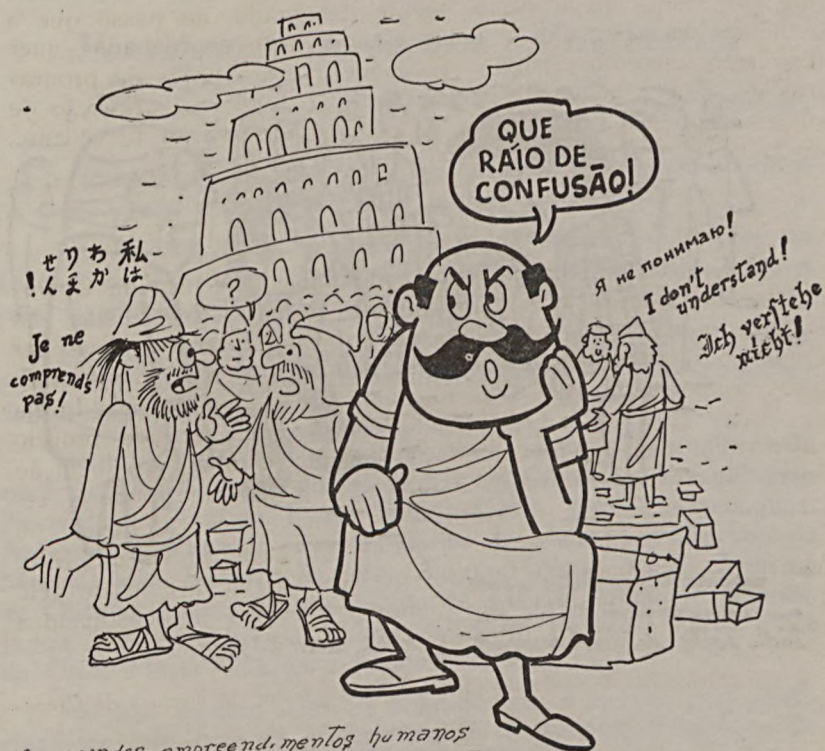
Acrescentamos às observações acima o seguinte: a massa não fornece "feedback", a não ser excepcionalmente, e exatamente quando está deixando de ser *massa* para transformar-se em público. Não vamos entrar também nesta outra questão, dizendo apenas que o "feedback", no caso especial de audiência de massa, é apenas inferencial, sendo percebido ou "adivindo" por meio de pesquisas de audiência.

Outra observação interessante seria repisar que a multidão é localizada num *espaço físico* determinado e, mais importante que isso, num *tempo* perfeitamente delimitado, ao passo que a audiência de massa não se deixa prender pelas coordenadas, quer do tempo, quer do espaço! As modernas gravações de programas de rádio e também de televisão (sim, senhores: gravação de programas de TV!) tornam absoluta a observação precedente, ao menos como regra geral para audiências de massa.

CONCLUSÕES

O DASP foi feliz na escolha do nome "Técnica de Comunicação de Massa", pois, não pretende formar "especialistas" na matéria, apenas técnicos. O termo "Comunicação" deve ser usado no singular para evitar ambigüidades e por ser o preferido pelos criadores da ciência da Comunicação e adotado pela Igreja na "Inter Mirifica". O vocábulo "massa" tem sentido próprio científico e não colide com o pensamento católico de distinção entre "massa" e "povo". A única alteração que poderia ser estudada, com reservas, seria para "Comunicação Popular" ou "Comunicação Pública", esta última com a sanção prévia da "Inter Mirifica". Achamos, entretanto, que isso seria excesso de zelo vocabular e confundiria os estudiosos católicos já acostumados com a terminologia científica. (*)

(*) MODESTO MARQUES DE OLIVEIRA — Professor de Técnica de Comunicação.



Os grandes empreendimentos humanos
são baseados na comunicação
{ perfeita



"rasgaram caminhos novos
na comunicação fácil de
toda sorte de informações." (INTER MIRIFICA)

Mensagem a Agrônomos e Veterinários

ITAGILDO FERREIRA

FORTES laços estreitam-me a Agrônomos e Veterinários, entre os quais passei a maior parte da minha vida pública.

No Ministério da Agricultura, onde exerci as funções de Diretor do Pessoal e Chefe do Gabinete do Ministro, convivi com alguns ases das duas profissões.

Recordo, no rol dos falecidos, os nomes de Henrique Blanc de Freitas, João Cláudio de Lima, Waldemar Raythe, Arquimedes de Lima Câmara.

Relembro, entre os que estão vivos, muitos dos quais ainda em franca atividade, os nomes de Miguel Cione Pardi, Guilherme Hermsdorff, Ascânio Faria, Heitor Grillo, Otávio Domingues, Argemiro de Oliveira, Taylor Ribeiro de Mello, José Bertino de Moraes, João Ferreira Barreto, Aloysio Lobato Valle, Augusto de Oliveira Lopes, Lincoln Gripp de Moraes, Domingos Abbês, Jayme Lins de Almeida, Hilton Salles da Fonseca, Paulo Fróis da Cruz, Mário Vilhena e tantos outros.

