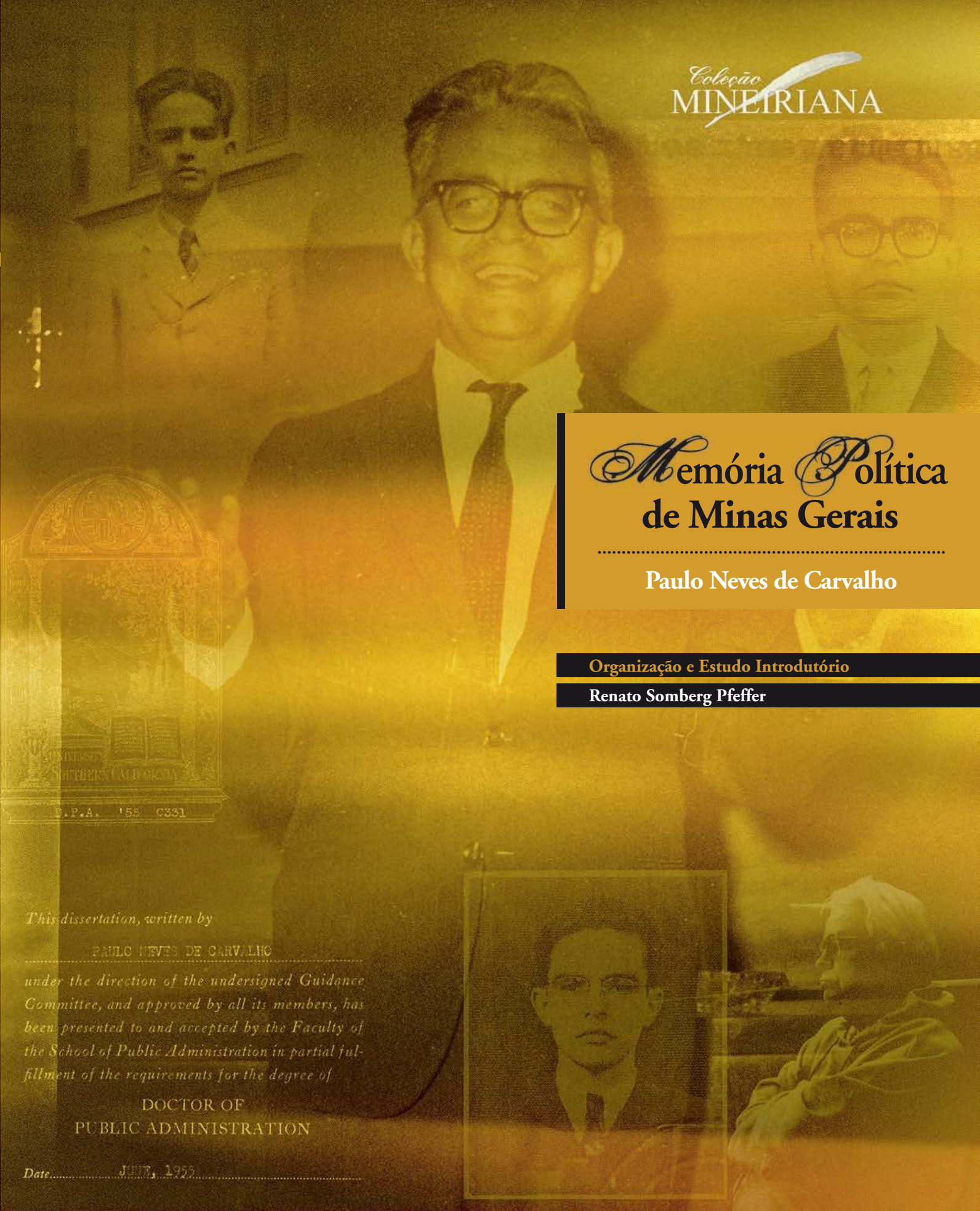
Coleção MINEIRIANA

Memória Política de Minas Gerais

Paulo Neves de Carvalho

Organização e Estudo Introdutório

Renato Somberg Pfeffer



Coleção
MINEIRIANA

MEMÓRIA POLÍTICA DE MINAS GERAIS

Paulo Neves de Carvalho

Organização e Estudo Introdutório

Renato Somberg Pfeffer

Fundação João Pinheiro
Diretoria de Políticas Públicas
Belo Horizonte 2022

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Governador
Romeu Zema Neto

Vice-governador
Paulo Eduardo Rocha Brant

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão
Luísa Cardoso Barreto

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Presidente
Helger Marra Lopes

Vice-presidente
Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretoria de Políticas Públicas
Carolina Proietti Imura
Marcos Arcanjo de Assis

Coordenação de Pesquisa em Políticas Públicas
Luís Felipe Zilli
Programa de Pesquisa Histórica e Edição Coleção Mineiriana
Maria Marta Araújo (coordenação)
Renato Somberg Pfeffer

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Maria Isabel Araújo Rodrigues

M533
Memória política de Minas Gerais [recurso eletrônico] : Paulo Neves de Carvalho / organização e estudo introdutório de Renato Somberg Pfeffer. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2022.
680 p. – (Coleção Mineiriana).
Formato: PDF

ISBN 978-65-88757-14-7 [recurso eletrônico]

1. História e política – Minas Gerais. 2. Direito administrativo. 3. Administração pública. I. Carvalho, Paulo Neves de. II. Fundação João Pinheiro. Diretoria de Políticas Públicas. III. Série.

CDU 94+32(815.1)

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula da Silva CRB-6 / 2390

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Alameda das Acácias, 70 – São Luiz – CEP 31.275-150 – Belo Horizonte/MG
Telefone: Geral: (31) 3448-9701 – Home Page: http://www.fjp.mg.gov.br

Esta obra integra a linha de pesquisa e edição Memória Política de Minas Gerais da Coleção Mineiriana da Fundação João Pinheiro e foi viabilizada graças à parceria entre a Diretoria de Políticas Públicas e a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho no contexto da comemoração dos seus 30 anos de existência e de excelência no ensino e capacitação na área da Administração Pública.

EQUIPE TÉCNICA

Organização e estudo introdutório
Renato Somberg Pfeffer

Pesquisa, transcrição e redação de notas e índices
Renato Somberg Pfeffer

Pesquisa e transcrição
Márcio Luiz do Nascimento

Redação de notas e índices
Jéssica Gonçalves Santomauro

Tradução e revisão de tradução do livro "Three Papers"
Renato Somberg Pfeffer
Karenyne de Faria Cunha

Leitura crítica
Maria Marta Araújo
Jéssica Gonçalves Santomauro

Coordenação administrativa e financeira
Gislene Aparecida de Andrade Cruz

Revisão ortográfica e gramatical e normalização
Vitória Roscoe Ramires

Design gráfico e diagramação
Nemer Fornaciari Design

AGRADECIMENTOS

Fádua Maria de Sousa Gustin, idealizadora da linha Memória Política de Minas Gerais no âmbito da Coleção Mineiriana;

Antônio Augusto Junho Anastasia, idealizador do Núcleo de Referência da Memória Professor Paulo Neves de Carvalho (Decreto Estadual n° 45.937 de 2012) e da Medalha Professor Paulo Neves de Carvalho (Decreto Estadual 45.755, de 2011);

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, coordenadora da equipe técnica do Projeto de Implantação do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho;

Ana Luiza Gomes de Araújo, Bruno Lazzaroti Diniz Costa, Evaristo Caixeta Pimenta, Maria Coeli Simões Pires, Maria Isabel Araújo Rodrigues, Maria Marta Martins de Araújo, Mila Batista Leite Corrêa da Costa, equipe técnica do Projeto de Implantação do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho;

Bruno Dias Magalhães, coordenador do Colegiado do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro pelo apoio na viabilização desta iniciativa;

Gislene Aparecida de Andrade Cruz, pela competência, solidariedade e comprometimento na gestão técnica e administrativa dos projetos da Coleção Mineiriana;

Jessica Gonçalves Santomauro, pelo profissionalismo, excelência intelectual e compartilhamento de ideias.

FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, pelo apoio financeiro ao projeto “Núcleo de pesquisa sobre a história da Administração Pública brasileira Professor Paulo Neves de Carvalho” por meio da modalidade Demanda Universal (Edital 001/2017 – Processo n. APQ-00862-17).

Coleção MINEIRIANA

MEMÓRIA POLÍTICA DE MINAS GERAIS

Paulo Neves de Carvalho

Organização e Estudo Introdutório

Renato Somberg Pfeffer

APRESENTAÇÃO

Figuras exponenciais da história política e administrativa de Minas Gerais, os patronos da Fundação João Pinheiro e da sua Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho recebem, neste ano de 2022, uma devida homenagem! As obras Memória Política de Minas Gerais: João Pinheiro da Silva e a República e Memória Política de Minas Gerais: Paulo Neves de Carvalho, editadas pela renomada Coleção Mineiriana, que é uma das iniciativas mais importantes no campo da pesquisa histórica sobre Minas Gerais.

Constituídas por documentos e textos de autoria de João Pinheiro da Silva e de Paulo Neves de Carvalho e de instrumentos de auxílio à pesquisa, com destaque para os estudos críticos que os contextualizam e ampliam as possibilidades de leitura e interpretação, as publicações são uma efetiva e preciosa contribuição para a pesquisa científica nos mais diversos campos e, sobretudo, para o ensino da Administração Pública e do Direito Constitucional e Administrativo.

João Pinheiro da Silva (1860-1908), mineiro do Serro, é um dos personagens mais relevantes da história republicana mineira e nacional, destacando-se como político, industrial, administrador público e, principalmente, por suas propostas inovadoras e pioneiras na educação, no ensino profissional e técnico e na modernização econômica e social de Minas Gerais.

Paulo Neves de Carvalho (1919-2004), nascido em São João Del Rei, advogado e administrador público, exerceu o magistério de Direito e de outras disciplinas da Administração Pública na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) por mais de 50 anos, influenciando toda uma geração de profissionais de Direito e do setor público, sendo um defensor incondicional do Estado Democrático de Direito e da justiça social no país.

As edições têm também a finalidade de demarcar os 30 anos da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, comemorados em dezembro de 2022. Uma das instituições mais longevas do ensino da Administração Pública no Brasil pós-Constituição de 1988, é símbolo de excelência e comprometimento com a formação e capacitação de gestores públicos estaduais. A Escola de Governo, juntamente com as Diretorias de Políticas Públicas e Estatística e Informações, compõe a estrutura técnica da Fundação João Pinheiro com o objetivo comum de aprimorar dia a dia as políticas públicas em Minas.

Vida longa à memória de João Pinheiro e Paulo Neves de Carvalho e às instituições, que honrosamente levam seus nomes e engrandecem, por seu efetivo papel na pesquisa, ensino, produção de informações e assessoramento governamental, o Estado de Minas Gerais.

Helger Marra Lopes
Presidente da Fundação João Pinheiro

Carolina Proietti Imura
Diretora de Políticas Públicas

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADEMG – Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
APC – Assessorias de Planejamento e Coordenação
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CDA – Centro de Estudos em Administração
CEDEC – Coordenação Estadual de Defesa Civil
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
CEMOS – Comissão Estadual de Movimentação de Safras
CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CETEC – Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CODEMIG – Conselho de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais
CODEURB – Companhia de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais
CODEVALE – Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
COETEL – Conselho Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais
COIND – Conselho de Industrialização
COMESTRA – Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa
CONECIT – Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
COSB – Comissão de Simplificação Burocrática
COTEDE – Conselho Técnico de Desenvolvimento
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito
CR – Constituição da República
CTN – Código Tributário Nacional
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DER – Departamento de Estradas de Rodagem
DF – Distrito Federal
DTP – Despesa total com o pessoal
EC – Emenda constitucional
EG – Escola de Governo
ETRA – Escritório Técnico de Racionalização Administrativa
FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FEAL – Fundação Cultural de Assistência Leproconial
FEAMUR – Fundação Estadual de Assistência Médica de Urgência
FEAP – Fundação Estadual de Assistência Psiquiátrica
FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FHEMIG – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
FJP – Fundação João Pinheiro
FSP – Função Social da Propriedade
FUMEC – Fundação Mineira de Educação e Cultura
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IEPHA – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
IESA – Instituto Estadual de Saúde Animal
INAP – Instituto de Administração Pública
IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM – Lei Orgânica Municipal
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MP – Ministério Público
NRMPPNC – Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
O&M – Operação e Manutenção
PD – Plano Diretor
PE – Poder Executivo
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PHD – Doutor em Filosofia
PL – Poder Legislativo
PLAMBEL – Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte
POSDCORB – Planejamento, organização, equipe, diretoria, coordenação, relatórios, orçamento
PRODEMGE – Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais
PROVARZEAS – Programa Nacional para o Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis
RCL – Receita Corrente Líquida
RURALMINAS – Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário
SEMOR – Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SFN – Sistema Financeiro Nacional
SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SPC – Superintendências de Planejamento e Coordenação
STF – Supremo Tribunal Federal
SUPAM – Superintendência de Articulação com os Municípios
TAT – Teste de histórias
TC – Tribunal de Contas
TURMINAS – Empresa Mineira de Turismo
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

LISTA DE FIGURAS (Bloco III)

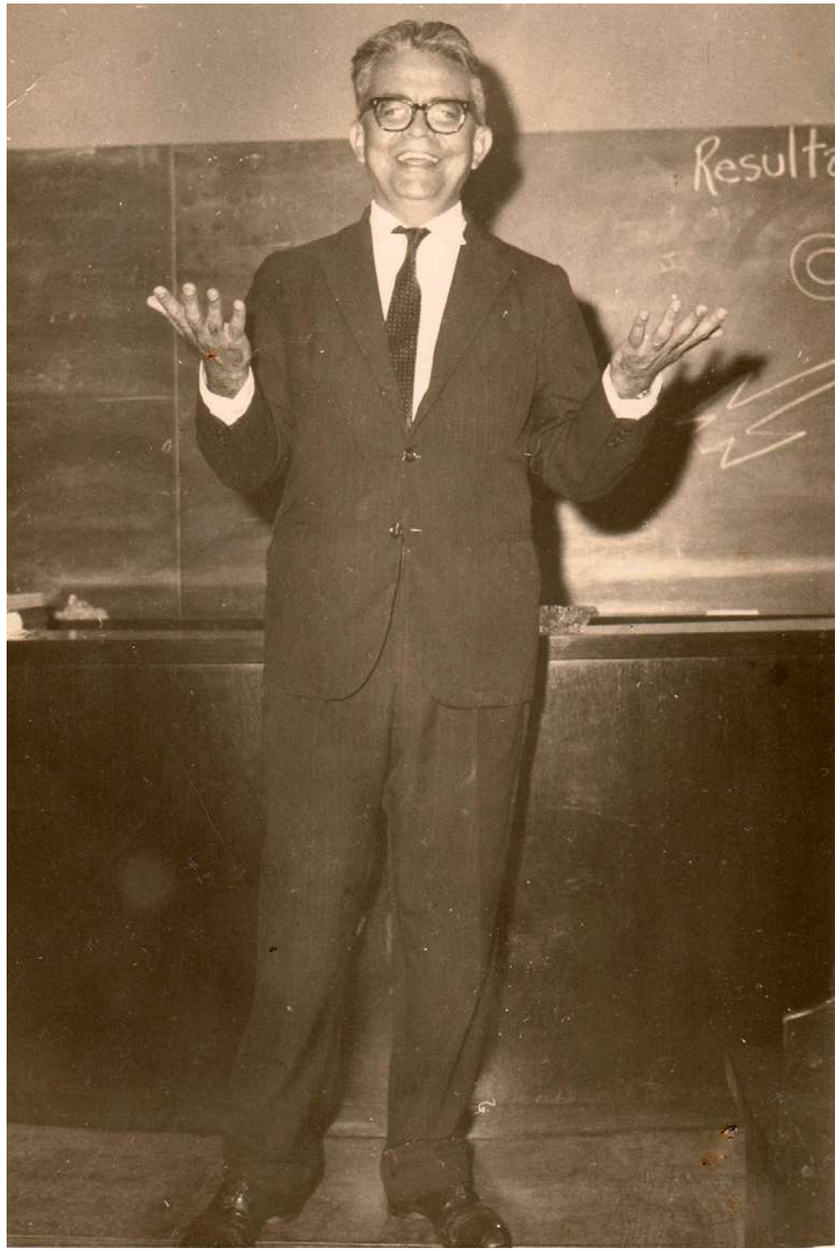
Figura 1 – Organograma estrutural – Cidade de San Diego, Califórnia - 240
Figura 2 – Formulário de encaminhamento – Gabinete do gerente da cidade de San Diego, Califórnia - 241
Figura 3 – Requisição de serviço - Cidade de San Diego - Departamento de obras - 242
Figura 4 – Relatório de receitas detalhado – Cidade de San Diego - 243
Figura 5 – Relatório de custos da divisão de tesouraria - 244
Figura 6 – Relatório mensal das condições das dotações alocadas - 247
Figura 7 – Despesa e receitas de equipamentos - 248
Figura 8 – Relatório do trabalho de recapeamento de vias concluídos 249
Figura 9 – Comitê de funcionalismo público da cidade de San Diego – Relatório de progresso - 287
Figura 10 – Organograma funcional – Comitê de funcionalismo público de San Diego - 288
Figura 11 – Organograma funcional do gabinete do orçamento - 289
Figura 12 – Requisições de orçamento para divisão de saneamento - 331
Figura 13 – Cartão de mão-de-obra - 332
Figura 14 – Cartão quinzenal de mão de obra - 332
Figura 15 – Cartão de equipamento - 333
Figura 16 – Cartão quinzenal de equipamento - 333
Figura 17 – Relatório de Custos da Divisão de Saneamento - 334
Figura 18 – Justificativa de requisições orçamentárias - 339
Figura 19 – Fatores básicos de influência sobre despesas do centro recreativo - 340
Figura 20 – Organograma funcional – San Diego – Departamento financeiro - 357
Figura 21 – Livro razão de dotações – departamento financeiro – divisão de contabilidade - 358
Figura 22 – Relatório de materiais recebidos – Departamento de compras - 359
Figura 23 – Requisição do almoxarifado - Cidade de San Diego - 360
Figura 24 – Programa de trabalho proposto para o ano fiscal 1954-1955 - 373
Figura 25 – Relatório de desempenho no trabalho - Cidade de San Diego - Departamento de obras públicas 374
Figura 26 – Comentários trimestrais sobre contas do custo abaixo ou acima dos valores orçados - 375
Figura 27 – Relatório de variações da estimativa de custos de projetos - 376
Figura 28 – Relatório de variações da estimativa de custos de projeto – Check List - 377
Figura 29 – Relatório mensal de pessoal - 378

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Angelus novus - Paul Klee - 75
- Capa da tese de doutorado *Uma análise de controle e coordenação no serviço público* apresentada à Universidade da Califórnia do Sul em 1954 e publicada em 1955 - 187
- Aprovação da tese de doutorado pelo Comitê de Orientação da tese de doutorado *Uma análise de controle e coordenação no serviço público* apresentada à Universidade da Califórnia do Sul em 1954 e publicada em 1955 - 189

LISTA DE FOTOGRAFIAS

- Paulo Neves de Carvalho - 17
- Seminário Regional de Administração e Direito Municipal (Uberlândia, 1994). Maria Coeli Simões Pires, Antônio Augusto Junho Anastasia, Adalberto Duarte da Silva Carvalho - 22
- Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Simpósio: a nova Constituição e o processo constituinte - 48
- Paulo Neves de Carvalho - 669



Repositório institucional da Fundação João Pinheiro Paulo Neves de Carvalho. Disponível em: http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2481. Acesso em: 13 maio 2022.

SUMÁRIO

Prefácio | Antônio Augusto Junho Anastasia - 21

30 anos da Escola de Governo e Paulo Neves de Carvalho | Maria Isabel Araújo Rodrigues - 23

Introdução | Renato Somberg Pfeffer - 25

Ensaios críticos - 39

Professor Paulo Neves de Carvalho: trajetória profissional e legado para o Direito Administrativo
Ana Luíza Gomes De Araújo, Márcio Luiz do Nascimento e Renato Somberg Pfeffer - 40

O jovem professor Paulo Neves de Carvalho e as matrizes sociais e políticas de seu pensamento jurídico | Renato Somberg Pfeffer - 55

Paulo Neves de Carvalho: o mestre por seus discípulos | Renato Somberg Pfeffer - 74

Coletânea Paulo Neves de Carvalho - 93

Bloco I – Da revogação no Direito Administrativo (1951) - 94

Bloco II – Três ensaios (1953) - 152

Bloco III – Uma análise de controle e coordenação no serviço público (1954) - 183

Bloco IV – Anotações sobre a reforma administrativa de Minas Gerais (1985) - 406

Bloco V – Manuscritos inéditos - 468

Bloco VI – Discursos, palestras, reminiscências - 546

Índice - 670

PREFÁCIO

Antônio Augusto Junho Anastasia

Ao comemorar os 30 anos de sua criação, a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro toma a brilhante iniciativa de editar a presente obra, em homenagem ao seu patrono, o professor Paulo Neves de Carvalho.

O presente livro, fruto de competente trabalho de pesquisa de integrantes do corpo técnico da Fundação João Pinheiro, apresenta a profícua trajetória profissional do saudoso mestre, a par de suas contribuições acadêmicas ao Direito Administrativo e à Administração Pública.

Todavia, o que seria impossível aos autores do livro registrarem, ainda que assim se perceba indiretamente da reconhecidamente qualificada obra, é a alma do homenageado, seus traços pessoais singulares e, sobretudo, o seu caráter e sua invulgar personalidade.

O professor Paulo Neves de Carvalho, ou simplesmente "o professor", como sempre era carinhosamente chamado por sua legião de alunos, é o "tipo inesquecível" de minha vida, e de tantos outros, seus discípulos: sua orientação ia muito além dos ensinamentos doutrinários, pois nos legava uma visão de mundo, calcada na prevalência do interesse público, da força da atuação do Estado como ferramenta de promover a justiça social. Para ele, aperfeiçoar a Administração Pública significava a melhoria dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos, com maior acesso à educação, à saúde e a empregos de qualidade.

Seu dinamismo e exemplo de atuação forjaram um séquito de admiradores e orientandos, quer no mundo acadêmico, quer na seara administrativa. Dedicado ao dia a dia da Administração Pública, o professor Paulo Neves de Carvalho tem relatado, neste excelente livro, vários episódios de sua longa e rica vida profissional, dedicada, fundamentalmente, aos seus alunos e à solução de problemas advindos de várias esferas de governo, com destaque para os municípios, aos quais era profundamente devotado.

Tive o imenso privilégio de ser testemunha de sua ação e o auxiliar na criação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, nos idos de 1985, quando trabalhava na instituição sob

a orientação do professor Vicente de Paula Mendes, outro gigante na concepção e implantação da Escola. Posteriormente, o destino permitiu-me exercer elevados cargos na Administração Pública de Minas Gerais, nos quais sempre me pautei por seus ensinamentos. Quando o professor faleceu, em 2004, levamos ao então governador do estado, Aécio Neves, a proposta de dar o seu nome à sua maior iniciativa: a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Aprovada em lei estadual, a homenagem fica indelevelmente gravada na memória administrativa do Estado. E nada mais justo, mercê de sua devoção quase religiosa às questões do aperfeiçoamento da gestão pública, especialmente quanto à qualificação do corpo funcional do Estado.

Decorridos 30 anos de absoluto êxito, a melhor escola de gestão pública do Brasil, sob o patronato e inspiração do Prof. Paulo Neves de Carvalho, edita esta obra monumental que difunde, de forma muito feliz, toda a trajetória do insuperável mestre.

Todos nós, seus eternos alunos, alegramo-nos com esse resgate, pois a cada dia estão mais atuais os seus superiores ensinamentos: mérito nas carreiras funcionais, probidade e zelo no trato da coisa pública, eficiência da gestão, que são alguns de seus mantras, institutos que o Brasil, infelizmente, resiste em adotar, o que nos impõe, ainda hoje, uma posição menor no concerto internacional da boa gestão pública.

Oxalá, este jubileu trintenário, robustecido com esta marcante publicação, seja marco importante de um vigoroso processo de modernização de nossa Administração Pública, amparado nas lições tão preciosas, e cada vez mais atuais, do professor Paulo Neves de Carvalho.

Repositório institucional da Fundação João Pinheiro. Seminário Regional de Administração e Direito Municipal (Uberlândia, 1994). Disponível em: http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2481. Acesso em: 13 maio 2022.

30 ANOS DA ESCOLA DE GOVERNO E PAULO NEVES DE CARVALHO

Maria Isabel Araújo Rodrigues

Em 1986 foi criado o curso de Administração Pública e Paulo Neves de Carvalho foi o seu primeiro coordenador. À época ainda não existia Escola de Governo e o curso era ministrado pelo Centro de Desenvolvimento em Administração da Fundação João Pinheiro. Em 1992 foi criada a Escola de Governo que, em 2004, recebeu o nome "Professor Paulo Neves de Carvalho".

Neste ano, em que a Escola completa 30 anos, a Coleção Mineirana, no acervo de fontes referente à linha de pesquisa "Memória Política de Minas Gerais", nos presenteia com uma obra sobre Paulo Neves de Carvalho.

O mestre Paulo Neves influenciou na formação de toda uma geração e deixou vários discípulos. Sua influência não foi apenas acadêmica, mas também humanista. De seus discípulos sempre escutamos como o professor influenciou no crescimento pessoal, intelectual e profissional de cada um. Todos se referem ao professor com muita ternura, admiração e respeito.

Tive o privilégio, no ano de 2001, de ser sua aluna na disciplina "Princípios do Direito Municipal" em curso de especialização em Auditoria e Controle Externo pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Fiquei encantada com sua simplicidade, conhecimento, o desejo de transformar a realidade e sobretudo na forma leve como nos ensinava. Suas reflexões pessoais sobre a vida, o Direito e a Administração Pública impressionavam a todos que com ele conviveram. Na ocasião eu já era servidora pública e os ensinamentos do mestre me tocaram não apenas do ponto de vista técnico, mas também no que se refere à inspiração e ao desenvolvimento de atitudes necessárias para o desempenho de minhas funções. Sinto-me muito honrada hoje, por ser diretora da Escola que leva o nome do mestre.

O professor propagava entre seus discípulos e aqueles que com ele trabalhavam que um Direito que não serve à vida, não serve. Esta frase era uma marca do Direito Administrativo vivo tão bem ensinado pelo professor.

Paulo Neves de Carvalho, conhecido como um homem de ação, estava à frente de seu tempo. Várias temáticas, hoje eminentes, já eram discutidas pelo professor. Um exemplo era quando o professor ensinava que deveríamos buscar soluções simples e práticas para os problemas apresentados, ainda que os problemas parecessem de difícil solução. Esse ensinamento encontra-se alinhado às práticas atuais utilizadas pelos laboratórios em inovação. O professor também era adepto da linguagem simples, tema hoje bastante festejado em termos de inovação. Em sua tese de doutorado, o professor sabiamente já tratava a liderança como "a atitude com a qual o administrador consegue ganhar o apoio de seus subordinados e, mais que isto, energizar sua inteligência e seus esforços rumo aos objetivos". O professor já apregoava que "a liderança cria a atitude do subordinado, por meio da prática de princípios baseados no conhecimento da natureza humana". Em resumo, o professor não apenas estava à frente do seu tempo, mas permanece à frente do nosso tempo.

Todas essas ideias encontram-se na presente obra, que conta com a biografia de Paulo Neves de Carvalho;ensaios críticos acerca de suas ideias e ações; sua monografia (tese) de livre-docência apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais; a tradução de um livro com três ensaios sobre temas diversos redigidos quando ainda cursava sua pós-gradução nos Estados Unidos (1953); sua tese de doutorado defendida em 1954 na University of Southern California; anotações, discursos e palestras realizadas ao longo de sua carreira.

Convido a todos a mergulhar nesta obra que leva a importantes reflexões relacionadas ao Direito, à Administração Pública e ao papel que cabe ao agente público no cumprimento da norma, não na frieza de seu texto, mas sim de forma que ela sirva à vida!

INTRODUÇÃO

Renato Somberg Pfeffer

Entre as diversas atividades desenvolvidas pela Fundação João Pinheiro (FJP), por meio da Diretoria de Políticas Públicas, destaca-se a realização de pesquisas e o fornecimento de subsídios para o conhecimento histórico; sobretudo pela publicação de obras de referência sobre Minas Gerais e o Brasil no âmbito do Programa de Pesquisa Histórica e Edição Coleção Mineiriana que tem sido executado pela FJP desde 1993 e conta, atualmente, com mais de quarenta obras publicadas. Sobressaem-se entre esses trabalhos a edição atualizada de manuscritos inéditos dos séculos XVIII e XIX; obras de auxílio à pesquisa histórica como dicionários, guias de fontes, inventários; traduções e edições críticas de textos inéditos em português de viajantes; reedições revistas de obras clássicas e raridades bibliográficas, entre outros.

A Coleção Mineirana é considerada uma das mais importantes iniciativas nacionais voltadas para a história e memória de um estado da federação devido à sua rigorosa seleção de obras de interesse público e relevância no campo de pesquisa ancilar, viabilizando e incrementando a pesquisa histórica de universidades e instituições científicas. A FJP tem promovido ainda, por meio da Coleção, análises críticas relevantes, pois em todas as obras são incluídos estudos que contribuem para a compreensão, contextualização, aprofundamento e ampliação do debate científico.

A obra sobre o professor Paulo Neves de Carvalho (1919-2004) é o quinto livro da linha de pesquisa "Memória Política de Minas Gerais", vinculada à referida Coleção Mineiriana, dando sequência às obras já publicadas sobre Nelson Coelho Sena (1876-1952), Raul Soares de Moura (1877-1924), Milton Soares Campos (1900-1972) e João Pinheiro da Silva (1860-1908).

A finalidade da linha "Memória Política" é instrumentalizar e estimular o trabalho de pesquisa na área da história política estadual, bem como enfatizar a importância desse discurso político na vida pública nacional. Com esse intento elaboram-se obras de referência que

contextualizam a produção teórica e prática de personagens que marcaram a trajetória política de Minas Gerais. Superando o viés estruturalista, busca-se resgatar o papel do sujeito na construção do mundo social. Esses indivíduos propuseram projetos e divulgaram ideias para resolução de problemas sociais que ainda hoje estão pendentes.

Por intermédio das ideias políticas de homens situados em seu tempo, como esses selecionados até o momento para a linha "Memória Política de Minas Gerais" da Coleção Mineiriana, é possível interpretar uma época e compreender os dilemas que mobilizaram a história política. Evidenciam-se, assim, as relações dialéticas entre indivíduo e história, pois essas ideias, expressas em discursos e ações, representam a diversidade das aspirações sociais.

Aproximam os autores e textos selecionados um mesmo tema: o do político de acordo com a concepção da "nova história política" gestada a partir de meados do século XX. Nesse sentido é importante descrever, mesmo que brevemente, a evolução contemporânea da Historiografia como ciência para se compreender o que abarca o domínio do político nessa linha de pesquisa da Coleção Mineiriana.

A "nova história política"

A história política tradicional definia seus temas, objetos, princípios e métodos tendo como referência uma visão institucionalizada de poder. Ao longo do século XIX, imbuídos de um cientificismo positivista, os historiadores mergulharam em uma epistemologia empirista semelhante à utilizada pelas ciências Naturais. Os fatos sociais eram extraídos dos documentos escritos oficiais que, depois de submetidos à crítica de veracidade, subsidiavam narrativas evolucionistas que serviam para legitimar os regimes políticos no poder. Pretensamente objetiva, essa historiografia acumulou imensas quantidades de fontes que, na maioria das vezes, não eram interpretadas.

A partir do final do século XIX com a renovação metodológica empreendida pela Sociologia Durkheimniana e, principalmente no século XX, pela Escola de Annales, a história política como narrativa linear e sequencial acabou perdendo prestígio. Passou-se a buscar uma história que considerasse determinantes geográficas, sociais, econômicas, entre outras. A história passou a ser entendida como processo em que todos os aspectos sociais, incluindo o político como um deles, estavam sujeitos às transformações e mudanças que ocorriam em longas temporalidades.

Lucien Lefebvre (1878-1956) e Marc Bloch (1886-1944), mentores da revista *Annales d'Histoire Économique et Sociale*, tratando a historiografia como ciência social, passaram a levar em conta fontes indiretas e muitas vezes imateriais. A descrição meramente objetiva do real perdia, assim, o sentido. As formas de viver e as culturas eram consideradas por esses historiadores mais permanentes que os acontecimentos particulares e caberia ao historiador investigar o que havia por trás da aparência dos fatos sociais. A História, como disciplina, passou a ser entendida como o estudo das mentalidades, do cotidiano, das oscilações do econômico etc. Acentuava-se o declínio do político como campo único de estudo do historiador e a proeminência dos paradigmas marxista e estruturalista aprofunda o desprestígio da história política nesse período. O marxismo considerando o político como um dos componentes da superestrutura e o estruturalismo como mero epifenômeno de um todo mais amplo.

A partir da década de 1960, no entanto, surgiram iniciativas na busca de uma "nova história política". O objetivo desses historiadores era resgatar a importância do político sem se restringir a uma história política positivista factual. Essa renovação historiográfica deve-se, em grande medida, a René Rémond (1918-2007). Seu intento era redescobrir um viés do político que havia sido abandonado. Nesse movimento, observou-se uma nova forma de escrever sobre o poder na história e foram apropriados os entendimentos que outros ramos das Ciências Sociais vinham fazendo acerca do entendimento da Política como um campo complexo de ações, convicções e sensibilidades.

A partir da década de 1980, essa renovação na historiografia francesa ganhou novas dimensões com a publicação das obras *Pour une Histoire Politique* (RÉMOND, 1988) e *Axes et Méthodes de L'histoire Politique* (BERSTEIN; MILZA, 1992). Incorporando as críticas feitas à História Tradicional, os historiadores franceses adotaram a denominação "nova história política" pretendendo reforçar a necessidade de renovação de métodos, linhas de abordagem e interdisciplinaridade, sem, contudo, descartar as contribuições de pensadores do político de outros tempos (BERSTEIN, *In*: RIOUX; SIRINELLI, 1997).

Nesse processo de renovação dos estudos históricos, os historiadores têm voltado sua atenção também para narrativas de vidas privadas e do cotidiano das pessoas comuns. Essa "nova história cultural" (HUNT, 1992, p. 16) é uma renovação teórico-metodológica da História Política de viés tradicional. Decorrente das mudanças iniciadas com a Escola de Annales, essa nova corrente historiográfica possui uma natureza etnográfica influenciada pelo estudo do universo simbólico. Ela resgata a ação política humana no tempo se preocupando com os sentimentos, as emoções, as dúvidas e contradições dos agentes. Para além dos grandes líderes, que supostamente representam a vontade popular, os agentes aqui são todas as pessoas comuns que também têm relevância no devir da história.

Não cabe neste texto uma reflexão aprofundada sobre as inúmeras transformações pelas quais vem passando a historiografia política contemporânea. Por outro lado, é mister destacar que esse retorno do político não pode ser considerado apenas um renascer da História Política em seus moldes tradicionais. Como destacado por Francisco Falcon, é bastante sim-

plista e limitado afirmar que tal retorno tem a "intenção de afirmar um certo primado do político, com o que se eliminam tantas e tão importantes iniciativas tendentes à construção de uma Nova História Política" (FALCON, 1989, p. 23).

Fica claro ante o exposto que a História Política tem se transformado profundamente nas últimas décadas. A influência da Ciência Social a partir do século XX iniciou uma revolução epistemológica na tradicional História Política que destacava a atuação de heróis e privilegiava a curta duração. Hoje, estamos frente a uma História Política redimensionada e renovada que aponta para a compreensão dos homens como verdadeiros atores políticos, e não apenas como sujeitos passivos das estruturas sociais.

A dificuldade não é conciliar, no plano dos princípios, a necessidade da história individual e da história social; a dificuldade é ser capaz de sentir uma e outra ao mesmo tempo, e se apaixonando por uma, não desdenhar a outra (BRAUDEL, 2005, p. 35, tradução dos organizadores).

O domínio do político, no sentido empregado na linha "Memória Política de Minas Gerais", significa, portanto, ir além do nível partidário e da ação exclusiva do Estado. Embora nem tudo seja política, "o político é o ponto para onde conflui a maioria das atividades e que recapitula os outros componentes do conjunto social" (RÉMOND, 1994, p. 47). Os atores políticos são aqueles que a partir de suas ideias, escritos, discursos e práticas políticas influenciam e estabelecem, em determinados contextos históricos, os caminhos, e as vezes descaminhos, da sociedade. Nesse sentido é impossível falar de política sem agentes humanos e suas vidas concretas. Afinal, são os indivíduos que lançam ideias, fazem escolhas e tomam decisões.

O político, como afirma Pierre Rosanvallon (1995, p. 12), "não é uma instância ou um domínio entre outros da realidade. É o lugar onde se articula o social e sua representação, a matriz simbólica na qual a experiência coletiva se enraíza e se reflete por sua vez". Essa matriz é construída a partir de um conflito simbólico que se dá no universo das palavras, reforçando o conceito e a existência de culturas políticas diversificadas no tempo e no espaço.

Memória Política de Minas Gerais: Paulo Neves de Carvalho

Neste volume dedicado a Paulo Neves de Carvalho procurou-se destacar sua vida e produção intelectual, assim como as raízes políticas de seu pensamento e sua influência na formação de toda uma geração de estudantes de Direito e profissionais da Administração Pública, tornando-se, para eles, um verdadeiro paradigma no tocante à defesa do Estado democrático de Direito. É na condição de intelectual, administrador e professor que Paulo Neves de Carvalho deixa registrada para a história a sua contribuição, justificando ainda mais a

publicação desta obra na linha de pesquisa Memória Política de Minas Gerais da Coleção Mineiriana, que tem por finalidade ampliar o alcance de suas ideias no campo da política, do Direito Administrativo e da Ciência da Administração Pública, reforçando que o Estado democrático de Direito depende diretamente da ação dos indivíduos imbuídos de uma cultura política fundamentada na liberdade, na justiça social e na dignificação da vida humana.

Natural de São João del Rei, o professor Paulo Neves de Carvalho graduou-se em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 1943 e ali foi professor de Direito Administrativo por mais de 50 anos. Concluiu seus estudos de pós-graduação na Universidade da Califórnia do Sul (Los Angeles, EUA), onde lhe foi concedido, em 1953, o título de *Master of Science in Public Administration* e, em 1954, o grau de doutor em Administração Pública, tendo defendido a tese *Analysis of Control and Coordination in the Public Service.* Destacou-se entre seus colegas e foi nomeado pela universidade californiana professor assistente da disciplina Governo e Administração Municipal.

Na Universidade Federal de Minas Gerias, atuou na Faculdade de Ciências Econômicas, na Escola de Engenharia e foi professor titular da Faculdade de Direito, onde lecionou Direito Administrativo Municipal, Direito Administrativo Comparado, Direito do Trabalho e Introdução à Ciência do Direito, na graduação e na pós-graduação. Na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, foi professor titular da cadeira de Direito Administrativo Comparado. Paulo Neves de Carvalho foi um mestre autêntico, comprometido com a epistemologia e a pedagogia do método, sempre associando o Direito Administrativo à Ciência da Administração. Ele fez uma verdadeira escola: a Escola Mineira de Direito Administrativo. Formou discípulos destacados que hoje estão espalhados pelo país.

Notabilizou-se como sócio-fundador e primeiro presidente do Conselho Superior do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. Proferiu inúmeras e magníficas palestras e conferências sobre relevantes temas de Direito Administrativo: gestão municipal, organização administrativa brasileira, controle externo da administração e muitos outros.

No governo de Minas Gerais, foi um dos idealizadores da Copasa, consultor-chefe da Assessoria Técnico-Consultiva do governador do estado, supervisor e diretor dos trabalhos da reforma administrativa durante o governo de Magalhães Pinto (1961-1966) e criador e primeiro titular da Secretaria de Estado de Administração. Prestou serviços à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MG), à Associação Médica de Minas Gerais, ao Tribunal de Contas, à Junta Comercial. Foi consultor da comissão constituinte da Assembleia Legislativa em 1989 e o autor intelectual e redator final de muitos dos preceitos inovadores da atual Carta de Minas, entre eles, o princípio da razoabilidade e o do direito do cidadão a um governo honesto.

Ele era um servidor público por excelência, tendo exercido com ética e eficiência os cargos de secretário de estado de administração de Minas Gerais, secretário de administração do município de Belo Horizonte, assessor jurídico da comissão constituinte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e consultor jurídico de várias prefeituras e câmaras de vereadores.

Recebeu o título de professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais, após sua aposentadoria, por seu brilhante desempenho na área do ensino e nos tribunais das Cortes de Justiça, onde suas sustentações orais eram verdadeiras aulas. Em 2004, seu nome foi atribuído, em uma justa homenagem, à prestigiada Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (Lei nº 15.352 de 2004). Nos anos seguintes, por meio do Núcleo de Referência da Memória de Paulo Neves de Carvalho, criado em 2012 no âmbito da Escola de Governo na FJP, iniciou-se o resgate documental da trajetória do mestre da doutrina administrativa brasileira, da Ciência Jurídica, da Administração Pública e da Sociologia da Educação. Um mestre que simbolizou a luta por um Direito e uma gestão pública comprometidos com a justiça social e a diversidade social.

Como se vê, Paulo Neves não foi detentor de cargo eletivo no Poder Executivo ou Legislativo, como os escolhidos na linha "Memória Política de Minas Gerais" até o momento, mas, mesmo não sendo um político *stricto sensu*, ele teve, assim como os demais, acentuada influência política, tanto no campo das ideias como na vida prática, ou seja, no exercício cotidiano da política que se realiza por meio da ação administrativa. Sua trajetória e doação à vida pública, marcada pela simplicidade e pelo enorme contributo à reflexão jurídica e à modulação de políticas públicas, foi norteada pelo desejo de efetiva transformação da sociedade. O valor de suas ideias ultrapassa o campo discursivo e alcança uma dimensão concreta, uma vez que são impulsionadas por seu ideal de mudar a realidade política, social e econômica do país, comprovado ainda pelo extenso número e qualidade de seus discípulos.

A contribuição de Paulo Neves para a história política de Minas Geras e do Brasil é inegável como comprova a presente publicação, organizada em forma de coletânea, incluindo desde seus primeiros trabalhos, produzidos quando ainda jovem, até a reprodução de anotações e discursos relativamente desconhecidos – a maioria inéditos –, mas de enorme importância para o conhecimento de sua trajetória intelectual e de seu pensamento político em diversos campos.

Esta obra, portanto, dá continuidade aos esforços da Fundação João Pinheiro no sentido de valorizar em uma dimensão crítica a memória documental relacionada a indivíduos de grande relevância para o conhecimento da história administrativa e política de Minas Gerais, como Paulo Neves de Carvalho, em seus esforços em prol da dignificação da vida no país. Como deixa claro a historiadora Ângela de Castro Gomes, a trajetória de um indivíduo, na

perspectiva da cultura política, permite repensar modelos macro históricos e perceber que "a experiência dos homens em seu tempo e lugar é crucial para o entendimento dos processos sociais e políticos" (GOMES, 1998, p. 6-7).

Este livro resulta ainda do exaustivo trabalho de pesquisa e seleção de documentos realizado pelo Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho (NRMPPNC). Criado pelo Decreto Estadual nº 45.937 de 2012, o Núcleo tinha por finalidade constituir acervos físico e virtual sobre o professor mediante doações e aquisições onerosas; promover pesquisas sobre ele e seus objetos de estudo e reflexão; desenvolver projetos interdisciplinares e eventos, propondo parcerias com outras instituições. O acervo foi constituído ao longo dos anos e hoje totaliza mais de 6.000 documentos cujos direitos autorais foram obtidos pela FJP, entre eles textos raros de autoria do professor, pareceres jurídicos, recortes de jornais, iconografia, áudios e vídeos de seminários e conferências. Além disso, foram produzidos e publicados artigos em congressos e periódicos científicos e elaborado um livro contendo os resultados parciais da pesquisa (SARDINHA PINTO, 2014).

Recentemente, o NRMPPNC promoveu um processo de estruturação dos seus acervos físico e virtual. O acervo virtual foi disponibilizado no Repositório Institucional da FJP e o acervo físico foi organizado e está armazenado na biblioteca da instituição. Esse trabalho contou com a atuação de diversos pesquisadores, entre eles a pesquisadora visitante Doutora Lorena Tavares de Paula, bolsista vinculada ao projeto de demanda universal "Estruturação do acervo documental do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho", aprovado junto à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) por pesquisadores da FJP. Entre as atividades realizadas, merecem destaque o levantamento e a análise dos acervos existentes e a categorização, catalogação e indexação dos documentos.

O Repositório Institucional da Fundação João Pinheiro está organizado em torno de comunidades que correspondem a unidades setoriais da FJP diretamente relacionadas à pesquisa e/ou ao ensino. Em cada comunidade pode haver um número ilimitado tanto de sub-comunidades quanto de coleções e documentos. O repositório foi projetado para funcionar como uma plataforma virtual de serviços que permite o gerenciamento de conteúdos de maneira descentralizada oportunizando aos usuários interagirem e contribuírem com ele (GUEDES, 2013). Diante dessa configuração geral, a comunidade "Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho" encontra-se no Repositório Institucional[1] (REPOSITÓRIO INSITUCIONAL DA FJP, 2022). A comunidade está dividida em

1 Disponível em http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2315

quatro coleções: 1) Documentos técnicos; 2) Iconografias; 3) Interlocuções/comunicação científica e 4) Memória. Cada coleção possui uma caracterização especifica que qualifica e integra os documentos que a constitui.

Na coleção "Documentos técnicos" encontram-se indexados por títulos de municípios os documentos do escritório de advocacia do professor Paulo Neves de Carvalho. Constam nessa coleção pareceres, projetos de lei, ações administrativas, ações trabalhistas, correspondências e relatórios elaborados no contexto da gestão pública de municípios. A coleção "Iconografia" é constituída por fotografias do convívio familiar, solenidades, eventos que contaram com a participação do professor Paulo Neves. Em muitos desses registros podem ser reconhecidos autoridades políticas do estado de Minas Gerais e momentos históricos da gestão pública mineira. Na coleção "Interlocuções" estão incluídos documentos que enfatizam a influência dos ensinamentos do professor. Encontram-se ali aulas, seminários, cursos, conferências, artigos científicos e da imprensa, entrevistas, dissertações. Por fim, a coleção "Memória" é formada por homenagens, discursos e entrevistas relacionadas à sua memória. Nesta coleção estão disponibilizados documentos que o apresentam como um dos protagonistas da história da gestão pública de Minas Gerais.

Salienta-se que os documentos dessas coleções podem ser acessados por qualquer pessoa na internet. Exceção a essa regra é a coleção "Documentos técnicos", que é de acesso restrito devido ao seu caráter jurídico e administrativo que pode exigir sigilo. O pleno acesso aos originais desta coleção exige a consulta ao setor responsável na FJP.

Os textos selecionados no presente livro, originários do referido acervo, expressam a importância acadêmica do professor Paulo Neves de Carvalho, assim constituídos: 1) monografia (tese) de livre-docência apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais sobre o conceito de revogação no Direito Administrativo (1951); 2) tradução de livro com três ensaios sobre temas diversos redigido ainda quando cursava sua pós-gradução nos Estados Unidos (1953); 3) tese de doutorado defendida em 1954 na *University of Southern California* sobre controle e coordenação no serviço público (versão traduzida de 1955); 4) anotações datilografadas sobre a reforma administrativa de Minas Gerais (1985); 5) anotações manuscritas de épocas e temáticas variadas que revelam a maneira como ele construía seu pensamento e 6) coletânea de discursos e palestras realizadas ao longo de sua carreira.

As contribuições do professor Paulo Neves de Carvalho de cunho acadêmico e suas reflexões pessoais sobre a vida, o Direito e a Administração Pública compõem, portanto, o escopo desta obra editada pela Coleção Mineiriana, esclarecendo-se que uma obra à parte poderia ser composta com base em suas peças jurídicas e pareceres, elaborados como advogado e consultor.

A seleção dos documentos de Paulo Neves teve por critérios a importância de sua influência sobre seus alunos, sua contribuição na vida política estadual e nacional, o ineditismo e a dificuldade de acesso às fontes. Dessa forma, elaborou-se uma estrutura de organização dos textos a partir de cortes temporais, com os devidos cuidados de transcrição e revisão dos documentos. Os textos selecionados do autor foram ainda precedidos por estudos críticos que atentam para alguns aspectos significativos das ideias e da ação de Paulo Neves, analisados sob diversos ângulos, permitindo assim a verificação de sua importância e inserção na formação do pensamento acadêmico e político de Minas Gerais e do Brasil.

Além de obedecer a critérios de organização por ordem cronológica, cada texto ou bloco de textos é antecedido por uma folha de rosto contendo informações referentes ao título, datação, conteúdo e especificidades.

Os textos selecionados sofreram rigorosa revisão e atualização ortográfica, de forma a assegurar a fluência da leitura, garantindo-se a maior fidelidade possível aos originais. Para tanto, utilizaram-se os critérios a seguir.

Critérios gerais:

- [democracia]: acréscimo de palavras;
- [ilegível]: palavra ilegível pelo estado do documento;
- [sic]: palavra reproduzida como está no original, ainda que pareça incorreta;
- [democracia?]: hipótese, em razão de dúvida de leitura;
- [incompleto]: lacuna no original;
- [...]: retirada de partes repetidas ou que foram reescritas pelo autor nos textos manuscritos;
- N.E.: nota do editor;
- Atualização ortográfica e gramatical conforme reforma da língua portuguesa;
- Uso de iniciais maiúsculas: nomes e sobrenomes; nomes de famílias; topônimos; indicação de épocas (Idade Média); entidades e instituições civis e eclesiásticas (Igreja, Câmara dos Deputados); poderes (Legislativo, Executivo); regimes (Monarquia, República); legislação, princípios morais ou designações de emprego abstrato (Justiça); disciplinas e áreas do conhecimento (Ciência, Política), estatutos (Constituição, Estatuto);
- Uso de minúsculas: cargos e funções (deputado, presidente, prefeito), exceto nas situações em que configurar vocativo; indicação de correntes de pensamento (positivismo);

- Itálico: palavras em língua estrangeira; títulos de obras; destaques sublinhados, em caixa alta e em negrito;
- Negrito: títulos e subtítulos;
- Modernização de nomes segundo os critérios do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas;
- Manutenção dos destaques do autor colocados em itálico;
- Adequações do texto às normas da ABNT quando possível;
- Manutenção da numeração de tópicos de acordo com o padrão adotado pelo autor;
- Introdução de texto de abertura em cada bloco para facilitar a consulta.

Critérios específicos:

- "Da revogação no Direito Administrativo", tese de livre-docência, "*Three Papers*", tradução do livro de ensaios: manutenção das referências bibliográficas contidas nos rodapés conforme o original.
- *Uma análise de controle e coordenação no serviço público*: utilização e formatação da versão da tese de doutorado traduzida que se encontra no repositório institucional da FJP, na qual não consta o nome do tradutor; reformatação, quando possível, das figuras constantes na tradução após a conferência com o texto original em inglês.
- "Anotações sobre a reforma administrativa de Minas Gerais": indicação, por meio de notas de rodapé, das interrogações colocadas pelo autor ao longo do texto que indicavam, provavelmente, que o trecho seria reescrito; supressão das partes rasuradas pelo autor; supressão de cinco páginas avulsas que aparecem no caderno fora de ordem e com outra sequência numérica, pois os conteúdos foram aprofundados ou aparecem com redação idêntica em seções diversas do texto.
- "Manuscritos inéditos do caderno de anotações pessoais" e "Discursos, palestras, reminiscências": ordenação por parte dos organizadores buscando agrupamento temático e/ou cronológico quando possível.

Dados biográficos marcantes

1919 – Nasce Paulo Neves de Carvalho em São João del Rei, filho de Pedro Neves de Carvalho e Augusta Neves Fernandes.

1920-1936 – A família transfere-se para Belo Horizonte e se estabelece no bairro Floresta. Falece Pedro Neves de Carvalho aos 29 anos de idade. Augusta Neves Fernandes decide permanecer na capital, pois vislumbrava melhores condições de estudo e de trabalho para seus filhos. Ela se casa novamente, com o espanhol Bento Gomes Fernandes, sobre quem Paulo Neves de Carvalho dizia: "Foi o melhor homem que jamais conheci". Ainda nos anos de 1920, Paulo Neves começa a trabalhar no balcão do botequim do seu padrasto no bairro Horto, vendendo bebida, pastel e fumo de rolo. Ali, inicia a sua carreira de professor, ensinando as primeiras letras e fazendo discursos políticos aos magarefes do matadouro do bairro São Paulo que enchiam o estabelecimento ao final do expediente. Ao mesmo tempo em que trabalhava para ajudar a família, fazia longas caminhadas diárias em direção ao Grupo Escolar Barão de Macaúbas, onde cursou seu primário. Ali, ganhou sua primeira medalha ao formar-se com distinção. Concluído o primário, e sem recursos para continuar os estudos, recebeu uma bolsa do gabinete do governador Olegário Maciel a pedido de um vizinho, Heráclito Lima, e foi estudar no antigo Ginásio Mineiro. Enquanto esteve no ginásio, Paulo Neves continuou a ministrar aulas particulares e a ajudar financeiramente sua família. O seu bom desempenho no ginásio era comprovado pelas altas notas que saíam publicadas no *Minas Gerais*, órgão de imprensa oficial do estado.

1936 – Paulo Neves conclui o curso de nível médio no Ginásio Mineiro de Belo Horizonte com uma carta de recomendação assinada pelo então reitor, Monsenhor Arthur de Oliveira, dirigida ao professor Francisco Brant, diretor da Faculdade Livre de Direito.

1937-1938 – É aluno do curso pré-jurídico na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

1939-1943 – Torna-se bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

1943 – Após concurso público nacional, é nomeado para o cargo público de Inspetor Federal de Ensino, tendo sido designado para exercer suas atividades no famoso Instituto Padre Machado.

1945 – Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais: inscrição nº 2709.

1952 – Livre-docente de Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (título obtido em concurso público para movimento de cátedra).

1953-1954 – A Universidade da Califórnia do Sul, em Los Angeles, lhe concede o título de *Master of Science in Public Administration* (1953) e, em seguida, o grau de doutor, ou PHD (1954). Lecionou algum tempo nessa Universidade, mas preferiu voltar ao Brasil.

1955-1959 – Foi diretor do Departamento de Administração da Prefeitura de Belo Horizonte na gestão do prefeito Celso Melo de Azevedo. Lançou os alicerces do processo de modernização da Administração Pública mineira que perduram até o tempo presente. Realizou uma reforma administrativa de vulto, revertendo as práticas patrimonialistas vigentes, valendo-se, para isso, das modernas técnicas da Administração que havia estudado nos Estados Unidos e colocando em prática suas ideias em prol da excelência no serviço público, o que pressupunha, em sua visão, a valorização, a capacitação e a profissionalização dos servidores públicos. Mais do que um rearranjo, a reforma empreendida contemplou a instituição do sistema de mérito, por meio da realização de concursos públicos e do investimento na capacitação de servidores, que foram enviados para São Paulo e para os Estados Unidos com o compromisso de disseminar os conhecimentos adquiridos aos demais colegas. Paulo Neves iniciou na Prefeitura de Belo Horizonte sua caminhada na defesa dos interesses locais, uma vez que considerava, assim como na Grécia antiga, a realização da democracia real por meio da participação direta dos cidadãos na pólis.

1961-1966 – Durante o governo Magalhães Pinto, Paulo Neves de Carvalho idealizou e foi o primeiro titular da Secretaria de Estado de Administração. Também foi um dos criadores da Copasa, ao presidir a comissão incumbida da elaboração do respectivo projeto de lei (1963). Foi consultor-chefe da Assessoria Técnico-Consultiva do governador do estado e supervisor e diretor dos trabalhos da reforma administrativa. Essa reformulação promoveu a superação do modelo "daspiano" de administração, alçando a Administração Pública ao mesmo nível de importância de outras atividades governamentais essenciais. A partir dessa reforma, a Administração Pública passou a contar com prestígio político e autonomia. Nesse período, sempre pautado em orientações e estudos técnicos, o professor estruturou e racionalizou de forma sistêmica os cargos do serviço público estadual. Também promoveu uma série de concursos públicos, assim como havia feito na Prefeitura de Belo Horizonte, para preencher os postos da administração estadual mineira e enviou servidores da Secretaria de Administração ao interior do estado para difundir o sistema de mérito à população local, estimulando a participação e a fiscalização.

1986 – Paulo Neves é convidado pelo então diretor do Centro de Desenvolvimento em Administração – CDA da Fundação João Pinheiro, Prof. Vicente de Paula Mendes, para exercer a função de primeiro coordenador didático administrativo do curso superior de Administração Pública criado na instituição, sendo designado para o cargo por meio da Portaria nº 33/1986.

1988-1989 – Contribuição marcante de Paulo Neves de Carvalho para o processo constituinte mineiro. Ele foi um dos consultores externos que auxiliaram os trabalhos da constituinte, juntamente com os professores Antônio Augusto Junho Anastasia, Raul Machado Horta e José Alfredo de Oliveira Baracho. É atribuída a Paulo Neves a autoria do caput do artigo 73 da carta: "A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz". Sua luta foi incessante e vitoriosa para a inserção do "princípio da razoabilidade" na Constituição Mineira de 1989.

1992 – É criada em homenagem ao professor Paulo Neves de Carvalho a Escola de Governo que leva seu nome, no âmbito da Fundação João Pinheiro pela Lei Estadual nº 10.961, de 14 de dezembro de 1992, que no artigo 45 estabelece suas atribuições, voltadas ao desenvolvimento de cursos para a capacitação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, em consonância com as propostas de Paulo Neves.

2002 – Após lecionar por 50 anos, Paulo Neves de Carvalho recebe o título de professor emérito da UFMG. Entre 1952 e 2004, além de atuar na Faculdade de Direito, foi professor de Geografia Econômica, Estrutura das Organizações Econômicas e Finanças das Empresas na Faculdade de Ciências Econômicas. Na Escola de Engenharia ensinou durante muitos anos Direito Administrativo, também como professor titular.

2004 – Falece em Belo Horizonte Paulo Neves de Carvalho, após uma carreira brilhante como professor, administrador e pensador político. Além do que já foi destacado, prestou ainda relevantes serviços à OAB/MG, à Associação Médica de Minas Gerais, ao Tribunal de Contas, à Junta Comercial e a diversas prefeituras e câmaras municipais. Participou ainda de dezenas de seminários, comissões, cursos e conferências.

Uma última observação: Paulo Neves sempre preferiu ficar em Minas Gerais, inclusive negou o convite pessoal do presidente Castello Branco (1964-1967) para dirigir o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cargo que tinha o status de ministro de Estado. Recusou também um convite do Xá da Pérsia para conduzir uma reforma administrativa no Irã.

Paulo Neves de Carvalho é, portanto, um dos nomes mais relevantes da história administrativa e do pensamento político mineiro, sobretudo, no campo do Direito Administrativo, no qual é reverenciado. Foi um eminente professor e homem de ação; não se dedicou a publicar artigos, manuais e tratados, o que justifica ainda mais a publicação deste livro que reúne de forma inédita um conjunto bastante significativo de seus textos, antes dispersos e de difícil acesso, contribuindo para o conhecimento científico acerca do autor, das questões que ele se propôs a responder e do contexto histórico e político no qual ele viveu e que, do seu ponto de vista, era preciso mudar a bem dos mineiros, a bem dos cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

BERSTEIN, Serge. La culture politique. *In*: RIOUX, Jean-Pierre; SIRINELLI, Jean-François. *Pour une histoire culturelle*. Paris: Seuil, 1997.

BERSTEIN, Serge; MILZA, Pierre (Org.) *Axes et méthodes de l'histoire politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

BRAUDEL, Fernand. Positions de l'histoire en 1950. *In*: *Escritos sobre a história*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

FALCON, Francisco. A identidade do historiador. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, 1989.GOMES, Ângela de Castro. Nas malhas do feitiço: o historiador e os encantos dos arquivos privados. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 21, 1988.

GUEDES, Roger Miranda. *Tutorial para utilização do Repositório Institucional da fundação João Pinheiro (RI-FJP).* Belo Horizonte: FJP. 2013. Disponível em: http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/static/Tutorial_Utilizacao_RI-FJP.pdf. Acesso em: 21 jan. 2021.

HUNT. L. *A nova história cultural*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

RÉMOND, René. (org.). *Pour une histoire politique*. Paris: Seuil, 1988

RÉMOND, René. Do político. *In*: REMOND, René (Org.). *Por uma história política.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Fundação Getúlio Vargas, 1994.

REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA FJP. Disponível em: http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2315. Acesso em: 21 de jan. 2021.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma História Conceitual do Político. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 15, n. 30, 1995.

SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso (Coord.). *Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho.* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2014.

ENSAIOS CRÍTICOS

PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO: TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E LEGADO PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO

Ana Luiza Gomes de Araújo

Márcio Luiz do Nascimento

Renato Somberg Pfeffer

Introdução

O presente ensaio objetiva abordar de forma sucinta a trajetória de vida do professor Paulo Neves de Carvalho, destacando sua atuação como professor de Direito Administrativo, advogado e assessor de inúmeros municípios e câmaras municipais no estado de Minas Gerais, e seu grande legado para a Escola Mineira de Direito Administrativo[1], sobretudo, na construção de um *novo olhar*, que se consubstancia, entre outros elementos, pela disseminação da ideia de *Direito Administrativo vivo*.

Para a construção da análise, foram utilizadas fontes diversas, desde as elocuções proferidas por Paulo Neves, os depoimentos de alunos e colegas de profissão, que descreveram o convívio com o professor e as lições ministradas, até documentos como recortes de jornais, entrevistas e outros registros que compõem o acervo organizado pelo Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais.

O ensaio aborda a trajetória do professor Paulo Neves de Carvalho do ponto de vista da evolução de seu pensamento: de uma lógica predominantemente positivista/tecnicista à construção de uma visão humanista do Direito; do seu legado para o Direito Administrativo a partir da formulação inovadora de um *Direito Administrativo vivo*; da sua atuação

1 "[...] grupo de iminentes administrativistas que se formou em torno do professor e que atua ativamente no aperfeiçoamento e divulgação do Direito Administrativo, honrando sobremaneira a memória do pai fundador desta Escola" (SARDINHA PINTO, 2014, p. 20-21)

de vanguarda na Constituinte mineira e que culminou na adoção do princípio da razoabilidade e da norma que estabelece o direito do cidadão mineiro ao governo honesto e, por fim, enquanto corolário de uma vida dedicada ao interesse público, a criação e atuação no Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho.

A trajetória de vida do professor Paulo Neves de Carvalho

Em homenagem prestada ao professor Paulo Neves de Carvalho em 2002, na Congregação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, por ocasião da outorga do título de professor emérito da UFMG a esse grande mestre do Direito Administrativo, Vicente de Paula Mendes descreveu brevemente a trajetória de vida de Paulo Neves, destacando o fato de que o professor continuava a ministrar aulas graciosamente na Faculdade de Direito transcorridos treze anos de sua aposentadoria.

O ofício de professor teria começado cedo, ensinando as primeiras letras aos frequentadores do bar de seu padrasto. "E a aula só acabava quando eles ficavam embriagados" (MENDES, 2006, VIII). No Ginásio Mineiro, Paulo Neves de Carvalho continuou seu magistério particular "dando aulas de reforço, sempre disposto a explicar a seus colegas as lições de cada dia". Assumindo na vida e no trabalho cada vez mais encargos, multiplicava o seu tempo, sempre disponível a todos que o procuravam. "Viveu sem férias, sem domingos, sem visitas sociais" (MENDES, 2006, IX).

Em 1939, Paulo Neves de Carvalho iniciou seu bacharelado em Direito, concluído em 1943. Ministrou centenas de cursos. Foi professor na Faculdade de Ciências Econômicas de 1949 a 1951. Estudou e lecionou na Universidade da Califórnia do Sul, nos Estados Unidos, que lhe concedeu o título de *Master of Science in Public Administration* e, em seguida, o grau de doutor, ou PHD, em 1954.

Ingressou na Faculdade de Direito da UFMG em 1952 como livre-docente em Direito Administrativo, título obtido mediante aprovação em concurso público e, também por concurso público, tornou-se professor catedrático de Direito Administrativo em 1967, posição que ostentou com incrível brilho até a sua aposentadoria em 1989. Após a aposentadoria, passou a ministrar aulas gratuitamente na Faculdade de Direito até 2004, ano de seu falecimento.

Paulo Neves realizou profícuo trabalho junto aos municípios de Minas Gerais. Relata o professor Vicente Mendes que

> algumas vezes, eu o acompanhei em pequenas e longas viagens, pelo interior de Minas Gerais. Ficava assombrado de vê-lo, nos fins de semana, sempre gratuitamente,

> dar cursos e fazer palestras para prefeitos e vereadores de manhã à noite... Depois do almoço, a preleção continuava ainda mais acesa, com mais entusiasmo, para uma plateia às vezes sonolenta e ao mesmo tempo perplexa (MENDES, 2006, XI).

Mendes relembra que Paulo Neves sempre serviu ao estado de Minas Gerais. Foi consultor-chefe da Assessoria Técnico-Consultiva do Governador do Estado, supervisor e diretor dos trabalhos da reforma administrativa sob o governo de Magalhães Pinto, criador e primeiro titular da Secretaria de Estado de Administração. Convidado pessoalmente pelo presidente Castello Branco para dirigir o DASP, Paulo Neves preferiu continuar em Minas Gerais, onde teve a relevante contribuição como consultor da Comissão Constituinte da Assembleia Legislativa, em 1989. "Na verdade, foi o autor intelectual e redator final de muitos dos preceitos inovadores da vigente Carta de Minas Gerais" (MENDES, 2002, XI).

Breves notas sobre o Direito Administrativo vivo

Pode-se atribuir a Paulo Neves de Carvalho a disseminação da expressão *Direito Administrativo vivo*, recorrentemente utilizada por ele em seu magistério, discursos e palestras. Segundo Eurico Bitencourt Neto, o Direito Administrativo vivo identificou-se com o fato de que o

> Direito não deve se resumir à sua estrutura lógico-formal, mas reconhecendo seus limites e a importância dos valores sociais vigentes, deve se fazer vivo, aberto, sem negar os conflitos, posicionando-se como um dos instrumentos da sociedade no processo de conscientização, este sim capaz de forjar comportamentos duradouros (BITENCOURT, 2004, p. 31).

A maior legitimidade do Direito viria da consideração dos valores presentes na sociedade, informadores da norma e da compreensão dos seus limites, buscando-se a internalização do conteúdo jurídico. A aplicação meramente esquemática do preceito da lei à situação da vida era insuficiente para a solução dos casos concretos (DIAS, *In*: PIRES; PINTO, 212, p. 232.). Mais que idealizar a norma com o zelo técnico, era necessário o esforço de compreender a tradição jurídico social, isenta de subjetivismo do intérprete, mas atrelada à realidade.

Apesar de sempre ter prestigiado a norma jurídica, era muito comum ouvir do professor Paulo Neves a frase de que "um Direito que não serve *à* vida, não serve". De nada valeria ter normas de grande rigor técnico se elas não se destinassem a assegurar a vida digna aos cidadãos.

Homem de ação, Paulo Neves de Carvalho não deixou obras publicadas, mas seus conhecimentos e técnicas pedagógicas foram transmitidos a seus alunos que levaram adiante o seu legado, assim como todos aqueles que inspirados em seu grande exemplo profissional investiram-se de seus propósitos na conscientização dos operadores do Direito.

Entretanto, esta obra, construída a partir de vasto material inédito e ora publicada pela Fundação João Pinheiro, demonstra quão profícua e incansável foi a produção do professor Paulo Neves. Em intervenção feita numa conferência realizada em Curitiba-PR, no ano de 2001, reforçou com veemência sua concepção de um Direito Administrativo a serviço da vida:

> [...] É importante que neste espaço de tempo tão angustiado, eu tenha que falar de liberdade, a liberdade do administrador. Aquela liberdade que ele exercita naquele âmbito que, durante muito tempo, na doutrina, se considerou indevassável e insindicável: o âmbito do mérito administrativo. Ali, na tradição do Direito, se instalam critérios de conveniência e oportunidade. E então se pregava, na doutrina, a plena liberdade do administrador, e, nesse caso, efetivamente, a liberdade. [...] Mas, meus amigos, como é bom falar de liberdade, porque o valor é de excepcional valia. Resta saber se o administrador em cujas mãos o administrado deposita a esperança de exercer bem a liberdade segundo a finalidade da lei e exclusivamente segundo essa finalidade e perseguindo exclusivamente estes frutos; se, na verdade, ele foi preparado para exercer essa liberdade. E não foi. Ora, meus amigos, viram já que estamos cogitando de valor. E como é importante. Porque, na verdade, se pudéssemos resumir, nesse resumo se colocaria um confronto entre o valor, mas eu me refiro àquela convicção profunda que nasce da consciência individual e da consciência social. Porque aí, na verdade, é que reside o germe do Direito servindo à vida, não o Direito como sinônimo de lei. Meus amigos, o Direito somente alcançará os seus objetivos se no bojo da convivência humana se instalar efetivamente a consciência individual e, por este caminho, a consciência social. E então vai brotar daí uma compreensão genuína do sentimento popular e os valores se guindarão ao status de princípio. Na Constituição eles já estão inseridos. Resta saber se a comunhão humana foi capaz de os assimilar. E não foi. E não foi porque onde viceja, lamentavelmente, a ignorância, a miséria e a doença, onde 50 milhões de brasileiros se colocam abaixo da linha da pobreza, é difícil imaginar que eles percebam que neles resida a origem do poder, que somente em nome e em favor deles o poder possa ser exercido. Meus amigos, neste congresso tivemos a oportunidade de colocar os assuntos segundo a consideração estrita de legalidade ou, então, aqueles que ensejaram aos participantes, aos expositores, que se há de desenvolver a consideração relativa a essa consciência individual e consciência social. Predominou, é claro, a preocupação da legalidade. Felizmente, não a legalidade em sentido estrito, porque então estaríamos falando desse positivismo que é preciso execrar. E então, com alegria ouvimos do expositor, que a lei não pode ser ilegítima. A lei tem de ser legítima ou então não estará servindo à vida. Ora, meus amigos, aí está o esforço do administrativista, o de que ele procure aproximar a construção normativa positiva de um sentimento que brota da coletividade, da comunidade, e que ali se consolida. Porque ali efetivamente irá nascer a opinião pública. E isso tem que ver sim com o mérito do ato administrativo porque nada nesse mérito administrativo poderá escapar ao controle social. Mas, meus amigos, nós temos uma compreensão nítida, ditada pela inteligência, do que seja o princípio. Sabemos dizer o que é, sabemos conceituá-lo. Mas, meus amigos, nós, os administrativistas, temos uma dificuldade enorme para compreender que a ideia do princípio e a ideia do valor sejam efetivamente assimiladas. Dir-se-á que isso não é matéria de Direito, que isso

> não é matéria de Direito Administrativo, que isso seja um dado metajurídico. Não entendo que esse seja. O administrativista, por vocação, por definição, é um agente de mudança! E ele tem de estar atento a esta realidade que se instala no bojo da vida para que o Direito porque ele peleja sirva efetivamente à vida. E, então, os sentimentos de liberdade, de justiça e de fraternidade deixarão de ser uma mera opção e estaremos comungando do ideário dos artigos 1º e 3º da Constituição. Estaremos identificando isto que a inteligência ditou em determinado momento. Nós estaremos identificando este plano com o plano da vida, com o plano da comunhão social. Meus amigos, estamos falando de Direito público. E o Direito público se nutre muito, muito mesmo, de sentimento e de emoção [...] (CARVALHO, 2001).

Aos pesquisadores da história do Direito e àqueles que buscam nas lições dos grandes homens as bases de sua formação e de seu pensamento, Paulo Neves deixa os seus ensinamentos e a certeza de que é preciso agir cotidianamente para que o Direito se constitua, efetivamente, numa força a serviço da sociedade, que é fonte e destinatária da norma jurídica, o que lhe assegura maior legitimidade (PINTO *et al*, 2014).

O antipositivismo jurídico de Paulo Neves de Carvalho

Em 2002, por ocasião do recebimento do título de professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais, o professor Paulo Neves de Carvalho, emocionado e agradecido, relata seus sonhos, realizações e, também, seus desencantos. Afirmou naquele momento sua obsessiva inquietude intelectual em prol da humanização da vida por via do Direito.

Com sua marcante humildade, afirmou que não havia escapado, nos tempos remotos de sua formação, da atração positivista. Ele teria sido, então, refém da lei escrita, na qual havia depositado sua esperança, na expectativa de que esta regesse os fenômenos da vida humana e garantisse a justiça. Fazia coro com aqueles que proclamavam que a liberdade do homem dependia de sua escravização à lei. Era incapaz, naquele período, de perceber que esse pensamento era fruto de um liberalismo jurídico que consagrava a liberdade e a igualdade apenas do ponto de vista formal. Somente muitos anos depois, afirma o professor, percebeu que o homem não pode subordinar-se a leis injustas que promovessem os privilégios e a desigualdade social (CARVALHO, 2002).

No novo século que se iniciava, já um homem maduro e profissional respeitado, Paulo Neves de Carvalho defendia que a lei não encontra os caminhos da justiça social; construção estritamente lógico-formal, a lei não alcançaria a raiz da solidariedade humana. Ela não teria força, sequer, para minimizar a desigualdade social.

Fazendo mea-culpa de seu passado positivista, Paulo Neves assume ter sido seduzido pelo formalismo liberal que acreditava que a liberdade e a igualdade, fundadas na letra da lei,

seriam consagradas somente pelas forças dos indivíduos e por um Estado que zelasse pela ordem jurídica. Sua observação precisa da evolução histórica e jurídica da humanidade o levou à constatação de que a espoliação do homem permanecia e se aprofundava no século XXI que se iniciava. Foi exatamente isso que o levou a romper a barreira da neutralidade e se engajar na luta social ao lado dos desfavorecidos.

Dois anos antes, em palestra proferida na mesma universidade, ele já havia defendido que o positivismo jurídico era nefasto, pois a lei não era um mero fato social.

> É fundamentalmente importante que tenhamos, os homens do Direito, aderido a um conceito de lei. Para muitos, ela é uma forma, fruto de juízos lógicos, do tecnicismo, produto de laboratório ou de determinada pureza metodológica, ou então, instrumento alheio aos seus fins, apartado da cosmovisão humana do Direito. Essa, a inspiração do formalismo jurídico, que costuma conceber o Direito dentro de quatro paredes, forja-o à margem da vida; daí, o equívoco de fazer coincidir o Direito com a lei. Nesse equívoco, a lei é o Direito; basta a lei, porque nela se exprime o juízo lógico, e a lógica dita com eficiência os melhores caminhos, os da estrita e pura racionalidade. Esse, o positivismo jurídico nefasto, diga-se de passagem. [...] O formalismo ritualista é uma traição ao Direito, porque faz do Direito instrumento de laboratório; e compromete o Direito em sua essência. [...] [A lei é] força existencial. É o cadinho da vivência humana, com a sua tessitura, grandezas e misérias, mistério e contradições, sonhos e fracassos, alegrias e angústias (CARVALHO, 2000).

Era necessário ser um homem da estatura do mestre para fazer mea-culpa desse passado positivista, apesar de já expressar, nas décadas de 1950 e 1960, suas ideias e preocupações acerca da vinculação entre Direito e justiça social, como será analisado no próximo ensaio.

Paulo Neves aspirava a um Direito humanista, que fosse um meio e não um fim em si mesmo, preocupado com o social, não formalista, e democrático. Essas convicções não poderiam ficar alheias a qualquer legislador e estudioso, pensava o professor. Deixá-las de lado, significava se tornar apenas um prático do Direito.

“O Direito é justiça”, afirmava, “ou não será Direito”. Ele não pode ser idealismo puro ou realismo prático. Ele reflete o sistema político e envolve a vida humana, portanto não é neutro ou apolítico. “É ingênuo imaginar que o Direito seja apenas um conjunto normativo; ele não se esgota na ‘normacracia’; o Direito não é só a lei. Igualar Direito e norma é pernicioso” (CARVALHO, 2000).

Os caminhos do Direito devem ser buscados no próprio homem, aquele que é o protagonista da mudança. Vincular o Direito à vida é o grande desafio para assegurar que ele seja democrático e socialmente justo.

Do princípio da razoabilidade

O professor Paulo Neves de Carvalho teve relevante atuação na Constituinte mineira na função de consultor da Comissão Constituinte da Assembleia Legislativa, em 1989, como já mencionado. No exercício dessa atribuição, Paulo Neves deu enorme contribuição à Administração Pública mineira por meio de suas ideias inovadoras e de seu prestígio, pois se tratava de pessoa de reconhecida competência acadêmica e de notório saber jurídico e, portanto, respeitada pelos técnicos e políticos da Assembleia. "O professor era uma espécie de líder no meio de todos os assessores, não somente pela sua sabedoria, como pela ascendência que tinha sobre todos [...] Precisávamos de um norte e este norte era, sobretudo, o professor Paulo Neves" (MOURÃO, 2014, p. 3).

Especial destaque se faz à previsão do princípio da razoabilidade, apontado entre os princípios a serem observados pela Administração Pública, conforme estabelece o artigo 13, da CEMG/89:

Art. 13 – A atividade de Administração Pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

(Caput com redação dada pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 49, de 13/6/2001.)

> § 1º – A moralidade e a razoabilidade dos atos do poder público serão apuradas, para efeito de controle e invalidação, em face dos dados objetivos de cada caso.
>
> § 2º – O agente público motivará o ato administrativo que praticar, explicitando-lhe o fundamento legal, o fático e a finalidade (MINAS GERAIS, 1989).

A respeito do papel de Paulo Neves de Carvalho, na previsão constitucional do princípio da razoabilidade, menciona Pires:

> A incorporação do princípio da razoabilidade na Constituição do Estado de Minas Gerais é uma contribuição do professor Paulo Neves de Carvalho. Em 1986, ele havia organizado em Minas o Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, no qual o professor Gordillo encantou a todos com sua conferência sobre o tema. Insistia o professor Paulo Neves que deveríamos nos aprofundar nos estudos sobre o referido princípio. Pedia que as pessoas escrevessem dissertações e teses sobre aquele princípio, enfatizando a necessidade de sua incorporação na prática administrativa. Quando começou o processo da Constituinte mineira de 1989, Paulo Neves nos dizia: "Quero a caneta do constituinte para escrever apenas duas coisas: o princípio da razoabilidade e uma proclamação que leve os governos a refletirem a sobre os princípios da Administração Pública em Minas Gerais". Dessa forma, quando o professor apresentou a ideia de incorporar a razoabilidade entre os princípios da Administração Pública no projeto da Constituição mineira, ninguém criou dificuldade. Até porque, em face da autoridade do professor Paulo Neves, uma sugestão de lastro teórico feita por ele seria bem acolhida (PIRES, 2015, p. 17-18).

Convém destacar que, em âmbito federal, a razoabilidade só veio a constar expressamente de instrumento normativo em 1999, ou seja, 10 anos após a previsão da Constituição Mineira, o que ocorreu na Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal[2]. Em seu artigo 2º, restou estabelecido que:

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Carvalho Filho (2015), ao tratar desse princípio, menciona que razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, e acrescenta que o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade.

A razoabilidade apresenta tamanha relevância como critério da atuação estatal que, mais de uma vez o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de leis que contrariavam esse princípio, como são os casos da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1.158-8 (AM), na qual o STF considerou inconstitucional dispositivo de lei do estado de Amazonas que concedia gratificação de férias a servidor inativo, por ferir o princípio da razoabilidade; e na ADI 855 (PR), na qual o STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que previa a obrigatoriedade de que os estabelecimentos que comercializassem gás liquefeito de petróleo pesassem os botijões à vista do consumidor. Em ambas as situações, o princípio da razoabilidade foi adotado como parâmetro condutor das decisões da Suprema Corte (ARAÚJO; PFEFFER, 2019).

Do direito do cidadão ao governo honesto

O professor Paulo Neves de Carvalho tinha plena consciência da relevância da Carta Constitucional, que muito mais que uma folha de papel, tem o poder de imprimir a ordem e a conformação à realidade política, podendo impor tarefas (HESSE *apud* NEIVA, 2008). Nesse sentido, muito se esmerou para fazer constar na Constituição Mineira a norma que assegura o direito do cidadão ao governo honesto. Por si só, tal norma não tem o condão

---

2 Apesar de o princípio da razoabilidade apenas ter constado de forma explícita no ordenamento jurídico federal a partir de 1999, Resende (1999) afirma que era possível deduzir tal princípio implicitamente das normas constantes da Constituição da República de 1988, não só para dar legitimidade aos atos administrativos, mas também para pautar a elaboração das regras jurídicas a cargo do Poder Legislativo.

de transformar a realidade, mas aponta um norte a ser buscado (ARAÚJO; PFEFFER, 2019, p. 142).

Em 1988, o professor Paulo Neves de Carvalho, ao participar do simpósio "A Nova Constituição Federal e o processo constituinte mineiro", promovido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais e pela Fundação João Pinheiro,assim se posicionou:

> A todos interessa o comportamento adequado do Chefe do Executivo e de seus auxiliares imediatos, na realização das tarefas de governo: mas esse comportamento – que se requer criativo, dinâmico, objetivo, sensível aos anseios coletivos e, de modo especial, obediente aos parâmetros da moralidade administrativa – envolve valores que a lei, mesmo a constitucional, não é capaz de garantir, porque pertinentes a outra área, a da consciência dos governantes (MINAS GERAIS, Cadernos do Simpósio: A nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro, 1989, p. 6).

Repositório institucional da Fundação João Pinheiro. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Simpósio: a nova Constituição e o processo constituinte. Disponível em: http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2481

Ciente de que depender apenas da consciência dos governantes era temerário, Paulo Neves de Carvalho cuidou de fazer com que fosse inserido na Constituição Mineira o dispositivo que tratava do direito do cidadão ao governo honesto (ARAÚJO; PFEFFER, 2019).

> Essa proposição foi polêmica, resultando, ao final, na seguinte proclamação: O povo tem direito a um governo honesto. Paulo Neves dizia que essa era uma proclamação que ele, como jurista e como conhecedor do contexto, tinha que deixar para mostrar a sua indignação para as próximas gerações (PIRES, 2015, p. 18).

Tal dispositivo não só demonstra a indignação do professor Paulo Neves de Carvalho em relação à falta de consciência de alguns governantes, mas simboliza a importância de servir como um norte da atuação pública por ter constado em diploma de tal relevância, como é a Carta Constitucional mineira.

O Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho

O Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho foi criado pelo Decreto Estadual 45.937, de 23 de março de 2012, no âmbito da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, dentro do contexto do seu aniversário de 20 anos, tendo como finalidade "desenvolver atividades de resgate, discussão, produção, preservação e divulgação da memória do professor Paulo Neves de Carvalho, nas dimensões humana, científica, acadêmica, profissional, institucional e social" (MINAS GERAIS, 2012).

O Núcleo vem desde 2012 constituindo amplo acervo, físico e digital, a partir de documentos doados pela família e pelos amigos de Paulo Neves de Carvalho, iconografia, recortes de jornais, artigos acadêmicos, filmagens, gravações e publicações relacionadas à trajetória do professor.

Desde a instituição do Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho, muito foi feito a partir de contatos com os municípios e órgãos onde o professor atuou com o intuito de se obter informações e registros da atuação dele: entrevistas de história oral com figuras-chaves da Administração Pública, desenvolvimento de banco de dados com a catalogação do acervo e disponibilização do acervo digital no repositório da Biblioteca da Fundação João Pinheiro, além da realização de seminários e da produção de conhecimento pela publicação de diversos artigos e apresentação de alguns deles em eventos do Campo de Públicas e da Ciência da Administração.

Atualmente, o acervo do Núcleo se encontra disponível para acesso e pesquisas por meio de um museu virtual conectado ao repositório institucional da Fundação João Pinheiro.

Reflexões finais: a evolução do Direito na visão de Paulo Neves e o quadro social brasileiro

Refletir sobre o Direito significava para Paulo Neves de Carvalho, essencialmente, perscrutá-lo e detectar os caminhos de sua inevitável evolução. Nesse sentido, ele lembrava que o Estado social de direito, que sucedeu o neutralismo liberal, ensejou uma forte presença do Estado no processo econômico para reduzir a desigualdade social. Por outro lado, esse Estado social era carregado de autoritarismo e acabou colocando a igualdade em um patamar superior à liberdade deixando de lados aspirações profundas do ser humano. Nesse devir histórico, o Direito Administrativo, serviente que é ao poder político, garantiu as prerrogativas do poder público para que este assegurasse aos indivíduos a usufruição de suas necessidades fundamentais, ou seja, o Estado consagrou seus direitos e se distanciou da sociedade que deveria ser a matriz de seu poder (CARVALHO, 2002).

Paulo Neves de Carvalho continua suas reflexões para afirmar que somente a partir da década de 1990 surgiu uma outra compreensão do exercício do poder público: o Estado democrático de Direito, que buscava conciliar os direitos individuais, sociais, coletivos, difusos, políticos e os de cidadania. A participação e a parceria entre o Estado e os grupos sociais são as expressões privilegiadas desse novo tempo. Ao indivíduo era garantido, nesse modelo, aquilo que só possuía no plano formal, ou seja, ele se tornava, efetivamente, a fonte do poder que somente pode ser exercido em seu nome e em seu benefício.

Esse novo caminho deságua na conscientização íntima dos indivíduos, agora realmente cidadãos, e dos valores consagrados pela sociedade. Esses valores positivados na Constituição brasileira recém promulgada, sonhava Paulo Neves, converter-se-iam em comportamentos duradouros, embora não absolutos, pois sujeitos às mudanças sociais que promoveriam a compreensão clara de um destino comum. Caberia à lei escrita refletir esse tecido ético e não o criar ou sustentar, pois os princípios éticos brotam da consciência individual e social.

Em suma, o novo tempo exigia a democratização do Direito e essa exigência era permeada ainda por muitos óbices que dificultavam o processo de conscientização, entre eles: a falta de desenvolvimento econômico que enfraquecia o desenvolvimento social; o fortalecimento de uma vertente liberal que se autodenomina nova e que, em suma, garante a proeminência do mercado financeiro internacional e especulativo; o enfraquecimento da nacionalidade e o aumento das carências sociais de segmentos empobrecidos gerados pela globalização; a continuidade da estrutura social brasileira marcada pela exclusão social.

A descrição dessa realidade é feita por Paulo Neves com cores fortes em que se sobressai a sua profunda indignação:

> Os fatos da realidade brasileira compõem quadro complexo, gravemente tocado de carências – miséria extrema e degradante, mesmo, em estrato numeroso –, privilégios, preconceitos e profunda desigualdade social; a cidadania permanece, praticamente, simples conceito teórico; e, nesse caldo de violência, analfabetismo, doença e fome, a fantástica legião dos excluídos – os que não têm teto, nem terra, nem emprego, nem segurança, nem alimento – essa fantástica legião de seres humanos não tem acesso aos bens mínimos da vida; para essa legião, a dignidade da pessoa humana, fundamento republicano, não racionalizado sobre a dignidade que lhes seria inerente à simples existência; não têm vez, nem voz; são definitivas e inapelavelmente anônimos (CARVALHO, 2000).

Na visão de Paulo Neves, portanto, boa parte dos brasileiros não tinham, sequer, os bens mínimos que a dignidade humana exige. Uma legião de excluídos vê o Direito como algo sem valor e não há espaço, entre eles, para racionalizações sobre a virtude política ou para a compreensão das intenções do sistema político. Acresce-se a isso as implicações deletérias da imoralidade administrativa que a lei não havia sido capaz de erradicar.

Ante a essa situação, o Estado se mostrava incapaz de executar as intenções insculpidas na Constituição. O "Estado está nu e vai revelando que não tem como acudir às exigências fundamentais da sociedade" (CARVALHO, 2000). As ofensas aos direitos humanos persistiam, lembrava ele: a violência não é coibida, as desigualdades não são sequer minimizadas, a educação e a saúde não são garantidas, empregos não são gerados. Em síntese, o que o Estado tem conseguido realizar é muito pouco frente a carências tão profundas. Reiterava, então, a ingenuidade de se acreditar que por meio da "normacracia" se alcançaria o justo.

A ordem positiva e a realidade, dizia, são complementadas por uma terceira dimensão com a qual são confrontadas: a dos valores e princípios. Essa visão tridimensional é que faz com que o Direito não seja mera norma ou simples fato social. É por meio dos valores e princípios, nascidos no ser humano, que a transformação se opera. A integração dessas dimensões traz à tona o problema da internalização dos valores que a legalidade formal não é capaz de promover. E é justamente aí que surgia para o professor uma questão fundamental: qual o caminho para conscientizar os indivíduos do papel do Direito e vinculá-lo às aspirações humanas?

A conscientização desejada pelo professor que fortalecesse o genuíno tecido moral da sociedade era dificultada pelos óbices supracitados. Eles impediam a assimilação da cidadania e da participação de maior parte dos segmentos da sociedade brasileira, fazendo com que a parceria com o Estado permanecesse na teoria. Enquanto a cultura dos direitos individuais prevalecer, os direitos de segunda e terceira geração, os sociais e os difusos, não se efetivariam.

Mesmo com essas dificuldades e obstáculos, o professor reafirmava seu otimismo na concretização do anseio civilizatório humano. Embora ainda não tão difundidos, havia instrumentos postos ao serviço da conscientização e já era possível perceber seus frutos. Paulo Neves de Carvalho referia-se, em especial, às instituições não governamentais que, em vez de objetivarem o lucro, se empenhavam na realização de interesses fundamentais da coletividade. Elas aglutinavam os excluídos e os conscientizavam em áreas específicas. Como exemplo, ele citava os movimentos dos sem-terra, sem-teto, os sem emprego, entre outros (CARVALHO, 2000).