Por isso mesmo, senti-me honrado com o convite para participar, na qualidade de Veterinário ou Agrônomo honorário, do II Encontro que se realizou em Três Rios.

Não me sendo possível materializar-me no local, como seria do meu desejo, em virtude de compromisso social anteriormente assumido, julguei do meu dever ficar com os convencionais em espírito, para dar-lhes, não tanto quanto esperavam, mas alguma contribuição que não os decepcionasse.

* * *

Quero, inicialmente, enfocar a filosofia da Reforma Administrativa Federal, que constitui tema do interesse de Veterinários e Agrônomos, como pré-condição às mudanças em cadeia, a partir da reforma agrária, com o objetivo de acelerar o processo de desenvolvimento do país.

Em seguida, deter-me-ei no exame do diploma legal que instituiu os Conselhos de Medicina Veterinária, procurando alertar a classe para problemas que devem ser previamente equacionados, antes que se antolhem dificuldades insuperáveis aos seus líderes.

Não vos perturbeis, que serei breve. Se, por acaso, tornar-me monótono, reclamai a quem de mim se lembrou, esperando muito de quem pouco pode oferecer.

* * *

Os postulados do Decreto-lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967, assentam-se nos princípios da racionalização do poder consagrados na Constituição.

Assim, as diretrizes da reforma decorrem da nova orientação constitucional, que dá primazia ao Poder Executivo nas ações de natureza administrativa.

Em trabalho que se tornou clássico e que vai, novamente, emergindo do esquecimento, Mirkine Guetzévitch distingue o executivo irresponsável do executivo forte, afirmando que o primeiro é o executivo pessoal, sinônimo de ditadura, e que o segundo é o executivo criador, o executivo poderoso como necessidade técnica da democracia.

A técnica constitucional pode e deve estar a serviço do regime democrático, é o que demonstra o autor de "As Novas Tendências do Direito Constitucional".

Ao explicar que o problema da legislação moderna é de tal modo completo que está, tecnicamente, acima das possibilidades do legislativo, sendo necessário um trabalho preliminar de corpos técnicos que só o aparelho administrativo tem condições de possuir, afirma Mirkine, enfaticamente, que o poder executivo é a maior força criadora da democracia moderna.

Nesse sentido encaminhou-se o legislador da Carta de 67, com a qual a lei da reforma administrativa se acha perfeitamente acoplada.

Num país de proporções continentais, em que a República Federativa é a forma de governo mais adequada, o poder executivo somente poderá fecundar as instituições democráticas com a adoção da mais ampla descentralização de serviços, considerando que a ação estatal cresce, progressivamente, para atender a novas injunções sociais impostas pelo processo de desenvolvimento e de integração econômica.

Para evitar-se o executivo pessoal, centralizador, paternalístico, antidemocrático, essa fecundação salvadora deverá ser feita, nem que seja por inseminação artificial.

Respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição, outorgou-se ao poder executivo a competência para, mediante decretos, regular a estruturação e o funcionamento dos órgãos da administração pública federal, podendo dispor sobre a subordinação ou vinculação de serviços ou entidades, em harmonia com as áreas de propósitos dos Ministérios.

Está, assim, o poder executivo forte com o instrumental necessário para promover a descentralização, não somente pela delegação de competência, em sentido vertical, mas principalmente por meio de uma transformação de natureza funcional.

O objetivo é o de descongestionar a administração superior, liberando da rotina a ação gerencial, para que possa concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, controle e coordenação.

Com o processo de descentralização em sentido horizontal, destaca-se a personalização de serviços públicos, transferindo-se certas atividades para a área da administração indireta.

Forma-se, assim, a galáxia de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo poder público.

Os Conselhos, que vêm sendo criados com a finalidade de reger o exercício profissional, fazem parte dessa constelação de órgãos paraestatais.

Trata-se de assunto do mais alto interesse público, de competência reguladora do Estado, que, acertadamente, prefere apelar para a colaboração das próprias categorias profissionais, concedendo-lhes um *status*.

Os engenheiros agrônomos de há muito se acham filiados aos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura.

Agora chegou a oportunidade dos médicos veterinários, com a promulgação da Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968, que dispõe sobre o exercício da profissão e cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Veterinária.

E assim chegamos ao segundo ponto de enfoque desta mensagem.

* * *

Havendo esse diploma legal seguido a mesma trilha de estatutos legais congêneres, entendi que seria oportuno registrar algumas observações, que poderão facilitar a elaboração do seu futuro Regulamento, a cargo do primeiro Conselho Federal, constituído pela Sociedade Brasileira de Medicina Veterinária.

O Conselho Federal de Medicina Veterinária e seus Conselhos Regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.

Assim, declara, expressamente, o art. 10 da lei. Examinemos, rapidamente, as implicações do texto, que parece simples, à primeira vista.

O Conselho Federal e os Conselhos Regionais deverão constituir uma só Autarquia Administrativa de tipo federativo.