Esses movimentos reforçavam a insuficiência do Estado que tradicionalmente é tido como o guardião do bem-estar geral. A realidade escapava ao Estado e à lei, que se mostravam incapazes de antecipar ou prevenir as necessidades sociais. O grave problema, no entanto, era a falta de organização da sociedade para a mudança, pois grande parte do estrato social é acometido por carências e não dispõe de meios para uma atuação permanente. Faltava-lhes, ainda, a conscientização de seu novo papel.

Todas essas especulações conduziam o professor à reflexão sobre a questão da cidadania. Não ao conceito formal de cidadania que reduz o cidadão ao eleitor. Paulo Neves se refere à assimilação da cidadania como valor; como um estado de espírito que conduz à luta em favor dos direitos individuais, sociais e os de terceira geração. É nos indivíduos que reside o poder; resta torná-los conscientes disso e despertar essa cidadania adormecida. Acordada, a cidadania travaria grandes lutas sociais e abriria os caminhos da justiça social.

Cabe ao homem do Direito encarnar essa luta pela cidadania. Se ele se ativer ao papel de estudioso das leis, não será nunca um protagonista da mudança. Cabe a ele construir caminhos e ser agente de mudança para realização da justiça social, quer seja como jurista, advogado, professor ou administrador. O Direito precisa ser sensível ao humano para ser instrumento de conscientização para a cidadania. Pautado por concepções humanistas e defensor da dignidade humana, o Direito poderia fazer dos indivíduos fonte do poder e atender às necessidades fundamentais da humanidade.

Por isso, conclui o mestre, ele escolheu o Direito: porque ele tem relação com a justiça, com a solidariedade e com a libertação do ser humano da fome, da ignorância, da doença e do medo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes de; PFEFFER, Renato Somberg. A Constituinte Mineira de 1989 e a atuação do professor Paulo Neves de Carvalho. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 13, n. 43, p. 135-148, jan./jun. 2019.

BITENCOURT NETO, Eurico. Direito Administrativo vivo. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 5, n. 12, p. 31-36, abr./jun. 2004.

BRASIL. Lei Federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 20 mar. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 855, Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=583759. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1158, Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6903741. Acesso em: 20 mar. 2019.

CARVALHO, Paulo Neves de. *Reflexões sobre o Direito e a escola*. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000. Acervo Institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, inédito.

CARVALHO, Paulo Neves de. *XV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Intervenção em congresso – vídeo. Curitiba, 2001. Belo Horizonte: Acervo Institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, inédito.

CARVALHO, Paulo Neves de. *Reflexões sobre o Direito Administrativo.* Discurso proferido para Congregação da Faculdade de Direito da UFMG por ocasião do recebimento do título de professor emérito, 2002. Belo Horizonte: Acervo Institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, inédito.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo.* 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. O Direito Administrativo vivo de Paulo Neves de Carvalho: o olhar do passado e as perspectivas para o futuro. *In:* PIRES, Maria Coeli Simões; PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha (Org.). *Paulo Neves de Carvalho:* suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 229-236.

MENDES, Vicente de Paula. Homenagem a Paulo Neves de Carvalho. *In:* LIMA, Sérgio Mourão Corrêa (Coord.). *Temas de Direito Administrativo*: estudos em homenagem ao professor Paulo Neves de Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. 22. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

MOURÃO, José Bonifácio. /NR-PNC, 2014. 8 p. Disponível em http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2320/1/Hist%C3%B3ria%20tem%C3%A1tica-%20Bonif%C3%A1cio%20Mour%C3%A3o-%202014.pdf. Acesso em: 07 fev. 2018.

NEIVA, Gerivaldo Alves. Os fatores reais do poder e força normativa da Constituição. Articulações entre Konrad Hesse, Ferdinand Lassalle e Gramsci. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n.1889, 2 set. 2008. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/11664. Acesso em: 19 mar. 2019.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; ARAÚJO, Ana Luiza Gomes de; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo; PIMENTA, Evaristo Caixeta. Da reforma administrativa empreendida por Paulo Neves de Carvalho no Município de Belo Horizonte na década de 1950: primeiras notas sobre o Direito Administrativo vivo. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, n. 4, 2014, p. 5-15.

PIRES, Maria Coeli Simões / NR-PNC, 2015. 38 p. Disponível em http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2362/1/Entrevista%20Profa.%20Maria%20Coeli%20Sim%C3%B5es%20Pires_Final%2013.06.17.pdf. Acesso em: 06 fev. 2018.

RESENDE, Antônio José Calhau. O princípio da razoabilidade dos atos do poder público. *Revista do Legislativo*, abr./dez. 1999. Disponível em https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/26/calhau26.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso (Coord.). *Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2014.

O JOVEM PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO E AS MATRIZES SOCIAIS E POLÍTICAS DE SEU PENSAMENTO JURÍDICO

Renato Somberg Pfeffer

Introdução

Um texto pode expressar vários sentidos e múltiplas interpretações. Essa multidimensionalidade histórica e retórica quase sempre ultrapassa as mensagens pretendidas por seu autor. Essa textualidade exige a identificação das ideias que o sustentam libertando o texto de seu autor e atribuindo autoridade à cultura para a sua interpretação, o que acaba gerando uma dimensão subversiva ao ato de leitura. Roland Barthes (1915-1980) chega a decretar que a interpretação de um texto significa a morte do autor e o nascimento do leitor (BARTHES, 1980).

Afirmar que as narrativas de um texto estão inscritas na cultura significa que ele é mediado por outras narrativas que o precederam. Por meio dessa intertextualidade, os discursos constroem seus argumentos tendo como referência outros autores em um processo de reconstrução que produz significados renovados. Um texto seria um "mosaico de citações de outro" (KRISTEVA, 1980, p. 66, tradução do autor) em um processo inacabado e aberto a novidades e múltiplas interpretações.

Este ensaio pretende discutir algumas narrativas que influenciaram o jovem professor Paulo Neves de Carvalho, que iniciava sua carreira no final da década de 1950 e início de 1960. Em plena Guerra Fria e quando a euforia desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) arrefecia, o autor expõe sua busca por um Direito crítico do positivismo jurídico e que objetivasse a justiça social no Brasil, tendo como referência as ideias de pensadores que o inspiravam naquele momento e que nortearam seu espírito durante toda vida, em especial Clóvis Beviláqua (1859-1944), Frei Benevenuto (1918-1997) e Jacques Maritain (1882-1973).

É mister notar que Paulo Neves de Carvalho não elaborou uma produção intelectual profunda sobre esses pensadores, porém a influência deles era patente, o que o distanciava do positivismo e demonstrava seu alinhamento com o humanismo cristão e as Ciências Sociais.

Serão analisados dois discursos proferidos durante solenidades de formatura em que o professor foi homenageado como paraninfo; o primeiro na Faculdade Mineira de Direito em 1959 e o segundo na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em 1961. Também será discutido um texto manuscrito que se encontra no repositório institucional da Fundação João Pinheiro sobre a responsabilidade social da empresa e ora reproduzido nesta coletânea. Apesar de não datado, o conteúdo dessa anotação permite inferir que ela foi escrita no mesmo período dos discursos citados.

O Direito e a moral: a influência de Clóvis Beviláqua

Paulo Neves de Carvalho destaca, em discurso proferido aos formandos da Faculdade Mineira de Direito em 1959, a vida e obra do jurista, legislador, filósofo e historiador Clóvis Beviláqua. Esse cearense ilustre produziu uma série de obras jurídicas que o credenciaram a ser convidado pelo presidente Campos Sales (1898-1902) para elaborar o Código Civil Brasileiro, tarefa que concluiu em 1900, mas que só entrou em vigor, após longas discussões em que participou ativamente, em 1917. Paulo Neves acreditava e difundia aos seus alunos muitas das ideias desse jurisconsulto, que honrou a cultura brasileira com seu talento e saber profundo ao pensar a ação do Direito moderno como uma elaboração cultural mediada pela ação das forças políticas, interesses econômicos e ação dos grupos sociais.

Em seu estudo sobre a miséria de 1886, obra de relevo segundo Paulo Neves de Carvalho, Beviláqua (1902) realiza uma leitura da Economia Política por meio dos aspectos sociais da sociedade de sua época e aponta o pauperismo como uma expressão de uma doença social. Afastando-se das visões clássicas que apostavam na superação da pobreza por meio da produtividade, Beviláqua problematiza as contradições das sociedades ditas modernas (DACANAL; SAES, 2017). A civilização moderna, para ele, se movia de forma irregular, uma vez que os avanços tecnológicos eram insuficientes para dirimir os problemas sociais. De que valem os avanços das leis da Física, questiona Beviláqua, "se pululam as iniquidades, se há tanta boca sem pão e tantas almas sem luz, ao lado da incalculável elevação da Ciência e do entesouramento dos capitais?" (BEVILÁQUA *apud* CARVALHO, 1959).

Beviláqua acreditava que a Ciência Social só teria valor se dirigida a um fim social, por isso, sua defesa eloquente do proletariado que era alvo de "extorsões abusivas dos mais fortes" (BEVILÁQUA *apud* CARVALHO, 1959).

> O que urge, é dar ao proletário uma força que o ponha em melhores condições para resistir no combate e protegê-lo contra as extorsões abusivas dos mais fortes. [...] Se os operários necessitam de mais expansão de seus direitos, que primeiro se constituam uma potência (BEVILÁQUA, 1902, p. 40 e 47).

O jurista cearense defendia que a Ciência Social, especificamente a Economia Política, deveria adentrar em temas históricos, conjugando teoria e aplicação de forma equitativa. Ela não poderia ser apenas uma ciência de princípios; era seu dever "recomendar e agir em prol da sociedade" (BEVILÁQUA, 1902, p. 10). Sem se recolher ao silêncio, Beviláqua defendia a liberdade, a democracia e a justiça social. "Ele temeu a tirania, não a Revolução" (CARVALHO, 1959).

Embora estivesse alinhado à Escola do Recife, que tendia a aproximar-se de uma concepção cientificista de mundo que levava o Direito a ser invadido pelo darwinismo, Beviláqua, assim como Paulo Neves, buscou o caminho da autonomia intelectual e assumiu uma posição culturalista dentro do Direito. "O Direito é uma obra do homem, ao mesmo tempo uma causa e um efeito do desenvolvimento humano. A história do Direito é uma das formas da história da civilização" (BARRETO, 1926, p. 129).

Para Tobias Barreto (1839-1889), fundador da corrente cientificista culturalista no Brasil e citado no parágrafo anterior, a cultura é um sistema integrado de forças humanizadoras da vida que diferencia o homem dos demais animais. Ao contrário dos animais que são movidos por forças mecânicas e instintos sexuais, Barreto afirmava que o homem se organiza em sociedade de forma evolutiva e consciente. Beviláqua e Paulo Neves de Carvalho, no entanto, discordavam de Barreto, cujo culturalismo tinha forte tom monista e evolucionista. Para ambos, a Ciência Social era "um saber necessário à explicação dos fatos sociais, e, portanto, apto a dar uma melhor compreensão do desenvolvimento da sociedade, bem como do Direito em seu ordenamento" (SOUSA, 2001, p. 14).

A busca pela autonomia intelectual fez com que Beviláqua se distanciasse da perspectiva positivista de Auguste Comte (1798-1857) e se aproximasse de Herbert Spencer (1820-1903). Ele buscava uma "compenetração crítico-científica em face das realidades concretas do mundo, da sociedade e da ordem jurídica, enfim" (BARROSO, 1946, p. 225), ou seja, uma aplicação da Ciência aos fenômenos sociais por meio da análise histórica em busca da compreensão do "mistério das relações humanas" (BEVILÁQUA, 1902, p. X). Foi tal perspectiva que levou Beviláqua a buscar a mediação entre a lei de caráter universal e a realidade.

> O Direito é universal, sim, no sentido de que existirá onde existir a sociedade humana, porque esta não se concebe sem o elemento organizador do Direito. Mas não pode haver um Direito universal para todos os tempos e lugares, porque ele varia com a as necessidades sociais (BEVILÁQUA *apud* BARROSO, 1946, p. 234).

Embora não demonstrasse os desdobramentos do pensamento de Clóvis Beviláqua, até porque isso não caberia em um discurso para os bacharelandos de 1959, Paulo Neves de Carvalho encerra sua fala insistindo na urgência de um Direito que estivesse sempre atento

às necessidades sociais. *Um Direito vivo*. Instigava, então, seus alunos a seguirem a profissão de fé de Beviláqua:

> Ouvi a quem acreditou no Direito, como garantia das atividades individuais; na liberdade, altíssimo ideal, disciplinada pelo Direito; na moral, que promove a perfeição dos espíritos, e que é resistência do caráter e bondade no coração; na justiça, que é o Direito iluminado pela moral, proteção para as edificações pessoais ou sociais; na Democracia, a criação perfeita do Direito Político; nos milagres do patriotismo, forma social de amor e, como tal, força irresistível e incomensurável que aos fracos dá alento, aos dúbios decisão; que aos descrentes da fé, aos fortes ilumina, e a todos unifica quando é preciso agir ou resistir, em abundância de sacrifícios, na senda do bem comum (CARVALHO, 1959).

A reformulação da ordem jurídica e a visão humanista de Frei Benevenuto e Jacques Maritain

Em discurso aos seus alunos na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1961), Paulo Neves de Carvalho propõe uma reformulação da ordem jurídica inspirada na noção de justiça social. Reafirma na sua fala o compromisso e a convicção na harmonização dos preceitos da lei e da prática do amor mútuo defendido pela Igreja em busca da "humanização da economia e o aperfeiçoamento do homem" (CARVALHO, 1961). Independentemente dos caminhos futuros que seus alunos traçariam – na Administração Pública, nas Aassembleias legislativas, na magistratura, no magistério, na advocacia militante ou nas empresas –, ele propunha que nunca se deixasse de lado o respeito à dignidade natural da pessoa humana que não poderia ser lesada por nenhum Estado ou senhor.

Opondo-se à individualização das relações humanas, cujo espírito repousa na diferença e na limitação que se cerra na exiguidade do ente, Paulo Neves de Carvalho enfatiza, baseando-se no filósofo Jacques Maritain, o conceito de personalidade que não é a absorção de todas as coisas na própria pessoa.

> [...] a personalidade significa interioridade a si mesmo; mas precisamente porque é o espírito que faz passar o homem, com diferença da planta e do animal, o limiar da independência propriamente dita e da interioridade a si mesmo, a subjetividade da pessoa nada tem a ver com a unidade sem portas nem janelas da mônada leibnitziana, exige as comunicações da inteligência e do amor. Pelo simples fato de ser uma pessoa e de me dizer eu próprio a mim, exijo comunicar com o outro e com os outros na ordem do conhecimento e do amor. É essencial à personalidade exigir um diálogo em que as almas realmente comuniquem. Tal comunicação raramente é possível. Por isso é que a personalidade parece ligada no homem à experiência da dor, mais profundamente ainda que à do esforço criador. A pessoa tem uma relação direta com o absoluto, onde só pode ter a sua plena satisfação; a sua pátria espiritual é todo o universo do absoluto e dos bens sem declínio que são como uma introdução ao Todo absoluto que transcende o mundo (MARITAIN, 1962, p. 43-44).

A personalidade, ao contrário da individualidade, é dotada de inteligência e liberdade. Ela preserva o espírito que sustenta o corpo humano e permite ao homem ir além de seus sentimentos imediatos, descobrindo os motivos superiores que levam à sua ação voluntária no mundo. A personalidade se relaciona às perfeições misteriosas do ser; a individualidade se restringe à matéria.

> E Garrigou-Lagrange nos dirá que a personalidade só depende de si mesma, na ordem da ação, donde a sua dignidade, e Santo Tomás que a subjetividade, como sinônimo de personalidade, é o que faz que coisas dotadas de inteligência e liberdade subsistam, se mantenham na existência como um todo independente, no grande todo do universo, frente ao todo transcendente Deus (CARVALHO, 1961).

O ser humano possui uma natureza espiritual que necessita ser conquistada por meio de seu livre arbítrio. Essa personalidade adquirida por meio da liberdade permite ao homem fazer de sua vida uma unidade ontológica: espírito e matéria; personalidade e indivíduo.

A vida do espírito supõe a elaboração de valores autênticos e, também, daquilo que é subjetivamente valioso para verificação dessas normas de valor. No entanto, esses elementos subjetivos operam dentro de uma estrutura social que exige a superação da singularidade e da solidão do indivíduo. É essa a relevância da comunicação humana que permite superar o mero eu e comunicar o sentido de sua vivência. "E a alma individual chega assim a ter contato como o espírito supraindividual" (CARVALHO, 1961). Qualquer forma de desenvolvimento humano se torna impossível sem a comunicação.

Paulo Neves não entende o desenvolvimento do homem apenas como a soma dos progressos técnicos e materiais. Os planos humanos, como ensina o humanismo cristão, não são atingidos apenas pelo progresso econômico ou, como diria Frei Benevenuto (*apud* CARVALHO, 1991): "desenvolvimento se confunde com o bem comum – que cada ser humano tem uma vocação, uma exigência a ser tudo aquilo que pode ser". A realização da vocação humana está, assim, além da ordem individual e se realiza, necessariamente, na ordem social. Desse modo,

> a sociedade deve estar organizada de tal forma que possibilite ao maior número de pessoas utilizar o mais [sic] possível os recursos para o desenvolvimento de maior número de suas possibilidades, de suas exigências. O desenvolvimento não é um fenômeno puramente econômico, mas um fenômeno integral. Toda ação pessoal que colabora numa estrutura que prejudique o desenvolvimento integral do homem é um pecado coletivo (BENEVENUTO *apud* CARVALHO, 1961).

Esse desenvolvimento não é missão de um governo ou de poucas pessoas, pois ele exige a participação ativa de todos. Qualquer forma de oposição ao desenvolvimento integral do homem, na visão de Benevenuto e de Paulo Neves, constitui uma infidelidade coletiva que

exige uma mudança nos métodos de ação. A falida mentalidade liberal, continua o Frei, acredita que o desenvolvimento é espontâneo, o que é uma falácia, pois a espontaneidade trabalha contra o interesse humano.

> O materialismo é a tentação do homem técnico, temos de nos inserir como cristãos na luta pelo desenvolvimento, dando forma concreta ao nosso humanismo – porque as massas urbanas e rurais hão de pedir-nos contas das esperanças que nós despertamos nelas (BENEVENUTO *apud* CARVALHO, 1961).

Voltando a insistir na necessidade da comunicação e do diálogo humano para que o dar e o receber se exercitem, Paulo Neves acredita que dar com consciência e ética significa gerar paz nas relações humanas. Uma atitude contrária significaria distorções e guerra. Como afirma Maritain (*apud* CARVALHO, 1961): "o homem só será verdadeiramente pessoa, com todas as altas implicações do termo, na medida em que o seu comportamento ético traduza em ação a realidade metafísica do seu espírito". As ações humanas e as ciências práticas têm, portanto, que seguir as leis gerais da moral para obter caminhos que possibilitem o bem do homem.

A ética não tem por objeto próprio a perfeição das obras do homem, mas a bondade ou perfeição do próprio homem que age, no uso livre de suas faculdades. Visa não a um outro fim secundário, mas ao fim supremo, ao bem absoluto do homem, sendo, portanto, Filosofia (CARVALHO, 1961).

Os elementos que constituem a ética devem ser buscados na consciência, na razão, no senso comum. Estamos, assim, diante da liberdade humana de escolher os valores que permitam ao homem atingir seu bem último. E qual seria esse bem último?

A Filosofia, lembrava Paulo Neves a seus alunos, tem debatido esse tema de forma intensa ao longo dos séculos: Sócrates enfatiza a necessidade do homem se assemelhar a Deus, o que enseja a reforma dos costumes; Aristóteles destaca a *eudaimonia*, que resulta do exercício harmônico da atividade racional humana e que contempla uma verdade mais alta; São Paulo, Santo Agostinho e São Tomás de Aquino apontam para a beatitude cuja finalidade é Deus; Epicuro para a busca do prazer; Bentham e Stuart Mill para o utilitarismo; Hegel para o Estado; Comte para a humanidade; Spencer para o progresso; Nietzsche para o super-homem; Kant para o dever (CARVALHO, 1961).

Nesta busca pelo bem último da humanidade, o Estado é um meio de proporcionar a felicidade, não o fim em si mesmo. Seu dever é proteger, estimular, coordenar e suprir os indivíduos e não os absorver. Compete ao poder público, portanto, velar pelo bem comum impedindo por meio de uma ação uniforme no campo econômico que "os poderosos, destituídos de escrúpulos, abusem indignamente da miséria alheia para o próprio lucro" (CARVALHO, 1961). Por outro lado, enfatiza Paulo Neves, o Estado não pode suprimir a iniciativa privada, pois isso mutilaria a integralidade da vida. Seu dever é reprimir os abusos que impedem o livre desenvolvimento das atividades produtivas, proteger a liberdade e os direitos essenciais do indivíduo e garantir a participação de todos nos benefícios do progresso social.

O grande problema, observa Paulo Neves em consonância com o pensamento de Maritain (1956), é que todas as coisas poderosas têm uma tentação instintiva a ultrapassar os seus próprios limites. O poder tende a querer mais poder, a máquina do poder tende a se expandir, a burocracia legal e administrativa considera-se a si mesma um fim e não um meio. Essa hipertrofia do Estado, sobretudo na atividade econômica, é o grande entrave ao desenvolvimento do princípio da subsidiariedade como complemento do princípio da solidariedade para a promoção dos direitos sociais. É a empresa privada, pela forma da socialização, que institui o processo de integração social. A empresa privada, assim concebida, não se limita ao controle e ao lucro do empresário, pois exige-se que nela haja a ativa participação dos trabalhadores na gestão e na propriedade por meio de ações. Cabe ao Estado, na ordem econômica e jurídica, supervisionar e fiscalizar a atividade econômica exercida pela empresa privada estruturada de forma democrática e com a participação dos trabalhadores em todas as suas dimensões.

O perigo nesse processo de reconstrução da estrutura social reside, para Paulo Neves, em convencer aqueles homens, já espoliados e sem esperanças, que eles são portadores de valores eternos. Esses homens podem ser facilmente alvo de palavras subversivas que apontam para as mudanças que ele almeja. A fome e a miséria podem fazer com que ele se esqueça da importância da liberdade porque o que ele deseja é usufruir das coisas imediatas que lhe permitem viver. "Esse homem é uma potencial adesão a tudo que lhe der pão, em troca de todas as liberdades de que fala a Filosofia. Ele se rirá dela" (CARVALHO, 1961).

No entender de Paulo Neves de Carvalho, recuperar esse homem desesperançado deverá ser fruto da justiça social que não se realiza por palavras vazias. Essa tarefa de reconstrução social não pode estar só nas mãos do Estado; ela depende de toda a sociedade. É um triste sinal dos tempos, constata o professor, que cidadãos, que gozam dos bens da vida e da liberdade, deixem somente ao Estado essa tarefa e não deem sua contribuição. A reconstrução social é responsabilidade de todos. Como já dito, ele instigava seus alunos, independentemente das ocupações futuras a que se dedicassem, seja como administradores públicos, magistrados, professores, advogados, juristas ou homens de negócio, a contribuir para essa necessária reconstrução.

Cabe ao administrador público servir ao povo com moralidade e não ser servido. Só assim a desaprovação popular em relação aos homens públicos e o desprestígio dos governos serão superados. O dinheiro público, fruto dos impostos do administrado, deve ser respeitado por meio do combate intransigente à corrupção, da racionalização dos serviços, do respeito aos direitos do cidadão e dos interesses da comunidade.

Os legisladores, como representantes da ordem social, são peças fundamentais da ordem social. Precisam ser sensíveis aos interesses sociais produzindo normas seguras, profícuas e justas, fundadas na lei moral e que renovem as práticas sociais e governamentais.

> Tanto quanto o mau administrador, talvez mais do que ele, é o legislador desatento aos seus deveres, célula maligna no organismo social. O mau representante do povo, o que não sabe distinguir o interesse pessoal daquele outro que jurou preservar, é raiz daninha, profunda e profusa na corrupção (CARVALHO, 1961).

Dos magistrados se requer equilíbrio, prudência, serenidade, discernimento, cultura e coragem para distribuir a justiça entre os homens e preservar a ordem social. Na prática do magistério, da advocacia ou de juristas espera-se que sejam soldados da verdade. “Se o Direito que praticardes não for instrumento de justiça, é melhor que se cale e desapareça, pois já não mereceria sequer um nome” (CARVALHO, 1961).

Àqueles que se dedicam aos negócios empresariais, Paulo Neves aconselha estar atentos a uma sociedade cada vez mais consciente de seus direitos coletivos. Não há espaço para sobrevivência de critérios somente individualistas, egocêntricos e de lucro. A empresa deve se humanizar e assumir encargos sociais não por favor, e sim por dever. Ela não pode fugir à sua responsabilidade social que elimina a distribuição injusta dos bens materiais e garante a todos os benefícios do progresso.

> O homem de empresa, dinamizando conscientemente sua capacidade criadora, é fonte de riqueza e progresso. Deve ser estimulado para o trabalho que construa a riqueza social e beneficie parcelas da coletividade cada vez maiores. Básico é que se não apartem as leis morais da atividade econômica. Não seja o homem o espoliador de seu semelhante (CARVALHO, 1961).

Em consonância com a doutrina econômico-social católica, Paulo Neves insiste nos legítimos direitos do trabalhador, que não pode ser considerado como mera mercadoria. Como ensina a encíclica *Mater et Magistra* (Papa João XXIII, 1961), é preciso que os capitais ganhos não se acumulem somente com os ricos, mas que sejam distribuídos entre os que dão sua mão de obra.

> Gravíssimo dever de justiça social exige especialmente que o progresso econômico venha sempre acompanhado do progresso social e a ele se acomode, de tal modo que todas as classes do país participem equitativamente do aumento das riquezas. É preciso vigiar atentamente e empregar todos os esforços para que as desarmonias existentes entre as classes dos cidadãos, por causa da desigualdade de condições, não sejam aumentadas por isso, mas se atenuem quanto possível (JOÃO XXIII *apud* CARVALHO, 1961).

Dessa forma, as estruturas produtivas conformar-se-ão com a dignidade dos homens. A liberdade humana garantida pelo direito à propriedade é indispensável a uma ordem social justa, mas, ao mesmo tempo, não se pode perder o caráter social da propriedade.

Em síntese, Paulo Neves de Carvalho pretendia, por meio do engajamento de seu discurso, fazer um louvor à pessoa humana e aos ideais democráticos ao abordar os deveres dos futuros formandos. Mais do que isso, o professor apelava para a cidadania de seus alunos: “não vos torneis apreensivos com hipertrofia estatal: vossa inércia vai deixando ao Estado quase tudo” (CARVALHO, 1961). Cada cidadão tem uma força extraordinária na tarefa de construir o bem comum e a noção do trabalho comunitário é fundamental, destaca, no mundo moderno.

> Somos democratas, mas temos receio ou pejo de afirmá-lo em atos. Somos democratas, mas preferimos acomodar-nos a situações conquistadas, como se outras forças não estivessem, diante de nossos próprios olhos, a destruir o que mais prezamos e nos é mais essencial, escudados na comodidade de nossa própria indiferença. A usufruição democrática nos enfraqueceu a vontade? Não. O paradoxo se apoia apenas na omissão de cada um de nós (CARVALHO, 1961).

O regime democrático exige lideranças democráticas, o que implica descentralização e distribuição de poder: “é unidade que garante a divergência; é direito de ser parte e influir” (CARVALHO, 1961). Esse anseio só pode ser concretizado por uma atuação cidadã. E não se concretizam esses anseios, na desejada plenitude, sem a consciência e atuação da cidadania consequente.

Paulo Neves encerra seu discurso lembrando as vozes surdas daqueles que passam fome e não têm esperança. “Há analfabetos no campo, esquecidos, há chagásicos, tuberculosos, loucos, desnutridos” (CARVALHO, 1961). Mesmo com a Ciência que os homens engendraram, ainda existem crianças famintas e abandonadas. Não é possível ficar surdo a esse clamor e é necessário lutar contra a miséria, a doença, a ignorância e a corrupção. A luta pelo desenvolvimento humano é a luta de todos, essa foi a lição de Cristo. Somente a solidariedade

> traz direção e sentido à vida aqui na Terra; amenizando para as esperas e adensando o amor. Com a solidariedade, nunca uma pessoa ou um povo cometeriam loucuras, as ameaças se arrefeceriam, o monopólio do mais forte não teria eco. A vida seria o conhecimento sem a ambição, a operosidade sem a reivindicação. Reconhecimento de

> atributos certos, reposição de valores – equilíbrio, pois, no pessoal e no social. Porque é a solidariedade a única comunhão possível entre os homens, como o sacramento a comunicar vida, mesmo na morte. Germe único de equilíbrio, nossa esperança de paz (CARVALHO, 1961).

O humanismo cristão de Jacques Maritain e a responsabilidade social da empresa

Paulo Neves de Carvalho preocupava-se profundamente com os problemas éticos da vida econômica derivados dos postulados da livre iniciativa no sistema capitalista, é o que se nota no texto manuscrito sobre "a responsabilidade social da empresa" (CARVALHO, s. D.). Os fenômenos econômicos ditados pelas empresas capitalistas possuíam repercussões na moral e nos valores humanos que exigiam ser interpretados. Tal constatação levava o professor a questionamentos de ordem filosófica, sociológica e espiritual sobre a atuação dessas empresas, consideradas por ele como centro vital do poder e decisão dentro do sistema.

> Fatos econômicos e valores morais serão acaso realidades estranhas uma à outra? Até onde o problema da liberdade e da justiça, da dignidade do indivíduo, do respeito pelos limites das minorias, do bem comum, e outros, relacionados com a vida dos homens na comunidade, têm de ser examinados em face de dados de natureza intrinsecamente econômicos? (CARVALHO, s. d.).

Ele, então, se perguntava: a presença da empresa capitalista gera problemas sociais? Qual era a responsabilidade dos homens de negócios para com a sociedade? Esses homens devem se preocupar com as consequências sociais do seu trabalho? Quais providências eles poderiam tomar na organização de suas empresas no sentido de solucionar os problemas sociais? Poderiam os homens de negócios colher benefícios ao preocupar-se com as consequências sociais do trabalho? Além desses problemas concretos, ainda havia um outro questionamento de cunho filosófico: economia capitalista e filosofia espiritualista eram compatíveis?

Sua conclusão era que a empresa possuía responsabilidades sociais nítidas e indeclináveis para com os grupos sociais, a comunidade, o Estado, a nação. A empresa era uma obra da comunidade humana e seu objetivo não poderia ser apenas o lucro, muito menos o lucro exagerado, pois esse exagero quase sempre se relaciona à espoliação do homem sobre outro homem. Por isso, ele acreditava que os capitais deveriam ser socializados, pois sua concentração exagerada possuía efeitos danosos.

Embora considerasse a propriedade privada e o lucro legítimos, Paulo Neves insistia que o trabalho não era uma mercadoria e sim direito, dever e expressão do ser humano. O trabalho dignifica a pessoa e precisa ser reconhecido e proclamado. Diante desse princípio, caberia à empresa cumprir o dever de solidariedade oferecendo aos indivíduos bens e serviços que de fato correspondessem às suas necessidades.

Sendo a empresa uma entidade social, um organismo vivo, ela é alimentada por relacionamentos entre seres humanos que possuem aspirações e anseios. A dignidade dessas pessoas somente seria preservada se a livre empresa assegurasse um progresso social que fosse simultâneo à sobrevivência de valores espirituais. Ciente dessa percepção, o empresário deveria sempre atentar, compreender e sentir a estrutura social se almejar ser justo e se tornar um verdadeiro líder.

Embora longa, a síntese elaborada pelo professor Paulo Neves nos idos das décadas de 1950 e 1960 sobre a responsabilidade social da empresa no sistema capitalista merece destaque:

> 1. A empresa tem nítidas e indeclináveis responsabilidades sociais, para com os grupos sociais, a comunidade, o Estado, a nação; 2. O empresário – que encarna dinamismo, imaginação, arrojo, criação – tem em suas mãos instrumentos de liderança de fecundidade extraordinária; 3. Para que bem exerça essa liderança, o homem de empresa, antes de mais nada, precisa fugir à posição de defesa ou expectativa, em que parece mergulhado. Deve passar à ofensiva, à pregação das verdades que elegeu. Deve manter-se portador convicto de uma mensagem nova, no mundo novo que vai surgindo; 4. A iniciativa privada deve ser estimulada. Ela é e continuará sendo fonte criadora de riqueza ou progresso econômico, alicerçada na liberdade do indivíduo. Tem, no entanto, de fazer-se acompanhar de progresso social que visa ao bem comum de todos, segundo as regras da justiça e humanidade; 5. O direito de propriedade privada é inerente à própria natureza humana e deve ser preservado, com as limitações do bem comum. É legítima também, a propriedade pública, mesmo de bens de produção, especialmente se, deixadas nas mãos de particulares, podem acometer sério prejuízo ao bem público; 6. A empresa é obra comum. É uma comunidade humana. Seu objetivo não é apenas o lucro. E jamais poderá ser o do lucro exagerado. Onde há lucro exagerado, há muito provavelmente, espoliação, há desrespeito, há acinte; 7. O trabalho não é mercadoria. É direito e dever de cada um. É expressão da pessoa humana. Há, no trabalho, dignidade que precisa ser reconhecida e proclamada; 8. O salário há de traduzir a verdadeira contribuição do trabalho para a produção, tendo-se em vista as condições econômicas da empresa e as exigências do bem comum; 9. O capital é indispensável no processo de produção. Há de se lhe reconhecer a significação que tem. Os capitais não se devem, no entanto, acumular senão com justa proporção junto aos ricos e distribuir-se com certa amplitude entre os que dão sua mão de obra; 10. Os operários não são estranhos na empresa. Devesse-lhes reconhecer o direito de participação na gestão e nos lucros, segundo o seu merecimento; 11. A empresa é peça de um mecanismo mais complexo, a comunidade, onde vários públicos se identificam. Uma peça não pode ignorar a outra. Ao contrário, tem de ligar-se por processos nítidos de comunicação. O interesse nessa comunicação será o de integração com os anseios, os problemas e os objetivos da comunidade. Relações públicas devem ser instrumento honestamente utilizado para essa integração, jamais para o engodo. O objetivo é o de efetiva prestação de serviços em face da miséria, da ignorância, das doenças; 12. A empresa, se quer cumprir os deveres sociais que tem, jamais descansará de oferecer aos indivíduos bens ou serviços que, de fato, correspondem às suas necessidades, não apenas aquelas que suscitar, pela propaganda, e

> lhe assegure lucros excessivos. A empresa não se isenta do dever da solidariedade; 13. Os capitais devem ser socializados, em face dos efeitos danosos de sua concentração exagerada; 14. A empresa pode e deve realizar obras de profundo alcance social, propiciando aos seus empregados meios de aperfeiçoamento, treinamento e educação; 15. A empresa é uma entidade social. É organismo vivo. Alimentam isso os relacionamentos de seres humanos, com suas aspirações, seus anseios e suas alegrias. O empresário não pode estar alheio a sua estrutura social. Deve compreendê-la e senti-la, para ser justo. Tem de estar atento à renovação dos conceitos básicos de autoridade e poder. De outro modo, não será o líder; 16. O abuso do poder econômico há de combater-se para que a liberdade e a democracia deixem de ser conceitos vazios; 17. Somente a livre empresa, em que a dignidade da pessoa humana se preserve, pode, no mundo ocidental, assegurar o progresso social e, simultaneamente, a sobrevivência dos valores espirituais; 18. O processo econômico não constitui realidade alheia às leis morais (CARVALHO, s. d.).

Redigindo essa síntese no conturbado ambiente da Guerra Fria, Paulo Neves sabia das dificuldades de implementação de sua proposta ambiciosa e visionária. Naqueles tempos, considerava-se haver duas grandes correntes antagônicas que ocupavam a atenção da humanidade: a primeira representava o sistema da multiplicidade; a segunda da unidade. A multiplicidade era típica do sistema capitalista que se assentava no *individualismo*, no *utilitarismo* e no *liberalismo*. A base desse sistema era a liberdade individual onde cada sujeito era senhor de seu destino. O que definia o capitalismo, mais que o capital técnico, era a noção de capital jurídico:

> O capitalismo é o sistema que organiza a propriedade individual dos capitais técnicos e que, por isso, consagra o direito característico que têm os titulares dessa propriedade de receber rendas sem contrapartida de trabalho atual. Todos os sistemas contemporâneos são capitalismos técnicos. Mas o que opõe o sistema capitalista aos sistemas não capitalistas, é que o primeiro é capitalismo com capitalistas e os outros são capitalismo sem capitalistas. É a existência dos sujeitos privilegiados chamados capitalistas que constitui o sistema dito capitalista, e não o fato de utilizar capitais técnicos (CARVALHO, s. d.).

Na economia socialista, ao contrário, "a autoridade do todo substitui a liberdade de todos" (CARVALHO, s. d.). Preconiza-se a ideia de unificação e planificação. O sujeito responsável e que representava todos era o Estado. Embora composto por homens, o Estado não exprime o ponto de vista pessoal de cada pessoa; ele é uma entidade coletiva que fala em nome de todos os homens. Para Paulo Neves de Carvalho, a finalidade do sistema socialista é o serviço social onde o todo é mais relevante que as partes. Não se considera, como ocorre no sistema capitalista, que a mera soma do bem-estar individual, a procura do proveito máximo por parte de cada indivíduo e o lucro fossem capazes de realizar o bem-estar social. A busca do bem-estar máximo, segundo os socialistas, só poderia ser alcançada quando a

produtividade social fosse considerada mais importante que a rentabilidade. Por isso, o indivíduo não poderia intervir no processo de troca e deveria receber o que o Estado lhe dá e acatar suas ordens.

Os sistemas capitalista e socialista, porém, prossegue o autor, vivenciavam dilemas não resolvidos. O capitalismo, de forma inteligente, se aliou ao cristianismo no mundo ocidental procurando nele uma ética e uma mensagem; no entanto, não encontrou soluções pragmáticas para o problema da desigualdade. *Pari passu*, o comunismo não conseguiu identificar o caminho para conciliar a igualdade e a liberdade individual.

A bipolarização ideológica do mundo vivenciada por Paulo Neves e a conexão com o cristianismo encetada pelo capitalismo conduziram o professor ao exame da relação entre a filosofia marxista e a cristã. Esses sistemas são considerados por Paulo Neves de Carvalho como antagônicos. Ateísta e materialista, o marxismo entende que a evolução histórica resulta da matéria e da natureza. O cristianismo funda-se na crença em Deus como criador do universo, no espiritualismo e no idealismo.

Embora contraditórios, ambos os sistemas têm o mesmo objetivo: eliminar a injustiça social. Ao mesmo tempo, ambas as filosofias enfrentam obstáculos concretos à realização de seu ideal. O materialismo marxista não consegue equacionar o problema da liberdade individual e o da igualdade. O espiritualismo cristão, associado com o capitalismo, reconhece o livre arbítrio do indivíduo, mas não resolve a questão de que o exercício dessa liberdade requer suprir as necessidades vitais prementes das classes desfavorecidas.

No período que antecedeu à votação da Declaração dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas em 1948, discutia-se se seria possível um acordo prático sobre uma lista de direitos entre ideologias violentamente opostas. Jacques Maritain (*apud* CARVALHO, s. d.) percebeu esse problema e defendeu que dessa tarefa dependia o futuro do espírito humano. Ele fez notar, então, a diferença entre a palavra princípio e a palavra ideologia. A separação ideológica entre os homens não tornava possível naquele momento um acordo especulativo comum sobre uma ideologia especulativa. Entretanto,

> quando se trata, pelo contrário, de uma ideologia básica prática e dos princípios básicos de ação, implicitamente reconhecidos em nossos dias – de uma maneira vital, se bem que não formulada, pela consciência dos povos livres – acontece que isso constitui, grosso modo, uma espécie de resíduo comum, uma espécie de lei comum não escrita, no ponto de convergência prática de ideologias teóricas e tradições espirituais extremamente diferentes. [...] Estou plenamente convencido de que o meu modo de justificar a crença nos direitos do homem e no ideal de liberdade, de igualdade e de fraternidade é o único que se baseia firmemente na verdade (MARITAIN, 1956, p. 92).

A fé de Maritain na declaração de princípios dos direitos humanos, compartilhada por Paulo Neves de Carvalho, era uma fé democrática e secular. Uma fé que era inspirada na ação do divino, mas não pertencia somente à ordem do credo religioso e da vida eterna, "mas à ordem temporal e secular da vida terrena da cultura e da civilização. A fé, que aqui se trata, não é uma fé religiosa, mas sim uma fé cívica ou secular" (MARITAIN, 1956, p. 129). O objeto dessa fé são princípios práticos e justificáveis por sistemas filosóficos diversos, não teóricos ou dogmáticos. Esses princípios práticos

> dependem, essencialmente, de certas percepções simples, naturais, de que o coração humano se torna capaz com o progresso da consciência moral e que, na realidade, foram despertados pelo fermento do Evangelho atuando nas profundezas obscuras da história humana (MARITAIN, 1956, p. 130).

A questão que se colocava então era se uma terceira posição seria viável para o "feliz encaminhamento do problema da justiça social" (CARVALHO, s. d.). Se apoiando nas ideias de Jacques Maritain, Paulo Neves acreditava que sim. Do ponto de vista estritamente econômico, comunismo e cristianismo tinham muito em comum; o dissídio entre os dois é com o individualismo capitalista. O capitalismo simboliza a concentração de capitais e a diferença de classes. Certamente, esse sistema promoveu o desenvolvimento das forças produtivas gerando progresso, mas jamais se preocupou com a valorização do trabalhador. "Essa preocupação tanto é do marxismo como do cristianismo" (CARVALHO, s. d.).

Paulo Neves de Carvalho, no entanto, não comunga da crítica radical que Jacques Maritain faz aos postulados da sociedade liberal capitalista e seus respectivos fundamentos morais. Em seu livro *Humanisme intégral* (1936), Maritain chega a afirmar que o liberalismo individualista era uma energia puramente negativa e que o novo cristianismo pertence a uma ordem libertada do capitalismo.

A respeito da propriedade privada, Maritain defende alternativamente uma forma associativa de propriedade industrial completamente diferente das empresas capitalistas. Ele tinha em mente uma sociedade de pessoas que fossem coproprietárias dos meios de produção e que tivessem como fruto um patrimônio comum. Por sua vez, Paulo Neves, ao contrário, defendia o direito de propriedade privada e do lucro como direitos inerentes à própria natureza humana, embora com as limitações do bem comum. Como afirmado anteriormente, ele considerava a propriedade privada e o lucro legítimos, mas insistia que o trabalho não era uma mercadoria e sim um direito, dever e expressão da pessoa.

Em síntese, para Paulo Neves de Carvalho a questão da justiça social era o mais grave dos problemas daqueles tempos. Faltava às elites qualquer mensagem válida para os tempos modernos frente às desigualdades sociais que humilham e degradam a condição humana.

Existia, no entanto, uma inquietação coletiva em relação à estrutura social vigente que beneficiava um grupo social em detrimento do outro. Isso tornava urgente a politização e participação das massas; urgência que leva o professor a tecer considerações sobre a democracia.

De acordo com Paulo Neves de Carvalho, devido à imprecisão do termo, todos os regimes políticos, sejam sob a economia capitalista ou socialista, se dizem democráticos. No mundo ocidental capitalista acredita-se que a democracia estaria assegurada quando os governantes são eleitos pelo povo por meio do sufrágio universal. Nesse modelo individualista, o Estado e o sistema econômico são obrigados a servir à liberdade dos indivíduos. Do ponto de vista dos adeptos da economia planificada, essa democracia ocidental não passava de hipocrisia, pois a liberdade de escolha em que se assenta é apenas formal. Isso porque a realidade social do sistema capitalista é marcada pela exploração do homem pelo homem, fundada na propriedade privada e na concorrência apenas aparentemente livre. Não passa, portanto, de "[...] verbalismo, fraseologia. A verdadeira liberdade só existe após a supressão da exploração do homem" (CARVALHO, s. d.). Diga-se, sobre essa crítica à economia ocidental, que Paulo Neves a considerava procedente. Ele apontava como exemplos da triste situação da sociedade brasileira marcada pelo analfabetismo, a precariedade do voto, o despreparo intelectual e a falta de autenticidade.

Na economia socialista, por outro lado, a limitação da democracia se encontrava na falta de liberdade individual, uma vez que esta era condicionada à necessidade coletiva.

> Segundo o materialismo, o homem, como ser inteligente, descobre as leis da natureza e as formas de sua ação. Conhecendo-a, a natureza deixa de ser, para ele, um mistério. Começa a submetê-la, transformando-se em dono da natureza. Utiliza-se desta livremente, para a realização de seus fins. A necessidade converte-se em seu contrário, a liberdade. Concebe-se a liberdade como uma caminhada, da qual se tem consciência. A necessidade continua a ser o fundamento da atividade do homem (CARVALHO, s. d.).

A liberdade individual no comunismo é colocada em segundo plano em relação às necessidades humanas consideradas mais prementes. É diante do dilema dos dois sistemas que Paulo Neves de Carvalho afirma que apenas boas intenções não seriam suficientes se não fossem tomadas medidas que beneficiassem os mais fracos; por isso, eram necessárias novas formas econômicas que aumentassem a produtividade em termos civilizados. Nesse sentido, o papel dos empresários era fundamental. Ele não se referia, no entanto, àqueles empresários que se disfarçam como tais, mas que, na verdade, teciam arranjos inaceitáveis com os governos para manter seus privilégios. O verdadeiro empresário, concebido por ele, é aquele que se submete às necessidades do povo.

O humanista Paulo Neves de Carvalho

Ao final de sua vida, Paulo Neves de Carvalho (2002) afirmou que não havia escapado em sua juventude da atração positivista. Dizia que no passado havia sido refém da lei escrita e nela depositava sua esperança de eliminar os privilégios e injustiças sociais. Os textos discutidos neste ensaio deixam patente a humildade desse jurista que, já em meados do século XX, no início de sua carreira, opunha restrições a uma leitura estritamente positivista da realidade.

Nesse sentido, buscou-se demonstrar os desdobramentos do pensamento de Paulo Neves de Carvalho, primeiro, ao questionar a concepção positivista de que a Ciência Moderna e o conhecimento racional eram, por si sós, realizadoras da felicidade dos homens. Segundo, ao duvidar que o Direito seria a única instituição capaz de assegurar aos homens um percurso seguro para realização da felicidade e do bem-estar social.

Paulo Neves de Carvalho não chegou a elaborar uma produção intelectual consistente e robusta nessa área. Ele, porém, nos legou alguns discursos e anotações nos quais se percebe seu pensamento incessante, frênico e panorâmico sobre muitos autores, entre eles os citados Clóvis Beviláqua, Frei Benevenuto e Jacques Maritain. Disso se depreende que não há como se esperar deste ensaio a construção das mediações finamente processadas ao longo de sua vida, pois não há tamanho desenvolvimento documentado no pensamento do autor. Todavia, percebe-se tendências, já na sua juventude, à construção de um pensamento que se descola do positivismo e se alinha ao humanismo cristão e às Ciências Sociais.

A partir da ressignificação do pensamento de autores como os supracitados, Paulo Neves de Carvalho assevera que o Estado e o Direito devem atuar no sentido de reparar e corrigir injustiças e desníveis sociais. O Estado deveria racionalizar seus serviços, não ser utilizado para fins de interesses pessoais, garantir o respeito aos direitos e interesses do cidadão e da comunidade, controlar o abuso do poder econômico e beneficiar parcelas da coletividade cada vez maiores.

A exemplo de autores nacionais, como Tobias Barreto, Clóvis Beviláqua, Aníbal Falcão, Sílvio Romero, Franklin Távora, Miguel Reale, Afonso Arinos, entre outros, Paulo Neves de Carvalho elabora um ponto de vista cuja centralidade apoia-se na pretensa possibilidade de eticidade. Ao contrário do processo de fragmentação da modernidade, vivenciado pelo autor, ele tinha fé na construção de uma moralidade unificadora para pensar o Direito, a Administração, o Estado e a Sociedade.

Mesmo jovem, Paulo Neves percebia que a lei, por si só, não encontra os caminhos da justiça social e não seria, sequer, capaz de minimizar a desigualdade social. Sua preocupação com a espoliação do homem sobre o homem o instava a se engajar na luta pelos desfavorecidos e na busca da comunhão humana. O Direito humanista propugnado por ele não era um fim em si mesmo, ele deveria se preocupar com a sociedade e a democracia, assegurando aos indivíduos a usufruição de suas necessidades fundamentais.

Já sonhava naqueles tempos com a conscientização íntima dos indivíduos no caminho da cidadania e indicava os óbices que dificultavam esse processo. Em especial, a exclusão social que não garantia os bens mínimos necessários a uma vida humana digna e a imoralidade administrativa eram suas preocupações constantes. A conscientização social, acreditava, deveria fortalecer o tecido moral da sociedade e subsidiar a lei, e não o contrário.

Seguindo os passos de Clóvis Beviláqua, Paulo Neves acreditava em um Direito associado à moral, garantidor das atividades individuais, disciplinador da liberdade, fortalecedor da democracia e difusor do patriotismo. Somente assim, o Direito seria capaz de promover o caminho do bem comum. Essa percepção era antagônica ao positivismo que ignorava as contradições e mazelas sociais e igualava o progresso econômico ao social. Foi essa visão do Direito, que superava os princípios teóricos e tinha uma finalidade prática, que o levou a romper com o monismo e evolucionismo positivista e defender seu direcionamento a uma finalidade social.

A influência cristã no pensamento do professor pode ser encontrada na sua luta por uma ordem jurídica que fosse inspirada na noção de justiça social. Ele acreditava ser possível conciliar os preceitos da lei e a prática do amor mútuo que a Igreja defendia em prol do respeito à dignidade do ser humano e aos ideais democráticos. Tendo como referência Frei Benevenuto, Paulo Neves nega que a soma dos progressos técnicos da humanidade significasse um pleno desenvolvimento, pois não alcançavam necessariamente o desenvolvimento social, apenas o econômico. O desenvolvimento integral do ser humano não era espontâneo como acreditava a mentalidade liberal; somente o humanismo cristão seria capaz de superar o materialismo e dignificar a vida. O aparato legal do Estado não pode ser o único responsável e nem mesmo tem a capacidade de promover a necessária justiça social. A mudança depende da própria sociedade e somente o cidadão consciente tem a força para construir o bem comum. Mais uma vez, Paulo Neves se afasta do dogmatismo positivista na sua luta contra a miséria, a doença, a ignorância e a corrupção.

Em sintonia com Jacques Maritain, Paulo Neves acreditava em princípios jurídicos práticos derivados da consciência moral e nascidos no coração humano. Ambos ainda conciliavam o comunismo e o cristianismo que tinham em comum a oposição ao individualismo capitalista e propugnavam a justiça social. No entanto, Paulo Neves não aderia ao anticapitalismo radical de Maritain e defendia a empresa capitalista, contanto que essa fosse responsável socialmente e promovesse a dignidade humana.

Os documentos analisados neste ensaio, portanto, deixam de forma clara as considerações otimistas de um jovem professor que acreditava na construção de uma civilização que transformasse o despertar da cidadania em um valor que abrisse os caminhos da justiça social. "Ao lado de um certo pensamento utópico que mira os céus com os pés assentados na terra" (DÍAZ, 2004, p. 62), Paulo Neves de Carvalho pode ser considerado um dos grandes mestres humanistas contemporâneos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Tobias. *Questões vigentes*. Rio de Janeiro: Graphica Editora de Paulo, Pongetti & C., 1926.

BARROSO, Magdaleno Girão. Interpretação da vida e obra de Clóvis Beviláqua. *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 1, , p. 221-239, 1946.

BARTHES, Roland. *Image, Music, Text.* New York: Hill and Wang, 1977.

BEVILAQUA, Clóvis. *Estudos de Direito e Economia Política* (1886). Rio de Janeiro: H. Garnier, 1902.

CARVALHO, Paulo Neves de. Discurso proferido na formatura da Faculdade Mineira de Direito. Belo Horizonte, 1959. Acervo Institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, inédito.

CARVALHO, Paulo Neves de. Discurso proferido na formatura da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1961. Acervo Institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, inédito.

CARVALHO, Paulo Neves de. Responsabilidade social da empresa. Belo Horizonte, sem data. Acervo Institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, inédito.

CARVALHO, Paulo Neves de. Reflexões sobre o Direito Administrativo. Discurso proferido para Congregação da Faculdade de Direito da UFMG por ocasião do recebimento do título de professor emérito, 2002. Belo Horizonte: Acervo Institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, inédito.

DACANAL, Pedro Hoeper; SAES, Alexandre Macchione. As ideias jurídico-econômicas de Clóvis Beviláqua. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, 2017. Disponível em: http://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/11%20As%20ideias%20jur%C3%ADdico-econ%C3%B4micas%20de%20Cl%C3%B3vis%20Bevilaqua.pdf. Acesso em: 22 dez. 2020.

DÍAZ, C. *El humanismo hebreo de Martin Buber*. Salamanca: Ed. Mounier, 2004.

KRISTEVA, Julia. *Desire in Language*: A Semiotic Approach to Literature and Art. New York: Columbia University Press, 1980.

MARITAIN, Jacques. *Humanisme intégral*. Paris: Fernand Aubier, 1936.

MARITAIN, Jacques. *O homem e o Estado*. São Paulo: Agir, 1956.

MARITAIN, Jacques. *A pessoa e o bem comum*. Lisboa: Maria Morais Editora, 1962.

SOUSA, Francisco Martins de. *O Brasil social e outros estudos sociológicos*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

PAULO NEVES DE CARVALHO: O MESTRE POR SEUS DISCÍPULOS

Renato Somberg Pfeffer

A obra do professor Paulo Neves de Carvalho possui facetas extremamente variadas. Tal qual um poliedro, é impossível visualizar simultaneamente sua importância para o Direito Administrativo ou para a Administração Pública, não importando a posição que o pesquisador assuma ou as fontes que ele consulte. Essa convicção faz deste ensaio um retrato incompleto de suas contribuições e de seu legado, embasando-se nas lembranças e apontamentos daqueles que se colocam deliberadamente na condição de discípulos do mestre e que, por meio de sua própria voz, reverberam e ressignificaram suas ideias ao longo do tempo. Dessa forma, busca-se preencher lacunas e contribuir para a pesquisa e leitura dos documentos que compõem esta coletânea na medida em que o professor não deixou sistematizadas em artigos e livros suas ideias e sua doutrina.

Em 2012, Maria Coeli Simões Pires e Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto organizaram o livro *Paulo Neves de Carvalho: suas lições por seus discípulos* com a colaboração de seus seguidores. Este ensaio busca sintetizar parte desses aportes e está dividido em duas seções: "Traços biográficos e prática pedagógica" e "Reflexões sobre o Direito e a Ciência da Administração Pública", abarcando temas variados como a indissociabilidade entre essas duas ciências, a necessidade de uma cultura da honestidade, o papel do Estado em relação aos interesses público e privado, o municipalismo e a luta pela verdadeira reforma administrativa. Tanto na primeira como na segunda seção, evidencia-se o engajamento de Paulo Neves de Carvalho como traço definidor de sua personalidade e fator preponderante, juntamente com a clareza e força de suas ideias, na construção de um verdadeiro séquito, como é próprio dos grandes homens, e que fez dele um paradigma no campo do Direito e da Administração Pública.

Antes, porém, e a reforçar essa linha de pensamento, cabe recuperar a análise feita por Walter Benjamin (1987) do quadro *Angelus Novus*, do pintor expressionista Paul Klee:

> Há um quadro de Klee que se chama Angelus Novus. Representa um anjo que parece querer afastar-se de algo que ele encara fixamente. Seus olhos estão escancarados, sua boca dilatada, suas asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Seu rosto está dirigido para o passado. Onde nós vemos uma cadeia de acontecimentos, ele vê uma catástrofe única, que acumula incansavelmente ruína sobre ruína e as dispersa a nossos pés. Ele gostaria de deter-se para acordar os mortos e juntar os fragmentos. Mas uma tempestade sopra do paraíso e prende-se em suas asas com tanta força que ele não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele vira as costas, enquanto o amontoado de ruínas cresce até o céu. Essa tempestade é o que chamamos progresso (BENJAMIN, 1987, 226).

As tentativas do anjo de Klee de despertar os mortos e recompor os fragmentos diante do furacão e do poder destruidor do progresso são fracassadas. Às falsas certezas e à aposta cega no futuro advindas do progresso técnico e científico se contrapõe o anjo da história com suas asas abertas, impotente diante das mudanças que, afinal, não são capazes de alterar a dura realidade humana; ao contrário, ampliam ainda mais o amontoado de ruínas. Como Walter Benjamin, Paulo Neves de Carvalho é um crítico do capitalismo e da noção de progresso que o permeia, mas, diferentemente do anjo da história de Klee, busca romper com a eterna impotência humana diante das mazelas sociais, da pobreza e da injustiça, com um olhar no futuro, acreditando no potencial transformador das novas gerações, transformando a sua vida num verdadeiro apostolado. E é a partir da compreensão das contradições do mundo social e de suas eternas ruínas, sobretudo no Brasil, onde a desigualdade é fator determinante, que ele se propõe a pensar a Administração Pública e do Direito Administrativo brasileiro. Menos cético e mais otimista do que o anjo que se recusa a olhar para o futuro, é a certeza na capacidade humana de construir uma realidade social e política mais digna que lhe dá a capacidade de mobilizar outros sujeitos, transformando-os em agentes das mudanças necessárias.

Traços biográficos e prática pedagógica

Paulo Neves de Carvalho foi um homem que atuou no campo do pensamento e da ação prática, formador e gestor público com contribuição notável e "reconhecido pela devoção ao Direito Administrativo, ao municipalismo, à Administração Pública e, mais especialmente, ao fenômeno administrativo" (PIRES, p. 223). Além de professor, ocupou cargos públicos de relevo e preteriu outros para continuar trabalhando em Minas Gerais. Dedicou-se de corpo e alma à vida pública e teve uma importância imensa na reflexão jurídica e nas políticas públicas, sempre no intento de tornar a sociedade mais justa.

Era um professor por vocação, propondo uma "metodologia de ensino e gestão aberta à discursividade, pautada na singeleza de fatos da vida" (PIRES, p. 223). Já na década de 1950, Paulo Neves era livre-docente na Faculdade de Direito da UFMG. Naquela mesma época tornou-se mestre, doutor e professor assistente na Universidade da Califórnia do Sul nos Estados Unidos. Ali, recebeu a influência da visão ecológica da Administração Pública[3] que, em linhas gerais, enfatizava e levava em conta a maneira pela qual as diferenças sociais, culturais, históricas e econômicas afetavam a condução e efetividade do fenômeno administrativo. Orientou-se, então, por um Direito norteado no conceito de sustentabilidade que

3 RIGGS, F. W. *A ecologia da Administração Pública*. Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro: USAID, 1964, em especial o ensaio A Administração Pública americana*:* uma visão ecológica, p. 3-79.

conduzisse a gestão pública na ação em prol da dignidade da pessoa humana, da diversidade e da cidadania. Ele buscou fortalecer uma intepretação do sistema jurídico como fator essencial na obtenção do bem-estar e do dinâmico equilíbrio ecológico, de modo a atender, assim, ao princípio da sustentabilidade

> retirar de cena o despótico antropocentrismo limitado e instaurar a dignidade humana em patamar mais alto, no qual não mais se ponha em conflito com a dignidade da vida, sistemicamente considerada. Bem por isso, o novo está em reconhecer e tutelar o Direito fundamental ao futuro (FREITAS, p. 184).

Dessa visão decorreu a convicção de que

> somente a conscientização, ou a assimilação dos valores fundamentais sobre os quais se constrói o edifício jurídico-constitucional pode, como elemento a assegurar densidade às normas jurídicas, garantir a efetividade do novo Direito Administrativo, submetido ao postulado geral da dignidade da pessoa humana (BITENCOURT NETO, p. 38).

A partir desses princípios acumulou experiências como pensador, advogado, planejador, administrador e professor. Experiências tão marcantes que foram agraciadas com títulos, medalhas e outras honrarias.

Na década de 1960, recebeu carta branca do governador Magalhães Pinto para dirigir a recém-criada Secretaria do Estado de Administração e organizar uma grande reestruturação da Administração Pública no estado de Minas Gerais. Essa reforma foi um verdadeiro

> divisor de águas do antes e do após na Administração Pública, fato considerado como um marco extraordinário no serviço público mineiro, naquela quadra, na visão futurista do mestre Paulo Neves, antecedendo, pioneiramente, o que viria a ser baixado no Governo Federal, em 25 de fevereiro de 1967, ou seja, o Decreto-Lei nº 200 (MEIRA, p. 32).

Seu discurso tinha uma dupla dimensão, teórica e prática, pois sempre voltado para a adoção de medidas concretas de caráter social e em benefício do cidadão. Com espírito público unido à sua fé na democracia, incitava seus discípulos "socraticamente a ultrapassarem os argumentos de autoridade, a pensarem por si mesmos, a corrigirem e melhorarem a realidade que os circundava" (DERZI, p. 70).

Sempre bem-humorado, Paulo Neves encantava a todos quando propunha uma "solução simples e prática para os problemas que lhe eram apresentados" (CORRÊA JÚNIOR, p. 75), por mais graves e agudas que fossem essas questões.

> A inteligência luminosa, a sensibilidade humanista e a simplicidade de modos, aliadas a uma descomunal e obsessiva capacidade de trabalho, forjavam, naquela altura,

> no jovem e tímido discípulo, a admiração pelo mestre, o respeito pelo homem e a convicção da insuficiência do Direito como fator de transformação social (BITENCOURT NETO, p. 36).

Era assim que ele buscava semear a consciência do bem comum e da justiça social e levava à frente seu apostolado a favor de uma revolução moral que sanasse os caminhos profundamente injustos da sociedade. Acreditava o mestre que seus discípulos seriam agentes multiplicadores dessa necessária e urgente reconstrução social. Não queria, porém, seguidores passivos estancados nas escadarias do tempo. Almejava como resultado de seus ensinamentos a participação ativa de seus alunos. Era essa participação ativa – seja na vida estudantil ou profissional – que Paulo Neves imprimia nos seus alunos, consciente dos sinuosos caminhos que a profissão escolhida lhes reservava.

Se ensinar é um exercício de imortalidade, "Paulo Neves de Carvalho imortalizou-se no olhar de cada um de seus discípulos, tocados pela coragem do professor que demonstrava a suficiência da singeleza da vida para a construção de um Direito justo" (PIRES, p. 213). Alimentando vocações, o professor contribuiu para o

> crescimento pessoal, intelectual e profissional de seus discípulos, influenciou gerações inteiras, incentivou o culto à palavra, por ele usada com arte, na contundência ou na amenidade exigida em cada processo comunicacional, em tom grave ou suave, conforme o ditado do coração. Usava as palavras para compor seus silêncios. E o silêncio para compor suas palavras. [...] Fez escola, fez discípulos, fez amigos infindáveis e fez um verdadeiro exército sob a bandeira do espírito público (PIRES, p. 223).

Permeada de força e doçura, a arte de ensinar do professor equilibrava cultura, sabedoria e intuição. Alimentou consciências com suas profundas lições sobre a dignidade humana forjando-as "não em mármore, madeira ou tela, mas nas mentes e nos corações" (PITCHON, p. 28). Buscava seres reflexivos e críticos, libertos do automatismo do aprendizado, que alcançassem o saber por meio do pensamento criador.

Inspirado no conhecido lema do filósofo grego Sócrates, "conhece-te a ti mesmo", suas aulas se davam por um processo contínuo de indagação que levava seus ouvintes ao exame crítico de ideias e problemas que raramente tinham uma resposta unívoca. Sem abrir mão da criatividade no uso dos recursos didáticos, das palavras e da emoção, seus ensinamentos fugiam da superficialidade e exigiam entendimento e análises rigorosas. Ciente das limitações do próprio conhecimento, certa vez Paulo Neves contou um episódio por ele vivenciado nos tempos em que foi diretor de uma escola tradicional de Belo Horizonte:

> Seu gabinete era contíguo a uma sala de aula, onde habitualmente lecionava um professor de Matemática, cujas aulas ministrava sempre com vivacidade. Certo dia, Paulo Neves ouvia o referido professor explicando aos alunos um teorema. Porém, dessa feita, fazia-o com especial entusiasmo, lecionando quase aos brados. Mais tarde, Paulo Neves encontrou-se com o professor de Matemática e comentou que ficara impressionado com seu entusiasmo na aula daquele dia, parabenizando-o pela especial vivacidade. Ouvindo isso, o professor de Matemática respondeu-lhe algo como: "Professor Paulo Neves, o meu entusiasmo de hoje tem uma justificativa muito importante: é que há muitos anos eu ensino esse teorema... e hoje eu consegui entendê-lo" (ARAÚJO, F. D., p. 44-45).

Orientador severo e vigoroso no seu magistério, Paulo Neves tinha consciência de que era, ele mesmo e por sua conduta e coerência, o melhor exemplo de civismo, de respeito à alteridade e de despojamento diante da coisa pública que poderia oferecer aos seus interlocutores. Era como uma "chama viva" que aquecia e iluminava e cujo legado transcende o seu tempo e permanece enquanto memória, enquanto história, sobretudo de uma história que não abre mão dos indivíduos, que os provoca e os faz pensar e agir enquanto sujeitos e seres capazes de contribuir para melhorar o mundo e, no caso brasileiro, de construir um país e um Estado socialmente mais justo e honesto. Nos testemunhos daqueles que tiveram o privilégio de conviver com ele, a figura do professor aparece de forma quase sacralizada e só um grande homem, exemplo vivo do que diz e propaga, é capaz de produzir tal fascínio.

> Conviver com ele, participar de seus projetos, reconhecer sua humanidade e limitações, mas sobretudo sonhar com ele o sonho do bem comum e da retidão, foi para todos nós mais do que normal privilégio; verdadeira bênção, nos insondáveis desígnios de quem, distante ou próximo, a distribui com cerimonioso recato, como se faz aos óleos sagrados (FERNANDES FILHO, p. 48-49).

Ele, porém, se considerava um professor "surrealista", um "nefelibata do Direito" (LIMA, p. 87), que ensinava com gestos, símbolos, desenhos e recursos exóticos. Dedicou-se à academia tornando seus milhares de alunos íntimos de seu pensamento e propagando entre eles uma consciência científico-social inserida no cotidiano. Possuía sua própria epistemologia ao ensinar a beleza e as agruras da vida. Era sabedor da instrumentalidade do conhecimento, mas não abdicava dos sonhos humanos.

> Vislumbrava a construção plural e coletiva do conhecimento, desde que cada aluno fosse capaz de, individualmente, edificar-se com autonomia e personalidade, traçando seu caminho e moldando sua própria identidade acadêmica, na mesma linha pedagógica hoje proposta por Paulo Freire (PIRES, p. 212).

Desenvolveu ao longo de sua carreira verdadeiras teses, mas que não foram registradas de forma sistematizada em textos acadêmicos, mas partilhadas de forma generosa em sala de aula, em congressos, em apresentações e palestras ou em conversas, às vezes com um único e privilegiado ouvinte. Capaz de rever suas ideias e com um olhar crítico sobre o seu próprio pensamento e saber, dizia que:

> se toda a sua pregação tivesse sido registrada em manuais, ele teria mais trabalho para se desmentir e que para ele era angustiante prender o seu Direito Administrativo às páginas frias destinadas aos porões das bibliotecas (PIRES, p. 223).

No entanto, tinha o sonho pessoal de um dia:

> encasular-se numa bolha no céu, quem sabe de colete e gomalina, como figurava a serenidade do intelectual, para que pudesse demorar-se em clássicas leituras e colocar-se em dia com a literatura contemporânea, com as ideias mais arrojadas de democracia, de legitimidade, de deontologia dos princípios e com todos os esforços desenvolvidos pelas escolas de Direito Administrativo , no Brasil e fora dele, e, quem sabe, então, pacificado na nova temporalidade, pudesse selecionar de seus escritos um grande livro que traduzisse as suas reflexões (PIRES, p. 223).

Deixou esse sonho irrealizado e talvez irrealizável para alguém que, como ele, se sentia tão visceralmente atado ao magistério. Mesmo depois, após afastar-se da sala de aula, devido a problemas de saúde, não emudeceu a sua voz, continuando a ensinar e difundir suas ideias e lições de respeito à alteridade e de necessidade premente de soluções para os problemas sociais. Apesar de não impressos ou disponíveis para consulta, seus caminhos pedagógicos estão indelevelmente registrados nas falas de seus discípulos, uma vez que

> nunca foram os caminhos da opressão, simples maneira de vencer, de produzir batalhas e vitórias para apenas um dos interlocutores, como tantos que caracterizam as relações do saber. Seus caminhos eram um esforço estratégico de libertação, pois baseados no impulso sincero de colaboração científica e de solidariedade (DERZI, p. 70).

Até seu falecimento, em 2004, manteve estreitos os laços com os amigos e seus antigos alunos, compartilhando ideias, aconselhando-os e dividindo com eles suas preocupações. Além de confidente, era "um servidor nato", alguém que possuía uma "predisposição inata de ajudar e servir" (MENDES, p. 94).

Direito e Ciência da Administração Pública

Paulo Neves norteou seus trabalhos pela visão de que o Direito e a Administração Pública eram indissociáveis. "Dir-se-ia que, a seu modo, fora uma espécie de utilitarista-humanista do Direito Administrativo, que sempre lhe pareceu um instrumento da *praxis* administrativa" (ANASTASIA, p. 17). Com sensibilidade, imortalizou a ideia de que o "Direito deve servir à vida; do contrário, ele não serve" (PIRES, p. 212). Essa lição cristalizou-se no conceito de um Direito Administrativo vivo.

> Alguém que está numa mata e só fica abraçado ao tronco de uma árvore não vê a mata, não vê o problema macro. Não podemos ficar agarrados numa árvore, temos que ter visão da mata. A mata do Direito Administrativo é a sociedade (CARVALHO, P. N. *apud* VIEIRA, p. 354).

Embora não se possa dizer que a noção de um Direito Administrativo vivo tenha sido um pensamento constituído formalmente, ele consistia em uma "postura teórica que confrontava alguns postulados do paradigma dominante do pensamento jurídico, o Juspositivismo, mais especificamente a corrente do Exegetismo" (DIAS, p. 230). Sua crítica ao positivismo ainda abarcava a negação da crença cientificista de que seria possível domar a realidade social independentemente de sua dinâmica, pois "a realidade social não pode ser contida por nenhuma lei" (ARAÚJO, A. L. G., p. 120).

Eurico Bitencourt Neto sintetiza o Direito Administrativo vivo de Paulo Neves de Carvalho da seguinte maneira:

> [...] o Direito não deve se resumir à sua estrutura lógico-formal, mas, reconhecendo seus limites e a importância dos valores sociais vigentes, deve se fazer vivo, aberto, sem negar os conflitos, posicionando-se como um dos instrumentos da sociedade no processo de conscientização, este sim capaz de forjar comportamentos duradouros (BITENCOURT NETO *apud* DIAS, p. 230).

Inspirado em Eugen Ehrlich (1862-1922), o professor apontava para um tipo de Direito que tinha a mesma importância do estatal: um *Direito vivo* criado pelos cidadãos, pela jurisprudência e pela Ciência do Direito. Nesse sentido, o ordenamento jurídico codificado era incompleto frente à complexidade do real e necessitava desse *Direito vivo*. Daí o professor Paulo Neves se remeter ao que Ehrlich (1986) denominava livre investigação do Direito pelo julgador/aplicador da lei para resolução de casos de direito no contexto local que exigiam mais do que uma mera dedução lógica. Isso porque o Direito

> não reside tanto nas proposições jurídicas (nas normas de decisão) quanto nas instituições jurídicas, cabendo à Sociologia do Direito – e não à Ciência Jurídica – pesquisar as forças propulsoras das organizações jurídicas (DIAS, p. 232).

Sob a ótica da Escola do Direito Livre e da importância da Sociologia do Direito, o professor preocupava-se com a análise do conteúdo social e ético que estava no âmago dos preceitos legais. Segundo Miguel Reale (*apud* DIAS, p. 233), esse movimento de livre pesquisa em Direito salientou o significado do elemento fático e das exigências éticas como um contraponto às insuficiências do normativismo abstrato de uma jurisprudência conceitual.

Aproxima ainda Paulo Neves da corrente jurídica sociológica do Direito Livre suas diversas referências a León Duguit (1859-1928), presentes em sua tese de livre-docência *Da revogação no Direito Administrativo* (CARVALHO, 1951) apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais. Duguit (2006) desenvolveu a ideia da solidariedade como fundamento do

Direito. Esse pensador pretendeu provar que o Direito não se origina no Estado, pois ele tem uma origem e uma finalidade social. Dessa maneira, caberia ao legislador apenas acompanhar os processos sociais espontâneos, rejeitando ou aceitando "o que fosse verificado cientificamente na vida de um povo como 'exigência da solidariedade' através de uma rede de serviços públicos" (DIAS, p. 234). Paulo Neves, como Duguit, se alinhava à ideia de que cabe ao Estado "tão somente prestar o serviço público de defender aquilo que a sociedade em determinados momentos considera essencial ao viver comum" (DIAS, p. 233).

Em suma, a proposta teórica do Direito Administrativo vivo implodia as verdades absolutas do positivismo jurídico, alertando para a inocuidade dessa forma de pensar. Isso levava Paulo Neves a ficar atento, influenciar e criticar a produção intelectual jurídica, principalmente a brasileira, que se restringisse a discussões estéreis e distantes do mundo real, e defender o pragmatismo da doutrina. Inclusive, "boa parte de seu conhecimento ele adquiriu na prática da Administração Pública e em décadas de ensino do Direito" (MENDES, p. 94).

Com humor metafórico, considerava o Direito Administrativo brasileiro uma "grande melancia":

> Uma enorme crosta, que, ao secar sob o sol escaldante, revela-se vazia de conteúdo. Somos demasiadamente "estruturalistas" e formalistas. Gostamos de organogramas, prédios luxuosos, ostentação e outros exageros, mas não resolvemos os problemas concretos dos administrados (LIMA, p. 88).

Buscando contribuir para a formação de um Direito genuinamente nacional, foi influenciado inicialmente pela tradição norte-americana e a conciliou com a abordagem orgânica do Direito francês. Sem jamais emprestar à expressão "interesse público" uma dimensão positivista, ele repudiava o "culto à forma pela forma – esse *cosidetto* neopositivismo sociológico". Crítico severo do positivismo jurídico, o professor afirmava que o ordenamento jurídico brasileiro possuía normas em abundância, o que faltava é que fossem

> efetivamente cumpridas; para tanto, necessária se faz a internalização dos princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, dignidade da pessoa humana, pluralismo político (SARDINHA PINTO, p. 198).

Era um crítico contumaz em relação à desonestidade, ao descompromisso e à conduta antiética dos agentes públicos que afrontavam os princípios constitucionais e a moralidade no trato da coisa pública, caracterizando-se e dando vasão à improbidade administrativa.

Segundo Paulo Neves, moralidade e eficiência deveriam ser os pilares da atividade administrativa. Os administradores deveriam ser éticos em sua conduta, razoáveis em suas decisões, honestos em seus atos. Para isso, deveria haver uma seleção cuidadosa e um aperfeiçoamento constante do servidor público, além da adoção de técnicas modernas de gestão e um adequado gasto dos tributos arrecadados pelo Estado. Uma administração que desperdiça os parcos recursos de uma coletividade necessitada, corrompendo e se deixando corromper, é imoral e nega sua razão de ser. Sem moralidade não há eficiência.

> Lado outro, a busca de resultados a qualquer preço, com desrespeito à legalidade, à valorização e à dignidade das pessoas, administrados e servidores públicos, revela-se atentatória à moralidade que deve reger a atividade do administrador público. A ética administrativa é o freio para esses abusos. Corrupção é intolerável. Fere de morte os dois princípios, a um só tempo (DOLGA, p. 191).

A cultura da moralidade e da eficiência deveria ser desenvolvida, pois do contrário de nada valeria a lei que consagra esses princípios por melhor e mais clara que ela fosse. Da mesma forma, estruturas organizacionais rebuscadas não se sustentam sem a cultura da honestidade; estas resultam, "quando muito, em um vistoso organograma, a enfeitar paredes das repartições públicas, logo abaixo da fotografia do primeiro mandatário do momento" (DOLGA, p. 192).

Sobre os interesses públicos, o professor não os identificava aos interesses do Estado. Antecipava, assim, a moderna concepção de que os interesses públicos não se opunham, "como díade, ao interesse individual" (ANASTASIA, p. 17). Sendo os direitos individuais subjetivos por si mesmos e declarados na Constituição, considerava o interesse público uma realização dos interesses individuais.

Apropriou-se aí da ideia de luta pelo Direito, do opúsculo de Ihering[4], para derivar uma noção mais ampla de Estado, tido como entidade garantidora de Direitos. Dir-se-ia, sob esse prisma, que "foi um pensador *avant la lettre* da doutrina dos direitos fundamentais" (ANASTASIA, p. 18).

Essa conciliação entre o interesse público e o privado, contudo, não significava uma identificação absoluta entre ambos. O interesse público era por ele concebido como a vontade social expressa em normas heterônomas, em geral imperativas, e concebidas pelos próprios cidadãos. Em tom reflexivo, típico de suas aulas, Paulo Neves se apropriava da expressão da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "o interesse público não é uma prerrogativa exclusiva do Estado" (*apud* SORBILLI FILHO, p. 336). O interesse individual, por sua vez, está relacionado às normas concebidas pelas vontades particulares, desde que permitidas pelo Direito, originadas na vontade social.

---

4 Referência ao livro *A luta pelo Direito,* de Rudolf Von Ihering (2002).

O problema maior desse tema reside na complexidade dessa vontade da coletividade no âmbito de regimes democráticos. Se por um lado o interesse público pode restringir as vontades individuais, por outro, ele deve respeitar a autonomia dos indivíduos.

> Encontrar, pois, essa medida é um desafio permanente. Saber até onde o Estado deve ir e a partir de onde se inicia o espaço da liberdade individual, dentro do qual as normas heterônomas não entram, é questão sempre em aberto. Mas afinal, o Direito é "vivo" e, portanto, instável na sua essência (SORBILLI FILHO, p. 340).

Essa justa medida que busca a construção de um modelo de administração mais consensual, dizia Paulo Neves, não seria encontrada por uma mera abertura de canais de participação com os indivíduos. Cabe ao Estado "interagir com a sociedade e de instituir vínculos fortes e duradouros, nos quais a sociedade perceba a sua efetiva participação na construção da concepção do interesse público" (ARAÚJO, A. L. G., p. 122). Caso contrário, o modelo de administração autoritário continuará se impondo sobre o democrático. Como alertava o professor: "não se administra sobre os administrados, mas sim com os administrados" (ARAÚJO, A. L. G., p. 120).

Costumava representar graficamente as funções do poder estatal dividindo-o entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, com

> um círculo seccionado por linhas deslocáveis conforme a proeminência ou hipertrofia daquele poder que, num dado período de referência da lição, ameaçava o equilíbrio do conjunto. Tal representação era cuidadosamente emoldurada pelo Estado de Direito, iconizado pela lei, como criação do Parlamento e fruto da racionalidade abstrata; como matriz de interpretação final exteriorizada pela sentença; e como vontade do Estado atualizada por meio de comandos administrativos complementares (PIRES, p. 213).

Localizando a função administrativa principalmente no Poder Executivo, utilizava-se da metáfora dos bonecos para caracterizar a relação do Estado com o administrado. Criticava as ações unilaterais do Estado nessa relação que agia como se fosse um boneco arrogante, com "o boné arribado com ares de autoridade, dedo em riste a mostrar ao boneco administrado o patamar de sua insignificância" (PIRES, p. 213), impondo um suposto interesse público que ele próprio estabelecia.

Esse protagonismo dos atos administrativos por parte do Estado teria surgido notadamente durante a Revolução Francesa, que cristalizou os ideais burgueses que se opunham ao absolutismo monárquico e defendia a legalidade e a separação dos poderes nos moldes de Montesquieu (1689-1755). No entanto, o Estado que emergiu na Revolução era, em si, contraditório, pois atribuía ao administrador e à lei o papel decisivo e unilateral na promoção da justiça social.

Para Paulo Neves, ao contrário, a lei, como construção estritamente lógico-formal, não era capaz de encontrar os caminhos da justiça social, nem sequer minimizá-la, porque "não desce à raiz dos fenômenos da comunhão humana e não os apreende" (CARVALHO, P. N. *apud* PIRES, p. 215). A ideologia liberal simbolizada pelo movimento revolucionário francês no século XVIII, apesar de portadora da sedutora ideia de liberdade e igualdade, não foi capaz de ultrapassar o formalismo da lei e de eliminar a espoliação do homem por seu semelhante.

Imbuído de patriotismo e paixão pela visão de um Direito vivo que alcançasse a justiça social, Paulo Neves ousou defender a interiorização do Direito Administrativo rumo à vida municipal. Ele ensinava que

> não se vive na União Federal nem nos estados mas, sim, nos municípios, local onde se retratam as diferenças e se demonstram de forma mais latente as necessidades cotidianas mais recorrentes, tendo dedicado sua carreira a fortalecer as localidades (FORTINI; PEREIRA; CAMARÃO, p. 126).

Pioneiro nessa iniciativa, levou aos municípios a teoria das organizações, a necessidade de se reorganizarem de forma dinâmica prestando serviços e induzindo o progresso comunitário (CASTRO, p. 53-54), pois ali haviam ambientes mais propícios para o diálogo, "ao confronto de ideias e postulações porque interessam ao cidadão a rua asfaltada, a praça cuidada, a escola equipada" (FORTINI; PEREIRA; CAMARÃO, p. 126).

No entanto, o avanço rumo à municipalização no Brasil era obstado, dizia o professor, pelas práticas autoritárias do personalismo e do coronelismo que rivalizavam com a Constituição de 1988. Superar essas práticas significava fortalecer a democracia e a cidadania em nível local, por isso, "dedicou sua vida a contribuir com a emancipação real (e não formal, derivada de previsão constitucional) dos Municípios" (FORTINI; PEREIRA; CAMARÃO, p. 127).

Vicente de Paula Mendes chega a afirmar que estava para nascer um municipalista maior e mais apaixonado, dada a preocupação de Paulo Neves com a capacitação dos administradores locais – prefeitos, vereadores e técnicos. Não bastava, para isso, as reformas administrativas restritas à "mudança de nomes de órgãos, trocar placas e construir organogramas: a verdadeira reforma ocorrerá com a preparação dos agentes públicos, especialmente no nível gerencial" (MENDES, p. 94).

Seu compromisso com a coisa pública tornou o professor um crítico incansável dessas reformas administrativas de caráter restrito levadas a efeito por entes federativos. Para ele, a maioria dos governos não faziam reformas administrativas, "apenas criavam ou extinguiam caixotinhos, ou mudavam os caixotinhos de lugar atribuindo-lhes novos nomes" (FARIA,

p. 148). Essa era uma clara referência às modificações nos organogramas dos órgãos públicos que não significavam uma reforma efetiva. A reforma verdadeira exigia um olhar nos agentes públicos que deveriam se sentir motivados e responsáveis pelas políticas públicas. Em síntese:

> Criar carreiras dos servidores públicos, com critérios claros e objetivos para o percurso na mesma; critérios remuneratórios, levando em conta o mérito, o comprometimento, o trabalho em equipe, a produtividade individual e em grupo, o estabelecimento de metas, premiação por cumprimento de metas, por criatividade ou inovação (FARIA, p. 148).

Reclamava ainda da falta de critério na escolha dos gestores públicos, quase sempre indicados politicamente. Disso derivava a nomeação de pessoas de passado duvidoso, sem competência para o cargo e que acabavam confundindo o interesse público e o privado. O resultado era a improbidade e a corrupção.

No final de sua vida, Paulo Neves estava mais cético e irônico em relação a Administração Pública no país, mas não se deixava vencer, conforme lembra o amigo Edimur Ferreira, quando ele lhe dizia:

> [...] há mais de trinta anos que falamos sobre as mazelas da Administração Pública e agora, nos meus últimos dias, verifico que quase nada mudou. O que se pode fazer para que a Administração Pública seja o que ela deve ser no Estado democrático de Direito? Seria iniciar um processo de transformação, no ensino infantil? O que você acha"? [...] Entretanto, não podemos desanimar. Vamos continuar a nossa pregação, onde estivermos. Quem sabe, um dia em algum lugar, poderemos nos reencontrar e brindarmos a Administração Pública que idealizamos (CARVALHO, P. N. *apud* FARIA, p. 149).

Essa chama de otimismo reverberava quando o velho professor se mostrava aberto às mudanças e afirmava, sem perder o espírito crítico e a preocupação com a efetividade das ideias, "que as novas linhas de pensamento eram generosas" (SORBILLI FILHO, p. 336) no sentido de transformar o sonho possível em realidade justa.

Paulo Neves de Carvalho como paradigma de gestor público

Paulo Neves de Carvalho foi uma pessoa emblemática. Um professor, jurista, advogado e gestor público comprometido com a realidade e a diversidade social. Ele propunha um Direito comprometido com o diálogo, com o interesse público e com a construção da cidadania. Destruía e construía metodologias e teorias ressaltando a imperfeição do conhecimento. De forma vibrante, fosse durante suas aulas ou palestras, ele buscava levar seus ouvintes a internalizar a mensagem de que somente a assimilação consciente, contínua e

duradoura dos valores do ordenamento jurídico por indivíduos concretos poderia gerar o desenvolvimento humano, tendo em conta não apenas o conceito de liberdade em seu sentido formal. Do contrário, tais valores permaneceriam "belas construções jurídico-formais, solenemente invocados pelos juristas, ao mesmo tempo que rejeitados, na realidade administrativa, por uma sociedade deles ainda muito distante" (BITENCOURT NETO, p. 38). Essa visão tornava o Direito algo que ia além de uma ordem normativa alcançando os valores e princípios, estes sim propulsores de normas efetivas.

"Como Dom Quixote" (PIRES, p. 215), o professor propunha uma hermenêutica legal da equidade pautada na realidade das pessoas e dos fatos do mundo social. Somente uma interpretação nascida na realidade permitiria a assimilação profunda dos valores de determinado tempo e lugar.

Crendo na boa intenção dos intérpretes desse novo paradigma, testemunhou na sua juventude "o prestígio do Estado social de Direito, empenhado, por via da intervenção, em superar ou amenizar as desigualdades, em assistir e promover o bem-estar dos estratos sociais mais carentes" (CARVALHO, P. N. *apud* PIRES, p. 219). Vislumbrando um Estado que superasse os atos administrativos unilaterais e o paternalismo, acreditou no Estado Social

> voltado para a intervenção nas relações de trabalho, para a proteção por meio de seguridade social, para a regulação da economia, para distribuição dos bens da civilização como aparelho prestacional destinado ao suprimento das necessidades e materialização da igualdade. Enfim, voltado para o desenvolvimento, a demandar provimentos técnicos em temáticas variadas e relações jurídicas com a sociedade, com o mercado e com os administrados, de caráter bilateral ou multilateral (PIRES, p. 220).

Entretanto, Paulo Neves percebeu que no devir histórico esse Estado Social fez surgir um Direito público autoritário embevecido do império da lei. O ser igual se tornou mais importante do que o ser livre. Advertindo contra um Direito Administrativo que não servisse a vida, Paulo Neves defendia o rompimento dessa arrogância estatal que partia do pressuposto da contraposição entre o público e o privado, da inépcia do cidadão e da sociedade e do culto à legalidade estrita.

Percebendo os avanços e limitações do Estado Social em relação à humanização da vida por via do Direito, Paulo Neves pregou que só a lei não bastava. Era preciso dar ao Direito Administrativo uma plasticidade para "construir novas matrizes capazes de conformar um perfil democrático de Administração" (PIRES, p. 221). Frente a um Direito Administrativo esgotado deve surgir um que seja humanizado, aberto aos ideais democráticos e humanistas.

Raquel Melo Urbano de Carvalho (2012, p. 281) lembra que o mestre apontava na década de 1990 a grave crise do Direito Administrativo e a necessidade de novos paradigmas para

transformar o Estado. Isso passava pela transformação da Administração Pública e da Ciência Jurídica de um projeto teórico para um projeto embasado nos valores vigentes da comunidade. A inspiração desse novo projeto em leis oriundas de outros países não significava para ele, necessariamente, a modernização jurídica na atividade administrativa, tornando-a eficiente e livre de corrupção. A lei, em si, não é suficiente para modificar o comportamento dos administradores públicos, dos servidores e da sociedade.

O professor Paulo Neves de Carvalho sempre se questionava se o administrador público havia conseguido realmente dar efetividade aos princípios constitucionais e atender o interesse público.

> O combate às fraudes e à corrupção na licitação não se faz com discursos emocionais, exige um atuar firme e comprometido de uma nação. Tais males são como vírus, precisam de profilaxia no seu controle e combate porque sempre ameaçam ressurgir com nova força (COSTA, p. 240).

Além das devidas providências legais, são necessários outros instrumentos para combater os infortúnios gerados pela corrupção na Administração Pública, tais quais um processo educativo que modificasse o comportamento coletivo, a transparência e rapidez na justiça, a punição dos infratores, a liberdade de imprensa, a valorização do trabalho do agente público, entre outros. No Brasil, dizia o professor, esses princípios dificilmente são efetivados devido aos óbices enfrentados pela sociedade:

> a) a ausência ou insuficiência de desenvolvimento econômico; b) o neoliberalismo e o primado do capital financeiro globalizado; c) a exclusão social; d) o enfraquecimento do Estado, em face do crime organizado e da especulação financeira global; e) a corrupção administrativa. Por sua causa, continua desmedido o individualismo, não se assimilam os valores fundamentais do desenvolvimento social (BITENCOURT NETO, p. 40).

Tal situação impede a dignificação da vida, a boa convivência humana e o desenvolvimento da cidadania, pois "onde viceja a fome, a miséria e a marginalidade não há respeito a princípios" (SARDINHA PINTO, p. 198). São justamente os princípios que mais importam, pois eles possuem um papel determinante na aplicação das leis. A interpretação da lei, portanto, deve ser fiel aos princípios. Para que isso ocorra, uma reflexão profunda sobre a ideia de justiça precisava ser encetada na sociedade brasileira, o que tornava urgente uma mudança educacional e cultural que alterasse o comportamento coletivo.

O Direito não começa nem termina na elaboração e promulgação de leis, mas é a garantia da educação política, assegurada pelo Estado ao povo, a qual leva à eficácia e efetividade jurídica e social do sistema de normas (SARDINHA PINTO, p. 198).

Dessa lição vinha a certeza de que era preciso "mudar o homem que pensa, estuda e aplica o Direito" (CARVALHO, R. M. U., p. 281). Mesmo que a estrutura estatal passasse por ciclos de maior ou menor exigência das atividades prestacionais à sociedade, o Estado sempre continuará responsável por tarefas essenciais aos cidadãos. Há atribuições que não podem ser legadas à iniciativa privada e que estão a cargo da unilateralidade do Estado, justificando assim sua existência. Esses atos do Estado deveriam ser voltados para o cidadão de forma eficiente, de forma que a Administração Pública satisfizesse as exigências da realidade social. Para que tal feito se realizasse era preciso transmutar em cidadãos efetivos o povo brasileiro, tornando-os aptos a influir nos destinos do país.

Admitindo a crise do Direito Administrativo, Paulo Neves não queria resgatá-lo no perfil de suas origens liberais ou segundo o paradigma histórico do Estado Social. Seu compromisso era com um Direito Administrativo vivo. Palpitava em seu peito, no entanto, o medo de que a sociedade estivesse perdendo a confiança no Estado, uma vez que ele estava se tornando refém de forças antissociais como o crime organizado e o mercado especulativo internacional reforçado pelo liberalismo redivivo. Essas forças, segundo ele, não se preocupavam com a angústia social. Arrematava dizendo ter escolhido o Direito porque ele tem que ver com a justiça e a solidariedade humana; "e a vida, não a compreendo, se o espírito não se alteia, sempre e sempre, na inabalável intenção de vê-lo, ao ser humano, liberto da fome, da ignorância, da doença e do medo" (CARVALHO, P. N. *apud* PIRES, p. 226). Sabia que não assistiria esse tempo de paz e justiça, mas sonhava com ele, pois esse sonho significava a realização ou a frustração das expectativas da sociedade, que era a sua razão de viver.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Prefácio. *In:* SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 17-18.

ARAÚJO, Ana Luiza Gomes. A descentralização, sob a óptica de Paulo Neves de Carvalho, no contexto da reforma administrativa. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 119-123.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. O professor de Matemática. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 44-45.

BENJAMIN, Walter. Sobre o Conceito de História (1940). *In*: *Obras escolhidas*, v. I, Magia e técnica, arte e política. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Brasiliense, 1987

BITENCOURT NETO, Eurico. Uma lição social de Paulo Neves de Carvalho. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 37-42.

CARVALHO, Paulo Neves de. *Da revogação no Direito Administrativo*. 1951. 135 p., Tese (livre-docência), Universidade de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. A autotutela como instrumento de aperfeiçoamento administrativo. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 279-327.

CASTRO, José Nilo de. O humanismo de Paulo Neves de Carvalho. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 53-58.

CORRÊA JÚNIOR, Oscar. O profundo saber jurídico. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 75-76.

COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira e. Licitação x Corrupção: a moralidade pública desafiada. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 237-241.

DERZI, Misabel Abreu Machado. A escola Paulo Neves de Carvalho. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 69-71.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. O Direito Administrativo vivo de Paulo Neves de Carvalho: o olhar do passado e as perspectivas do futuro. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 229-236.

DOLGA, Lakowski. Moralidade e eficiência administrativa: uma questão de cultura. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 191-192.

DUGUIT, León. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: Ícone, 2006.

EHRLICH, Eugen. *Fundamentos da Sociologia do Direito*. Brasília: UNB, 1986.

FARIA, Edimur Ferreira. Improbidade e corrupção. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 147-156.

FERNANDES FILHO, José. O outro legado de Paulo Neves. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 48-49.

FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de; CAMARÃO, Tatiana, M. C. O Município e a competência legislativa prevista no art. 30, inciso I, da Constituição da República. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 126-127.

FREITAS, Juarez. "O mestre e o gosto pelo novo. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões Pires (Org.). *Paulo Neves de Carvalho:* suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 183-189.IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. Paulo Neves de Carvalho: o semeador de ideias. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 85-90.

MEIRA, Efigênio. A Lei nº 3.214/64, conhecida como "Lei Paulo Neves de Carvalho", e a reforma administrativa no governo Magalhães Pinto (31.01.1961-31.01.1966). *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 31-35.

MENDES, Vicente de Paula. Paulo Neves: o professor. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 91-95.PIRES, Maria Coeli Simões. Direito, metalinguagem e institucionalidades – uma composição de realidade, silêncio e muitas palavras. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho:* suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 211-228.

PITCHON, Célia Pimenta Barroso. A arte de ensinar. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 27-28.

RIGGS, F. W. *A ecologia da Administração Pública*. Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro: USAID, 1964

SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso. Controle da discricionariedade administrativa na perspectiva do professor Paulo Neves de Carvalho. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 197-202.

SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SORBILLI FILHO, Roberto. Interesse público/interesse privado no contexto do Estado Democrático de Direito. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, 335-340.

VIEIRA, Virgínia Kirchmeyer. Consórcio público: instrumento de efetivação do princípio da eficiência. *In*: SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso; PIRES, Maria Coeli Simões (Org.). *Paulo Neves de Carvalho*: suas lições por seus discípulos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 349-354.

COLETÂNEA PAULO NEVES DE CARVALHO

BLOCO I – DA REVOGAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO (1951)*

Prefácio 97

Primeira parte – A construção jurídica do Estado 98

§ 1º – O princípio de legalidade 98

§ 2º – Da função administrativa 100

§ 3º – Ato administrativo. Fato administrativo 104

§ 4º – Do poder discricionário 107

Segunda parte – Da revogação no Direito Administrativo 112

§ 5º – A revogação do ato administrativo e a doutrina 112

§ 6º – A revogação e a anulação 125

§ 7º – Revogabilidade e irrevogabilidade 133

§ 8º – A revogação no Direito Administrativo brasileiro 139

Conclusões 143

Obras consultadas 145

* CARVALHO, Paulo Neves de. *Da revogação no Direito Administrativo*. 1951. 135 p., enc. Tese (livre-docência) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Conteúdo e especificidades da obra:

O livro é uma monografia (tese) de livre-docência apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais pelo professor Paulo Neves de Carvalho em 1951.

Nessa obra, o professor afirma que a extinção dos atos administrativos praticados pelos poderes públicos, no exercício concreto das funções administrativas, pode operar de diversas formas: vencimento do prazo estabelecido, condição resolutiva, realização do fim, rescisão, renúncia, decadência, revogação e anulação.

Tratando especificamente da revogação do ato administrativo, Paulo Neves realiza uma análise pormenorizada da doutrina estrangeira e nacional sobre o assunto que naquela época estava em construção. Ele discorre de forma crítica acerca da tese da irrevogabilidade do ato administrativo e, também, da falta de uma distinção rigorosa entre *revogação*, que ocorre em razão de conveniência e oportunidade da Administração, e *anulação*, que consiste no desfazimento do ato por razões de ilegalidade. Afirma o autor que o poder público é incumbido de uma função política e de uma função jurídica. A primeira, a função política, é responsável pela ordem e pela harmonia administrativa, o que leva a Administração a *revogar* os atos que, embora legítimos, já não atendam a essa finalidade. Pela segunda, a função jurídica, a Administração *anula* atos ilegítimos.

A dissertação é dividida em duas partes seguidas das conclusões do autor. Na primeira parte, é evidenciada a construção jurídica do Estado a partir do princípio de legalidade, da caracterização da função administrativa, da coexistência entre divisão de poderes e o conceito material de funções e da constatação de que o poder discricionário não se esquiva à ordem jurídica. Na segunda parte, é desenvolvido o tema central do trabalho fundamentado na explanação anterior, qual seja, o estudo do conceito e limite da revogação e anulação.

Da revogação no Direito Administrativo

MONOGRAFIA

Paulo Neves de Carvalho

BELO HORIZONTE

1951

IN MEMORIAN

A MEU PAI

A BENTO GOMES FERNANDEZ

A MINHA MÃE

A IRENE

PREFÁCIO

É tema intrincado no Direito Administrativo o que se tornou objeto desta monografia – a extinção do ato administrativo, na própria esfera do poder público. Intricado em toda a sua extensão cruzado de perquirições dos publicistas, notadamente da Itália, cuja contribuição tem sido valiosa.

Direções diferentes, segundo as peculiaridades do Direito positivo de cada país, levam quase sempre a conclusões diferentes, no caminhar do estudo; e nenhuma sistematização foi ainda unanimemente aceita, a síntese ideal não foi encontrada. E impera, invencida, a controvérsia.

Em razão disso mesmo, há constante revisão de princípios, dos quais particularmente nos interessam os relacionados com a extinção do ato jurídico-administrativo.

Não sabemos se com o presente trabalho aditamos alguma parcela, ainda que mínima, ao tenaz esforço de quantos versaram a matéria.

Nosso objetivo é exclusivamente o do trabalho ordenado. E o desejo da obtenção de um resultado prático, quaisquer sejam as mãos que o tenham alcançado, permanece vivo.

Nesta monografia, entanto, ativemo-nos ao estudo do conceito e limite da revogação e anulação, tentando uma vista de conjunto sobre as variadas doutrinas, as ideias capitais dos mais abalizados autores em confronto, os aspectos mais controvertidos do problema. Outros, também de relevância, não foram examinados, como a extinção de certos tipos de atos administrativos, que constituiriam matéria de longos e pormenorizados estudos.

A dissertação foi dividida em duas partes. Na primeira, colocamos em evidência a construção jurídica do Estado segundo encadeamento lógico de ideias – a enunciação do princípio de legalidade, a que presta obediência o próprio Estado; a caracterização da juridicidade da função administrativa, através dos atos de que se compõe e que a individualizam; a demonstração de que a divisão de poderes e o conceito material de funções coexistem sem se anularem; e a de que mesmo o poder discricionário, no conceito que lhe atribuem os estudos modernos, não se esquiva à ordem jurídica.

Na segunda parte, desenvolvemos o tema central fundamentado na explanação anterior.

As citações hão de parecer numerosas, é certo, mas se justificam pelo objetivo do estudo comparado, em constante remissão às fontes e expressões mais típicas das obras, para fidelidade do pensamento dos autores.

O estilo desataviado deve-se à conta do desejo do termo justo e claro em matéria jurídica.

Algumas ideias, nos capítulos preliminares, podem ser acoimadas de supérfluas; mas na decorrência da leitura justificar-se-á a sua presença, como preparação à parte seguinte.

O assunto – relevante, utilíssimo e atual – desenvolve-se modernamente em proporções vastas. O que ora se segue, nesta elaboração, é sobretudo uma pesquisa, roteiro de indagações mais amplas que no momento empreendemos.

Outubro de 1951

Obra publicada originalmente por: Estabelecimentos Gráficos Santa Maria S/A, Belo Horizonte, Minas Gerais.

Primeira parte – A construção jurídica do Estado

§ 1º – O princípio de legalidade

1 – Considerações gerais. 2 – A lei como fonte e limite do poder público

1 – À margem das doutrinas que se controvertem na explicação do Estado ou na fundamentação do Direito – subjetivismo e objetivismo, jusnaturalismo e absolutismo social, idealismo de Kant e positivismo de Comte, individualismo e solidarismo etc. – afirma-se, como conquista moderna, a existência de um Estado que subordina a uma regra a ele próprio superior e que o limita em todas as suas manifestações. É o Estado de direito[5].

Pela concepção, entende-se não haver legitimidade na força que é base do Estado, se esta força não guarda estrita conformidade com o Direito. Autolimita-se o Estado com as normas que ele próprio tem o poder de criar e o dever de respeitar, como qualquer indivíduo.

A função ordenadora da vida social, que lhe incumbe, há de vincular toda atividade ao regime jurídico e respeitar-lhe as balizas, em obediência a um *princípio de legalidade*, que é sua própria essência.

2 – A consubstanciação desse princípio está na *lei*, *fonte* e *limite* do poder público. Ou, melhor, do *poder administrativo*, essencialmente *realizador* do Direito.

A submissão ao princípio de legalidade não se enuncia apenas com referência ao Estado, em sua unidade, e ao indivíduo. Alcança, com igual força, a cada um dos poderes. Nenhum

5 L. Duguit – "Traite de Droit Constitutionnel", v. III, p. 547.

deles cria prerrogativas para si mesmo, face à ordem jurídica.

Certo, diz a noção elementar do Direito público, o Poder Legislativo, nos países de constituição flexível, não se comporta, diante da ordem constituída, com a plenitude que se contém no princípio de legalidade, como, pelo menos em tese, se reconhece incontestável nos regimes de constituição rígida.

A respeito, costuma lembrar-se o exemplo da Grã-Bretanha, onde o Parlamento, através do *act of indemnity*, e em virtude de ser poder constituinte permanente, atribui validade a atos considerados ilegais, no momento em que nascem, não fundados em texto de lei preexistente.

Ainda aqui, entretanto, subsiste o sentimento da legalidade, de profundas raízes históricas, não permitindo que se comprometa a índole do Estado de direito, pelo mau uso do poder arbitrário[6]:

> Ce pouvoir arbitraire du Parlement Anglais s'explique historiquement par cette considération qu'il n'a pas des pouvoirs délégués, mais des pouvoirs originaires. Son maintien s'explique par le sentiment profond de la légalité inné chez tous les Anglais; ceux-ci ne craignent pas que le Parlement abuse de son pouvoir absolu: il a des principes et des traditions et si, par hasard, il les reniait, il se heurterait au sentiment de la légalité qui existe dans tout le pays.

O princípio de legalidade – é noção repetida – não contém, ele próprio, limites à ação do legislativo, na elaboração das regras, pois o seu pressuposto necessário e único é o do respeito à *lei editada*, cabendo à filosofia jurídica discutir a limitação ao poder de fazer a lei[7].

O Judiciário fixa a inteligência definitiva do Direito, da norma positiva, o que, entretanto, não lhe dá a faculdade de subtrair-se à *verdade legal* que declara, como poder.

E o princípio se mantém na órbita do Executivo, com a mesma pureza, dado que a faculdade discricionária a este reconhecida em maior escala não traduz exceção, contingência ou mal necessário, mas elemento lógico que o integra para a normal realização de objetivo específico.

Motivos de oportunidade política, registrados na prática constitucional, podem atribuir ao executivo certa largueza na aplicação da lei, permitir-lhe certa omissão ou demora no exercício da faculdade do regulamentar[8], o que, entretanto, pertence exclusivamente à ordem política interna e, quando muito, traduz problema ligado à harmonia dos poderes.

6 Barthélemy et Duez – "Traité de Droit Constitutionnel", p. 726.

7 Barthélemy et Duez – "Traité", p. 193.

8 Barthélemy et Duez – "Traité", p. 749.

§ 2º – Da função administrativa

3 – Atribuições e funções do Estado. 4 – Conceito formal e material de função. 5. Jellinek. 6 – Laband. 7. Duguit. 8 – Ato-regra, ato-condição, ato subjetivo. 9 – Gabino Fraga. 10 – Seabra Fagundes. 11 – Função administrativa e função jurisdicional.

3 –Tem o Estado, em sentido amplo, uma atividade, uma atribuição, que varia no espaço e no tempo, e procura realizá-la segundo os próprios fundamentos e os fins que adota.

O conteúdo dessa atividade e os seus limites definem-se na concepção filosófica do tipo de Estado que se considere, em determinado momento histórico.

Independe, entretanto, da cogitação o conceito de *funções*, ou seja, a *forma* de se realizarem as atribuições do poder público, que ora nos interessa mais de perto, pressuposto necessário às conclusões procuradas, no estudo da revogação do ato administrativo.

A teoria política da divisão dos poderes, sobre a qual se estruturam os Estados constitucionais modernos, traduz-se na clássica separação de seus órgãos nos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, diversificados pela natureza predominante dos elementos que os compõem, independentes, mas suficientemente harmônicos para a preservação da unidade total e soberana do Estado.

4 – À parte as sutilezas e distinções que o assunto comporta, releva assinalar que, em princípio, tal divisão ou separação faria presumir funções específicas a cada poder, de modo que ao Legislativo coubesse estritamente a função legislativa, ao Judiciário a judicial e ao Executivo a administrativa.

Assim, poder-se-iam definir as funções exclusivamente por um critério formal, isto é, pelo órgão que as exercitasse, feita a abstração do conteúdo dos atos com que se exteriorizasse a atividade.

A realidade jurídica impõe, entretanto, critério diferente, oposto ao primeiro, segundo o qual a *função* pode e deve qualificar-se não pela procedência, mas segundo a natureza intrínseca, material, objetiva. E será legislativa, administrativa ou judiciária conforme tenha, materialmente, marca específica que assim a defina.

A distinção é relevante, dado que a competência constitucional dos órgãos ou poderes não

se ajusta ao domínio natural das funções[9], e também porque aí está o caminho que conduz à conceituação lógica do ato administrativo.

A esse respeito, assinala Recaredo de Velasco[10]:

> Así como en la concepción originaria acto administrativo era cierta especial actividad de los órganos administrativos, en la concepción material de las funciones, el acto administrativo habrá de *ser cierta especial actividad de la función administrativa*, es decir, que si todo acto administrativo implica una función administrativa, no toda función administrativa cristaliza en forma de actos administrativos.

5 – Tendências e doutrinas divergem, às vezes fundamentalmente, quando se trata de fixar o elemento intrínseco que dá às funções nota específica e autonomia.

A *teoria dos fins*, à qual, em termos gerais, podem filiar-se Barthélemy, Hauriou, Oto Mayer e Posada, tendo à frente Jellinek, classifica as funções segundo o fim a que visa o Estado ao realizá-las.

O critério, se muitas vezes procede, não tem resistido à análise de certos autores.

Carré de Malberg, por exemplo, proclama-lhe incisivamente a inconveniência[11]:

> Esta teoría de los fines debe rechazar-se. Tiene el defecto de involucrar dos cuestio-

---

9 "Se a distinção dos poderes dá a cada um tarefa expressa, não impede que, em garantia da própria distinção e harmonia, tarefas inerentes a um sejam, no âmbito de outro poder, por este desempenhada. Veem-se, por exemplo (e as constituições modernas o atestam à saciedade), funções judiciárias exercidas pelo órgão legislativo, funções legislativas cumpridas pelo órgão judiciário, funções executivas entregues a cada um dos outros dois, e ainda funções legislativa e judiciária desempenhadas pelo Executivo. Explica-se: em garantia mesmo da independência, da separação e da harmonia, cada poder usa certas prerrogativas alheias, que lhe são outorgadas pelo próprio pacto constitucional. E isso é, paradoxalmente, escudo protetor da separação, garantia de sua coexistência harmônica. Tome-se, v. g., o órgão legislativo. E ver-se-á que exerce funções judiciárias e executivas atribuídas pela própria Lei Maior. Judiciárias, como quando julga os seus membros, e vejam-se os casos dos parágrafos 1º e 2º do art. 48 da Constituição Federal de 1946. Executivas, no que se refere à organização, polícia, criação e provimento dos cargos em seus próprios serviços (Constituição Federal, art. 40). Do mesmo passo, o Judiciário é órgão executivo e legislativo. Executivo, na organização de seus serviços; quando os tribunais indicam e o Executivo acata a composição administrativa que adotam; legislativo, quando estabelece, dentro da obediência à estruturação legal que lhe foi dada, os princípios de seus regimentos internos, o processamento de certos feitos etc. (Constituição Federal, art. 96). Igualmente, o Executivo exerce funções de natureza legislativa e judiciária. Aquelas, quando emite decretos, portarias, regulamentos etc., que participam da essência legislativa; estas quando se arroga a solução de pendências administrativas, como em questões referentes a direitos dos funcionários, inquéritos etc. Além disso, razoável margem de arbítrio lhe fica na composição do Judiciário, cujos membros são de sua nomeação, ainda que a preceda a indicação do Tribunal que o nomeado vai integrar, o que salvaguarda a independência, restrito que é o campo de escolha. E, ademais, independe o nomeado do poder nomeante". Paulo Neves De Carvalho – "A divisão de Poderes", tese do curso de Doutorado – Belo Horizonte, 1951, p. 15.

10 "El acto administrativo", p. 94.

11 "Teoría General del Estado", p. 253.

> nes muy diferentes: la de los cometidos del Estado y la de las funciones del mismo. Como claramente lo ha demostrado LABAND (*Droit Public de l'Empire allemand*, ed. francesa, v. I, p. 117), la ciencia del derecho no es la ciencia de los fines, pues no tiene por objeto definir las instituciones o los actos jurídicos según su finalidad, sino según su estructura, sus elementos constitutivos, su contenido y, sobre todo, sus efectos de derecho. La razón de ello es que actos jurídicos de naturaleza diferente pueden perfectamente ser utilizados con un mismo fin y, recíprocamente, el hecho de que dos actos tiendan a fines diferentes no prueba que dichos actos tengan necesariamente una consistencia jurídica distinta.

6 – Laband, da *escola psicológica*, entende estar a diferença específica em que os atos do Estado se compõem uns de operações intelectuais e outros de operações ativas[12]. A *Administração Pública* seria a ação do Estado; a *legislação*, a vontade; a *jurisdição*, o pensamento.

Inaceitável o critério distintivo, a menos que na ideia de ação não se contivesse a de um pensamento e uma vontade prévios.

7 – Duguit construiu a *teoria jurídica das funções*: não se distinguem segundo a procedência, ou o fim, mas *pela projeção de seus atos na ordem jurídica estabelecida, pelos efeitos de Direito que acarretam.*

O ato jurídico, com que a atividade do Estado se exterioriza, diversifica-se pelas modificações que produz no ordenamento jurídico. Por esses efeitos caracterizam-se a função.

Demos a palavra ao próprio Duguit, na conhecida citação[13]:

> En d'autres termes, c'est uniquement d'après les modifications qui à la suite de l'acte sont susceptibles de se produire dans l'ordonnancement juridique, soit dans le domaine du droit objectif, soit dans les situations juridiques subjectives, que doivent être distinguées les différents catégories de fonctions juridiques de l'Etat.

8 – Com este fundamento, o consagrado publicista, através de notável labor doutrinário, caracterizou as três funções máximas do Estado: a *legislativa*, pela qual o Estado, por qualquer de seus órgãos, expede o *ato-regra*, fonte do Direito objetivo, isto é, o ato que tem em si o caráter intrínseco de lei; a *administrativa*, através do *ato-condição*, que atribui a uma pessoa determinada uma situação jurídica geral e impessoal já instituída[14], ou do *ato subjetivo*, que importa estabelecer, modificar ou suprimir regras de direitos individuais e,

12 Carré de Malberg – "Teoría General del Estado", p. 254.

13 L. Duguit – "Traité", v. II, p. 155.

14 Roger Bonnard – "Précis de droit administratif", p. 37

por consequência, situações jurídicas individuais[15]; e a *jurisdicional,* quando soluciona uma questão de Direito.

Objeta-se a Duguit, e este se esforça por desfazer a objeção, que no sistema elaborado falta lugar para os atos que definam o conteúdo próprio da função jurisdicional. E, ainda, que o conceito exclusivamente jurídico não é suficiente para caracterizar a função administrativa. Aos *atos-condição* e *subjetivos* seria preciso somar ainda os *atos materiais*, cuja importância, aliás, não passa despercebida ao citado jurista[16].

Jèze ao sistema ajustou mais uma peça, mais uma espécie de atos, os *jurisdicionais* – que têm por objeto declarar uma situação jurídica (geral ou individual) ou fatos como força de verdade legal[17].

9 – Gabino Fraga, depois de pesquisar nas várias escolas a ideia comum:

> - A função administrativa realiza-se sob uma ordem jurídica, e há sempre uma limitação no efeito de seus atos, relativamente ao geral, abstrato e impessoal da função legislativa;

e após acrescentar que

> - O Estado, a par dos atos jurídicos, realiza uma série de atos materiais, condicionadores da aplicação a um indivíduo de um "status" legal ou do exercício de um poder legal,

conceitua a função administrativa dizendo:

> Que es una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales[18].

10 – Seabra Fagundes acolhe o conceito, dando-lhe maior concisão e justeza: "função administrativa é aquela pela qual o Estado determina situações jurídicas individuais, concorre para sua formação e pratica atos materiais"[19].

11 – A função legislativa *cria* o Direito objetivo, através das normas gerais, abstratas e obrigatórias. A administrativa e a jurisdicional *executam-nas*, pela *individualização* ou *concretização*.

15 Roger Bonnard – "Précis", p. 35.

16 L. Duguit – "Traité", v. II, p. 290.

17 "Principios Generales del Derecho Administrativo", v. I, p. 53.

18 "Derecho Administrativo", p. 92.

19 "O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", p. 17.

Aplicando-se deste modo a regra geral às situações individuais, distinguem-se, entretanto, a função jurisdicional e a administrativa. A primeira pressupõe o *conflito* na aplicação das normas de Direito, "tem por objeto específico removê-lo e alcança a sua finalidade pela fixação definitiva da exegese"[20]

Há um *momento* de intervir, um *modo* de atuação e uma *finalidade* do seu exercício que lhe são específicos[21].

§ 3º – Ato administrativo. Fato administrativo

12 – Ato jurídico e fato jurídico. 13 – Atividade administrativa. 14 – Conceito do ato administrativo. 15 – Fato administrativo. 16 – Ato unilateral e ato complexo administrativo. 17 – Ato bilateral ou contrato administrativo.

12 – Preliminarmente às condições sobre o *ato administrativo*, importa rever o conceito de ato jurídico, do qual o primeiro é espécie.

Fato jurídico é o acontecimento, natural (nascimento, morte, decurso do tempo, aluvião, desvio do curso de águas etc.) ou decorrente de ação humana, em virtude do qual nascem ou se extinguem relações de Direito.

Quando, intervindo o homem, concorre a vontade do agente, tem-se o ato jurídico que, então, se define como a declaração destinada a adquirir, conservar, defender, transferir, modificar ou extinguir relações de Direito.

Em resumo: toda relação jurídica pressupõe um fato. E, se interfere a vontade de um sujeito, surge o ato jurídico[22].

Acrescente-se que a manifestação da vontade, condição essencial à existência do ato jurídico, requer agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei, para que se expresse validamente.

13 – No parágrafo anterior ficou dito que, no exercício da função administrativa, o Estado "determina situações jurídicas individuais, concorre para a sua formação e pratica atos materiais"[23].

---

20 Seabra Fagundes – "O controle", p. 23.

21 Seabra Fagundes – "O controle", p. 23.

22 J. M. De Carvalho Santos – "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro" – v. 4, p. 38. A noção é de teoria geral e inscreve-se no direito positivo: arts. 81 e 82 do Código Civil Brasileiro.

23 Seabra Fagundes – "O controle", p. 17.

Nesta referência mostram-se os momentos da realização ou concretização do Direito, através da atividade administrativa. O primeiro é a fase preparatória das pesquisas, pareceres, informações etc., que antecede, preparando-os, aos atos propriamente de efeitos jurídicos. Com estes – é a segunda fase – a administração define as situações jurídicas individuais, já em contato com o administrado. No terceiro, os atos materiais de realização ou execução final do Direito[24].

Diversa, já se vê, é a natureza dos atos que aí se situam. Tem conteúdo diferente de vontade, que se gradua decrescentemente. Entre aqueles de imediatos efeitos jurídicos (atos administrativos propriamente ditos) e os últimos, simplesmente materiais, "que se praticam em virtude de regras de Direito, com o fim de assegurar a prestação de coisas ou serviços por eles previstos"[25], colocam-se os em que aparece com nitidez algum conteúdo de vontade, não ainda jurídicos, mas podendo, posteriormente, produzir efeitos desta natureza. Exemplos de tais atos intermediários são as certidões e os atestados.

14 – Sintetizando, pode dizer-se que a função administrativa se desdobra em duas atividades: uma, jurídica, constituída de *atos-condição* e *atos subjetivos*[26]; outra, material, também essencialmente atividade de realização do Direito[27].

Nisto consiste a função ou atividade administrativa. Resta dar nome aos atos que a compõem. Algumas vezes se diz que todos eles são *atos administrativos*, inclusive os materiais[28]:

> [...] les actes administratifs au moyen desquels se réalise la fonction administrative peuvent être définis comme étant tous les actes juridiques à portée individuelle – actes subjetifs et actes condition – et tous les actes materiels qui intervienent pour assurer le fonctionnement des services publics.

Outras, excluem-se peremptoriamente os atos materiais, porque jamais criam situação jurídica, embora não se lhe negue importância como condição para que um indivíduo seja investido de um poder jurídico ou possa exercê-lo, o que não constitui ato jurídico[29].

Qualquer que seja, entretanto, ampla ou restrita, a extensão do conceito, o que muito interessa neste capítulo é pôr em relevo a natureza essencialmente jurídica da atividade adminis-

---

24 Roger Bonnard – "Précis", p. 41/46; Seabra Fagundes – "O controle", p. 18.

25 Roger Bonnard – "Précis", p. 41.

26 Ver o nº 8 do Parágrafo Anterior.

27 Roger BONNARD – "Précis", p. 42.

28 Roger Bonnard – "Précis", p. 46.

29 Gaston Jèze – "Principios Generales", v. I, p. 70.

trativa, para a qual concorrem, jungidos ao Direito, os próprios atos materiais.

Outra observação que aproveita ao nosso trabalho é a de que, conforme salienta o Prof. Alcino de Paula Salazar,

> o problema da conceituação do ato administrativo encerra considerável interesse prático, mesmo nas organizações jurídicas que não adotam o sistema contencioso administrativo. A falta de definição doutrinária assentada dessa figura jurídica fixando pelo menos os seus traços fundamentais leva à contingência, em que fica o legislador, de recorrer ao critério subjetivo e formal para caracterizar e regulamentar a atividade da administração, agravando com inevitável casuísmo as dificuldades da matéria e impedindo a unificação e sistematização da disciplina dessa atividade no que toca às condições de formação, de validade, aos efeitos e à *revisão dos atos que se desdobra*[30]. (O grifo não é do autor)

15 – Controvertido, como tantos outros nesta disciplina, é o conceito de fato administrativo.

Chamam-lhe alguns autores *ato administrativo em sentido restrito, mero ato administrativo* ou *ato administrativo sem efeito jurídico*, de compreensão nem sempre igual.

Normalmente, parte da administração. Se se origina do particular, pode dar lugar a um ato administrativo de sanção.

Conforme já se frisou, tem assento na lei, não sendo estranha a hipótese de que, por motivos de urgência, preceda o ato administrativo, considerado este em sentido restrito.

É, por exemplo, o ponto de vista de Ranelletti[31]:

> Dagli atti amministrativi si distinguono i *fatti* amministrativi, i quali sono costituiti da fatti materiali, da operazioni, di organi della amministrazione... che producono una modificazione nel mondo esteriore e permezzo di cui lo Stato o altre soggeto di diritto publico esplica attività di amministrazione. Essi possono essere compiuti per l'esecuzione di un atto amministrativo; per es., lo scioglimento, con l'uso della forza, di una pubblica riunione, in seguito e in esecuzione dell'ordine relativo, cui non fu obbedito. Possono essere compiuti indipendentemente da un atto amministrativo precedente: per es., l'abbatimento, per motivi di pubblica sicurezza, di una casa pericolante, quando l'urgenza di provvedere non permette di ordinarlo al proprietario, con l'intimazione che, se egli non eseguirà l'opera entro un dato termine, provvederà d'ufficio l'amministrazione.

De nossa parte, há interesse em acentuar que mesmo os fatos administrativos, qualquer o nome que se lhes queira dar, estão incluídos na órbita do Direito, e, como o ato administrativo em sentido restrito, àquele tem de subordinar-se. Infringida a norma, produzir-se-ão consequências jurídicas.

30 "Conceito do Ato Administrativo", p. 54.

31 Oreste Ranelletti – "Le Guarentigie Della Giustizia Nella Pubblica Amministrazione", p. 43.

16 – Da própria noção genérica de ato jurídico infere-se que o ato administrativo não se integra somente de um sujeito. Como aquele, de dois sujeitos se compõe. Via de regra, entretanto, é *unilateral*, mas neste sentido: só uma das partes – a *autoridade administrativa* – o emite.

Podem ocorrer vontades individuais, num só ato, mas *este continuará unilateral*, se tais vontades se somam e manifestam numa declaração única, isto é, de um só lado. O ato se diz, então, *complexo*. Serve de exemplo o que depende da intervenção de órgãos de consulta, através de pareceres, ou o que se compõe de atos elementares, que muito nitidamente se veem numa concorrência pública.

17 – O ato administrativo bilateral ou contratual pressupõe a concorrência de vontades opostas, do Estado e do indivíduo, com direitos e obrigações para cada uma das partes.

Em vários autores se vê que não admitem a existência do *ato administrativo bilateral*, ou seja, de *contrato de Direito* público, ligando o Estado e o particular[32].

Esta dissertação não comporta o exame detido da controvérsia, que, ao nosso ver, vai perdendo o calor. O conceito de contrato de Direito público é autônomo e não há por que se deva, dada a feição peculiar que apresenta, fruto de lento processo de adaptação das regras e instituições do Direito privado, negar-lhe essa autonomia.

É o que assinala, por exemplo, em estudo de fôlego, Guimarães Menegale[33].

§ 4º – Do poder discricionário

18 – Os elementos do ato administrativo. 19 – A competência. 20 – A forma. 21 – O motivo. 22 – O objeto. 23 – O fim. 24 – Atividade livre. 25 – Ato discricionário e poder discricionário. 26 – Ato obrigatório e ato discricionário. 27 – O conteúdo da atividade discricionária.

18 – Compõe-se o ato jurídico-administrativo de uma *declaração de vontade* que, sob *forma* prescrita e em obediência a um *motivo*, emana de um *sujeito competente*, produzindo uma

32 É a opinião do ilustre Prof. Odilon C. Andrade – "Serviços Públicos e de Utilidade Pública", São Paulo, 1937, p. 14 e outras.

33 "Direito Administrativo e Ciência da Administração", v. 11, p. 154. O Prof. Mário Masagão estuda o assunto com proficiência, em "Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público", São Paulo, 1933.

alteração imediata na ordem jurídica (*conteúdo* ou *objeto*) e um resultado prático, de ordem geral, que se procura alcançar (*finalidade*).

19 – A vontade, que se deve manifestar sem erro, dolo ou violência, liga-se intimamente à ideia de *competência*, isto é, de pessoa jurídica de Direito público, no exercício de atribuições expressamente conferidas na lei.

De importância fundamental, a competência consubstancia, na ordem positiva, o princípio de legalidade, que preside a toda atividade estatal, condicionando-a, qualquer que seja sua forma de expressão, ao texto de lei preexistente. Por isso mesmo, garantia do administrado.

Na caracterização da competência, atente-se: além de pressupor norma legal, que a conceda expressamente, é de exercício obrigatório e irrenunciável.

A *usurpação de função* e o *abuso* ou *invasão de função* constituem vícios de competência. No primeiro caso, o agente não a tem, de todo, para a função que exerce; no segundo, ultrapassa o limite da função atribuída[34].

20 – A *forma* é o elemento que, exteriorizando o ato, vincula a manifestação de vontade ao seu objeto. Vem prescrita na lei, e, como no caso de competência, nessa limitação encontra o indivíduo defesa contra a arbitrariedade.

Os vícios de forma, chamados *extrínsecos*, podem invalidar o ato se essenciais as prescrições inobservadas.

21 – O *motivo* é a razão de ser, a base do ato, o antecedente que o provoca. Na lei inscrevem-se os pressupostos condicionadores do ato administrativo, isto é, os motivos que vão ditar o procedimento do poder público, desde que se tenham dado. E podem vir de tal modo previstos e discriminados que ao agente do poder público não caberá mais que certificar-lhes a ocorrência e, nesses estreitos limites, expedir o ato.

É verdade que a operação não se reduz a *executar* pura e simplesmente, pois existirá sempre um mínimo de processo intelectivo de apreciação, mostrando que o ato não é peça justaposta à norma legal, como um todo, sem solução de continuidade.

Outras vezes, entretanto, ao agente se permite que exerça, em limites mais largos, a faculdade de apreciação dos motivos do ato, antes que o expeça. Faculdade ou poder discricionário, se diz, de medir-lhe a *utilidade* ou a *oportunidade*, isto é, o *momento* de executá-lo e o *valor de eficácia* que possa traduzir. Em qualquer hipótese, respeitada a norma jurídica.

---

34 Seabra Fagundes, "O controle", p. 77.

Justificando a faculdade discricionária da Administração Pública, assinala Bielsa[35]:

> No se concebiría nada más árido e ineficaz que la reglamentación de todos los detalles. *Algo* debe dejar-se al criterio del Poder Administrador en punto a oportunidad y conveniencia. Además, "administrar" es algo más que "ejecutar". Ejecutar es cumplir lo ordenado. Administrar es "concebir" y llevar luego a la practica la concepción, o disposición, con criterio de *oportunidad*, de *elección de medios*, de *economía*, de *mayor eficiencia* etc. El poder de administrar implica, pues, más que en el de ejecutar, el ejercicio de facultades discricionales.

22 – O *objeto* é o conteúdo do ato, o efeito que ele tende a realizar na ordem jurídica e que algumas vezes se confunde com a finalidade.

Também aí pode a lei conceder ao administrador certa competência variável, relativamente ao conteúdo do ato, isto é, certa liberdade de escolha do *modo de proceder*, diante das circunstâncias.

23 – O ato administrativo deve cumprir o fim ou intenção da lei, para alcançar as consequências previstas, sob pena de incorrer no vício de desvio de finalidade, *detournement de pouvoir*[36].

24 – Na sucinta explanação, o objetivo imediato foi situar o exercício da atividade discricionária e mostrar sua ocorrência, relativamente a alguns elementos do ato, dado que, a respeito da *competência*, *forma* e *fim*, rigorosa é a vinculação à norma legal.

Deu-se, por assim dizer, uma explicação formal do discricionário, que se pode recordar em Ranelletti[37], quando diz que a atividade livre é aquela

> che dall diritto non è regolata, o non è pienamente regolata in maniera che essa o è libera di esplicarsi o meno, o di esplicarsi nel momento che l'organo competente crede opportuno; ovvero è libera di manifestarsi nella direzione e col contenuto che l'organo cui spetta, crede nel suo apprezzamento... di adottare. Il vincolo che il diritto pone alla attività dello Stato, può, cioè, riguardare solo il primo momento, in modo che l'organo ha l'obbligo preciso di esplicare quella sua attività, rimanendo però libero nella scelta del contenuto da dare al suo atto; può riguardare soltanto il secondo momento, in modo che l'autoritá è libera di esplicarsi o meno quella sua attività, ma quando si determini ad esplicarla, essa può farlo solo secondo date norme precise di diritto; e può infine riguardare l'uno e l'altro momento insieme.

A citação tornou-se longa, mas deixa ver em boa síntese as diversas posições que o órgão

---

35 "Estudos de Derecho Publico", v. I, p. 182.

36 Raphael Alibert, "Le Contrôle Juridictionnel de l'Adminstration", p. 236.

37 Ranelletti, "Le Guarentigie", p. 355.

competente pode assumir diante do texto da lei, segundo a maior ou menor liberdade que essa lhe atribua, na execução do ato administrativo.

25 – Continua, entretanto, incompleta a noção, pois, se indica o processo formal do discricionário, na estrutura do ato administrativo, não diz da natureza de seu conteúdo.

Tenta fazê-lo a doutrina moderna, podendo dizer-se mesmo que, se não alcançou a solução definitiva do árduo problema, tem, entretanto, assentado conceitos que imprimem novos rumos para o conhecimento da matéria.

Em primeiro lugar, nessa revisão do *ato discricionário* cedeu lugar ao *poder discricionário*, ideias perfeitamente distintas, e incompossíveis a primeira e a de Estado de direito, a não ser quando ali apenas se subentenda o *ato que se emitiu com certo conteúdo de discrição*.

A doutrina comprova a distinção[38]:

> La existencia del poder discrecional no quiere decir que los actos que se dicten en ejercicio de este poder deben ser discrecionales. Poder discrecional y acto discrecionale son dos cosas distintas.

26 – Ainda quando, a despeito da impropriedade da expressão, *ato discricionário* se põe em confronto com *ato obrigatório* ou vinculado, deixa-se claro que o critério distintivo não é acolhido pela realidade jurídica.

Pode-se vê-lo, por exemplo, em Gabino Fraga[39]:

> Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación. Entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y de otro, en grado mui variados.

27 – Afinal, cuida-se de conhecer o conteúdo da *discrição administrativa* e afirma-se que não é mero critério de escolha, mas processo estruturado, lógico e finalista, de caráter permanente, na realização de atos que respondam, com eficácia e oportunidade, ao interesse que a lei tem em vista[40],

> la *herramienta jurídica*, que la ciencia del derecho entrega al administrador para que la gestión de los intereses sociales se realice respondiendo a las necesidades de cada momento.

---

38 M. Regiade, "Du Pretendu Contrôle Juridique de L'opportunité", p. 9, *apud* Bartolomé A. Fiorini, p. 63.

39 "Derecho Administrativo", p. 200.

40 Bartolomé A. Fiorini, "La Discrecionalidad en la Administración Pública", p. 40.

Admitido que o exercício do poder discricionário corresponde a atividade necessária e imprescindível[41], que nada tem de precário e não constitui excrescência no Estado de direito, passa-se a outra noção fundamental para este trabalho: o ato administrativo, a partir do momento em que se exterioriza, não se distingue de outro qualquer pelo conteúdo de discrição com que se tenha elaborado, porque[42]

> el acto que se dicta como consecuencia de una actividad discrecional no se identifica como objeto con el momento de apreciación, menos aún como consecuencia total de su actividad,

e ainda[43]

> Lo discrecional es un momento procesal previo de la manifestación administrativa de este acto que se considera oportuno.

Também Velasco, estudando a revogação do ato administrativo, já havia assinalado que[44]:

> dictado un acto declaratorio discrecional, este ya no es revocable, porque al crear-se el derecho, aquella facultad modifica su naturaliza, y el acto revocatorio no sería ya discrecional,

o que importa em reconhecer que a tradução do ato administrativo em direitos públicos subjetivos do indivíduo não depende de que se tenha aquele expedido mais ou menos vinculadamente à lei, isto é, não se medirá a estabilidade pela atividade livre ou vinculada de que se haja emanado.

---

41 A teoria das regras técnicas e *standards* jurídicos pretende limitar o exercício da faculdade discricionária pela aplicação à atividade administrativa de conceitos orientadores de conduta ou regras científicas, recolhidas estas das ciências ou especialidades práticas, aqueles traduzindo princípios normativos ou valores de justiça, equilíbrio, equidade, razoabilidade etc., cristalizados da experiência. A conceituação ainda está mal firmada, podendo dizer-se que, se não extingue a discrição administrativa, como talvez se pretenda, constitui valioso auxiliar na justa realização dos objetivos da atividade estatal.

42 Bartolomé A. Fiorini, "La Discrecionalidad", p. 63.

43 Bartolomé A. Fiorini, "La Discrecionalidad", p. 62.

44 Recaredo F. Velasco, "El acto", p. 264.

Segunda parte – Da revogação no Direito Administrativo

§ 5º – A revogação do ato administrativo e a doutrina

28 – A importância do tema. 29 – Duguit. 30 – Bonnard. 31 – Jèze. 32 – M. Hauriou. 33 – Waline. 34 – Alibert. 35 – Delbez. 35 – Linares. 37 – Bielsa. 38 – Gabino Fraga. 39 – Telez y Miguelez. 40 – Oviedo. 41 – Velasco. 42 – Aparicio Mendez. 43 – O. Mayer. 44 – Merkl. 45 – A revogação no Direito italiano. 46 – Zanobini. 47 – Santi Romano. 48 – Raggi. 49 – De Valles. 50 – D'Alessio. 51 – Ravà. 52 – Alessi. 53 – Ranelletti. 54 – Resta. 55 – Observação.

28 – De inegável importância, no Direito Administrativo, é o tema escolhido para esta dissertação. *Matéria relevantíssima*, chegam a dizer os juristas[45], de que tem merecido estudos meditados, buscando conhecê-la em suas bases e efeitos.

Em verdade, o assunto envolve questões fundamentais a que está ainda faltando sistematização doutrinária definitiva.

Trata-se, em síntese, de pesquisar as raízes a que deve prender-se a extinção do ato administrativo, na esfera da própria administração, fixar o princípio que a explique face às ideias centrais do Direito público, o limite do seu conceito, os efeitos que se lhe possam reconhecer, a competência que lhe dê validade, a forma de que deva revestir-se e o controle que o regime lhe permita.

De quase toda noção se pode dizer, nesta disciplina, que é controvertida. Realmente, mesmo as ideias capitais não alcançaram ainda aceitação plena, a despeito do interesse crescente que traduzem, dada a complexidade da vida estatal moderna.

Diversidade de regimes administrativos e de organizações políticas, divergências às vezes irremovíveis em conceitos fundamentais são óbices à unificação doutrinária dos assuntos de Direito Administrativo, muito expostos à instabilidade, por força do próprio objeto de seu estudo, acrescido, cada dia, de novos e imprevisíveis valores.

O interesse público, elemento nuclear, não tem, por exemplo, medida em nenhum critério objetivo. A mobilidade das circunstâncias, sujeitas a toda sorte de influência, dificulta a conceituação daquilo que, em determinado momento, lhe atenda realmente às necessidades.

Ora, no regime que deita raízes num Estado de direito, obediente a um princípio de legalidade, o estudo da rescisão do ato administrativo, particularmente do ato contra o qual nenhuma razão de ilegitimidade se argua, assume importância fundamental.

---

45 Lúcio Bittencourt, "Revista Forense", v. CXXII, p. 327.

De um lado, afirma-se como princípio a revogabilidade absoluta do ato administrativo. De outro, procura-se identificar na juridicidade da função estatal, na estabilidade de suas decisões, o obstáculo a que se desfaçam.

Entre os dois polos, com argumentos pedidos às concepções extremas, ou não, interpretações diferentes, senão ecléticas, procuram fixar o caminho que conduza à solução não alcançada.

A maioria dos autores tende a aceitar como princípio a revogabilidade do ato administrativo, sob o fundamento de que, competindo à administração realizar o instável interesse social, não se pode admitir que se lhe oponha outro, estável, do administrado. Este tem de ceder àquele, de irrecusável prevalência. O fim do Estado é, precipuamente, realizar o interesse coletivo e só a ele pode subordinar-se.

Em nome do Estado jurídico e das ideias em que se arrima, faz-se, entretanto, uma concessão aos direitos subjetivos ou situações definidas. Estas devem ser respeitadas sob pena de comprometer-se a segurança jurídica ou a própria estabilidade administrativa.

A regra, fundada no interesse coletivo, seria, pois, a revogabilidade, por motivos que só à administração competiria apreciar, razões de oportunidade e utilidade, contidas no poder discricionário.

E mais uma noção controvertida – o mérito – vem agravar o problema, já porque não se encontre a linha que precisamente separe da *legitimidade*, já porque nova figura se identifica, suscitando controvérsias: o *vício do mérito*.

Na impossibilidade de distinguir-se sob rigoroso critério científico a revogação da anulação, fundada esta em motivos de ilegitimidade e a primeira em razões de mérito, preferiram alguns adotar apenas a figura da *revogação*, genericamente, no sentido de desfazimento do ato administrativo, qualquer o seu fundamento, reservado o termo *anulação* para o procedimento judicial ou jurisdicional.

As divergências não se limitam à fundamentação do ato revogatório. Renovam-se, mais ou menos intensas, no que diz respeito às suas consequências e à competência que lhes assegure validade.

Nos itens seguintes, pretendemos analisar o que tem assentado a doutrina, ao fundamentar a revogação e a anulação, procurando fixar as ideias gerais de suas conclusões.

De início, assinalemos ainda uma vez que no estudo se entrosam várias noções de Direito público já de si mesmas controvertidas – funções administrativas, ato administrativo, poder discricionário, coisa julgada administrativa, estabilidade jurídica – a respeito das quais fixamos opinião, nos primeiros parágrafos, em indicações sumárias que nos fornecessem o estritamente necessário ao desenvolvimento do trabalho.

29 – Duguit[46] dá algum desenvolvimento, pouco relativamente ao vulto e importância de sua obra, à extinção do ato administrativo *irregular* por aquele que o espediu (*retrait*) e bem assim pela autoridade administrativa superior, espontaneamente ou sob provocação do interessado.

Este poder se exercerá, entretanto, com relação aos *atos unilaterais*, atingidos de nulidade, pois somente através de procedimento em juízo se poderá anular o contratual, a menos que a faculdade de rescisão esteja prevista.

A ilegalidade de que cogita não é, salienta, a que torna inexistente o ato, mas apenas nulo, isto é, de consequências jurídicas normais até que seja desfeito.

Duguit, após referir-se às situações objetivas, decorrentes do ato-condição, e às subjetivas, afirma, peremptoriamente, que o ato subjetivo regular não pode extinguir-se por ato da própria administração[47]:

> Elle [refere-se à administração] ne peut pas par sa seule volonté supprimer une situation subjective qu'elle a volontairement créée. Bien que ce soit un acte unilateral, l'administracion s'est définitivement et régulièrement obligée, et ele ne peut pas se dégager par as seule volonté. Mais doit on donner la même solution quand l'acte est atteint de nullité? Non assurément... Elle peut donc prendre le devants et annuler ou raporter l'acte subjectif qu'elle juge illégal.

Révocation[48] tem o sentido de *destituição* aplicada aos funcionários.

Em síntese: o autor do ato, se o percebe atingido de nulidade, elimina-o (*retrait*); a autoridade administrativa superior *anula*, por violação da lei, o da autoridade subordinada ou controlada.

30 – Roger Bonnard[49], após referir-se à intangibilidade dos efeitos individuais dos atos jurídicos e aplicá-los aos administrativos, distingue *retrait* – supressão do ato por seu ator de modo que se considere como não tendo jamais existido – do ato contrário que substitui a um outro. E exemplifica: no caso de uma nomeação, ela será diretamente suprimida (*retrait*); ou então, substituída por um ato contrário (*révocation*), que pode não partir do autor do primeiro, desde, entretanto, respeitados os efeitos.

31 – Jèze estuda, separadamente, a revogação do *ato-condição* e do *ato subjetivo*, assinalando, com ênfase, a respeito deste[50]:

---

46 Duguit, "Traité", v. III, p, 728.

47 Duguit, "Traité", v. III, p, 733.

48 Duguit, "Traité", v. III, p, 171.

49 Roger Bonnard – "Précis", p. 227.

50 Gaston Jèze – "Principios Generales", v. I, p. 210.

> La situación jurídica individual es *intangible*, y por consiguiente, al acto jurídico que la crea, sea *unilateral o contractual*, no se lo puede *retractar, revocar o modificar*.

Chama atenção, entretanto, para os atos complexos, nos quais se somam os de natureza diferente – um contrato propriamente dito, uma lei, um regulamento – e conclui com observação de relevo[51]:

> Se nota, de inmediato, que se es imposible *retractar, revocar o modificar* las situaciones jurídicas individuales creadas por el pliego de condiciones y, por consiguiente, afectar el acto jurídico *contractual* que las *crea*, es perfectamente correcto, desde el punto de vista *jurídico*, modificar situaciones jurídicas *generales e impersonales* creadas por la ley o el reglamento contenidos en el pliego de condiciones. Esto no significa afectar al contracto, ni modificar una situación jurídica individual.

Relativamente ao ato-condição assinala que é possível revogá-lo *pura e simplesmente*[52], enquanto nenhuma situação jurídica tenha sido criada, sendo impossível fazê-lo se o ato participa de uma operação complexa, a partir do momento em que aquela se definiu.

32 – Maurice Hauriou[53] defende a revogabilidade, em princípio, das situações decorrentes dos atos executórios, desde que não se adquiram direitos. Se estes nascem, não podem aqueles ser revogados (*rapportés*), a não ser no prazo do recurso contencioso.

E acrescenta item fundamental[54]:

> Toutefois la situation juridique créée par la décision exécutoire, même si ele n'engendre pas droit acquis, est "institucionelle" par cela même qu'elle se produit au sein de l'institution adminstrative qui est naturellement réglée et équilibrée; par suite, cette situation juridique tende naturellement vers la stabilité et ne doit être modifiée que pour le bien du service (et non pas arbitrairement) et aussi en observant certaines formes.

33 – No estudo de Marcel Waline[55], baseado na jurisprudência do Conselho de Estado, há uma decisão que ratifica incisivamente o princípio:

> En résumé, un acte administratif peut toujours être rapporté s'il n'a fait acquérir aucun droit à personne. S'il a fait acquérir des droits, il peut être rapporté seulement pour illegalité, non pour simple inopportunité (C. E., 24 novembre 1944, *Cie d'as-*

---

51 Gaston Jèze – "Principios Generales", v. I, p. 211.

52 Gaston Jèze – "Principios Generales", v. I, p. 233.

53 M. Hauriou, "Précis", p. 362.

54 M. Hauriou, "Précis", p. 364.

55 M. Waline, "Droit Adm.", p. 409.

surances générales accidents) et seulement dans les délais pendant lesquels un intéressé pourrait le faire annuler pour excès de pouvoir.

34 – O problema, diz Alibert[56], é o de saber se a autoridade que expediu os atos pode legalmente suprimi-los.

E conclui ele próprio que a decisão individual regular cria direitos e não pode desfazer-se a não ser através de procedimento apropriado:

> La nomination[57] d'un fonctionnaire, par exemple, confère à cet agent certains pouvoirs légaux, et lui donne droit au statut: il ne peut être écarté du service que par une révocation ou une admission à la retraite prononcé conformément aux lois et règlements en vigueur, et la mesure qui consisterait à rapporter sa nomination serait illégale.

35 – Para Delbez[58], *revogação* é figura genérica, na órbita administrativa, subdividindo-se em *retire* e *anulação*. No primeiro caso, é o autor do ato que o elimina; no segundo, o superior hierárquico.

36 – No Direito argentino eespanhol tem-se dado ao tema especial atenção.

Segundo Juan Francisco Linares[59], em obra valiosa, opera-se a revogação por motivo de *oportunidade*, isto é, conveniência ou necessidade pública; e ainda por *ilegitimidade,* em ambos os casos por intermédio do agente ou de seu superior hierárquico.

Referindo-se à revogação por ilegitimidade, faz uma observação de particular interesse[60]:

> Hemos visto que para la Corte sólo los actos absolutamente nulos o irregulares pueden ser validamente revocados en esta forma.

Assim, absolutamente nulo o ato, seu autor pode revogá-lo por ilegitimidade, sem se obrigar a procedimento perante os tribunais, apenas relativa a nulidade, a administração pleiteará jurisdicionalmente a anulação, dentro de certo prazo[61].

Apoiando-se na distinção – *atos regulamentados* e *atos discricionários* – admite Linares que, ocorrendo estes, a revogação seja procedente, podendo ainda o interesse público determinar [que] se modifique a situação dos primeiros, embora com a obrigação de indenizar.

---

56 Alibert, "Le Contrôle", p. 319.

57 Alibert, "Le Contrôle", p. 319.

58 Delbez, "La Revocation des Actes Administratifs", p. 5 e 6, *apud* Aparicio Mendez, p. 19.

59 Juan Linares, "Cosa Juzgada Administrativa", p. 39.

60 Linares, "Cosa Juzgada Administrativa", p. 40.

61 Linares, "Cosa Juzgada Administrativa", p. 40.

Mas excetua[62]:

> No es la misma la situación creada por una resolución o decisión tomada en el caso de intereses particulares fundados en derecho claramente sancionado por ley, aun cuando siempre hay, en los actos de gobierno, un interés público más o menos importante.

37 – Rafael Bielsa[63], com autoridade, salienta, desde logo, ser impossível uma regra no regime de revogação, dada a diversidade dos motivos que a justificam e de formas com que se exprime. Apenas regras particulares podem enunciar-se conforme o órgão de que proceda o ato revogado e o fundamento do ato revogatório.

Em análise metódica, formula princípios de competência, para então assentar, quanto à natureza do ato, que, em princípio, pode ser revogado o *discricionário*[64], pela mesma autoridade que o ditou.

Tratando-se de ato expedido em virtude de faculdade regulamentada e admitido que o órgão possa extingui-lo, haverá duas hipóteses:

a) O ato *unilateral* será revogado sem qualquer recurso, a menos que de modo diferente disponha a lei;

b) O *bilateral* revoga-se sob maiores restrições.

Finalmente, haverá revogação por motivo de *oportunidade* ou *conveniência*, pelo órgão de origem; por este e ainda pelo superior hierárquico, quando se trate de invalidade do ato. A anulação compete ao tribunal.

Em resumo, o renomado publicista concilia vários critérios: *o da autoridade de que emanou o ato, o da natureza regulamentada ou discricionária da decisão que se vai revogar e o do fundamento do ato com que se realiza a revogação.*

Em "*Derecho Administrativo*", diz Bielsa[65] que

> el fundamento jurídico de la potestad que el Poder administrador tiene de revocar sus actos está, pues, en el deber que él tiene de conformar actos (decisiones) con el interés público o la utilidad general (conveniencia), y de observar la ley (legitimidad). Si en un acto falta alguno de estos supuestos él debe ser revocado.

---

62 Linares, "Cosa Juzgada Administrativa", p. 25.

63 Bielsa, "Derecho Administrativo", v. I, p. 255.

64 Bielsa, "Derecho Administrativo", v. I, p. 256.

65 Bielsa, "Derecho Administrativo", v. I, p. 260.

As ideias repetem-se em "*Estudos de Derecho Público*"[66], mais incisivamente e, a respeito dos atos contratuais, sem a restrição anterior:

> La Administración pública, por virtud del régimen de derecho público, puede *rever sus decisiones*, es decir revocar sus actos, sean ellos unilaterales, sean contractuales, a fin de satisfacer el interés público que incesantemente genera nuevas situaciones.

38 – Segundo Gabino Fraga[67], revogação é a retirada (retiro) *unilateral* de um ato *válido* e *eficaz*, por um motivo superveniente. A anulação extingue um ato inválido que desde a origem apresenta *vício de legitimidade*.

O motivo superveniente a que se refere está nas modificações das exigências do interesse público que devem satisfazer-se através da atividade administrativa.

39 – Francisco Telez y Miguelez[68] vê na revogação do ato uma clara declaração de vontade do órgão administrativo pela qual o anula ou modifica, alterando assim a relação jurídica constituída entre a administração e o particular.

E acrescenta: o princípio de acatamento ao direito adquirido impõe que somente por via contenciosa se revoguem os atos que tenha criado direitos subjetivos.

A própria administração não revogará mais que os atos graciosos.

40 – Em Carlos Garcia Oviedo[69] as palavras são outras, mas o sentido ajusta-se ao anterior: revogação é a declaração de autoridade administrativa no sentido de que um ato realizado por ela ou outro órgão subordinado já não tem efeito no todo ou na parte.

Oviedo também proclama o respeito à situação subjetiva de Direito, como garantia da estabilidade jurídica.

41 – A revogação significa a derrogação total do ato administrativo, diz Recaredo F. de Velasco[70], antes de enunciar o princípio geral: o ato administrativo não se pode revogar quando declaratório de Direito subjetivo; quando tenha sido confirmado pelo superior hierárquico a quem o ditou; se implica providência que "cause estado" e se serviu de base a decisão judicial.

---

66 Bielsa, "Estudios de Derecho Público", v. I, p. 222.

67 Gabino, "Derecho Adm.", p. 304.

68 Francisco Telez y Miguelez, "Derecho Administrativo", p. 118.

69 Carlos Garcia Oviedo, "Derecho Administrativo", p. 118.

70 Velasco, "El acto", p. 258.

Este autor é daqueles que revelam no assunto a sistematização que falta à maioria. Estuda as conclusões da jurisprudência, no Direito espanhol, e com acerto registra que o princípio de irrevogabilidade dos atos declaratórios de Direito alcança igualmente os *regulamentados* e os *discricionários*, segundo a terminologia que também adota[71].

42 – Aparicio Mendez[72], em estudo sobre a revogação, atribui-lhe os seguintes caracteres: a) é ato essencialmente administrativo; b) unilateral; c) derivado, mas no mesmo plano do primitivo; d) dirigido para outro com energia atual; e) negativo em seu aspecto substancial e em função direta e imediata do ato primitivo; f) o poder jurídico que desenvolve destrói o formal do ato primitivo e não a situação gerada por ele.

E, baseado em que a revogação "é forma extintiva própria da atividade administrativa", pertencendo à jurisdicional a função de anular, conclui seu pequeno, mas valioso trabalho, com esta definição[73]: "acto jurídico administrativo esencialmente unilateral de carácter derivado que destruye total o parcialmente un acto primitivo en función de mérito o juridicidad".

43 – Em princípio, e é agora Oto Mayer[74] quem afirma,

> la autoridad que ha emitido un acto es libre de retirarlo y cambiarlo, y de abolir así la relación jurídica que ha creado; pero cuando en esta relación aparece para el individuo comprendido en ella un poder sobre la potestad pública, la autoridad queda obligada. La inviolabilidad del derecho individual (subjetivo) no es absoluta; ella debe ceder ante intereses superiores también legalmente reconocidos; pero no mediando un título especial, subsiste; la revocación pura y simple no es posible.

44 – Adolfo Merkl[75], subordinando o tema ao estudo da coisa julgada, condiciona a revogabilidade, ainda quando se trate do interesse público, a que o tenha admitido o Direito positivo.

O Prof. Francisco Campos[76] assim lhe resume o pensamento:

> O ato administrativo que aplica a lei a um caso concreto só pode ser revogado ou modificado por outro posterior na hipótese e na medida em que a própria lei atribua a este ato posterior a força modificadora ou revocatória da mesma maneira que uma sentença judicial só poderá ser revogada ou modificada por outra posterior nos casos admitidos por lei.

---

71 Ver o nº 11, do § 4º.

72 Aparicio Mendez, "Notas para un Estudo sobre los Caracteres de la Revocación", p. 50.

73 Aparicio Mendez, "Notas", p. 50.

74 O. Mayer, "Derecho Administrativo Aelman", v. I, p. 154.

75 Adolfo Merkl, "Teoría General del Derecho Administrativo", v. I, p. 260.

76 Rev. De Direito Adm., v. 23, p. 310.

45 – No Direito italiano, a revogação do ato administrativo tem sido alvo de permanente esforço doutrinário.

G. Zanobini, Arnaldo De Valles, Santi Romano, Paolo Ravà, Giuseppino Treves, Francesco D'Alessio, Renato Alessi, Oreste Ranelletti, Vicenzo Romanelli, Raffaele Resta, Luigi Raggi e Presutti tornaram-se, entre outros, autoridades na matéria, realizando obra meditada e fecunda.

O trabalho é extenso e em grande medida inspirado no Direito positivo italiano, pelo que muitas vezes não será possível generalizar-lhe as conclusões. Ademais, divergências permaneceram, não sendo difícil identificá-las entre um autor e outro ou mesmo entre grupos de juristas.

46 – Zanobini faz participar do conceito controvertido *vício de mérito*, tornando mais difícil distinguir anulação e revogação[77]:

> La revoca, come mezzo di autotutela, è basata egualmente sopra un nuovo apprezzamento dei fatti e del pubblico interesse, ma tale apprezzamento vale a giustificare la revoca solo quando la differenza, fra ciò che fu fatto e ciò che sarebbe stato opportuno fare, è cosi relevante da costituire un *vizio del provvedimento*.

Ou então[78]:

> [...] noi preferiamo limitare il concetto della revoca a una forma di rimedio contro gli atti amministrativi che, senza essere contrari al diritto, sono viziati nel merito.

Assinala ainda que a revogação e a anulação têm o mesmo fundamento: ambas são meios de que se serve o poder público, discricionariamente e em nome do interesse coletivo, para remover irregularidade revelada anteriormente.

Na exposição de Zanobini cabem duas formas de revogação: uma, no sentido do ato (*provvedimento*) que o agente pode adotar com relação aos atos viciados só de oportunidade; a outra, revogação em sentido impróprio ou *ab-rogação*[79], significando que o administrativo faz apenas cessar a eficácia de outro[80]:

> Già dicemmo che lo due figure di revoca sono distinte e che solo quella pronunziata per il diverso apprezzamento dei fatti e con eficácia *ex tunc* si deve considerare come revoca in senso proprio. La revoca per fatti sopravvenuti incide piuttosto che sull'atto, sopra il rapporto da esso creato.

77 G. Zanobini, "Corso di Diritto Amministrativo", v. I, p. 260.

78 G. Zanobini, "Corso", v. I, p. 261.

79 G. Zanobini, "Corso", v. I, p. 262.

80 G. Zanobini, "Corso", v. I, p. 262.

47 – Pela revogação, ensina Santi Romano no seu "*Corso di Diritto Amministrativo*"[81], retira-se o ato por motivos de oportunidade ou mérito, não considerados vícios, apreciados livre e discricionariamente pela administração que o emitiu. Esta faculdade é a manifestação de um *jus poenitendi, re melius perpensa*, atribuído à administração com referência a alguns atos.

No estudo, adverte que a linha de separação entre a revogação e a anulação é às vezes muito nítida, outras *sutilíssima*.

E, conquanto a ab-rogação se aplique, segundo a noção clássica, aos atos normativos, dá-lhes o autor a significação de novo ato administrativo, contrário ao primeiro, com ele incompatível.

Em outra obra, "*Diritto Amministrativo*" [sic], Santi Romano, depois de aludir às várias doutrinas, particularmente àquela que distingue a revogação por motivo de mérito e a anulação por ilegitimidade, assinala que o conceito deve ser reconsiderado, visto que o ato administrativo pode viciar-se não só na legitimidade como ainda no mérito. Assim[82],

> L'annullamento é un mezzo per cancelare un atto invalido (viziato), perchè invalido, sia che l'invalidità deirivi dalla aua non rispondenza alle norme giuridiche, sia che derivi dalla sua non rispondenza ai fini dell'Amministrazione.

Para afastar e solucionar a dificuldade, assinala então que[83]:

> Un atto é revocabile o non revocabile per la sua natura intrinseca, a seconda che il soggetto che l'há emanato abbia o non abbia rispetto ad esso un *jus poenitendi*; l'annullamento dipende non dalla natura dell'auto, ma dai vizi da cui può essere affetto.

Observe-se ainda: Santi Romano[84], apoiando-se no raciocínio precedente, atribui a ambas – anulação e revogação – *caráter constitutivo*, contrariando frontalmente as conclusões de vários autores.

81 Santi Romano, "Corso di Diritto Amministrativo", p. 287.

82 Santi Romano, "Scritti Minori", v. II, p. 329.

83 Santi Romano, "Scritti", v. II, p. 330.

84 Santi Romano, "Scritti", v. II, p. 330.

48 – Raggi[85] está entre os que adotam conceito nitidamente de Direito privado: a revogação é a expressão unilateral de vontade que, provinda do poder público e em geral do próprio órgão que expediu o ato, declara não conservar a precedente manifestação, que o consubstanciara.

De dois modos se revoga o ato: por *invalidade* ou por simples razão de *oportunidade*.

Na prática administrativa, segundo Raggi, comete-se o equívoco de dizer que há revogação quando o órgão superior extingue o ato inválido emitido por autoridade subordinada.

Neste caso, de *anulação* é que se deve falar. De *revogação*, quando o vício que invalida o ato é percebido pelo órgão que o expediu, "o qual, não podendo extinguir o próprio ato, limita-se a revogá-lo".

Como se vê, conciliam-se, na exposição, dois critérios: o do órgão emitente e o do fundamento da revogação.

49 – De Valles[86] parte da função do ato.

A revogação e a anulação são formas de extingui-lo. Com a primeira, a autoridade administrativa altera a situação de fato ou de Direito criada, porque assim atende ao interesse público, segundo seu próprio juízo de oportunidade. Há nova apreciação das circunstâncias que ditaram o ato, na sua origem, ou mesmo supervenientes.

Na anulação, retira-se depois de certificar-se de que não fora expedido de conformidade com o Direito. Aqui não há, pois, *apreciação,* mas *efeito de ilegitimidade*.

50 – Em D'Alessio[87], a ideia é a mesma que fundamenta a teoria de Raggi: ocorre a *revogação* quando o ato é eliminado por manifestação unilateral de vontade do próprio agente que o expedira.

Emprego genérico, como se vê.

51 – Paolo Ravà[88], a respeito da convalidação do ato administrativo, tema central da obra, desenvolve o assunto da revogação, e opõe à conclusão de Santi Romano[89]: "L'anullamento corrisponde ad un fenomeno patologico possible in qualsiasi tipo di atto, la revoca attiene alla fisiologia propria di taluni tipi de atti",

---

85 L. Raggi, Diritto Amministrativo", v. I, p. 225.

86 De Valles, "La Validà degli Atti Amministrativi", p. 287.

87 Francesco D'Alessio, "Diritto Amministrativo Italiano", v. I, p. 219.

88 Paolo Ravà, "La convalida degli Atti Amministrativi", p. 96.

89 Paolo Ravà, "La convalida", p. 94.

o argumento de que o exercício do chamado *jus poenitendi*, por parte da administração, mostra que o ato precedente era inoportuno ou inválido.

Assim, identificar-se-iam *anulação* e *revogação*, já que não tem realidade jurídica o critério que as distinguia.

E, partindo de que se deve ater à função exercida ao emitir-se o ato revocatório, e não ao próprio ato, em sua existência material, conclui que na anulação há *atividade de controle*, essencialmente *lógica*, e, na revogação, atividade *administrativa* ou *volitiva*[90].

> L'annullamento consiste nella eliminazione dell' atto invalido, la revoca nella diversa regolamentazione giuridica di un dato rapporto e può quindi consistire anche in un atto positivo, il cui contenuto sia incompatible con la precedente manifestazione de volontà.

52 – Alessi estudou o problema exaustivamente, em estilo às vezes nebuloso, mas, ao lado de Resta, foi o autor, segundo nos parece, que mais seriamente versou o tema.

Dois, no seu entender, são os conceitos fundamentais da teoria da revogação[91]: as *ulteriores modificações da relação* e a *eliminação dos efeitos do ato precedente*.

A razão de revogar não está em defeito originário do ato, em si mesmo, mas atual, da relação, isto é, ato revogável[92].

> Sarà, non già quell'atto in sè inizialmente, inopportuno, sibbene quell'atto delle cui conseguenze giuridiche rispetto al rapporto, è *attualmente inopportuna da permanenza.*

53 – A regra, diz Ranelletti[93], é a possibilidade de revogar-se o ato por parte da própria autoridade que o expediu.

A revogação será ditada por um vício inicial de legitimidade ou, no caso do ato válido, por motivo de conveniência. Pode ocorrer, ainda, o *vício inicial de mérito*.

Haverá anulação quando a autoridade superior cassar simplesmente o ato do inferior.

54 – Resta realizou obra de excepcional valor, estudando o problema sob novos fundamentos.

---

90 Paolo Ravà, "La convalida", p. 96.

91 Renato Alessi, "La revoca degli Atti Amministrativi", p. 86.

92 Renato Alessi, "La revoca", p. 87.

93 O. Ranelletti, "Le guarentigie", p. 136.

Em realidade[94], todo ato administrativo, considerado na sua estrutura de ato jurídico, não pode subtrair-se ao princípio da *irrevogabilidade*.

> L'eccezione[95], nel diritto amministrativo come in ogni altro campo del diritto, ha bisogno di una giustificazione, la quale, pernoi, risiede,... in un mutamento sopravveniente (e quindi in un momento posteriore a quello dalla emanazione) della base giuridica dell'atto, mutamento che, reagendo sulla causa, porta al ritiro dell'atto (valido ed efficace) dal mondo giuridico.

Não ocorrendo a mutação, o ato permanece irrevogável.

55 – Esta longa enumeração de autores obedeceu a propósito definido: o de confirmar aquilo que anteriormente precisamos – a controvérsia reinante em matéria de revogação do ato administrativo.

A indicação foi apenas exemplificativa – e nem seria possível, nos limites desta dissertação, que a alongássemos – certo de que, sintetizando o necessário, em citações numerosas, mas imprescindíveis à realização do plano, ficaram registradas as ideias das principais doutrinas e a extensão do acatamento a cada uma tributado.

Na doutrina do Direito Administrativo dos Estados Unidos – e sumária, mas abrangente referência se impõe, neste final de parágrafo – é conhecida a extensão do poder de controle exercido pelo tribunal judiciário sobre a ação administrativa[96], visando a que esta se *mantenha nos limites da lei* e da justa realização dos seus objetivos – "à savoir[97], *l'intégrité et la puissance de l'Etat, l'efficacité gouvernementale, le mantien des droits privés, et l'etablissement de bonnes conditions sociales".*

Conquanto não se descubra uma referência sistematizada à revogação do ato administrativo, evidencia-se o respeito aos direitos individuais, o que corresponde a reconhecer estabilidade nas decisões que os tenha gerado[98].

---

94 Raffaele Resta, "La Revoca degli Atti Amministrativi", p. 83.

95 Raffaele Resta, "La revoca", p. 83.

96 "*All acts, orders, or rules of administrative and executive officers are subject to review by courts to see that they keep within the law and that their powers are not abused to the detriment of the lives, liberties, and property of individual citizens*". Charles Grove Haines, "The American Doctrine of Judicial Supremacy", p. 22. No mesmo sentido, William B. Munro, "The Government of the United States", p. 385 e seguintes; Roger Pinto, "La Cour Supréme et le New Deal", p. 11 e seguintes.

97 F. J. Goodnow, "D. Adminstratif des Etats Unis", p. 417.

98 Ver o nº 91, nota 161.

§ 6º – A revogação e a anulação

56 – No estudo que ora se faz, é obrigatória a referência às formas de extinção do ato jurídico-administrativo – *o vencimento do prazo estabelecido, a condição resolutiva, a realização do fim, a rescisão, a renúncia, a decadência, a revogação e a anulação* – e ao caráter específico de cada uma, a fim de que mais facilmente se chegue a conceituar as duas últimas, objeto deste parágrafo.

57 – Algumas figuras citadas – *as três primeiras* – são tipicamente do Direito privado, que lhes deu conceito definitivo, consolidado em vários séculos de doutrina[99]. O que as individualiza das últimas é trazerem em si mesmas, *prevista e aceita*, a condição ou razão de extinguir-se o ato, *independentemente de nova manifestação de vontade contrária à primeira*[100].

[A] noção geral ensina que o ato jurídico submetido a prazo, ou a condição, cessa quando esta se perfaz ou aquele, o mesmo acontecendo se se realiza o fim que se tem em vista.

58 – A *renúncia*, que importa em *aceitação*, só excepcionalmente se aplica no Direito Administrativo, podendo definir-se como[101] "um ato jurídico pelo qual o titular de um direito dele se despoja".

59 – A *rescisão*, no Direito público, também se aplica, via de regra, a situações convencionais, sob o acordo das partes.

60 – A *revogação*, a *anulação* e a *decadência* dependem de que seja expedido outro ato contrário ao anterior, sob condições a que o ordenamento jurídico atribui a força de extinguir, mas de que não cogitaram as vontades, na elaboração do ato primitivo.

Aparicio Mendez, autor de sucinto e valioso trabalho sobre a revogação, a que já nos referimos, fixa com segurança a nota distintiva das formas de extinção do ato jurídico-administrativo. Chama-lhes, a umas, normais; a outras, anormais ou patológicas[102].

---

99 No Direito privado, *revogar* significa *desfazer*, *anular*, *invalidar*, e neste sentido genérico, é patente que se identifica seu conceito com o do Direito Administrativo. No entanto, se se observarem diferentes dispositivos da lei civil e a linguagem usada pelos comentadores, verificar-se-á: a *revogação* é o termo que, em boa técnica, se refere à extinção dos contratos e atos a *título gratuito*, como nos casos de *doação*, *mandato*, *codicilo* e *testamento*. Frequentemente, a revogação tem caráter de *penalidade* civil e ocorre por motivos estranhos à *vontade do doador ou testador*, como acontece na revogação das doações e dos legados, por ingratidão. Os casos de revogação são sempre declarados em lei. No domínio da técnica legislativa, a *revogação* tem sentido genérico, abrangendo em seu conceito a *ab-rogação* ou revogação total e a *derrogação* ou revogação parcial.

100 Aparicio Mendez, "Notas", p. 7. Ensina o Prof. J. do Vale Ferreira: "Também se resolvem os contratos por força da condição resolutiva ou, em caso de inexecução dos bilaterais, por efeito do pacto comissório. Portanto, a *extinção por resolução*, é a que se verifica na hipótese de terem as partes dado *consentimento condicional*."

101 Clóvis Beviláqua, "Teoria Geral do Direito Civil", p. 363.

102 Diz-se, no Direito privado, haver *rescisão* quando as partes dispõem sobre a *extinção* dos contratos por nova *declaração* de vontade, no sentido de desfazê-los. Verifica-se o caso principalmente nos contratos de *prestações sucessivas*.

> Unas [refere-se ao *prazo, à condição e à realização do fim*], las del primero grupo, son regulares o normales, se prevén y quieren en el momento de formalizarlo. No siendo necesaria una declaración de voluntad posterior que señale su fin; las otras, son irregulares o anormales, escapan a la previsión y al propósito concreto de la voluntad que la formuló y, por lo mismo, requieren un acto que podríamos llamar de cierre o clausura del ciclo abierto.

61 – A *decadência*[103] "é a extinção de um ato por alteração de sua estrutura jurídica ou modificação dos fatos que são seu pressuposto normativo".

Ainda aqui, conforme já se disse, ocorrem circunstâncias não previstas especificamente, posteriores à emanação do ato, esvaziando-o de conteúdo:

> El decaimiento[104] apenas certifica el fenómeno de la muerte de una situación. En realidad la consunción del acto por decaimiento se opera naturalmente. La manifestación de voluntad declarativa responde a una razón de orden, a una necesidad de prueba y a principios de garantía más que a una exigencia intrínseca del negocio.

62 – De *revogação* já sabemos que é forma anormal de extinção do ato jurídico-administrativo. Cumpre, agora, fixar-lhe o conceito na órbita administrativa, com a autonomia que lhe garantem as peculiaridades irrecusáveis, face à mesma figura no Direito privado e no campo da técnica legislativa.

Ainda preliminarmente, entretanto, acrescente-se, como nos estudos especializados, que o fenômeno revogação, forma extintiva, se exprime em terminologia vária, em que nem sempre se guarda correspondência de sentido, impregnadas que se mostram as expressões, muito frequentemente, da feição do Direito positivo que as acolhe: ora se diz *retrait*; ora *rapporte* ou *retire*; *ritiro* ou retiro; e ainda *ab-rogação*, *derrogação*, *reforma* e *rescisão*.

Às vezes, sutilezas ou semelhanças na forma vocabular são outras tantas dificuldades que vêm somar-se à complexa matéria: *revoca* tem sentido diferente de *revocazione*; *revocación* significa destituição de funcionário.

63 – No § 5º, houve oportunidade de se citarem autores que atribuem à *ab-rogação* e à *derrogação* o sentido de ato que revoga a um outro. Entre eles, Zanobini[105], Santi Romano[106] e Velasco[107].

---

103 "Notas", p. 8.

104 Aparicio Mendez, "Notas", p. 9.

105 Aparicio Mendez, "Notas", p. 11.

106 Ver o nº 46 do § 5º.

107 "El acto adm.", p. 258.

A questão é controvertida, mas não aceita a doutrina as conclusões destes e de outros publicistas, na maioria, da escola italiana, ainda sob o velho argumento de que não cabe no Direito Administrativo a ab-rogação ou derrogação, de sentido técnico, específico, na órbita legislativa[108].

Registre-se, no entanto, a ênfase com que Santi Romano, por exemplo defende a opinião de que a figura *pode* e *deve* também aplicar-se ao ato administrativo.

O fundamento, diz, não está no *jus poenitendi* que explica a revogação[109], mas no dever que à administração incumbe de expedir novos atos correspondentes às novas exigências.

E desde que tais atos contrariem aos precedentes, estes se ab-rogam, com efeito *ex nunc* e não *ex tunc*, como na revogação:

> L'abrogazione di tali atti[110] come quella dele legi, puó aversi per dichiarazione espressa o per incompatibilità o perché il nuovo atto regola l'intera materia o l'intero rapporte già regolato dall'atto anteriore.

64 – A despeito, entretanto, da complexidade, costumam os tratadistas dispor as principais orientações em três grupos. A que acrescentamos mais dois, talvez imprescindíveis a maior abrangência na sistematização.

---

108 Ab-rogar, escreve Liz Teixeira, palavra portuguesa, vem da latina *abrograre* que tem por aynonymos *annullare*, *rescindire*, *dissolvere*, *antiquare*, *infirmare*, *irritum facere*; mas que em verdade na sua significação originária exprime a ideia de tirar a força à lei, por se retirar a obrigação de a cumprir, ou de com ela nos conformarmos; e isto pela ideia que esta palavra encerra, oposta a *rogare*, – que em relação à lei significa dar-lhe força ou autoridade para obrigar ou produzir obrigação. Quando a República existiu entre os romanos, convocado os comícios, neles se lia o projeto, e por esta ocasião se pedia ou rogava à plebe que o aprovasse, para ele produzir obrigação, isto é, para o projeto ser lei: d'aqui veio o exprimir *rogare legem* – o completar o projeto, tornando-o obrigatório; e d'aqui também o contraposto – *abrogare* – para exprimir o inverso de *rogare*, isto é, para designar a ideia de tirar a força à lei, de anular ou rescindir; pois a ideia de lei e falta d'obrigação não casam ou harmonizam, repugnam entre si, reciprocamente se destroem. A nossa língua e a francesa aceitaram da latina o som articulado – *abrogar* – –, retendo a ideia originária de dispensar na obrigação, ou de destruir a lei: já se vê, que de *abrogar* se formou *ab-rogação* que exprime ideia do ato ou operação que tira a força de obrigar ou que anula, rescinde e mata a lei. É conveniente e até necessário advertir que quando uma lei é totalmente abolida, diz-se que ela foi ab-rogada; mas quando algumas ou uma só das suas disposições fica firme, e não se altera, se diz que há derrogação nesta lei, isto assim de *derogare* latino, que propriamente significa *aliquid de lege detrahere*" (Liz Teixeira, "Curso de Direito civil Portuguez", parte I, título preliminar, Coimbra, 1848, p. 39). Assim, ab-rogação e derrogação não são palavras sinônimas, pois, como já havia salientado MODESTINO – *Derogatur legi, cuum pars detrahitur; abrogatur legi cuum prorsus tollitur*... (Modestino, Dig. Livro 50, Tit, 10, frag. 102). – e ULPIANO – "*Lex aut rogatur, id est, fertur; aut abrogatur, id est prior lex tollitur; aut derogatur, id est, pars primae legis tollitur*..." (Ulpiano, Reg. Lib. Sing. Tit. I, § 3º *apud* Hézio Fernandes Pinheiro, artigo publicado na Revista do Serviço Público, v. III, n. 1, Julho de 1943) uma lei deixa de existir parcialmente pela derrogação e desaparece totalmente pela ab-rogação. Não obstante, certos legisladores e autores preferem a expressão genérica de revogação.

109 Santi Romano, "Corso", p. 293.

110 Santi Romano, "Corso", p. 294.

Cabe aqui a importante ressalva de que a classificação dos conceitos, como se vai indicar, não oferece rigor científico, traduzindo quando muito metodização do estudo, sob algumas ideias gerais já consagradas na doutrina.

No primeiro grupo, reúnem-se os autores que não conceituam a revogação segundo o órgão ou agente que a pratique, nem do ponto de vista dos motivos, mas ao problema se referem genericamente, mais atentos, aliás com acentuado interesse, aos efeitos jurídicos do ato que se extingue, à situação individual criada.

M. Hauriou, Jèze, Alibert, O. Mayer, Merkl e Waline aqui se colocam. Dos autores nacionais, pode citar-se Tito Prates da Fonseca[111].

65 – No segundo grupo, consagram-se os que, versando a matéria, já têm em vista o ato revogatório – o procedimento com que a autoridade administrativa torna sem efeito ato atingido de qualquer vício – no âmbito estritamente administrativo e em sentido genérico. Às vezes, emprega-se *anulação*, com o mesmo significado.

Pode-se ver que assim é em Gascón y Marín, Telez y Miguelez, Temístocles Brandão Cavalcanti e J. Guimarães Menegale[112].

O Prof. Francisco Campos emprega também *rescisão*[113], que conforme já se registrou, é de uso restrito no Direito Administrativo e em outro sentido.

66 – Os *subjetivist*as, do terceiro grupo, atêm-se ao órgão de que procede a decisão administrativa. O autor do ato *revoga-o*. O superior hierárquico *anula-o*.

É, por exemplo, o ensinamento de Duguit, Delbez, Bonnard, Ranelletti, Borsi, Jellinek, D'alessio, Lentini, Oviedo e Fritz Fleiner[114].

67 – Os objetivistas – e aqui se registra a notável obra doutrinária de, entre outros, Santi

---

111 M. Haurou, "Précis", p. 362; Jèze, "Principios Generales", v. I, p. 210; Alibert, "Le Contrôle", p. 319. O. Mayer, "Derecho Adm.", v. I, p. 154; Merkl, ["Teoría General del Derecho Administrativo"], p. 271; Waline, "Droit Adm.", p. 409; Tito Prates da Fonseca, "Direito Administrativo ", p. 147.

112 José Gascón y Marín, "Tratado de Derecho Admnistrativo", v. I, p. 181; Telez y Miguelez, "Derecho Adm.", p. 9; T. Brandão Cavalcanti, "Tratado de Direito Administrativo", v. II, p. 331; J. Guimarães Menegale, "Direito Administrativo e Ciência da Administração", v. I, ps. 74 e 89.

113 Francisco Campos, "Direito Administrativo ", p. 59.

114 Duguit, "Traité", v. III, p. 171; Delbez, "La Revocation", ps. 5 e 6, *apud* Aparício Mendez, "Notas", p. 19; Bonnard, "Précis", p. 227; O. Ranelletti, "Le guarentigie", p. 136; Borsi, "La Giustizia Amministrativa", p. 36; Jellinek W., "Verwaltungsrecht", p. 250, *apud* Paolo Ravà, "La convalida", p. 92, nota 4; D'Alessio, "Diritto Amm.", v. I, p. 219; Arturo Lentini, "La Giustizia Amministrativa", p. 73; Oviedo, "Derecho Adm.", p. 118; Fritz Fleiner, "Instituiciones", p. 158.

Romano, De Valles, Zanobini, Presutti, Cammeo, Alessi, Treves, Guicciardi, Ravá, Resta[115] – conceituam as figuras de que se trata, segundo o *motivo de extinguir-se* o ato administrativo.

A revogação decorre de razões de *oportunidade* ou *conveniência (mérito)*. A anulação cita-se por *ilegitimidade*, qualquer o órgão expedidor do ato.

Este critério poder-se-ia dizer geral, mas em verdade vamos ver que, ao enunciá-lo, se diversificam os autores.

68 – Raggi propôs o critério eclético: o ato administrativo pode ser revogado pelo órgão que o expediu, por motivo de *invalidade* ou *inoportunidade*; ou pelo órgão superior, se já não atende às exigências do momento.

Quando o órgão superior extingue o ato inválido do agente subordinado, não há *revogação,* mas *anulação*.

E acrescenta[116]:

> È ammissibile parlari di revoca quando chi sí accorge dell'invalidità dell'ato é lorgano stesso che l'há posto in essere, il quale, non potendo annullare un proprio atto si limita a revocarlo.

Na ideia de anulação se compreenderia, necessariamente, julgamento de órgão ou agente hierarquicamente superior, pelo que não seria possível atribuir à própria autoridade que expediu o ato o poder de anulá-lo.

Bielsa adota critério que também se poderia dizer *misto*, ao ensinar que o autor do ato o *revoga* – o termo é empregado genericamente – por *invalidade* ou *inoportunidade*, enquanto o superior o faz por *invalidade*. Só ao agente inferior cabe revogar por motivo de *mérito*.

69 – Dentre os objetivistas, algumas variações podem mencionar-se, o que tem o interesse prático e imediato de pôr em relevo as linhas mestras, no conjunto das ideias:

I – *Revogação* é desfazimento de um ato por motivo de *mérito*, *anulação*, por vício de *legitimidade*[117];

---

115 Santi Romano, "Corso", p. 287; De Valles, "La Validà", p. 387; Zonobini, "Corso", v. I, p. 261; Presutti, "Instituzioni di Diritto Amministrativo", v. I, p. 588; Cammeo, "Comentario", p. 450, *apud* Resta, "La Revoca", p. 64; Alessi, "La Revoca", p. 87; Treves, "La Prezunzione di Legittimità degli Atti Amministrativi", p. 194; Guicciardi, "L'abrogazione", ps. 245-470, *apud* Roberto Lucifredi, "L'atto Amm.", p. 197, Ravà, "La Convalida", p. 93; Resta, "La Revoca", p. 67.

116 "Diritto Amm.", p. 227.

117 De Valles, "La Validà", p. 387; Lucifredi, em "L'atto Amm.", p. 197, sintetiza com felicidade vários conceitos da doutrina italiana.

II – *Revogação* é, em sentido próprio, o ato que a administração pode adotar, com eficácia *ex tunc*, relativamente aos atos *viciados somente no mérito*, por inoportunidade originária; em sentido lato, é a eliminação *ex nunc* de ato válido, por inoportunidade superveniente, dadas as novas condições de fato ou novas exigências do interesse público; *anulação* é a extinção dos atos *ilegítimos* e ainda, excepcionalmente, dos atos *viciados no mérito*[118].

III – *Revogação* é desfazimento de *ato válido* com fundamento no *jus poenitendi* que a lei, em alguns casos, atribui à administração, com o que, *melius re perpensa*, destrói com eficácia retroativa o ato precedente; assim se distingue tanto da *anulação*, que elimina ato inválido por *ilegitimidade* ou *vício de mérito*, como da *ab-rogação*, que remove ato válido, com eficácia não retroativa, isto em virtude do poder que tem a administração de permanentemente prover com novos atos às novas exigências[119].