Trata-se de uma constelação de órgãos regionais, com relativa autonomia para certos e determinados efeitos, e que devem girar como satélites em torno de um pólo nacional, que lhes condiciona os movimentos, equilibrando o sistema.

O Conselho Federal deverá polarizar os Conselhos Regionais, que serão organizados nas unidades federadas, com o objetivo de facilitar a concretização dos propósitos com que foi instituída a Autarquia.

As autarquias, como já vimos, são entes paraestatais, que fazem parte da Administração Pública Indireta (Decreto-lei nº 200/67, art. 4º, item II, alínea a). Realizam, portanto, um serviço público, de natureza especial, com autonomia de ação. O Estado personaliza-as, outorgando-lhes gestão administrativa e financeira própria, com regalias fiscais.

Como pessoa jurídica de direito público, a autarquia é prêsa da tutela do Estado, que acompanha a sua vida, dando-lhe favores e franquias, e, simultaneamente, tomando-lhe contas. Dai o vínculo que se mantém entre as duas pessoas de direito público — a União e a Autarquia, cujos objetivos não podem ser conflitantes.

Ao dar personalidade jurídica aos Conselhos Regionais, a lei poderia tê-los vinculado ao Conselho Federal. Preferiu, entretanto, subordiná-los, como que com o propósito de estreitar o vínculo entre o núcleo e os elementos que atomizam a unidade, sem dela se perderem (art. 11).

A hierarquia, a disciplina, o princípio da autoridade são inerentes à Administração Pública. Não se compreende, portanto, que os Conselhos Regionais, que serão células componentes do mesmo organismo, possam rebelar-se contra a orientação e as decisões do centro de comando.

A rebeldia, no caso, seria um processo cancerígeno, que debilitaria a entidade, fulminando seus objetivos, o que acabaria provocando a intervenção do tutor — O Estado, responsável pelo destino da entidade.

A finalidade fundamental desta autarquia é reger e disciplinar as atividades profissionais da classe.

Ao Conselho Federal competirá a aprovação do Código de Ética. Será a instância superior, um verdadeiro tribunal de ética-profissional. Os Conselhos Regionais funcionarão como instância *a quo*, em colegiado.

Os Conselhos Regionais, para efeitos judiciais e extrajudiciais, exercerão um verdadeiro mandato legal do Conselho Federal, autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A personalidade dos Conselhos Regionais só existirá porque será alimentada e protegida pela personalidade plena do Conselho Federal.

As instituições do Direito Administrativo, acompanhando a dinâmica social, vão tomando novas formas, exigindo de todos uma constante atualização de estudos sócio-políticos.

A vertiginosa evolução social acaba atordoando aqueles que não se mantiverem vigilantes.

A velha Ordem dos Advogados do Brasil, também autarquia federativa, já não tem mais os mesmos problemas, que vêm enfrentando os Conselhos.

Esse remanso deve ser o objetivo da classe, se deseja ver prestigiada sua instituição.

* * *

Ao concluir estas considerações, é do meu dever salientar a vossa responsabilidade técnica num país como o nosso, em processo de desenvolvimento.

Temos recursos naturais em abundância, para serem transformados em riqueza. A poupança a que estaremos obrigados por injunções de natureza internacional acabará libertando-nos da ajuda estrangeira na formação do capital necessário. Resta, apenas, o fato estratégico fundamental ao progresso que são os recursos humanos adequados às demandas do largo espectro.

Ainda há poucos dias, num dos seus habituais artigos de imprensa, o velho Gudin acentuava que a Nação vale o que valem os seus quadros humanos.

John Kenneth Galbraith destaca, em "O Novo Estado Industrial", a relevância da "classe científica" no mundo contemporâneo, ávido de talentos.

Gunnar Myrdal, em "Perspectivas de uma Economia Internacional", observa que os países subdesenvolvidos necessitam de uma crescente produção de administradores, de generalistas, de engenheiros, de agrônomos, de veterinários, de médicos, de enfermeiros, de toda classe de pessoas tecnicamente adestradas.

Dos Agrônomos e Veterinários, que não se fossilizarem, vai depender o êxito da grande transformação por que passa este país, cujas estruturas arcaicas começam a fraturar, diante do ímpeto renovador das novas gerações.

Afirma Herbert Marcuse que a vantagem histórica das nações mais jovens, com o seu atraso técnico, seja a de poder saltar, queimando etapas, o estágio da sociedade afluyente, para manterem a engrenagem produtiva na exata medida das necessidades do homem.

O fato gritante é que a revolução industrial elevou alguns países a um nível de abundância que chega a afrontar todo o mundo deserdado, em que a fome, a miséria e a doença provocam a inquietação pelo desequilíbrio das condições humanas.

Nos horizontes carregados de nuvens espessas, abre-se uma janela de esperança com a revolução tecnológica, que depende dos nossos próprios recursos humanos.

Daí a magnitude da problemática do ensino e da pesquisa, para a qual fica desde já convocada a permanente atenção de Veterinários e Agrônomos. (*)

ITAGILDO FERREIRA — Diretor do Departamento de Administração Geral do Ministério da Justiça.