IV – *Revogação* é a eliminação de *ato válido* em consequência de superveniente modificação no estado de coisas, com o que se altera a avaliação concreta do interesse público; pela *anulação* extingue-se o ato *inválido*[120].

V – A *revogação* extingue os atos viciados de *inoportunidade originária*, enquanto a anulação desfaz os atingidos de ilegitimidade; a *ab-rogação* elimina *ato válido*, cuja inoportunidade decorre de nova situação de fato[121].

70 – A doutrina subjetivista constrói-se sobre pressuposto hoje inaceitável: o de que o ato não pode ser anulado senão pelo superior hierárquico.

Comentando-o, Resta assinala o seguinte[122]:

> Il vizio di tale ragionamento è próprio nel presupposto, poichè non è esatto che il concetto di annullamento implichi *ex se* il giudizio de un superiore. Viene, infatti, spontanio osservare che nel tipo più generale di annullamento (annullamento giurisdizionale) titolare del postere di annullamento è una autorità diversa, da quella che ha emanato l'atto, no già un'autorità *superiore*.

71 – A análise de quanto se disse permite-nos consignar as seguintes observações:

I – A revogação e a anulação identificam-se sob dois pontos de vista: a) imediatamente,

---

118 Zanobini, "Corso", *apud* Lucifredi, "L'atto Amm.", p. 198.

119 Santi Romano, "Corso", p. 287; Scritti Minori", v. II, p. 329.

120 Resta, "La Revoca", ps. 67-68; Romanelli, L'annullamento degli Atti Amministrativi", ps. 98-99, *apud* Lucifredi, "L'atto Amm.", p. 197.

121 Guicciardi, "L'abrogazione", ps. 245-270, *apud* Lucifredi, "L'atto Amm.", p. 197.

122 Resta, "La revoca", p, 65.

porque ambas significam *extinguir*, *eliminar*, *retirar*, *remover*; b) no preservar a *integridade da ordem jurídica*, resultado que se procura alcançar com a *anulação*; e na conservação da *ordem* e *harmonia administrativa*, objetivo de *revogar*, atende-se, em última análise, ao interesse público;

II – A razão de eliminar o ato ilegítimo está, proximamente, no próprio ato, que inobservou as prescrições legais, pela *função de controle ou acertamento*[123]; na *revogação*, o motivo não está evidentemente em que o ato seja válido ou legítimo, mas na função que compete ao poder público – função *política*[124], *volitiva*[125] ou de *administração ativa*[126] – de atender às novas exigências do interesse público;

III – Considerada a observação anterior, conclui-se não proceder o esforço doutrinário que procura distinguir *anulação* da *revogação* sob *critérios opostos*, porque, na verdade, não se opõem as funções que exerce a administração, em um caso e outro;

IV – É certo, segundo Resta[127], que a noção de *invalidade* se opõe a de *validade*.

Não há, entretanto – e dissentimos, com esta afirmativa, do publicista italiano – incompatibilidade entre o seu conceito[128] e aquele que atribui à *revogação* sentido de *eliminação por motivo de mérito*.

Motivo de mérito e *validade* nada têm de comum, a não ser que, invocando-se o primeiro, se está admitindo um ato válido, isto é, ato que tem a[129] "*completa attitudine a produrre gli effetti voluti dall'agente e garantiti dalla norma, qualunque sia l'Autorità che lo pone in essere*";

V – Questão delicada e fator de divergência é conceituar o *vício de mérito*, que autores consideram, como também à *ilegitimidade*, espécie de gênero *invalidade*.

O vício de mérito seria o erro na apreciação das condições que ditaram o ato administrativo. Portanto, erro originário, base falsa.

Não vemos por que se deva admitir, com autonomia, esta figura indefinida, através de uma distinção extremamente vaga e difícil entre o *vício de mérito* e a *inoportunidade*.

---

123 Zanobini, "Corso", v. I, p. 261.

124 Bittencourt, "Revista Forense", v. CXXII, p. 327.

125 Ravà, "La convalida", p. 96.

126 Alessi, "La revoca", p. 87.

127 Resta, "La revoca", p. 67.

128 Resta, "La revoca", p. 67.

129 Resta, "La revoca", p. 68.

Certamente, poderá ocorrer que a administração pratique ato revogatório, viciadas suas considerações de mérito não só o originário como ainda superveniente.

Mas o problema será então de *controle do poder discricionário, que pode e deve realizar-se através de qualquer tribunal* – contencioso administrativo ou judicial – face à evolução do conceito da matéria[130].

72 – Lúcio Bittencourt, em comentário a trabalho de Aparício Mendez[131], assinala que do ato de revogação não se pode dizer que seja privativo da Administração Pública, dado que a *lei também revoga ao ato administrativo.*

Na realidade, da norma jurídica é que, afinal, decorre todo ato administrativo ou, pelo menos, tem nela seu fundamento, inclusive o de revogação, mas é sempre por intermédio de um ato administrativo que se revoga.

Ademais, no *plano subjetivo*, à *revogação* se reconhece sentido próprio, que a doutrina procura fixar com rigor, extremando-o dos demais processos de extinção.

73 – A administração *não tem o domínio integral do ato*, para o efeito de extingui-lo.

Em primeiro lugar porque a revogação que se define é a do *ato revogável*, isto é, a autoridade extinguirá o ato administrativo quando tal poder lhe atribuir a lei, ou, silenciando esta, quanto do ato não tenham nascido direitos subjetivos ou situações jurídicas definidas.

Também porque, se o motivo é a ilegitimidade, a Administração Pública só extingue os atos nulos, isto é, aqueles em que tenha havido inobservância de prescrições essenciais.

É a lição de Rui Cirne Lima[132]:

> Os atos nulos podem ser diretamente declarados tais pela Administração Pública. Não se lhe reconhece faculdade idêntica, contudo, relativamente aos atos anuláveis, e a razão é transparente: – na declaração de nulidade, aprecia-se o ato administrativo tão somente; na anulação, ao revés, há que apreciar-se o interesse do promovente e reconhecer-lhe, como fundamento nesse interesse, o direito de ação a esse respeito (art. 76 do C. Civil), – atribuições que cabem exclusivamente na competência do Poder Judiciário.

Neste sentido, também Francisco Campos[133]:

130 Ver o § 4º.

131 "Revista Forense", v. CXXII, p. 327.

132 "Princípios de Direito Administrativo Brasileiro", p. 94,

133 "Direito Administrativo ", pareceres, p. 59.

> O ato relativamente nulo subsiste em toda a sua eficácia, impondo-se, enquanto não anulado, ao reconhecimento de todos. O ato em tais condições não é, propriamente, um ato inválido, uma vez que se impõe, pela sua eficácia, ao reconhecimento de todos, que o não podem tratar como ineficaz ou insubsistente, dando lugar, quando muito, à reparação dos interesses legítimos por ele preteridos ou prejudicados. [...] Ora, não é da natureza da administração resolver contestações entre interesses que se opõem, havendo, como há, um departamento do Governo especialmente designado, pela sua competência, para o exercício de tais funções. À administração, nos regimes em que não lhe cabe exercer funções contenciosas, falece competência para decidir sobre contestações emergentes da sua atividade, que se tem por completa e acabada com a emanação dos atos administrativos compreendidos na sua competência própria e específica.

A conclusão é irrecusável, face à aplicação no Direito público, dos princípios gerais do Direito civil[134], em matéria de nulidade.

Esta aplicação, advertem Alcino de Paula Salazar[135] e Seabra Fagundes[136], há de74 fazer-se com reserva, o que é certo, mas não pode esvaziar de conteúdo a divisão de poderes no Estado, uma das vigas do sistema de direitos e garantias individuais.

Atribuir ao poder administrativo que, *sponte sua*, elimine os atos nulos é a concessão máxima que se lhe pode fazer, a este respeito, na organização estatal.

74 – Resumindo, temos que ato revogatório é aquele que a *autoridade administrativa*, por *motivo de mérito*, desfaz, *ex nunc*, a um ato legítimo; *ato de anulação* expedido pela autoridade administrativa é aquele que elimina, *ex tunc*, a um ato nulo.

No primeiro caso, o fundamento é *político*; no segundo, *jurídico.*

§ 7º – Revogabilidade e irrevogabilidade

75 -– O mecanismo do ato administrativo. 76 – Os momentos discricionários no ato administrativo. 77 – A autonomia do ato administrativo. 78 – A reserva de revogação. 79 – A revogabilidade como princípio. 80 – O Direito público subjetivo do indivíduo. 81 – O fim da administração e o interesse público. 82 – A construção jurídica do Estado. 83 – Os direitos e os interesses na doutrina italiana. 84 – A revogação e os atos unilaterais e bilaterais. 85 – Conclusão.

134 Ver os números 18 a 23.

135 "Revista de Direito Administrativo ", v. I, f. I, p. 186.

136 "O controle", p. 29.

75 – Em parágrafo anterior[137], explicou-se, em síntese, o mecanismo de criação do ato administrativo.

Nessa oportunidade, a par de outras noções, ficou dito que os pressupostos de qualquer decisão administrativa estão inscritos na lei, com *maior ou menor precisão*, pelo que se dirá *mais ou menos vinculada*.

A Administração Pública se comportará com a liberdade que lhe confira a norma legal, na apreciação da *eficácia, utilidade* do ato ou da *oportunidade* de emiti-lo.

Essa *liberdade* ou *discrição* pode restringir-se, reduzir-se a muito pouco, mas subsistirá sempre. Nos atos que caracterizam, genericamente, o poder de polícia, a margem discricionária é ponderável, bem mais que nas decisões dos outros setores da atividade estatal.

76 – Emitido, entretanto, o ato, já não o caracteriza o conteúdo discricionário com que se elaborou. Iguala-se, na sua unidade, no seu todo, a qualquer outro de vinculação acentuada, e, ao ingressar na ordem jurídica, concretizará ou individualizará aquilo que, sob forma geral e abstrata, se contiver na fonte (a lei, a norma legal).

Se desapareceu o primeiro momento de exercício possível da faculdade discricionária – quando da elaboração do ato –, outro pode aguardá-lo ou surpreendê-lo no tempo, durante sua permanência.

É aquele em que a Administração Pública, entendendo, segundo seu critério exclusivo, que as modificações no interesse público já não toleram a persistência do ato administrativo, *embora legítimo*, decide removê-lo. Isto é *revogação. Discricionário* é o poder de praticá-la.

Este é, porém, conforme se acentuou, o segundo momento no exercício da atividade discricionária, e pode mesmo ter sido o primeiro, se o ato, na sua origem, obedeceu a estreita vinculação.

77 – A despeito da opinião contrária e comum, aqui se afirma que o ato administrativo há de considerar-se, depois de emitido, independentemente da vontade, discricionária ou não, que o tenha criado.

Lucifredi[138] incumbe-se de resumir o pensamento oposto ao nosso:

> Certo é, tuttavia, che tra gli atti discrezionali la revocabilità è la regola e la revoca si riconosce possibile ogniqualvolta nello stato di cose esistente al momento dell'emanazione dell'atto. Siasi sucessivamente verificato un mutamento, da cui consegua un mutamento pur nella valutazione concreta del pubblico interesse, soto la quale quello stato di cose venne assunto a base dell'atto. É noto come in relazione appunto a questa possibilità, e con riferimento a questa concezione di revoca, la revocabilità venga da un'autorevole dotrina qualificata come una caratteristica comune degli atti amministrativi.

137 Ver o § 4º.

138 "L'Atto Amm.", p. 198.

Não aceitamos nem a terminologia nem as conclusões do publicista.

78 – A conclusão imediata extraída do anterior raciocínio é a de que não se descobre, no ato administrativo, um princípio, uma nota permanente e intrínseca de *revogabilidade*. Esta, conforme assinala Seabra Fagundes[139], se bem lhe aprendemos o pensamento, pode tornar-se atributo do ato administrativo, mas não o integra necessariamente.

Não há, sem dúvida, que cogitar da hipótese em que a possibilidade de revogação venha expressa ou implícita na lei. O problema surge quando esta silencia, diante do ato legítimo.

Dada a oportunidade, convém lembrar que, em estudo especializado, Lucifredi[140], a que já aludimos, conclui ser

> chiaro che la riserva da revoca deve considerasi un elemento accidentale dell'atto ogniqualvolta la sua inserzione tenda ad uno dei seguenti effetti: a) rendere suscettibile di revoca un atto che altrimente dovrebbe riternersi irrevocabile; b) rendere suscettibile di revoca anche per altri un atto che a norma di legge potrebbe essere revocato soltanto nel verificarsi di talune incostanze dalla legge, stessa determinate; c) rendere suscettibile di revoca senza indennità un atto che altrimenti sarebbe revocabile solo contro un congruo indenizzo al destinatario dell'atto medesimo.

79 – Como a explicação do princípio de revogabilidade não se encontra no próprio ato, na sua estrutura, vai a doutrina pedi-la à função que incumbe ao poder público, de acomodar as decisões administrativas às novas exigências do interesse público – *função política* – ligada à ordem e harmonia da administração[141], no apreciar questões de *mérito*[142]: acerto, justiça, equidade etc.

Esta faculdade discricionária existe, realmente, mas não é condição de que se exerça, atribuir aos atos permanente possibilidade de se eliminarem.

139 "Revogação e Anulamento do Ato Ato Administrativo", Revista de Direito Administrativo , v. III, p. 1.

140 "L'Atto Amm.", p. 201.

141 Rui Cirne Lima, "Princípios", p. 94.

142 Seabra Fagundes, "O controle", p. 174.

80 – Estamos lembrados de que o Estado por qualquer de seus órgãos[143] e precipuamente pelo Poder Executivo realiza a função administrativa através do *ato-condição*, que confere a determinada pessoa uma situação jurídica e geral já instituída, e do *ato subjetivo,* que importa em *estabelecer, modificar ou suprimir* regras de Direito individuais, e, consequentemente, *situações jurídicas individuais*.

Ora, tais situações jurídicas individuais podem traduzir-se em *Direito subjetivo do indivíduo* frente ao Estado, que este[144], a despeito da pessoa de Direito público, também se obriga juridicamente perante o administrado.

Poder de exigir[145], *faculdade concedida pela ordem jurídica*[146], ou *poder de ação, assente no Direito objetivo e destinado à satisfação de certo interesse*[147], este direito significa um *interesse individualizado, direto,* diante do poder público.

81 – Nesta altura, cabe formular questão fundamental, verdadeiro divisor de águas: será a *realização do Direito* o fim da administração?

Responde-se que ao poder público *incumbe aplicar a lei*, sem criar novos valores fora do ordenamento que ele preside. As faculdade ou prerrogativas que garantem a harmonia administrativa não constituem criação sua, *fora da lei*. Nesta é que se contém aquelas. Nos princípios do Direito positivo traça-se o rumo de toda a atividade estatal, que então, realizará o interesse público, na medida em que estiver previsto.

Fritz Fleiner[148], como outros, afirma, realmente:

> [...] pero la Administración sólo es capaz de desarollar toda su actividad dentro de una ordenación jurídica. El Derecho impulsa su actividad, pero al mismo tiempo la limita. Sin embargo, la Administración no emplea el Derecho con el exclusivo objeto de servirle y de proporcionar eficacia a sus normas, sino para alcanzar, bajo su amparo, un determinado rendimiento material que está fuera del ámbito de realización del Derecho.

Ou ainda[149]:

---

143 Ver o n. 8, do § 2º.

144 Rui Cirne Lima, "Princípios", p. 109.

145 Roger Bonnard, "Précis", p. 32.

146 Clóvis Beviláqua, "Teoria Geral", p. 13.

147 Seabra Fagundes, "O controle", p. 202.

148 "Instituiciones de Derecho Administrativo", p. 6.

149 "Droit Adminstratif Allemand", *apud* Francisco Campos, "Revista de Direito Administrativo", v. 23, p, 311.

> L'activité de l'Administration n'a pas pas pour but de procurer la certitude juridique, mais d'atteindre un résultat matériel utile pour l'Etat dans les limites du droit.

Argumento que tem base de verdade, mas não a abrange toda, dado que[150]

> a conceituação dos fins é inteiramente relativa. Um determinado objetivo pode ser considerado a certo momento como fim, e em outro momento como meio. Demais, nos casos em que a administração se limita, de maneira exclusiva, à aplicação da lei, ou nessa aplicação esgota a sua atividade, não se pode deixar de afirmar que naqueles casos o fim da atividade administrativa seja precisamente, e de modo exclusivo, a obtenção da certeza jurídica.

Realmente, o interesse público e o respeito às situações individuais, criadas legitimamente, sob o signo da lei, não se anulam, não são antinômicas ou inconciliáveis.

No acatamento ao Direito subjetivo está, sem dúvida, a própria garantia do interesse público.

Afirma-o com acerto, Seabra Fagundes[151]:

> Desde que o ato crie Direito subjetivo para alguém, não decorre do caráter unilateral qualquer possibilidade particular de revogamento. Aqui, não importa invocar-se a existência dum interesse público à revogação. Tal interesse será apenas aparente, pois o real interesse público estará na preservação da situação jurídica individual, nascida à sombra do Direito. Em toda situação jurídica individual há dois elementos: um de interesse privado, que se confunde com as vantagens pessoais do seu titular, outro impessoal, que se exprime no respeito à situação do indivíduo como situação gerada dentro da ordem jurídica existente no interesse de todos e não de um só. Por isto, cada situação particular se preserva no interesse do indivíduo, mas também pelas repercussões que tal interesse projeto sobre os interesses comuns, como parcela que é deles.

82 – Na ideia geral da *construção jurídica estatal* outras podem subentender-se, convencendo de que é essencial o respeito às situações jurídicas subjetivas:

a) A noção elementar do ato jurídico repele a da revogabilidade absoluta.

b) Mutabilidade e juridicidade são conceitos antagônicos. O equilíbrio é de, pelo menos, presumir-se na relação jurídica.

c) O ato administrativo, cujo conteúdo consiste em aplicar a lei[152], é a própria lei em relação ao caso ou aos casos a que a atividade aplicou o preceito legal. Por este ato, pois, com caráter de norma jurídica, há de vincular-se a administração, do mesmo modo que o legislador, pelos efeitos da lei precedente.

---

150 Francisco Campos, "Rev. Dir. Adm.", v. 23, p, 311.

151 Seabra Fagundes, Rev. Dir. Adm., v. III, p. 4.

152 Francisco Campos, "Rev. Dir. Adm.", v. 23, p, 310.

d) A decisão administrativa constitui verdadeiro ato de jurisdição[153], quando a lei se aplica contenciosamente, no âmbito da própria administração, através dos recursos hierárquicos[154]. Assim se estará muito próximo da estabilidade da própria decisão jurisdicional.

e) Ao ato administrativo não se pode atribuir *a força ou efeito de coisa julgada, mas nem por isso se há de desconhecer que a estabilidade administrativa e mesmo social repousa sobre relativa e ponderável certeza que necessariamente se há de admitir nas suas decisões.*

É a *precária certeza administrativa*, de que fala Francisco Campos[155].

83 – A doutrina italiana elaborou com justeza a teoria dos[156] *interesses simples e ocasionalmente protegidos*; e dos *direitos perfeitos e imperfeitos.*

A distinção oferece particular importância nos regimes de *contencioso administrativo*, implicando o controle do poder discricionário.

84 – No parágrafo 5º, pode ver-se que, generalizadamente, afirma-se o acatamento à intangibilidade dos atos administrativos que tenham gerado direitos subjetivos do indivíduo, situações jurídicas definidas.

Acrescentemos: não se condiciona à *unilateralidade ou bilateralidade* do ato a criação de tais direitos.

É certo que, a respeito dos *bilaterais*, se proclama quase com unanimidade: só podem ser desfeitos perante o Tribunal, a menos que esteja prevista a cláusula de rescisão pela própria autoridade administrativa.

85 – Para remate: não há um princípio de revogabilidade dos atos administrativos. *Há atos*

153 Castro Nunes, parecer em "O Estado de São Paulo", 20-5-51, p. 12; do mesmo autor, "Teoria e Prática do Poder Judiciário", p. 3 e seguintes.

154 "O direito adquirido é um direito que pertence a alguém, mas que ainda não produziu todos os seus efeitos, e que, por isso, pode ainda ser exigido judicialmente pelo seu titular. O direito consumado é aquele que já se fez inteiramente efetivo, é um fato acabado, totalmente realizado, e a respeito do qual nada é possível reclamar, senão o respeito ao que já aconteceu e que já produziu todos os seus efeitos". Reynaldo Porchat, "Da retroatividade das Leis Civis, 1909, p. 26, *apud* Ministro Castro Nunes, parecer em "O Estado de São Paulo", 20-5-51, p. 12. Esgotados os recursos possíveis, na esfera administrativa, – – diz-se no citado parecer – confere-se ao titular da pretensão um direito adquirido, que a administração já não pode retirar. "Se o direito se consumou, se o ato produziu os efeitos previstos, razão maior haverá para essa intangibilidade". Ministro Castro Nunes, parecer em "O Estado de São Paulo", 20-5-51, p. 12.

155 Francisco Campos, "Rev. Dir. Adm.", v. 23, p, 311.

156 Entre outros: Zanobini, "Corso", v. I, p. 151; O. Raneletti, "Le guarentigie", p. 161; na doutrina brasileira, Tito Prates da Fonseca, "Dir. Adm.", p. 145.

revogáveis e atos irrevogáveis, conforme se projetem na ordem jurídica, criando, ou não, direitos individuais.

§ 8º – A revogação no Direito Administrativo brasileiro

86 – Poucos estudos têm-se feito no Brasil versando a revogação dos atos administrativos. Apenas recentemente para ele se tem voltado alguns dos nossos estudiosos do Direito público, dedicando-lhe pesquisas que, aos poucos, vão delineando os contornos de uma afirmação doutrinária.

Nosso Direito positivo tem, pode dizer-se, permanecido alheio à pesquisa nacional e estrangeira, tanto que não acolhe sequer as distinções básicas em geral aceitas.

É verdade que o campo ainda não trabalhado pode permitir que o legislador uniformize as regras e tente a necessária sistematização terminológica e de princípios.

São os votos que se formulam.

87 – Já foram citados, no decorrer da explanação, os nomes que compõem este parágrafo. Não são muitos.

A eles teremos de voltar, fixando-lhes agora, mais precisamente, as ideias e os pontos de vista.

Como não poderia deixar de ser, realiza-se a transplantação para a doutrina nacional das correntes estrangeiras, particularmente italianas, evidentemente sem as peculiaridades de regime administrativo diferente do nosso.

De tais correntes se tem colhido, na doutrina escassa, às vezes com a marca da improvisação, os conceitos gerais, e nem sempre se lhes dá a clara distinção que já tenha porventura adquirido.

No nosso Direito, preliminarmente, é imprescindível uniformizar a terminologia. *Revogação* e *anulação* são formas que se devem manter, pela simples, mas ponderável razão, de que seu uso uniforme e consagrado no Direito brasileiro, ainda que privado, não aconselha outras, no Direito público[157].

157 Seabra Fagundes prefere *anulamento* a *anulação*, segundo se vê nos seus trabalhos referentes ao tema, como, por exemplo, o que se publica em "Revista de Direito Administrativo ", v. III, p. 1. A nós nos parece que anulamento não é a melhor forma, nem a mais usual. Realmente, os dicionários, em geral, registram *anulação*. Este é o termo empregado no Código Civil Português e no Código Civil Brasileiro. Teixeira de Freitas, no seu dicionário de termos jurídicos, dá curso apenas a esta forma. E a Grande Enciclopédia Jurídica Portuguesa e Brasileira só a ela se refere. Ainda que o "Pequeno Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa" registre *anulamento*, só um exemplo pudemos encontrar de seu emprego: o invocado por Laudelino Freire, que, após consignar *anulação*, exemplificando com a citação do artigo 217 do Código Civil Brasileiro, refere-se a "*anulamento* – s. m. De *anular* -l- *mento*. Aniquilamento, destruição; [...] para um a inferioridade, a insignificância, o *anulamento*, e para o outro, na mesma razão, a vantagem, o predomínio, a tirania" (Rui). E ainda aqui se poderiam buscar razões outras para o uso: é que Rui desejava, por certo, fugir ou ao *hiato* – "a anulação" – ou ao eco inevitável de "... a anulação, e para o outro, na mesma razão...".

Em segundo lugar, na adaptação de princípios e ideias estranhas há de preservar-se cuidadosamente a índole do nosso Direito.

88 – O tratadista Guimarães Menegale[158] admite que a *revogação* e a *anulação* sejam os dois modos principais de declarar a inexistência ou a nulidade total ou parcial do ato administrativo, por intermédio de outro, da mesma natureza, mas negativo.

Não lhes dá nota distintiva rigorosa, aludindo embora a Presuti, que a aceita.

Enuncia positivamente que, *em princípio, todo ato administrativo é revogável*, excetuando apenas o *declaratório* de Direito subjetivo.

89 – Temístocles Brandão Cavalcanti [159], dos mais laboriosos construtores da doutrina do Direito Administrativo brasileiro, estuda a *revogação do ato viciado*, não se prendendo, portanto, à distinção a que temos feito referência.

A tese que adota é a da *irrevogabilidad*e, em princípio, do ato administrativo, embora nos pareça, do confronto de várias passagens de sua obra, não aceitar o renomado tratadista, em todas as consequências, o ponto de vista que ele próprio enuncia.

É que, a afirmação[160] como esta:

> Temos sustentado a tese de que, em princípio, o ato administrativo não é revogável, isto é, praticado o ato, deve ele produzir os seus efeitos legais, mas nenhum óbice pode existir à revogação de um ato atingido por qualquer vício que lhe tire o vigor e a validade.

Sucede, por exemplo, a seguinte[161]:

> Esta faculdade reconhecida ao particular, não exclui, porém, a capacidade e a legitimidade, em tese, da administração, para revogar os atos administrativos.

Somos obrigados a discordar do eminente publicista quando, distinguindo atos unilaterais e bilaterais, declara que os primeiros[162], "salvo disposição administrativa de ordem processual que impõe à autoridade certas normas", podem ser eliminados, acrescentando que os bilaterais pressupõem, para a sua revogação, motivo de interesse público.

---

158 "Direito Administrativo e Ciência da Administração", ps. 74 e 89.

159 "Tratado de Direito Administrativo", p. 331.

160 Temístocles B. Cavalcanti, "Tratado", p. 332.

161 Temístocles B. Cavalcanti, "Tratado", p. 333.

162 Temístocles B. Cavalcanti, "Tratado", p. 333.

A unilateralidade do ato administrativo não tem, segundo ponto de vista que não é nosso apenas, o sentido que se lhe emprestou.

90 – Tito Prates da Fonseca, no estudo relativo à proteção e modificação dos direitos e interesses, segundo a doutrina italiana, alude genericamente à revogação[163], conforme já se assinalou em outra oportunidade.

> Pode-se resumir dizendo que há leis que visam diretamente a satisfação do interesse público, e outras que têm por escopo os interesses individuais. Aquelas causam direitos para a administração e obrigações para os indivíduos. Destas, ao invés, originam-se direitos individuais e obrigações para a administração. No primeiro caso, o interesse individual não pode prevalecer, não só pela regra geral da preeminência do bem público, como também porque o indivíduo encontra satisfação na realização do interesse público. No segundo caso, cede, geralmente, o interesse público, pois esse interesse está no respeito aos interesses ditos perfeitos. Diferente, será o caso se, em vez de um Direito perfeito, o interesse individual estiver condicionado a determinado interesse público. Aparecem, então, os denominados direitos imperfeitos, e, em consequência, o poder discricionário da administração de *alterá-los, modificá-los ou extingui-los*, de acordo com o interesse e bem públicos a que se subordinam (o grifo é nosso).

91 – Franciso Campos, conquanto não elaborasse estudo sistemático e definitivo sobre o assunto, tem-lhe trazido notável contribuição, através de pareceres[164], podendo dizer-se que é responsável por uma das orientações que se vão delineando, em matéria de extinção do ato administrativo legítimo.

Apoiado principalmente nas ideias de Ernest Freund, Walter Lellinek e Adolpho Merkl[165], o consagrado jurista defende, como princípio, a irrevogabilidade dos atos administrativos, escudado em sólidos argumentos.

92 – Seabra Fagundes, além da contribuição para o Direito público, em obras valiosas, vem-se esforçando, também com base na doutrina italiana, para melhor conhecimento do problema da revogação.

Em trabalho de 1945[166], expõe que o poder de revogar está implícito na função administrativa e, ainda, que

---

163 "Direito Administrativo ", p. 148.

164 "Direito Administrativo", p. 59; "Revista de Direito Administrativo", v. 17, p. 385; v. 23, p. 301.

165 É expressivo o trecho seguinte, de Ernest Freund, frequentemente transcrito nos pareceres de Francisco Campos, a respeito da extinção do ato administrativo: "*considerations of equity appear to support the finality of conclusiveness of an administrative decision in favor of the individual, even though it be conceded that he may at his opinion treat it as inconclusive so far as it is unfavorable to him*" (Freund, "Administrative Power over Persons and Property", p. 150).

166 "Revista de Direito Administrativo ", v. II, f. II, p. 487.

a unilateralidade da declaração de vontade, peculiar, aliás, à grande massa dos atos administrativos, enseja, naturalmente, a possibilidade da sua retratação ou cancelamento, através de pronunciamento unilateral.

Suas conclusões, entretanto, evoluem sensivelmente, o que o leva a afirmar mais tarde[167]:

> No nosso sistema jurídico, onde se tem como irretratável, por ato unilateral, todo ato gerador de direitos, não há como abrir exceção para os atos administrativos. Nem importa o cunho de unilateralidade pertinente à maioria destes, pois a unilateralidade, aqui, como observa Recaredo F. Velasco, não significa que o ato administrativo (de efeito jurídico) independa da existência de dois sujeitos (essencial à manifestação de efeitos jurídicos), mas que somente uma parte (a Administração Pública) o pode emitir.

Em Seabra Fagundes, *revogação* e *anulação* distinguem-se e têm sentido próprio[168]. A primeira é o desfazimento, total ou parcial, de um ato administrativo pela própria Administração Pública, sob motivos de conveniência ou oportunidade; a *anulação* decorre de violação da lei (ilegitimidade).

93 – Cirne Lima[169] diz que o ato administrativo se revoga ou suspende em função da *ordem e harmonia da administração*. A nulidade ou anulação preservam a *ordem jurídica*.

94 – Cumpre também registrar a contribuição dos tribunais, no julgamento de questões ligadas à revogação e à anulação.

Como exemplo, tornou-se conhecido, através de constante citação, respeitável aresto do Supremo Tribunal Federal, de que foi relator o Ministro Orosimbo Nonato[170].

Depois de assinalar a impossibilidade da coisa julgada administrativa sob o regime de unidade jurisdicional, enuncia os princípios que sustentam a *irrevogabilidade dos atos administrativos declaratórios de Direito*, invocando, preliminarmente, o de que a ninguém é permitido ir contra seus próprios atos (Dig. de inf. tes. 12, § 2º e 23, § 1º), para concluir que

> o verdadeiro fundamento, pois, da irrevogabilidade, em princípio, do ato administrativo, não está na sua equiparação ao caso julgado, mas nos princípios aludidos e nos manifestos inconvenientes que a sua revogabilidade originária, criando, como disse o eminente Francisco Campos, a administração uma atmosfera de incerteza ou de hesitação que acabaria por prejudicar a eficácia de seus próprios atos.

---

167 "Revista de Direito Administrativo ", v. III, p. 3.

168 "Revista de Direito Administrativo", v. II, f. II, p. 482.

169 "Princípios", p. 94.

170 "Revista de Direito Administrativo", v. I, f. I, p. 174.

Nesse julgamento, Gabriel Resende Passos[171], então procurador geral da República, com respeitáveis argumentos, de que todavia discordamos, defende que "o ato administrativo é sempre anulável, revogável; se tal ato fere [o] Direito, a Administração responderá pela revogação".

Outros nomes devem citar-se, pela contribuição esparsa mas valiosa ao estudo da extinção do ato administrativo[172]: Rubens Gomes de Sousa, com referência especializada ao Direito tributário, Antônio Gonçalves de Oliveira, Carlos S. de Barros Jr., Carlos Medeiros Silva, Alcino de Paula Salazar e Lúcio Bittencourt.

CONCLUSÕES

95 – A unidade jurídica do Estado. 96 – O ato administrativo e as situações jurídicas individuais. 97 – O poder discricionário e a realização do bem público. 98 – O ato administrativo e a faculdade discricionária. 99 – O interesse público e o Direito positivo. 100 – A função política e a função jurídica da Administração Pública. 101 – A revogabilidade e a concepção de Estado.

I

95 – Evidencia-se, no Estado, a sua unidade jurídica, constituída sobre a ideia de obediência total a um princípio de legalidade, consubstanciado na lei e acima do mesmo Estado.

Toda a atividade gerada na ordem estatal emana da lei, que é, ainda, o seu limite.

96 – A função administrativa é a de concretizar a lei, aplicando-a às situações individuais. Tem, materialmente, caráter específico, traduzindo-se-lhe o exercício na expedição de atos que criam, modificam ou suprimem regras de Direito individuais – e, em resultado, situações jurídicas individuais. Consiste ainda em operações materiais também subordinadas às limitações do Direito.

Assim, o ato administrativo é, essencialmente, um ato jurídico que se pode traduzir em direitos subjetivos do indivíduo, situações jurídicas definidas.

---

171 "Revista de Direito Administrativo", v. I, f. I, p. 175.

172 Pode fazer-se remissão a julgados, pareceres e artigos doutrinários que interessam ao conhecimento da revogação e da anulação, no Direito Administrativo brasileiro: entre outros, na "Revista de Direito Administrativo ", v. I, f. I, p. 174; v. I, f. II, p. 688; v. II, f. II, p. 483; v. III, p. 1; v. 13, p. 40; v. 14, p. 23; v. 15, p. 98; v. 17, p. 211; v. 18, p. 155; v. 20, p. 40; v. 20, p. 304; v. 22, p. 355; na "Revista Forense" v. 86, p. 120; v. 92, p. 63, v. 96 ps. 285 e 307; v. 97, p. 155; v. 100, p. 59; v. 107, ps. 217 e 428.

97 – O poder discricionário, que pode e deve estar sujeito ao controle jurisdicional, não quebra a unidade jurídica do Estado. Tem conteúdo específico, lógico, finalista – a justa realização do bem público.

98 – Ao ato administrativo não se define, na ordem jurídica, pelo conteúdo de discrição com se tenha elaborado. Expedido, realiza o fim previsto na lei e, neste sentido, há de considerar-se, em sua unidade, desvinculados da vontade que o elaborou. À faculdade discricionária exercida em sua definitiva elaboração não corresponde, necessariamente, outra, de extingui-lo.

99 – O Direito positivo, no qual se reflete a vontade do Estado, confere *medida ao interesse público*. Daí se pode chegar à conclusão de que o Direito público subjetivo do indivíduo não pode sofrer mais que a *limitação expressa* nesse Direito positivo.

II

100 – Ao poder público incumbe uma *função política* e uma *função jurídica*. Com a primeira, mantém a ordem e a harmonia administrativa, *revogando* os atos que, embora *legítimos*, já não atendam a esta finalidade, o que não implica se desfaçam os atos que tenham gerado situações jurídicas definidas. Pela segunda, *anula* os atos *ilegítimos*, elaborados com inobservância das *prescrições essenciais*.

Os atos administrativos *anuláveis* extinguem-se nos tribunais.

III

101 – No princípio que afirma a revogabilidade ou irrevogabilidade do ato administrativo define-se, afinal, uma concepção de Estado diante do indivíduo.

OBRAS CONSULTADAS

ALESSI, Renato. *Diritto Amministrativo*. 2 vols. Milano: A. Giuffrè, v. I, 1949; v. II, 1950.

ALESSI, Renato. *La Revoca Degli Atti Amministrativi*. Milano: A. Giuffrè, 1942.

ALIBERT, Raphael. *Le Contrôle Juridictionnel de L'Administration*. Paris: Payot, 1926.

ANDRADE, Odilon. *Serviços Públicos e Utilidade Pública*. São Paulo: Saraiva & Cia, 1937.

ANTUNES, J. Pinho. *Da Limitação dos Poderes*. São Paulo: 1950.

AUBRY e RAU. *Droit Civil Français*. 12 vols. Juris Classeurs, 1949.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: 1942.

BARBOSA, Rui. *Teoria Política*. Rio de Janeiro: W. M. Jackson Inc., v. XXXVI.

BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*. Rio de Janeiro: Editora do Ministério da Educação, Tomo I, 1946.

BARROS, Rego. *Contencioso Administrativo*. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1974.

BARTOLI, Eugênio Cannada. *L'inapplicabilità Degli Atti Amministrativi*. Milano: A. Giuffrè, 1950.

BARTHÈLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. *Droit Constitutionnel*. Nouvelle Edition. Paris: Librairie Dalloz, 1933.

BASAVILBASO, B. Villegas. *Derecho Administrativo*. 2 vols. Buenos Aires: Editora Argentina, v. I, 1949; v. II, 1950.

BERTHÉLEMY, H. *Droit Administratif*. Neuvième Édition. Paris: Rousseau & Cia, 1920.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Theoría Geral do Direito Civil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1929.

BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. 4 vols. 4ª edición. Buenos Aires: Libreria y Editorial El Ateneo, 1947.

BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público*. Buenos Aires: Depalma, 1950.

BONNARD, Roger. *Précis de Droit Administratif*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1935.

BONNARD, Roger. *Précis de Droit Public*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1946.

BRUNIALTI, Attílio. *La Scienza Della Pubblica Amministrazione*. Torino: Unione Tipografico-Editrice, 1897.

BURKINSKI, Francisco. *A Administração Municipal e Seus Serviços Fundamentais*. Rio de Janeiro: 1951.

BULLRICH, Rodolfo. *Princípios Generales de Derecho Admnistrativo*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Ltda, 1942.

BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Cinquième Èdition. Paris: Librairie Gènerale de Droit et Jurisprudence, 1947.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1947.

CALMON, Pedro. *Curso de Direito Público*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.

CAMPOS, Francisco. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

CAMPOS, Francisco. *Natureza Jurídica da Função Pública*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1916.

CANTUCCI, Michele. *L'attività di Diritto Privato Della Pubblica Amministrazione*. Padova: Cedam, 1941.

CASTRO, Amilcar de. *Das Execuções de Sentenças Estrangeiras no Brasil*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1939.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. 5 vols. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948.

CELIER, Charles. *Droit Public et Vie Économique*. Paris: 1948.

CONSTITUIÇÕES DO BRASIL. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

CRISTI, Manuel Jara. *Manual de Derecho Adminstrativo*. Editorial Jurídica de Chile, 1948, n. 7.

D'ALESSIO, Francesco. *Le Parti Nel Giudizio Amministrativo*. Roma: MCMXV.

D'ALESSIO, Francesco. *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*. 2 vols. Quarta edizione. Torino: 1949.

DEMICHELI, Alberto. *El Poder Ejecutivo*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1950.

DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel. Troisième Édition*. 5 vols. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, 1927.

DUGUIT, Léon. *Manuel de Droit Constitutionnel. Quatrième Édition*. Paris: E. de Boccard, Éditeur, 1923.

DUGUIT, Léon. *Leçons de Droit Public Général*. Paris: E. de Boccard, Éditeur, 1926.

DUGUIT, Léon. La *Transformación del Estado*. Traducción, seguida de un estudio sobre la Nueva Orientación del Derecho Político por Adolfo Posada. Segunda Edición. Madrid.

DUGUIT, Léon. *Las Transformaciones del Derecho Público*. Traducción con estudio preliminar de Adolfo Posada Y Ramon Jaen. Segunda Edición. Madrid.

ESMEIN, Paul. *Introduction a L'etude du Droit*. Paris: Éditions Rousseau, Tomo I, 1951.

FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Konfino, 1950.

FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*. 2 vols. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konfino, 1951.

FIORINI, Bartolomé A. *La Discrecionalidad en la Administración Pública*. Buenos Aires: Editorial Alfa, 1948.

FONSECA, José Eduardo da. *Introdução ao Estudo do Direito Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1921.

FONSECA, Tito Prates da. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

FULGÊNCIO, Tito. *Programa de Direito Civil*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas, 1919.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Traducción de la octava edición alemana por Sabino A. Gendin. Madrid: Editorial Labor S. A., 1933.

FRANCESCO, Giuseppe Menotti de. *Studi di Diritto Pubblico in Onore di Oreste Ranelletti. Nel XXXV anno d'insegnamento*. Volume secondo. Padova: 1931.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Tercera Edición. México: Editorial Porrua, S. A., 1944.

GARGIULO, Ugo. *La Sospensione Dell'atto Amministrativo da Parte del Consiglio di Stato*. Nápoli: 1948.

GEORGIN, M. Charles. *Cours de Droit Administratif*. 2 vols. Dix-septième Édition. Paris: Éditions Eyrolles, 1934-1938.

GIANNINI, Massimo Severo. *Lezioni di Diritto Amministrativo*. Milano: Giuffrè, vol. primo, 1950.

GIANNINI, Massimo Severo. *Il Potere Discrezionale della Pubblica Amministrazione*. Milano: Giuffrè, 1950. XVII.

GOODNOW, Frank J. *Droit Administratif*. Traduction française par A. et Gaston Jèze. Paris: Brière, 1907.

HAINES, Charles Grove. *The American Doctrine of Judicial Supremacy*. Second Edition. Califórnia, United States: 1932.

HAURIOU, Maurice. *Mélanges Maurice Hauriou*. Paris, Libraire Sirey, MCMXXIX.

HAURIOU, Maurice. *Principes de Droit Public*. Deuxième Édition. Paris: Recuelil Sirey, 1916.

HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. Onzième Édition. Paris: Recuelil Sirey, 1927.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

JELLINEK, Giorgio. *Sistema dei Diritti Pubblici Subbiettivi*. Milano: Società Editrice Libraria, 1912.

JELLINEK, Giorgio. *La Dottrina Generale del Diritto dello Stato*. Con uma introduzione generale di Vittorio Emanuele Orlando. Milano: Giuffrè, 1949.

JÈZE, Gaston. *Principios Generales del Derecho Administrativo*. 7 vols. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1948, 49, 50.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Madrid: Editorial Labor, S. A., 1934.

LANDIS, James M. *El Poder Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1951.

LASK, Harold J. *El Estado Moderno*. 2 vols. Barcelona: Librería Bosch, 1932.

LAUBADÉRE, André de. *Manuel de Droit Administratif*. Deuxièm édition. Paris: 1947.

LENTINI, Arturo. *Istituzioni di Diritto Amminstrativo*. 2 vols. Milano: 1939.

LENTINI, Arturo. *La Giustizia Amministrativa*. Milano: 1948.

LINARES, Juan Francisco. *Cosa Juszgada Administrativa*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Ltda, 1945.

LIMA, Ruy Cirne. Preparação Àà Dogmática Jurídica. Porto Alegre: 1949.

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo brasileiro. Porto Alegre: 1947.

LIMA, Eusébio de Queiróz. Princípios de Sociologia Jurídica. 4ª edição. Freitas Bastos, 1936.

LIMA, Hermes. *Actividade Administrativa do Estado*. São Paulo: 1927.

LIEBMAN, Enrico Tullio. Eficácia e Autoridade da Sentença. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1945.

Lucifredi, Roberto. *L'atto Amministrativo nei suoi Elementi Accidentali*. Milano: Giuffrè, 1941. XIX.

MACHADO, João de Melo. *Teoria Jurídica do Contrato Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora Ltda.

MAIERINI, Ângelo. *Della Revoca degli Atti Fraudolenti*. Terza edizione. Firenze: 1898.

MARÍN, José Gascón Y. *Derecho Administrativo*. 1º v.., 1948 (10ª ed. rev.); 2º v.., 1947 (9ª ed. rev.).

MARÍAS, Julián. *La Filosofia en sus Textos*. 2 vols. Madrid: Editorial Labor, 1950.

MALBERG, R. Carré de. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1950.

MASTROPASQUA, F. P. *I Limiti Subbiettivi di Efficacia Dell'atto Amministrativo*. Milano: Giuffré, 1950.

MASAGÃO, Mário. *Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público*. São Paulo: Saraiva & Cia, 1933.

MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Buenos Aires: Editorial Depalma, Tomo I, 1949; Tomo II, 1950.

MENDEZ, Aparício. *Notas Para Un Estudio Sobre Los Caracteres de La Revocación*. Montivideo: 1949.

MENEGALE, J. Guimarães. *Direito Administrativo e Ciência da Administração*. 3 vols. 2ª edição atualizada. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1950.

MERKL, Adolfo. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, v. XI, Serie C., 1935.

MIGUELEZ, Francisco Telez y. *Derecho Administrativo*. Madrid: 1946.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários* à *Constituição de 1946*. 4 vols. Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947.

MONTESQUIEU. *De L'esprit des Lois*. 2 vols. Paris: Collection des classiques Garnier, 1949.

MUNRO, William Bennett. *The Government of The United States*. New York: 1928.

NUNES, Castro. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1943.

ORLANDO, V. E. *Manuali Barbèra*. XVI. Principi di Diritto Amministrativo. *Seconda edizione*. Firenze: G. Barbèra Editore, 1892.

OVIEDO, Carlos Garcia. *Derecho Administrativo*. 2ª edición. Madrid: 1948.

PESSOA SOBRINHO, Eduardo Pinto. *Manual dos Servidores do Estado*. Livro do Funcionário. 5ª edição. Rio de Janeiro: Tomo I, 1948.

PETROCELLI, Biagio. *L'antigiuridicità*. Seconda edizione riveduta. Padova: 1951.

PINTO, Bilac. *Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1941.

PINTO, Roger. *La Cour Suprème et le New Deal*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1938.

PLANIOL, Marcel. *Traité Élèmentraire de Droit Civil*. Revu et completè par Georges Ripert. 3 vols. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949.

POSADA, Adolfo. *Derecho Administrativo*. Segunda Edición Revisada. Madrid: Tomo I, 1923.

POSADA, Adolfo. *Ciudad Moderna*. Cuarta Edición Revisada. Madrid: 1936.

PRESUTTI, Enrico. *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*. 2 vols. Roma: Atheneum, 1917-1920.

RAGGI, Luigi. *Diritto Amministrativo*. 4 vols. Padova: 1933-35-37-39.

RANELLETTI, Oreste. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Sesta edizione. Padova: 1937. XV.

RANELLETTI, Oreste. *Le Guarentigie Ddella Giustizia nella Pubblica Amministrazione*. Quinta edizione aggiornata. Milano: 1937. XV.

RAVÀ, Paolo. *La Convalida degli Atti Amministrativi*. Padova: 1937. XV.

RENARD, Georges. *Cours élémentaire de Droit Public*. Paris: Recueil Sirey, 1922.

RESTA, Raffaele. *La Revoca degli Atti Amministrativi*. Parte generale. Milano: 1935. XIII.

ROCCO, Alfredo. *La Transformazione dello Stato*. Roma: 1927.

ROLLAND, Louis. *Précis de Droit Administratif*. Neuvième èdition. Paris: 1947.

ROMANELLI, Vincenzo M. *L'annullamento degli Atti Amministrativi*. Milano: Giuffrè, 1939.

ROMANO, Santi. *Corso di Diritto Amministrativo*. Terza edizione riveduta. Padova: 1937. XV.

ROMANO, Santi. *Scritti Minori*. 2 vols. Milano: Giuffrè, 1950.

ROMANO, Santi. *Principii di Diritto Costituzionale Generale*. Seconda edizione riveduta. Milano: Giuffrè, 1947.

ROMANO, Salvador. *La Revoca degli Atti Giuridici Privati*. Padova: 1935.

RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Contributo alla Teoria Giuridica della Formazione degli Stati*. Milano: Giuffrè, 1938. XVI.

RUIZ, Gaetano Arangio e outros. *Studi di Diritto Pubblico in Onore di Oreste Ranelletti*. Nel XXXV anno d'insegnamento. Padova: v. primo, 1931.

SANTOS, J. M. de Carvalho. *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*. Vols. 4, 5 e 9. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1947.

TREVES, Giuseppino. *La Prezunzione di Legittimità degli Atti Amministrativi*. Padova: 1936. XIV.

TROTATAS, Louis. *Droit Public et Administratif. Capacité*. Paris: 1950.

UBIERNA, José António. *De lo Contencioso Administrativo*. Madrid: 1948.

URUGUAY, Vicsonde do. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Tomo I, 1862.

VALLES, Arnaldo de. *La Validità degli Atti Amministrativi*. Roma: Athenaeum, MCMXVII.

VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1º v. 1936, 2º v. 1937.

VELASCO, Recaredo F. de. *El Acto Administrativo*. Primera edición. Madrid: 1929.

VIGNOCCHI, Gustavo. *Gli Accertamenti Costitutuvi nel Diritto Amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1950.

ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. 5 vols. Milano: Giuffrè, 1948-1950.

WALINE, Marcel. *Traitè Élémentaire de Droit Administratif*. 5ª édition. Paris: Recueil Sirey, 1950.

WALINE, Marcel. *L'individualisme et le Droit*. Deuxiéme édition. Paris, Montchreslien: 1949.

WILLOUGHBY, W. F. *Principles of Public Administration*. Washington: The Brookings Institution, 1927.

BLOCO II: TRÊS ENSAIOS (1953)*

CONTROLE ARQUITETÔNICO E PODER DE POLÍCIA 156

Capítulo 1 – Avaliação geral do problema 156

Capítulo 2 – Avaliação arquitetônica na cidade de San Diego 163

Bibliografia 169

UMA PESQUISA SOBRE GOVERNO MUNICIPAL – HENDERSON, NEVADA 170

A CONCILIAÇÃO COMO UMA IDEIA BÁSICA DO DIREITO SOCIAL NO BRASIL 175

* Tradução de: CARVALHO, Paulo Neves de. *Three Papers.* Los Angeles: University of Southern Califorónia, School of Public Administration, 1953.

Conteúdo e especificidades da obra:

A FJP possui uma cópia do livro no formato digital. O livro está em inglês e foi traduzido e formatado. Nos três artigos que compõem o livro, o professor Paulo Neves de Carvalho discute o papel do Estado nas sociedades humanas em diferentes Estados nacionais, comunidades e esferas de governo.

Ensaio 1 – Architectural control and police power: análise do controle arquitetônico praticado pelo poder público municipal em San Diego, Califórnia. O estudo é baseado em jurisprudências dos tribunais norte-americanos que exerciam o controle arquitetônico das cidades. Entre os temas tratados, destacam-se um panorama histórico da questão nos Estados Unidos, a relação entre controle arquitetônico e direitos individuais, o poder de polícia e o controle da estética pelo Estado, o mau uso da discricionariedade administrativa no controle arquitetônico, entre outros. A tese fundamental do autor é que o interesse público é fruto da conciliação entre direitos individuais constitucionais e de interesses sociais; no entanto, o individualismo deve ser contido em benefício do fortalecimento comunitário. Essa conciliação e particularmente difícil no controle da arquitetura de uma cidade porque há um conflito entre direito à propriedade e estética. O texto ainda faz um apanhado das tendências da jurisprudência sobre a matéria antes de apresentar o estudo de caso sobre a revisão arquitetônica da cidade de San Diego.

Ensaio 2 – A survey of city government: considerações hipotéticas sobre uma mudança na forma de governo da cidade de Handerson, Nevada. Paulo Neves propõe no artigo que a cidade de Handerson elaborasse uma carta municipal própria, pois a comunidade operava sob as leis gerais de Nevada, o que limitava a capacidade do governo municipal para gerir as necessidades locais. A partir dessa concepção, o autor propõe e discute as características ideais dessa nova lei orgânica, quais sejam: flexibilidade; forma de governo; distinção entre política e administração; elementos básicos da nova forma de governo; a relação entre o Conselho e o chefe do Executivo; o papel do prefeito; áreas administrativas e integração e, por fim, as formas de controles.

Ensaio 3 – Conciliation as a basic ideia of social law in Brazil: discussão sobre a ideia de conciliação nas relações trabalhistas tendo como referência a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O autor articula as ideias das normas trabalhistas com os princípios das relações humanas aplicados à administração em sociedades democráticas. Paulo Neves faz um histórico da legislação trabalhista brasileira marcada pela valorização subjetiva do trabalho que busca apreender uma "realidade viva" e suas diferenças em relação à rigidez e formalismo da lei clássica. A lei social brasileira, portanto, permite o equilíbrio entre grupos economicamente distintos, o que beneficiaria o tecido social como um todo. Sua conclusão é que a CLT buscou valorizar o trabalho e a harmonia entre capital e trabalho por meio do princípio da conciliação. Ele atribui as dificuldades de conciliação nos tribunais brasileiros da época a fatores variados, em especial, psicológicos. Nesse sentido, ele propõe que a atividade de conciliador seja transferida para um supervisor devidamente capacitado.

Três ensaios

Controle arquitetônico e poder de polícia

Uma pesquisa sobre governo municipal

A conciliação como uma ideia básica do Direito Social no Brasil

Paulo Neves de Carvalho

University of Southern California

School of Public Administration

LOS ANGELES

1953

Para José Fernandes de Andrade e José Fernandes Filho

CONTROLE ARQUITETÔNICO E PODER DE POLÍCIA

Capítulo 1 – Avaliação geral do problema

Introdução

Pretendemos estudar o controle arquitetônico na cidade de San Diego. No entanto, em prol de um melhor entendimento, parece aconselhável comentar brevemente sobre os rumos que já foram expressos sobre o assunto nos Estados Unidos. Será dada atenção aos aspectos legais do problema, uma vez que as tendências sobre o controle arquitetônico têm suas principais fontes de expressão nas decisões dos tribunais. Em última instância, há sempre uma questão judicial envolvida; ou seja, uma ideia de restrição quanto a indivíduos ou propriedade.

O controle arquitetônico não evoluiu muito nos Estados Unidos quando comparado com outros países. Isso parece refletir, de alguma forma, as características da cultura individualista que ainda prevalece no país, apesar de algumas mudanças nas últimas décadas.

De fato, a extensão em que o controle arquitetônico está inscrito nas leis pode ser um indicador de até que ponto os direitos individuais são compreendidos e assegurados. Em outras palavras, o grau dos poderes policiais concedidos à autoridade pública será determinado. Não é difícil para o leigo perceber que duas ideias desconectadas – poder de polícia e estética – estão presentes no problema do controle arquitetônico e que o controle desta última pode expressar uma perigosa ampliação do primeiro. Um dos direitos básicos do indivíduo – o direito à propriedade – está aqui envolvido, e isso quer dizer muito. O homem tende a racionalizar, em muitos casos, restrições à sua liberdade de expressão, associação e assim por diante, mas está menos disposto a aceitar limitações ao seu direito de usar sua propriedade da maneira que achar melhor. Além disso, a solução para a questão do controle arquitetônico tem sido pretendida por meio de uma fórmula cujos ingredientes podem se tornar uma porta aberta para um mau uso da discricionariedade administrativa.

Numa sociedade democrática, há sempre um esforço para conciliar direitos constitucionais básicos com critérios sociais, políticos e econômicos que prevalecem para definir interesse público, bem-estar geral, moral, segurança pública etc.

Obviamente, o fortalecimento dos valores sociais ou comunitários é constituído por limitações de nossas premissas individualistas, mas é possível afirmar que a sociedade democrática ainda tem marcas que permitem que ela apareça como tal.

O controle arquitetônico, no entanto, dificulta essa conciliação, principalmente se defendermos que as restrições devem ser impostas exclusivamente com fundamentação na estética. A única maneira de minimizar a possibilidade de decisão arbitrária por parte da autoridade pública é o estabelecimento de critérios ou normas objetivas com os quais definir a *estética*. Isso, contudo, é muito difícil, pois estamos lidando com uma das ideias mais evasivas de nossa vida cotidiana.

Poder de polícia

Definir o poder de polícia tem sido uma tarefa difícil para o Direito Administrativo. Ernest Freund, um autor de destaque no campo, enfatizou essa dificuldade dizendo que o termo *polícia* nunca foi claramente definido ou delimitado[173].

No entanto, *polícia* significa, em seu sentido amplo, o exercício de poderes administrativos sobre pessoas e propriedades. Em um sentido mais restrito, polícia expressa o conjunto de serviços organizados pelo poder público, a fim de assegurar a *ordem pública* e garantir a integridade física e moral das pessoas, por meio de restrições impostas à atividade individual ou coletiva[174].

No campo do planejamento, geralmente nos referimos ao *poder de polícia* como aquelas regulações de propriedade que os tribunais consideram consistentes com o devido processo legal, e que não exigem indenização do proprietário. Tais regulamentações devem ser justificadas por considerações de saúde pública, segurança, bem-estar ou moral[175].

Controle arquitetônico

Geralmente, controle arquitetônico significa controle sobre o *design*, o *custo*, a *cor* ou a *aparência* das construções, mas muitas vezes o conceito inclui regulamentos relacionados à preservação de construções ou locais de interesse histórico. Em muitos casos, significa também o controle sobre placas e outdoors.

Estética e poder de polícia

É amplamente aceito hoje que a arquitetura das construções é um dos fatores decisivos para determinar a aparência de uma cidade. Contudo, tem havido muita resistência à ideia de colocar o design, a cor ou o custo das construções sob controle público, de modo que o assunto ainda é controverso.

---

173 Ernst Freund, The Police Power, Public Policy and Constitutional Rights. Callaghan, 1904, p. 2.

174 Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Libreria Y Editorial "El Ateneo", cuarta edición, 1947), IV, p. 1.

175 The International City Managers' Association, *Local Planning Administration* (Chicago: Edwards Brothers Inc., 1948), p. 23.

Muitas pessoas acreditam que o conceito de poder de polícia se tornará muito amplo e perigoso se for alcançado um estágio em que o Estado dite padrões de beleza.

Tendências

É possível identificar tendências em relação ao controle arquitetônico, mas parece evidente que a regra que permanece é: considerações estéticas não podem, por si só, ser o fundamento para o exercício do poder de polícia. Em outras palavras, a promoção da beleza não é um assunto de controle governamental.

Essa abordagem é expressa em muitas decisões. No recurso *Appeal of Lord* 81A 2d 533, por exemplo, o tribunal da Pensilvânia afirmou:

> O proprietário de uma casa não pode ser privado pelo zoneamento do direito de usar sua própria propriedade como ele deseja meramente porque um conselho de zoneamento acredita que o que ele pretende erigir não é artístico ou estético[176].

Em outra decisão, o tribunal da Califórnia afirmou:

> Nenhum processo foi citado, nem temos conhecimento de nenhum processo que sustente que um homem possa ser privado de sua propriedade porque suas preferências não são as de seus vizinhos. Considerações estéticas são uma questão de luxo e prazer e não uma necessidade, e é somente uma necessidade que justifica o exercício do poder de polícia para tomar propriedade privada sem indenização[177].

Uma abordagem oposta aceita que "a promoção da beleza deve se enquadrar no âmbito do poder de polícia e que a interpretação da lei deve ser liberalizada nessa direção de acordo com a opinião pública"[178]. Um caso de zoneamento, entre outros, decidido pelo Supremo Tribunal de Wisconsin, expressa muito bem o caráter dinâmico do poder de polícia:

> Parece-nos que considerações estéticas são relativas em sua essência. Com o passar do tempo, os valores sociais se adaptam às novas ideias. Como uma corrida, nossas sensibilidades estão se tornando mais refinadas, e aquilo que anteriormente não ofendia agora não pode ser tolerado. O que a jurisprudência não condenou como inconveniente é hoje frequentemente proscrito ou mencionado pela lei escrita. Isso não é porque o assunto proscrito é de essência diferente, mas porque nossas sensibilidades se tornaram mais refinadas e nossos ideais mais exigentes. Cheiros nauseantes sempre estiveram sob a proibição da lei, mas paisagens feias e ambientes destoantes podem ser igualmente angustiantes para sensibilidades mais aguçadas. Os direitos de propriedade não devem ser sacrificados para o prazer de nossa preferência ultra estética [sic]. Mas se eles deveriam ser permitidos para atormentar as sensibilidades humanas médias ou dominantes, podemos ponderar[179].

Newman F. Baker, em uma conhecida passagem, faz uma previsão que não está longe da ideia principal acima mencionada:

> É previsto que não está distante o tempo em que os tribunais de nosso país sustentem que uma legislação sensata que afete a propriedade de indivíduos será considerada constitucional se aprovada para promover o bem-estar das pessoas tornando o ambiente que as cerca mais atrativo, os lotes mais contentes, e inspirando um maior grau de orgulho cívico. As decisões que negam que a supressão da feiura é uma necessidade não resolvem o problema para sempre. Assim que se possa pensar que uma pessoa comum tenha desenvolvido uma apreciação de beleza, os tribunais, sem dúvida, sancionarão a legislação por propósitos estéticos. Sempre que as coisas, uma vez consideradas luxuosas, se tornem, na causa do progresso, necessárias, os tribunais podem ser confiados para tratá-las como tal[180].

De fato, a importância da estética foi mencionada em muitas decisões, mas quase sempre um pensamento conservador foi acrescentado: *considerações estéticas por si só não podem justificar a regulamentação sob o poder da polícia.* Em relação a essa tendência, uma declaração concisa, porém abrangente, é encontrada nas *Corporações Municipais* de McQuillin:

> Elementos estéticos podem ser levados em consideração em conexão com outros elementos apropriados para um exercício do poder de polícia ou de zoneamento, embora elementos estéticos por si não possam justificar um exercício do poder de zoneamento. Em outras palavras, embora uma restrição de zoneamento ao uso da propriedade de alguém não possa ser baseada apenas em considerações estéticas, essas considerações podem ser levadas em conta quando outros elementos de saúde pública, segurança ou bem-estar estão presentes. Ou considerações estéticas podem ser levadas em conta em uma restrição de zoneamento para evitar um desconforto público. Objetivos estéticos, embora não controlem, podem ser considerados na determinação da razoabilidade do zoneamento[181].

Em 1909, esse ponto já havia sido afirmado no caso californiano de Varney & Green v. Williams:

176 In Robert E. Michalski. Architectural Control, Minimum Floor Area Requirements, Off-Street Parking Requirements, Others Zoning Questions (Palo Alto: 1953), p. 8.

177 Wilson V. Haelen (1936) II, Calif. App. 2d 437.

178 T. W. Mackesey. *Aesthetics and Zoning*, papers designed to the information of the students in City Planning at Cornell University, p. 1.

179 Owen, J., in state v. Harper, 182 Wis. 148, 159, 196 N. W. 451, 33, A. L. R. 269 (In McQuillin's *The Law of Municipal Corporations*. 3rd edition, Section 25.30).

180 Newman F. Baker, *The Legal Aspects of Zoning*, The University of Chicago Press, 1927, p. 27.

181 Eugene McQuillin, *The Law of Municipal Corporation* (Chicago: Callaghan and Co., 3rd edition, 1949), Sec. 25.30.

> Que a promoção de considerações estéticas ou artísticas seja um objeto adequado de cuidado governamental provavelmente não será contestado. Mas, tanto quanto somos aconselhados, nunca se manteve que somente essas considerações justificariam, como um exercício do poder de polícia, uma restrição radical do direito de um proprietário a utilizar a sua propriedade de uma forma habitual e proveitosa[182].

A ênfase sobre a importância que deve ser dada aos valores arquitetônicos varia de uma decisão para outra, mas o fato de que esses valores tenham seu lugar na conjuntura é uma questão clara.

Em um caso de Massachusetts, a decisão coloca ênfase especial no caráter subserviente das considerações arquitetônicas:

> O aprimoramento da atratividade artística de uma cidade ou município pode ser considerado na aplicação dos poderes conferidos pela lei proposta somente quando o objetivo dominante seja o respeito ao estabelecimento de distritos baseados no uso, e a construção de edifícios tenha primariamente resguardo legal a outros fatores dentro do âmbito do poder de polícia; e então ele pode ser considerado, não como o principal objetivo a ser atingido, mas apenas como subserviente a outro ou a outros fins principais reconhecidos como suficientes pela emenda sessenta (constitucional), e os princípios gerais que regem o exercício do poder de polícia[183].

Em outras instâncias, no entanto, aparece um novo elemento que parece ter uma forte influência sobre todo o problema. A questão é que o controle arquitetônico está sendo considerado não apenas do ponto de vista puramente estético, mas desde suas implicações econômicas. Em outras palavras, a estética é um elemento do bem-estar econômico geral e, como tal, torna-se parte do conceito de poder de polícia. Parece que esse raciocínio explica mais do que qualquer outro o apoio, às vezes um forte apoio, que indivíduos e grupos privados têm dado aos regulamentos de controle arquitetônico.

O famoso caso da *Massachusetts Billboard Law*, em 1935, por exemplo, deixou claro e evidente que o valor econômico de belos cenários estava sendo considerado. T. W. Mackesey é da opinião que tal decisão foi "mais longe em direção ao reconhecimento da promoção da estética como uma função legítima do poder de polícia do que qualquer opinião judicial anterior"[184]. Em 1948, outro caso levou a essa afirmação:

> Ademais, em relação a zoneamento, a consideração estética não deve ser ignorada. Aparência harmoniosa, adequação, bom gosto e beleza exibidos em um bairro não

182 Varney & Green v. Williams (1909) 155 Cal. 318, 100 Pac. 867, 132 Am St. Rep. 88, 21 LRA (NA) 741.

183 Opinion of the Justices, 234 Mass. 597, 605, 127 N.E.: 525, followed and approved in Town of Burlington v. Dunn, 318 Mass. 216, 61 N.E.: (2d) 243, 245 (In McQuillin's *Municipal Corporations.* 3rd edition, Sec. 25.29.

184 T. W. Mackesey, *op. cit.*, p.2.

> apenas tendem a conservar o valor da propriedade, como também promovem satisfação e felicidade entre os proprietários. Se pelo termo "considerações estéticas" é entendido uma consideração apenas pelas aparências externas, pelo bom gosto na questão da beleza do próprio bairro, não observamos nenhuma razão substancial para dizer que essa consideração não é uma questão de bem-estar geral. A beleza de um bairro residencial elegante da cidade é para o conforto e a felicidade dos moradores, e sustenta de uma maneira geral o valor da propriedade no bairro[185].

O conceito de bem-estar geral tem se ampliado positivamente com uma ideia de felicidade, conforto e valor econômico, como resultado da beleza de um bairro residencial elegante.

Nova York, em 1950, identificou expressivamente essa ampliação do conceito de bem-estar geral:

> O Conselho de Administração, por meio desse documento, verifica que a uniformidade no projeto exterior e na aparência das construções erguidas no mesmo bairro residencial para ocupação com habitações para uma ou duas famílias afeta negativamente a atratividade de áreas próximas e vizinhas para fins de residência e, ao fazer isso, afeta os benefícios da ocupação de propriedades residenciais existentes em tais áreas, prejudica a estabilidade e o valor tanto dos imóveis melhorados e não melhorados nessas áreas, impede o desenvolvimento mais apropriado de tais áreas, produz degeneração de imóveis residenciais em tais áreas com a consequente deterioração das condições que afetam a saúde, segurança e moral dos residentes, priva o município da receita tributária que de outro modo poderia receber e destrói um equilíbrio adequado na relação entre o valor tributável dos imóveis nessas áreas e o custo dos serviços municipais fornecidos para tal. É objetivo desta lei local evitar estes e outros efeitos nocivos da uniformidade no desenho exterior e aparência das construções... e assim promover e proteger a saúde, segurança, moral e bem-estar geral da comunidade[186].

Antes de encerrarmos esta primeira parte, deve-se observar que a proteção a locais que têm *valor arquitetônico e histórico*, com um *caráter singular e distinto*, tem sido favorecida pelos tribunais. O caso da cidade de Nova Orleans é um exemplo muito bom. Um decreto foi adotado com o objetivo de preservar o caráter peculiar e distinto da seção *Vieux Carre* da cidade. Planos de mudança da aparência das construções localizadas na parte antiga de *Vieux Carre*, da cor e da textura de materiais e projeto arquitetônico do exterior devem ser submetidos a uma Comissão, antes da emissão da licença para a alteração proposta.

Em um caso originado por tal decreto, o Supremo Tribunal da Louisiana disse:

185 Thompson v. City of Carrolton (1948), 211 S.W. 2d 970.

186 Local Law Nº 1 of 1950. Uma lei local que regula a uniformidade do design exterior e a aparência das edificações promulgada em 25 de Abril de 1950 (Village of Scarsdale, New York).

> As palavras remanescentes mencionadas não são vagas, e constituem padrões adequados, quando lidas em contexto. O decreto, assim como a cláusula constitucional de autorização na qual ele está contido, se refere exclusivamente a uma determinada parte da cidade de Nova Orleans e claramente propõe preservar sua antiguidade e a arquitetura única existente nela que foi influenciada pelos franceses e espanhóis de um período anterior. Ninguém, portanto, poderia confundir o significado ou ser confundido pela referência do decreto de que as construções na parte Vieux Carre da cidade de New Orleans possuem "valor arquitetônico e histórico" e "caráter peculiar e distintivo"[187].

Robert E. Michalski, procurador da cidade de Palo Alto, inclui em seu excelente estudo sobre controle arquitetônico um caso de 1941, no qual o decreto mencionado acima foi sustentado como um legítimo exercício do poder de polícia:

> O objetivo do decreto não é apenas preservar as antigas construções por si só, mas preservar a antiguidade de todo o bairro francês e espanhol, o conjunto da obra, por assim dizer, defendendo essa relíquia contra iconoclasmo ou vandalismo. Prevenir ou proibir monstruosidades em tal localidade está dentro do poder de polícia e dentro do escopo deste decreto municipal. A preservação da *Vieux Carre*, como era originalmente, é um benefício para os habitantes de Nova Orleans em geral, não apenas pelo valor sentimental deste lugar lento, mas também pelo seu valor comercial, porque atrai turistas e convenções para a cidade, e é de fato uma justificativa para o slogan "a cidade mais interessante da América"[188].

Resumo

O problema do controle arquitetônico ainda não alcançou aquele estágio em que considerações puramente estéticas poderiam justificar por si mesmas um exercício do poder de polícia sobre a propriedade. A tendência que parece prevalecer é aquela em que os objetos estéticos desempenham um papel mais ou menos importante como um todo, mas sempre junto com outras considerações objetivas relacionadas à segurança pública, à moral, ao bem-estar geral etc. As decisões judiciais têm enfatizado uma implicação econômica na ideia de controle arquitetônico e este fator está originando uma ampliação do conceito geral de bem-estar econômico.

Apesar do que foi alegado nos tribunais, parece-nos que o controle arquitetônico não evoluiu muito em sua ideia central. Tem sido reordenado e aceito que considerações estéticas têm seu lugar. Muito pouco, entretanto, tem sido feito para determinar a importância relativa de tais considerações quanto aos outros fatores devidamente incluídos no conceito

187 City of New Orleans v. Levy (1953) 64 So. 2d, 798, 801.

188 City of New Orleans v. Pergament (1941), 5 So. 2d 129, 131 (In Robert Michalski, 1953, *op. cit.*, p. 11).

de poder de polícia. As considerações estéticas têm direito a qual peso? O problema permanece tão subjetivo quanto antes, a menos que sejam desenvolvidos critérios objetivos que realmente reduzam a área de julgamento subjetivo e, consequentemente, as chances de decisões arbitrárias. Estas normas existem? O cidadão parece concordar com o controle arquitetônico até certo ponto, mas ele ainda tem fortes razões para temer a ampliação do poder de polícia.

Capítulo 2 – Avaliação arquitetônica na cidade de San Diego

Introdução

A cidade de San Diego é um dos exemplos pioneiros no campo da avaliação arquitetônica neste país. Não estamos muito interessados no histórico do controle arquitetônico dessa cidade. No entanto, uma referência deve ser feita a uma emenda ao Código de Construção, de 1934, quando à Comissão de Planejamento Urbano foi dado o poder de examinar a aparência exterior das construções que ficavam em frente à principal rodovia da cidade. Em 1948, como indicado em uma pesquisa feita pela Sociedade Americana de Oficiais de Planejamento[189], 28 distritos compreendendo 20.559 acres, ou cerca de um terço da área da cidade, foram afetados por regulamentos de controle arquitetônico. Mais de 11.550 pedidos de licenças de construção em áreas de controle arquitetônico haviam sido revisados até o ano de 1948.

A alteração do Código de Construção exigia que

> todos os pedidos de licenças de construção, planos e especificações para edificações a serem erguidas em qualquer propriedade dentro da seguinte área [...] serão encaminhados pelo inspetor de construção à Comissão de Planejamento Urbano para aprovação quanto ao design exterior. Se o design for aprovado pela Comissão de Planejamento Urbano, ela recomendará ao inspetor de construção a emissão de uma licença. Se não for aprovado, a Comissão de Planejamento Urbano indicará ao solicitante as mudanças recomendadas no design exterior da estrutura. Caso o solicitante se recuse a aceitar as recomendações da Comissão de Planejamento Urbano, o pedido, juntamente com os comentários da Comissão de Planejamento Urbano, deverá ser encaminhado de volta ao inspetor de construção, recomendando a recusa da licença.

É dito pelo administrador da cidade de San Diego que, apesar da redação usada naquela emenda ao Código de Construção, a ideia de compulsão nunca esteve presente.

189 Planning Advisory Service, American Society of Planning Officials, *Architectural Control*, Sept. 1949, p. 2.

Decreto nº 5855[190]

Acaba de ser aprovado um novo decreto que trata do assunto em discussão. Esse decreto pretende ser uma expressão de longa experiência, e de certa forma a consolidação das tentativas de um controle arquitetônico compatível com o padrão de vida democrático deste país.

Primeiro passo: revisão dos planos no departamento de planejamento.

> Seção 101.0704. Todos os planos e especificações para a edificação, construção, transformação, estabelecimento, alteração ou ampliação de qualquer edificação, estrutura ou melhoria [...] devem ser encaminhados a um oficial administrativo designado do Departamento de Planejamento, que é um arquiteto registrado, ou possui qualificações e treinamento semelhantes, para considerar o design arquitetônico exterior, de acordo com as regras e padrões estabelecidos pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo. O oficial administrativo pode aprovar, aprovar condicionalmente ou negar a aprovação de tais planos, de acordo com as especificações e normas estabelecidas pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo.

Deve ser destacado, antes de qualquer novo comentário, o escopo do decreto. Ele cobre qualquer edificação da cidade. O entendimento é que restrições limitadas a uma seção da área urbana devem ser evitadas. No entanto, deve ser feita uma exceção para os locais com valor arquitetônico e histórico. Neste caso, há um padrão claro, uma razão objetiva para justificar a proteção especial.

Robert E. Michalski analisou este aspecto do problema como se segue:

> Se o controle arquitetônico é absolutamente desejável ou justificável, ele deve ser aplicado a toda a cidade, pois aplicá-lo a uma parte e não a outra anularia seu objetivo de promover o desenvolvimento harmonioso da cidade e preservar seu apelo estético e encanto. Por que a "qualidade estética" de uma cidade deve ser preservada às custas dos proprietários em apenas um bairro? Esse decreto é arbitrário e irracional, na medida em que não tem nenhuma relação substancial com a saúde, segurança, moral e bem-estar da comunidade[191].

Conselho de arquitetura e urbanismo

> Seção 101.0701: Por este meio é criado um Conselho de Arquitetura e Urbanismo, que deve ser composto por cinco membros. As nomeações serão feitas pelo Conselho da cidade para mandatos de três anos [...] Todos os membros serão eleitores da cidade de San Diego e deverão ser especialmente qualificados em razão de treinamento ou experiência em arquitetura, desenvolvimento territorial, planejamento urbano, mercado imobiliário, arquitetura paisagística ou outras atividades ou profissões relevantes, para julgar os efeitos de uma construção proposta sob o aspecto da conveniência, valores de propriedade e desenvolvimento das áreas circunvizinhas; e pelo menos um membro do conselho deverá ser um arquiteto registrado no estado da Califórnia, com pelo menos três anos de experiência. Os membros do Conselho devem servir sem remuneração.

190 Ordinance nº 5855. Um decreto que altera o Código Municipal de San Diego estabelecendo que tudo em relação ao controle arquitetônico, aprovado e adotado em 24 de novembro de 1953, entra em vigor no trigésimo primeiro dia de sua publicação.

191 Michalsky, *op. cit.*, p. 13.

As qualificações exigidas aos membros do Conselho estão relacionadas à capacidade de "julgar os efeitos de uma proposta de construção sob o aspecto da conveniência, os valores de propriedade e o desenvolvimento das áreas circunvizinhas". Tal especificação é claramente influenciada por um fator de natureza econômica. Isto, em outras palavras, expressa uma consideração pelo bem-estar econômico geral.

Poderes e deveres do Conselho

> Seção 101.0703: a Diretoria do Conselho de Arquitetura e Urbanismo aprovará, aprovará condicionalmente ou desaprovará o projeto arquitetônico para o exterior de todos as construções propostas a serem erguidas, transformadas, alteradas ou deslocadas dentro da cidade. Será dever do Conselho de Arquitetura e Urbanismo adotar regras e normas a serem aplicadas para determinar a adequação de qualquer construção proposta ao local em questão e ao bairro em que se propõe sua localização, cujas regras e normas devem ter sido primeiro aprovadas pela Câmara Municipal.

A avaliação compreende apenas o design para o exterior das construções. É óbvio que a simples aplicação dos regulamentos de poder de polícia quanto à altura, área e uso de construções pode resultar indiretamente em uma melhoria do padrão de beleza da cidade.

O decreto está preocupado, sem dúvida, com o problema crucial das normas na avaliação arquitetônica. De fato, tal decreto falhará completamente nos seus objetivos se as normas não forem devidamente concebidas. Há algum tempo, o Departamento de Planejamento da Cidade de San Diego sugeriu critérios a serem considerados nas deliberações e considerações dos planos:

1. A localização da estrutura proposta em relação ao bem-estar geral da área em que se propõe que ela seja construída.

2. A adequação da estrutura proposta à estrutura do local.

3. O tamanho da construção proposta em relação ao lote e às estruturas existentes na mesma propriedade e na vizinhança em geral.

4. As distâncias de recuo em relação às linhas do terreno.

5. A altura e volume da construção.

6. A proporção e o espaçamento de portas, janelas e outras aberturas.

7. Os tipos de materiais a utilizar no exterior.

8. A inclinação e o tipo de telhado.

9. O tamanho, tipo e localização de placas de publicidade.

10. A duplicação de estruturas semelhantes em propriedade adjacente ou vizinha.

Vale ressaltar que a maior parte desses critérios parece permitir uma análise objetiva por meio de considerações que não possuem um conteúdo ou implicação imediatamente estética.

Também deve ser notada a referência à "a adequação de qualquer construção proposta ao local em questão e ao bairro em que se propõe sua localização". Embora as disposições do decreto afetem qualquer construção da cidade, o Conselho está sujeito à característica dominante do local em questão e do bairro.

Recursos

Seção 101.0705: se a aprovação do projeto arquitetônico exterior de qualquer planta de construção e especificações for negada pelo oficial administrativo do Departamento de Planejamento, tais plantas, juntamente com um relatório escrito a respeito, serão encaminhados por esse oficial ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo. [...] Se o Conselho de Arquitetura e Urbanismo não aprovar as plantas e recomendar mudanças no projeto arquitetônico exterior da edificação ou estrutura que o referido candidato se recusa a fazer ou aceitar, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo fará um relatório escrito sobre o mesmo e encaminhará esse relatório [...] para a Câmara.

Seção 101.0706: ao ser notificado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo [...] o funcionário da Prefeitura fixará um horário para uma audiência perante a Câmara e notificará o Departamento de Planejamento. O Departamento de Planejamento deverá enviar notificação da audiência às partes interessadas.

A Câmara, nessa audiência pública, examina a adequação do projeto arquitetônico exterior da construção e das estruturas para os quais as plantas e elevações do imóvel em causa tenha sido submetido, e ouve os proponentes e opositores do projeto contemplado. Deve ser considerado que a Câmara Municipal tenha dado a sua aprovação no prazo de 35 dias após a apresentação das plantas e elevações ao Departamento de Planejamento, se tal aprovação não for dada antes disso.

Estas seções criam um sistema de recursos "exofficio" para o Conselho de Arquitetura e Urbanismo e, em última instância, para a Câmara. Assim, a administração terá três oportunidades diferentes para tentar uma mudança no design exterior da construção. Portanto, há muito espaço para usar a persuasão que, resumindo, é a ferramenta básica no processo de avaliação.

Resumo

Parece que os seguintes pontos resumem a abordagem básica adotada pela cidade de San Diego para uma avaliação do design exterior das construções.

A avaliação arquitetônica depende, em grande parte, do apoio que a cidade tem conseguido obter de indivíduos e grupos cívicos. A opinião pública esclarecida criará as condições para um esforço produtivo de persuasão. As pessoas têm que ser educadas quanto aos interesses da comunidade envolvida no problema antes de concordar com uma ideia de avaliação de seus valores estéticos.

Controle não é uma expressão promissora e deve ser evitado.

As considerações estéticas trazem hoje uma ideia de bem-estar econômico geral, e, como tal, podem ser colocadas sob um conceito amplo de poder de polícia.

O exercício de poderes por qualquer Conselho de Arquitetura e Urbanismo deve estar claramente subordinado a *normas*, ou seja, critérios objetivos, na medida do possível.

A avaliação arquitetônica deve aplicar-se a toda a cidade.

Os órgãos de recurso devem incluir um conselho independente da Comissão de Planejamento. É obrigatório que os membros desse conselho sejam altamente qualificados em áreas como arquitetura, desenvolvimento comunitário, uso do solo, mercado imobiliário e arquitetura paisagística.

A aprovação das plantas deve se tornar automática se uma decisão não for tomada dentro de um certo número de dias.

As regras e normas mencionadas no decreto estão sendo analisadas e discutidas. Sabe-se que essa tarefa é muito difícil, mas o Departamento de Planejamento, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo e a Câmara estão confiantes de que os critérios serão desenvolvidos da maneira mais objetiva possível.

Estamos convencidos de que os documentos particulares são realmente a única maneira de assegurar, de forma definitiva, as melhorias nas construções e no design das estruturas. O

professor Gordon Whitnall parece ser da opinião que as limitações colocadas pelo governo em suas próprias terras, registrando as futuras construções a serem localizados ali, constituem o dispositivo seguro para a obtenção de um controle arquitetônico altamente eficaz.

Bibliografia

BARD, S. *The Next Step in Community Planning*. City Club of New York: Committee on Constitutional Convention, 1938.

BASSETT, E. M. *Board of Architectural Control.* Charleston, S. C.: City Panning, v. 8, pp. 54-55, Jan. 1932.

BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. 4ª ed. Buenos Aires: Librería y Editorial El Ateneo, v. IV, 1947.

CHENEY, C. H. Architectural Control in Relation to Zoning. *In*: *American Academy of Political and Social Science*. Zoning in the United States, pp. 159-65, 1931.

FREUND, Ernst. The Police Power, Public Policy and Constitutional Rights. Callaghan, 1904.

JAMES, H. *Architectural Control Now a Fact in Washington*. American City, v. 43, n. 1, p. 148, Jul. 1930.

LOCAL LAW Nº 1 OF 1950. A Local Law to Regulate Uniformity in the Exterior Design and Appearance of Buildings. Village of Scarsdale, New York: enacted Apr. 25, 1950.

MACKESEY, T. W. *Aesthetics and Zoning*. Ithica, New York: The College of Architecture, Cornell University, 1939, mimeo.

MAWSON, J. W. *Architectural Control*. Community Planning, v. 2, pp. 54-59, Dec. 1931.

McQUILLIN, Eugene. *The Law of Municipal Corporation*. 3rd ed. Chicago: Callaghan and Co, 1949, sections 25.29 – 25. 31.

MICHALSKI, Robert E. Architectural Control, Minimum Floor Area Requirements, Off--Street Parking Requirements, Others Zoning Questions. Palo Alto, California: 1953, mimeo.

PLANNING ADVISORY SERVICE. *Architectural Control*. Chicago: American Society of Planning Officials, Information. Report n. 6, Sep. 1948.

THE INTERNATIONAL CITY MANAGERS ASSOCIATION. *Local Planning*. Chicago: Edwards Brothers Inc., 1948.

THOMPSON, T. F. Notes on the Regulation of Design and External Appearance of Buildings. *Journal of the Town Planning Institute*, v. 20, pp. 332-335, Oct. 1934.

WILLIAMS, F. B. *Esthetic Regulations in City Planning*. City Planning, v. 4, pp. 189-198, Jul. 1928.

UMA PESQUISA SOBRE GOVERNO MUNICIPAL – HENDERSON, NEVADA

O futuro governo de Henderson

De acordo com a lei em Nevada, as cidades do estado podem operar sob dois tipos gerais de estatutos orgânicos: 1) as leis gerais do estado que preveem a organização e os procedimentos para cada classe de cidade; e 2) um estatuto municipal.

Henderson é atualmente identificada como uma cidade de segunda classe operando sob as disposições gerais da lei do estado. Essas disposições exigem um tipo de organização municipal que é, em muitos aspectos, complexa e ultrapassada; exigem que os municípios coloquem certas funções nas mãos de indivíduos específicos, limitando seriamente a flexibilidade do governo local; e, finalmente, exigem que certos procedimentos sejam seguidos independentemente da necessidade local.

Como a operação sob as leis gerais de Nevada impõe sérias limitações à capacidade da comunidade de ajustar seu governo municipal às necessidades locais, acreditamos que a cidade deve começar a considerar a possibilidade de desenvolver um estatuto municipal. Sob esse tipo de lei orgânica, o povo de Henderson estabeleceria os princípios para seu governo municipal da mesma forma que as constituições estaduais e nacionais são desenvolvidas. Assim, a organização e o procedimento tornam-se, em grande medida, questões de determinação local. Isto é conhecido como "autogoverno".

Se a cidade de Henderson decidir eventualmente adotar um estatuto, a estrutura básica de governo fornecida por ela seria, naturalmente, de grande importância. Embora a natureza deste trabalho não nos permita entrar em detalhes, existem certos princípios fundamentais sob os quais acreditamos que o novo documento deva se basear. São estes:

1. Flexibilidade;
2. Forma de governo;
3. Duas áreas distintas: política e administração;
4. Elementos básicos da nova forma de governo;
5. A Câmara e o chefe do Executivo;
6. O prefeito;
7. Áreas administrativas e de integração;
8. Controles.

1. Flexibilidade

O estatuto que já foi proposto parece ser muito detalhado, inadequado em muitos aspectos e muitas vezes contraditório. Um documento básico deve conter uma definição clara de áreas governamentais e diretrizes de autoridade e responsabilidade. Um fundamento simples e consistente fornecerá a base para o desenvolvimento posterior da estrutura do governo local em circunstâncias mais complexas.

Henderson é uma comunidade em crescimento onde várias condições, principalmente de natureza social e econômica, ainda estão em processo de desenvolvimento. Um estatuto muito rígido e detalhado tornará muito difícil qualquer processo de ajuste. Portanto, é altamente recomendável que o novo estatuto municipal de Henderson seja flexível o suficiente para permitir as alterações necessárias sem prejudicar a estrutura básica de autoridade e responsabilidade.

2. Forma de governo

Uma consideração cuidadosa das características da cidade de Henderson nos leva a sugerir uma forma de governo municipal que é: 1) democrática; 2) responsiva ao eleitorado; 3) capaz de definir políticas que expressem o interesse fundamental da comunidade; e 4) também capaz de traduzir as políticas em uma administração efetiva e econômica.

A forma de governo do gestor da cidade proporciona tais condições, *se seus princípios forem realmente compreendidos e colocados em prática.* Detectamos em Henderson um interesse em assuntos governamentais que são essenciais para o sucesso de qualquer forma de governo municipal. Sob uma forma gerencial, esse interesse da comunidade pode ser traduzido em uma ajuda efetiva para o administrador.

3. Duas áreas distintas: política e administração

Uma das características básicas da forma de governo do gestor da cidade é que a Câmara é o órgão predominante, ou seja, a verdadeira fonte de poder governamental. É sua tarefa definir as políticas da cidade. Contudo, a área política e a área administrativa são distintas. As

políticas ditadas pela Câmara são executadas (administradas) por alguém que é contratado pela Câmara: o gestor da cidade.

4. Elementos básicos

Estas são ideias familiares, mas é aconselhável enfatizá-las. O controle da Câmara sobre a administração é exercido principalmente por meio do gestor da cidade. Em outras palavras, o gestor é responsável perante a Câmara pela adequada administração dos assuntos da cidade, mas ele tem que ter, por sua vez, autoridade compatível com essa responsabilidade. Esta autoridade inclui:

a) Poder para nomear o pessoal administrativo;

b) Poder para remover o subordinado por justa causa;

c) Poder para dirigir, controlar, supervisionar e coordenar a administração dos serviços da cidade;

d) Poder para investigar os assuntos ou a conduta de qualquer funcionário público ou empregado;

e) Poder para fazer cumprir leis e decretos;

f) Poder para preparar o orçamento a ser submetido à Câmara;

g) Poder para executar o orçamento tal como adotado pela Câmara;

h) Poder para estabelecer e impor controles administrativos;

i) Poder de fazer recomendações à Câmara em relação a questões de política.

Seus deveres incluem:

a) Fornecer as informações de interesse da Câmara;

b) Manter a Câmara informada sobre a condição financeira da cidade;

c) Comparecer às reuniões da Câmara, com o privilégio de participar das discussões sem direito a voto;

d) Preparar os assuntos a serem considerados pela Câmara.

5. A Câmara e o gestor

Uma característica básica do plano de gestão é a seleção do gestor pela Câmara; e a Câmara pode demitir o gestor a qualquer momento. Devido a este poder de demissão, a Câmara tem um controle contínuo sobre a administração. O gestor é um executivo controlado.

6. O prefeito

Sob a forma de governo Câmara-Gestor, o prefeito não é responsável pela administração da cidade e não tem poder de veto. Ele geralmente preside as reuniões da Câmara e é considerado o chefe cerimonial da comunidade. Como tal, ele representa a cidade em ocasiões cerimoniais, entretém os visitantes, e assim por diante. Ele pode ser escolhido pela Câmara entre seus próprios membros ou escolhido pelos eleitores como um todo. O prefeito desempenha funções importantes em relação à determinação de políticas.

7. Áreas administrativas e de integração

É nossa sugestão que as funções a serem desempenhadas nas diferentes áreas administrativas – tais como finanças, obras públicas, quadro de funcionários, planejamento, segurança pública, abastecimento de água, parques e recreação, e assim por diante – tenham suas características básicas descritas no estatuto. Isto incluiria uma definição ampla de deveres, tarefas, responsabilidades etc., do ponto de vista administrativo. Entretanto, a departamentalização não deveria ser uma questão de preocupação estrita nas atuais circunstâncias. As disposições do estatuto permitiriam ao próprio chefe executivo (o gestor da cidade) realizar a tarefa administrativa das áreas que julgar convenientes. Em outras palavras, todas as áreas administrativas serão atribuídas a poucas pessoas treinadas.

8. Controles

O que é realmente importante é adotar uma abordagem que integre todas as funções administrativas sob a chefia do diretor administrativo, sem nenhuma supervisão direta da Câmara sobre a administração interna. Essa interferência destruiria a essência de todo o sistema.

Isso não significa que a Câmara será confrontada com um executivo demasiadamente forte. Antes de mais nada, o gestor estará sempre sujeito às políticas definidas pela Câmara e poderá ser demitido a qualquer momento por justa causa. Assim, qualquer excesso ou abuso de autoridade é evitado. Ademais, podem ser estabelecidas várias verificações internas que responsabilizarão os funcionários por suas ações. Essas verificações ocorrerão principalmente na área financeira por meio de um cuidadoso controle de despesas e receitas, relatórios de desempenho e assim por diante. Uma auditoria independente, ou seja, uma auditoria realizada por alguém de fora da administração e responsável apenas perante a Câmara, é um meio de controle inestimável. É óbvio que o outro tipo de auditoria, administrativa ou interna, realizada pelo diretor responsável pelas operações financeiras ou pelo controlador, também é fonte de boas informações a esse respeito.

Deve-se ter em mente que a Câmara é o órgão que estabelecerá todas as regras ou políticas. No entanto, uma vez que os sistemas de controle e administração geral tenham sido estabelecidos pela Câmara, sua execução deve ser deixada ao diretor do órgão administrativo, o gestor. A administração não deve ser tarefa da Câmara ou do prefeito.

A CONCILIAÇÃO COMO UMA IDEIA BÁSICA DO DIREITO SOCIAL NO BRASIL

I

Em 1943, após vários anos de experimentos, os elementos básicos do Direito trabalhista no Brasil foram reunidos em um documento jurídico, ao qual foi atribuído o nome de "Consolidação das Leis do Trabalho". Uma consolidação, como sabemos, representa uma fase no estabelecimento de um sistema jurídico. É mais do que uma coletânea de leis e menos do que um código. Ela sucede os primeiros textos, mas precede a codificação; busca, por meio da coletânea das leis já existentes, evidenciar os princípios que resistiram ao teste da experiência.

Agora, dez anos depois, um código de lei trabalhista está sendo preparado. Algumas mudanças na consolidação anterior foram discutidas, mas, até onde sabemos, a maior parte terá apenas um caráter processual. As ideias básicas serão mantidas. É nosso propósito, neste ensaio, relacionar uma dessas ideias básicas com os princípios das relações humanas que têm sido aplicados à gestão em uma sociedade democrática.

A diferença entre as leis trabalhistas brasileiras e o Direito clássico é que o Direito trabalhista se baseia no conceito subjetivo de valorização do trabalho. O Direito clássico é rígido e formal. Ligado ao elemento objetivo contido nas regras, significa basicamente uma técnica conservadora. O juiz deve decidir o máximo possível dentro da objetividade que emerge da lei. Sua discricionariedade é limitada, pois ele não pode escapar de análises objetivas, cristalizadas na lei por meio de um processo moroso. O Direito social, no entanto, tentando apreender uma realidade viva que está nos fatos, representa uma força cujo objetivo é equilibrar grupos economicamente diferenciados, em benefício de todo o grupo social. Valores novos e muitas vezes vagamente definidos interferem na avaliação dos fatos. Em nome do interesse público ou da justiça social, o juiz pode seguir critérios predominantemente subjetivos, atento aos chamados interesses sociais. Sobre o Direito social no Brasil, poderíamos dizer que mesmo o legislador não o considerava um ponto de partida, nem uma adesão recente a uma teoria, mas a maturação de uma ordem social estabelecida há mais de uma

década, já consagrada pelos benefícios difundidos, assim como pelo julgamento da opinião pública consciente.

II

O Direito do trabalho é, por definição, um conjunto de regras e instituições votadas para a proteção do trabalho na atividade privada. Ressaltamos, entretanto, que os fundamentos de tal lei já foram inscritos em nossas cartas constitucionais. A Constituição de 1946, por exemplo, em seu artigo 145 declara que "a ordem econômica deve ser organizada em conformidade com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho". É verdade que os termos são extremamente genéricos, mas a afirmação é nitidamente uma referência a uma ordem baseada no reconhecimento da dignidade humana.

Uma atitude paternalista em relação ao trabalhador tem sido, em muitos regimes políticos, fonte de autoritarismo. No Brasil, no entanto, estamos seguros em dizer que existem restrições à interferência do Estado sob a presente Constituição que garantem a preservação dos ideais democráticos. A palavra do dia é *harmonia social*, o equilíbrio entre o capital e o trabalho, sob a inspiração de concepções cristãs. Em vez de ser desfigurada, a forma democrática de governo ganhou coerência e vitalidade.

III

Teoricamente, é possível dizer que o legislador brasileiro se interessou particularmente por princípios que levariam à harmonia nas relações entre o trabalhador e o gestor. Esses princípios são os mesmos que os das relações humanas. É verdade que, na lei brasileira, elas não aparecem expressas com a clareza que desejaríamos hoje, mas estão implícitas em muitas seções. Os princípios estão, podemos dizer, no espírito da lei. Falta uma expressão de pesquisa sistemática e evidente desses princípios. Por outro lado, temos que perceber que a pesquisa científica ainda não chegou a uma validação clara e definitiva de muitas hipóteses da teoria das relações humanas. Um sentimento geral de que "o modo de vida democrático é desejável e é tão aplicável no campo das relações de trabalho quanto no mundo político" tem recebido a aceitação de muitas pessoas, mas falta uma enumeração clara de conceitos básicos. Na lei brasileira, no entanto, um elemento ganhou a expressão necessária: o componente de conciliação. O legislador, ciente de que é necessário alcançar a harmonia entre as forças atuantes, tem em mente primariamente a sobrevivência do próprio empreendimento econômico. O conflito é, sob muitos aspectos, um poder de desunião. Por isso, a solução deve ser uma composição de interesses contrários, para que a unidade da empresa permaneça. Obviamente, não seria suficiente apenas proclamar a vitória de um dos lados. Mais importante do que isso é eliminar a tensão, o desajuste, a fim de que as forças em conflito venham operar harmoniosamente, na mesma direção.

IV

Foi feita uma tentativa de estabelecer um mecanismo de conciliação. Ele consiste em tribunais compostos por representantes de ambos os lados em igual número para resolver disputas entre empregador e empregado. A seleção de tais representantes é feita pelos respectivos sindicatos com a ratificação do Poder Executivo federal. Aqui devemos fazer uma referência especial ao papel desempenhado pelos sindicatos, nesta questão de solução harmoniosa de conflitos.

No Brasil, as bases da organização sindical foram estabelecidas em 1937 e, em sua forma original, refletem o pensamento político da época. A solidariedade dos interesses econômicos daqueles que empreendem atividades similares ou relacionadas constitui o laço social básico. A Constituição de 1946 garantiu a pluralidade sindical, que é um princípio democrático.

O sindicalismo, embora tenha sua existência garantida na lei como um dos elementos básicos da organização social, não tem desempenhado uma função muito importante no campo da administração. Nos Estados Unidos, sente-se muito mais a presença do sindicato, principalmente quando se discute a negociação coletiva de contrato. "A inserção do sindicalismo", diz o professor Pfiffner, "seja na fábrica, escritório ou agência do governo, tendeu a acabar com os dias de arbitrariedade e condução forçada, com o resultado de que o gerente deve se tornar um líder e não um condutor".

O sentimento de segurança e igualdade de poder que os trabalhadores possuem faz necessário que o gestor lidere por persuasão e não por imposição. Como disse um autor, "a negociação coletiva mudou o administrador de monarca absoluto para um constitucional que é regulado pelas regras e regulamentos contidos nas leis trabalhistas, acordos de negociação coletiva ou regras e regulamentos do serviço público".

No Brasil, dizíamos, o sindicato ainda não realiza a tarefa que lhe é atribuída teoricamente. Não podemos negar suas conquistas em favor dos trabalhadores, mas está longe de atingir a influência que os sindicatos têm exercido nas relações de trabalho em outros países. O sindicalismo brasileiro não tem tido a expressão esperada por duas razões principais. Primeiro, porque é a criatura do próprio Estado. Nasceu apadrinhado e, como consequência, falhou na função de ser a expressão da vontade consciente de uma classe. Em segundo lugar, por-

que a lei social, detalhada como é, restringe tanto a gestão, que interfere necessariamente no exercício da força do trabalho junto às negociações com a gestão. O representante sindical tem permanecido praticamente sem oportunidade de agir. Tribunais especializados são designados, com base em um corpo sistematizado e detalhado de princípios, para a defesa dos interesses dos funcionários. Em suma, o poder complementar da lei atinge o núcleo da empresa privada.

Foi dito acima que o sindicato participa da composição dos tribunais. Ele escolhe os representantes, mas essa escolha não atrai o interesse ou escrutínio dos sindicalistas em massa. O procedimento é legal, mas, de um modo geral, sem muita participação daqueles que serão representados. De qualquer forma, nos tribunais especializados sempre haverá representantes em número igual de trabalhadores e empregadores, sobre os quais preside um juiz profissional, nomeado pelo executivo federal.

V

Nas maiores instalações industriais, onde os problemas se agravam, a tarefa de conciliação foi julgada fora dos tribunais e fora das fábricas, geralmente em um escritório federal encarregado de supervisionar a aplicação da lei trabalhista. Os casos são discutidos informalmente pelos representantes dos sindicatos com a presença de advogados. O objetivo é reduzir o número de casos que precisam ser levados aos tribunais. A natureza dos problemas é extremamente variada, mas prevalecem os relacionados a aumento salarial e disciplina. Os dados estatísticos não são disponibilizados para nós, mas os indícios são de que a conciliação obtida nessa fase é muito pequena.

A tarefa conciliatória é reservada principalmente aos tribunais. E a ideia de harmonização é tão importante que o juiz é obrigado a formular a proposta de conciliação em várias fases do processo judicial. A seção 764, por exemplo, afirma que:

> As divergências individuais ou coletivas submetidas à consideração do Tribunal do Trabalho estarão sempre sujeitas a conciliação.
>
> 1º – Para os efeitos desta seção, juízes e cortes trabalhistas sempre fornecerão bons serviços e persuasão em direção a uma solução conciliatória de conflitos.
>
> 2º - [...]
>
> 3º – É legítimo às partes celebrar um acordo que ponha fim ao caso, mesmo após o término da interferência conciliatória do juiz.

Na seção 649: "A Junta (instância inferior) pode conciliar, instruir e julgar com qualquer

participação [...]", e deve ser notado que a ideia de conciliar prevalece na pauta, precedendo a de instrução e julgamento.

A recomendação aparece novamente nas seções 847 e 850, e na seção que se refere ao dissídio coletivo. Um caso envolvendo dissídio coletivo é aquele que visa a solução de um problema para toda a organização ou para toda uma categoria profissional. Contém, portanto, uma questão profundamente enraizada na qual, quase sempre, o aumento salarial é discutido por meio de sindicatos. As consequências de tais dissídios são tão relevantes que a lei recomenda um esforço particular para a conciliação. Uma reunião especial é realizada com o objetivo único da conciliação. A seção 862 declara:

> Na audiência anunciada anteriormente, com as duas partes ou seus representantes presentes, o presidente do tribunal os convidará a fazer pronunciamentos sobre as bases da conciliação. Caso não sejam aceitos, o presidente enviará às partes interessadas a solução que lhe parece ser capaz de solucionar o dissídio.

VI

Essas ideias mostram uma característica da organização social brasileira: um esforço permanente em favor da harmonia entre trabalho e capital. Algumas questões devem ser levantadas agora: qual é a natureza dessa conciliação? Qual é o elemento intrínseco? Que valor podemos atribuir aos elementos legais do problema como uma verdadeira contribuição para a solução da dificuldade de gestão?

Muito se tem dito sobre o conflito como uma constante da vida social. Mary P. Follet afirma que o conflito é inevitável, mas assegura também que podemos colocá-lo para trabalhar a nosso favor. Em torno dessa ideia central, foi desenvolvida uma teoria geral sobre conflitos, e três meios principais de lidar com eles foram formulados: dominação, acordo e integração. Dominação significa a imposição da vontade de um lado sobre o outro. Essa imposição não leva a nenhuma solução definitiva. No acordo, "cada lado abdica um pouco de seus objetivos para que a atividade interrompida pelo conflito tenha continuidade". A integração é a solução ideal na qual "nenhum dos lados teve que sacrificar nada". A integração é a unidade ideal, e não a concessão. Significa que se alcança um estágio no qual as alternativas não são mutuamente excludentes. Existem dois processos, diz Follet, que levam à integração: a) detectar o conflito real; b) tomar as demandas de ambos os lados e dividi-las em suas partes constituintes. Isso é decisivo nas negociações com conglomerados.

A integração é, de fato, um ideal ainda não alcançado, salvo raramente em relações de trabalho. Os conflitos não têm sido ajustados, exceto como um acordo. Em outras palavras, a experiência tem demonstrado a inconveniência ou inutilidade de dar aos tribunais a tarefa

conciliatória. Os tribunais raramente eliminam a tensão e restabelecem o relacionamento entre o funcionário e o empregador ou administrador. Geralmente, é alcançado um acordo que dificilmente é um entendimento construtivo. Na maioria dos casos, o acordo será uma questão da quantia solicitada como indenização por demissão injusta. O empregado receberá menos do que pede e o empregador terá que dar mais do que esperava. Mas isso não é conciliação. A tensão continuará, embora o conflito real tenha sido detectado e as demandas discriminadas. A conciliação que a lei deseja, principalmente, é a recomposição do contrato individual de trabalho, quando tal contrato tiver sido ameaçado. Essa recomposição, no entanto, não é alcançada com frequência.

VII

A legislação trabalhista brasileira buscou criar mecanismos de julgamento que facilitassem a aproximação das partes. Contudo, não eliminou certos fatores que tornam as audiências carregadas de emoção. Sentimentos tornam-se altamente exacerbados. Acusação e contra-acusação levam a explosões inevitáveis e muito raramente há espaço para um acordo. Além disso, quase sempre existe a falta das condições necessárias de conciliação, que apenas o ambiente do trabalho poderia permitir. Cada caso tem particularidades que são perdidas no conflito das audiências públicas ou não são percebidas devido ao acúmulo de outros casos que aguardam solução. Professor Pfiffner fala de tais audiências e ressalta, com muita acuidade, as condições psicológicas que as cercam:

> Quando essas pessoas se reúnem na mesma sala, sentimentos e ressentimentos surgem dentro delas, de acordo com as predisposições de cada um. A atmosfera social é tensa, cheia de emoções, dinâmica e potencialmente explosiva [...]. Haverá acusação e contra-acusação, agressividade e desconfiança, objetividade [sic] e paixão. Os resultados concretos serão uma experiência emocional que ninguém jamais tentará repetir se isso puder ser evitado.

Essas condições psicológicas existem e não há perspectivas de que elas sejam removidas. Pelo contrário, a tensão cresce cada vez mais.

VIII

O conflito, embora normal, pode ser minimizado por meio da utilização de certas técnicas baseadas no conhecimento da natureza e do comportamento humano. Tais técnicas, conhecidas como habilidades em relações humanas na gestão de pessoas, têm sido objeto de estudos precisos, de modo que alguns princípios podem ser formulados. Não é nosso objetivo discuti-los. Acreditamos que a contribuição dessas novas ideias tem sido valiosa e

estamos convencidos de que o treinamento de gestores em tais técnicas está intimamente relacionado à eficiência das organizações.

Um exame cuidadoso dos conflitos levados aos tribunais mostrará que a maioria deles possui bases econômicas direta ou indiretamente relacionadas a questões salariais. Em muitos outros casos, contudo, o fundamento é diferente. Encontramos questões de disciplina, motivação, participação, enquadramento, entre outras. Qualquer um desses motivos pode levar a formas profundas de conflito, com a deterioração da relação de trabalho. Percebemos, no entanto, que a interferência inteligente do gestor pode reduzir esses conflitos no local de trabalho. Neste estágio, a conciliação é viável e pode ser efetivada.

Essa é a conclusão a que chegamos, no que diz respeito à solução de conflitos na forma brasileira de organização do trabalho. Os tribunais não conseguem a conciliação. O esforço para alcançá-la deveria ficar com o gestor, que tem que ser devidamente treinado. Os princípios das relações humanas podem constituir métodos valiosos para a consecução dos objetivos da lei trabalhista. Mas a aplicação do princípio deve ser a tarefa do gestor, desde que ele receba o treinamento necessário. As ideias das relações humanas na gestão, quando sistematizadas em um corpo de princípios científicos, resultarão em melhores relações de trabalho. Muitos conflitos, por exemplo, encontram seu fim por meio da abordagem clínica. E a tarefa conciliatória pode significar uma verdadeira harmonização das partes com a preservação do contrato de trabalho. A imensa carga sobre os tribunais será reduzida, e nossa única esperança de conciliação de conflitos não mais será colocada sobre eles.

IX

O treinamento de administradores encontrará no Brasil dois obstáculos principais: o baixo nível cultural da maioria dos gestores e as péssimas condições de trabalho dos empregados. Do gestor é necessário um mínimo de conhecimento intelectual para que ele possa entender os princípios das relações humanas como uma técnica de gerenciamento. Porém mais importante do que seu entendimento é a capacidade de aplicar esses princípios na gestão. Afirma o professor Pfiffner:

> O fator mais importante sobre as relações humanas na administração é que é relativamente fácil obter aceitação intelectual de bons princípios das relações humanas, mas extremamente difícil garantir sua aceitação na prática. Uma coisa é ficar entusiasmado e inspirado em uma sessão de treinamento, mas é outra questão completamente diferente quando se trata de agir da maneira ensinada quando confrontado com situações difíceis no trabalho.

Uma forte diferença nos níveis econômicos interfere seriamente na aplicação de muitas

ideias das relações humanas. Aceitamos que o incentivo econômico não seja o único. Há, no entanto, um limite no qual uma remuneração muito baixa para o custo de vida significará fome. Nessa situação comum no Brasil, é difícil falar com os trabalhadores sobre participação, motivação, comunicação bidirecional e assim por diante.

X

No entanto, apesar destes dois obstáculos podemos perceber que, de modo geral, todos os postulados e hipóteses das relações humanas em gestão têm aplicabilidade na sociedade brasileira, desde que respeitadas certas peculiaridades culturais. A gestão não é necessariamente democrática. Um longo passado prova isso. Contudo, talvez possa ser democrática, e acreditamos que assim deve ser. E ao mesmo tempo devemos ter em mente que as relações humanas não são um fim em si mesmas. Elas constituem uma técnica para alcançar um fim e são uma boa técnica, de fato, por ser baseada principalmente em um modo de vida democrático aplicável na administração, mas sempre um método. A finalidade é o próprio empreendimento.

Resumo

O legislador brasileiro, acreditando na valorização do trabalho e na ideia de harmonia entre capital e trabalho, procurou inscrever na Constituição e na Consolidação das Leis do Trabalho o princípio da conciliação. Os tribunais, em que ambas as partes participam por meio de seus respectivos sindicatos, não alcançaram a conciliação desejada pelo legislador. Fatores de natureza variada, predominantemente psicológicos, têm conspirado contra a tarefa conciliatória. Temos a sensação de que a tarefa deveria ser transferida para um gestor, que deveria receber treinamento adequado. Os princípios das relações humanas em gestão podem ser aplicados no Brasil, desde que respeitadas certas peculiaridades culturais.

BLOCO III – UMA ANÁLISE DE CONTROLE E COORDENAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO (1954)*

Capítulo I – O problema e definições de termos 190

I. O problema 190

II. Definição de termos 191

III. Organização dos capítulos 192

IV. Fontes de materiais e metodologia 193

Capítulo II – Controle e coordenação 194

I. Coordenação 194

II. Controle 199

III. Meios de coordenação e controle 202

IV. Resumo 206

Capítulo III – Trabalho do *staff* 206

I. Natureza do trabalho do staff 206

II. Problemas 215

III. Resumo 218

* CARVALHO, Paulo Neves de. Uma análise de controle e coordenação no serviço público. 1954. 220 f. Tese *(Doutorado em Administração Pública)* – Escola de Administração Pública, University of Southern California, Los Angeles, 1955.

Capítulo IV – Liderança e fatores organizacionais 219

I. Liderança 219

II. O papel dos fatores organizacionais no processo de liderança 221

III. Resumo 239

Capítulo V – Outros aspectos da liderança 250

I. Relações humanas 250

II. Treinamento 251

III. Planejamento administrativo 254

IV. Controle 259

V. Resumo 266

Capítulo VI – Aspectos da gestão de pessoal 266

I. Desenvolvimento de políticas 267

II. Recrutamento positivo 271

III. Classificação de cargos 273

IV. Plano de remuneração 280

V. Avaliação de desempenho 282

VI. Ação disciplinar 284

VII. Organização para gestão de pessoal 285

VIII. Resumo 286

Capítulo VII – Orçamentação como elemento de coordenação e controle 290

I. Responsabilidade orçamentária 290

II. Duas abordagens orçamentárias 290

III. A organização funcional do gabinete 292

IV. Planejamento orçamentário 295

V. Mensuração do trabalho 298

VI. Formulação e execução do orçamento: orçamento baseado em desempenho 303

VII. Resumo 330

Capítulo VIII – Departamento financeiro 341

I. Organização da administração financeira 341

II. Controle de despesas 347

III. Resumo 356

CAPÍTULO IX – OBRAS PÚBLICAS 360

I. Organização geral 361

II. Abordagem administrativa 365

III. Resumo 372

CAPÍTULO X – CONCLUSÕES 379

I. Finalidade do estudo 379

II. Pressuposto básico 379

III. Definições básicas 379

IV. Liderança como fator de energização 380

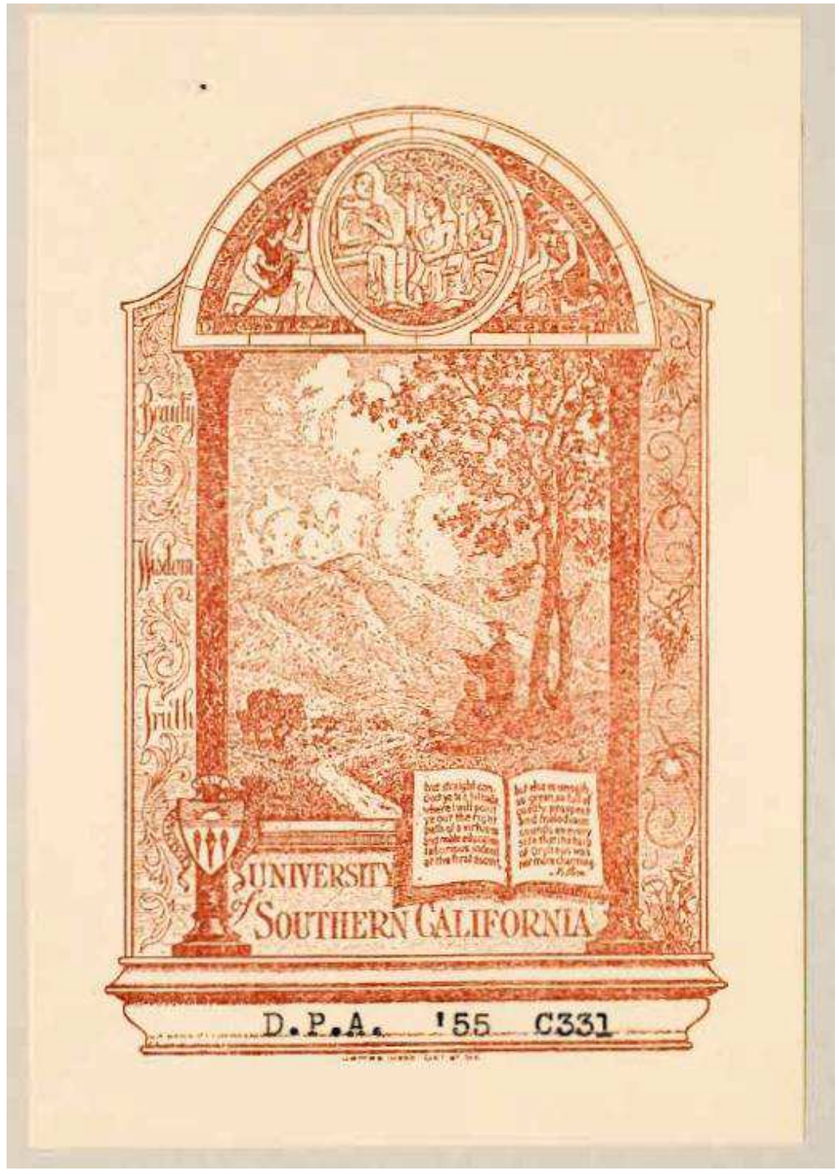
V. Estrutura de liderança 388

VI. Hipóteses 390

Bibliografia 392

Conteúdo e especificidades da obra:

Esta versão da tese de doutorado do professor Paulo Neves de Carvalho foi editada a partir do texto traduzido que se encontra no repositório institucional da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, no qual não consta o nome do tradutor. Durante a formatação foi feita a conferência entre a versão original em inglês e a traduzida. A finalidade do estudo é a análise gerencial por meio do estudo dos processos básicos de controle e coordenação utilizados na administração da cidade de San Diego, principalmente em nível executivo. Ao longo do texto, Paulo Neves busca determinar se esses processos estão de acordo com os modelos teóricos descritos na literatura da Administração Pública e Privada; determinar o grau em que a eficácia da administração de San Diego é resultado da utilização de processos de controle e coordenação; identificar áreas ou fases na administração da cidade que poderiam melhorar do ponto de vista administrativo. Ao longo da tese são aprofundadas as temáticas de controle, coordenação, liderança, gestão de pessoal e orçamento no serviço público, tanto do ponto de vista teórico como a partir do caso escolhido. Suas conclusões são as seguintes: 1) a liderança democrática em administração deve equilibrar a estrutura governamental em relação a outras estruturas sociais e também harmonizar os diversos níveis dentro da área administrativa; 2) a eficácia em organizações democráticas "é uma questão de um equilíbrio adequado entre tomada de decisão descentralizada e mecanismos de controle centralizados" (CARVALHO, 1955, p. 204); 3) a informalidade deve ser apoiada por meio de um sistema de controle das organizações para que essa atinja a eficácia; 4) a coordenação não pode ser unidimensional; 5) o controle deve ser precedido pela aceitação social dos valores básicos para ser uma força de coordenação; 6) os instrumentos analisados na tese não garantem a coordenação por si mesmos, pois a "coordenação só existe quando essas ferramentas são complementadas por uma atitude psicológica" (CARVALHO, 1955, p. 204).



UMA ANÁLISE DE CONTROLE E COORDENAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Dissertação

Apresentada ao Corpo Docente da Escola de Administração Pública

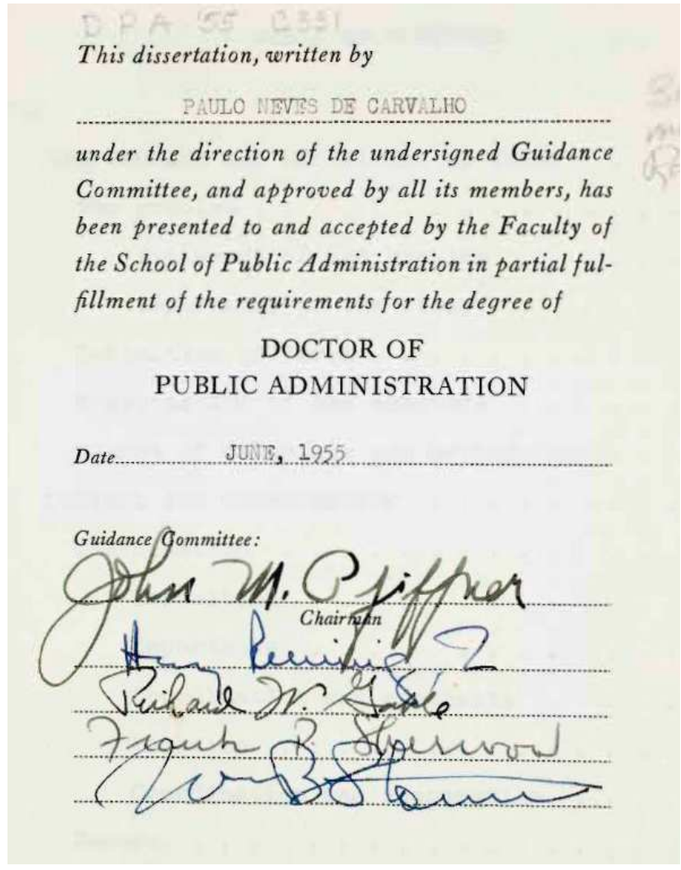
The University of Southern California

Em Atendimento Parcial dos Requisitos para o Grau de Doutor em Administração Pública

Por

Paulo Neves de Carvalho

Junho de 1955



This dissertation, written by

PAULO NEVES DE CARVALHO

under the direction of the undersigned Guidance Committee, and approved by all its members, has been presented to and accepted by the Faculty of the School of Public Administration in partial fulfillment of the requirements for the degree of

DOCTOR OF
PUBLIC ADMINISTRATION

Date JUNE, 1955

Guidance Committee:

Chairman

“Esta dissertação, escrita por Paulo Neves de Carvalho sob a direção do Comitê Orientador abaixo assinado e aprovada por todos os seus membros, foi apresentada e aceita pelo Corpo Docente da Escola de Administração Pública em atendimento parcial aos requisitos para o grau de

DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Data: Junho de 1955.

Comitê Orientador:

Presidente”[192]

---

192 N.T.: seguem 5 assinaturas.

Capítulo I – O problema e definições de termos

A coordenação é a essência da gestão. Esta simples afirmação sugere uma ideia conhecida na administração: uma função essencial do administrador é atingir uma ação harmônica entre aqueles que estão engajados em qualquer iniciativa coletiva, buscando um alvo comum.

Resumindo, isto significa manter as pessoas unidas em uma rede de relacionamentos de modo que suas iniciativas, habilidades, competências, atitudes e interesses se tornem um todo sincronizado para o benefício dos objetivos da organização. De fato, os componentes de uma iniciativa coletiva não significam muito se alguns agentes vinculantes não os atraírem para uma ação convergente.

O controle, outro ingrediente básico da fórmula gerencial, é o método pelo qual se busca determinar se – ou em que grau – o objetivo ou os objetivos foram alcançados.

I. O problema

Descrição do problema

A finalidade do presente estudo foi 1) analisar os processos básicos de controle e coordenação utilizados na administração da cidade de San Diego, principalmente em nível executivo; 2) determinar se esses processos estão de acordo com os padrões teóricos geralmente descritos na literatura da administração privada e pública; 3) determinar o grau em que a eficácia da administração em San Diego é resultado da utilização dos processos de controle e coordenação identificados; 4) identificar áreas ou fases na administração da cidade que poderiam ser aperfeiçoadas do ponto de vista administrativo, fazendo melhor uso dos processos de controle e coordenação; 5) estabelecer hipóteses provisórias com relação à administração da cidade, com base nas descobertas do presente estudo.

Importância do estudo

Este estudo e suas conclusões têm como base o pressuposto de que a administração da cidade de San Diego é efetiva. Na verdade, uma análise da literatura, bem como contatos com estudantes e grupos externos, revelaram ao autor uma aceitação generalizada da ideia de que a cidade de San Diego é bem administrada. Em determinadas áreas, como finanças e planejamento, a administração tem sido elogiada de forma específica e generosa.

Portanto, parece aconselhável explorar áreas de gestão na cidade, principalmente porque tal estudo promete ser uma fonte de informação bastante útil sobre a eficácia da organização. Pareceu também válida a possibilidade de fazer com que as descobertas do estudo se tornassem um fator de teste para avaliar grande parte do que tem sido dito na literatura da administração e gestão.

As áreas de controle e coordenação foram escolhidas pelo motivo óbvio de sua importância fundamental e bem aceita e também pelo fato de tratarem, de forma mais ou menos próxima, com a maioria das outras ferramentas de gestão. Resumindo, os índices fornecidos pela atividade de controle e coordenação talvez possam ser considerados como índices da administração como um todo.

II. Definição de termos

Neste estudo, o termo *gestão* em suas implicações mais amplas será definido nesta seção. Os demais termos que podem ser considerados essenciais ao entendimento dos capítulos subsequentes serão definidos, sempre que possível, em seu respectivo contexto.

De acordo com as fontes filológicas, gestão tem sua origem mais recente no termo italiano *maneggio*, de *maneggiare* (manejar), especialmente *manejar ou treinar cavalos*. No idioma espanhol, este termo é traduzido como *manejar* e, no francês, *manier*. A raiz comum é *manidiare*, do latim vulgar, originária do latim *manus*, *mano* em italiano e espanhol e *main* em francês, ou seja, mão[193].

Vários sentidos têm sido atribuídos ao verbo inglês "*to manage*":

1. Manejar, treinar ou direcionar (um cavalo) em suas marchas; submeter aos exercícios de condução.

2. Manusear, empunhar, fazer uso de (arma, ferramenta, implemento etc.). Geralmente em frases como "manusear armas" = lutar. Não apenas regular o uso de (arma, instrumento etc.) com maior ou menor sucesso, fazer com que sirva a um propósito (bem ou mal).

3. Conduzir ou dar continuidade (uma guerra, um negócio, um empreendimento, uma operação). Agora com uma noção mais precisa: conduzir com sucesso ou o contrário; controlar o curso de (negócios) por meio da ação.

4. Controlar ou dirigir os negócios de (uma família, instituição, estado etc.); assumir, cuidar (animais etc.).

---

193 *The Oxford English Dictionary*, vol. VI, Oxford, At the Clarendon Press, 1933, p. 105.

5. Administrar, regular o uso ou o gasto de (finanças, provisões etc.).

6. Cuidar ou testar cuidadosamente; usar com economia ou com bom senso; tratar (da saúde, da vida ou do dinheiro de alguém etc.).

7. Controlar, fazer submeter-se ao controle de alguém (pessoas, animais etc.).

8. Fazer com que (pessoa) consinta com os desejos de alguém usando artifícios, elogios ou criteriosa sugestão de motivos.

9. Operar, manipular com uma finalidade, cultivar.

10. Transportar usando mecanismo ou artifício.

11. Fazer acontecer por artifício; dessa forma, tendo êxito em realizar algo.

12. Lidar com a dificuldade de; ou conseguir usar, tratar com etc.; enfrentar[194].

A análise desses significados revela que:

a. Gestão ou gerenciamento é um termo dinâmico cujo significado é expresso principalmente usando os seguintes verbos: manejar, treinar, dirigir, regular, conduzir, continuar, controlar, obter consentimento, operar, manipular, enfrentar etc. Obviamente, existe uma ideia de autoridade, hierarquia ou comando.

b. Esses verbos às vezes são associados ao uso de *ferramentas*, *instrumentos*, *meios*.

c. Pode estar presente também a ideia de tratar com cuidado ou de análise, para que as ações possam convergir ou implementar um determinado fim.

d. Finalmente, é possível também supor o alcance *bem-sucedido de objetivos*.

Com esses elementos, parece possível identificar gestão como a atividade de planejamento, direcionamento, controle e de coordenação adequada, aplicada a elementos humanos e materiais de um grupo organizado, a fim de atingir objetivos definidos em termos de eficiência e eficácia.

III. Organização dos capítulos

O Capítulo II apresenta uma análise geral do conceito e da importância do controle e da coordenação na administração pública, numa tentativa de identificar e invocar os meios básicos de controle e coordenação dentro das diversas áreas administrativas, de acordo com os padrões estabelecidos na teoria.

---

194 *Ibid.*

O Capítulo III também é teórico e preparatório. Ele trata de um dos assuntos mais controvertidos da administração, que é trabalho de *staff* e pessoal de *staff*. O pensamento central de diversos autores sobre este assunto foi objeto de uma breve discussão. Um dos pressupostos deste estudo é que o controle e a coordenação, principalmente a coordenação, são as principais funções do *staff*. Resumindo, o trabalho do *staff* é, por *excelência*, de coordenação. Por isso a necessidade de debate mais detalhado sobre o conceito de *staff*.

Os capítulos IV e V são dedicados ao estudo do controle e da coordenação como uma fase da atividade de liderança em uma situação específica, isto é, na administração da cidade de San Diego. Várias fases amplas da administração foram analisadas resumidamente do ponto de vista da atividade realizada pelo chefe do Executivo e sua equipe, ou seu *staff* imediato. Na verdade, já foi dito que este estudo se concentraria particularmente no chamado nível executivo ou gerencial.

O Capítulo VI é um estudo dos elementos de controle e coordenação peculiares à área de gestão de pessoal, com ênfase no desenvolvimento de políticas de pessoal, classificação de cargos, plano de salários e avaliação de desempenho.

O Capítulo VII é um estudo relativamente longo de análise gerencial e de procedimentos orçamentários adotados pela administração da cidade, particularmente a chamada "abordagem de desempenho", que vem recebendo muitos elogios recentemente. A atividade do Gabinete do Orçamento inclui também um programa extensivo de análise administrativa, outro elemento intimamente ligado ao objeto desta dissertação.

O Capítulo VIII analisa os elementos fundamentais de controle e coordenação envolvidos na operação do Departamento Financeiro. Na verdade, esse Departamento, junto com o Gabinete do Orçamento, talvez forneçam os principais meios de verificações internas na administração.

O Capítulo IX pretende ser um estudo de uma área operacional típica – o Departamento de Obras Públicas – em termos de controle e coordenação. Sem esse capítulo, o estudo se restringiria inteiramente ao nível gerencial e de serviços auxiliares.

O Capítulo X contém um resumo do estudo e uma análise crítica das descobertas, seguida de uma formulação de conclusões e hipóteses.

IV. Fontes de materiais e metodologia

Do ponto de vista metodológico, este estudo se baseou em intensa pesquisa realizada na cidade de San Diego, principalmente na Prefeitura Municipal. Essa pesquisa consistiu de análise documental, entrevistas pessoais, observações pessoais e também de leitura intensiva

da literatura que trata da Administração Pública, e, mais especificamente, da administração municipal. O estudo propriamente dito baseia-se em um cronograma cujos passos foram objeto de cuidadosa consideração: a) definições dos objetivos da pesquisa; b) determinação de seus limites; c) tipos de métodos de pesquisa usados; d) identificação dos problemas básicos nas áreas de estudo; d) desenvolvimento de um plano de ação; f) coleta de informações e de dados factuais; g) interpretação de dados; h) formulação de conclusões.

Capítulo II – Controle e coordenação

O tema desta dissertação exige, como um passo preliminar, uma breve análise dos principais conceitos envolvidos no estudo de coordenação e controle. Essa discussão introdutória buscará estabelecer o quadro de referência para os capítulos que seguirão. Além de apresentar os pensamentos e tendências básicos sobre coordenação e controle, este capítulo atenderá também ao importante objetivo de definir os termos que serão empregados.

I. Coordenação

Definição

A terminologia tem sido um dos problemas mais sérios em qualquer campo científico. No campo da Administração Pública, onde as fronteiras e os conceitos ainda são controvertidos, essa questão semântica tem um significado especial. Os termos muitas vezes não possuem a precisão lógica desejável, e, como resultado, em várias situações, não é possível identificar o sentido exato das palavras de um autor. O conceito de coordenação, no entanto, não representa um problema sério nesse sentido. Na verdade, um estudo comparativo revela que a maioria dos autores está acostumada a expressar a ideia de coordenação usando os mesmos ingredientes: *combinação de iniciativas individuais e coletivas*; *unidade de ação*; *busca de um propósito comum*. Esses são os mesmos significados que constam dos dicionários. No *Webster's New International Dictionary*, por exemplo, o verbo *coordenar* tem os seguintes verbetes[195]: "Trans.: (1) fazer coordenar; colocar na mesma ordem ou categoria; como, coordenar ideias na classificação; (2) reunir em uma ação, movimento ou condição comuns; regular e combinar em ação harmoniosa; ajustar; harmonizar, coordenar movimentos musculares. Intrans: (1) realizar uma ação, movimento ou condição comuns."

195 NEILSON, William Allan *et al.* (Editors), *Webster's New International Dictionary of the English Language*, Springfield, Massachusetts, G. & C. Merriam Company 1951.

Importância

A ideia de coordenação está tão intimamente associada à de organização que os dois conceitos parecem se confundir. Na verdade, sempre que dois ou mais indivíduos resolvem juntar esforços para atingir uma meta específica, a coordenação torna-se fundamental. A ilustração tradicional é a de duas pessoas unindo forças para levantar e mover um objeto pesado[196]. Os esforços dos dois devem ser coordenados. Isto significa que as habilidades, atitudes e interesses diferentes e conflitantes dos dois indivíduos precisam funcionar juntamente de forma a executar uma ação comum e harmônica.

Seus esforços devem se tornar uma iniciativa comum buscando um resultado comum. Assim, uma atividade de coordenação deve ser apresentada como uma força centrípeta essencial que faz com que vários componentes possam convergir em direção a uma meta desejável[197]. Obviamente, essa atividade de convergência cresce em importância quando, em vez de um grupo pequeno, muitas pessoas e recursos materiais são reunidos, ou seja, direcionados para uma ação consistente e harmoniosa para uma realização coletiva.

A preocupação específica deste trabalho é a coordenação no campo da Administração Pública. Entretanto, deve-se ter em mente que a coordenação é um componente necessário de qualquer atividade organizada. A tarefa de coordenação é universal, complexa e sem fim[198].

Coordenação e síntese

Dentre os diversos pontos que serão destacados neste resumo, um merece atenção especial. O papel do administrador como coordenador não é simplesmente o de reunir as pessoas em torno de uma ação, movimento ou condição comum. Esta é uma interpretação mecanicista que não dá a necessária ênfase à busca e à conquista de uma meta. É preciso que seja feita uma síntese das diversas habilidades e interesses disponíveis. A integração das diferentes habilidades e atitudes em uma iniciativa e um entendimento comum é um novo valor que conduz às metas desejadas. Construir esse novo valor a partir dos componentes é uma importante tarefa da liderança.

Quando aplicamos o conceito de coordenação a uma organização maior – coordenação

196 MOONEY, James D. e REILEY, Alan C., *Os Princípios da Organização*, Nova Iorque, Harper & Brothers, 1939, p. 1.

197 PFIFFNER, John e PRESTHUS, R. Vance, *Administração Pública*, Nova Iorque, The Ronald Press Company, 1953, p. 79.

198 WHITE, Leonard D., *Introdução ao Estudo da Administração Pública,* Nova Iorque, The MacMillan Company, 1952, p. 210.

sendo a concatenação ordenada das iniciativas do grupo a fim de conferir unidade de ação na busca de um propósito comum – outro importante aspecto torna-se aparente: *o tamanho e a especialização fazem com que a coordenação seja um imperativo*. O tamanho e a complexidade técnica das instituições modernas demandam a aplicação de *técnicas contínuas*, *consistentes* e *dinâmicas* na busca pela síntese. Caso contrário, o executivo perderá a percepção do todo e as metas nunca serão alcançadas. Esses pensamentos foram resumidos por Catheryn Seckler-Hudson[199]:

> Esta questão de divisão e síntese estabelece a dupla função do administrador. Ele deve esquematizar sua organização de tal modo que cada pessoa possa desempenhar sua função com eficácia. Mas ele também tem a função de reunir os desempenhos pessoais dentro da organização, combinando e organizando tudo para atender à política da organização. Esta é uma função de coordenação.

Na Administração Pública, a política organizacional é definida pelas políticas públicas. Então, a atividade de coordenação torna-se um dos instrumentos gerenciais com os quais o administrador pode realizar o trabalho governamental diário para a implementação dessa política.

Deve-se observar que a ação de reunir especificamente toda a multiplicidade de habilidades e interesses não é o único instrumento de gestão. Outros, como planejamento, organização, supervisão e controle, fazem parte da chamada atividade *executiva* e *gerencial*. No entanto, a coordenação está na própria essência da administração, sendo tão ampla em seu escopo que, de uma certa maneira, coordenação e administração parecem ser a mesma coisa. Uma afirmação bastante discutida de Mooney enfatiza a inclusão do conceito:

> Quando chamamos a coordenação de primeiro princípio, queremos dizer que esse termo expressa os princípios da organização em sua totalidade; nada mais que isto. Isto não indica que não existam princípios subordinados; significa simplesmente que todos os demais estão contidos no princípio da coordenação. Os outros são simplesmente os princípios por meio dos quais a coordenação funciona e torna-se eficaz[200].

Assim, coordenação contém em si todos os princípios de gestão. É o processo cumulativo de vários passos que constitui a administração ou gestão. Essa síntese contida na atividade coordenada explica sua força criativa. Chester Barnard parece ter expressado essa mesma ideia ao afirmar que o lado criativo da organização é a coordenação[201]. Coordenação, segundo ele, significa uma subordinação persistente das partes em relação ao todo. Simon foi mais enfático: as organizações administrativas são sínteses do comportamento cooperativo[202]. Obviamente, esses pensamentos não negligenciam o papel do indivíduo no processo de coordenação. Eles não buscam reduzir tudo a um fenômeno de grupo. Os indivíduos têm sua contribuição definitiva no processo administrativo e isto deve ser preservado. Como diz Marshal Dimock, deve-se tirar proveito tanto do trabalho individual das pessoas como de seu trabalho em grupo[203]. O esforço de coordenação, na tentativa de integrar os objetivos do grupo e os individuais, obviamente devetentar aproveitar ao máximo a iniciativa e a habilidade que os indivíduos têm. Deve-se ter em mente que sintetizar significa combinar os fatores, as partes, os elementos, as forças, ideias e tudo mais em uma coisa só.

199 SECKLER-HUDSON, Catherine, *Processos de Organização e Gestão*. Washington, D.C., The American University Press, 1951, p. 56.

200 MOONEY, James D. e REILEY, Alan C., *op. cit.*, p. 5.

201 ARNARD, Chester I., *As Funções do Executivo*, Cambridge, Harvard University Press, 1953, p. 256.

Localização

Deve-se considerar também a localização da atividade de coordenação na organização. Já foi visto que a coordenação traz a ideia de ajustes de autoridades e responsabilidades entre si[204], ou, de acordo com White: "[...] o ajuste das funções das partes entre si e o movimento e as operações das partes no tempo para que cada um tenha a sua contribuição máxima para o produto do todo"[205].

Agora, onde esta atividade deve ser localizada? Ela deve ser considerada como um elemento do processo administrativo como um todo ou ela é uma característica de determinados níveis? Os alunos geralmente fazem com que a coordenação seja responsabilidade vital ou peculiar da alta gerncia. Gulick defende fortemente a ideia da coordenação como função executiva:

> Coordenação é essencialmente uma função executiva. Nenhuma parte do fardo executivo da coordenação é removida dos ombros do chefe pelo recebimento de conselhos, além daquilo que ele deve buscar de seus principais subordinados. O propósito de coordenação do chefe é assegurar ação correlata detalhada dos indivíduos: os principais obstáculos que ele deve superar são as diferenças de pontos de vistas ou ênfases que levam a iniciativas heterogêneas[206].

202 SIMON, Herbert, *Comportamento Administrativo*, Nova Iorque, The MacMillan Company, 1951, p. 72.

203 DIMOCK, Marshall E. e DIMOCK, Gladys O., *Administração Pública*, Nova Iorque, Rinehart and Company, 1953, p. 109.

204 GULICK, Luther e URWICK, L**.** *Papers on the Science of Administration* (Nova Iorque, Institute of Public Administration, 1973), p.51.

205 WHITE, *op. cit.*, p. 46.

206 GULICK e URWICK, *op. cit.*, p. 60.

Embora seja amplamente aceito que a coordenação seja um dos ingredientes da fórmula gerencial, a afirmativa acima expressa a ideia de que coordenação é tarefa principal dos níveis mais elevados ou da alta gerência. O conceito é verdadeiro, porém está obviamente incompleto, já que a atividade de coordenação engloba a organização como um todo. Ela se aplica onde e sempre que uma iniciativa unificada busca uma meta comum. Ela atinge todos os níveis, conforme afirma John Pfiffner: "existe uma hierarquia de coordenação (como também de decisão), incluindo todos os indivíduos responsáveis pelo trabalho de outros"[207]. William Newman adota o mesmo ponto de vista, destacando com ênfase incomum:

> Conquistar a coordenação é uma das principais metas de cada administrador. Ela não deve ser considerada uma atividade separada e distinta, no entanto, já que faz parte de todas as fases da administração. Planejamento, organização, desenvolvimento executivo, direção e controle, tudo isto contribui para a coordenação. Para certificar-se disto, as iniciativas de alguns membros do empreendimento podem se dedicar primeiramente a assegurar a coordenação, porém é fantástico pensar que a tarefa total de assegurar a ação harmoniosa pode ser delegada a um único departamento. A coordenação é a condição que deve permear a administração, e não um ou dois mecanismos que podem ajudar a implementá-la[208].

Willard Hogan defende um processo de descentralização total da responsabilidade pela coordenação:

> Uma administração sólida exige que, na medida do possível, a responsabilidade pela coordenação e planejamento esteja na linha operacional. Isto está de acordo com o princípio básico de gestão, que implica em conferir responsabilidade funcional definitiva junto com a autoridade correspondente[209].

Em vez da abordagem extrema de Hogan, o autor prefere seguir o conceito de uma hierarquia ou coordenação. Existem diversos graus de coordenação, da mesma maneira como existem várias metas intermediárias antes da meta suprema. Nos níveis mais elevados, a necessidade e a responsabilidade pela coordenação assumem uma importância especial.

Coordenação e cooperação

Diz-se que as pessoas são coordenadas quando elas trabalham de forma harmônica e atingem as metas. Diversos métodos, os chamados métodos de coordenação, podem levar a

---

207 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 79.

208 NEWMAN, William H. *Ação Administrativa. As técnicas de Organização e Gestão*, Nova Iorque, Prentice Hall, Inc., 1951, p. 390.

209 HOGAN, Willard N., "Uma Tendência Perigosa no Governo," *Public Administration Review*, Verão de 1946, vol. 6, p. 239.

essa harmonia, impondo ou sugerindo um determinado comportamento aos participantes. Vários desses métodos têm a força de reunir as pessoas, porém não levam a uma síntese satisfatória. Uma das forças básicas da coordenação é subjetiva *por excelência*, e reside nas próprias pessoas que são administradas. Essa força é expressa pela vontade com que as pessoas na organização aceitam os valores e metas estabelecidos. Sem esse entendimento, só pode haver coordenação no sentido mais estreito ou mecânico. A síntese aqui referida possui um grande elemento subjetivo que pode ser chamado de disposição de cooperar. Este é obviamente um elemento de decisão. No entanto, é verdade que em determinadas situações processos puramente externos podem resultar em algum grau de ação ou movimento comum com uma conquista razoável das metas. Isto é verdade, com certeza, nos níveis mais baixos da organização.

II. Controle

Definição

Controle não é definido facilmente. Originalmente significava verificar por meio de um registro ou conta duplos. No dicionário Webster, o termo recebe diversos significados: (1) checar, testar ou verificar mediante evidência ou experimentos paralelos ou de controle; verificar por intermédio de comparação ou pesquisa; como controlar uma afirmação ou experimento; (2) censurar ou chamar à responsabilidade; e (3) exercer restrições ou influência direta sobre alto; dominar; regular; assim, impedir ação; refrear; sujeitar; também dominar[210].

Com base nesses verbetes, torna-se aparente que controle pode ter uma conotação estreita ou ampla. A ideia de *verificação* parece ser o denominador comum, porém o termo também pode indicar uma atividade positiva ou restritiva, como sugerem os sinônimos subjugar, dominar, impedir ação, refrear, exercer restrição.

Na administração, o conceito é definitivamente teleológico. Verificar se as metas foram atingidas, à luz de critérios de eficiência e eficácia, é uma parte necessária do conceito. Portanto, uma parte do controle administrativo poderia ser definida como as técnicas usadas pela gerência para determinar se os programas estão sendo executados e se os objetivos estão sendo atingidos.

---

210 NEILSON *et al.*, *Op. cit.*

De acordo com a definição de Gulick, controle é observar que tudo seja feito de acordo com o plano estabelecido e as ordens dadas[211]. Ernest Dale afirma em poucas palavras: "a finalidade do controle é determinar se os objetivos e políticas foram realizados"[212].

Obviamente, é necessário observar se os programas estão sendo realizados da forma mais desejável e que os objetivos estão sendo atingidos como esperado. No entanto, deve-se destacar que o controle não é uma simples verificação das atividades passadas. Ele é, ou deveria ser, uma fonte de elementos para a ação criativa, como mostra esta definição: "o processo de controle é um dispositivo para registrar desempenho, ajudar a avaliar o que deveria estar acontecendo e ajudar a comparar o resultado esperado com o resultado obtido"[213]. Para os fins desta dissertação, deve-se destacar este ponto: um sistema de controle é, essencialmente, informação e avaliação. Com essa prestação de contas, o administrador terá a informação que ele tanto necessita, e poderá identificar o grau de eficiência e eficácia alcançado pela organização. No entanto, controle é mais do que um instrumento de medição. Ele deve ser visto também como um processo vinculativo e unificador, ou seja, como um meio de coordenação.

Controle e relações humanas

Muitos executivos falharam na conciliação dos conceitos de controle e relações humanas na gestão, não percebendo que eles não se excluem mutuamente. As ideais não são incompatíveis, desde que, obviamente, a padronização não seja excessiva. Na verdade, a implementação de um sistema de controle depende muito da habilidade do executivo de atingir o equilíbrio, de um lado, entre as técnicas mecânicas de mensuração e controle, e do outro, entre os fatores humanos de liderança. O excesso de padronização pode lançar sombra sobre o elemento humano. Learned e outros acreditam firmemente que o sistema de controle serve como uma força unificadora que incorpora algumas expectativas comuns, um sistema de interações humanas, bem como um sistema de relatórios, técnicas e padrões[214]. Resumindo, as reações humanas aos sistemas de mensuração e padronização são assunto de preocupação vital.

---

211 GULICK e URWICK, op.cit., p. 77.

212 DALE, Ernest, *Planejando e Desenvolvendo a Estrutura Organizacional da Empresa*, Nova Iorque, American Management Association, 1952, p. 95.

213 LEARNED, Edmund P., ULRICH, David N., BOOZ, Donald R., *Ação Executiva*, Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1951, p. 121.

214 LEARNED *et al.*, *op. cit.*, p. 136.

Controle na Administração Pública e privada

O sistema de controle na administração empresarial tem sido amplamente desenvolvido com base em estudos sobre tempo e movimento, padronização exata etc. A mesma ênfase não foi demonstrada no governo, apesar do programa realizado. Na administração privada, o controle assume um sentido muito mais amplo. De acordo com John B. Thurston, por exemplo, a função de controle inclui organização, políticas, planos e programas, orçamentos, estatísticas, relatórios, métodos, padrões, simplificação, ativos físicos, formulários, manuais, auditoria interna, problemas especiais de gestão e pesquisa em gestão[215].

Localização

O controle é, por natureza, um processo geral e, como tal, ele é naturalmente espalhado por toda a organização. O controle está presente, ou deveria estar, em seu sentido mais amplo ou estreito, sempre que alguém se torna responsável pelo trabalho de outra pessoa. No entanto, a atividade de controle varia tanto em âmbito quanto em grau, de acordo com o nível. É correto afirmar que a função não deve ser muito concentrada e recomenda-se certo grau de dispersão. Por outro lado, não há como evitar unidades de controle especializadas localizadas em pontos estratégicos, de acordo com a dimensão e complexidade da organização. No ponto hierárquico mais elevado, ou em nível gerencial, o controle depende de uma combinação de todos os elementos, garantindo ao chefe do Executivo uma percepção bem clara de toda a estrutura administrativa.

Coordenação e autoridade

De muitas maneiras, líder é a expressão do chamado princípio escalar na organização. Assim, a ideia de autoridade está presente. As correlações funcionam por intermédio da autoridade, criando contatos perpendiculares – para baixo e para cima –, como também contatos horizontais. Sem esses contatos horizontais, mediante o princípio funcional, seria difícil divulgar em toda a organização um entendimento sobre o objetivo comum. A interpretação de Herbert Simon sobre o processo de coordenação possui uma natureza puramente psicológica. Segundo ele, a coordenação busca adotar a mesma decisão por todos os membros do grupo, ou, mais precisamente, por meio de decisões mutuamente consistentes que atingem o alvo estabelecido. Autoridade é a relação que garante um comportamento articulado em um grupo, subordinando as decisões do indivíduo à decisão comunicada dos outros[216].

---

215 THURSTON, John B. *A Unidade de Controle – Mais Nova Técnica para Controlar as Operações Descentralizadas*, Advanced Management, 12: 74, junho de 1947.

216 SIMON, *op. cit.*, p. 139.

III. Meios de coordenação e controle

A atividade de coordenação foi definida neste capítulo como o exercício de uma força centrípeta que faz com que diversos componentes possam convergir em direção às metas desejadas[217]. Um sistema de controle implementa dispositivos que dizem se as metas e políticas estão sendo ou já foram executadas. Esse controle, como já foi observado, é também uma força unificadora, ou seja, uma força que ajuda a atingir a coordenação. Pode-se dizer que a maioria dos processos de controle são também processos de coordenação. Na verdade, existem apenas alguns processos que não se encaixam nessas duas categorias. Se for considerado como um simples processo de verificação, obviamente o controle não vai conduzir à coordenação. No entanto, este não é o contexto em que o termo "controle" é utilizado neste estudo. A natureza de coordenação ou controle de um método particular será identificada de acordo com o ponto de vista com base no qual ele está sendo considerado.

Os meios de controle e coordenação não são suscetíveis à enumeração definitiva. Assim, o autor entende que o esboço abaixo não esteja completo. Sente-se, entretanto, que nele estão as principais ferramentas de controle e coordenação. Este capítulo busca apenas fazer um breve comentário sobre as ferramentas mais importantes. Uma discussão mais detalhada encontra-se nos capítulos que se seguem.

Esboço

1. Integração administrativa
2. Assistência do *staff* e autoridade funcional
3. Âmbito de controle
4. Comunicação

a. Organogramas e manuais administrativos

b. Instruções orais e escritas

c. Prestação de contas

d. Sistema de sugestões

e. Conferência

5. Técnicas de relações humanas
6. Treinamento com supervisão

217 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 79.

7. Análise gerencial (pesquisa)

a. Mensuração do trabalho

b. Padronização

8. Estimativas de despesas (orçamento com base em desempenho)
9. Administração de despesas

a. Centralização de contas

b. Dotações e alocações

c. Sistema de contabilidade de exercício

d. Livros contábeis gerais

e. Auditoria

f. Centralização de compras e almoxarifado

10. Centralização de serviços gerais
11. Classificação de cargos
12. Plano de pagamentos
13. Avaliação de cargos
14. Ação disciplinar
15. Processo pluralístico de formulação de políticas
16. Descentralização da decisão operacional

Elementos organizacionais

A própria organização deve ser considerada como um primeiro passo no complexo processo de coordenação. É óbvio que uma estrutura organizacional criada com base na funcionalização e na integração torna mais viável o trabalho das forças de unificação e coordenação. A simples existência de um projeto sólido não é suficiente para assegurar uma organização que funcione sem percalços, porém é provável que ela ajude bastante no ajuste dos diversos níveis. A assistência do *staff* é necessária quando o tamanho e a complexidade da organização se tornam elementos característicos. Sua função principal é analisar, orientar, conferir o desenvolvimento dos planos, programas, políticas e procedimentos e fazer recomendações, ou mesmo exercer autoridade. A atividade do *staff* é uma atividade de coordenação por excelência[218].

218 *Ibid.*, p. 182.

O papel e a importância dos chamados princípios tradicionais de administração têm sido considerados com uma certa reserva. O advento dos estudos sobre organização informal enfraqueceram a confiança nos conceitos que servem de base para a teoria clássica da organização. No entanto, as antigas regras não podem ser totalmente esquecidas. Os alunos continuam indicando que a coordenação é facilitada por uma estrutura bem formulada[219].

Sistema de comunicação[220]

A necessidade de linhas de comunicação adequadas em toda a organização tem sido amplamente enfatizada na literatura. Marshall Dimock, por exemplo, considera que um sistema de comunicação adequado é a base da coordenação e um fator para determinar o âmbito de controle do administrador[221]. John Pfiffner afirma enfaticamente: "Comunicação e coordenação são partes inseparáveis da gestão dinâmica. Pode-se dizer que a coordenação é o produto final da comunicação efetiva"[222]. Na verdade, na moderna conceituação de Administração Pública, acredita-se firmemente que a comunicação eficaz é o centro da gestão. Em outras palavras, coordenação e controle não têm sentido sem um sistema de informações bem desenvolvido.

Deve-se ter em mente que informação é essencial para a mensuração e a padronização. Para os fins desta dissertação, afirma-se que a "comunicação eficaz é o elo que une a organização, assegurando um entendimento comum"[223].

Pesquisa

Já foi dito que informação e mensuração são a essência da gestão. Esta ênfase na informação deve ser suficiente para indicar a importância da pesquisa em administração.

Nenhum sistema de controle é confiável se não for construído sobre uma atividade sólida de investigação de fatos. Naturalmente, a principal preocupação deste trabalho é aquele tipo de atividade que torna a administração um esforço contínuo em busca da melhoria dos procedimentos, da eficiência e da eficácia.

---

219 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 125; WHITE, *op. cit.*, p. 224.

220 Neste esboço, comunicação possui um sentido mais amplo. Ela inclui comunicação formal e também informal. Isto indica a aceitação da tremenda importância das reações do elemento humano no processo de coordenação e controle.

221 DIMOCK e DIMOCK, *op. cit.*, p. 243.

222 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 123.

223 *Ibid.*, p. 110.

Alocação e desembolso de fundos

Na área de gestão fiscal encontram-se os mais eficazes instrumentos de controle e, em certos aspectos, de coordenação. A literatura tem dado ênfase no enorme poder de coordenação do orçamento. Isto é verdade principalmente em algumas fases da preparação do orçamento. A atividade orçamentária, como um todo, é por excelência um instrumento de controle. Uma economia doméstica centralizada e o sistema de checagem interna merecem análise específica.

Administração de pessoal

Na ampla área da administração de pessoal, algumas fases são particularmente importantes para a atividade de coordenação e controle. A principal ênfase deste trabalho será: clareza de cargos, padronização salarial, avaliação do trabalho e treinamento em supervisão. A manutenção de relações humanas satisfatórias poderá também ser incluída neta seção; no entanto, seria mais apropriado comentar as relações humanas no tópico geral de liderança.

A classificação dos cargos deve especificar as responsabilidades, tarefas e funções e, como tal, irá indicar necessariamente a relação estrutural dos cargos. Obviamente, esta relação tem influência sobre a coordenação. O plano de salários é um modelo estrutural de todo o serviço. Indica também os relacionamentos e níveis. A avaliação do trabalho "é fundamental não apenas como um guia para a administração dos aumentos salariais, promoções, demissões e transferências, como também como um meio de manter a força de trabalho em estado de alerta, verificando a eficiência dos métodos de seleção originais"[224]. O treinamento em supervisão é um dos instrumentos mais poderosos para a disseminação de ideias, coordenação e controle. Ele ajuda a eliminar as lacunas entre os níveis de liderança e supervisão, podendo ser uma excelente força de unificação.

Planejamento administrativo

O processo de tomada de decisão está ligado vitalmente à coordenação e ao controle. Ele trata da participação dos diferentes níveis no processo de tomada de decisão, sendo obviamente uma força centrípeta que conduz a um entendimento comum. E isto é coordenação.

Liderança

A liderança será simplesmente o estudo da motivação. Como os indivíduos estão motivados para alcançar as metas coletivas? Liderança não é nada mais do que o conhecimento de

---

224 MOSHER, William E., KINGSLEY, J. Donald e STAHL, O. Glenn, *Administração de Funcionários Públicos*, Nova Iorque, Harper and Brothers Publishers, 1950, p. 364.

como garantir o trabalho em equipe, e, em última análise, é isto o que se busca. As técnicas de relações humanas serão o assunto principal desta seção. Na verdade, tudo o que já foi dito pode ser considerado letra morta se o executivo não estiver a par das reações humanas e não estabelecer um ambiente que energize e motive seus subordinados.

IV. Resumo

Coordenação é essencialmente uma síntese. Coordenação é um método apenas em termos da meta ou metas finais da organização. Em si, ela é o resultado da aplicação de diversos métodos. É o produto de uma atividade que faz com que as habilidades, interesses e atitudes possam convergir em direção à meta desejada. O estado de ser coordenado é aquele em que as pessoas e os recursos materiais estão sendo mesclados em uma ação consistente e harmoniosa para uma finalidade comum. O tamanho e a especialização é que tornam necessária a atividade de coordenação.

Na administração, o controle é uma das forças vinculativas. Ele é representado por técnicas cuja finalidade é determinar se os programas estão sendo executados e se os objetivos estão sendo alcançados. O conceito é teleológico.

Capítulo III – Trabalho do *staff*

Esta dissertação é uma análise da atividade de coordenação e controle executada em uma situação específica, principalmente em nível gerencial. Obviamente, uma compreensão da natureza da atividade do *staff* e seus problemas torna-se um pré-requisito.

I. Natureza do trabalho do staff

Este assunto tem sido reconhecido como um dos mais controvertidos na teoria da administração. Muito já tem sido escrito sobre o assunto, porém sem chegar a conclusões definitivas. Escritos recentes indicaram de forma conclusiva a falta de consistência dos conceitos tradicionais nesta área, lançando luz sobre a questão, porém ainda há muito para se explicar. Em termos gerais, essas iniciativas mais recentes são resultado de novas interpretações do comportamento individual e do grupo, com base na análise psicológica e sociológica. Ideias mais antigas e profundamente enraizadas estão mudando à luz dessa análise mais abrangente.

É importante para o desenvolvimento deste trabalho que os pensamentos do autor sobre a questão da atividade do *staff* fiquem bem claros. O material a seguir não busca resolver as áreas problemáticas da atividade do *staff*; ele é apresentado apenas para que o leitor tenha um entendimento claro da utilização do termo "*staff*" pelo autor. O primeiro passo para isto é uma apresentação das principais interpretações da atividade do *staff*, segundo as autoridades na Ciência da Administração.

Henry Fayol

Numa palestra antes do Segundo Congresso Internacional de Ciências da Administração em Bruxelas, em 1923, Fayol apresentou suas considerações sobre o papel do *staff*. Sua linha de raciocínio mais ampla foi a mesma que foi repetida durante anos por vários estudiosos da administração. Para que as chefias dos grandes empreendimentos possam de fato comandar, controlar e planejar, elas precisam se liberar do trabalho mais detalhado, ou seja, correspondências, entrevistas e conferências. Essas tarefas devem ser delegadas a um grupo de subordinados que tenham autoridade, competência e tempo. Esse grupo – o *staff de Gerência* – age assim "como um tipo de extensão da personalidade do gerente, para ajudá-lo a realizar suas tarefas"[225].

William F. Willoughby

Em 1927, em seus *Princípios da Administração Pública*, Willoughby referiu-se às principais funções do chefe de um serviço como dirigir, supervisionar e controlar. Para desempenhar essas funções de forma eficiente, particularmente a função de dar ordens, o chefe de um serviço precisa ter informações. O tamanho e a complexidade de determinados serviços, no entanto, tornam impossível ao chefe coletar todas as informações necessárias diretamente. Assim, ele precisa confiar nas recomendações de pessoal especializado, além de seus subordinados diretos, que estão responsáveis diretamente pelo desempenho do trabalho. Por diversas razões, existe uma necessidade de uma unidade de organização especial, chamada agência de *staff*, cuja única função

> [...] deve ser manter-se em contato com a organização, métodos, necessidades e problemas do serviço como um todo, fazer as pesquisas necessárias a fim de coletar os fatos sobre os quais se basearão as decisões fundamentais sobre políticas e procedimentos, e atuar como consultor técnico ou adjunto do chefe do serviço[226].

A ênfase colocada por Willoughby na *atividade de levantamento de fatos* como uma necessidade básica em nível de políticas e de processos de tomada de decisão merece destaque. No entanto, talvez o ponto mais importante reforçado por Willoughby tenha sido a identificação da natureza da atividade realizada por essas agências. Essa atividade tem, ou deveria ter, o caráter exclusivamente de *pesquisa, consultoria* e *assessoria*. A agência não possui poderes para dar ordens.

---

225 33 FAYOL, Henry, "A Teoria da Administração no Estado", em *Documentos sobre a Ciência da Administração*, *op. cit.*, p. 104.

226 WILLOUGHBY, W. F., *Princípios da Administração Pública*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1927, p. 144.

> No momento em que esse tipo de autoridade é conferido, ou exercido por eles, o resultado será a divisão de autoridade e de responsabilidade. O princípio é de importância fundamental e deve ser claramente enfatizado aqui, já que, infelizmente, ele muitas vezes não é considerado na prática e, sempre que isto acontece, os resultados são negativos[227].

Em sua obra clássica, *Princípios da Administração Pública*, Willoughby desenvolve em detalhe uma distinção entre as atividades *primárias* ou *funcionais* e as atividades *institucionais* ou de *housekeeping* do governo. A atividade primária ou funcional corresponde àquilo que se denomina hoje *atividade operacional* ou *de linha*. A atividade institucional ou de *housekeeping* é aquela que apoia a existência de uma atividade primária ou funcional: estabelecer e operacionalizar um sistema de recrutamento, compensação e controle geral de seu pessoal; realizar a atividade relativa a contratação, compras, inspeção e armazenamento de materiais; manter as contas e preparar relatórios, e assim por diante.

Resumindo, Willoughby criou três tipos de atividades dentro de uma organização: a) *primária ou funcional* (desempenho real para atingir os alvos do serviço); b) *institucional* ou *housekeeping* (ferramenta com a qual o serviço administrativo poderá elaborar orçamentos, fazer a administração de pessoal etc.); e c) *staff* (assessoria ou auxílio ao chefe do serviço por meio do exercício de funções relacionadas ao serviço como um todo: pesquisa e planejamento).

A distinção fica aberta a críticas. Trata-se, no entanto, da expressão de um pensamento pioneiro, tendo sido o ponto de partida para grande parte do que tem sido escrito sobre o assunto.

James Mooney

Mooney se recusa a aceitar esta distinção entre linha de comando e assessoria como uma evolução do formato militar. Segundo ele, é verdade que os termos "*line*" e "*staff*" têm origem militar. No entanto, os princípios que subjazem a esta terminologia "são tão antigos quanto a própria organização humana"[228]. Em cada forma de organização, duas funções são executadas: a função de *autoridade* ou *comando*, que, por sinal, é o supremo poder de coordenação, e a função de *assessoria* ou *consultoria*. A última também pode ser chamada de *serviço* ou *conhecimento*.

---

227 *Ibid.*, p. 144.

228 MOONEY, James. "Os Princípios da Organização", In*: Documentos sobre a Ciência da Administração*, *op. cit.*, p. 95.

Mooney sentia que a distinção entre "*line*" e "*staff*" poderia ser compreendida apenas à luz da segunda distinção que reconhece a existência de coordenação *perpendicular* e *horizontal*. A coordenação horizontal não opera por meio da autoridade e da função de comando, mas por intermédio do serviço do conhecimento[229]. Esse serviço de conhecimento, também chamado de *serviço de staff*, pode assumir três formas diferentes: a) *informativa*, quando se refere apenas ao fornecimento de elementos necessários para a estrutura de decisões pela autoridade; b) *consultoria*, quando são feitas recomendações com base nas informações; c) *supervisão*, quando as fases anteriores tornam-se operacionais em toda a organização. Nessa última fase, o serviço do *staff* de fato desempenha a função de coordenar horizontalmente as iniciativas organizadas. Sendo assim, apenas nas fases informativa e de consultoria, os serviços prestados pelo *staff* tornam-se "uma extensão da personalidade do executivo – mais ouvidos, mais olhos e mais mãos para ajudá-lo na formulação de suas políticas"[230].

O *staff* assessora e a linha de comando dirige. Na fase de assessoria, no entanto, o *staff* exerce uma autoridade própria, como qualquer outra autoridade, porém sem direito a comandar. Basicamente, a linha de comando representa a autoridade humana, enquanto a assessoria representa a autoridade das ideias[231].

Organização não é uma "via de mão dupla". Cada função do *staff* precisa depender e se engajar com a linha de comando. De acordo com Mooney, a assessoria é algo que pode ser utilizado para apoiar, mas sem autoridade de decisão ou iniciativa. Portanto, a diferença entre *staff* e linha de comando

> [...] não é a diferença entre pensar e fazer, já que essas duas faculdades encontram-se presentes em todas as atividades. O termo *staff* é estritamente um termo da organização formal para distinguir a função de consultoria do Direito escalar de comando[232].

Portanto, Mooney expressou dois pontos principais. Primeiro, a atividade do *staff* é de coordenação (coordenação horizontal) e possui uma natureza consultiva. No entanto, algumas vezes ela expressa autoridade, porém meramente a autoridade das ideias, ou seja, uma autoridade que nem decide nem dá início. Em segundo lugar, a organização é uma unidade em que o trabalho do *staff* precisa estar alinhado à linha de comando em uma relação de dependência.

---

229 *Ibid.*

230 *Ibid.*, p. 96

231 MOONEY, James e REILEY, Alan C., *Os Princípios da Organização*, Nova Iorque e Londres, Harper and Brothers Publishers, 1939, p. 34.

232 *Ibid.*, p. 36.

L. Urwick

Um dos méritos dos escritos de Urwick nesta área é a iniciativa sistemática de lançar luz sobre os vários conceitos de *staff*.

Inicialmente, ele apontou que o sentido funcional ligado ao *cargo do staff* não está suscetível a ser universalizado. Somente no campo da administração de empresas, os escritores tiveram amplas divergências em suas concepções, embora, em termos gerais, a concepção de Taylor tenha prevalecido, ou seja, "qualquer função especializada pode aparentemente tornar-se uma função de *staff*"[233]. Quanto à relação entre os cargos, grande parte dos estudiosos da organização industrial enfatizaram o conceito bem conhecido: a relação do *staff* com os demais cargos é de assessoria. A autoridade de ideias de Mooney foi exceção.

Em sua análise, Urwick demonstrou que a literatura sobre a gestão industrial levou à conclusão de que o chamado oficial de *staff* não é responsável pela função de coordenação:

> Nenhuma parte da carga de coordenação do executivo é removida dos ombros de um chefe simplesmente por receber assessoria, além daquela que ele deve buscar de seus principais subordinados em qualquer circunstância[234].

Resumindo, *staff* não tem um sentido uniforme na administração privada; existem diversas conotações ligadas ao termo.

Na terminologia militar, em seu sentido mais amplo, *staff* indica os comandos e serviços especializados. No sentido mais estreito, *staff* ou "*general staff*" refere-se aos oficiais "que auxiliam o comandante na execução de suas funções de comando. Esses dois grupos – os comandos e serviços especiais e o próprio *staff* – possuem funções e relações totalmente diferentes na organização do exército"[235].

No exército dos Estados Unidos, esses dois grupos são chamados *staff* técnico e *staff administrativo*, e *general staff*. Já no exército britânico, existem dois grupos altamente especializados: as *forças de combate* com suas armas técnicas e os *serviços*. Os últimos são especializados em funções administrativas, como suprimentos e transporte, funções médicas etc. Tanto as forças de combate como os serviços são comandados e administrados pelo comandante e seu *staff*. Esse *staff* é composto de oficiais que "auxiliam o comandante na execução de suas funções de comando". Esse *staff* coordenava todas as armas e serviços.

---

233 URWICK, L., "Organização como um Problema Técnico", *In: Documentos sobre a Ciência da Administração*, *op. cit.*, p. 58.

234 *Ibid.*, p. 60.

235 *Ibid.*, p. 61.

Para enfatizar este ponto, Urwick citou a breve afirmação que se segue dos Regulamentos do *Serviço de Campo* britânico: "O principal objeto da organização do *staff* deve ser assegurar a coordenação suave e eficiente das iniciativas entre todas as partes do comando"[236]. Na linguagem militar, obviamente, o *staff* possui uma função de coordenação. Urwick resumiu com propriedade a função do oficial de *staff* de um comandante:

> Assim, pode-se dizer que, embora não comande ninguém, ele auxilia o comandante no comando de todos; embora não forneça nada além de informações, ele providencia tudo para que as forças de combate e os serviços, cuja função é "executar", possam estar preparadas para fazê-lo com o máximo de unidade e o mínimo de atrito[237].

Por que é tão difícil para os administradores civis entenderem este princípio de *staff*? Urwick acreditava ser porque eles não conseguem entender coordenação sem a ideia de comando e controle e porque não conseguem entender que o comandante mantém "sua plena responsabilidade e autoridade, ao mesmo tempo em que delega grande parte do trabalho de administração"[238].

Luther Gulick

Gulick resumiu e enfatizou as conclusões de Urwick, de Cleveland e de Mooney. A equipe de *staff* devota seu tempo exclusivamente para as funções de conhecimento, raciocínio e planejamento. A linha é sinônimo da função fazer. A equipe de *staff* também faz alguma coisa, mas,

> [...]não emitem comandos, eles não assumem responsabilidade pelo trabalho. Tudo o que eles sugerem é encaminhado para cima, e não para baixo, sendo executado (caso realmente seja) sob a responsabilidade e a direção de um oficial da linha de comando[239].

O diretor do orçamento, o agente de compras, o controlador e o secretário de relações públicas são oficiais da linha de comando, já que exercem funções de direção e controle. A centralização da atividade realizada por eles não tem nada a ver com a teoria de *staff*.

Leonard White

White estabeleceu uma clara distinção entre *assessoria de staff* e *assessoria auxiliar*. A delegação é a preocupação básica do chefe de qualquer grande organização. As chamadas funções

---

236 *Ibid.*, p. 62.

237 *Ibid.*, p. 63.

238 *Ibid.*

239 GULICK, Luther. "A Teoria da Organização", *In: Documentos sobre a Ciência da Administração*, *op. cit.* p. 31.

operacionais representam uma delegação primária do real desempenho de suas funções para os departamentos e assessorias principais. As responsabilidades gerais de gestão e direção, que estão preocupadas com políticas, problemas de organização e coordenação, finanças, pessoal e relações públicas, não podem ser delegadas. No entanto, um diretor executivo precisa de ajuda para tomar essas decisões. Essa ajuda é dada pelo *oficial do staff* ou *assessoria de staff*. Ela envolve investigação, planejamento e trabalho de assessoria, na forma de consultoria, estudo prévio dos dados relativos às questões que exigem tomada de decisão, coleta de documentos e informações, planejamento da ação e comunicar e interpretar as ordens aos subordinados imediatos do chefe do Executivo. Não envolve qualquer poder ou autoridade independente. A função do *staff* depende da complexidade dos problemas e do tamanho da organização.

A *assessoria auxiliar* existe porque hoje nenhuma assessoria administrativa pode continuar sendo uma unidade autônoma e independente. No passado, funções como contabilidade de contas, verbas, compras de suprimentos e equipamentos, contratação e demissão de funcionários etc. eram geralmente realizadas pelos oficiais da linha de comando. Com o aumento das atividades e o processo da especialização, no entanto, essas funções foram organizadas como departamentos ou unidades separadas. Assim as assessorias auxiliares ou unidades auxiliares foram estabelecidas para executar atividades que possuem as características básicas de serem comuns a todas ou à maioria das assessorias da linha de comando: orçamento, contabilidade, pessoal e compras. Cada uma delas é "um gabinete separado, de finalidade única, especializado", com a função de "realizar uma atividade comum que permita às assessorias das linhas de comando se manterem como organizações de trabalho"[240].

> No entanto, elas não são as assessorias primárias da administração ou governo. Elas existem para servir e, dentro dos limites, controlar as assessorias primárias; elas não prestam serviços ou aplicam a regulamentação para o público; elas são subsidiárias dos grandes departamentos que são os principais veículos da implementação das políticas públicas[241].

John Pfiffner

A análise de Pfiffner desta questão foi abrangente e concisa. Ela mostrou as dificuldades apresentadas pelo problema, as inconsistências da terminologia e as iniciativas de racionalização nessa área.

---

240 WHITE, *op. cit.*, p. 69.

241 *Ibid.*, p. 69.

O trabalho do *staff* é uma atividade que está presente necessariamente em uma grande organização, na forma de planejamento, coordenação e controle. Esse tipo de trabalho facilita ou torna possível a execução das "tarefas produtivas essenciais".

Existem três tipos de trabalho do *staff*: *staff geral*, *staff* técnico e *staff auxiliar*. O trabalho do *staff* geral é aquele que assiste ou ajuda o chefe, em termos principalmente de planejamento e formulação de políticas. Obviamente, esta definição engloba o trabalho de assessoria realizado pelos chefes de departamento, quando eles são chamados a deliberar sobre questões de políticas. O trabalho do *staff* técnico possui uma natureza especializada, como acontece com o Departamento de Segurança numa fábrica. Consultoria, treinamento, assessoria, padronização e inspeção são os ingredientes básicos desse tipo de atividade. Com relação ao *staff* técnico, Pfiffner afirma:

> [...] eles não têm autoridade para dar ordens aos funcionários da produção, porém se eles tiverem uma conduta adequada, sua palavra e presença demonstram de fato uma certa autoridade. Eles têm a autoridade do conhecimento especializado e o respeito pessoal que eles exigem[242].

O *staff* auxiliar, que provavelmente deveria ser denominado *serviços auxiliares*, inclui pessoal, finanças, suprimentos, engenharia industrial ou análise administrativa. Esse trabalho atende à mão de obra direta ou às atividades programáticas e, em diversas situações, tem caráter de autoridade. A necessidade de consistência em relação ao conceito do *staff* de consultoria geralmente leva à sensação de que o chefe do programa é aquele que toma as decisões. No entanto, existem diversas situações em que isto é puramente uma racionalização e não a realidade.

Em suas considerações, Pfiffner destaca a alta capacidade intelectual e o treinamento especializado exigidos para o exercício do trabalho do *staff*, deixando claro que "o trabalho do *staff* é bem-sucedido mediante a cooperação amistosa com a linha de comando"[243].

Herbert Simon

No sistema de H. Simon, as *organizações unitárias*, "aquelas que são organizadas em torno de um programa que tenha significado social", correspondem às *unidades de linha*. Tanto as *unidades auxiliares* como as *unidades de staff* são chamadas então de "unidades superiores"[244].

---

242 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 185.

243 *Ibid.*, p. 186.

244 SIMON, Herbert., SMITHBURG, Donald W. e THOMPSON, Victor, *Administração Pública, Nova Iorque,* Alfred A. Knopf, 1950, p. 281.

Simon afirmou que as crenças sobre a natureza das unidades auxiliar e de *staff*, na teoria tradicional, são falsas. Autoridade é "a habilidade de produzir obediência". Assim, fica claro que as unidades superiores exercem autoridade. "Elas controlam e comandam"[245].

Outra crença normalmente debatida não é consistente. Segundo ela, as unidades de *staff* "estão mais próximas do executivo do que as unidades de linha". Nesse caso, o *staff* seria uma extensão da personalidade do chefe. Simon explica que essa situação poderia ser identificada em uma circunstância específica, porém não está necessariamente implícita no conceito de *staff*.

As crenças sobre o *staff* – como essa da unidade de comando – são mitos. Usando esses mitos, busca-se uma explicação para situações que não se adaptam à realidade.

Simon sugeriu que os contatos entre a linha e as unidades superiores resultam no crescimento de *unidades de contrapartida* dentro das próprias organizações unitárias. Esses elementos adicionais, como o nome indica, "representam a mesma especialização das unidades superiores, mas em nível organizacional inferior"[246].

Resumindo, existem três tipos de unidades organizacionais que são sempre encontradas em organizações de grande escala: a *organização unitária*, com metas diferenciadas do ponto de vista de seu significado social; as *unidades superiores*, que reduzem a autocontenção das organizações unitárias, e as *unidades de contrapartida*, que servem de pontos de contato entre as unidades da linha de comando e as unidades superiores.

Avaliação geral

A partir do ponto de vista organizacional, qualquer grande instituição é subdividida em *unidades de linha* ou *unitárias* e *unidades superiores*. Essa subdivisão é produto da delegação, ou, em outras palavras, resultado do tamanho, complexidade e especialização. Essas subdivisões recebem responsabilidade por atividades como: planejamento, pesquisa, controle, coordenação e também pelo atendimento à linha de serviços comuns (pessoal, finanças, suprimentos, engenharia industrial etc.). As atividades mencionadas acima estão presentes em qualquer organização, e nas grandes instituições elas se tornam necessariamente segregadas.

Que termos podem ser usados para denotar essas divisões segregadas de uma organização? O trabalho do *staff* é aceitável, desde que se tenha em mente que:

---

245 *Ibid.*, p. 284.

246 *Ibid.*, p. 291.

a. A atividade executada nas unidades superiores não tem necessariamente a natureza de consultoria. Ela inclui assessoria, como também controle e serviços de coordenação.

b. Para entender os cargos do *staff* e a natureza da atividade que eles realizam, é necessário analisar e reformular os conceitos de *autoridade*, *comando* e *controle*. As escolas psicológica e sociológica da Administração indicam a necessidade dessa análise. Na verdade, o conceito de autoridade plural e dispersa tem tido um impacto tremendo sobre toda essa questão.

c. Para se chegar a uma interpretação consistente, deve-se admitir que a maioria das atividades realizadas nas unidades superiores expressa uma redução na autocontenção das unidades da linha de comando. Isto é necessário para uma compreensão realista entre a linha de comando e o *staff*.

d. A distinção entre o *staff* geral e o *staff* auxiliar é aceitável. Embora essa distinção não se baseie na teoria do *staff* como extensão da personalidade do chefe do executivo, é válido afirmar que existe um tipo de trabalho de *staff* envolvido no auxílio direto ao chefe, sob determinadas formas de planejamento ou formulação de políticas. Os serviços auxiliares são, na verdade, ligados principalmente aos interesses comuns das unidades da linha de comando. Deve-se enfatizar mais uma vez que a assistência dada pelo *staff* não tem necessariamente uma natureza puramente de consultoria.

II. Problemas

Parece conveniente agora considerar alguns dos problemas essenciais que partem da relação entre o pessoal da linha de comando e o *staff*. De acordo com a análise anterior, o problema diz respeito a todos os que estão envolvidos nas unidades superiores.

1. Onde deve estar a ênfase principal?

Estabelecer uma organização equilibrada do ponto de vista da ênfase no *staff* ou no pessoal da linha de comando é uma das tarefas mais difíceis na administração. Obviamente, isto depende em grande parte da habilidade pessoal do chefe do serviço. Planejamento e pesquisa são, sem sombra de dúvida, questões de vital importância, mas os executivos devem ter cuidado para não dar ênfase exagerada ao trabalho do *staff*, negligenciando o potencial do pessoal da linha de comando. Tanto as funções de linha quanto de *staff* são partes essenciais do todo. Não há regra quanto à participação de cada uma no processo total. Uma ênfase excessiva sobre qualquer uma função, entretanto, pode prejudicar a operação do todo.

2. Quem deve ficar responsável pela coordenação e controle?

Existem diversos graus de planejamento, coordenação e controle. Como os escalões mais elevados, esses processos ganham características de síntese expressas em termos dos objetivos gerais da organização. No alto, planejamento, coordenação e controle são as tarefas essenciais do executivo.

Alguns estudiosos afirmam enfaticamente que "uma administração sólida exige que, na medida do possível, a responsabilidade pela coordenação e planejamento seja colocada na linha operacional"[247]. Na verdade, esse processo de descentralização hoje é considerado essencial. A descentralização não está em conflito com o pensamento frequente de que planejamento, coordenação e controle sejam funções executivas. Os dois conceitos são facilmente reconciliáveis quando se lembra que as funções de planejamento, coordenação e controle devem ser realizadas em todos os níveis. Em nível executivo e gerencial, a ampla perspectiva necessária para a correta execução das funções frequentemente exige assistência do *staff*.

3. Quem deve integrar a equipe de especialistas?

Os estudiosos da Administração têm refletido muito sobre a tendência separatista dos especialistas que buscam, de forma consciente ou inconsciente, formar grupos autônomos. Como já foi enfatizado, o *staff* generalista tem a importante responsabilidade de superar os problemas criados pelo tamanho e pela especialização. Essa tendência separatista representa esse tipo de problema.

4. Tensões

As tensões inerentes à especialização hierárquica, nas palavras de Pfiffner, "surgem do conflito entre *staff* e linha de comando, praticidade versus teoria, maturidade versus juventude, reformas versus conservadorismo, e mensalistas versus horistas" (Pfiffner and Presthus, *op. cit.*, p. 201)[248].

Em um certo grau, essas tensões são inevitáveis em qualquer forma de organização. O pessoal da linha de comando e o *staff* constroem suas próprias crenças e estereótipos e reage com base em seus valores individuais. As distinções sociais, as diferenças de formação intelectual, a luta por segurança e equilíbrio, a busca pela mudança, as diferenças de idade e treinamento, a atitude defensiva espontânea, a inadequação do treinamento em relações

247 DIMOCK e Dimock, op. cit., p. 287.

248 N.E.: referência não citada na tradução e presente no original em inglês.

humanas, a ênfase excessiva em certas áreas de atividades de *staff* e de linha de comando, a concentração de poderes e outras coisas do tipo são alguns dos fatores que frequentemente causam tensões.

Esse problema de relacionamentos é vital. Na verdade, "a administração é primordialmente uma questão de relacionamentos e de fazer com que diversos componentes se fundam de modo efetivo para a realização coletiva"[249]. Learned, Ulrich e Booz já disseram com propriedade que "um dos testes mais cruciais da habilidade administrativa do executivo está [n]a maneira como ele utiliza a ajuda do *staff*"[250].

O modelo de liderança deve oferecer os meios de se alcançar um entendimento entre o pessoal da linha de comando e o *staff*, fazendo com que trabalhem juntos em mútua harmonia.

5. Autoridade funcional

O princípio tradicional de unidade de comando concebeu a autoridade unificada nas mãos dos supervisores. Essa unificação significava que os supervisores constituíam a fonte de toda a autoridade imediata. Os padrões estabelecidos pelo *staff* deveriam ser observados, mas a teoria ortodoxa da organização ainda defendia que o princípio da autoridade da linha de comando não deveria ser quebrado. Em outras palavras, ela pressupunha que os padrões funcionais são estabelecidos em nome do comandante da linha.

A existência de tipos de controle funcional diferentes é uma das questões básicas na Administração, especialmente no estudo da centralização e da descentralização. Em uma grande organização, a supervisão dupla é um fato inquestionável, ou seja, a supervisão realizada pelo pessoal diretamente ligado à linha de comando, juntamente com a supervisão funcional. A última significa direção, controle e autoridade exercida por pessoal especializado. Nessas circunstâncias, "funcional" significa especialização. Em contraste com o conceito de unidade de comando, Frederick W. Taylor e seus associados criaram um tipo de organização funcional – em outras palavras, um tipo de "*staff* puro". Nesse tipo funcional de organização, de acordo com John F. Mee,

> [...] o princípio de responsabilidade para com um único supervisor (ou pelo menos um número mínimo de supervisores) deu lugar ao conceito de prestação de contas a múltiplos superiores – a prestação de contas em qualquer situação dependendo da função ou tarefa específica. Assim, enquanto no sistema de linha de comando o trabalhador recebia ordens e prestava contas a um único superior – seu encarregado

249 DIMOCK e DIMOCK, *op. cit.*, p. 284.

250 LEARNED *et al.*, *op. cit.*, p. 155.

> – de acordo com o modelo funcional, ele deveria reportar-se a diversos encarregados, cada um deles ligado a algum aspecto da função desempenhada pelo trabalhador[251].

Herbert Simon e associados apoiam plenamente a dupla supervisão:

> A unidade de comando, na verdade, é violada em todas as organizações. Devido a esse fato, grande parte das organizações reconhece explicitamente a legitimidade da autoridade exercida por meio dos canais "funcionais", em seus planos formais, como também a autoridade exercida por intermédio dos canais hierárquicos. Às vezes, a autoridade funcional é "conciliada" à unidade de comando por alguma afirmação de que os especialistas funcionais não dão ordens, mas seus conselhos não podem ser simplesmente desconsiderados[252].

A afirmação de Simon expressa o que pode ser considerado como tendência mais recente. Na verdade, a dupla supervisão é aprovada por diversos estudiosos hoje em dia. Deve-se destacar que busca-se um equilíbrio em que função e linhas possam dar a melhor contribuição possível à organização, trabalhando de forma harmoniosa. Resumindo, a autoridade funcional e a linha de comando não são necessariamente incompatíveis.

Pfiffner sugeriu que

> [...] uma boa organização reconhece os interesses funcionais sem abandonar a supremacia essencial da linha de comando. Isso exige um esquema onde as relações são espontâneas e mútuas, e não artificiais, e onde o trabalho em equipe impede o surgimento de problemas ligados a prerrogativas[253].

III. Resumo

O pensamento do autor sobre a natureza do trabalho do *staff* foi expresso de forma bastante sucinta. Os próximos capítulos vão trazer mais comentários sobre o assunto.

A variedade de opiniões e problemas nesta área indica a complexidade envolvida. No entanto, não é preciso mais do que uma simples generalização para se entender o trabalho do *staff* no controle e na coordenação. Além das generalizações já apresentadas neste capítulo, deve-se acrescentar o seguinte:

a. Qualquer atividade organizada é subdividida em atividades essenciais e atividades complementares. Um ponto de distinção entre elas parece ser sua proximidade em relação às metas finais da organização. As atividades tornam-se essenciais

---

251 MEE, John F., editor, *Manual de Pessoal*, Nova Iorque, The Ronald Press Company, 1952, p. 71.

252 SIMON *et al.*, *op. cit.*, p. 215.

253 PFIFFNER e PRESTHUS, op. cit., p. 200.

quando estão mais próximas ao alcance final dessas metas. Nesse estágio, a atividade é a soma das metas convergentes que já foram atingidas.

b. A função complementar ou do *staff* não possui um conteúdo universal. Sua natureza intrínseca varia devido às diferentes estruturas organizacionais e devido às personalidades diferentes dentro da organização.

c. Este estudo irá tratar frequentemente da atividade complementar realizada ao redor do chefe do executivo e também das finalidades básicas das unidades segregadas (gestão administrativa, pessoal, finanças, suprimentos etc.).

Capítulo IV – Liderança e fatores organizacionais

No capítulo introdutório foi dito que o objetivo desta dissertação era estudar os processos básicos de controle e coordenação na administração da cidade de San Diego.

No segundo capítulo, foi feita uma tentativa de se estabelecer o conceito de coordenação e controle. No terceiro, nosso alvo foi identificar os conceitos básicos da literatura sobre o trabalho do *staff*, já que um dos pressupostos foi que a coordenação e o controle são as principais funções do *staff*.

Agora, após identificar os principais ingredientes que serão tratados aqui, a intenção do autor é analisar uma situação específica, ou seja, a administração da cidade de San Diego do ponto de vista de controle e coordenação. A lógica exige que o estudo comece com a chamada área gerencial, onde a figura dominante ou central é o chefe do executivo. A atividade principal desse executivo é a *liderança*. Obviamente, a função do *staff* será incluída, especialmente aquela desempenhada pelos assistentes pessoais do gerente da cidade.

As áreas abordadas neste capítulo e nos próximos são tão amplas e variadas que o material deve se limitar ao que for básico para a compreensão do que sejam controle e coordenação.

I. Liderança

Liderança é um conceito quase impossível de se definir. É fácil senti-la, porém difícil defini-la.

Será que a simples presença de fatores como planejamento, organização, pessoal e finanças assegura a *harmonia* administrativa e garante que os *objetivos sejam alcançados*? Naturalmente a resposta é negativa. No entanto, existe o processo de síntese e sincronização desses elementos. O conhecimento do processo basicamente equivale à habilidade de energizar e motivar o elemento humano na organização para que alcance suas metas.

O elemento central dessa atividade é um conhecimento da natureza humana, das aspirações dos indivíduos e dos participantes do grupo. Resumindo, é a atitude com a qual o administrador consegue ganhar o apoio de seus subordinados e, mais que isto, energizar sua inteligência e seus esforços rumo aos objetivos. Essa atitude é liderança. Marshall E. Dimock e Gladys O. Dimock afirmaram que a liderança

> [...] pode ser definida simplesmente como todos os meios pelos quais os indivíduos são motivados para atingir as metas do grupo. No sentido em que é usado aqui, liderança não significa simplesmente cargo; significa também, e essencialmente, a energização das bases pelos superiores da organização a fim de alcançar os objetivos do empreendimento. Como tal, liderança é quase tão abrangente quanto a própria administração[254].

A liderança é exercida de forma mais clara no nível mais elevado ou no nível executivo. Deve-se ter em mente, no entanto, que energizar e motivar as pessoas deve fazer parte de toda a rede da administração, já que trata-se do ambiente em que a organização funciona. Liderança possui um sentido mais estreito quando se transforma em "uma função aplicada de modo prático à direção do trabalho em todos os níveis"[255]. Nesse caso, liderança é chamada de *supervisão*.

Como esse conceito de liderança se aplica à administração na cidade de San Diego?

As descobertas deste estudo com relação à liderança podem ser destacadas da seguinte forma: a) basicamente informal; b) focada principalmente na coordenação; c) apoiada por uma iniciativa consciente e permanente para desenvolver habilidades e iniciativas dos subordinados, por meio de um processo definido de delegação de autoridade e responsabilidade; d) firmemente enraizada na suposição de que os sistemas de controle, não importa quão elaborados sejam eles, vão ruir se não forem baseados em *treinamento* e *integridade*; e) convencida de que o supervisor desempenha um papel definido no processo de promover a aceitação das metas e a participação de todos os níveis da organização; f) convencida de que autoridade no sentido tradicional ou institucional precisa ser complementada pela chamada abordagem das relações humanas; e g) finalmente, convencida de que as políticas devem ser a expressão de um "processo contínuo, cumulativo e coletivo", usando a síntese expressa de forma tão apropriada pelos professores Pfiffner e Presthus[256].

---

254 DIMOCK e DIMOCK, *op. cit.*, p. 231.

255 *Ibid.*, p. 238.

256 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 73.

II. O papel dos fatores organizacionais no processo de liderança

Organização formal e informal

Antes de discutir a contribuição dos fatores organizacionais no processo de liderança na administração de San Diego, uma palavra sobre a organização formal e informal.

Organização é tanto estrutura quanto relações humanas[257]. Esta afirmação de Marshall Dimock mostra ambos os lados da organização. O primeiro – formal, oficial e autoritário – enfatiza uma estrutura e um sistema lógico de relacionamentos, com base em linhas rígidas, princípios e papeis hierárquicos. A estrutura, os procedimentos e a formalização podem ser os ingredientes desse tipo de organização. Trata-se de um conceito mecanístico.

A organização informal é aquela que, invariavelmente, surge dentro de qualquer estrutura, especialmente as maiores, não sendo suscetível a ser apresentada nos gráficos. É uma estruturação social criada por "aquela criatura problemática que está sempre atrapalhando e perturbando a harmonia e a simetria da teoria organizacional"[258], nos termos de John Pfiffner e Vance Presthus. A organização informal é formada de sentimentos, crenças, tradições, tornando-se assim uma área de preocupação para os psicólogos e os sociólogos. A tarefa essencial do administrador é tomar conhecimento do fator relações humanas na administração e fazer dele uma fonte de poder para a realização das metas da organização.

Em que grau os elementos formais são válidos e eficazes na organização? Esta é uma questão fascinante sobre a qual muito pouco tem sido escrito. Pfiffner, da Universidade de Southern California, realizou uma intensa pesquisa a fim de estabelecer a importância da estrutura, dos procedimentos e da formalização para a eficácia da organização. Com seu tremendo foco nas relações humanas dentro das instituições, os estudos de Pfiffner tiveram particular relevância. Na verdade, um sentimento geral indica que os elementos formais desempenham um papel mais importante do que se imagina hoje em dia. Determinar o grau dessa importância é um desafio para os estudiosos dessa área.

Em sua obra *Administração Pública*, Pfiffner e Presthus desenvolvem algumas observações preliminares e valiosas sobre as organizações formais e informais[259]: 1) as organizações formais e informais podem ou não ser idênticas; 2) uma organização informal pode ou não ser subversiva no sentido em que resiste e busca frustrar os objetivos de gestão; 3) sendo ine-

---

257 DIMOCK e DIMOCK, *op. cit.*, p. 104.

258 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 151.

259 *Ibid.*, p. 152.

vitáveis os aspectos informais da organização, a gerência deve tentar utilizá-los para atingir seus objetivos gerenciais; 4) uma instituição gerencial em que os principais contornos de organização formal e informal coincidem é uma instituição saudável e feliz.

As descobertas de Pfiffner no Capítulo VIII de sua obra *Organização, Ciência da Hierarquia* podem ser resumidas da seguinte forma: a) a dicotomia das organizações formais-informais parece simplificar demais um problema bastante complexo; b) de acordo com a maioria dos autores, "formal" significa, ou parece significar "por escrito"; c) a legitimidade, geralmente expressa por escrito, parece ser um fator essencial para a formalização. Estudos antropológicos já demonstraram que as tribos africanas mais inclinadas à formalização desenvolveram uma legislação e procedimentos legais; d) os ingredientes no fenômeno da organização informal são questões preocupantes para a Sociologia, a Psicologia social e a Antropologia: costumes, hábitos, folclore, ideais etc.; e) parece que o fenômeno da organização informal complementa de forma efetiva a organização formal; f) parece que uma organização saudável gosta de ser formal; g) tanto a teoria formal como a informal na organização são importantes e devem se harmonizar[260].

Nesta dissertação, será feita uma tentativa de identificar a importância relativa ligada aos conceitos formal e informal. No entanto, pode-se dizer antecipadamente que a administração da cidade de San Diego segue uma abordagem definitivamente informal. Na verdade, o pensamento que prevalece nos níveis gerenciais é que podem-se alcançar ganhos tremendos evitando a formalidade, na medida do possível. Em algumas áreas, entretanto, tem sido reconhecida a necessidade de ênfase na formalização.

Fatores organizacionais

Na administração da cidade de San Diego, a equipe executiva está ciente e enfatiza a importância de um plano organizacional sólido como um fator de liderança. No entanto, acredita-se que a organização, embora favorável em diversos aspectos, poderia melhorar.

Pano de fundo[261]

Desde a sua criação em 1850, a cidade de San Diego já teve três formas de governo diferentes: 1) o Plano-Comissão, com cinco membros eleitos entre a sociedade em geral (1905-

---

260 PFIFFNER, John. *Organização, Ciência da Hierarquia*, Los Angeles, University of Southern California, 1954, mimeo., Cap. VIII.

261 Grande parte dos dados sobre o pano de fundo histórico de San Diego, do ponto de vista administrativo, foi coletada a partir da obra de Harold A. Stone, Don K. Price e Kathryn Stone: *Governo pelo Gerente da Cidade em Nove Cidades*, Chicago, Public Administration Service, 1940.

1915); 2) o plano Prefeito-Conselho Municipal (1915-1931); e 3) o plano Conselho Municipal-Gerente (1932 até os dias de hoje).

No plano Prefeito-Conselho Municipal, o prefeito exercia a função de chefe do executivo do município, além de presidir o Conselho (sem direito a voto). A estrutura administrativa era tal que ficava difícil identificar entre um modelo definido e um ponto de vista teórico. Diversos cargos administrativos eram preenchidos por pessoas nomeadas pelo Conselho Municipal. Em algumas áreas, o prefeito tinha poder de nomear, porém era necessária a aprovação do Conselho a fim de validar essas nomeações.

Em 1928, um comitê de cidadãos nomeado pelo prefeito fez um estudo detalhado da Carta, concluindo que diversos itens estavam obsoletos. Uma nova Carta, introduzindo a forma de governo de Gerente da Cidade, foi então preparada por um grupo de 15 cidadãos idôneos, de acordo com os requisitos legais, porém o eleitorado da cidade a rejeitou. Os registros dizem que alguns grupos de pressão tiveram um papel decisivo para garantir que a Carta fosse rejeitada.

Em 1929, um segundo conselho de cidadãos idôneos foi eleito a fim de redigir uma nova Carta, aprovada pelos eleitores em 1931 e colocada em vigor em 1 de julho de 1932. Diversos interesses especiais estiveram presentes durante a discussão da nova Carta, o que acabou comprometendo a estrutura geral de governo, especialmente do ponto de vista da integração.

Neste sentido, merece menção especial o papel proeminente da Liga da Carta, um movimento iniciado em 1929 pelos que defendiam a forma de governo chamada de Gerente da Cidade. O propósito dessa organização foi apoiar essa forma de governo, evitando que ela fosse mal interpretada pelos membros do Conselho Municipal e pelos administradores. Seu objetivo básico era defender as prerrogativas do gerente. No entanto, depois de 1932, a Câmara ignorou essas prerrogativas. Por essa e por outras razões, as condições de governabilidade se deterioraram e desenvolveu-se uma forte reação na comunidade.

Um Comitê de Convocação dos cidadãos foi organizado a fim de instituir procedimentos convocatórios contra quatro membros do Conselho e o procurador do município. No entanto, foi convocada uma nova eleição em 1935, e todos os candidatos recomendados pelo eleitorado mediante uma organização bastante engajada, a Conferência para Assuntos de Interesse Público, foram eleitos. A escolha dos candidatos por aquela organização e sua incansável luta por um melhor grupo de representantes demonstram aquilo que uma comunidade interessada em seu governo local pode fazerc

Com a eleição nessa chapa de reforma em 1935, teve início uma nova era para o governo da cidade. Hoje San Diego é reconhecida como uma das melhores administrações municipais

do país, graças à contribuição honesta e inteligente da comunidade, de seus representantes e administradores.

Estrutura geral

Uma breve descrição da estrutura geral da administração em San Diego se faz necessária (Figura 1). O gerente da cidade tem seus poderes e responsabilidades claramente estabelecidos na Carta. As qualificações para esse cargo podem ser resumidas da seguinte forma[262]: O gerente é escolhido com base em suas qualificações executivas e administrativas devidamente comprovadas, interpretadas como: 1) uma combinação de experiência e treinamento equivalente à extensa experiência administrativa em planejamento, coordenação e financiamento de diversas atividades; formação universitária; conhecimento abrangente da teoria e da prática da administração; conhecimento da organização e das práticas municipais; 2) habilidade de planejar, dirigir e coordenar um programa de trabalho variado em grande escala; 3) habilidade de planejar e colocar em prática um orçamento equilibrado; 4) habilidade de manter relações públicas efetivas; 5) habilidade de fazer e de manter relações de trabalho efetivas com a comunidade maior, o Conselho Municipal e outras autoridades.

O gerente é escolhido pelo Conselho para um período indefinido, mas pode ser demitido de acordo com a discrição do Conselho Municipal por intermédio do voto de cinco de seus sete membros.

As funções e poderes típicos do gerente da cidade, definidos pelo comitê de funcionalismo municipal, são assim descritos: 1) coloca em prática e administra as disposições da Carta, leis e decretos que governam o município; p2) planeja, coordena e dirige o trabalho dos departamentos da cidade, pode prescrever as regras gerais e regulamentos que julgar necessários ou oportunos para a conduta geral dos departamentos administrativos; 3) reunião com o Conselho Municipal para a determinação das políticas básicas e para prestar contas do trabalho executado; 4) recomenda a legislação e as políticas necessárias ao interesse público, faz recomendações ao Conselho com relação aos assuntos do município que julgar desejáveis; 5) negocia e aplica as disposições dos *franchises* de utilidade pública, contratos, arrendamentos e contratos [sic]; 6) faz convocações para licitações e concede contratos para materiais, equipamentos e serviços; 7) propõe um orçamento anual, assegurando o equilíbrio entre receitas e despesas. Como administrador do orçamento municipal, o gerente ficará responsável por planejar as atividades do governo da cidade e por adaptar essas atividades

262 Comissão do Funcionalismo da Cidade de San Diego, *Especificações de Classe para a Cidade de San Diego*, San Diego, Califórnia, adotada em 2 de julho de 1952, n. p.

aos recursos disponíveis; 8) representa a cidade em diversas reuniões e funções públicas; 9) nomeia e demite chefes de departamentos e oficiais subordinados e funcionários; 10) coordena as atividades gerais do governo municipal junto às agências municipais que não se encontram sob sua supervisão, bem como outras agências governamentais [...].

Para os fins desta dissertação, é importante que a autoridade do gerente da cidade seja claramente delineada:

1. As comissões, os diretores ou chefes dos departamentos administrativos subordinados ao gerente são responsáveis imediatos pela administração eficiente de seus respectivos departamentos.

2. O gerente é responsável perante o Conselho Municipal pela correta administração de todos os assuntos do município que estiverem sob sua responsabilidade e, para esse fim, estará sujeito aos dispositivos da Carta que dizem respeito ao funcionalismo; ele tem autoridade para *nomear* todos os líderes e funcionários administrativos do município que estiverem sob seu controle.

3. O gerente poderá direcionar qualquer departamento ou divisão a realizar trabalhos para qualquer outro departamento ou divisão. A fim de agilizar o trabalho de qualquer departamento, o gerente tem autoridade para transferir funcionários temporariamente de um departamento, a fim de realizarem trabalhos semelhantes em outro departamento. No entanto, ele estará sujeito aos regulamentos do funcionalismo público.

4. As nomeações do chefe de polícia, do chefe do corpo de bombeiros e do tesoureiro estão sujeitas à aprovação do Conselho[263].

5. O poder de transferir funcionários ou dirigir a execução do trabalho não se aplica à polícia ou ao corpo de bombeiros[264].

6. O gerente não tem autoridade de nomeação acima do auditor municipal, dos membros da Comissão de Portos[265] e dos membros da Comissão de Fundos[266].

263 Carta da Cidade de San Diego, Califórnia (Adotada na Eleição Geral de 7 de abril de 1931; edição de 1951), seções 57 e 58.

264 *Ibid.*, seção 28.

265 *Ibid.*, seção 54.

266 73 *Ibid.*, seções 28, 39, 54 e 41.

7. O gerente nomeia apenas dois dos cinco membros da Comissão de Recreação[267].

8. Existe um Comitê de Funcionalismo composto de três membros nomeados pelo prefeito e confirmados pelo Conselho Municipal. Esse Comitê tem um mandato de cinco anos. Um diretor de pessoal nomeado pelo Comitê atua como seu secretário. Ele é quem examina e coordena os exames, sujeito à direção do Comitê. O Comitê de Funcionalismo Público recomenda ao Conselho Municipal todas as regras e emendas para o *governo*, a *supervisão* e o *controle dos serviços classificados*.

As regras do funcionalismo público contêm cláusulas sobre o registro de elegíveis, nomeações, limitações sobre nomeações e transferências, promoções, certificação de folha de pagamento etc. A autoridade responsável nomeia uma das pessoas cujos nomes são certificados pelo diretor de pessoal. O diretor de pessoal estabelece padrões de eficiência e recomenda medidas para a coordenação do trabalho dos vários departamentos a fim de aumentar a eficiência individual, coletiva e departamental. É também tarefa do diretor de pessoal fixar um padrão mínimo de conduta e eficiência para cada nível e tomar medidas quando a conduta e eficiência do oficial ou funcionário está abaixo do padrão mínimo. Qualquer pessoa poderá procurar o diretor de pessoal e emitir boletins por escrito notificando casos de má conduta ou ineficiência de qualquer oficial ou funcionário do serviço classificado.

A seção 136 da Carta é bastante clara com relação aos poderes do diretor de pessoal: sua responsabilidade é supervisionar a execução das disposições sobre o funcionalismo público e todas as pessoas engajadas em serviços municipais devem cumprir essas regras e auxiliar para que sejam cumpridas.

9. O chefe de polícia e o chefe do corpo de bombeiros, com aprovação do gerente da cidade, devem dirigir e supervisionar seu próprio pessoal, sujeito aos regulamentos do funcionalismo público.

10. Os membros da Comissão de Portos são nomeados pelo prefeito e aprovados pelo Conselho. Essa comissão possui jurisdição, supervisão, gestão e controle da Baía de San Diego, inclusive as áreas de maré e alagadas. Os poderes da Comissão incluem: adotar essas regras e regulamentos necessários ao exercício e ao desempenho de seus poderes e funções; nomear um diretor de portos que será o principal oficial administrativo da Comissão de Portos.

267 *Ibid.*, seção. 55

11. Quatro entre os sete membros da Comissão de Planejamento são nomeados pelo gerente. Os demais são escolhidos pelo Conselho. As funções da Comissão incluem assessoria às construções públicas, pontes, muros de contenção, abordagens etc.

12. A Comissão de Fundos é nomeada pelo prefeito e possui supervisão e controle sobre todos os fundos municipais *trust*, permanentes e de investimento.

13. O auditor e controlador municipal, nomeado pelo Conselho, é o principal oficial tributário do município. Ele exerce a supervisão de todas as contas, certifica a existência de fundos antes de assegurar qualquer obrigação etc.

14. O procurador municipal, eleito pelo povo por um período de quatro anos, é o principal assessor jurídico do município.

Esta breve análise da estrutura geral da administração de San Diego mostra que ela não é ideal. Nem todas as áreas administrativas estão sob a coordenação do chefe do Executivo, embora o grau de integração garantido pela Carta atribua ao gerente da cidade uma boa margem de gerenciamento em diversos aspectos. Parece que o presente esquema de administração de pessoal é o que mais afeta o verdadeiro desempenho das funções administrativas do chefe do Executivo, no que diz respeito a coordenação e controle. Esta falta de uma maior integração será sujeito [sic] de análise mais detalhada nos capítulos que se seguem. No entanto, pode-se dizer que a gestão sairia ganhando, na administração da cidade, com uma organização mais integrada. Isto parece ser verdade particularmente no que diz respeito à administração de pessoal.

Staff geral

Uma teoria de *staff* geral ou pessoal ainda não foi desenvolvida na Administração Pública. Isto pode ser explicado pelo fato de que a natureza e os limites da atividade realizada pelo assistente do *staff* dependa tanto do modelo de delegação do chefe.

Os conceitos clássicos davam aos assistentes as tarefas essenciais de coordenação, por meio de consultoria, coleta de dados etc. Uma análise de diversos exemplos, no entanto, demonstra que em cada caso, o assistente possui uma quantidade peculiar de tarefas e responsabilidades. Hoje em dia, especialmente nas empresas privadas, o assistente é a pessoa que reduz as pressões causadas pela multiplicidade e urgência das demandas sobre o tempo do chefe do Executivo[268].

268 GULICK e URWICK, *op. cit.*, p. 75.

Learned e associados, com base em uma extensa pesquisa sobre a Administração Pública, afirmaram que o assistente de um executivo sênior pode ter um ou diversos papéis na organização. O estudo de Learned enfatiza especialmente o desempenho das atividades de supervisão pelo *staff*. Os autores apresentam fortes reservas em relação a isto[269]:

> A atividade do *staff* que limita a liberdade do pessoal da linha de comando gera atritos nas bases, como já vimos. Em nossa pesquisa, descobrimos que, nos níveis mais elevados, houve atritos maiores quando os executivos sêniores usaram seu *staff* para supervisionar as atividades dos executivos da linha de comando. Em uma empresa, alguns dos executivos tinham firme convicção de que o pessoal do *staff* só deveria assessorar, nunca direcionar. Um executivo sênior que ignorou essa convicção de seus principais subordinados correu o risco de graves interpretações errôneas. Até mesmo quando o assistente de *staff* transmitiu decisões em nome do executivo sênior, foi necessário que ele demonstrasse em seu comportamento que estava simplesmente transmitindo e não era a fonte das instruções.

Na obra *A Técnica de Governo Municipal* afirma-se também que os assistentes responsáveis por *funções de gerenciamento*

> [...] não possuem autoridade própria, mas são simplesmente agentes do administrador. Eles transmitem ordens, mas não podem emiti-las. Eles estudam os problemas e recomendam soluções, porém a decisão final é do diretor administrativo. Eles ajudam o administrador a controlar em seu próprio nome[270].

Falando sobre as desvantagens do assistente de *staff*, Dale destaca que a oposição ao "assistente" tem como foco especialmente a objeção de que frequentemente o assistente torna-se o intérprete, confidente, companheiro, garoto de recados, despachante, contato informal, espião, algoz do executivo, ou assume o papel de "eminência parda" por trás do trono[271].

Na cidade de San Diego, somente seis cargos são designados ao gabinete do chefe do executivo. Quatro deles são cargos não-classificados: *gerente da cidade*, um *gerente da cidade adjunto*, um *assistente do gerente da cidade* e um *secretário confidencial do gerente da cidade*. Dois cargos são classificados: um *secretário-estenógrafo* e um *escriturário estenógrafo intermediário*.

O gerente da cidade adjunto, por definição, está sujeito à determinação de políticas e sua principal função é auxiliar o gerente da cidade, *dirigindo* e *coordenando* o trabalho do *staff* e dos departamentos operacionais. Suas funções típicas podem ser descritas como: a) consultar o gerente da cidade a fim de determinar as políticas básicas; b) reunir-se com os chefes de departamentos para planejar e direcionar seu trabalho, receber relatórios do trabalho realizado e *auxiliar na solução das questões de políticas*; d) participar de conferências e reuniões do Conselho Municipal; e) representar o gerente da cidade em reuniões de diretorias e comissões de grupos cidadãos; f) entrevistar visitantes pelo gerente da cidade; g) atuar para o gerente da cidade em sua ausência ou a pedido seu. O gerente da cidade adjunto deve demonstrar *habilidade de planejar, coordenar e dirigir programas de trabalho complexos e variados.*

---

269 LEARNED *et al.*, *op. cit.*, p. 179.

270 *Institute for Training In Municipal Administration, A Técnica de Administração Municipal*, Chicago, International City Managers' Association, 1947), p. 8.

271 DALE, Ernest., *Planejamento e Desenvolvimento da Estrutura Organizacional da Empresa*, Nova Iorque, American Management Association, 1952, p. 65

O assistente do gerente da cidade, por definição, atua sob direção. Ele *auxilia* o gerente da cidade coletando informações e preparando recomendações em questões que exigem ação por parte do gerente da cidade. Suas tarefas típicas são: a) consultar os chefes de departamentos a fim de transmitir informações sobre as políticas e práticas estabelecidas e coletar as informações necessárias como base de ação para o gerente da cidade; b) preparar resumos de fatos e recomendações; c) preparar informações que serão solicitadas pelo gerente da cidade em conferências ou reuniões públicas; d) assessorar o gerente da cidade com relação a problemas de organização, orçamento e controle, e assim por diante.

As especificações de classe descritas acima indicam que a assistência que se espera do *adjunto* e do *assistente* não é idêntica. O primeiro *dirige* e *coordena* o trabalho do *staff* e dos departamentos operacionais. Obviamente, isto é muito mais do que uma função de assessoria. Existe uma porta aberta para o exercício da autoridade e do comando. O *assistente* meramente coleta informações e prepara recomendações. Ele é de fato um oficial do *staff* de acordo com o conceito clássico.

Neste estudo, chegou-se à conclusão de que a distinção não é seguida. Em outras palavras, o *assistente do gerente da cidade* não se limita à função informativa. Suas tarefas possuem natureza autoritária e diretiva, que não difere nada das funções desempenhadas pelo administrador da cidade adjunto.

Ambos têm permissão para emitir diretivas em seu nome; isto está de acordo com o padrão geral da tomada de decisão descentralizada. Não é necessário dizer que esta ampla delegação não significa que o executivo deixe de assumir a responsabilidade final. Significa apenas que ele atua com base no *princípio da exceção*. Ele não verifica necessariamente as ações de seus subordinados – na verdade, ele raramente o faz – mas evidentemente ele tem o direito de fazê-lo. No entanto, embora ele não tenha nenhum papel em diversas decisões tomadas por seus assistentes, essas decisões produzem o mesmo efeito, como se tivessem se originado diretamente do chefe do Executivo.

Não é necessário lançar mão de nenhum mecanismo artificial para explicar essa autoridade dos assessores. A autoridade é deles. O gerente da cidade aprova antecipadamente porque pressupõe que esse exercício de autoridade será mantido dentro dos limites estabelecidos na política geral ou na política gerada pelo próprio chefe do Executivo. Existe simplesmente um processo de *substituição de personalidade*. Obviamente, esta abordagem seria perigosa e inconsistente caso se baseasse numa *aprovação imutável* ou definitiva.

É importante também destacar que o pessoal da organização – quer em outras unidades de *staff* ou nas linhas de comando – entende este conceito de autoridade. Este não é um dado que possa ser revelado sem questionamento. Ocorre algum grau de atrito, porém é possível assegurar um alto grau de entendimento e aceitação, uma vez que os motivos que determinaram o exercício de funções diretivas pelos auxiliares do *staff* ficaram claros para toda a organização. Este é o resultado de uma longa iniciativa de desenvolvimento de pessoal.

Outro ponto que vale a pena ser mencionado é que, em diversas circunstâncias, outras pessoas chaves na organização, como o chefe do orçamento e o agente de compras, auxiliam diretamente o gerente da cidade. Eles muitas vezes são convidados a resolver problemas específicos nas áreas operacionais. Nesses casos, eles atuam com autoridade idêntica à que é exercida pelos assistentes do *staff*.

A distribuição de funções entre os assistentes baseia-se em seu histórico. Um deles é engenheiro. Naturalmente todas as funções ligadas às obras públicas e à engenharia estão dentro de sua área. Outro assistente, um ex-chefe de orçamento, está mais preocupado com as questões financeiras. Sua função é também participar de reuniões do Conselho com o gerente da cidade e dar a ele todos os elementos para as discussões. O próprio gerente da cidade geralmente concentra sua atenção especial em áreas como administração de incêndio e polícia.

Resumindo, é possível afirmar que o gerente da cidade e seus dois assistentes imediatos atuam como uma equipe homogênea, dentro do mesmo quadrículo do organograma. Não é fácil traçar linhas de demarcação do espaço entre eles. Obviamente, fato de que o chefe do Executivo mantém a autoridade de análise latente é um elemento necessário da organização. A autoridade formal ficará sempre no topo da organização.

O chefe do Executivo de San Diego acredita bastante numa organização sólida. Uma vez que os subordinados mostrem habilidade para identificar-se com os valores e políticas básicos da organização, ele pode delegar a eles grande parte da responsabilidade pela tomada de decisões. A organização informal e a delegação possuem um enorme potencial. No entanto, as fundações devem ser sólidas.

Âmbito de controle

A abordagem utilizada atualmente pelo gerente da cidade o liberou de grande parte da rotina administrativa. É possível observar, no entanto, que ele não consegue devotar o tempo que deseja ao planejamento geral da administração. Isto se deve ao rápido crescimento da cidade e, consequentemente, à complexidade do governo. Parece que pelo menos um novo cargo de assessor de *staff* vai precisar ser criado.

Não obstante, os assessores têm conseguido realizar uma grande carga de trabalho administrativo, do ponto de vista de planejamento, coordenação e controle. Em algumas áreas, ainda existe uma forte necessidade de uma supervisão mais próxima, já que ainda não foi possível desenvolver, em todas as circunstâncias, o tipo de pessoal que pode adequar-se ao padrão geral de um processo descentralizado de tomada de decisão. Isto aumentou a carga administrativa do chefe do Executivo. Os contatos com o Conselho Municipal e os grupos comunitários também consomem grande parte do seu tempo. O gerente da cidade gasta em torno de 70% de seu tempo com esses contatos externos. Aparentemente, o percentual é alto. No entanto, este é um dos aspectos mais saudáveis da administração da cidade de San Diego. O povo, em termos gerais, tem demonstrado bastante interesse no governo. Nesse sentido, eles constituem uma das comunidades mais agressivas do país.

Comunicação

A abordagem da Engenharia na Administração resultou, sem qualquer sombra de dúvida, em um grande avanço na mecânica da comunicação organizacional. Entretanto, grande parte dos estudiosos tem enfatizado agora outro aspecto do problema. A comunicação tem sido considerada como um fator básico para o moral da equipe e um dos mais importantes conceitos em todo o campo da gestão. A liderança tenta assegurar a compreensão e a cooperação, mas é a comunicação que fornece o "elo de ligação dentro da organização, permitindo o entendimento mútuo"[272].

A comunicação torna possível a participação. Os professores Pfiffner e Presthus afirmaram, por exemplo, que "a comunicação efetiva é a essência da gestão"[273].

Chester Barnard, um dos pioneiros da interpretação sociológica e psicológica do fenômeno organizacional, afirmou que "a primeira função executiva é desenvolver e manter um sistema de comunicação"[274].

---

272 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 110.

273 *Loc. Cit.*

274 BARNARD, Chester T., *As Funções do Executivo*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1953, p. 226.

Herbert Simon, discípulo de Barnard, fez uma declaração ainda mais contundente:

> Sem a comunicação, nem mesmo os primeiros passos podem ser tomados rumo à cooperação humana, e torna-se impossível falar sobre os problemas da organização sem falar sobre a comunicação ou, pelo menos, pressupor sua existência[275].

Hoje ninguém nega a enorme importância da comunicação como processo que deve permear toda a organização. A tomada de decisão como processo pluralístico seria um conceito sem sentido caso não sejam estabelecidos canais de comunicação efetiva, buscando um fluxo de informação rápido e confiável para a tomada de decisões. Obviamente, esse fluxo não pode ser uma via de mão única. Ele deve permear toda a organização em todas as direções.

Os fatores psicológicos e sociológicos envolvidos na comunicação fazem dela um processo muito complexo. Algumas dificuldades têm sido identificadas pelos estudiosos como barreiras da comunicação: a inadequação dos termos, que resultam em "uma excessiva simplificação de ideias e conceitos complexos", fazendo da linguagem "uma ferramenta um tanto estranha, estática e bastante inflexível"[276]; as barreiras ideológicas, de tamanho, distância e especialização, e assim por diante. O reconhecimento de dois canais de comunicação – o formal e o informal – é um elemento importante para os fins desta dissertação. A comunicação formal, que está sempre presente nas grandes organizações, é um sistema planejado de procedimentos para conduzir a informação. A comunicação informal não é planejada. Ela tem origem nos contatos individuais ou coletivos; ela é formada de reações espontâneas. Um ponto essencial é que a comunicação formal não atende às necessidades psicológicas dos indivíduos. Assim, um sistema de comunicação informal cresce e complementa o sistema formal.

Isto levaria à conclusão de que a informalidade é um mal inevitável? Não! Embora ela seja inevitável, ela não precisa ser considerada um mal em si mesma. *Seu papel é vital em diversas circunstâncias*. Entretanto, o grau de informalidade pode ser um sintoma de processos de gestão defeituosos, já que as interações humanas dentro da organização nunca irão coincidir inteiramente com um conjunto de relações demonstradas em gráficos e manuais. Tornar saudável a atividade informal é uma tarefa importante do administrador.

Nos parágrafos seguintes será feita referência específica aos métodos de comunicação administrativos ou formais que têm sido usados na cidade de San Diego. Será feito também um comentário sobre os aspectos informais da comunicação.

---

275 SIMON *et al.*, *op. cit.*, p. 218.

276 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p.110.

Organogramas e manuais administrativos

Nesta pesquisa constatou-se que os executivos não dão o mesmo grau de importância que os chefes de departamento ou supervisores atribuem aos organogramas e manuais. Isto não quer dizer que a alta administração não considere os organogramas e manuais como elementos de gestão. No entanto, eles são inclinados a crer que os organogramas e manuais trazem menos benefícios do que aparece na literatura sobre gestão. É conveniente, e até mesmo necessário, visualizar a estrutura básica da organização. As ilustrações adequadas ajudam a perceber melh or e facilitam a compreensão das relações formais, ajudando a corrigir erros na localização da autoridade e das responsabilidades. Entretanto, não se deve confiar nos gráficos como uma expressão de muito mais do que isso. Numa organização basicamente informal, os gráficos e manuais perdem muito do seu valor esperado. O planejamento da organização que eles visualizam pode ser completamente divorciado das suas reais operações. Algumas relações podem ser ilustradas de forma adequada, mas, como afirmam Learned e outros[277] "por vários motivos, inclusive tecnológicos e sociais, contatos que estão vivos e atuantes podem ter pouca correspondência com as linhas traçadas no organograma formal."

Os executivos que o autor contatou demonstraram confiança no planejamento organizacional como uma tarefa fundamental do nível executivo; ao mesmo tempo, eles reconhecem que as forças sociais também devem receber a atenção especial que merecem.

Atendendo à sua tarefa essencial, a administração de San Diego mantém um conjunto completo de organogramas de todos os departamentos, emitido pelo departamento de funcionalismo público e, também, um manual administrativo. Esse manual contém os regulamentos administrativos, ou seja, as diretivas de políticas administrativas de natureza contínua, bem como procedimentos e práticas operacionais que afetam dois ou mais departamentos municipais. Esses regulamentos são emitidos apenas com a assinatura do gerente da cidade, ou, se for o caso, do gerente da cidade e dos chefes dos departamentos relevantes. Os regulamentos autorizados são editados e emitidos pelo Gabinete do Orçamento Municipal.

Qualquer chefe de departamento pode solicitar que um regulamento administrativo sobre procedimentos ou práticas que afetem seu departamento ou outros departamentos seja redigido e revisado. Cada regulamento administrativo tem um número. A versão original de um regulamento leva o número um. Cada revisão subsequente recebe o número dois, três e daí por diante. Versões obsoletas são retiradas do manual e destruídas. Um índice de todos os regulamentos administrativos é publicado periodicamente com as necessárias edições e revisões.

---

277 LEARNED *et al.*, *op. cit.*, p. 140.

Segue abaixo um regulamento administrativo para ilustrar o aspecto formalizado da organização. Trata-se claramente de uma declaração de política.

REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

Regulamento dos funcionários

Número	Versão	Página
3	1	1 de 1
Data Efetiva: 17/Julho/1950		

1. *Finalidade*

1.1 Definir a política municipal relativa a organizações oficiais de funcionários e representação dos funcionários.

2. *Relacionamento entre funcionários e gerência*

2.1 Dentro dos limites das políticas e procedimentos estabelecidos pelo Conselho Municipal e a Comissão de Funcionalismo Público, a relação empregatícia na cidade de San Diego envolve um vínculo individual entre o funcionário e o governo municipal, ou seja, o empregador.

2.2 Problemas e sugestões dos funcionários com relação às condições empregatícias e outras questões em que tiverem interesse direto são de suma importância para os chefes de departamento e o gerente da cidade. A gerência está sempre pronta a discutir esses problemas, seja de forma individual ou coletiva. Os principais objetivos dessas reuniões seriam manter relações satisfatórias entre os funcionários e suas respectivas gerências.

3. *Filiação de funcionários a associações de servidores*

3.1 É privilégio dos funcionários apresentarem sugestões à gerência, seja individualmente ou por intermédio de um porta-voz das associações de servidores. A decisão quanto à filiação à associação, no entanto, fica a cargo do próprio funcionário. Não existe qualquer restrição contra a filiação de um funcionário municipal a qualquer associação de trabalhadores. No entanto, as políticas de pessoal são e continuarão sendo aplicáveis uniformemente aos membros das associações, bem como aos funcionários não filiados a elas[278].

Vários estudiosos estão convencidos das vantagens de um manual organizacional como ferramenta de gestão. De acordo com Paul Holden, por exemplo[279], um manual organizacional bem elaborado é um auxílio efetivo para: a) alcançar e manter um plano organizacional sólido; b) assegurar que todos os envolvidos entendam claramente o plano geral e seus papéis e relações; c) facilitar o estudo dos problemas da organização; d) sistematizar a implementação, aprovação e emissão das mudanças organizacionais necessárias; e e) servir como um guia eficaz para o treinamento, aposentadoria e remuneração do pessoal chave.

278 *Manual Administrativo*, Cidade de San Jose, Califórnia.

279 HOLDEN, Paul. E. *et al.*, *Organização e Controle da Alta Gerência*, Stanford, Califórnia, Stanford University Press, 1945, p. 98.

Holden atribui ao manual administrativo uma finalidade bastante ampla, obviamente, já que inclui nele assuntos como especificações de funções e de controle, organogramas etc. Em San Diego, existem todas as partes do que Paul Holden chama de plano abrangente, porém elas não estão compiladas em um único manual. Além disto, deve-se questionar a praticidade dessa iniciativa em uma grande organização.

Instruções orais e escritas

O grau de informalidade em nível gerencial teve como resultado que as instruções orais preponderaram sobre as escritas. Esta parece ser uma forma mais fácil de formular e comunicar decisões.

Na verdade, pouquíssimos formulários escritos são utilizados na alta gerência. No entanto, as instruções orais para os subordinados são extensamente utilizadas. Os formulários mostrados nas Figuras 2 e 3 (formulário de encaminhamento e requisição de serviço) são as formas de comunicação escrita mais comumente utilizadas nos departamentos. Eles são simples e efetivos. Ambos os formulários possuem números de identificação e um deles é preenchido em três vias. O formulário de requisição de serviço foi criado principalmente para o departamento de obras públicas, por ser uma área onde os problemas geralmente surgem no trabalho administrativo do dia a dia.

Elaboração e apresentação de relatórios

O uso adequado de relatórios pela alta administração é uma das principais ferramentas de controle sobre a administração dos departamentos e indivíduos. *Na verdade, não é possível conceber qualquer administração sólida que não se baseie no amplo conhecimento do que está acontecendo na organização em termos de produtividade e realização das atividades programadas.* O administrador precisa ter a cabeça de quem é orientado por fatos, caso contrário, o processo de tomada de decisões como processo coletivo será um desastre.

Portanto, torna-se essencial assegurar um fluxo de informações ascendente e descendente efetivo e imediato.

> O estudo constante dos diversos relatórios administrativos sobre os métodos anteriores é um dos melhores métodos para o administrador manter um controle atualizado das operações do departamento e de seus subordinados e funcionários[280].

Quando os relatórios tratam do desempenho, eles devem se basear em dois elementos básicos: a) a quantidade de trabalho de fato concluída e os custos; e b) o nível de realização contemplado no orçamento.

O alvo deste estudo foi responder às seguintes perguntas básicas: a) Como os relatórios administrativos têm sido considerados pela administração em San Diego? b) Quais os tipos de relatórios que recebem mais atenção por parte dos altos executivos? Qual o grau de eficácia desses relatórios?

É fácil responder à primeira e à segunda perguntas. A gerência recomenda, encoraja e solicita a cuidadosa preparação de relatórios em nível departamental e existe entre os chefes de departamento e seus subordinados um claro entendimento sobre a necessidade e as vantagens de um sistema de relatórios bem projetado.

Aparentemente, são os seguintes os tipos de relatórios que o gerente da cidade e seus assistentes consideram os mais importantes:

a. Relatórios de receita mensais e cumulativos (Figura 4);

b. Relatório de custos mensal e cumulativo (Figura 5);

c. Relatório mensal de condição das dotações alocadas (Figura 6);

d. Relatório de despesas e receitas de equipamentos (Figura 7);

e. Programa de trabalho semanal, Departamento de Obras Públicas);

f. Relatório mensal sobre o trabalho de recapeamento, Departamento de Obras Públicas (Figura 8).

O relatório detalhado de receitas inclui as seguintes informações: 1) nome do tributo; 2) número da conta de receita; 3) valor arrecadado do ano passado até o momento; 4) valor arrecadado este mês; 5) valor arrecadado até o momento; 6) arrecadação estimada; e 6) estimativa do valor não arrecadado.

O relatório de custos fornece dados detalhados sobre custos funcionais por contas e elementos de custos dentro de cada conta. As informações referem-se ao mês atual e também até a presente data.

---

280 Técnicas de Administração Municipal, *op. cit.*, p. 451.

O relatório de dotações alocadas contém os seguintes dados: 1) nome do departamento; 2) breve descrição da atividade; 3) número da conta de cada atividade; 4) ônus pendentes; 5) desembolso total; 6) saldos não utilizados; 7) dotações alocadas; e 8) despesas totais.

O relatório de despesas e receitas de equipamentos mostra como os equipamentos foram mobilizados no mês atual e no ano em exercício. Um dos elementos que este relatório identifica é valiosíssimo do ponto de vista de análise e controle: o crédito total de receita comparado com o custo total de uma classe de equipamentos.

O relatório semanal de trabalho programado sai do Departamento de Obras Públicas com as seguintes informações: 1) número de projeto; 2) breve descrição do projeto; 3) conta de custo ou número da ordem de serviço; 4) data de início do trabalho; 5) número estimado de dias de trabalho necessários; 6) percentual concluído; 7) comentários.

O último dos relatórios mencionados indica o nome da rua, seus limites e classe, área recapeada, toneladas estimadas, data de conclusão e toneladas gastas de fato.

Qual a eficácia desses relatórios em nível executivo? O sentimento do autor é que a elaboração e apresentação de relatórios como ferramenta básica de administração é geralmente aceita em todos os níveis. Dois dos departamentos mais importantes – Finanças e Obras Públicas – desenvolveram um sistema bastante eficaz de elaboração e apresentação de relatórios. No entanto, uma descoberta da pesquisa indicou que o pessoal executivo não tem feito pleno uso dos relatórios semanais e mensais que recebe. O motivo provavelmente é a falha da parte do gabinete de assessores responsáveis pela análise gerencial em condensar todos os relatórios em uma quantidade mínima de informações essenciais que o chefe do Executivo consiga administrar. Os relatórios precisam ser digeridos nos níveis mais elevados, de acordo com o princípio da exceção na administração. Obviamente, a síntese e a produção de resumos mais significativos, em termos de interesse gerencial, exige uma equipe bem treinada.

Sistema de sugestão

Este é outro elemento importante da comunicação ascendente, que está intimamente relacionado ao processo de tomada de decisão. Os estudiosos tendem a favorecer a participação do colaborador por intermédio de dispositivos que incentivam ou possibilitam que o funcionário sugira melhorias. Não tem havido muitas iniciativas para avaliar todo o impacto de um programa de sugestão formal. Redfield cita L. J. Alger dizendo que 90% dos sistemas de sugestão iniciados neste país fracassaram[281].

---

281 REDFIELD, Charles E., *Comunicação em Gestão*, Chicago, The University of Chicago Press, 1953, p. 145

A administração de San Diego está ciente das possíveis vantagens de um sistema de sugestões. Isto condiz com seu interesse nas relações humanas. No entanto, tem havido muito pouca formalização nesse sentido. Em outras palavras, não houve qualquer iniciativa de institucionalizar a ideia por meio de procedimentos escritos e mais sistemáticos. Um sistema de sugestões aparentemente exige algum grau de institucionalização a fim de assegurar a confiança dos funcionários. Em certos departamentos, como o de Obras Públicas, a ideia está sendo colocada em efeito por meio de bonificações pelas melhores sugestões.

Técnica de conferência

Muito tem sido escrito no campo da gestão sobre técnicas de conferência e reuniões de *staff* como instrumentos de comunicação e formulação de políticas. O termo "conferência", na definição de John Pfiffner, significa "reuniões administrativas ou de *staff* convocadas por executivos a fim de considerar problemas operacionais, tomar decisões e integrar programas de múltiplos interesses"[282].

Em geral pressupõe-se que essa técnica é particularmente eficaz como um meio de coordenação, já que pode resultar em avaliações coletivas. Trata-se basicamente de um processo horizontal de comunicação que tende a desenvolver a participação e a motivação.

Os méritos da técnica de conferência podem ser resumidos da seguinte forma: a) facilita o fluxo de informação; b) torna possível a utilização do conhecimento e da experiência de cada um no processo de planejamento. Em outras palavras, é o melhor caminho para tornar uma política um processo pluralístico; c) como corolário, uma política estabelecida coletivamente tende a ser mais facilmente executada pelos membros do grupo.

As descobertas da pesquisa demonstram que as técnicas de conferência foram usadas regularmente em diversos departamentos na administração municipal de San Diego. Em nível executivo, entretanto, a técnica não tem o mesmo prestígio. Para ter bom êxito, o processo exige muito planejamento em nível executivo, o que acabaria sobrecarregando os assistentes de *staff*. Contatos com os subordinados-chave são absolutamente necessários e, na verdade, eles acontecem pelo menos uma vez por semana em cada caso. Entretanto, a alta gerência acredita que as reuniões coletivas deveriam ser convocadas apenas em circunstâncias excepcionais, ou seja, quando estão sendo discutidas e decididas questões de interesse geral. Isto não acontece muito frequentemente.

Os chefes de alguns departamentos expressaram sua posição a favor das técnicas de conferência e gostariam de vê-la sendo mais usada em nível executivo.

282 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 126

O chefe do Executivo e seus assistentes acreditam que a técnica de conferência é um meio de resolver problemas administrativos. Esses problemas, no entanto, deveriam ser complexos, incomuns e envolver políticas.

Comunicação informal

A falta de ênfase sobre os processos formais de comunicação, discutida brevemente acima, não deixa dúvidas de que a comunicação informal tenha um papel importante na administração de San Diego. Todos estão de acordo que as tarefas podem ser realizadas mais efetivamente e com velocidade considerável quando se evitam procedimentos escritos e muito formais.

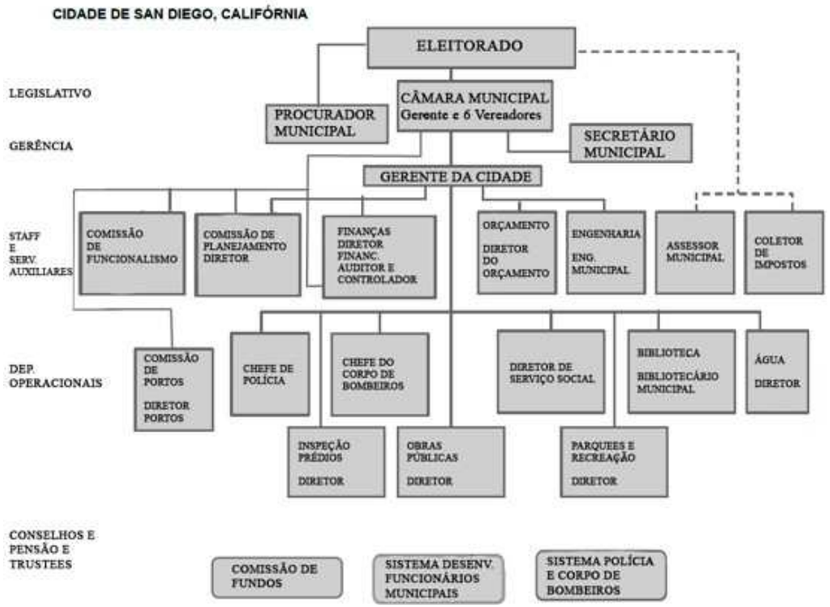
III. Resumo

Este capítulo procurou expressar um conceito de liderança e estabelecer o papel de alguns fatores organizacionais no processo de liderança na cidade de San Diego.

Os fatores organizacionais foram estudados principalmente do ponto de vista de seu valor para a equipe de executivos, em termos de controle e coordenação.

A integração administrativa não foi totalmente alcançada, porém a adoção de um padrão organizacional baseado na comunicação informal e numa prestação de contas elaborada parece ter garantido uma estrutura administrativa bem controlada e articulada.

Figura 1 – Organograma estrutural – Cidade de San Diego, Califórnia[283]



Data: Julho de 1953

283 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 2 – Formulário de encaminhamento – Gabinete do gerente da cidade de San Diego, Califórnia[284]

FORMULÁRIO 1635 p. 50

FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO – GABINETE DO GERENTE DA CIDADE

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA

FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO

GABINETE DO GERENTE DA CIDADE

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA

DATA DE ENCAMINHAMENTO

PRAZO

PARA

ASSUNTO

AÇÃO

- ☐ **PARA SUA INFORMAÇÃO**
- ☐ **INVESTIGAR E TOMAR AS MEDIDAS ADEQUADAS**
- ☐ **INVESTIGAR E TORMAR AS MEDIDAS ADEQUADAS, REPORTANTO AO GERENTE**
- ☐ **INVESTIGAR E REPORTAR COM RECOMENDAÇÃO**
- ☐ **OUTRO**

COMENTÁRIOS:

MATERIAL ANEXO – FAVOR DEVOLVER

FAVOR DEVOLVER ESTE FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO COM SUA RESPOSTA

284 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 3 – Requisição de serviço - Cidade de San Diego, Departamento de Obras[285]

Nº SÉRIE: 1829 **REQUISIÇÃO DE SERVIÇO**

Cidade de San Diego – DEPARTATMENTO DE OBRAS

1. DATA

2. HORÁRIO

3. RECEBIDO

☐ **Pessoalmente**

☐ **Por carta**

☐ **Memo de** _____

☐ **Telefonema do Requisitante**

Ou

4. NOME DO SOLICITANTE

5. TELEFONE

6. ENDEREÇO

7. SERVIÇO SOLICITADO E LOCAL

8. RECEBIDO POR – NOME E DEPT.:

9. RELATÓRIO

9. RELATÓRIO ☐ **Sim** ☐ **Não**

10. ENCAMINHADO A

11. 2º ENCAMINHAMENTO PARA

_____

POR

_____

12. MEDIDA TOMADA

13. REQUISITANTE NOTIFICADO DA AÇÃO POR:

☐ **Telefone**
☐ **Pessoalmente**
☐ **Carta com data**
☐ **Cartão com data**
☐ **Notificação**
☐ **N/A**

14. ASSINATURA DA PESSOA QUE CONCULUI O SERVIÇO

DIVISÃO DE VIAS

☐ PONTE
☐ ESTRADAS
☐ GALERIAS
☐ CURVAS
☐ VARRIÇÃO DE RUAS
☐ CLASSIFICAÇÃO
☐ COND. ESGOTOS
☐ INVASÃO
☐ EROSÃO
☐ ESCAVAÇÃO
☐ CORRIMÃO
☐ CERCAS
☐ DRENAGEM
☐ TAPAR BURACOS
☐ RECAPEAMENTO
☐ PASSEIOS
☐ SINALIZAÇAO DE VIAS
☐ DRENAGEM CHUVAS FORTES
☐ LIMPEZA DE VIAS
☐ MARCAÇÃO DE TRÁFEGO
☐ VALAS OBSTRUÇÃO VISÃO
☐ ERVAS DANINHAS E LIXO
☐ OUTROS

DIVISÃO PREDIAL

☐ ENCANAMENTO
☐ AQUECIMENTO
☐ FECHADURAS
☐ JANELAS
☐ TELHADOS
☐ PISOS
☐ OUTROS

DIVISÃO TRAT. DE ESGOTOS

☐ COBERTURA BUEIROS
☐ INST. SERVIÇOS
☐ SIFÃO DE ESGOTO (LATERAL)
☐ OUTROS

DIVISÃO DE SANEMAENTO

☐ LIMPEZA
☐ MANUSEIO
☐ CONTEINERES
☐ LIXO ORGÂNICO
☐ LIXO COMUM
☐ LIXÕES ILEGAIS
☐ OUTROS

DIVISÃO ELÉTRICA

☐ RÁDIO, TV, INTERNET
☐ ILUMINAÇÃO VIAS
☐ SEMÁFOROS
☐ INTERCOM.
☐ LUZES PRÉDIOS
☐ OUTROS

DIVISÃO ALMOXARIFADO

☐ EQUIPAMENTOS
☐ REPAROS EQUIP.
☐ PARQUÍMETRO
☐ OUTROS

GERAL

☐ CORTESIA PESSOAL
☐ CARRO COM MOTORISTA

285 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 4 – Relatório de receitas detalhado – Cidade de San Diego[286]

RELATÓRIO DE RECEITAS DETALHADO

CIDADE DE SAN DIEGO - Departamento Financeiro – Divisão Contábil

Month of APRIL 30 1954

Date	Rev. Acct Nº	Colletcted Last Year to Date	Collected This Month	Collected to Date	Anticipation	Uncollected Anticipation
			GENERAL FUND			
			GENERAL PROPERTY TAXES			
	7111	2,742,890,74	283,620.53	2,981,959.16	3,971,164.00	989,204.84
	7112	529,885.30	228.44	761,306.42	748,356.00	12,950.42
Total Tributos Prop.		**3,345,966.54**	**288.273.29**	**3,816,496.81**	**4,800,774.00**	**984,277.19** CR
			OTHER LOCAL TAXES			
	7211	263,551.38		260,693.67	255,000.00	5,693.67
	7212	4,905.42		2,627.58	4,900.00	2,272.42 CR
Total Tributos Locais		**3,045,280.40**	**302,888.56**	**2,951,730.32**	**2,993,200.00**	**41.469.68** CR
			LICENSES & PERRITS			
	7301	27,774.99		28,600.00	26,000.00	2,600.00
Total Licenças		**1,409,077.39**	**102,444.49**	**1,295,812.82**	**1,368,250.00**	**72,437.18** CR
			FINES, FORFEITS & PENALTIES			
	7411	600,000.00	112,955.94	845,582.14	963,500.00	4,684.80
Total multas etc.		**853,879.75**	**149,677.51**	**1,165,288.94**	**1,344,300.00**	**179,011.06** CR
			REVUE FROM USE OF MONEY & PROPERTY			
	7511	33,668.56	12,665.95	34,684.80	30,000.00	4,684.80
Total Prop. Etc, Ver.		**237,204.63**	**34,003.36**	**248,239.08**	**251,750.00**	**3,510.92** CR
			REVUE FROM OTHER AGENCIES			
	7611	156,569.06		234,663.87	2,029,000.00	1,794,336.13 CR
Total Outras Agências		**244,092.61**	**195,842.14**	521,881.84	**2,304,275.00**	**1,782,393.16** CR
			CHARGES FOR CORRENT SERVICES			
	7712	350.00				
	7713	14,325.00	1,215.00	9,952.10	13,000.00	3,047.90 CR
Total serviços atuais		**971,549.44**	**121,894.84**	**1,014,656.11**	**1,054,900.00**	**40,243.89** CR
			245 (CAPITAL OUTLAY) FUND			
	7111	242,134.15	52,015.18	546,882.66	727,466,00	180,583.34 CR
Total Verbas		**643,770.28**	**67,040.44**	**778,474.76**	**800,729.00**	**22,254.24** CR
			500 (WATER DEPARTAMENT) FUND			
	7900	138,164.83				
	7901	5,184,381.16	572,868.90	5,968,965.46	6,658,752.00	689,786.54 CR
Fundo Total		**5,957,682.43**	**693,289.42**	**6,808.400,82**	**7.567.149,00**	**758,748.18** CR

286 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 5 – Relatório de custos da divisão de tesouraria[287]

P.1

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL

CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO: TESOURO TIPO DE RELATÓRIO: CUSTOS PERÍODO ATÉ ABRIL/1954

DESCRIÇÃO	Nº DA CONTA	MÊS ATUAL		ATÉ A PRESENTE DATA	
		QUANTIDADE	VALOR	QUANTIDADE	VALOR
631. **ADMINISTRAÇÃO, ESCRITÓRIO E DESPESAS GERAIS**					
3100 **Despesas Administ. e de Escritório**					
Administração	**3101**				
Mão de Obra	3101	307.0	1266.83	281.30	11275.28
Materiais	3101				298.39
Serviços Contratuais	3101				28.49
Total			**1266.83**		**11602.16**
Despesas de Escritório	**3102**				
Administração	3102	155.0	344.10	101.70	2257.74
Materiais	3102		29.12		324.09
Serviços Contratuais	3102		22.23		386.16
Ônus MS	3102				29.29
Total			**395.45**		**2997.28**
3110 **Despesas Gerais**					
Seguro Indenização	**3111**				
Encargos Fixos	3111		3.85		30.42
Total			3.85		**30.42**
Férias	**3112**				
Mão de Obra	3112			1144.0	2508.00
Total					**2508.00**
Licença Médica	**3313**				
Mão de Obra	3313	93.0	201.39	585.0	1172.37
Total			**201.39**		**1172.37**
Férias e Lic. Médica Apl.	**3114**		484,61 CR		4480.11 CR
Total			**484,61 Cr**		**4480.11 CR**
Serviço Militar	**3115**				
Mão de Obra	3115			80.0	161.60
Total					**161.60**
Despesas Diversas	**3118**				
Material					3.43
Encargos Fixos					10.04
Total					**13.47**
Conta Folha de Pagamento	**3119**		304.87 CR		14.62 CR
Contas Folha de Pagamento	3119		304.87 CR		14.62 CR
			1078.04		**13990.57**
632 **COLETA E CUSTODIA DE FUNDOS**					
3200 **Serviço Caixa**	**3211**				
Material	3211	592.0	1209.26	5199.0	10976.40
Serviço Contratual	3211		97.26		203.17
Encargos Fixos	3211		294.13		4833.18
Ônus CS	3211				255.0
(Doc. Unidade Trabalho)	3211	59819.0		52840.0	220.70
			1600.65		**16458.45**

287 N.E.: meramente ilustrativa.

P. 2 (continuação da Figura 5)

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL

CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO: TESOURO TIPO DE RELATÓRIO: CUSTOS PERÍODO ATÉ ABRIL/1954

DESCRIÇÃO	Nº DA CONTA	MÊS ATUAL		ATÉ A PRESENTE DATA	
		QUANTIDADE	VALOR	QUANTIDADE	VALOR
Contagem de Moedas – Operação Máquina	**3212**				
Mão de Obra	3212	135.0	224.10	1195.0	1962.68
Materiais	3212				133.99
Serviços Contratuais	3212		2.85		63.57
Encargos Fixos	3212				370.57
(Unidade de Trabalho: 100 moedas)		25073.0		237561.0	
			226.95		**2530.57**
Contabilidade Tesouro	**3213**				
Mão de Obra	3213	178.0	380.02	1750.0	3798.46
Materiais	3213		5.63		22.64
Serviços Contratuais	3213		6.40		156.42
Ônus MS	3213				8.37
Ônus CS	3213				7.0
(Unidade de Trabalho: lançamento)		3580.0		30378.0	
			392.05		**3986.69**
Reivindicações Trabalhistas e Contas a Receber	**3214**				
Mão de Obra	**3214**	92.00	168.36	7054.0	1288.32
Material	3214				7.18
Serviços Contratuais	3214				12.50
Encargos Fixos MS	3214				
Encargos Fixos CS	3214				
(Unidade de Trabalho: Lançamento		143.0		1401.0	
			168.36		1308.00
			2388.01		**24283.71**
633 CONTABILIDADE DE ATIVOS ESPECIAIS					
Contab. Lei de 1911	**3311**				
Mão de obra	3311	479.0	931.26	3587.0	6770.45
Material	3311		37.64		354.06
Serviço Contratual	3311		12.80		299.25
(Unidade trabalho: Lançamento)		649.0		54787.0	
			981.70		**7475.32**
Contabilidade Iluminação	**3312**				
Material de trabalho	3312	70.0	135.47	1136.0	2208.78
Material	3312				125.24
Serviços Contratuais	3312		59.74		126.22
(Unidade de Trabalho: Lançamento		768.0		25536.0	
			195.21		**2460.24**
Emissão Lei 1911 Títulos Municipais Tributários	**3313**				
Mão de Obra	3313	117.0	209.93	1195.0	2409.66
Material	3313				618.00
Serviço Contratual	3313				24.18
(Unidade Trabalho: Título)		448.0		4032.0	
			209.93		3051.84
			1386.84		**12987.40**

P. 3 (continuação da Figura 5)

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL

CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO: TESOURO TIPO DE RELATÓRIO: CUSTOS PERÍODO ATÉ ABRIL/1954

DESCRIÇÃO	Nº DA CONTA	MÊS ATUAL		ATÉ A PRESENTE DATA	
		QUANTIDADE	VALOR	QUANTIDADE	VALOR
634 EMISSÃO DE LICENÇAS E TRIBUTOS SOBRE VENDAS					
Emissão de Processamento de Licenças	**3411**	3410	591.70	3094.0	5511.96
Mão de Obra	3411		41.53		1864.50
Materiais	3411		49.97		1571.91
Serviços Contratuais	3411				112.80
Ônus MS	3411				
(Unidade de Trabalho: licenças validades)		897.0		21334.0	
			683,20		**9061.117**
Licenças de Impostos e Reembolsos – Emissão e Processamento	**3412**				
Mão de Obra	3412	352.0	590.34		
Materiais	3412		165.93		4794.09
Serviços Contratuais	3412		131.11		478.71
Ônus MS	3412				95.16
Ônus CS	3412				23.00
(Unidade de Trabalho: Reembolsos)		5292.0		42018.0	
			887.38		6093.43
			1570.58		**15154.60**
635 OPERAÇÕES DE CORREIOS					
Correio Chegada – Água	**3511**	71.0	106.50	917.5	1480.16
Mão de Obra	3511		106.50		1480.16
Inserção de Correio	**3512**				
Mão de Obra	3512	10.0	17.22	267.0	470.68
(Unidade de Trabalho: envelope)		2275.0		67896.0	
			17.22		470.68
			123.72		**1950.84**

Figura 6 – Relatório mensal das condições das dotações alocadas

DEPARTAMENTO: POLÍCIA - MÊS CONCLUÍDO EM 31 MARÇO, 1954

DESCRIÇÃO	NÚMERO DE CONTA	ÔNUS PENDENDTE	TOTAL INVESTIDO	SALDO NÃO UTILIZADO	DOTAÇÕES ALOCADAS	TOTAL DESPESAS
MANUTENÇÃO E SUPORTE						
ADMINISTRAÇÃO	15.01	3,366.26	31,787,89	1,271.40 CR-	33.882.75	35,154.75
IDENTIFICAÇÃO E REGISTROS	15.02	236.36	1,983,68	20.96	2,241,00	2,220.04
SIST. COM E ESCRITÓRIO	15.03	1,200.00	10,117.85	442.85 CR-	10,875.00	11,317.85
DETENÇÃO DE PRISIONEIROS	15.04	3,726.84	26,733.39	694.77	31,155.00	30,460.23
PATRULHA UNIFORMIZADA	15.06	18,06	731,18	66.24 CR-	683.00	749.24
GABINETE DELINQ. JUVENIL	15.08	414,06	108.18	22.24 CR-	500.00	522.24
DIVISÃO TRÁFICO	15.09	4,222.07	14,047.74	3,259.81 CR-	15,010.00	18,269.81
SERVIÇO MÉDICO EMERGENCIAL	15.10	651.95	8,438.31	1,689.74	10,780.00	9,090.26
PROGRAMA DE TREINAMENTO	15.11	287.59	2,823.00	739.41	3,850.00	3,110,59
MANUTENÇÃO EQUIPAMENTOS	15.12	8,875.19	57,894.46	1,327.10	68,096.75	66,769.65
MANUT. PRÉDIOS E ÁREAS	15.13	1,555.61	12.908.87	448.52	14,913.00	14,463.48
LAB. CRIMINAL E FOTOGRÁFICO	15.14	267.88	3,419.95	52.16	4,200	3,687.84
TOTAL M & S		**24,821.87**	**170,994.51**	**370.12**	**196.186.50**	**195,816.38**
D E S P E S A S		402.52	99,733.66	3,108.82	103,245.00	100,136.18
SALÁRIOS E REMUNERAÇÕES						
ADMINISTRAÇÃO	15.01	2,100.00	35,538.74	143.74 CR-	37,495.00	37,638.74
IDENTIFICAÇÃO E REGISTROS	15.02	3,700.00	65,285.05	1,026.05 CR-	67959.00	68,985.05
SIST. COM E ESCRITÓRIO	15.03	6,000.00	98,207.75	280.75 CR-	103,927.00	104,207.75
DETENÇÃO DE PRISIONEIROS	15.04	5,000.00	84,696.48	2,453.52	92,130.00	89,696.48
DIVISÃO DETETIVES	15.05	10,000.00	160,528.35	1,847.55 CR-	168,681.00	170,528.75
PATRULHA UNIFORMIZADA	15.06	47,300.00	754,178.51	3,137.49	804,616.00	801,478.51
PREVENÇÃO DO CRIME	15.07	2,575.00	46,561.50	388.50 CR-	48,748.00	49,136.50
GABINETE DELINQ. JUVENIL	15.08	3,350.00	55,804.50	451.50 CR-	58,730.00	59,154.50
DIVISÃO TRÁFICO	15.09	21,050.00	371,563.63	2,247.63 CR-	594,773.00	393,773.63
SERVIÇO MÉDICO EMERGENCIAL	15.10	210.00	3,563.63	.63 CR-	3,773.00	3,773.63
PROGRAMA DE TREINAMENTO	15.11	750.00	12,727.50	205.50	13,683.00	13,477.00
MANUTENÇÃO EQUIPAMENTOS	15.12	2,600.00	45,142.84	377.16	48,120.00	47,472.84
MANUT. PRÉDIOS E ÁREAS	15.13	690.00	12,110.60	120.60 CR-	12,680.00	12,800.60
LAB. CRIMINAL E FOTOGRÁFICO	15.14	850.00	14,135.25	196.75	15,182.00	14,985.225
TOTAL M & S		**106,175.00**	**1,760,043.73**	**4,339.27**	**1,870,558.00**	**1,866,218.75**
RESUMO						
MANUTENÇÃO E SUPORTE		24,821.87	170.994.51	370.12	196,186.50	195,816.38
DESPESAS		402.52	99,733.66	3,108.82	103,245.00	100,136.18
SALÁRIOS E REMUNERAÇÃO		106,175.00	1,760,043.73	4,339.27	1,870,558,00	1,866,218.73
TOTAL		131,399.39	2,030,771.90	7,818.21	2,169,989,50	2,162,171.29

Figura 7 – Despesa e receitas de equipamentos[288]

GABINETE DO AUDITOR E CONTROLADOR MUNICIPAL - CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO: OFICINA CENTRAL E DE MÁQUINAS - TIPO DE RELATÓRIO: DESPESAS E RECEITAS DE EQUIPAMENTOS – PERÍODO CONCLUÍDO EM SET 1953

DESCRIÇÃO	Nº DA CONTA	MÊS ATUAL		ATÉ A PRESENTE DATA	
		QUANTIDADE	VALOR	QUANTIDADE	VALOR
ESCAVADORA MÉDIA 400H	1101	30.5	79.96	82.5	212.39
Trabalho de Reparos			14.41		252.57
Material			19.14		61.39
Supervisão e Despacho		533.0	88.76	1.0	1.50
Limpeza e Lubrificação			20.60	166.0	284.06
Gasolina e Diesel			16.79	329.0	50.90
Lubrificantes			246.83		44.6
Despesas Gerais			486,49		740.49
Depreciação			**486.49**		**1647.90**
Custo por Mi. Ou Hora		165.0		454.0	
Crédito receita aluguel			660.00		1816.00 Cr
ESCAVADORA MÉDIA 400H	1102				
Trabalho de Reparos		44.5	114.15	310.0	794.71
Material			46.87		1163.68
Supervisão e Despacho			5.60		7.34
Limpeza e Lubrificação		156.0	27.37	16.0	24.00
Gasolina e Diesel		40.0	6.06	202.0	33.94
Lubrificantes				59.0	9.05
Despesas Gerais					10.50
Depreciação			23.97		166.88
Custo por Mi. Ou Hora		59.0	78.15		234.45
Crédito receita aluguel			**300.17**		**2444.55**
		59.0		103.0	
			236.00		412.00 Cr
Passenger 09 M	3000				
Trabalho de Reparos		226.5	557.72	848.5	2081.16
Material			325.60		1491.33
Supervisão e Despacho			155.34		408.22
Limpeza e Lubrificação		179.0	268.50	617.0	925.50
Gasolina e Diesel		4326.8	1157.74	11089.1	2905.60
Lubrificantes		351.0	89.33	795.0	191.73
Serviços Contratuais			256.22		401.05
Reparo de defeitos			3.11		560.66
Despesas Gerais			117.12		437.04
Depreciação			1007.97		3023.91
			3938.65		**12426.20**
Crédito Receita Aluguel			3785.76 Cr		12802.50 Cr

288 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 8 – Relatório do trabalho de recapeamento de vias concluídos[289]

CIDADE DE SAN DIEGO - DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

RELATÓRIO DO TRABALHO DE RECAPEAMENTO DE VIAS CONCLUÍDO DURANTE O MÊS DE MAIO DE 1954

Prepared by: _____
Approved by: _____

Received 17 1954
City Manager

Date: 6/2/54

Item	Street	Limits	Class	Maint. Dist.	Sq. Ft.	Est. Rate	Est. Tons	Date Completed	Act. Tons	Notes
210	Wabaska	Chatsworh to Evergreen	A	2	56,940	12	345	5/3/54	348.25	
211	Macauley	Evergreen to Rosecrans	A	2	13,970	12	85	5/3/54	90.55	
114	Poinsettia	Zola to Chatsworth	C	2	52,709	10	264	5/4/54	256.90	
1	Abbott	W. Pt. Loma to Newport	C	2	110,400	10	552	5/5/54	553.25	
17	Bandini	Pacific to Kurtz	B	3	16,484	12	100	5/11/54	97.65	
77	Kuurtz	E. of Bandini to Weatherby	B	3	53,092	12	319	5/11/54	271.25	
138	University	Georgia ramp S. side	C	3	7,898	10	40	5/10/54	37.95	
138	University	Georgia ramp N. side	C	3	7,480	10	38	5/10/54	37.95	
87	Keade	Park Blvd. To W. dead end	C	3	119,220	10	596	5/7/54	594.90	
142	Vermont	Upas to Myrtle	C	3	8,784	10	44	5/11/54	45.30	
132	Taylor	San Diego to Camino del Rio	B	3	63,115	12	348	5/6/54	348.25	
69	Iowa	El Cajon to Meade	C	3	32,448	10	163	5/12/54	157.80	
4	Alabama	Upas to University	C	3	107,520	10	538	5/12/54	535.30	
26	Campus	Golden Gate to Normal	C	3	176,592	10	883	5/14/54	879.60	
183	42nd	Monroe to Madison	C	3	20,160	10	101	5/17/54	97.80	
180	39th	Adams to N. dead end	C	3	36,420	10	182	5/17/54	202.50	
172	34th	Monroe to Adamns	C	3	53,903	10	270	5/18/54	271.45	
129	Swift	El Cajon to Monroe	C	3	57,348	10	287	5/18/54	286.10	
165	32nd	El Cajon to Collier	C	3	128,880	10	645	5/19/54	648.30	
83	Madison	Cherokee to Boundary	C	3	148,168	10	741	5/20/54	744.30	
184	44nd	Thorn St. To Landis	C	3	102,700	10	514	5/21/54	527.75	
181	39th	Orange to Monroe	C	3	74,440	10	375	5/24/54	375.90	
149	Winona	El Cajon to 4252 Winona	C	3	33,084	10	166	5/25/54	165.70	
185	44th	El Cajon to 4596 – 44th	C	3	89,570	10	448	5/25/54	452.25	
134	Trojan	48th to 50th	C	3	46,152	10	232	5/26/54	232.90	
43	Estrella	Orange to El Cajon	C	3	39,744	10	199	5/26/54	196.15	
186	45th	Market to Hilltop	C	4	41,024	10	205	5/26/54	211.35	
143	Vesta	Main to Acacia	C	4	57,040	10	285	5/27/54	279.05	
29	Cerro Gordo	Treat to S. dead end	C	1	13,200	10	66	5/27/54	68.00	
154	17th	A to F	C	1	88,712	10	444	5/28/54	444.30	
Total This Month:					1,857,197		9,475	9	458.70	
Totals to End of Previous Month:					5,746.343		29,661	29	360,70	
Totals to Date:					7,603,540		39,136	38	819.60	

Budgeted 1953-54 50,000 Tons

Programmed as of 4/26/54 – 9,234,878 sq. ft.

Percent Completed to Date: 82%

289 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Capítulo V – Outros aspectos da liderança

Este capítulo irá tratar de outras fases do processo de liderança em San Diego.

I. Relações humanas

As técnicas de relações humanas desempenham um papel importante na coordenação da administração de San Diego. Na verdade, a abordagem da organização informal e das relações humanas são ideias interligadas. Em vários aspectos, ambos os conceitos possuem o mesmo significado.

Nesta pesquisa, foi possível detectar um entendimento razoável das ideias amplamente discutidas na literatura, como ingredientes da abordagem de relações humanas na gestão. Esse entendimento tornou-se um conteúdo intelectual na alta administração de San Diego. Em outras palavras, alguns conceitos básicos são bastante racionalizados. Em outros níveis, a racionalização não pode ser vista tão claramente, porém um forte sentimento de valorização das relações humanas permeia as ações individuais e coletivas. As seguintes afirmações não foram feitas pelos próprios administradores ou subordinados, mas representam uma interpretação mais abrangente da percepção que eles têm: a) deve-se fazer tudo o que for possível a fim de obter a aprovação e a participação dos colaboradores; b) a gestão deve ser um processo essencialmente democrático; c) a eficiência é vitalmente afetada pelo fator "moral da equipe", portanto, uma questão de importância vital é elevar o moral por meio da ênfase na consulta e na participação; d) a comunicação de mão dupla é a própria essência de qualquer sistema que busque elevar o moral da equipe; e) a gerência deve estar ciente das reações individuais e coletivas e construir um padrão de liderança que entenda esses valores; a motivação social e a satisfação pessoal merecem atenção especial; f) a administração de pessoal é em grande parte um processo de ajuste; g) os funcionários devem ser encorajados a expressarem suas ideias e devem receber o devido reconhecimento.

Esta abordagem de relações humanas não é muito bem formalizada em San Diego. Não existe muito material escrito em forma de instruções e recomendações. Em alguns departamentos, entretanto, existem iniciativas sistemáticas nesse sentido.

Durante o encontro em que a administração se reuniu com os funcionários de uma divisão, no Departamento de Obras Públicas, foi claramente demonstrado um sentimento de cordialidade e entendimento. Nessa reunião, comemorou-se a passagem do quinto ano consecutivo sem um único acidente com afastamento na Divisão de Saneamento.

Todos os anos é realizado um evento muito significativo no prédio da prefeitura, totalmente organizado e dirigido pela Associação dos Colaboradores do Município e do Condado. O autor deste trabalho teve a oportunidade de perceber o orgulho dos colaboradores em demonstrar as conquistas do governo do qual fazem parte.

II. Treinamento

O responsável pelo treinamento faz parte do Gabinete do Orçamento. Assim, ele integra o *staff* imediato do chefe do Executivo. Sua função geral é planejar e dirigir um programa de treinamento de funcionários.

Mais especificamente, ele deve analisar as funções dos colaboradores a fim de determinar as necessidades de treinamento; revisar registros de funcionários para identificar as fases que exigem mais ênfase no treinamento; conferir junto aos chefes de departamento para determinar novos programas ou métodos que exigem treinamento de funcionários; desenvolver e conduzir cursos de orientação para novos funcionários; providenciar cursos de treinamento junto com outras lideranças do governo e da área educacional; encorajar e supervisionar o desenvolvimento de um curso de treinamento departamental; instruir os supervisores em métodos de treinamento; buscar instrutores e preparar relatórios sobre o trabalho realizado.

Esta função não é nova, porém só foi preenchida um ano atrás após longo período de recrutamento. Na verdade, o chefe do treinamento é responsável por uma das tarefas administrativas mais importantes do ponto de vista de coordenação.

Um programa provisório de treinamento inclui quatro tipos de cursos: a) orientação; b) desenvolvimento de habilidades para o trabalho; c) supervisão; e d) treinamento técnico e profissional.

Obviamente, o chefe de treinamento não precisa dar os cursos pessoalmente, mas apenas planejar e dirigir os treinamentos. Um curso preliminar, não indicado acima, encontra-se em andamento. Seu objetivo é preparar os instrutores para ensinar como operar equipamentos futuramente. Trinta funcionários foram cuidadosamente selecionados entre um grupo de 120 candidatos para o curso.

Recentemente, foram feitas recomendações pelo Comitê de Planejamento de Treinamento em Obras Públicas sobre o Curso de Integração. Entre essas recomendações, as mais importantes foram:

1. A finalidade do treinamento de integração é dar aos novos colaboradores informações completas e exatas, apresentando-os às suas funções de forma adequada e incutindo neles atitudes favoráveis com relação ao público, ao governo municipal e aos seus colegas de trabalho.

2. A integração de um novo colaborador geralmente começa com o estágio da entrevista de certificação.

3. Recomenda-se que os superiores considerem a inclusão de uma reunião geral de integração de um novo colaborador em um cronograma regular.

4. O papel do supervisor na integração de um novo funcionário tem um papel importante para determinar o progresso do novo funcionário.

Pelo menos dois pontos merecem atenção especial com relação à equipe de integração: a) a abordagem utilizada tem sido bastante sólida; b) o fato de o Comitê de um departamento considerar esse programa de integração à luz do município como um todo é bastante significativo.

Há muita expectativa em relação ao treinamento em supervisão. Em torno de 200 funcionários, ou seja, 16% do quadro funcional, estão envolvidos em atividades de supervisão. Eles são os responsáveis imediatos pela maioria das decisões operacionais. Uma vez que a delegação da tomada de decisões é um processo normal nesta administração, é fácil entender a importância do treinamento em supervisão. De fato, esse treinamento deve ser um dos principais fatores no desenvolvimento do potencial de supervisão, tornando-se desnecessário dizer que um treinamento em supervisão que seja uniforme pode ser um fator importante na coordenação e no controle.

Com relação ao programa de treinamento em supervisão, o Comitê de Consultoria em Treinamento, formado de três membros do Departamento de Obras Públicas e do Chefe de Treinamento, emitiu a seguinte declaração:

> A todos os supervisores
>
> Estamos buscando fazer um planejamento de longo prazo na área de treinamento em supervisão.
>
> Sentimos que existem alguns conceitos fundamentais sobre os quais devemos basear nossa reflexão sobre esta questão. Primeiro, que os supervisores são parte integral da gerência. Eles controlam e consomem 85% de nossa mão de obra, recursos e materiais disponíveis, por meio de suas ações diretas do dia a dia, e, consequentemente, seu conhecimento das funções e princípios gerenciais é tão importante quanto suas habilidades técnicas. Em segundo lugar, a supervisão é uma profissão e sua essência é a liderança. Estudos nessa área demonstram que os supervisores excepcionais se veem como o centro de uma iniciativa humana organizada e com propósitos. Os supervisores inadequados tendem a se enxergar meramente como colaboradores como os demais.
>
> Para fins de treinamento, a supervisão profissional possui três grandes áreas: Administração, Tecnologia e Relações Humanas.

O Comitê de Consultoria em Treinamento gostaria de receber sua ajuda no planejamento das atividades.

Programa Sugerido

A. ADMINISTRAÇÃO

Funcionalismo (regras, regulamentos, formulários, procedimentos etc.)

Orçamento (unidades de trabalho, custos, avaliação do trabalho, formulários, procedimentos)

Procedimentos departamentais (formulários, relatórios, regulamentos etc.)

B. TECNOLOGIA

Funções e princípios de gestão (organização, controle, direção, planejamento, coordenação)

Aperfeiçoamento de métodos (análise da organização do trabalho, gráficos de fluxo de processo e utilização, layout, avaliação do trabalho, economia de movimento)

Técnicas de treinamento (método de 4 passos, cronograma de treinamento, análise das funções)

Informação tecnológica específica (exemplo: proporção de mix de concreto);

C. RELAÇÕES HUMANAS

Entrevistas (candidatos a vagas, relatórios de progresso, queixas)

Comportamento Humano (natureza humana, conflitos, frustração, individual e coletivo, criando grupos efetivos, estudos de caso sobre problemas em situações de trabalho)

Técnicas de conferência (tipos de conferência, objetivos, como funcionam, problemas a enfrentar)

Relações públicas (definição, objetivos, análise de problemas, elaboração de programas, avaliação)[290].

Atualmente, em torno de um terço dos supervisores forma um grupo independente – o Grupo de Supervisão da Cidade de San Diego – cuja finalidade básica é promover uma melhor compreensão dos problemas do governo municipal e de supervisão. São realizadas reuniões mensais para a discussão de tópicos específicos. A cada reunião é convidado um

---

290 90 Cidade de San Diego, Departamento de Obras Públicas, Comitê de Consultoria em Treinamento, *Plano Sugerido para o Curso de Treinamento em Supervisão*, maio de 1954. Quando esta dissertação estava sendo escrita, havia sido feita uma tabulação parcial das primeiras respostas ao questionário, mostrando o seguinte padrão de interesses: Comportamento Humano – 34; Funções e Princípios de Gestão – 29; Relações Públicas – 27; Procedimentos Departamentais – 26; Orçamento – 26; Técnicas de Conferência – 17.

elemento da alta administração para falar sobre as atividades e problemas de seu departamento. Recentemente, todos os membros do Conselho Municipal participaram em uma reunião e ficaram muito impressionados com a motivação do grupo de supervisão.

III. Planejamento administrativo

Até agora, tem-se buscado descrever, em termos mais amplos, os elementos estáticos e dinâmicos da estrutura operacional da liderança executiva em San Diego. Seria adequado, portanto, considerar agora o processo de tomada de decisão por meio do qual a liderança realiza uma síntese de todos os ingredientes.

Serão utilizados os seguintes termos e seus respectivos significados:

a. Planejamento de políticas ou políticas gerais, que significa a contribuição do administrador ao processo geral de políticas. Essa política geral é estabelecida pelo Conselho Municipal, porém uma de suas fontes mais importantes são as recomendações do executivo. Potencialmente, o gerente tem uma influência tremenda sobre esse processo. Espera-se que ele tenha conhecimento específico sobre administração e habilidade de perceber as necessidades da comunidade.

b. Planejamento de programa ou política administrativa é aquela atividade de ajuste realizada pela equipe administrativa para colocar em efeito uma política estabelecida. O administrador fica à vontade para fornecer os detalhes não especificados pela política geral. Isto quer dizer que o executivo deve se preocupar com sua própria escolha dos meios e alternativas dentro dos limites gerais da legislação, decretos etc.

c. Decisão é, obviamente, um ingrediente universal. Em um sentido mais amplo, trata-se de um elemento psicológico ligado a qualquer expressão ou momento de desejo. Ligada ao planejamento administrativo, ela transmite a ideia de objetivos estabelecidos e meios escolhidos para que esses objetivos sejam atingidos da melhor maneira possível.

Quando uma decisão é tomada em um nível inferior, para resolver um problema ou situação específicos, ela pode ser chamada decisão operacional. Pfiffner usa a expressão tomada de decisão no sentido do "processo por meio do qual ideias, eventos, indivíduos e considerações políticas são analisados e combinados a fim de resolver uma situação problemática"[291].

---

291 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 103.

Em San Diego, a) as políticas estabelecidas em nível mais elevado representam um processo cumulativo e pluralístico e b) as decisões operacionais são claramente descentralizadas. Existe uma verdadeira *delegação de autoridade*.

A Ciência da Administração, cujas fontes estão hoje profundamente enraizadas nos campos da Antropologia, Sociologia e Psicologia, continua ainda imatura para atingir uma compreensão definitiva dos mecanismos complexos da tomada de decisão na gestão. No entanto, mais recentemente tem havido um forte interesse no estudo dos ingredientes desse processo[292]. Obviamente, esses ingredientes estão relacionados à escolha entre alternativas de ação, com base em fatos e também em valores.

Em termos gerais, uma tendência moderna nos estudos da eficácia organizacional defende um padrão democrático de liderança. Os pontos abaixo, por exemplo, têm sido enfatizados na literatura recente:

a. Liderança deve ser um processo compartilhado com a organização.

b. Na verdade, existe um tipo de autoridade – *autoridade de ideias* ou ideias funcionais – que conduz à participação de todos na organização e, consequentemente, torna o processo de tomada de decisão algo cumulativo e pluralístico[293].

c. É tarefa do administrador principal fazer uma síntese adequada dos diversos valores e expressá-la na forma mais conveniente, em termos dos interesses maiores da organização.

d. Ao elaborar a síntese, o administrador torna-se mais um catalisador do que um comandante.

e. A síntese envolve considerações políticas e estratégicas e, como tal, sua expressão última deve ser centralizada.

f. As decisões operacionais, no entanto, devem ser descentralizadas "atingindo o nível mais baixo possível", ou seja, "ao ponto em que as condições de habilidades técnicas e experiência são determinantes"[294].

g. A fim de tomar decisões sólidas, o administrador precisa ser prático.

---

292 DIMOCK e DIMOCK, *op. cit.*, p. 83, PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 213.

293 Dimock utiliza a expressão "autoridade é essencialmente funcional", *op. cit.*, p. 242. Parece que a autoridade formal ou funcional não é considerada nesta afirmação.

294 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 214.

Fica claro que o conceito de autoridade é um dos fundamentos para o desenvolvimento de um novo conceito de liderança. O conceito tradicional está associado à hierarquia formal da organização. Direitos e deveres estão incluídos no termo. "Aquele que tem autoridade, neste sentido, tem o direito de exigir obediência, enquanto aquele que segue ordens tem o dever de obedecer"[295]. Este conceito é a base da teoria piramidal e simétrica da organização. A nova tendência reconhece e aceita também a autoridade de baixo para cima[296].

O padrão de liderança em San Diego segue as linhas básicas desta nova teoria. Na verdade, a adaptação de políticas é realizada com a participação dos chefes de departamento diretamente envolvidos, depois de estabelecida a estrutura pelo Conselho, mas antes de se tomar qualquer medida. Existe também uma clara descentralização das decisões operacionais, que são tomadas o mais próximo possível dos pontos de ação efetivos.

A filosofia básica da gestão administrativa na cidade talvez possa ser resumida da seguinte forma: delegação de autoridade e responsabilidade aos chefes de departamento com base em suas capacidades, experiência e grau de desenvolvimento. A delegação pode tornar-se quase ilimitada quando existem esses fatores – capacidade, experiência e grau de desenvolvimento – e quando eles são completamente verificados. Isto indica que uma preocupação básica e sempre presente do executivo é o desenvolvimento da habilidade dos subordinados de tomar decisões definitivas. Este desenvolvimento exige um processo longo. Em algumas áreas, as iniciativas acabaram resultando na seleção de subordinados a quem foi atribuída autoridade irrestrita. Em outras áreas, o processo de desenvolvimento ainda não está completo e uma supervisão mais minuciosa continua sendo feita pelo administrador.

Encontrar a pessoa certa para um cargo torna-se um processo demorado, porém trata-se de um tempo bem gasto. Toda a complicada máquina do controle perde o sentido quando a seleção de pessoal, especialmente para as funções-chave, não tem como base elementos como a competência profissional, a experiência, a habilidade de crescer, a integridade e uma clara identificação com a filosofia básica da gestão, da forma como ela é entendida pelo administrador na cidade de San Diego. Gestão é basicamente o desenvolvimento das pessoas e não o controle sobre as coisas.

A descentralização da autoridade é provavelmente a única forma eficaz de se desenvolver a habilidade de liderança dos subordinados. É incrível como as pessoas são capazes de crescer em sua habilidade de liderança e competência administrativa quando recebem responsabilidades reais. A habilidade de delegar é uma das qualificações exigidas dos subordinados. Às vezes – e foi mencionado um exemplo recente – as pessoas mostram que são competentes

---

295 SIMON et. al., *op. cit.*, p. 180.

296 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 177

do ponto de vista profissional, mas elas são incapazes de delegar. Elas tentam fazer tudo por conta própria. Uma pessoa assim não consegue se libertar das tarefas de rotina e, muito em breve, estará imersa em pilhas de papéis, sem tempo para se dedicar ao planejamento, coordenação e controle de seu departamento. Quando isto acontece, não existe alternativa, mas substituir a pessoa, a fim de que a filosofia da descentralização se torne eficaz.

Existem áreas onde a natureza da atividade torna a seleção da chefia um processo bastante difícil. A descentralização da decisão nesses casos torna-se um grave problema, a não ser que haja o cuidadoso desenvolvimento do pessoal-chave naquela área. Considere-se, por exemplo, o Departamento de Serviço Social. Esse serviço desempenha funções delicadas e complexas, como lidar com problemas de crianças com sintomas de delinquência. As amplas implicações desta e de outras atividades realizadas pelo Departamento de Serviço Social levaram à nomeação de um Comitê Consultivo dos Cidadãos. Um dos assistentes do *staff* faz parte deste comitê. Para os fins deste trabalho, basta dizer que as atividades do serviço social ainda estão sujeitas a uma minuciosa supervisão. Tudo precisa ser profundamente observado. O fato é que o departamento ainda não possui o pessoal necessário para que se recomende uma maior delegação de tarefas. Nenhuma contratação é feita até que o próprio executivo principal ou seus assistentes imediatos estejam convencidos das aptidões do candidato. Esta avaliação complementa os requisitos estabelecidos pelo funcionalismo público.

Uma recente contratação de *staff* ilustra a meticulosidade desse processo de seleção. Para tratar dos problemas criados pelas relações entre grupos minoritários, foi contratado um funcionário que parecia excepcionalmente qualificado para lidar com aquela situação específica: de origem hispânico-indiana e muito familiarizado com os problemas sociais típicos dos mexicanos, indianos, chineses, japoneses e portugueses, ele ainda possuía uma consciência social muito desenvolvida e, consequentemente, uma visão de mundo bastante ampla. Embora seja muito precoce avaliar todos os méritos desta contratação, o trabalho do novo colaborador tem trazido expectativas favoráveis para o futuro. A escolha de um chefe de treinamento, já mencionada anteriormente, foi outro exemplo de uma contratação que exigiu uma atenção excepcional. Pressupõe-se que a supervisão em outras áreas pode afrouxar um pouco à medida que as pessoas responsáveis começarem a demonstrar claramente a habilidade que têm de agir de acordo com os valores estabelecidos da administração.

Análise administrativa

O planejamento da operação preocupa-se com a escolha das formas e meios apropriados para realizar um programa específico. Esta é uma tarefa da gestão interna, que envolve basicamente a identificação de funções, a análise de métodos e a designação de tarefas. A avaliação e a padronização do trabalho são ferramentas indispensáveis.

Na verdade, a execução eficaz de programas específicos exige um estudo básico de técnicas de organização e métodos. Em qualquer organização grande ou progressista, os chamados analistas administrativos estão engajados nesse tipo de estudo. As iniciativas desses especialistas na gestão administrativa buscam essencialmente a) avaliar os programas em relação aos planos; b) melhorar as práticas de gestão.

Pfiffner, pioneiro na pesquisa administrativa neste país, juntamente com Presthus, definiu a análise administrativa:

> Análise administrativa consiste em uma ampla variedade de pesquisa e análise direcionadas principalmente para o aperfeiçoamento da organização e gestão. Seu objetivo básico é implementar políticas operacionais por meio da busca de padrões; sua abordagem fundamental é uma atitude de questionamento: como? Por quê? O quê? Quando? Onde?[297]

Na cidade de San Diego, um programa contínuo de planejamento administrativo e avaliação de desempenho é realizado no gabinete do Orçamento. Em um capítulo posterior, será feito um estudo detalhado da análise operacional como base para o desenvolvimento dos programas de trabalho. Será demonstrado que é atribuída uma importância capital às funções desempenhadas pelos analistas administrativos. Por enquanto, basta afirmar que os analistas do *staff* desempenham na administração da cidade de San Diego a tarefa básica e importante de avaliar a atividade da unidade governamental em termos de políticas estabelecidas por leis, a Carta, decretos, o código administrativo e as diretrizes administrativas. Esta avaliação busca afirmar se os programas estão sendo mantidos nos limites dos objetivos governamentais e atendendo às políticas estabelecidas.

Estudos organizacionais são uma atividade importante realizada pelo gabinete do Orçamento. No processo de avaliação da organização existente em cada unidade governamental, o analista deve avaliar como os supervisores e funcionários percebem os conceitos básicos no campo da organização, como autoridade, responsabilidade, agrupamento de atividades, delegação, unidade de comando, extensão do controle etc. Recomendações sobre a melhoria dos padrões existentes, possivelmente por meio de manuais ou guias de gestão, podem ser desenvolvidas sob novos conceitos[298].

O autor está inclinado a admitir que o interesse nesse tipo de pesquisa – a eficácia operacional como meta – é um dos fatores essenciais para explicar a alta qualidade da administração em San Diego. Deve-se observar que os analistas administrativos muitas vezes atuam como

---

297 *Ibid.*, p. 104.

298 CARVALHO, Paulo Neves de. *Orçamentação como Ferramenta de Gestão na Administração da Cidade de San Diego.* Tese de Mestrado não publicada, University of Southern California, Los Angeles, 1953, p. 156.

membros do *staff* geral. Eles trabalham no gabinete do Orçamento e essa unidade está diretamente subordinada ao gabinete do gerente da cidade.

Não parece fora do contexto mencionar a influência exercida sobre o governo pelos gabinetes de pesquisa municipais apoiados pelo setor privado. Quais as principais características da atividade de pesquisa realizada por esses gabinetes municipais? Norman Gill tem a resposta:

> Obter fatos sobre o governo local e sua administração é a função essencial e um aspecto distintivo do gabinete de pesquisa.
>
> A função de obter fatos pode atuar de diversas maneiras. Numa cidade, o gabinete pode assumir a liderança na elaboração dos estudos preparatórios para uma campanha em busca de uma nova Carta municipal. Em outra, ele pode atuar mais como uma assessoria ao governo local, estudando e encorajando métodos e procedimentos aprimorados. Ele pode também realizar uma pesquisa de engenharia sobre a destinação do esgoto, ou apoiar um estudo sobre o sistema escolar, a administração dos parques ou outro serviço. Pode expor ações ilegais e impróprias das autoridades e levar a opinião pública a tomar conhecimento do assunto. Outra tarefa importante é defender as melhorias necessárias em questões como tributação, compras centralizadas, classificação de funcionários e registros permanentes. O gabinete pode acompanhar uma medida de reforma depois de adotada, assegurando que ela seja adequadamente instalada e administrada; esta função geralmente é tão importante quanto as funções originais de "advocacy" e pesquisa[299].

A citação é longa, porém mostra a abrangência em que a pesquisa pode ser desenvolvida a fim de aperfeiçoar as instituições públicas. Neste país, as atividades realizadas por gabinetes particulares de pesquisa são de fato "um dos fenômenos mais gratificantes da democracia norte-americana". Em San Diego, funções semelhantes são desempenhadas por grupos particulares. Eles não são[300] dedicados principalmente à análise gerencial, como descrito, porém suas atividades têm um impacto sobre a administração, impacto esse que não pode ser negligenciado.

IV. Controle

Participação e aceitação

Nesta dissertação, vários meios de controle foram brevemente discutidos. Outros receberão mais atenção nos capítulos seguintes. No entanto, torna-se necessário comentar aqui o controle em termos de liderança.

---

299 GILL, Norman. N. *Gabinete Municipal de Pesquisa*, Washington, D.C., American Council on Public Affairs, 1944, p. 38.

300 *Ibid.*, p. 5

O Gabinete do Orçamento, que, em diversos aspectos, faz parte do *staff* geral do chefe do Executivo, possui amplos controles por meio da preparação e administração do orçamento e também mediante atividades realizadas pelos analistas administrativos. Entretanto, grande parte do controle permanece sobre os chefes de departamentos. O padrão predominante de descentralização de decisões para os níveis operacionais é acompanhado pela descentralização do controle. No entanto, essa descentralização precisa ser entendida como uma fase de um processo hierárquico, já que, na verdade, a última expressão de controle converge claramente para algumas áreas específicas do nível executivo, como o gabinete de Gestão Administrativa.

Em um processo de controle, a informação é coletada em nível de trabalho e resumida em níveis sucessivos. De acordo com Learned e associados, é importante que:

a. Aqueles que estão mais próximos do trabalho participem na formulação do sistema de controle.

b. Sejam levados em conta os interesses e expectativas dos administradores de nível mais baixo no sistema de controle.

c. As informações relatadas no sistema sejam prontamente relacionadas aos padrões estabelecidos.

d. Os padrões sejam justos aos olhos das pessoas envolvidas no sistema.

e. Os padrões sejam tais que as pessoas envolvidas sintam que é possível controlar as causas do mau desempenho.

f. Uma revisão pessoal seja feita pelo chefe do Executivo.

g. O sistema seja incorporado às rotinas e expectativas do dia a dia do pessoal afetado por ele.

h. A ideia de controle não seja excessivamente enfatizada, em detrimento das conquistas do elemento humano na organização.

i. O planejamento e interpretação do sistema seja resultado da participação em todos os níveis[301].

As afirmações de Learned sugerem as seguintes perguntas com relação à administração de San Diego: a) a participação dos diferentes níveis é identificável na elaboração dos sistemas de controle? b) Os administradores de nível inferior demonstram aceitação dos padrões?

---

301 LEARNED *et al.*, *op. cit.*, p. 136.

A resposta a essas duas perguntas é afirmativa. A partir de contatos com diversos grupos de supervisores em diversos departamentos, foi possível perceber que a participação e aceitação dos padrões está presente. É verdade que alguns supervisores e encarregados não demonstraram grande compromisso com esses pontos, porém, em termos gerais, o autor detectou uma reação favorável. Na verdade, o diretor do Departamento de Obras Públicas relatou que, sem esse tipo de participação, seria impossível para ele dirigir seu departamento.

Controle comunitário

O controle comunitário é um tema necessário em uma dissertação desta natureza. Até este ponto, apenas os processos internos de controle e coordenação foram discutidos, porém deve-se fazer referência também à influência que os grupos comunitários exercem sobre o governo local e a administração em San Diego. Esta influência, que de alguma forma resulta em controle, é um diferencial no município.

A questão é fascinante e poderia ser um excelente tópico para uma dissertação, porém receberá apenas um tratamento passageiro neste trabalho. Somente três grupos serão mencionados. Entretanto, os três poderiam ser considerados representativos de diversos outros que, de alguma forma, tiveram influência específica sobre a administração da cidade.

Na análise das atividades realizadas pelo chefe do Executivo, foi mencionado que grande parte do seu tempo em San Diego é devotada a contatos com grupos comunitários. Isto é feito buscando os interesses da administração já que, por definição, o gerente da cidade não pode tomar parte em atividades de natureza política. Ele é apenas um técnico responsável pela execução das políticas estabelecidas pelo Conselho Municipal. No entanto, talvez ele seja a principal fonte dessas políticas, por meio das recomendações que se espera que ele faça ao Conselho. Ele não é responsável pela expressão final das políticas, porém é a sua principal fonte e seu principal executor.

Naturalmente, os contatos com a comunidade são importantes. Sem eles, ele não teria a sua melhor fonte de informações a respeito dos interesses comunitários.

Conselho distrital de La Jolla

A experiência em democracia comunitária realizada no Conselho Distrital de La Jolla teve início em 1950. Sua formação culminou com o estudo sobre outras organizações que enfrentavam situações semelhantes. O município já havia reconhecido a necessidade de uma entidade dedicada à cidadania e à vigilância, porém sua realização surgiu por meio de 37 grupos diferentes, como a Câmara de Comércio de La Jolla, a Associação para a Conservação de La Jolla, o Conselho de Planejamento de La Jolla, a Associação de Comerciantes de La Jolla e o Comitê de Visitantes. Apesar do zelo dessas entidades, elas acabavam sempre

trabalhando em iniciativas que entravam em conflito. Grande parte do incentivo para a formação do Conselho Municipal surgiu pela necessidade óbvia de consolidação dos interesses comunitários evidenciados nessas várias organizações.

Com 1700 membros pagantes, o Conselho Distrital de La Jolla tornou-se um fórum efetivo, sólido e sem fins políticos para a opinião pública de La Jolla, respeitado pelo governo da cidade de San Diego. Seu alvo principal é coordenar, promover e unificar as atividades culturais, cidadãs, comerciais e recreativas em La Jolla. Seu slogan é: "Unidos por uma vida melhor". O Conselho tem um grande interesse em ajudar La Jolla a crescer de forma compatível com sua beleza[302].

Os 36 membros que constituem o Conselho de Administração representam o grupo de formulação de políticas da organização. Doze pessoas são eleitas por todos os membros a cada ano para trabalhar junto ao Conselho em um mandato de três anos. O Conselho de Administração eleito anualmente escolhe seus executivos – presidente, dois vice-presidentes, secretário e tesoureiro. Eles são assessorados pelo comitê de operações, que funciona como um gabinete, e seus membros são os chefes dos diversos comitês, como o comitê de vias, o comitê de segurança, de juventude, de recreação, de sinalização etc. O comitê de operações tem reuniões mensais com a chefia, a fim de discutir as diversas facetas da vida comunitária e deliberar sobre os problemas e possíveis soluções.

O Conselho Distrital de La Jolla tem um vínculo de cooperação com a cidade de San Diego, promovendo uma próspera comunidade comercial e procurando estabelecer e manter altos níveis de crescimento comunitário por meio do zoneamento adequado, de regulamentos sobre sinalização e planejamento geral.

Exemplos do trabalho realizado recentemente pelo Conselho Distrital de La Jolla: organização da campanha local de bota-fora, programa de plantação de árvores em parceria com a cidade de San Diego e trabalho de clubes e grupos de jovens dentro da vila; consultores em tributos estaduais e federais para ajudar os cidadãos com problemas de tributos; zoneamento de terrenos não construídos dentro da comunidade. A última iniciativa permitiu que um número maior de áreas para construção fosse aprovado. Existem outras iniciativas para a melhoria do Playground Comunitário de La Jolla.

Como se pode ver, o Conselho Distrital de La Jolla está preocupado principalmente com a melhoria de uma área específica da cidade de San Diego. O planejamento físico recebeu atenção particular e contribuiu com diversos exemplos interessantes de ações realizadas

---

302 La Jolla é um bairro ou distrito da cidade de San Diego.

junto com a administração da cidade. Mais recentemente, por exemplo, aproximadamente 300 cidadãos de La Jolla encheram os gabinetes do Centro Cívico de San Diego em apoio a uma portaria para o zoneamento de áreas comerciais[303].

Câmara de comércio de San Diego[304]

Esta é uma das organizações mais atuantes de San Diego. Sua finalidade é desenvolver, promover e incentivar o bem-estar cívico, comercial, industrial e agrícola da comunidade. Várias atividades da organização são realizadas de forma articulada com a administração municipal. Com relação a isto, o importante papel desempenhado por alguns dos comitês da Câmara merecem ser destacados.

O Comitê Cívico organiza projetos especiais a fim de oferecer à comunidade a organização básica equipada para planejar eventos e atividades de natureza cívica. Estudar o embelezamento da cidade é uma das tarefas desse comitê.

O Comitê de Prevenção de Incêndio cuida de todas as questões pertinentes à prevenção de incêndios e seu objetivo é minimizar as perdas causadas por incêndios e reduzir os índices das taxas de seguro contra incêndios por meio de publicidade e cooperação com o Departamento Municipal de Combate a Incêndios.

O Comitê de Portos estimula o interesse no desenvolvimento do porto e a melhoria das instalações portuárias, tanto em termos físicos como administrativos.

O Comitê de Saúde, Saneamento e Segurança ajuda na manutenção dos altos padrões em todas as fases de saúde comunitária, por meio da educação, busca de fatos e influência sobre a opinião pública, assessorando o programa de segurança comunitária, particularmente no que diz respeito à segurança no trânsito.

O Comitê de Legislação e Tributação dá assessoria em questões relativas a legislação e tributação em todos os níveis do governo. De forma mais específica, ele analisa e faz recomendações em relação às propostas de portarias municipais enviadas para consideração,

O Comitê de Planejamento Metropolitano trabalha para o desenvolvimento ordenado da cidade e de suas áreas metropolitanas.

O Comitê de Estacionamento e Tráfego estuda e faz recomendações sobre questões relativas ao fluxo de tráfego para a cidade, dentro dela e para o seu entorno.

---

303 *North Shores Sentinel*, jornal semanal, San Diego, Califórnia, 16 de junho de 1954, p. 1.

304 Câmara de Comércio de San Diego, *Lista Completa de Comitês Permanentes da Câmara de Comércio*, San Diego, Califórnia, 1953, mimeo.

O Comitê de Relações Regionais realiza viagens amistosas de oficiais e líderes empresariais de San Diego para comunidades vizinhas, a fim de interpretar o programa de organização da cidade de San Diego.

O Comitê de Águas estuda e faz recomendações sobre todas as fases do problema de suprimento de águas da cidade, estudando planos para a recuperação e utilização de águas residuais.

As tarefas atribuídas aos diversos comitês demonstram sua importância do ponto de vista de sua relação com a administração do município. Em várias áreas importantes, eles atuam como canal de ligação entre o governo local e os interesses comunitários.

Como um serviço público, a Câmara de Comércio de San Diego mantém uma pesquisa mensal entre os principais cidadãos de San Diego sobre importantes questões de cidadania na cidade e nos distritos. A pesquisa é realizada para ajudar a tornar mais claro como a comunidade pensa sobre os problemas relevantes, e não se limita apenas aos membros da Câmara de Comércio. Aproximadamente 200 cidadãos de San Diego, representando todas as áreas, participam do painel mensal: associações comerciais e profissionais, grupos de veteranos, clubes de serviço, clubes femininos, jornais, estações de rádio e televisão, líderes trabalhistas, autoridades etc. Resumindo, o grupo da amostragem é um corte dos cidadãos e cidadãs que têm cargos de liderança na região de San Diego.

A pesquisa trabalha apenas com as questões de ordem cívica, buscando apresentar um resumo justo e não tendencioso das respostas. Na verdade, essa pesquisa tem grande reputação por sua imparcialidade.

As seguintes amostras e resumos de questões apresentadas ao painel demonstram a natureza do serviço e sua importância para os administradores locais:

a. Ele propôs que a cidade de San Diego passe uma portaria exigindo que todas as residências únicas ou múltiplas, inclusive apartamentos construídos daqui para a frente, reservem um espaço de estacionamento fora das vias, para automóveis de tamanho padrão. Você apoiaria essa portaria?

b. No presente, a cidade de San Diego não possui nenhuma portaria que regulamente o tamanho mínimo das casas. No bairro, um grande número de comunidades opera sob um código que estabelece padrões mínimos. Que medida deveria ser tomada pela cidade de San Diego a este respeito?

c. O Conselho Municipal de San Diego anunciou que a questão de emitir US$ 16.000.000 em títulos para financiar o sistema de destinação de esgoto será submetida a voto no dia 8 de junho de 1954, nas Eleições Primárias. Você está a favor ou contra este programa?

A campanha a favor da emissão de títulos da questão proposta foi realizada pela Câmara do Comércio.

Associação de contribuintes de San Diego

Esta também é uma corporação sem fins políticos e lucrativos comprometida com o atendimento comunitário. Sua finalidade básica é analisar profundamente as políticas financeiras do município, o orçamento anual e fazer recomendações ao Conselho Municipal, buscando uma política fiscal sólida compatível com o bom governo municipal.

Mais especificamente, a Associação a) realiza uma análise minuciosa de quaisquer propostas de aumento de impostos, à luz de seus objetivos e possíveis consequências sobre a vida da comunidade; b) discute com o Conselho Municipal a validade das políticas que apoiam os programas de trabalho e suas respectivas estimativas de custo; c) realiza campanhas intensivas e extensivas de esclarecimento dos eleitores sobre as propostas para votação que tenham natureza financeira; d) analisa os planos e práticas de expansão que tenham efeito sobre o índice local de tributos sobre imóveis.

Os comentários abaixo, feitos pela Associação em dois casos diferentes parecem expressar seu tipo de abordagem:

Proposta B – Diretoria para a emissão de títulos para o sistema de saneamento – us$ 16.000.000: aprovada

O impacto inicial desta proposta sobre o índice de tributos municipais seria próximo de 16 centavos para cada US$ 100 do valor estimado. As estimativas da Associação demonstram que esse valor deve ser reduzido para 7 centavos nos próximos anos, com uma média geral de 11 centavos por ano durante a vida do título.

Estes fatos são importantes:

1. O Conselho de Engenheiros que preparou o relatório sobre o qual a questão se baseia tem uma alta reputação por seu trabalho de engenharia sanitária e seu planejamento econômico, comparável a qualquer outra no país. Os membros do Conselho são responsáveis por alguns dos sistemas de esgoto mais modernos, não apenas na Califórnia, mas também em diversas outras regiões do país. A verificação independente pela Associação do calibre do Conselho de Engenheiros confirma a excelência de sua reputação.

2. As estimativas de custos parecem razoáveis. Elas foram desenvolvidas pelo Conselho de Engenheiros a partir de estudos dos custos reais de instalações semelhantes concluídas nos últimos anos. Em termos comparativos, os custos foram reduzidos para bases unitárias a fim de permitir uma comparação mais minuciosa. Um

exemplo recente: o custo do Sistema de Emissário de Esgotos de Orange County (que está sendo concluído) tem custo-benefício razoável, comparado com as estimativas de custos do Sistema de Esgotos de San Diego.

3. Uma análise do plano proposto, feita pela Associação, comparada com os planos alternativos, demonstra que este plano é a solução mais econômica para o período vindouro.

4. A necessidade de uma ação imediata é urgente. O plano e o sistema atuais estão seriamente sobrecarregados, a poluição da baía tem aumentado, tornando-se necessário o *"reforço" temporário e oneroso das instalações atuais*.

5. A planta de destinação de esgoto proposta faria o tratamento do esgoto por um terço do custo da atual Planta (representando uma economia de US$ 263.000 por ano) 7 centavos no índice de tributos, com base na capacidade da planta atual).

Proposta C – Aumento do salário do prefeito. Ação do Conselho: rejeição.

Esta proposta aumentaria o salário do prefeito de US$ 5.000 – mais US$ 1.500 de despesas diversas – para um valor mínimo de US$ 7.500 ou mais, caso autorizado pelo Conselho Municipal. A ação de rejeição por parte do Conselho deveu-se principalmente à falta de proposta de um salário máximo[305].

V. Resumo

Apesar da integração administrativa insatisfatória em algumas áreas, o chefe do Executivo da cidade de San Diego conseguiu atingir um alto grau de articulação em sua área de responsabilidade.

Sua abordagem administrativa, ou padrão de liderança, baseia-se essencialmente nos seguintes fatores e pressupostos: a) uma criteriosa seleção e desenvolvimento dos subordinados chave; b) um sistema elaborado de controle e prestação de contas, particularmente em nível departamental; c) uma ampla descentralização da autoridade; d) aceitação de políticas como um processo pluralístico; e) forte ênfase em administração informal, principalmente em nível gerencial; f) treinamento cuidadoso em supervisão e análise administrativa; e g) orçamentação como ferramenta de gestão.

Capítulo VI – Aspectos da gestão de pessoal

Na área de gestão de pessoal também são encontradas ferramentas eficazes de controle e coordenação, embora sua importância tenha sido bastante obscurecida pela tremenda ênfase nesses processos nas áreas organizacional e financeira. Deve-se lembrar que a gestão trata essencialmente de pessoas, portanto, cada processo na gestão administrativa pode ser e geralmente é traduzido em um elemento de pessoal.

305 O Contribuinte de San Diego, *Relatório Confidencial para os Membros da Associação de Contribuintes de San Diego*, San Diego, Califórnia, vol. V, n. 4, 20 de maio de 1954, p. 1.

Em um sentido mais amplo, diversas práticas consolidadas da administração de pessoal podem ter sua última expressão em uma situação em que as pessoas vão estar trabalhando juntas efetivamente na busca de objetivos. No entanto, este estudo deve enfatizar principalmente aquelas fases ou técnicas específicas de gestão de pessoal que são conhecidas por ter uma natureza de controle e coordenação. Em outras palavras, que fases de pessoal tendem a criar controle e coordenação?

Não é uma simples questão de identificar essas fases. No entanto, parece que a lista a seguir inclui alguns elementos da função de pessoal que possuem um impacto inegável:

a. Desenvolvimento adequado de políticas

b. Recrutamento positivo

c. Classificação de cargos

d. Padronização de pagamento

e. Treinamento

f. Técnicas de relações humanas

g. Ação disciplinar

h. Avaliação de desempenho

Os parágrafos abaixo tentarão identificar os aspectos básicos de cada uma dessas áreas na administração de San Diego, com exceção daquelas que já foram objeto de análise em capítulos anteriores.

I. Desenvolvimento de políticas

Afirmações gerais

Subjacente a todas as atividades e políticas do Departamento de Funcionalismo Público está o tema – *melhor atendimento à gestão*, por meio de um constante aperfeiçoamento de:

1. Recrutamento – A fim de assegurar os melhores funcionários possíveis de todas as fontes existentes mediante uma seleção baseada em mérito e em adequação pessoal.

2. Classificação – A fim de manter um plano de padronização e classificação de função, com as funções agrupadas com base em tarefas comparáveis, responsabilidades e treinamento e experiência.

3. Remuneração – A fim de manter um plano de remuneração uniforme, assegurando "igualdade de pagamento para o trabalho igual" e estabelecendo o limite mínimo e máximo de pagamento para cada cargo, bem como procedimentos para a administração do plano.

4. Avaliação do trabalho – Analisar e avaliar o trabalho de forma contínua a fim de afirmar e corrigir o mau desempenho e determinar uma classificação e alocação adequada de salários.

5. Padrões de Desempenho – Manter um plano de classificação de desempenho e estabelecer padrões de desempenho no trabalho.

6. Benefícios – Estabelecer os benefícios do governo municipal, em termos de oportunidades de promoção, mandato de trabalho, licenças, férias, pensões e aposentadoria.

7. Treinamento – Estabelecer e/ou promover um programa de treinamento articulado para todos os funcionários municipais, incluindo um programa de estágio remunerado nas funções especializadas.

8. Política de pessoal – Estabelecer e manter regras e regulamentos para reger os direitos, privilégios e a conduta de todos os funcionários do serviço classificado.

9. Programa de consultoria – Manter um programa de assessoria e consultoria para os supervisores e funcionários sobre assuntos de pessoal, condições empregatícias e problemas de pessoal e supervisão.

10. Relações gerenciais – Em parceria com os gabinetes do gerente da cidade e do Orçamento, assessorar e apoiar a instalação de métodos de gestão eficazes[306].

Os dez pontos acima são uma expressão mais ampla da política geral na administração de pessoal da cidade de San Diego. Eles foram desenvolvidos detalhadamente e constam de um manual que contém as declarações de metas, objetivos específicos, usos, procedimentos etc., de cada sujeito em questão. Isto pode ser ilustrado por meio do exemplo abaixo:

---

306 Funcionalismo Público da Cidade de San Diego, Objetivos Contínuos, Manual de Políticas, Index Code: 2.7, dezembro de 1951.

26 de maio de 1954

Funcionalismo Público da Cidade de San Diego

Código de Índice: 4

MANUAL

Recepção

Política Geral

A. A recepção é o primeiro ponto de contato do candidato com o Departamento de Funcionalismo Público e *staff*. Em âmbito geral, os recepcionistas personificam "o município" para a maioria dos candidatos. torna-se, portanto, imperativo que os recepcionistas atendam ao público e aos colaboradores com rapidez, eficiência, imparcialidade e cortesia para que as nossas relações públicas e de pessoal sejam continuamente aperfeiçoadas.

B. As responsabilidades principais dos recepcionistas incluem:

1. Auxiliar a iniciativa de recrutamento a fornecer os melhores candidatos disponíveis para fazerem parte dos serviços públicos vitais do município.

2. Fornecer informações sobre os padrões municipais de trabalho e os requisitos específicos dos cargos desejados.

3. Obter amplo conhecimento sobre as classificações de funções para auxiliar os candidatos na seleção de um cargo para o qual ele tenha a devida qualificação.

C. Os recepcionistas deverão se familiarizar inteiramente com os anúncios de exames, cronogramas de testes, rotinas de inscrição e exames, os registros de Funcionalismo Público, procedimentos, regulamentos e programas.

D. Os recepcionistas devem verificar as inscrições, as qualificações específicas e os documentos oficiais de acordo com as regras do Funcionalismo Público, para que todas as inscrições recebidas atendam aos requisitos mínimos publicados, na medida do possível.

1. Os candidatos claramente não qualificados devem ser desencorajados; aqueles que insistirem deverão ser notificados que o técnico designado tem autoridade para rejeitar e que o recebimento da inscrição não significa aceitação automática.

2. A rejeição preliminar ou a triagem dos candidatos claramente desqualificados por motivos físicos ou morais será realizada com cortesia e tato.

E. Dentro dos limites da política estabelecida, os recepcionistas tentarão lidar com reclamações, protestos ou perguntas relativas às regras ou procedimentos.

1. Perguntas sobre certificação e políticas de folha de pagamento, bem como aspectos técnicos do processo de exame, serão encaminhadas aos membros do *staff* designados.

2. As questões que envolvem decisão administrativa ou aprovação serão encaminhadas ao assistente do diretor de pessoal ou seu substituto.

3. Problemas difíceis de colocação de pessoal e candidatos que necessitam de consultoria profissional deverão ser encaminhados ao técnico designado, ao supervisor técnico ou ao assistente do diretor de pessoal, dependendo das circunstâncias.

Faz-se necessário comentar as políticas do manual de pessoal. Tem-se dado grande ênfase à formalização dos procedimentos nesta área. Na verdade, o diretor de pessoal está profundamente convencido de que essa formalização é necessária, constituindo um fator na tomada de decisão sobre descentralização. Com um manual detalhado com afirmações cuidadosas sobre cada aspecto das questões de administração de pessoal, os chefes de departamento e seus subordinados poderão entender a filosofia básica da administração de pessoal e lidar com a maioria das ações de rotina por conta própria.

O manual continua sendo elaborado, porém, com base no índice, fica evidente tratar-se de um documento de grande abrangência:

MANUAL
Funcionalismo Público Municipal de San Diego
Índice

Código	*Assunto*
1	Página de rosto
2	Programa
3	Organização
4	Recepção
5	Recrutamento
6	Classificação e remuneração
7	Certificação
8	Registro
9	Pessoal administrativo geral
10	Uso de formulários e registros
11	Formulários interdepartamentais
12	Comunicações de interesse permanente para o Funcionalismo

Neste índice detalhado encontram-se em torno de 160 subitens abaixo de cada um dos títulos.

II. Recrutamento positivo

Política geral

Parece apropriado abrir esta seção com a conhecida afirmação de Lewis Mayers, feita em 1922:

> Por mais cautela que se tenha ao determinar como um governo será organizado a fim de desempenhar seu trabalho, a maneira como as verbas necessárias serão captadas e utilizadas e as práticas e procedimentos específicos empregados para a realização de suas atividades, não é possível aproximar-se da real eficiência na administração da coisa pública, a não ser que uma equipe tecnicamente competente e leal possa ser contratada e mantida no serviço, por meio da formulação de um sistema em que esse pessoal seja dirigido e controlado de forma eficaz[307].

Na verdade, hoje a literatura sobre administração afirma frequentemente que um processo de seleção sólido é "o pilar de toda a estrutura de pessoal"[308]. Um processo de seleção sólido significa um sistema de recrutamento positivo, onde a ideia básica é encorajar as melhores pessoas a entrarem para o serviço público. Mosther, Kingsley e Stahl, em seu livro clássico sobre administração de funcionários públicos, indicam os elementos básicos de um programa de seleção positivo: 1) descoberta e utilização dos melhores mercados de emprego para os cargos envolvidos; 2) uso de literatura de recrutamento atraente e de publicidade adequada; 3) utilização de testes atualizados de alta seletividade e confiabilidade; 4) busca por candidatos que já estão dentro do serviço; 5) programa de empregos que coloque a pessoa certa na função certa e 6) um programa de acompanhamento do período de experiência como parte do processo integral de seleção[309].

Na administração de San Diego, a política de administração dos padrões de recrutamento é, geralmente, baseada numa obrigação de preencher todos os cargos municipais com *os melhores candidatos disponíveis utilizando as mais amplas fontes possíveis*. A frase "os melhores candidatos disponíveis" destaca o fato de que os padrões precisam ser flexíveis o suficiente para se ajustarem ao mercado de trabalho e às necessidades da cidade.

A esta avaliação geral da política de recrutamento deve-se acrescentar que San Diego tem considerado bastante a utilização de uma literatura atraente e de uma publicidade adequada.

---

307 MAYERS, Lewis. *O Serviço Federal: Um Estudo do Sistema de Administração de Pessoal do Governo dos Estados Unidos*, *in:* MOSHER, William, KINGLSLEY, Donald e STAHL, Glenn, *Administração de Funcionários Públicos*, Nova Iorque: Harper & Brothers Publishers, 1950, p. 63.

308 MOSHER, Kingsley e Stahl, *op. cit.*, p. 63

309 109 *Ibid.*, p. 66.

Serviços classificados

Deve-se destacar também que, de 3.392 cargos, 3.324, ou seja, em torno de 98% do número total de cargos da administração municipal são classificados pelo sistema de mérito.

Padrões gerais

O Comitê de Funcionalismo estabeleceu padrões mínimos para o recrutamento de funcionários municipais:

a. Cidadãos norte-americanos

b. Residência na cidade de San Diego

c. Idade: 21-52, com exceções

d. Adequação física, mental e moral

e. Educação e experiência adequadas

f. Licenças e registros apropriados

g. Capacidade de ler e escrever em inglês

Em 1952, o Comitê de Funcionalismo estabeleceu a idade máxima de 52 anos e a mínima de 18. A idade mínima para os candidatos para a maioria das vagas foi reduzida de 21 para 18, a fim de dar oportunidades de carreiras e obter vantagem no mercado de trabalho competitivo.

O Comitê aprovou também a proposta de convidar jovens abaixo de 18 anos que haviam terminado o segundo grau para se candidatarem às vagas para as quais se qualificassem, o que não envolve qualquer prejuízo, aplicação de lei, supervisão ou relações públicas importantes[310].

Testes

Instruções detalhadas do manual de políticas revelam que o Departamento de Pessoal de San Diego deu grande ênfase ao seu programa de testes, acreditando que os testes haviam alcançado seus objetivos, ou seja, selecionar pessoas com uma habilidade real de preencher um determinado cargo e, ao mesmo tempo, com potencial de crescimento.

---

310 Funcionalismo da Cidade de San Diego, *Padrões para Recrutamento,* janeiro de 1952

III. Classificação de cargos

Importância do assunto

Esta seção irá tratar de uma das ferramentas mais eficazes de coordenação e controle. Na verdade, um sistema de classificação contém um dos fatores fundamentais da administração: ele descreve as *funções e responsabilidades* dos diversos cargos, indicando as qualificações necessárias para seu preenchimento. É fácil ver quão profundamente essa classificação influenciaria a maioria das áreas na administração de pessoal, principalmente em questões de seleção, colocação, promoção, transferência e treinamento.

De acordo com Leonard D. White:

> [...] a gestão de pessoal em nossos dias tem como base dois fundamentos importantes, testes de adequação e classificação de cargos. Sem depreciar outros aspectos importantes do trabalho de pessoal, esses são dois fundamentos essenciais. Sem cada um deles o sistema de pessoal de qualquer organização grande não possui a base sobre a qual se apoia a maioria das outras ramificações da gestão de pessoal[311].

A citação acima é realmente enfática, porém demonstra a importância do assunto no campo da administração.

Na verdade, a importância do conceito pode ser entendida à luz de seu objetivo geral, conforme enfatizado na literatura:

a. Em termos gerais, segundo White, o objetivo da classificação de funções é estabelecer o fundamento para um tratamento igual dos funcionários públicos, por meio da *definição precisa*, da *organização ordenada* e da *avaliação justa* dos cargos no serviço público[312].

b. Mosher e seus colegas relacionaram cuidadosamente o que consideram os principais usos e vantagens da classificação de cargos. Parece importante mencioná-los aqui:

1. *Facilitando outros objetivos relacionados a pessoal*

a. Oferece um critério racional para o controle dos níveis de pagamento, tornando possível equalizar todas as classes de funções com faixas salariais comuns.

b. Reduz uma série de funções e cargos a proporções gerenciáveis, para que o recrutamento, as necessidades de qualificação, exames e seleção possam ser executados para todas as classes de cargos de uma só vez.

---

311 WHITE, *op. cit.*, p. 369.

312 *Ibid.*, p. 370.

c. Define em termos objetivos o conteúdo das funções – ou o que se espera delas – para fins de comparação do desempenho do funcionário – para avaliar a qualidade do trabalho.

d. Oferece informações sobre funções que servem de base para o conteúdo do treinamento, integração e outros serviços de desenvolvimento de pessoal.

e. Embora não garanta uma boa política de promoção e colocação, fornece um quadro sistemático das oportunidades e relações do cargo, essencial para um procedimento de promoção e colocação ordenado.

f. Serve de base para a compreensão comum entre supervisor e funcionário com relação à função e ao pagamento, facilitando as relações entre funcionário e gerência.

2. *Assessoria geral para uma organização*

a. Mediante títulos padrão, estabelece uma terminologia de funções uniforme.

b. Esclarece a colocação de responsabilidade em cada cargo, exigindo uma definição e descrição das tarefas.

c. Oferece uma base ordenada para traduzir as necessidades de cargos em termos finais, facilitando assim os procedimentos orçamentários.

d. Oferece informações sobre o conteúdo do trabalho que ajuda a análise dos problemas e procedimentos da organização, apontando os pontos de duplicação, inconsistência etc., no processo de trabalho.

3. *Valores específicos no funcionalismo público* (os pontos a seguir aplicam-se a todas as organizações, públicas ou particulares, enquanto dos outros possuem relevância especial no governo)

a. Assegura aos cidadãos e contribuintes que existe alguma relação lógica entre gastos para serviços pessoais e os serviços prestados.

b. Oferece uma excelente proteção contra preferências políticas ou pessoais na determinação dos salários públicos.

Estes dois últimos pontos pressupõem que o plano de pagamentos é governado definitivamente por um sistema de classificação de cargos[313].

A citação é longa, porém serve para sistematizar uma das áreas essenciais na gestão de pessoal.

Conceitos básicos

Quais são os conceitos básicos nesta área? Parece recomendável mencioná-los antes de considerar a situação específica em San Diego.

a. *Plano de classificação* é um plano em que "os cargos são avaliados em classes com base na semelhança entre tarefas, responsabilidades e qualificações necessárias"[314].

313 MOSHER, KINGSLEY e STAHL, *op. cit.*, p. 214.

314 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 313.

b. *Cargo* significa "as funções desempenhadas por uma única pessoa durante seu turno de trabalho, geralmente em um local específico"[315]. Um cargo pode estar ocupado ou vago.

c. Classe, que é a *unidade operacional*, é "um grupo de cargos suficientemente semelhante com relação às funções e responsabilidades, de modo a justificar um tratamento comum em termos de seleção, remuneração e outros processos empregatícios, e suficientemente diferente dos cargos de outras classes, de modo a justificar tratamento diferente em uma ou mais dessas questões. Definida como um grupo de cargos, uma classe pode às vezes consistir de apenas um cargo se não existirem outros do mesmo tipo no serviço que está sendo classificado"[316].

d. Uma *série* "inclui todos os cargos ligados a um grupo ocupacional, porém diferentes em termos do nível de dificuldade e responsabilidade do trabalho. Assim, a série datilógrafo inclui todos os cargos cuja principal tarefa é a operação de máquinas de escrever"[317].

e. Um grupo mais amplo de séries é chamado de *serviço*.

Planejamento e coordenação

Este estudo não se atém aos problemas de instalação de um plano de classificação. Os procedimentos e técnicas sobre o assunto são ideias conhecidas que já têm sido amplamente discutidos na literatura.

No entanto, um ponto deve ser enfatizado, já que está intimamente relacionado à finalidade deste estudo: um plano de classificação tem sido considerado na literatura como um fator imprescindível para o planejamento e coordenação. Na verdade, *planejamento é a essência do conceito de cargos*. Um plano de classificação também deveria ser um fator de coordenação, já que sua base é a delimitação das fronteiras da atividade e responsabilidade individual. O plano que, em última análise, é representado por uma definição de tarefas, funções e responsabilidades, designa ao indivíduo um determinado lugar e um certo papel na organização.

315 *Ibid.*, p. 309

316 MOSHER, KINGSLEY e STAHL, *op. cit.*, p. 214.

317 TORPEY, William G., *Gestão de Funcionários Públicos*, Nova Iorque: D. Van Nostrand Company, Inc., 1953), p. 41.

Plano de classificação em San Diego

Aproximadamente 344 especificações de classe foram cuidadosamente estabelecidas na cidade de San Diego, cobrindo seus 3.324 cargos classificados e 45 não classificados. O plano de classificação foi o resultado de estudos longos e detalhados feitos pelo Departamento de Pessoal, por meio do Comitê de Funcionalismo Público Municipal[318].

O arranjo sistemático abaixo foi adotado na cidade de San Diego. Vale destacar que ele não se limita aos contornos tradicionais, que geralmente começam com uma diferenciação fundamental entre ocupações *profissionais* versus *sub-profissionais* e administrativas; em vez disso, grupos funcionais são formados com um mínimo daquilo que o Diretor de Pessoal acredita serem *barreiras artificiais* de um sistema de classificação ocupacional.

Grupos ocupacionais:

I. *Administração, Geral* – chefes de departamentos e assistentes
II. *Administração, Divisões* – superintendentes de divisões e assistentes
III. *Administrativos* – operadores de telefonia; datilógrafos, estenógrafos e contadores
IV. *Serviços gerais e seguranças* – serviços institucionais, segurança de propriedades
V. *Engenharia* – classes de engenharia em todos os departamentos
VI. *Contatos de campo e inspeção* – contatos públicos externos consideráveis
VII. Mão de obra e comércio – comerciantes qualificados, semiqualificados e trabalhadores manuais
VIII. *Biblioteca* – classes exclusivamente na biblioteca
IX. *Operação de máquinas de escritório* – tabulação, cópias, cartão de ponto e técnicas contábeis
X. *Operação e manutenção de plantas e equipamentos* – operação ou manutenção de equipamentos mecânicos ou plantas
XI. *Polícia e corpo de bombeiros* – classes exclusivamente nesses departamentos
XII. *Profissionais e técnicos* – cargos técnicos que exigem educação formal considerável
XIII. Compras e gestão de propriedades – compras, segurança, administração ou negociação das propriedades municipais
XIV. *Recreação* – classes exclusivamente em atividades de recreação
XV. *Diversos* – ocupações não classificadas em outro lugar
XVI. *Não classificadas* – cargos nomeados ou eleitos[319].

318 Funcionalismo Público Municipal em San Diego, Índices e Classes Padrão do Serviço Classificado, julho de 1954.

319 Funcionalismo Público em San Diego, *loc. cit.*

Flexibilidade administrativa e especificação de classe

Cada especificação de classe em San Diego é composta das seguintes partes: a) título de classe; b) ampla definição das tarefas e responsabilidades; c) declaração da tarefa típica do trabalho desempenhado pela classe e d) declaração das qualificações mínimas desejáveis para o desempenho da função.

Os exemplos de especificações de classe a seguir servem como ilustração:

Datilógrafo júnior

Definição: sob supervisão para realizar funções de escriturário, de acordo com rotinas específicas; datilografar manuscritos comuns ou material impresso ou datilografado; fazer trabalho semelhante, conforme necessário.

Tarefas típicas: organiza, indexa e arquiva cartões, cartas ou documentos; faz extensões simples e recapitula números; datilografa relatórios, registros, documentos, listas, requisições, cartas, licenças, quadros, estimativas, faturas, contas, folhas de pagamento, cartões e pedidos; prepara estênceis; abre, direciona, coloca em envelopes, sela, pesa e envia correspondência; analisa documentos para os registros financeiros; verifica cálculos; mantém arquivos e listas de endereçamento; separa e coloca os registros em ordem alfabética; procura e prepara materiais para envio pelo correio; atende ao telefone e passa informações de rotina; consolida registros; mantém caixas; entrega formulários e inscrições; entrega documentos em outros escritórios; revisa o que foi datilografado e compara os registros e relatórios; carimba os documentos recebidos; ocasionalmente opera copiadoras e equipamentos de transcrição; ocasionalmente digita o que é ditado; ocasionalmente aceita, passa recibos e deposita dinheiro.

Características diferenciais: esta classe é diferente dos datilógrafos intermediários, no sentido de que os cargos dentro da classe envolvem relações públicas limitadas e as rotinas seguidas são claramente descritas, envolvendo pouca iniciativa ou interpretação.

Padrões para assumir a função: uma combinação de experiência e treinamento equivalente à graduação no ensino médio ou curso de Administração.

Usar ortografia corretamente e bom uso do idioma; habilidade de datilografar a partir de uma cópia clara, com precisão e numa velocidade não abaixo de 40 palavras por minuto; habilidade de fazer trabalho de escritório simples; habilidade de entender e seguir instruções orais ou escritas; habilidade de relacionar-se bem com outros; alto nível de aptidão para o trabalho de escritório[320.]

320 Funcionalismo Público Municipal em San Diego, *Especificações de Classes para a Cidade de San Diego*, San Diego, Califórnia: adotado em 2 de julho de 1952, sem numeração de página.

Datilógrafo intermediário

Definição: sob supervisão geral para realizar diversas funções de escriturário e de trabalho de escritório; datilografia em geral; trabalhar com o público e atender a solicitações e reclamações; fazer trabalho semelhante, conforme necessário.

Tarefas típicas: atende a solicitações e reclamações e dá informações; marca horários; prepara estênceis; mantém arquivos, índices e calendários; datilografa cartas, documentos e relatórios a partir de rascunho, notas de margem ou instruções verbais; datilografa mandados, contas e dados estatísticos; revisa documentos e registros financeiros; faz extensões simples e recapitula números; recebe, distribui e envia correspondência; verifica colunas de números e nomes; verifica e tabula informações estatísticas; mantém listas de endereços; verifica registros e coloca em ordem alfabética; prepara material para datilografia; relê material datilografado; prepara e verifica folhas de pagamento; emite licenças e escreve recibos; prepara resumos e relatórios; lança informações em cartões, formulários e mapas; classifica e envia informações; mantém arquivos visíveis e de folhas avulsas; mantém manuais; ajuda os superiores a localizarem material na biblioteca e a usar o catálogo de cartões, faz lançamentos em livros, explica regulamentos e procedimentos legais; aceita inscrições; mantém registros de pessoal; prepara descrições legais; datilografa listas de avaliações e títulos; faz cálculos; mantém registros de estoques; opera equipamento de cópias e endereçamento; faz pedidos, mantém e libera suprimentos; prepara cheques; controla e mantém registros de contas para pequenas despesas; aceita, emite recibos e mantém registros de caixa e vendas; opera máquina de tipografia; ocasionalmente datilografa o que é ditado; ocasionalmente envia e recebe mensagens de teletipos; transcreve registros de ditafones.

Características diferenciais: esta classe difere do datilógrafo júnior no sentido de que envolve relações públicas consideráveis, inclusive a interpretação e explicação de leis e políticas envolvendo iniciativa e interpretação. O trabalho segue as políticas gerais, e não as rotinas específicas, e tem menos supervisão imediata. Envolve responsabilidade frequente no treinamento de novos funcionários e na organização de diversos procedimentos e tarefas. Difere do datilógrafo sênior no sentido de que o último envolve a supervisão de outros funcionários administrativos, a responsabilidade pela organização e estabelecimento em uma área de trabalho e o desenvolvimento e reorganização de procedimentos e sistemas administrativos.

Padrões para assumir a função: uma combinação de experiência e treinamento equivalente a um ano de trabalho de escritório e datilografia e graduação no ensino médio ou curso de Administração.

Amplo conhecimento dos modernos métodos, procedimentos e equipamentos de escritório; habilidade de datilografar a partir de uma cópia clara, com precisão e numa velocidade não abaixo de 50 palavras por minuto; habilidade de soletrar corretamente e usar um bom nível de inglês; habilidade de realizar vários serviços de escritório; habilidade de comparar e calcular rápida e precisamente; habilidade de indexação e arquivamento; habilidade de conquistar o respeito e a amizade das pessoas, entender seus problemas e dar explicações claras e satisfatórias a elas; habilidade de trabalhar junto com outras pessoas[321.]

321 Funcionalismo Público Municipal em San Diego, *loc. cit.*

Datilógrafo sênior

Definição: sob supervisão geral para supervisionar e participar de trabalhos de escritório e datilografia mais complexos e fazer trabalho semelhante, conforme necessário.

Tarefas típicas: supervisiona o trabalho do *staff* envolvido em diversas atividades de escritório e datilografia; prepara materiais e datilografa declarações financeiras ou estatísticas, documentos legais, folhas de pagamento, tabulações, requisições, vouchers, ordens de compra, contas e outros formulários que exijam análise independente e iniciativa; digita contratos, especificações e outros documentos legais; recebe contas pendentes; supervisiona os registros de controle de folha de pagamento; prepara e mantém registros diversos e elabora relatórios; compila ou edita e digita relatórios, requisições; armazena e distribui suprimentos de escritório; redige e datilografa correspondência; libera a equipe de supervisão dos detalhes administrativos; explica e interpreta procedimentos difíceis; cria e supervisiona sistemas de arquivamento; mantém registros financeiros e estatísticos; faz leitura de provas e comparação, solicitando e coletando informações de diversas fontes e apresenta capacidade de análise para detectar e corrigir discrepâncias; planeja cronogramas de trabalho dos funcionários administrativos; assessora os subordinados na solução de problemas difíceis; atua como superior na falta do chefe; mantém registros e prepara relatórios.

Características diferenciais: esta classe difere do datilógrafo intermediário no sentido de que envolve a responsabilidade pelo trabalho de outros funcionários administrativos e também atividades de escritório excepcionalmente difíceis, com interpretações complexas. Os cargos desta classe possuem uma variedade de responsabilidades e tarefas de organização e estabelecimento de prioridades, bem como o desenvolvimento de procedimentos e sistemas administrativos. Esta classe é diferente do datilógrafo júnior devido ao requisito essencial de habilidades de datilografia precisa e acurada.

Padrões para assumir a função: uma combinação de experiência e treinamento equivalente a três anos de experiência em trabalho de escritório e datilografia e graduação no ensino médio ou curso de Administração.

Amplo conhecimento dos métodos modernos, procedimentos e equipamentos de escritório; ortografia correta e bom nível de inglês; habilidade de realizar vários serviços de escritório e datilografia avançada; habilidade de organizar e supervisionar o trabalho de um grupo de funcionários de escritório; habilidade de datilografar com precisão a partir de uma cópia clara a uma velocidade não inferior a 50 palavras por minuto; habilidade de redigir correspondência; habilidade de conquistar o respeito e a amizade dos subordinados, colegas de trabalho e do público em geral[322].

Todas as funções de datilógrafo foram agrupadas nas três classes mencionadas. Isto indica que uma abordagem de classificação bastante ampla com flexibilidade administrativa, se-

322 Funcionalismo Público na cidade de San Diego, *loc. cit.*

gundo o diretor de pessoal, é fundamental na gestão de pessoal e tem sido alcançada em todo o plano de classificação.

IV. Plano de remuneração

Um plano de classificação é um dos fatores-chave no estabelecimento e administração de um plano de remuneração, considerando outros fatores principalmente de natureza econômica, social e ética.

Em termos gerais, a formulação de um plano de remuneração exige a utilização das seguintes técnicas: a) coleta e análise de dados essenciais; b) coleta de dados salariais comparáveis; c) determinação de índices e construção de quadros de pagamento.

O primeiro passo envolve o estudo das condições envolvidas deste serviço no âmbito fora do serviço público, custo de vida e padrões de vida.

A coleta de dados salariais comparáveis exige o estudo de certos cargos de rotina e padronizados que são comuns tanto ao serviço público como às empresas privadas; esse tipo de comparação deve incluir uma ampla faixa de cargos.

Num processo de classificação, cada cargo é relacionado aos outros de natureza semelhante e ao cargo chave do grupo. O princípio aplica-se também ao processo de classificação de grupos ocupacionais e classes.

Este estudo não trata de outros detalhes de natureza técnica com relação ao plano de classificação. Sua finalidade básica é apenas destacar que um plano de remuneração é a base para a padronização de salários. Tal padronização resulta em remuneração semelhante do trabalho similar, no estabelecimento de escalas de remuneração que refletem os diversos graus de importância ou dificuldade das funções. Um plano de remuneração é um sistema de relações estabelecido de forma equiparada em termos de diferencial de remuneração.

Na cidade de San Diego, foi estabelecido um plano de remuneração com base em estudos exatos e esse plano tem sido revisado periodicamente.

No momento, o plano consiste em índices padrão numerados de 1 até 49. Cada índice padrão mostra aumentos de cinco passos. A elegibilidade normal para os aumentos de cinco passos, sujeita a serviços baseados em mérito, é a seguinte: seis meses de serviço no passo A, seis meses no passo B, um ano no passo C e um ano no passo D.

Obviamente, a tabela salarial é bastante simples, como demonstrado abaixo[323].

ÍNDICES PADRÃO	SALÁRIOS			MENSAL	
Nº	A	B	C	D	E
1	$135	$145	$149	$156	$164
2	142	149	156	164	172
3	149	156	164	172	181
4	156	164	172	181	190
5	164	172	181	190	200
6	172	181	190	200	210
7	181	190	200	210	221
8	190	200	210	221	232
9	200	210	221	232	244
10	210	221	232	244	256
11	221	232	244	256	269
12	232	244	256	269	282
13	244	256	269	282	296
14	256	269	282	296	311
15	269	282	296	311	327
16	282	296	311	327	343
17	296	311	327	343	360
18	311	327	343	360	378
19	327	343	360	378	397
20	343	360	378	397	417
21	360	378	397	417	438
22	378	397	417	438	460
23	397	417	438	460	483
24	417	438	460	483	507
25	438	460	483	507	532
26	460	483	507	532	559
27	483	507	532	559	587
28	507	532	559	587	616
29	532	559	587	616	647
30	559	587	616	647	679
31	587	616	647	679	713
32	616	647	679	713	749
33	647	679	713	749	786
34	679	713	749	786	825

323 Conselho Municipal de San Diego, Portaria N. 6139, Estabelecimento de Tabela de Remuneração para Oficiais e Funcionários da Cidade de San Diego, julho de 1954.

35	713	749	786	825	866
36	749	786	825	866	909
37	786	825	866	909	954
38	825	866	909	954	1002
39	866	909	954	1002	1052
40	909	954	1002	1052	1105
41	954	1002	1052	1105	1160
42	1002	1052	1105	1160	1218
43	1052	1105	1160	1218	1279
44	1105	1160	1218	1279	1343
45	1160	1218	1279	1343	1410
46	1218	1279	1343	1410	1481
47	1279	1343	1410	1481	1555
48	1343	1410	1481	1555	1632
49	1410	1481	1555	1632	1714

V. Avaliação de desempenho

A avaliação do desempenho dos funcionários foi considerada como um dos problemas mais complicados da administração de pessoal[324]. A literatura tem buscado insistentemente encontrar critérios e métodos. Algum progresso tem sido alcançado, porém tão pouco que a impressão geral do leitor é que ainda há muito a fazer com relação à avaliação do desempenho.

Uma análise abrangente da literatura mostra alguns princípios básicos que podem ser resumidos da seguinte forma:

1. As avaliações devem ser instrumentos para comprovar o entendimento e as relações entre supervisores e funcionários e aumentar a eficácia dos serviços.

2. O desempenho dos funcionários deve ser avaliado pelo menos uma vez por ano.

3. A avaliação deve ser intimamente relacionada às *funções e tarefas realizadas* pelos funcionários.

4. O supervisor é a pessoa chave no processo de avaliação da habilidade de cada funcionário, seu desempenho anterior, seu progresso e sua utilidade em potencial para a organização no que diz respeito a fatores específicos.

---

324 Instituto de Treinamento em Administração Municipal, *Administração de Funcionários Municipais,* Chicago: The International City Managers' Association, 1950, p. 198.

5. Um programa de classificação deve atender aos seguintes objetivos básicos a) estabelecer índices de desempenho; b) servir como guia para transferências; c) servir de padrão para promoções ou rebaixamentos; d) servir de critério para as necessidades de treinamento; e) servir de auxílio para avaliar resultados de testes; f) servir como consideração para readmissão ou transferência.

Os pontos básicos mencionados acima indicam que a avaliação do desempenho, utilizada de modo apropriado, pode ser considerada como um elemento chave da coordenação e controle. Na verdade, parece difícil encontrar outros melhores.

O que tem sido feito na administração de San Diego a esse respeito

Em San Diego, foram emitidas instruções detalhadas ao Departamento de Pessoal com relação ao uso do que se denomina relatório de progresso. Esse relatório é o passo básico para uma avaliação de desempenho. Recentemente, foram citadas as *principais finalidades* dos referidos relatórios de progresso:

1. Produzir classificações de desempenho objetivas, consistentes, úteis e justas.

2. Servir como uma ferramenta de treinamento em programas de desenvolvimento de pessoal.

3. Oferecer uma base para o treinamento periódico em classificação de pessoal[325].

As políticas relativas ao assunto também foram citadas e podem ser resumidas da seguinte forma:

1. Os relatórios de progresso devem basear-se em análises independentes de dois ou mais supervisores, um dos quais deve ser o supervisor imediato do funcionário avaliado.

2. O procedimento de classificação deve ser justo e consistente, considerando as classes de funcionários e, sempre que possível, basear-se nos padrões de desempenho publicados para o cargo em questão.

3. Serão oferecidas oportunidades adequadas e iguais a cada funcionário para uma revisão e discussão de seu relatório de progresso com seu avaliador antes de ser dada a classificação final.

4. Os chefes de departamento devem buscar uma distribuição normal dos pontos da classificação com base em avaliações eficientes de seus funcionários.

5. Os relatórios dos programas devem ser utilizados plenamente pelos supervisores

---

325 Funcionalismo Público na cidade de San Diego, *Instruções sobre Relatórios de Progresso, In:* Manual, junho de 1954, p. 1

nas orientações, treinamento e no desenvolvimento geral de funcionários individualmente e de unidades funcionais; os relatórios anteriores devem estar disponíveis a todos os supervisores para esse fim, de modo a demonstrar o progresso e dar continuidade no acompanhamento de seus funcionários [326].

Onze páginas mimeografadas do Manual contêm instruções detalhadas sobre os procedimentos que devem ser seguidos na utilização dos relatórios de progresso. Deve-se acrescentar que os próprios relatórios são bastante elaborados. É necessário fazer uma classificação de cada funcionário a cada seis meses com relação à qualidade e qualidade de trabalho, pontualidade, prontidão mental, cooperação, análise e senso comum, contato com o público e iniciativa. Para cada um desses elementos, foram estabelecidos cinco critérios de análise diferentes. Por exemplo, a *qualidade do trabalho* pode ser avaliada como: a) excelente; b) acima da média; c) satisfatória; d) ligeiramente abaixo do padrão; e) inaceitável (Figura 9).

O sistema de avaliação de desempenho pode então ser considerado como bem idealizado, a partir do ponto de vista teórico. Na verdade, os questionários e instruções refletem os melhores princípios da literatura de classificação de desempenho.

Entretanto, este estudo não detectou uma evidência definitiva de eficácia do sistema em termos de controle e coordenação, principalmente devido ao fato de terem sido estabelecidos há muito tempo.

VI. Ação disciplinar

Esta é outra área onde é necessário superar muitas dificuldades. Em termos teóricos, a ação disciplinar deve ser considerada como um meio de controle e coordenação. Em San Diego, embora ainda não haja procedimentos sistemáticos a este respeito, existe uma filosofia de ação disciplinar. Em termos mais amplos, ela baseia-se no pressuposto de que todos os esforços devem ser feitos a fim de compreender e readaptar os funcionários. Esta é uma tarefa básica da liderança, especialmente em nível de supervisão.

Quando as iniciativas falham e chega o estágio real de ação disciplinar, as punições devem ser cuidadosamente avaliadas já que a readaptação do funcionário é um fator a ser considerado constantemente. De qualquer forma, é importante que a decisão, seja qual for, seja baseada em uma análise minuciosa dos fatos envolvidos.

---

326 126 *Ibid.*, p. 2.

VII. Organização para gestão de pessoal

Basicamente, alguns motivos históricos têm conduzido ao estabelecimento de agências de pessoal independentes neste país. O desejo de evitar abusos e de liberar o funcionário público da influência dos políticos é a força histórica que serviu de base para o estabelecimento de organismos independentes para a realização da função de pessoal. Essas agências independentes tornaram-se guardiãs do sistema de mérito contra os males do partidarismo.

Grande parte das cidades norte-americanas adotaram organismos independentes – o *comitê de funcionalismo* – como agências de pessoal. Recentemente, no entanto, diversos tipos de organização foram utilizados nos municípios. A característica fundamental dessa nova tendência pode ser mencionada como um movimento em busca da mais completa integração da administração de pessoal sob o chefe do Executivo.

Na cidade de San Diego, um Comitê de Funcionalismo formado de três elementos nomeados pelo prefeito ficou responsável pela administração geral do Departamento de Funcionalismo Público. Esse Comitê estabelece as políticas, formula regras relativas a empregos públicos, recomenda planos de classificação e salários e decide recursos (Figura 10).

Um Diretor de Pessoal nomeado pelo Comitê é o chefe do Departamento de Pessoal. Ele propõe e põe em prática políticas e regras; planeja, organiza, dirige programas de pessoal; coordena as questões de pessoal junto a todos os departamentos e agências; e cuida das relações de pessoal em termos gerais.

Um Diretor de Pessoal Adjunto planeja, dirige, coordena a classificação, remuneração, recrutamento, certificação e atividades de vínculos departamentais; administra programas de serviços médicos, registros policiais e treinamento de pessoal; e auxilia nas relações de pessoal.

As áreas administrativas do Departamento são responsabilidade direta do Diretor de Pessoal Adjunto. Suas funções básicas podem ser assim resumidas:

a. Certificação: certifica os elegíveis; mantém listas e registros de elegibilidade; supervisiona as rotinas e registros de exames médicos; reporta atividades de colocação de pessoal.

b. Recrutamento e Classificação: supervisiona as atividades de recrutamento, testes e duplicação; contatos e serviços do departamento; expectativas de classificação e salários.

c. Recepção: fornece informações sobre empregos; assessora os candidatos e processa os relatórios de progresso; mantém quadros de avisos, registros e arquivos.

d. Inspeção: supervisiona exames, pontuação, verificação, notificação; mantém os arquivos de exames e inscrições.

Que avaliação geral pode-se fazer da administração de pessoal na cidade de San Diego? Pode-se afirmar que o objetivo contido na ideia de gestão tenha sido totalmente atingido?

Os parágrafos seguintes representam uma tentativa de responder as perguntas acima. Obviamente, a avaliação atende diretamente aos alvos básicos desta dissertação.

VIII. Resumo

A atividade de pessoal representa serviço, sendo também uma fonte de controle. Trata-se de orientar, informar e assessorar os serviços prestados para toda a organização. Em vários aspectos, essa atividade tem sua própria autoridade. Ao mesmo tempo, a área de administração de pessoal é uma fonte natural de padrões e controle. Em outras palavras, o tato, a habilidade e a persuasão do especialista de pessoal é um dos elementos chaves de todo o mecanismo.

Na verdade, a área de pessoal é ampla e rica em termos de recursos para integrar as pessoas e fazer com que unam forças em busca de um alvo comum. Parece, no entanto, que a conquista plena desse resultado exige identificação total do pessoal com o alto *staff*.

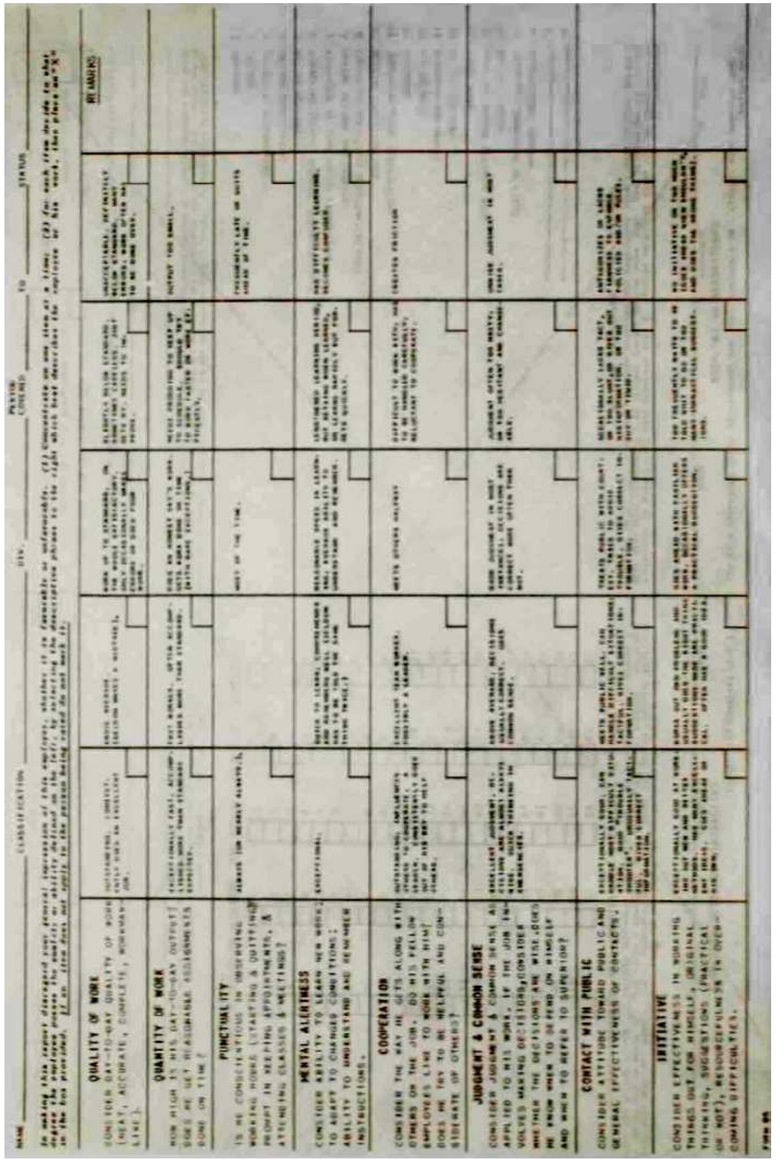
Este capítulo tratou de alguns aspectos da administração de pessoal em San Diego, ou seja, com as fases que tendem a criar controle e coordenação.

Um dos traços fundamentais identificados neste estudo foi a formalização complexa de políticas e procedimentos por parte do Departamento de Pessoal. Entre outros elementos, isto indica um esforço contínuo na melhoria das práticas de pessoal na cidade de San Diego. No entanto, em que grau essa iniciativa de formalização tem de fato sido traduzida em gestão efetiva de pessoal? Em que grau a administração de pessoal tem sido um fator de coordenação e controle?

Em San Diego, como já foi destacado neste estudo, um grupo de pessoas competentes e dedicadas estão realizando uma atividade notável no Departamento de Pessoal. Porém, do ponto de vista de gestão, parece que o pleno potencial em termos de princípios e procedimentos ainda não está sendo aplicado. Eles ainda não foram transformados em uma força de controle e ligação de forma compatível com seu grau de formalização.

As relações próximas dentro da área de gestão da administração local reduziram as lacunas que resultariam, inevitavelmente, do fato de duas áreas distintas tentarem exercer a liderança, porém parece que a administração de pessoal ainda não atingiu as características dinâmicas necessárias ao planejamento, controle e coordenação. Somente o sistema organizacional pode se responsabilizar por essa falta de uma maior unidade de ação.

Figura 9 – Comitê de funcionalismo público da cidade de San Diego – Relatório de progresso[327]



327 N.T.: o original encontra-se ilegível.

Figura 10 – Organograma funcional – Comitê de funcionalismo público de San Diego[328]

Pag. 1 de 1
Legenda

COMITÊ DE FUNCIONALISMO PÚBLICO
Administração geral do Departamento de Funcionalismo Público. Estabelece políticas, formula regras para empregos municipais; recomenda planos de classificação e salários; decide recursos.
3 membros.

Cidade de San Diego
DEP. DE FUNCIONALISMO PÚBLICO
Organograma Funcional
(ass.) Diretor de Pessoal

Direção do Departamento na ausência do Diretor de Pessoal

DIRETOR DE PESSOAL
Propõe e executa políticas e regras. Planeja, organiza e dirige o programa de pessoal. Coordena questões de pessoal junto aos departamentos e agências. Relações de pessoal em geral.

SECRETÁRIO/A
Estimativa e controle preliminar do orçamento; estudos especiais. Correspondência (usos múltiplos); manutenção arquivos do Comitê
1 Escriturário, Estenógrafo Intermediário

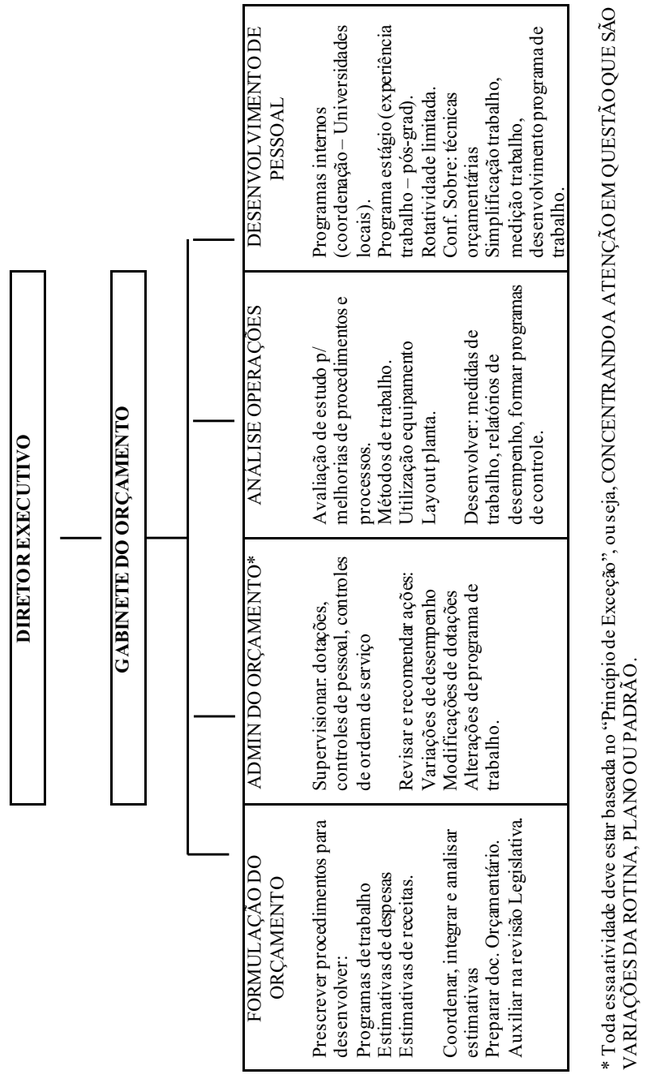
REGISTROS
Manter os registros de pessoal da cidade; assessorar departamentos e funcionários; receber telefonemas; checar validade da folha de pagamento.
1 Escriturário Contabilidade – 1 Datilógrafo Intermediário.

DIRETOR DE PESSOAL ADJUNTO
Planeja, dirige, coordena a classificação, remuneração, recrutamento, certificação e atividades de vínculos departamentais; administra programa de serviços médicos, registros policiais e treinamento de pessoal; e auxilia nas relações de pessoal

CERTIFICAÇÃO	RECRUTAMENTO E CLASSIFICAÇÃO	RECEPÇÃO	INSPEÇÃO
Certifica elegíveis; mantém listas e registros de exames médicos; reporta atividades de colocação de pessoal 1 Escritório Sênior	Supervisiona as atividades de recrutamento, testes e duplicação; contatos e serviços do departamento; expectativas de classificação e salários	Informações sobre empregos; assessora candidatos e processa os relatórios de progresso; mantém quadros de avisos, registros e arquivos	Supervisiona exames, pontuação, verificação, notificação; mantém os arquivos de exames e inscrições
CONSULTAS MÉDICAS	**TÉCNICOS DESIGNADOS**	**DUPLICAÇÃO**	**PONTUAÇÃO E VERIFIC.**
Marca consultas; processa relatórios médicos e policiais; mantém arquivos; assessora no processo de colocação; recebe telefonemas. 1 Datilógrafo Intermediário	Auxilia os departamentos e projetos de recrutamento; testes escritos, entrevistas, testes de desempenho, projetos de classificação e salários. 1 Técn. Pessoal Assoc. e 5 Assistentes	Preparar stenceis, mimeógrafos e distribuir boletins, exames, manuais. Manter e cuidar dos arquivos.	Pontuar e verificar exames. Notificar candidatos. Ajudar com trabalhos administrativos. 1 Escriturário Júnior e 2 Datilógrafos Júnior

328 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 11 – Organograma funcional do gabinete do orçamento[329]



* Toda essa atividade deve estar baseada no "Princípio de Exceção", ou seja, CONCENTRANDO A ATENÇÃO EM QUESTÃO QUE SÃO VARIAÇÕES DA ROTINA, PLANO OU PADRÃO.

329 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Capítulo VII – Orçamentação como elemento de coordenação e controle

A orçamentação desempenha um papel essencial como instrumento de gestão. Isto tem sido fortemente enfatizado na literatura mais recente sobre Administração Pública, especialmente no que diz respeito ao governo local.

Na verdade, um estudo recente feito pelo autor demonstrou que os processos orçamentários têm sido uma ferramenta eficaz na coordenação e controle da administração de San Diego[330]. O governo municipal, que tem sido amplamente elogiado por sua eficácia, tem dado ênfase na abordagem do desempenho na formulação e execução de seu orçamento. Foram adotados métodos e práticas que, além de melhorar os procedimentos orçamentários, têm sido considerados meios eficazes de lidar com as questões municipais.

I. Responsabilidade orçamentária

A Carta da cidade de San Diego conferiu ao gerente municipal poderes administrativos amplos e claramente definidos. Ele é o chefe do Executivo e responsável pela administração adequada dos assuntos municipais sob sua responsabilidade. Sua responsabilidade pelo preparo e execução do orçamento está claramente definida na Carta. Na verdade, seu poder de gestão é a própria base da teoria de governo Conselho-gerente da cidade.

Sob a atual Carta, a autoridade administrativa foi apresentada no Capítulo IV; por exemplo, do ponto de vista de gestão, a integração administrativa na cidade não é ideal. Algumas áreas tipicamente administrativas não estão sob a autoridade do gerente e, em alguns casos, as indicações feitas pelo chefe do Executivo estão sujeitas à aprovação do Conselho.

No entanto, a Carta Municipal estabeleceu condições que favorecem a atividade gerencial integrada em uma ampla área do governo municipal. Como já foi dito, isto é acentuado pelo controle do gerente sobre a preparação e administração do orçamento.

II. Duas abordagens orçamentárias

O organograma demonstra que o Gabinete do Orçamento desempenha a única função fiscal não incluída no Departamento Financeiro. O Gabinete está diretamente subordinado ao gerente. Isto se baseia na ideia de que as operações orçamentárias, apesar de sua natureza indiscutivelmente fiscal, *deveriam ser consideradas principalmente como uma ferramenta de gestão*. Assim, elas devem estar diretamente vinculadas ao chefe do Executivo.

---

330 Grande parte da informação apresentada neste capítulo foi compilada a partir do seguinte estudo do autor desta dissertação: CARVALHO, Paulo Neves de, *A Elaboração do Orçamento como uma Ferramenta de Gestão na Administração da Cidade de San Diego*, Tese de Mestrado não publicada, The University of Southern California, Los Angeles, 1954, 188 p.

Os executivos envolvidos na administração da cidade expressaram claramente um entendimento sobre essa abordagem de gestão e estão convencidos de que:

1. A formulação e execução do orçamento colocam nas mãos do gerente elementos importantes de planejamento, coordenação e controle.

2. O uso permanente desses elementos torna possível a continuidade do processo de supervisão, assegurando um contato mais próximo com as fases básicas da dinâmica da administração.

3. Planejamento, controle e coordenação são ingredientes essenciais à gestão. O orçamento é a "essência da gestão".

4. A contiguidade é considerada como condição para que as operações orçamentárias permaneçam de fato nas mãos do chefe do Executivo. Contiguidade não significa meramente proximidade física. A ideia implica uma integração operativa, decisões imediatas, contato pessoal e um fácil exercício da autoridade sobre todos os níveis da administração, além do ajuste permanente da atividade total às metas e programas da administração.

A posição do gabinete do Orçamento depende da finalidade das operações orçamentárias. Caso sejam consideradas, principalmente uma atividade fiscal, elas serão localizadas no Departamento Financeiro. A ênfase sobre o aspecto gerencial definirá uma estrutura organizacional diferente. Esta é a convicção da administração municipal de San Diego e, consequentemente, as operações orçamentárias centralizadas são atribuídas ao gabinete do Orçamento, diretamente sob a responsabilidade do chefe do Executivo municipal.

De acordo com o conceito tradicional, a orçamentação é principalmente um instrumento financeiro e contábil, basicamente ligado a compras, consolidação de estimativas e controle de gastos. Este é o *conceito fiscal* de orçamentação.

A abordagem gerencial completa a anterior. Orçamentação torna-se então um instrumento para identificar e alcançar eficácia operacional. De acordo com Frank P. Sherwood:

> A abordagem gerencial tem como premissa uma tentativa de analisar mais profundamente o processo orçamentário além de suas manifestações financeiras. A partir do ponto de vista organizacional, esta abordagem retira a função orçamentária da autoridade do departamento financeiro, colocando-a numa relação de *staff* com o chefe do Executivo. Talvez a chave para a orçamentação gerencial seja a ideia de planejamento. Planejamento demanda, acima de tudo, a coleta de fatos relevantes ao problema. Sugere a presença de alternativas, cada uma delas avaliada cuidadosamente antes de se tomar decisões. Para mensurar os requisitos financeiros de uma agência de forma inteligente, é necessário conhecer (1) quão efetivamente a unidade

> utilizou seus recursos no passado; e (2) que trabalho se espera da unidade. Apenas compreendendo esses fatos, torna-se possível colocar as estimativas orçamentárias em um plano. Além disto, o plano de despesas só pode ser alterado a fim de adaptar-se à capacidade fiscal da sociedade com base nesses fatos[331].

A abordagem gerencial e a orçamentação com base em desempenho são ideias relacionadas. Uma das metas essenciais de ambas, em termos gerais, é disponibilizar ao Executivo o imenso potencial de coordenação e controle das operações orçamentárias. Nas organizações modernas – *grandes, complexas e super fracionadas* – esse instrumento remoto de controle e coordenação, da parte do Executivo, é de extrema importância.

III. A organização funcional do gabinete

Funções gerais

A Figura 11 mostra a organização funcional do Gabinete do Orçamento na cidade de San Diego. Algumas das atividades do gabinete tratam de problemas que não possuem uma natureza diretamente orçamentária. No entanto, elas são diretamente relacionadas ao conceito de orçamento como ferramenta de gestão. Na verdade, elas possuem um impacto inquestionável sobre o orçamento, influenciando na eficiência e eficácia da administração.

A formulação do orçamento inclui os diversos passos para a sua preparação: 1) auxiliar os departamentos na preparação dos orçamentos departamentais e programas de trabalho; 2) coordenar, integrar e revisar estimativas; 3) preparar o documento do orçamento; e 4) auxiliar na revisão legislativa.

A administração orçamentária envolve um processo contínuo de supervisão, buscando familiarizar as unidades administrativas em relação às questões que demonstram desvios das operações de rotina ou das operações planejadas.

A análise de operações realizada no Gabinete do Orçamento indica também um processo contínuo de planejamento administrativo e avaliação de desempenho.

O desenvolvimento do *staff* por intermédio do Gabinete do Orçamento inclui programas internos, de estágios e treinamento contínuo para o Gabinete do Orçamento.

Cargos: existem 12 cargos atribuídos à administração, análise orçamentária e análise gerencial, de acordo com o orçamento proposto para o ano fiscal 1954-55: chefe do orçamento (1); assistente do chefe do orçamento (1); analista administrativo sênior (1); analistas administrativos adjuntos (3); secretário/estenógrafo (1); estagiários administrativos (2).

---

331 SHERWOOD, Frank P., *A Abordagem Gerencial à Orçamentação*, Los Angeles: University of Southern California, Los Angeles, 1954, mimeo., p. 5.

O *chefe do Orçamento* planeja o orçamento, prescreve os procedimentos orçamentários, exerce os controles orçamentários e dirige a pesquisa e análise administrativa[332]. Suas tarefas típicas podem ser descritas da seguinte forma:

a. estabelece as formas e procedimentos pelos quais os requisitos orçamentários serão apresentados pelos departamentos;

b. auxilia o gerente da cidade no estabelecimento de políticas para orientar a preparação do orçamento anual;

c. analisa os pedidos de orçamento dos departamentos;

d. assiste o gerente da cidade no desenvolvimento do orçamento anual final para a recomendação do Conselho;

e. mantém controles orçamentários contínuos a fim de assumir as despesas de acordo com as autorizações e políticas administrativas estabelecidas;

f. planeja e dirige um programa de pesquisa e análise administrativa para o aperfeiçoamento da organização e das práticas municipais;

g. reúne-se com os chefes de departamentos a fim de obter sua aceitação para os métodos administrativos desenvolvidos e aperfeiçoados.

O *assistente do chefe do Orçamento* auxilia o chefe em suas atividades, e suas tarefas típicas são as seguintes:

a. auxilia na preparação do orçamento anual e em todos os assuntos ligados aos gastos das dotações que constam do decreto anual de dotações;

b. coopera com o auditor e controlador e também com o agente de compras nas questões financeiras da cidade;

c. realiza estudos sobre organização, estrutura, procedimentos e métodos dos departamentos municipais, fazendo recomendações para melhorias.

d. investiga as requisições de adição e substituição de pessoal;

e. auxilia os chefes de departamento na preparação de relatórios regulares adequados sobre atividades e no estabelecimento de padrões de desempenho;

f. analisa e investiga os pedidos de equipamentos;

---

332 Essas especificações foram estabelecidas pelo Comitê de Funcionalismo Público da Cidade de San Diego.

g. investiga e relata sobre operações, métodos e a eficiência de cada atividade, agindo como chefe do orçamento, na ausência do chefe.

O *analista administrativo sênior* auxilia na supervisão das análises das atividades orçamentárias e administrativas, encarregando-se de uma dessas funções. Suas funções são as seguintes:

a. planeja e dirige o trabalho dos analistas envolvidos na preparação e controle do orçamento ou avaliando as organizações e estruturas administrativas;

b. participa do trabalho, executando as fases mais difíceis das tarefas;

c. analisa dados, descobertas preliminares e conclusões;

d. edita os relatórios;

e. investiga as despesas propostas e recomenda ações.

O *analista administrativo* adjunto realiza estudos sobre a organização, procedimentos e divisões administrativas, e auxilia os departamentos operacionais na preparação do orçamento. Mais especificamente, suas funções são:

a. investigar e analisar a organização e os procedimentos administrativos;

b. recomendar melhorias para a organização e seus métodos;

c. preparar manuais de procedimentos e formulários originais;

d. auxiliar os departamentos introduzindo novos métodos;

e. investigar reclamações relativas aos métodos municipais;

f. estudar a carga de trabalho a fim de estabelecer os requisitos orçamentários;

g. investigar as requisições de despesas;

h. investigar as solicitações de pessoal;

i. fazer estudos sobre a utilização dos espaços;

j. escrever e preparar relatórios periódicos especiais de natureza complexa, detalhada e abrangente.

O *estagiário administrativo* realiza uma série de tarefas administrativas, operacionais e de pesquisa, como parte de um plano sistemático de treinamento em métodos administrativos. Algumas tarefas típicas da função:

a. auxilia na análise da organização e procedimentos administrativos, orçamentos e preparação de relatórios;

b. auxilia nos controles administrativos internos e serviços de um departamento operacional;

c. analisa e resume as publicações e documentos;

d. prepara tabulações e relatórios;

e. auxilia em determinadas fases do trabalho de escritório;

f. observa o trabalho realizado e discute os princípios e práticas com os responsáveis.

g. participa de reuniões de treinamento;

h. participa de reuniões oficiais como observador;

i. prepara relatórios sobre o trabalho realizado.

Entre os padrões e requisitos comuns à maioria dos cargos descritos acima, seguem abaixo os mais relevantes: a) habilidade de coletar e analisar dados; b) habilidade de tratar as outras pessoas com tato; c) habilidade de realizar uma análise administrativa bem fundamentada; d) habilidade de coordenar o trabalho de vários departamentos; e) habilidade de planejar programas de longo prazo.

IV. Planejamento orçamentário

O planejamento orçamentário é realizado principalmente por meio do calendário orçamentário e da utilização de formulários e instruções.

Calendário

Três fatores básicos são considerados na preparação do calendário orçamentário na administração de San Diego: 1) classificação e subdivisão das operações orçamentárias; 2) estabelecimento de um período de tempo definido para cada subdivisão; e 3) identificação das agências responsáveis pelas diversas subdivisões. O calendário orçamentário estabelece também as datas para a análise administrativa das requisições orçamentárias pelos departamentos. Na verdade, essa análise é uma das fases mais importantes da operação do orçamento, devido ao grau de coordenação e controle que ela representa. Em San Diego, esta análise é realizada pelo gabinete do Orçamento durante os meses de fevereiro e março. Cada analista do gabinete fica responsável por um número de departamentos.

Formulários e instruções

O uso dos formulários adequados tem um papel importante na preparação do orçamento. Isto é particularmente verdade quando a abordagem orçamentária por desempenho é utilizada.

Nos primeiros dias de janeiro, o chefe do Orçamento da cidade de San Diego entrega aos chefes de departamentos um conjunto completo de instruções sobre a preparação dos pedidos de orçamento dos departamentos. A utilização de cada formulário é explicada por escrito e com detalhes nas instruções.

Essencialmente, as instruções incluem: 1) a responsabilidade e autoridade do Gabinete do Orçamento; 2) o nome do responsável pela análise dos pedidos de orçamento para aquele departamento específico; 3) uma previsão econômica do próximo ano fiscal; 4) a necessidade da carta de justificativa e de um organograma; e 5) o prazo limite para a preparação do orçamento departamental. Essas instruções são muito importantes do ponto de vista das declarações de políticas.

As instruções dão ênfase aos pontos de interesse especial, alguns dos quais são descritos abaixo:

a. deverão ser usados somente os nomes dos cargos atuais aprovados e/ou as taxas de pagamento determinadas pela Comissão de Funcionalismo Público na preparação das estimativas orçamentárias. Qualquer alteração deverá ser discutida na carta de justificativa do departamento;

b. as tabelas de salários preliminares detalhados foram preparadas pelos métodos de tabulação da IBM. Essas tabelas apresentam os salários médios de cada cargo classificado;

c. os funcionários de tempo parcial devem constar com base nos cargos de tempo integral equivalentes. Para isto, deve-se dividir o total de horas de trabalho da mão de obra parcial solicitada pela média de horas anuais dos funcionários de tempo integral. O resultado da divisão é o equivalente decimal dos cargos de tempo integral;

d. é preciso ter uma clara percepção das classificações orçamentárias básicas: *montante, melhoria, aperfeiçoamento, manutenção*;

e. *as estimativas devem ser plenamente justificadas*, especialmente quaisquer pedidos de aumento na dotação orçamentária resultante do aumento da carga de trabalho. *Qualquer alteração proposta no programa de trabalho que resulte em aumento no nível do trabalho, em novo serviço ou nova instalação deverá ser apresentada como pedido suplementar para consideração especial;*

f. as instruções têm uma forte ênfase nesta afirmação: *Uma estimativa orçamentária deve representar um programa de trabalho a ser realizado, interpretado em termos de custos monetários;*

g. são exigidas informações comprobatórias de todos os departamentos. A *carta de justificativa* é de vital importância, pois representa uma análise precisa das atividades e programas de trabalho;

h. a análise mencionada deve incluir: 1) uma descrição de funções e objetivos de cada unidade organizacional do departamento e atividades realizadas; 2) uma exposição do volume de trabalho previsto, expressando sempre que possível a *carga de trabalho em termos de volume específico. Se for solicitado aumento no orçamento, é necessário que ele seja em função do aumento nas unidades trabalho, devendo ser cuidadosamente explicado e justificado. Deve ser demonstrada uma estatística de comparação do trabalho durante vários anos, como também o volume de trabalho atual e esperado*;

i. devem ser citadas várias afirmações das instruções, devido ao seu valor no orçamento por desempenho. As afirmações gerais são de pouco valor; é importante passar informações específicas, mostrando como as atuais tendências ou demandas afetam as operações do departamento, fazendo referência às fontes de informação. Comentários explicativos devem ser feitos sobre todos ou aumentos ou reduções, comparado com o orçamento atual. Em toda a análise, os fatos e números devem ser apresentados em termos quantitativos. Sempre que possível, a apresentação de tabelas e gráficos deve ser usada no lugar da narrativa. As informações não devem conter infinitos detalhes, porém a informação deverá ser fornecida sobre todas as principais questões e elementos envolvidos;

j. um organograma deverá acompanhar a carta de justificativa, indicando as linhas de autoridade e a designação de responsabilidades. *Esse organograma é uma fonte de informações bastante útil* no processo de preparação do orçamento[333].

Entretanto, deve-se ter em mente que a preparação do orçamento em San Diego é um processo claramente descentralizado. Na verdade, *a descentralização é um corolário da orçamentação como ferramenta de gestão.* Seu resultado é um plano mais realista e baseado em fatos, bem como uma maior conscientização de custos em níveis subordinados[334].

Sherwood comentou a importância da descentralização no planejamento orçamentário:

> Estudos feitos no Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Michigan também confirmam a íntima relação entre a descentralização do orçamento e a consciên-

---

333 Cidade de San Diego, Gabinete do Orçamento, *Instruções para a Preparação das Requisições Orçamentárias dos Departamentos,* janeiro de 1953, mimeo, p. 13.

334 SHERWOOD, *op. cit.*, p. 17

cia sobre custos dentro da organização. Essas pesquisas indicam que os supervisores de primeira linha estão mais preocupados com os custos se for delegada a eles maior responsabilidade pelas decisões de custos. Os estudos mostram também que a grande preocupação em manter os custos baixos está associada apenas à delegação de responsabilidade na área de gasto de dinheiro e não é consequência de um senso de participação em outras áreas (MANN, Floyd e BAUNGARTEL, Howard, A *Preocupação do Supervisor com Custos numa Empresa de Energia Elétrica*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan, 1953), p. 22. Resumindo, parece que uma abordagem gerencial à orçamentação desenvolvida em nível de liderança, junto com a delegação inteligente da responsabilidade pelo orçamento, pode ser um fator vital para melhorar a eficácia da organização. Isto se alcança (1) mediante um senso de participação nas decisões sobre custos; (2) pelo desenvolvimento de fatos completos em suas fontes; e (3) pelo uso do orçamento nos escalões mais baixos, bem como no topo da hierarquia, como ferramenta de coordenação da organização[335].

V. Mensuração do trabalho

Um dos aspectos fundamentais da gestão moderna é a ênfase colocada pelo administrador na análise dos fatos para a tomada de decisões objetivas. A objetividade está na essência da gestão moderna. Isto significa que se deve despender um esforço tremendo a fim de reduzir ao máximo a área de subjetividade. É verdade que a natureza social do fenômeno na Administração Pública faz com que vários estudiosos observem essa iniciativa com ceticismo. No entanto, permanece o fato de que a pesquisa nesta área tem buscado quantificar as informações, tornando a objetividade uma meta atingível em diversas atividades governamentais. A mensuração do trabalho é um instrumento básico para este fim.

Segundo Sherwood, a mensuração do trabalho:

> [...] como um aspecto importante no processo de coleta de informações possui dupla finalidade: (1) ajuda a melhorar a qualidade do controle e comportamento gerencial; e (2) é particularmente útil no planejamento orçamentário tanto em nível administrativo como legislativo[336].

A finalidade desta seção é relacionar a mensuração do trabalho com o processo orçamentário em San Diego. Apesar do âmbito limitado deste estudo a este respeito, parece recomendável comentar brevemente os pontos básicos sugeridos pela mensuração do trabalho. Esses pontos podem ser formulados por meio das seguintes perguntas: a) O que é mensuração do trabalho? b) Como as unidades de produção podem ser determinadas? c) Os mecanismos

---

335 SHERWOOD, *op. cit.*, p. 18

336 SHERWOOD, Frank P., *Mensuração do Trabalho*, San Francisco: palestra feita na 48a Conferência Anual da Associação Municipal de Diretores Financeiros, mimeo., 1954.

estatísticos podem ser utilizados na validação das unidades de trabalho? d) Que parte das atividades governamentais não é mensurável? e) A contabilidade de custos é essencial para a instalação de um orçamento baseado em desempenho? f) Em que sentido e grau os padrões podem ser úteis ao governo?

1. *A carga de trabalho ou produção* pode ser expressa a) sem fazer referência ao *input*[337] (exemplo: foram coletadas 400 toneladas de lixo); b) com relação ao *tempo de mão de obra* utilizado (exemplo: foram pintados 2.000 suportes para iluminação, exigindo 4.000 horas/homem); ou c) em termos de custo em dólares, reportando todos os recursos usados: mão de obra, materiais, suprimentos e equipamentos (exemplo: os relatórios de custos demonstram que 2.000 suportes para iluminação foram pintados e que a operação custou US$ 2.300, ou seja, US$ 1,15 por unidade). Esse custo foi determinado a partir das contas de custos que incluem mão de obra, equipamentos e suprimentos.

Em qual desses exemplos foi empregada a mensuração do trabalho? O gabinete do Orçamento dos EUA adotou a segunda abordagem, definindo mensuração do trabalho como "um método de se estabelecer uma relação equiparada entre o volume de trabalho executado e a mão de obra utilizada"[338]. Esta definição utiliza apenas *mão de obra* para expressar a noção de input. A abordagem de contabilidade de custos é mais ampla, pois inclui também equipamentos e suprimentos como ingredientes de input. Por esse motivo Sherwood sugeriu as expressões *abordagem horas/homem, mensuração de desempenho ou mensuração de eficiência*, em vez de mensuração de trabalho, referindo-se à definição usada pelo Gabinete do Orçamento dos EUA. O mesmo professor reconheceu, entretanto, que o termo "mensuração do trabalho" é usado geralmente para expressar a relação entre as unidades de mão de obra utilizadas e as unidades de trabalho produzido[339].

2. *Input* é essencialmente expresso por meio de horas/homem, dias/homem, anos/homem ou dólares gastos (contabilidade de custos). No entanto, a mensuração da produção é um dos problemas mais difíceis nesta área de estudos. *A dificuldade é determinar a unidade de trabalho que melhor reflita o trabalho realizado.* Alguns critérios foram sugeridos para testar uma unidade de mensuração:

Para cada atividade, subatividade ou operação, fazer uma seleção provisória das unidades de mensuração de trabalho mais significativas que possam se aplicar à atividade, subatividade

---

337 N.T.: volume processado.

338 Gabinete do Orçamento dos EUA, *Um Sistema de Mensuração do Trabalho*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1950, p. 2.

339 SHERWOOD, "Mensuração do Trabalho", *op. cit.*, p. 3.

ou operação específica. A unidade de trabalho escolhida deve ser aquela que melhor refletir *uma iniciativa realizada* sendo, portanto, um indicador razoavelmente verdadeiro do volume de trabalho realizado. Ela deve *expressar produção* e não necessariamente o resultado da atividade. A unidade selecionada deve *ser facilmente* contável, usando uma *terminologia ligada* à atividade mensurada, com dados comparativos facilmente disponíveis, seja por meio de relatórios atuais ou da análise de registros mantidos no departamento[340].

A maioria das operações realizadas pelo Departamento de Obras Públicas é mensurável em termos de unidades de trabalho. Essas unidades atendem às condições exigidas pela teoria de mensuração do trabalho. Elas são simples, reconhecíveis, controláveis, facilmente calculadas e têm a ver com o trabalho realizado. Isto pode ser visto a partir de uma amostra de unidades de trabalho usada em San Diego[341].

02	*Manutenção de vias e becos sem pavimentação*	
	1022 Remoção de neve e aspersão de água	Milhas
	1023 Manutenção de prensa de drenagem	Pé linear
3030	*Manutenção de vias e becos pavimentados*	
	1043 Revestimento por lavagem	Jardas²
	1045 Repavimentação	Toneladas e pés²
3106	*Limpeza de vias*	
	1102 Varrição manual	Milhagem meio fio
	1107 Controle de ervas daninhas	Pés²
3402	*Coleta e destinação de lixo orgânico*	
	4022 Coleta de lixo orgânico	Toneladas
	4024 Destinação de lixo orgânico	Toneladas
3403	*Coleta e destinação de lixo comum*	
	4042 Coleta de lixo	Toneladas
	4044 Destinação de lixo	Toneladas
	4045 Limpeza de lixões ilegais	Locais
3404	*Coleta de carcaças de animais mortos*	
	4061 Coleta e destinação de carcaças de animais	Unidade

340 SHERWOOD, *A Abordagem Gerencial à Orçamentação, op. cit.*, p. 34; Gabinete do Orçamento dos EUA, *Um Sistema de Mensuração do Trabalho, op. cit.*, p. 15

341 Esses dados foram coletados junto ao Departamento de Finanças, na cidade de San Diego.

3405	*Limpeza da praia*	
	4072 Área de Mission Bay	Jardas³
3406	*Limpeza do estádio*	
	4081 Limpeza estádio	Evento
3602	*Manutenção e operação de sistema de iluminação de vias*	
	6205 Limpeza luminárias	Unidade limpa
	6207 Pintura hastes luminárias pendentes	Haste pintada
	6242 Lâmpadas de luminárias incandescentes	Nº de lâmpadas

Deve-se destacar também que todo o trabalho de uma unidade governamental é dificilmente mensurável em termos de apenas uma unidade de mensuração. Diversas unidades podem ser necessárias, dependendo do número de tipos diferentes de trabalho realizado no departamento, gabinete ou escritório. Um último ponto que é bastante significativo para os fins desta dissertação diz respeito ao nível em que deve acontecer a mensuração do trabalho. O nível deve ser trabalho concluído.

Essas ideias sobre as unidades de trabalho ou a mensuração do trabalho são bastante úteis, com certeza, porém observa-se que elas continuam dependendo de um grande grau de avaliação.

3. Uma nova tendência busca utilizar a análise estatística como meio de testar a validade de uma unidade de trabalho. O pressuposto é que a quantidade de trabalho realizada e a quantidade de esforço empregada possuem uma correlação íntima e estável; ou "quanto maior a correlação entre as unidades de input e output e quanto mais estável esse comportamento durante um certo período, maior a possibilidade de que a unidade de produção reflita o verdadeiro trabalho realizado"[342].

4. Ao tratar das áreas que não podem ser mensuradas em termos de produção, o analista enfrenta o maior problema na orçamentação com base em desempenho. Uma vez que uma unidade de produção não é identificável, métodos diferentes precisam ser criados para servirem de estrutura objetiva de referência no cálculo de despesas. Esses mecanismos enfatizam o controle de pessoal pelo motivo óbvio de que o pessoal é sempre o principal item de despesa.

Como veremos em parte posterior deste capítulo, outras abordagens foram utilizadas na administração de San Diego a fim de calcular as despesas de pessoal em áreas não mensuráveis.

342 SHERWOOD, "Mensuração do Trabalho", *op. cit.*, p. 6.

A pesquisa intensiva e contínua é a chave para o desenvolvimento desses processos indiretos de compilação e interpretação de fatos.

A literatura tem afirmado que novas técnicas de quantificação de fatos têm reduzido consideravelmente a quantidade de atividades não mensuráveis.

Um estudo recente concluiu o seguinte:

> No que diz respeito ao trabalho não mensurável, cremos que estudos exploratórios devem ser realizados sobre as diversas categorias a fim de determinar se deve haver padronização. Uma tabulação de pessoal nas categorias de trabalho não mensurável relacionada nos programas de trabalho dos departamentos em 1952-1953 revela que 30% de todo o pessoal autorizado em todos os departamentos estava engajado em atividades não mensuráveis. Se o pessoal do combate a incêndios e da polícia fosse excluído da tabulação, apenas 12,45% de todo o outro pessoal autorizado seria designado para atividades não mensuráveis[343].

5. A contabilidade de custos é o processo mais exato para se determinar os custos operacionais quando a produção é mensurável. Trata-se de um método contábil em que os elementos de custos incorridos para se alcançar um objetivo, para realizar uma atividade ou operação ou para completar uma unidade de trabalho ou uma tarefa específica são montados e registrados. Esta é a definição dada por Mikesell, em sua obra *Contabilidade governamental*[344]. Portanto, cada u*nidade de trabalho consta como* mão de obra, materiais, equipamentos e despesas gerais. Conhecendo-se o *custo total de cada unidade de produção do programa* e o *número de unidades de cada programa*, o custo total será facilmente determinado.

Obviamente, registrar tudo é a base desse processo que é, por sinal, "o mecanismo mais completo e abrangente de coleta de dados" e também o mais caro[345].

No entanto, o objetivo desta referência é principalmente destacar que o orçamento com base em desempenho pode ser instalado usando processos contábeis sem ônus

Diversos métodos de estimativa de despesas com base em desempenho já foram discutidos na literatura: a) abordagem de contabilidade de custos; b) abordagem horas/homem; c) abordagem de carga de trabalho; e d) abordagens aplicáveis a atividades não mensuráveis específicas.

6. Estabelecer padrões é uma meta, porém já foi enfatizado que os índices não se tornam padrões antes de serem testados e aperfeiçoados mediante pesquisa intensiva e extensiva. No

---

343 TERHUNE, George, *Um Estudo de Caso Administrativo de Orçamentação com base em Desempenho na Cidade de Los Angeles*, Chicago, Associação Municipal de Diretores Financeiros, 1954, p. 19.

344 MIKESELL, R. M., Contabilidade Governamental, Chicago: Richard D. Irwin, Inc., 1951, p. 668.

345 SHERWOOD, *A Abordagem Gerencial à Orçamentação, op. cit.*, p. 35.

entanto, é importante não exagerar a ênfase sobre o uso de padrões no governo. Na gestão pública, eles devem ser um meio de analisar tendências e sugerir ações corretivas[346].

VI. Formulação e execução do orçamento: orçamento baseado em desempenho

Definição

É de conhecimento geral que o orçamento com base em desempenho não é ideia nova em nível municipal, porém deve-se reconhecer que uma nova ênfase tem sido dada a ele. Um relatório recente da Associação Municipal de Diretores Financeiros afirma que

> um renovado interesse na melhoria da gestão financeira das unidades governamentais e uma conscientização sobre as possibilidades inerentes à abordagem do orçamento baseado em desempenho têm levado cada vez mais municípios de todos os tamanhos a explorarem e, em alguns casos, adotarem esse tipo de orçamento[347].

O que é orçamento baseado em desempenho? A Comissão para a Organização do Poder Executivo do Governo criou a expressão "orçamento baseado em desempenho" em 1949, referindo-se a um orçamento apresentado de forma a *enfatizar principalmente os programas ou projetos a serem realizados*, ou seja, *o trabalho a ser executado ou os serviços que serão prestados*, em vez daquilo que será adquirido, como serviços pessoais, materiais, equipamentos etc. Esses referidos objetos seriam, afinal, apenas um meio para alcançar um fim. O essencial no orçamento é o trabalho ou o serviço que será realizado, e o que aquele trabalho ou serviço irá custar[348].

Este conceito destaca as ideias básicas sobre gestão que não são enfatizadas no conceito tradicional de orçamento. A definição tradicional identifica o orçamento como uma estimativa de despesas propostas para um determinado período de tempo ou finalidade e o meio proposto para financiar essas atividades[349].

O Relatório da Força Tarefa da Comissão Hoover sobre Orçamento Fiscal e Atividades Contábeis considerou que:

---

346 142 Na gestão privada, a abordagem de engenharia busca um padrão ótimo sob condições que frequentemente não são idênticas nas atividades governamentais.

347 Associação Municipal de Diretores Financeiros, *Orçamento Baseado em Desempenho e Contabilidade de Custos Unitários para Unidades Governamentais,* Chicago: Municipal Finance Officers Association, Accounting Publications Series n. 11-2, 1954, p. 1.

348 Comissão para a Organização do Poder Executivo do Governo, *Orçamentação e Contabilidade,* Um Relatório ao Congresso, Washington, D.C.: US Government Printing Office, fevereiro e 1949, p. 8.

349 Comitê Nacional de Contabilidade Municipal, *Terminologia Contábil Municipal*, Chicago: The National Committee on Municipal Accounting, 1949, p. 6.

> [...] a fim de produzir um plano orçamentário mais simples, compreensível e satisfatório para os membros do Congresso, repórteres jornalísticos e o público em geral, este pesado documento orçamentário precisa ser completamente reformulado de acordo com os programas de trabalho. É o que se chama de orçamento baseado em programa ou desempenho, que analisa o trabalho dos departamentos e agências governamentais de acordo com suas funções, atividades ou projetos principais. Portanto, ele se concentra no aspecto geral e na importância relativa do trabalho a ser executado ou do serviço a ser prestado, e não em objetos a serem adquiridos pelos departamentos e agências, como serviços pessoais, contratuais, suprimentos, materiais, equipamentos etc[350].

Baseando-se na análise comparativa de orçamentos específicos em nível federal e local, George Terhune definiu orçamento com base em desempenho como "a análise do trabalho dos vários departamentos de acordo com suas funções principais, subfunções, atividades e subatividades, com base nos programas de trabalho dos departamentos"[351].

Análise funcional

A partir do que foi dito, parece evidente que um dos passos básicos para um orçamento baseado em desempenho é identificar cada uma das funções desempenhadas pelos vários departamentos. Isto exige um contato mais próximo dos analistas com os departamentos ou gabinetes

> [...] a fim de obter os dados sobre as atividades desempenhadas, o pessoal responsável por essas atividades, o tipo de trabalho realizado, a base legal para o trabalho realizado, a disponibilidade de informações estatísticas sobre a carga de trabalho e as possíveis unidades de mensuração a serem utilizadas[352].

As funções são elaboradas a fim de expressar uma característica comum existente em um grupo de departamentos ou serviços. Não existe regra para a determinação dessas funções, embora a maioria delas, como *segurança, saneamento, vias e estradas*, seja amplamente reconhecida como categorias na teoria e prática do governo local.

Frank A. Lowe e George Terhune prepararam um detalhamento funcional da cidade de Los Angeles, onde todas as atividades municipais são agrupadas em oito funções. As funções foram codificadas e classificadas, bem como as subfunções, atividades e subatividades.

---

350 *Relatório da Força Tarefa sobre Atividades Fiscais, Orçamentárias e Contábeis.* Um Relatório preparado para a Comissão para a Organização do Poder Executivo do Governo, Washington, D.C.: Govt. Printing Office, janeiro de 1949, p. 74.

351 TERHUNE, *op. cit.*, p. 3.

352 TERHUNE, *op. cit.*, p. 3

CÓDIGO DE SÉRIE	*Função geral*
10	Governo geral
20	Proteção às pessoas e propriedade
30	Saúde e saneamento
40	Estradas, pontes e estruturas
50	Serviços culturais e recreativos
60	Pensão e aposentadoria dos funcionários
70	Pagamento de títulos e juros
80	Diversos
	SUBFUNÇÕES (Função geral: proteção a pessoas e propriedade)
21	Regulamentação estrutural
22	Proteção contra incêndio
23	Proteção policial
24	Engenharia de tráfego
25	Regulamentação de serviços públicos
26	Hospital de emergência
27	Serviços jurídicos
28	Seguros e indenizações
29	Regulamentação das agências beneficentes
	SUBFUNÇÃO, DEPARTAMENTO E ATIVIDADE (Subfunção: regulamentação estrutural)
21	Regulamentação estrutural
21.1	Departamento de construções e segurança
21.10	Administração departamental
21.11	Licenças e inspeções de construções
21.12	Licenças e inspeções de canalização
21.14	Licenças e inspeções de aquecimento e refrigeração
21.15	Licenças e inspeções mecânicas
21.16	Manutenção e operação de sist. Combate a incêndio e sinalização policial

	Atividade e subatividade (atividade: licenças e inspeções de construções)
21.11	Licenças e inspeções de construções
21.110	Administração
21.111	Verificação de plantas
21.112	Guichê de atendimento ao público
21.113	Aplicação de zoneamento
21.114	Relatórios
21.115	Inspeção de construções
21.1150	Administração
21.1151	Inspeção
21.1152	Inspeção de alvenaria
21.1153	Realocação
21.1154	Manutenção e ocupação
21.1155	Parapeitos
21.1156	Desobstrução e reabilitação de favelas[353]

A análise funcional na cidade de San Diego parece menos elaborada e mais flexível:

FUNÇÕES GERAIS

1. Governo geral
2. Segurança pública
3. Ruas e estradas
4. Saneamento e remoção do lixo
5. Engenharia geral e obras públicas
6. Biblioteca
7. Serviços de parques e recreação
8. Contribuições para projetos comunitários
9. Contribuições para sistemas de aposentadoria

353 LOWE, Frank A., "Como Iniciar um Programa de Orçamento Baseado em Desempenho", *IN: Orçamentação Baseada em Desempenho e Contabilidade de Custos Unitários para Unidades Governamentais, op. cit.*, p. 3; Também TERHUNE, *op. cit.*, p. 3. Suas classificações divergem em alguns pontos.

10. Serviço de débito
11. Provisão para planos de pensão
12. Reserva contingencial
13. Diversos[354]

É fácil observar que uma classificação de despesas por funções fornece algum *insight* sobre as políticas ou tendências de uma administração, bem como generalizações sobre a importância relativa das áreas administrativas mais amplas.

Para fins de comparação, a importância relativa dessas funções na cidade de San Diego, em termos de despesas, é demonstrada abaixo:

Governo geral	$ 1,613,791.00
Segurança pública	6,425,211.00
Ruas e estradas	1,657,557,00
Saneamento e remoção do lixo	2,960,642,00
Engenharia geral e obras públicas	1,091,356.00
Biblioteca	659,807.00
Serviços de parques e recreação	1,997,145.00
Contribuições para projetos comunitários	130,202.00
Diversos (incluindo cemitério)	250,281.00
Contribuições para sistemas de aposentadoria	658,266.00
Pagamento de títulos	911,177.00
Provisão para planos de pensão (anos anteriores)	957,799.00
Reserva contingencial	1,150,000.00

Os números acima aparecem no orçamento proposto para o ano fiscal 1954-1955. Deve-se destacar que a atividade relativa à educação é realizada por uma diretoria independente, com um orçamento separado. A função de saúde é responsabilidade do Conselho Municipal. Nessas áreas, a participação da administração municipal é muito pequena.

A função, em cada unidade onde é executada, é subdividida e analisada por meio de *atividades principais*, e um número de código é atribuído a cada uma delas. A definição dessas atividades é uma questão que envolve análise pessoal e experiência administrativa.

Um exemplo de classificação de despesas vai ilustrar o processo de detalhamento utilizado em San Diego:

Função: Governo Geral

354 Cidade de San Diego, *O Orçamento Anual 1954-1955 da Cidade de San Diego.*

Departamento: Finanças (Divisão de Serviços Gerais)
Nº Departamento: 06.50
Atividades:
06.51 Administração
06.52 Serviços de escritório
06.53 Tabulação máquina
06.54 Contabilidade clientes água
06.55 Atendimento clientes água
06.56 Qualificação de água e atendimento[355]

Neste ponto, deve-se observar que o documento orçamentário geralmente apresenta apenas um resumo do *processo de orçamentação baseado em desempenho*. Em San Diego, por exemplo, as estimativas das *atividades* são analisadas de acordo com os objetos tradicionais, ou seja, artigos adquiridos, como serviços pessoais, serviços contratuais e materiais e suprimentos[356]. Entretanto, cada uma dessas atividades também foi analisada por subatividades.

A Figura 12 é uma ilustração da afirmação acima. As requisições de orçamento para a Divisão de Saneamento são demonstradas em termos de atividades e essas atividades são reduzidas a serviços, materiais e suprimentos, bem como encargos fixos. As subatividades não são indicadas, embora tenham sido cuidadosamente desenvolvidas. As atividades *coleta e destinação do lixo orgânico* (código 3402 na Figura 12) e *coleta e destinação do lixo comum* (código 3404), por exemplo, foram detalhadas da seguinte forma:

Departamento: Obras Públicas (Divisão de Saneamento)
Nº Departamento: 34.00
Função: Saneamento e remoção do lixo
Atividades e Subatividades

34.02	*Coleta e destinação de lixo orgânico*	Nº Conta de Custo
	Supervisão	4021
	Coleta do lixo	4022
	Destinação do lixo	4024
34.03	*Coleta e destinação de lixo comum*	
	Supervisão e coleta de lixo	4041
	Coleta de lixo	4042
	Supervisão e destinação do lixo	4043
	Destinação do lixo	4044
	Coleta mercado	4045
	Limpeza de lixões ilegais	4046
	Limpeza manual de ruas	4048
	Limpeza manual de becos	4049

355 Cidade de San Diego, Departamento Financeiro, *Classificação de Despesas*, 1954.

356 Na terminologia contábil, objeto "aplica-se ao artigo comprado ou serviço adquirido, diferentemente dos resultados obtidos a partir dos gastos – por exemplo, serviços pessoais, serviços contratuais e materiais e suprimentos." Esta é a definição de R. M. Mikesell em sua obra Contabilidade Governamental, *op. cit.*, p. 679.

3402	*Coleta e destinação do lixo*	*Nº Conta de custo*
	Supervisão	4021
	Mão de obra	
	Equipamento	
	Coleta de lixo	4022
	Mão de obra	
	Materiais	
	Equipamentos	
	Encargos fixos	
	Serviços contratuais	
	(unidade de trabalho: tonelada)	
	Destinação do lixo	4024
	Mão de obra	
	Serviços contratuais	
	(unidade de trabalho: tonelada)	
3403	*Coleta e destinação de lixo*	
	Supervisão da coleta de lixo	4041
	Mão de obra	
	Equipamentos	
	Coleta de lixo	4042
	Mão de obra	
	Materiais	
	Equipamentos	
	Encargos fixos	
	(unidade de trabalho: tonelada)	
	Supervisão da destinação do lixo	4043
	Mão de obra	
	Equipamentos	
	Coleta mercado	4045
	Mão de obra	
	Materiais	
	Equipamentos	
	(unidade de trabalho: tonelada)	
	Limpeza de lixões ilegais	4046
	Mão de obra	
	Materiais	
	Equipamentos	
	(unidade de trabalho: local)	
	Limpeza manual de ruas	4048
	Mão de obra	
	Equipamentos	
	Limpeza manual de becos	4049[357]
	Mão de obra	
	Equipamentos	

Abordagem de contabilidade de custos

Os exemplos acima demonstraram que os departamentos e atividades são identificados por *números de códigos*. Observa-se também que cada subatividade é identificada por um *número de conta de custo*. Esses códigos são estabelecidos de forma a facilitar a identificação do departamento, a atividade e a subatividade.

357 Fonte: Cidade de San Diego, Departamento Financeiro, 1954.

A cobrança correta nas contas de custos demanda instruções detalhadas, emitidas pelo auditor e controlador municipal.

Em San Diego a contabilidade de custos é a abordagem fundamental usada para o controle e orçamento de despesas. Deve-se reiterar que isto não quer dizer que a contabilidade de custos seja o único método de preparação de um orçamento com base em desempenho.

Registro de despesas

O processo de registro de despesas deve ser considerado agora. No entanto, seria apropriado analisar o que foi discutido até agora com relação ao controle de despesas.

É comum a ideia de que o controle de despesas só é possível se elas forem classificadas da forma adequada. Para isto, diversos tipos de classificação foram introduzidos:

a. Classificação por *fundos*, que relaciona uma determinada despesa a um determinado fundo (fundo geral, fundo rotativo etc.). Cada fundo é uma entidade contábil.

b. Classificação por *função*, ou seja, por classes amplas de serviços prestados à população (governo geral, segurança pública, preservação da saúde, recreação, empreendimentos de serviços públicos etc.).

c. Classificação por *atividades*: em termos gerais são as subdivisões de uma função (despesas de saneamento e função de remoção do lixo, por exemplo, podem ser agrupadas nos seguintes títulos: *limpeza de sistemas de esgoto, instalação de tubulação, coleta e destinação de lixo orgânico, coleta e destinação de lixo comum, coleta de carcaças de animais mortos etc.)*. Esses títulos representam *atividades*.

d. Classificação por *unidade organizacional*. Este elemento de classificação demonstra a unidade do governo onde foi efetuada a despesa. Em San Diego, a função *segurança pública*, por exemplo, é executada em diferentes unidades identificadas por códigos diferentes:

Segurança Pública (Função)

Nº Dept.	*Dept. e Atividade*	*Unidade Governamental*	*Atividades*
		Departamento de Polícia	
15.00	15.01		Despesas gerais e administrativas
	15.02		Divisão de registros
	25.03		Escritório comercial e comunicação
	15.04		Prisão
	15.05		Divisão detetives
	15.06		Patrulha uniformizada
		Corpo de Bombeiros	
16.00	16.01		Despesas gerais e administrativas
	16.02		Prevenção de incêndios
	16.03		Combate a incêndios
	16.04		Manutenção de equipamentos
		Departamento de Inspeção	
17.00	17.01		Administração
	17.02		Inspeção de construções
	17.03		Inspeção elétrica
	etc.		

e. Classificação por *objeto*. Como definido acima, objeto é aquilo que provocou a despesa (serviços pessoais, contratuais ou mesmo objetos específicos, como mesas, máquinas de escrever etc.). Cada atividade é expressa como um total desses objetos.

f. Classificação por *natureza*, que, em termos gerais, indica se a despesa se refere a benefícios presentes, passados ou futuros (amortização de dívida, despesas atuais, despesa de capital).

A abordagem da orçamentação com base em desempenho dá ênfase à classificação funcional e reduz o sistema de classificação para subatividades sempre que possível.

Quando as contas de custo são estabelecidas para *cada subatividade*, essas contas vão expressar o custo do programa de trabalho em termos de subatividades, como também em termos de objetos utilizados.

O custo objeto também é registrado na conta, porém trata-se apenas de um meio de se determinar o custo do serviço prestado.

Como deve-se expressar um programa? Idealmente, por *unidades de trabalho* que, por sua vez, são determinadas por meio de técnicas de mensuração de trabalho.

Como já foi dito neste capítulo:

a. Uma vez que as atividades sejam ou possam ser detalhadas em subatividades, a meta é determinar o programa de trabalho que corresponde àquela subatividade, em *unidades de trabalho e seus custos*. Caso isto possa ser feito, um objetivo do orçamento com base em desempenho já terá sido totalmente alcançado.

b. Algumas funções podem ser detalhadas em atividades, porém não podem ser expressas em termos de trabalho realizado porque: 1) a natureza da atividade não é suscetível a mensuração em unidades de trabalho; ou 2) ainda não existe uma unidade de trabalho adequada. No entanto, sempre que possível, pelo menos uma análise de custos por atividades deve ser instalada. Não há dúvida de que isto é bem melhor que expressar as despesas meramente por objetos, que não têm grande significado em termos de serviços prestados.

c. Algumas atividades que cobrem relativamente pequenas áreas têm seus custos expressados simplesmente por contas tradicionais de objetos.

De acordo com o orçamento proposto para o ano fiscal 1954-1955, em torno de 90% das funções desempenhadas pela cidade de San Diego são analisadas por atividades.

Se for possível a mensuração, deve-se elaborar um sistema de relatórios de custos contendo as seguintes informações: a) despesas acumuladas para aquela atividade específica; b) unidades de trabalho acumuladas que já foram realizadas. Naturalmente, o *custo unitário* será obtido dividindo-se as despesas acumuladas pelas unidades de trabalho acumuladas. Esta unidade de custo multiplicada pelo trabalho estimado fornecerá o custo total do programa, que foi estimado para o ano fiscal corrente.

Na cidade de San Diego, são utilizados procedimentos IBM na preparação dos relatórios mensais de custos. Os supervisores ou funcionários registram as unidades de trabalho e custos em cartões que são perfurados e agrupados automaticamente no Departamento Financeiro.

São utilizados três tipos de cartões:

a. Cartão de mão de obra diária (Figura 13).

b. Cartão de mão de obra quinzenal (Figura 14).

c. Cartão de equipamento (Figura 15).

d. Cartão quinzenal de equipamento (Figura 16).

e. Cartão de material.

Os cartões de mão de obra diária são fornecidos aos funcionários que dividem seu tempo frequentemente entre mais de uma conta de custos. Todos os outros funcionários utilizam o cartão de mão de obra quinzenal. O tipo de trabalho realizado é identificado por números de código usados juntamente com cada conta de custos ou ordem de serviço.

As seguintes informações são inseridas em todos os cartões tabulados utilizados para o registro de mão de obra: a) número de conta de custos atribuída ao trabalho; b) número do departamento solicitante e número de função, caso se aplique; c) horas/homem que devem ser cobradas da conta de custos; d) tipo de número de código de serviço; e) assinaturas do funcionário e do supervisor; f) breve descrição do trabalho; e g) outros elementos de identificação. A informação pertinente a cada uma das operações registradas no cartão de mão de obra é perfurada num cartão separado, como também o custo de mão de obra (com base no salário do funcionário).

A utilização de equipamentos também é reportada nos cartões IBM diários ou quinzenais sempre que aplicável. As milhas ou horas de operação de cada equipamento devem ser reportadas nos cartões individuais de uso de equipamentos. Uma lista de *taxas de aluguel de equipamentos,* preparada para cada classe de transporte e revisada periodicamente, indica quanto deve ser cobrado por cada classe de equipamento por milha. Os dados básicos, inclusive as despesas totais de equipamentos para aquela operação específica, são perfurados no cartão. Quando não é possível cobrar com base nas operações específicas, é usado um tipo de cartão diferente. Nesse caso, as cobranças são feitas apenas com base em milhas ou horas de utilização.

O controle do material utilizado é obtido por meio de um cartão diferente, onde se perfuram informações de uma requisição do almoxarifado (Figura 23). Essa informação contém principalmente: a) identificação do material; b) preço unitário; c) valor total; d) quantidade; e) número de estoque; f) quantidade mínima (estoque) prescrita para aquele tipo de material; e g) quantidade em mãos.

Relatórios de despesas

Relatório de custos operacionais

Mensalmente, os cartões perfurados são automaticamente tabulados para a preparação de um relatório de custos operacionais referente ao mês atual e ao ano fiscal (até a data). Esse relatório fornece os dados sobre custos funcionais por conta de custo, bem como os elementos de custos dentro de cada conta.

O relatório reproduzido na Figura 17 mostra, por exemplo, que 5.628,5 toneladas de lixo foram coletadas até outubro do ano fiscal 1953-1954. Essa operação custou US$ 74.943,79, indicando que a coleta de cada tonelada custou ao município em torno de US$ 13,20. Também foram coletadas 11,415 carcaças de animais mortos durante 4 meses e o contribuinte pagou US$ 2.796,39 pelo serviço. Esses números representam uma média de US$ 0.24 pela coleta de cada carcaça.

Um relatório de custos fornece também material indispensável para o estabelecimento dos custos padrão.

Deve-se observar que as despesas de cada operação são apresentadas por classificações mais amplas de contas de salários, serviços contratuais, materiais e suprimentos, encargos fixos e aluguel de equipamentos. *Sempre que possível, o número de unidades de trabalho realizadas em cada conta de custos é também indicado.*

Uma análise de mão de obra referente ao mês atual e ao ano fiscal corrente até o momento identifica as diversas classes de mão de obra cobradas em cada conta de custos, fornecendo uma apuração do total de mão de obra resumido por classes.

Despesas e receitas de equipamentos

Este relatório já foi mencionado (Figura 7). Ele mostra como o equipamento é cobrado no mês corrente e no ano fiscal até a data atual.

Estimativas baseadas em unidades de trabalho

As estimativas de unidades de trabalho a serem realizadas no ano fiscal subsequente precisam ser o mais objetivas possível. A coleta de lixo, por exemplo, é estimada de acordo com instruções emitidas pelo Gabinete do Orçamento:

1. A tonelagem de lixo coletado por mês é marcada em um gráfico durante um período de três anos.
2. São considerados os fatores relacionados, como a atividade de construção, a quantidade de coleta de lixo particular e as flutuações sazonais na coleta, como indica a experiência dos anos anteriores.
3. Uma linha de tendência projetada é desenhada para o próximo ano orçamentário.
4. As coletas mensais projetadas são "retiradas" da apresentação gráfica e acumuladas para se chegar à estimativa total de coleta para o ano seguinte.

O custo total da coleta estimada, bem como o custo de mão de obra, material, equipamento, encargos fixos e serviços contratuais que englobam o custo total pode ser facilmente desenvolvido a partir dos relatórios de custos. Sendo calculado o total de horas/homem, as necessidades de pessoal serão estabelecidas.

> [...] dividindo o total de horas/homem necessário pelas horas de trabalho padrão reais de cada trabalhador por ano. As equipes de coleta de lixo são compostas de um condutor de caminhão (Tripulante II de saneamento) e dois Tripulantes I de saneamento. A necessidade total de mão de obra para esta conta de custos, portanto, é distribuída por classificação em uma relação de 2 por 1[358].

A Figura 18 mostra como as requisições de coleta e destinação de lixo foram justificadas no orçamento proposto para o ano fiscal 1954-1955.

Antes de concluir esta seção, é preciso comentar o sistema de contabilidade. Na verdade, trata-se de uma das melhores fontes de informação para a gerência. Esta potencialidade não pode ser negligenciada. Em sua monografia, que já foi referida diversas vezes, Frank P. Sherwood enfatiza a importância de um bom sistema contábil, que é também uma ferramenta de gestão, indicando pontos que devem ser considerados como complementos à abordagem de orçamentação baseada em desempenho: a) a contabilidade deve ser feita com base na contabilidade de exercício (a receita deve ser registrada como ganha[359], e não como recebida; e as despesas devem ser registradas quando devidas, não quando o dinheiro é de fato desembolsado); b) uma classificação de contas simples e lógica deve ser desenvolvida com base em atividades; c) deve existir um número mínimo possível de classificações; d) sempre que for possível, deverão ser feitas instalações contábeis de custos unitários; e) o fundo de capital de giro deve ser utilizado sempre que for apropriado; f) deve-se perceber que a eficácia máxima do sistema de contabilidade depende, em grande parte, da mecanização[360].

---

358 Gabinete do Orçamento da Cidade de San Diego, *Técnicas de Orçamentação baseada em Desempenho*, Instruções, mimeo., 1933, p. 2.

359 N.T.: merecida.

360 SHERWOOD, *A Abordagem Gerencial à Orçamentação*, *op. cit.*, p. 22

Abordagem hora/homem

Já foi observado que as estimativas de programa podem ser desenvolvidas a partir das requisições de pessoal. Essa abordagem é aceitável quando se percebe que, na verdade, a maioria dos custos das operações orçadas são de pessoal. É óbvio que as necessidades de pessoal podem ser estabelecidas por meio da contabilidade de custos, porém elas podem também ser estabelecidas mediante um sistema menos abrangente.

Na cidade de Los Angeles, que ilustra a segunda alternativa, cada departamento precisa fornecer as seguintes informações:

1. Número de código e nomes de subatividades incluídas na atividade em questão.
2. Nome da unidade de trabalho adotada para cada subatividade relacionada.
3. Dados relativos ao último ano completo, ano atual (estimativa) e próximo ano (estimativa).

Como exemplo, os procedimentos que resultaram no cálculo do pessoal necessário para inspecionar as construções foram os seguintes:

Função: regulamentação Estrutural

Departamento: Construções e Segurança

Atividade: licenças e inspeções

Subatividade: inspeções

Unidade de trabalho: cada inspeção

1. Em 1950-51, 370.679 unidades de trabalho, ou seja, 30.691 inspeções, foram realizadas por 60.4 funcionários de tempo integral, ou 126.020 horas/homem. Esse último dado foi obtido multiplicando 60.4 pela média de horas trabalhadas por cada homem por ano, ou seja, 2.088 horas. Isto significa que cada inspeção exigiu 0.34 horas/homem.
2. Utilizando o número de unidades de trabalho (inspeções) executadas nos primeiros seis meses do ano fiscal 1951-52, foi feita uma estimativa para o ano todo. Essa projeção indicou 348.416 inspeções. Uma projeção idêntica foi feita com relação à equipe de tempo integral necessária para todo o ano fiscal 1951-52, com base nos números reais para os primeiros seis meses. O resultado foram 59.7 funcionários de tempo integral, ou 124.584 horas/homem (59.7 x 2.088) ou, 0.36 por unidade de trabalho.

3. O primeiro passo em relação ao próximo ano fiscal (1952-53) foi calcular o número total de unidades para aquele ano fiscal. No caso do nosso exemplo, 350.000 inspeções foram estimadas. Utilizando as horas/homem por unidade no ano fiscal 1951-52 (0.36 horas/homem por unidade), foi possível transformar 350.000 inspeções em 126.000 horas/homem no total, ou 60.3 funcionários (126.000 dividido por 2.088).

Custos de materiais, suprimentos e equipamentos foram calculados com base no sistema tradicional de objeto[361].

Em San Diego, como já foi brevemente citado, houve também casos em que a base para a estimativa de despesas foi o *número de horas/homem necessário para realizar uma unidade de trabalho*. A validade desta abordagem é ilustrada pelo fato de que a requisição de despesas para o Departamento de Inspeções (função de segurança pública) no ano fiscal 1954-55 revelou que o item de serviços de pessoal corresponde a 89.9% do total das despesas.

As necessidades de pessoal são analisadas em quatro atividades mais amplas: administração, inspeção de construções, inspeção elétrica e de encanamentos. Essas estimativas baseiam-se em elementos objetivos, principalmente no número de inspeções de construções estimadas para o próximo ano fiscal.

Os procedimentos podem ser resumidos como abaixo:

a. Os registros citam o número de inspeções realizadas e as horas/homem gastas com essas inspeções. Um simples cálculo demonstra o número de horas/homem que corresponde a uma unidade de inspeção.

b. O número de inspeções para o próximo ano fiscal é estimado com base em uma projeção. As requisições orçamentárias para o ano fiscal 1954-55 preveem uma carga de trabalho de 112.000 inspeções de construções, elétricas e de encanamento.

c. As horas/homem correspondentes a uma inspeção, multiplicadas pelo número de inspeções para o próximo ano fiscal resultam na quantidade de pessoal necessária em total de horas/homem. O último passo é transformar essas horas/homem em posição de classificação.

---

361 Os dados foram coletados por Terhune, *op. cit.*, p. 6.

Atividades não mensuráveis

Até este ponto, a discussão limitou-se às atividades e operações suscetíveis a mensuração objetiva, em termos de unidades de trabalho realizado e *mão de obra necessária para a execução do trabalho*. A partir deste sistema de mensuração, amplamente utilizado em áreas como capeamento e limpeza de ruas, coleta e destinação de lixo e inspeções de construções, foram desenvolvidos padrões de desempenho na cidade de San Diego, com base em pesquisa contínua. No entanto, existem atividades, como policiamento, administração de incêndios e recreação, que, devido à sua natureza, não se adaptam às técnicas convencionais de mensuração de trabalho. Esta seção trata de uma dessas atividades – programas recreativos. O objetivo principal é demonstrar:

> [...] como a cidade de San Diego estabeleceu padrões de alocação de pessoal e outros padrões de recreação para definir melhor os serviços administrados, melhorar os métodos orçamentários, planejar e situar novos serviços e ajustar os requisitos de pessoal e de serviços de ano a ano[362].

Em outras palavras, o objetivo continua sendo estabelecer padrões, porém não padrões baseados nos critérios normais de desempenho.

Sistema de pontuação

Em 1952, o Departamento de Parques e Recreação e o Gabinete do Orçamento da cidade de San Diego realizaram um estudo que representou uma das maiores conquistas do país com relação a padrões da importante área de atividades de recreação.

O estudo foi elaborado para estabelecer *critérios e padrões* para calcular as necessidades anuais de *pessoal, materiais e suprimentos* para a operação dos centros de recreação e playgrounds comunitários. Obviamente, os padrões de pessoal são o item mais importante deste estudo, já que o custo de pessoal representa mais de 90% das despesas totais da atividade recreativa.

Foi utilizado nesse estudo o sistema de escala de pontos. Essencialmente, a finalidade era montar o *staff* de uma instalação recreativa modelo da comunidade para atender a uma determinada população. Esse centro comunitário ideal atenderia aos padrões de mensuração das operações recreativas, exigindo uma equipe de pessoal menor. Foi então desenvolvida uma fórmula para determinar as diversas necessidades de pessoal para os locais que se encaixam nos padrões mínimo e máximo de contratação de pessoal. Depois que todos os locais

362 *Padrões para Elaborar o Orçamento de Atividades do Centro Comunitário e do Playground para a Cidade de San Diego*, junho de 1952, p. 1.

foram mensurados e receberam uma pontuação, as áreas foram classificadas por tipo de operações e padrões de pessoal para cada tipo determinado. Os zeladores foram determinados por meio dos padrões normais de desempenho de unidade de trabalho. Com base nos cargos de liderança, foi desenvolvido um método de orçar serviços sem pessoal.

Centro comunitário modelo

Os padrões para a instalação de um centro recreativo comunitário bem planejado se basearam em um estudo cuidadoso das necessidades locais. Essas operações nos locais selecionados forneceram os elementos necessários para desenvolver os requisitos de pessoal desejáveis. Os estudos demonstraram que um total de 3.582 horas é o padrão máximo de operação para os centros recreativos comunitários amplamente desenvolvidos, levando em consideração os períodos escolares e as férias. Os resultados foram expressos primeiramente em horas/homem, porém foi feita uma conversão nas funções, como descrito abaixo:

Cargos	*Quantidade de cargos de tempo integral*
Líderes de recreação (diretor, líderes sênior e júnior)	3,75
Auxiliares de recreação	0,56
Auxiliares de recreação	0,112
Acompanhantes	0,112

Três fatores básicos foram considerados na formulação do peso total atribuído a um centro recreativo comunitário: 1) o nível das instalações e, portanto, o nível de programas que poderiam ser realizados; 2) a população atendida pelo centro (potencial de utilização); 3) participação (utilização real das instalações).

Os pesos 4, 2 e 1 foram designados respectivamente a esses fatores (Figura 19). Os componentes de cada fator também foram analisados e mensurados por administradores de recreação experientes. Um centro recreativo comunitário bem desenvolvido receberia então o seguinte número máximo de pontos:

Instalações: 400

População: 200 (população máxima: 25.000)

População: *100* (média de 50 pessoas por hora)

Total média ponderada: 700

Fórmula: dividindo o número máximo de funções de um centro recreativo pleno, ou seja, 3,75 pessoas, pela pontuação máxima, 700 pontos, é obtido um fator de 0.00536. Isto significa que a equipe de liderança é alocada com base em 0.00536 funções, avaliado por valor

de ponto. É necessário um reajuste caso o centro recreativo não fique aberto no período máximo de 3.582 horas por ano. A fórmula para o reajuste é a seguinte:

P x Pl x H = RP, onde

P = pessoal por ponto (fator de valor)

Pl = pontos avaliação do local

H = percentual do horário máximo de operação (fator de reajuste)

RP = requisição de pessoal

Usando um local com uma avaliação de 650 pontos, que fica aberto 3.250 horas por ano, a fórmula utilizada é a seguinte:

0.00536 x 650 x 3.250/3.582 = 0.00536 x 650 x 90,7% = 3,16 funções

No caso dos *auxiliares de recreação*, é usado um fator de 0.0081, em vez de um fator de 0.00536.

A conversão de funções em *classificação de cargos* de pessoal alocado depende, principalmente, da classificação do centro recreativo comunitário. O pessoal de um centro classe A que foi orçado em 3 e ½ funções de liderança teria a seguinte classificação: 1 líder de recreação principal, 1 líder de recreação sênior e 1 ½ líderes de recreação júnior.

O orçamento da equipe de zeladoria baseia-se nos padrões de desempenho. Esses padrões de desempenho foram desenvolvidos por estudos de distribuição de trabalho, análise de atividades específicas e padrões desenvolvidos por outras agências.

O custo dos serviços de utilidade pública, como gás, iluminação, energia e água, são orçados com base *em custos reais*. A reserva para materiais e suprimentos – cozinha, recreação, equipamentos esportivos etc. – baseou-se no número de líderes designados. Estudos cuidadosos demonstraram que cada função pode indicar uma necessidade de US$ 143 em materiais. O procedimento total é expresso por meio da seguinte fórmula:

Cargos de liderança designados x US$ 143 / US$ 68 = Reserva anual para suprimentos de recreação.

Para entender a fórmula, deve-se acrescentar o seguinte: descobriu-se que um valor mínimo de US$ 68 era necessário em qualquer localização.

Análises demonstraram também que os zeladores utilizaram aproximadamente o equivalente a US$60 em suprimentos de zeladoria por ano. O número de zeladores, desenvolvido com base nos padrões de desempenho, multiplicado por US$ 60, indica a necessidade anual de suprimentos[363].

Resultados do estudo

Orin Cope relaciona os resultados dos estudos conforme abaixo[364]:

1. Os padrões básicos foram disponibilizados para se determinar a necessidade de abertura de novos centros recreativos e/ou o abandono de áreas existentes.
2. Foram fornecidas orientações para mensurar as necessidades relativas de despesas futuras para as instalações recreativas.
3. Agora é possível desenvolver 93% das despesas operacionais anuais orçadas para fins recreativos de acordo com padrões bem definidos.
4. Foi feita uma economia de US$ 25.000 no orçamento no primeiro ano de operações das atividades existentes. O estudo teve um custo aproximado de US$ 1.800 em tempo do *staff*.
5. O serviço de recreação agora é fornecido numa base mais igualitária para todos os cidadãos de San Diego.

O sistema de classificação por pontos utilizado na análise deste estudo baseia- se em pesquisa. Ele não fornece mensuração em termos de números de produção, porém é uma abordagem realista para a determinação das necessidades de pessoal.

Proporção de pessoal

Este é outro processo indireto para a colocação de pessoal em certa atividade ou atividades onde não é possível estabelecer unidades de trabalho tangíveis. É necessário que essa atividade (ou atividades) seja relacionada a um índice de organização bem definido.

Em San Diego, foi aplicado esse sistema nas áreas de administração do corpo de bombeiros e da polícia.

Consideremos a área de administração do corpo de bombeiros. Primeiro, deve- se observar que o processo em questão se baseia nas *necessidades* e não no *desempenho*. Para estabelecer essas necessidades, uma pesquisa minuciosa foi realizada na cidade de San Diego, utilizando

---

363 Departamento de Parques e Recreação e Gabinete do Orçamento, *op. cit.*, p. 27.

364 COPE, Orin K., "Análise de Operações", *IN: Orçamento Baseado em Desempenho e Contabilidade de Custos Unitários para Unidades Governamentais, op. cit.*, p. 15

critérios desenvolvidos pelo próprio município, por outras comunidades ou organizações especializadas neste campo.

Alguns desses critérios são:

1. Em cidades com mais de 200.000 habitantes, a brigada de incêndios deve estar disponível para lidar com dois grandes incêndios ao mesmo tempo.
2. Deve-se atender a qualquer incêndio dentro de 2 a 3 minutos.
3. Deve ser designada uma equipe dentro da brigada de incêndios para cuidar de um certo tipo de equipamento.
4. Deve haver uma *equipe responsável pelos equipamentos* durante 24 horas por dia.
5. É essencial um programa de prevenção de incêndio.

Outros fatores são também considerados no processo de localização de novas estações, como a topografia da cidade, a densidade populacional e direção do crescimento; tipo de uso e altura de prédios; condições dos prédios; e experiências de combate a incêndios na área.

A contratação de pessoal nas atividades de combate a incêndio requer, como primeiro passo, a determinação das *horas de trabalho anuais por pessoa.*

Dados:

52,134 semanas por ano

67,2 horas por semana

52,134 x 67,2 = 3504 horas por ano

3.504 horas – 217,73 h (folgas, licenças médicas, férias) = 3.286,27

365 dias x 24 horas = 8760 horas por ano

8760/3.286,27 = 2,6656 funcionários por função

Uma equipe com 5 funcionários, uma com 4 e uma com 6 terão, respectivamente, os seguintes cargos[365]:

365 Fonte: Cidade de San Diego, Gabinete de Orçamento.

	Equipe com 5 funcionários	Equipe com 4 funcionários	Equipe com 6 funcionários
Capitão	1	1	1
Tenente	1,67	1,67	1,67
Engenheiro	2,67	2,67	2,67
Bombeiro	8,01	5,34	10,68
	13,35	10,68	16,02

Com relação ao departamento de polícia, as requisições orçamentárias são definidas em termos de *serviços* e não de despesas individuais, como verbas para materiais e suprimentos para um novo cargo. A abordagem básica é *criar um programa definido de serviço policial* em que as despesas são estimadas.

Em termos gerais, duas situações devem ser consideradas: ampliar os serviços existentes e criar novos. Em ambos os casos, a justificativa das solicitações baseia-se no *aumento das necessidades*. Isto demanda um conhecimento detalhado da comunidade, do ponto de vista da atividade policial. Na cidade de San Diego, isto se consegue mediante relatórios mensais e anuais onde cada tendência é cuidadosamente analisada. Esses relatórios precisam ser avaliados pelo Gabinete do Orçamento antes de serem incluídos na proposta orçamentária.

Um dos resultados da análise em questão é uma revisão periódica das rondas. Ronda (*beat*) é a terminologia policial para uma área atendida por uma viatura de patrulhamento. Vários fatores contribuem para determinar a área da ronda, principalmente a incidência de chamadas na área, aspectos topográficos da região etc.

Cada viatura de patrulhamento, de acordo com uma política estabelecida na cidade de San Diego, deve ter três turnos, como indicado abaixo:

Turno diurno (8 horas)	1 policial de patrulhamento
1º Turno noturno (8 horas)	2 policiais de patrulhamento
2º Turno noturno (8 horas)	2 policiais de patrulhamento
Total para 24 horas	5 policiais de patrulhamento

A distribuição de pessoal deve ser garantida durante 365 dias x 5 homens, ou seja, um total de 1.825 dias/homem. Cada homem trabalha uma média de 242 dias por ano. Dividindo 1.825 dias/homem por 242 dias por homem por ano, o resultado é 7,5 homens necessários para as 24 horas de uma viatura de patrulhamento de ronda por ano[366].

366 *ibid.*

Custo histórico. A estimativa de despesas dos diversos setores da atividade do governo na cidade de San Diego continua seguindo o processo tradicional de custos históricos. Nesse caso, as despesas são classificadas e atribuídas às *contas por objeto.* Na verdade, a ênfase sobre o orçamento com base em desempenho não significa que as estimativas por objeto devam ser negligenciadas. Outro ponto que precisa ser destacado é que mesmo nos casos em que não é possível fazer uma estimativa com base em desempenho, deve-se fazer um *detalhamento por atividade de todas as despesas.*

Ajustes e controle orçamentário

Uma vez adotado o orçamento pelo órgão legislativo, tem início a fase de execução. Esse estágio envolve uma atividade que torna o orçamento um processo contínuo. Primeiro, como já foi mencionado, é necessário reconsiderar os programas de trabalho dos departamentos à luz das dotações reais feitas pelo Conselho Municipal. Nesse estágio, as portarias de dotação e de tributação são o quadro de referência para quaisquer reajustes necessários.

Mudanças nos cronogramas e programas de trabalho dos departamentos por parte da equipe de orçamento possuem um impacto indiscutível sobre todo o processo administrativo. Em outras palavras, esses reajustes têm a ver com a gestão, porém são apenas um passo preliminar em um processo contínuo de controle que acontece daí em diante. Outros passos vão dar origem a uma supervisão contínua das distribuições de dotações, controles de pessoal e de ordens de serviço. Nesse processo de supervisão, as ideias preponderantes são 1) determinar as causas de qualquer variação ou mudança no programa de trabalho e desempenho; e 2) recomendar ações corretivas. Na cidade de San Diego, essa atividade é realizada principalmente por meio da análise dos relatórios de custos, que indicam a maneira como estão sendo feitas as despesas, comparado com a distribuição trimestral de verbas estabelecida previamente. Esse controle é realizado junto com o Departamento Financeiro.

Análise gerencial

Partindo da ideia de que programas de trabalho sólidos são o fundamento dos orçamentos com base em desempenho, o administrador da cidade de San Diego dá uma ênfase especial à análise – "análise operacional" – que fornece os fatos fundamentais para o desenvolvimento dos programas de trabalho. A necessidade dessa análise é defendida fortemente em um excelente estudo de Orin Cope, antigo diretor do Gabinete do Orçamento em San Diego e hoje assessor do gerente municipal.

No referido estudo, "análise operacional" significa

> [...] um exame abrangente do trabalho da unidade governamental: a) para determinar se esse trabalho apresenta o tipo, a qualidade e a quantidade estabelecidos pela política pública; b) para confirmar se o trabalho considerado necessário está sendo executado com eficiência[367].

Os parágrafos seguintes tratam de forma resumida das áreas mais abrangentes que são incluídas no conceito de análise operacional, conforme o entendimento do Gabinete do Orçamento da cidade de San Diego.

Avaliação de objetivos operacionais

O analista da equipe deve realizar a tarefa importante e fundamental de avaliar a atividade da unidade governamental em termos das políticas estabelecidas pela legislação, pela Carta Municipal, pelas portarias e pelo código administrativo, bem como as diretrizes administrativas. Essa avaliação busca confirmar se os programas estão mantendo os limites dos objetivos governamentais como deveriam, de acordo com a política dominante. Esse tipo de estudo é relevante para o conceito de gestão e apoia fortemente a ideia da subordinação direta do Gabinete do Orçamento ao diretor administrativo.

Estudos da organização

Esses estudos são uma atividade importante realizada pelo Gabinete do Orçamento. Avaliando a organização existente em cada unidade do governo, o analista vai descobrir como os supervisores e funcionários entendem os conceitos básicos da área organizacional, como autoridade, responsabilidade, agrupamento de atividades, delegação, unidade de comando, âmbito de controle, relações entre grupos etc. As recomendações para a melhoria dos padrões existentes, possivelmente condensadas em manuais ou orientações gerenciais, podem ser desenvolvidas sob novos conceitos.

Estudos específicos

Esta seção trata de alguns estudos específicos na área de análise administrativa, que tornaram-se objeto de frequentes considerações pelo Gabinete do Orçamento aqui discutido. Esses estudos foram criados especialmente, de forma direta ou indireta, para o desenvolvimento ou análise de programas de trabalho. Na verdade, deve-se ter em mente que o impacto orçamental de qualquer estudo que resulte no desenvolvimento ou no aperfeiçoamento de práticas administrativas é inevitável. Isto pode ser facilmente percebido na tarefa realizada pelo analista[368], como o desenvolvimento de planos organizacionais sólidos e adequados, planos operacionais, instruções operacionais e manuais de procedimento; estudos compara-

---

367 COPE, Orin K., *op. cit.*, p. 1

368 PFIFFNER, John M. e LANE, S. Owen, *Manual para Análise Administrativa*, Dubuque, Iowa, W. M. C. Brown Company, 1951), p. 4.

tivos de práticas administrativas em outras jurisdições; estudos comparativos sobre o custo benefício de máquinas e equipamentos; desenvolvimento de métodos de simplificação do trabalho; preparação de planos para alocação de espaço; análise e melhoria de utilização de formulários e análise de diversas fases de administração de pessoal e salários.

Utilização de equipamentos

Em termos gerais, este estudo foi realizado a fim de determinar a utilização atual e a possível utilização dos equipamentos. A utilização atual é confirmada por meio destas perguntas: 1) o equipamento está sendo usado da forma mais efetiva? 2) Estão sendo usados os equipamentos mais eficazes? 3) Está sendo usado equipamento suficiente? A possível utilização do equipamento é estudada a fim de determinar seu efeito sobre o custo de mão de obra, velocidade e precisão dos processos de trabalho e as necessidades de espaço.

Planejamento do layout das instalações

A melhoria dos métodos e procedimentos de trabalho depende muito do design adequado das necessidades espaciais e outras instalações físicas no ambiente de trabalho. Além de assegurar a utilização do espaço tirando a maior vantagem possível, o projeto de layout leva em consideração 1) as condições de trabalho que garantem eficiência e conforto; 2) as necessidades de supervisão e controle de pessoal do ponto de vista da organização e do espaço adequado; 3) futuras necessidades de ampliação.

Relatórios de desempenho

A partir do que foi discutido nos capítulos anteriores, a importância de um sistema de relatórios periódicos no processo de controle de funções, atividades e projetos é clara. Esse controle é essencial. Ele deve se basear num mecanismo que possui dois elementos básicos: a) a quantidade de trabalho de fato concluída e o custo; e b) o nível de alcance contemplado pelo orçamento.

A relação abaixo resume alguns pontos que receberam atenção especial com relação aos relatórios de desempenho no Gabinete do Orçamento:

1. Os relatórios devem ser preparados junto com o usuário.
2. Os relatórios devem ser compatíveis com as responsabilidades do usuário.
3. Devem ser feitas comparações do desempenho real com o desempenho planejado contemplado pelo orçamento.
4. Merecem atenção especial e imediata as questões que estão fora dos padrões ou do desempenho esperado.

5. Os relatórios de desempenho são inúteis ou perdem grande parte de sua importância quando não são preparados prontamente e dentro do prazo.
6. Deve haver uma análise de rotina das variações significativas[369].

Formulários de controle

O estudo dos formulários de escritório foi outra tarefa importante realizada pelo analista. Os objetivos desse controle foram definidos abaixo:

1. Eliminação de formulários obsoletos e desnecessários.
2. Controle de design a fim de buscar uniformidade e simplicidade no registro, transmissão, relato e elementos de processamento de dados do programa da organização.
3. Revisão periódica dos formulários existentes e análise de propostas de novos formulários, a fim de identificar e resolver problemas de organização e procedimentos[370].

Desenvolvimento de pessoal

Às atividades realizadas pelo Gabinete do Orçamento, que já foram aqui descritas, deve-se acrescentar uma última tarefa, que resulta em uma real contribuição à administração da cidade. Trata-se do treinamento de futuros analistas, bem como a preparação do pessoal operacional em questões pertinentes à preparação e execução do orçamento. O desenvolvimento da equipe pelo Gabinete do Orçamento será considerado nos parágrafos seguintes.

Programa de Treinamento de Estudantes

Existe um programa de treinamento de estudantes elaborado pelo Gabinete do Orçamento em cooperação com a universidade local. Em termos gerais, o programa possui as características de um plano de estágio, oferecendo aos estudantes interessados em se engajarem de fato nas ciências políticas e na Administração Pública a oportunidade de obterem um entendimento mais amplo da administração municipal e das questões específicas, como organização e técnicas de trabalho. Geralmente dois alunos participam deste programa de estágio por semestre, dedicando dois dias completos por semana.

---

369 COPE, Orin K., *op. cit.* p. 8.

370 *Ibid.*, p. 11.

Programa de estágio

Objetivos gerais

Este programa possui duas finalidades básicas: 1) dar aos jovens com uma formação educacional adequada uma oportunidade de terem experiência nas operações reais do governo municipal; e 2) contribuir com pessoal suplementar para a equipe, a fim de agilizar seus programas de controle orçamentário e gestão administrativa[371].

Objetivos específicos

O estagiário deve participar das seguintes áreas:

1. Revisão dos orçamentos dos departamentos.

2. Estudos de gestão administrativa.

3. Um programa de leitura supervisionada.

4. Visitas a departamentos municipais.

Revisão do orçamento

O estagiário administrativo participa plenamente da atividade de revisão dos pedidos de orçamento propostos pelos departamentos operacionais. Esta revisão busca certificar 1) se as atividades realizadas estão de acordo com a política legislativa e gerencial; 2) a exatidão das estimativas; e 3) em geral, que a realização do plano departamental atinja os objetivos do governo economicamente. Após a revisão, o estagiário deve obter um conhecimento amplo de todo o processo orçamentário.

Atividades de gestão administrativa

Esta área mais ampla engloba a análise dos métodos operacionais utilizados pelos departamentos municipais na realização de suas funções, relatando as descobertas e recomendações de melhorias ao gestor da cidade. Os objetivos deste estudo são formulados especificamente como a seguir:

1. Aperfeiçoar a organização departamental.

2. Modernizar e padronizar os métodos e procedimentos operacionais.

3. Em termos gerais, promover a utilização eficiente de pessoal, materiais e instalações na condução das questões municipais.

---

371 Um programa de estágio administrativo estabelecido pelo Gabinete do Orçamento, Cidade de San Diego, foi a primeira fonte de informações para este capítulo.

Exemplos de técnicas específicas com as quais o estagiário administrativo deve se familiarizar também foram indicados nas instruções:

1. Preparação de quadros de organização funcional e estrutural.

2. Preparação de tabelas de fluxo de processo.

3. Preparação de layouts de escritórios e oficinas.

4. Criação de formulários governamentais.

5. Desenvolvimento de padrões de desempenho.

Leituras profissionais

O estagiário administrativo deve ler e resumir aproximadamente mil páginas de material relacionado em uma bibliografia preparada pelo Gabinete. Pedem-se relatórios curtos de cada leitura, dando atenção especial à análise do valor prático do material lido.

Seções da relação bibliográfica dão uma ampla ideia dos critérios que conduziram a seleção dos diversos itens para leitura:

1. Orientação geral	7 unidades
2. Organização	5 unidades
3. Métodos, análise e simplificação do trabalho	8 unidades
4. Layout de escritório e instalações	4 unidades
5. Design formal	7 unidades
6. Administração de orçamento e finanças	10 unidades
7. Avaliação do trabalho e estudo de tempo	5 unidades
8. Estatística e apresentação gráfica	5 unidades
9. Redação de relatórios	1 unidades
10. Relações públicas	2 unidades
Total.....	54 unidades

Visitas de campo

Para que o estagiário se familiarize com o governo municipal como um todo, visitas de campo foram programadas a diversos departamentos e atividades. O programa inclui também reuniões do Conselho Municipal, Comitê de Planejamento Municipal e Comitê de Funcionalismo.

Treinamento da equipe operacional

As atividades realizadas pelo analista administrativo não atingem cada nível da organização municipal, obviamente. Estudos detalhados de operações específicas em níveis inferiores,

que incluem geralmente análise de tempo e movimento, são delegados a assistentes administrativos nomeados para cargos departamentais.

A equipe do orçamento preocupa-se, em termos gerais, com assuntos mais amplos envolvendo a relação departamental ou as políticas e regulamentos. Existe, no entanto, um tipo de atividade realizada pelo Gabinete do Orçamento que resulta em um contato mais próximo do analista administrativo com a equipe operacional. Trata-se do treinamento que busca familiarizar os que ocupam determinados cargos, em nível departamental, com os aspectos elementares da formulação e execução do orçamento. Isto inclui conferências sobre técnicas orçamentárias, simplificação do trabalho, mensuração do trabalho e o desenvolvimento de programas de trabalho.

VII. Resumo

Como se pode observar, com base na cobertura completa e na profundidade da análise envolvida nas operações de elaboração e execução do orçamento, essas operações são de fato um excelente instrumento de coordenação e controle.

A maioria das áreas na administração da cidade de San Diego são orçadas usando a abordagem baseada em desempenho, ou seja, em termos de programas de cumprimento ou serviços prestados. Embora os procedimentos orçamentários dependam principalmente da abordagem de contabilidade de custos, outras técnicas, como horas/homem, proporção de pessoal e sistemas de classificação por pontos têm sido desenvolvidas por meio de pesquisa contínua. Algumas dessas técnicas relacionam as requisições orçamentárias com as necessidades, e não com o desempenho.

O Gabinete do Orçamento acaba de receber um novo nome: "Gabinete de Gestão Administrativa"[372]. Esse novo título reflete de forma mais clara o âmbito variado de atividades sob a responsabilidade do gabinete. Na verdade, foram atribuídas a ele diversas funções que são fatores essenciais de controle e coordenação. Por esse motivo, o desenvolvimento de pessoal merece atenção especial. A preparação do orçamento como um processo descentralizado é uma ideia central para os fins desta dissertação.

372 Cidade de San Diego, Orçamento Proposto para o Ano Fiscal 1954-55, p. 37.

Figura 12 – Requisições de orçamento para divisão de saneamento[373]

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA ORÇAMENTO DEPARTAMENTAL				
1. FUNDO100	2. FUNÇÃO Saneamento e Remoção de Resíduos	3. Nº DEPT. 34.00		4. DEPARTAMENTO Obras Públicas – Divisão Saneamento
5. CLASSIFICAÇÃO	6. DESPESAS ATUAIS 1951-1952	7. ORÇ. ATUAL 1952-1953	8. ORÇAMENTO PROPOSTO 1953-1954	9. ORÇ. FINAL 1953-1954
	RESUMO			
SERVIÇOS PESSOAIS	$595,842	$ 803,925	$892,070	$968,430
DESPESA NÃO PESSOAL	142,140	253,633	306,999	308,135
EQUIPAMENTO	67	880	305	305
TOTAL DOTAÇÃO PARA DIVISÃO	$738,049	$1,058,438	$1.199,374	$1,276,870
DESPESA ALCADA	13,328	46,646	29,343	30,235
TOTAL ORÇAMENTO DIVISÃO	$751,377	$1,105,084	$1,228,717	$1,307,105
	ANÁLISE POR ATIVIDADES			
34.01 SUPERINTENDÊNCIA DA DIVISÃO. DESPESAS GERAIS E DE ESCRITÓRIO				
Serviços pessoais	$21,687	$25,565	$22,985	$24,514
Serviços contratuais	604	8,102	7,921	7,921
Materiais e suprimentos	961	1,875	1,949	1,949
Taxas fixas	8,247	10,290	13,390	14,526
Aluguel de equipamentos	1,245	1,263	194	194
Orçamento total atividade	$32,744	$47,095	$46,439	$49,104
34.02 COLETA E DESTINAÇÃO DE LIXO ORGÂNICO				
Serviços pessoais	$89,829	$140,216	$178,083	$193,778
Serviços contratuais	186	300	600	600
Materiais e suprimentos	1,694	2,400	2,600	2,600
Taxas fixas	--	781	1,655	1,655
Aluguel de equipamentos	19,322	42,746	49,411	49,411
Orçamento total atividade	$111,031	$186,443	$232,349	$248,044
34.03 COLETA E DESTINAÇÃO DE LIXO COMUM				
Serviços pessoais	$439,991	$594,723	$655,489	$711,821
Serviços contratuais	227	60	40	40
Materiais e suprimentos	2,282	3,562	3,619	3,619
Taxas fixas	4,024	6,305	6,605	6,605
Aluguel de equipamentos	96,622	167,862	209,818	209,818
Orçamento total atividade	$543,146	$772,512	$875,571	$931,903
34.04 COLETA ANIMAIS MORTOS				
Serviços pessoais	$4,859	$5,043	$4,997	$5,785
Materiais e suprimentos	27	25	47	47
Aluguel de equipamentos	1,418	2,032	2,413	2,413
Orçamento total atividade	$6,304	$7,100	$7,457	$8,245
34.05 LIMPEZA DE PRAIA				
Serviços pessoais	$31,093	$31,582	$30,516	$32,532
Materiais e suprimentos	41	150	54	54
Aluguel de equipamentos	4,972	5,468	6,683	6,683
Orçamento total atividade	$36,106	$37,200	$37,253	$39,269
34.06 LIMPEZA DO ESTÁDIO				
Serviços pessoais	$8,383	$6,796	$--	$--
Materiais e suprimentos	87	150	--	--
Aluguel de equipamentos	181	262	--	--
Orçamento total atividade	$8,651	$7,208	$--	$--
ATIVIDADES DE OBRAS PÚBLICAS				
Divisão de ruas	$11,309	$35,127	$24,730	$25,460
Divisão de prédios públicos	1,1822	11,200	3,494	3,647
Divisão elétrica	207	319	1,119	1,128
Total	$13,328	$46,646	$29,343	$30,235

373 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 13 – Cartão de mão de obra

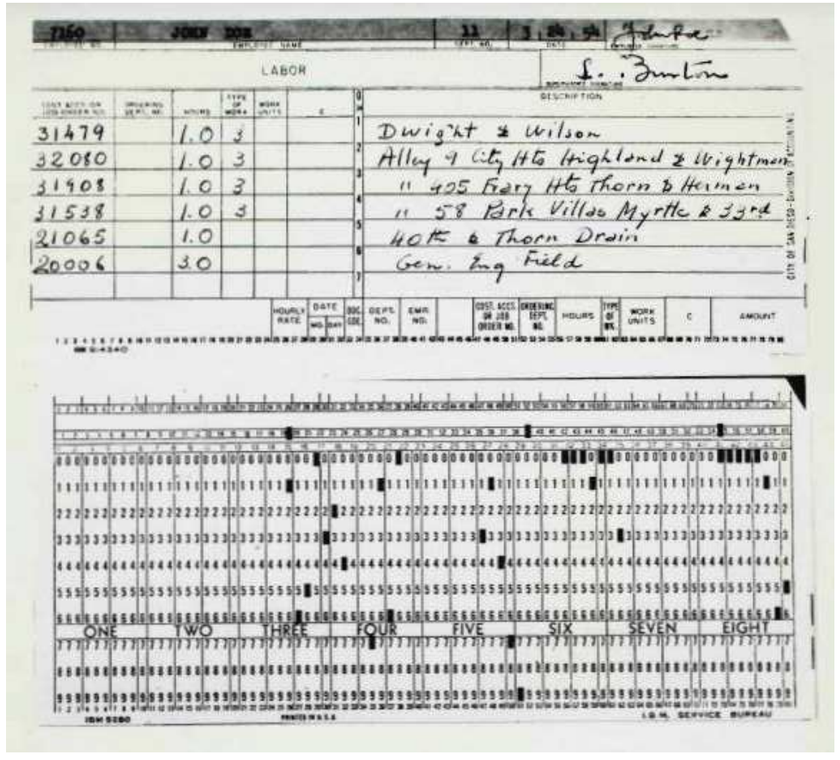


Figura 14 – Cartão quinzenal de mão de obra

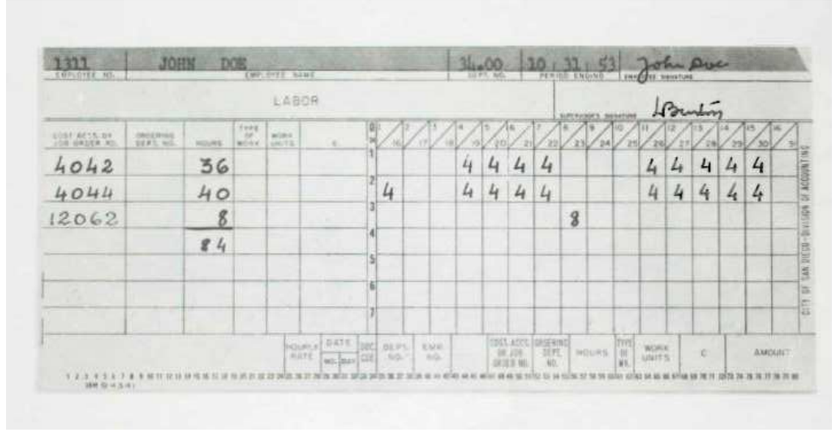


Figura 15 – Cartão de equipamento[374]

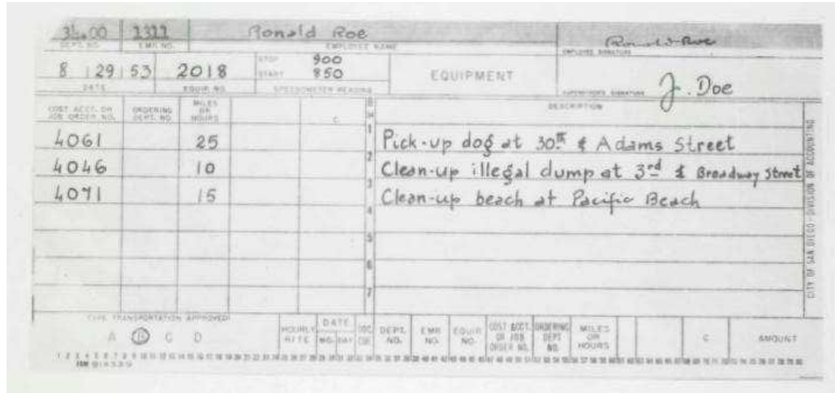
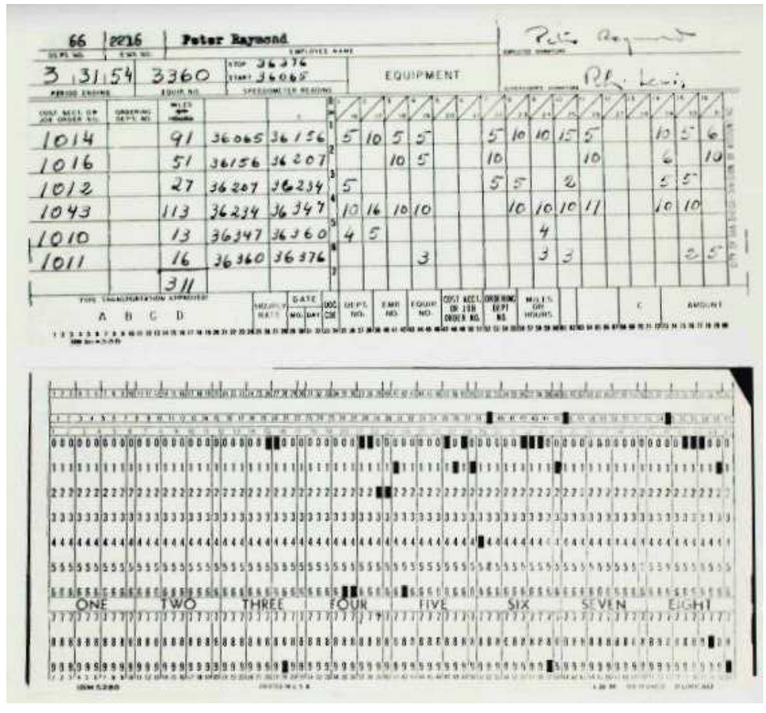


Figura 16 – Cartão quinzenal de equipamento



374 N.T.: Descrição: 1. Coletar carcaça de cão na Rua Adams, 30; 2. Limpar lixão irregular na Rua Broadway, 3; 3. Limpar orla Pacific Beach.

Figura 17 – Relatório de Custos da Divisão de Saneamento[375]

Gabinete do auditor e controlador municipal

Page 1

DEPARTAMENT: *Sanitation* ***TYPE OF REPORT:*** *Cost* ***PERIOD ENDING:*** *Oct. 1953*

	ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE	
DESCRIPTION		**QUANTITY**	**AMOUNT**	**QUANTITY**	**AMOUNT**
3401 Divisional Superintendence Office and General Expense					
Divisional Superintendent	4001				
Office and General	4001				
Expense	4001				
Adm. Supervision					
Labor	4001	136.0	519.52	664.0	2536.48
Equipment	4001		9.45		189.03
			528.97		2725.51
Office Expense	4002				
Labor		363.0	606.21	1387.0	2225.09
Material			65.77		261.65
Encumbrance M.S.					16.08
			671.98		2502.82
Vacation Leave	4003				
Labor		1852.0	3990.12	6744.0	14,466.36
			3990.12		14,466.36
Sick Leave	4004				
Labor		812.0	1674.68	2793.0	5747.29
			1674.68		5747.29
Applied Vacation and Sick Leave	4005				
Applied Vacation			6118.58		24,070.39
and Sick Leave			6118.58		24,070.39
Military Leave	4006				
Labor				333.0	652.67
					652.57
In Service Training					
Labor	4008				
		184.0	301.28	680.0	1200.20
			301.28		1200.20
Equipment Maintenance and tool expense	4009				
Labor				134.5	246.14
Material			916.65		1071.15
Contractual service			454.37		581.57
			1371.02		1898.86
Miscellaneous Expanse	4010				
Labor		152.0	330.48	200.0	415.12
Material					3.42
Fixed charges			26.12		48.97
			356.60		467.51

375 N.E.: figura meramente ilustrativa.

DIVISÃO DE SANEAMENTO – RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação – Page 2)

DEPARTAMENT: *Sanitation* **TYPE OF REPORT:** *Cost* **PERIOD ENDING:** *Oct. 1953*

	ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE	
DESCRIPTION		**QUANTITY**	**AMOUNT**	**QUANTITY**	**AMOUNT**
Payroll Clearing Account	4011				
Payroll Clearing Account			915.93		2034.08
			915.93		2034.08
Compensation Insurance	4015				
Fixed Charges			1143.85		3413.61
			1143.85		3413.61
Weed Control Program	13228				
Estimated Cost				11.0	23.32
Labor					79.85
Equipment					103.17
Personnel Furn. Cen. Gar.	13311				
Labor				192.0	497.28
Yard cleanup and	13400				
Main.		40.00	74.16	104.0	192.08
Labor			74.16		192.08
			3078.15		7762.89
3402 Garbage Collection and Disposal					
Supervision	4021				
Labor		442.0	1093.49	1508.5	3851.67
Equipment			276.93		895.23
			1370.42		4746.90
Garbage Collection	4022				
Labor		6706.0	13,332.44	27966.0	55,711.72
Material			99.67		398.84
Equipment			4518.08		18,336.92
Fixed charges			73.90		111.58
Contractual service			3.00		121.17
Encumbrance M.S.					259.56
Encumbrance C.S.					4.00
Work unit tons		1389.8		5638.5	
			18,027.09		74,943.79
Garbage Disposal	4024				
Labor		216.0	400.08	862.0	1654.64
Contractual service			14.06		40.14
Work unit tons		1385.0		5591.0	
			414.14		1694.78
3403 Rubbish Coll. and Disp.			19,811.65		81,385.47
Supervision rubbish collection	4041				
Labor		1229.0	2985.59	3913.0	9602.95
Equipment			678.78		2553.39
			3664.37		12,156.34

DIVISÃO DE SANEAMENTO – RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação – Page 3)

DEPARTAMENT: *Sanitation* **TYPE OF REPORT:** *Cost* **PERIOD ENDING:** *Oct. 1953*

	ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE	
DESCRIPTION		**QUANTITY**	**AMOUNT**	**QUANTITY**	**AMOUNT**
Rubbish Collection	4042				
Labor		24200.0	47,476.84	93879.0	186,162.49
Material			130.38		602.73
Equipment			13,110.92		50,770.45
Fixed charges			262.74		659.34
Encumbrances					64.89
Work unit tons		10878.8		43,186.6	
			60,980.88		238,259.90
Supervision Rubbish Disposal	4043				
Labor		108.0	308.88	564.0	1611.81
Equipment			52.47		330.57
			361.35		1942.38
Market Collections	4045	528.0			
Labor			1091.20	2146.0	4415.50
Material			10.06		10.06
Equipment			380.08		1166.68
Work unit tons		159.8		641.4	
Cleanup of Illegal Dump	4046				
Labor		8.0	16.96	204.5	380.09
Material			42.05		51.53
Equipment			129.24		405.95
Work unit Site		414.0		816.0	
			188.25		837.57
Hand cleanup of Streets	4048				
Labor		149.0	280.45	521.0	974.97
Equipment			64.79		139.42
			345.24		1114.39
Hand cleanup of Alleys	4049				
Labor		16.0	30.88	80.0	152.64
Equipment					46.25
			30.88		198.89
Rubbish Disposal at Chollas	13087				
Labor		643.9	1197.07	2661.0	5031.43
Material			7.98		53.66
Equipment			2032.85		7662.27
Fixed charges			837.49		2309.67
Contractual services		21375	29.67	8487.8	60.33
Work unit tons			4105.06		15,118.06

DIVISÃO DE SANEAMENTO – RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação – Page 4)

DEPARTAMENT: *Sanitation* **TYPE OF REPORT:** *Cost* **PERIOD ENDING:** *Oct. 1953*

	ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE	
DESCRIPTION		**QUANTITY**	**AMOUNT**	**QUANTITY**	**AMOUNT**
Rubbish Disposal Ariz. Canyon	13201				
Labor		626.0	1323.45	1940.0	4263.42
Material			27.14		67.85
Equipment			1643.42		7600.80
Fixed charges			541.70		1547.97
Contractual services			14.94		14.94
Work unit tons		4774.50		2000.9	
			3550.65		13494.98
Rubbish Disposal M. Bay	13202				
Labor					
Material					
Equipment					
Fixed charges					
Contractual services					
Work unit tons					
Exp. Rubbish Col Unit	13390				
Labor		1176.0	2505.18	3782.0	7899.57
Material			54.33		122.02
Equipment			2307.81		8078.37
Fixed charges			245.05		1040.43
Contractual services			14.95		45.61
Encumbrance F.C.				15983.4	
Work unit tons			5124.32		17186.00
3404 Dead Animal Collection					
Dead animal Col. and Disposal	4061				
Labor		218.5	511.29	857.0	2005.38
Equipment			227.70		791.01
Work unit each		2426.0		11415.0	
			738.99		2796.39
3405 Beach Cleaning					
Ocean Beach to Pac. Beach	4071	1214.0	2464.54	5919.0	11716.20
Labor					
Material					30.03
Equipment			673.19		3018.22
Fixed charges		1070.0	79.26		181.91
Work unit Cu. Yds.				5130.0	
			3216.99		14946.36
Mission Bay Area	4072				
Material			6.21		9.26
Equipment			12.90		12.90
			19.11		22.16

DIVISÃO DE SANEAMENTO – RELATÓRIO DE CUSTOS (continuação – Page 5)

DEPARTAMENT: *Sanitation* **TYPE OF REPORT:** *Cost* **PERIOD ENDING:** *Oct. 1953*

	ACCOUNT NUMBER	CURRENT MONTH		TO DATE	
DESCRIPTION		**QUANTITY**	**AMOUNT**	**QUANTITY**	**AMOUNT**
L J Shores to N. City Lim	4073				
Labor		305.0	621.54	2308.0	4548.46
Material			11.52		38.08
Equipment			233.59		1041.80
Fixed charges					39.63
Work unit Cu. Yds.		260.0		1515..0	
			866.65		5667.97
Construct. Beach Rake	19285				
Fixed charges			7.57		2005.75
			7.57		2005.75
3406 Stadium Cleaning	4081		4110.31		22642.24

Figura 18 – Justificativa de requisições orçamentárias[376]

CIDADE DE SAN DIEGO, CALIFÓRNIA ORÇAMENTO DEPARTAMENTAL

1.FUNDO	2. FUNÇÃO	4. Nº DEPT.	5. DEPARTAMENTO
100	Saneamento e remoção de lixo	34.00	Obras Públicas – Divisão de Saneamento

Coleta e destinação de lixo

Um total de 123.709 toneladas de lixo foi coletado em 1952-1953. A experiência do ano corrente indica que uma tonelagem total de 130.000 pode ser esperada em 1953 - 1954, ou um aumento de 5,08%.

O orçamento para esta operação baseia-se na estimativa de 136.000 toneladas de coleta lixo em 1954-55. Já foram tomadas as providências para o aumento da carga de trabalho, resultante da anexação das áreas de Kensington e Rolando. Outra consideração que afetou o trabalho foi a transferência da responsabilidade pela coleta de lixo nas áreas de maré do Departamento de Portos para a Divisão de Saneamento.

Os custos unitários atuais comparados com a tonelagem estimada resultam em um aumento de US$ 40.501 em relação ao orçamento atual. Os serviços de pessoal aumentaram US$ 2.160. Este aumento reflete horas adicionais de trabalho necessárias para a limpeza de lixões e a limpeza manual de ruas e becos, permitindo pequenos reajustes salariais. As outras despesas aumentaram US$ 38.341. Incluído neste valor está o pagamento de US$ 10.000 para o contrato de coleta de lixo em Paradise Hills e as necessidades de aluguel e equipamentos maiores.

Temos enfrentado uma dificuldade considerável este ano na operação do aterro sanitário. Isto foi causado pela falta de equipamentos disponíveis para a operação. As máquinas leves que estão em serviço não conseguiram atender aos cronogramas operacionais e tiveram um aumento anormal de horas paradas para reparo. Felizmente, a divisão conseguiu alugar tratores de esteira de um vendedor particular a preços razoáveis.

A fim de resolver situações desse tipo, deve-se adquirir um trator substituto no próximo ano. Já foram requisitadas verbas do orçamento 1954-55 da Oficina Central para a compra de uma unidade adicional. Esses dois equipamentos serão pesados. O equipamento adicional permitirá o uso de 5 tratores para esta operação, 4 em locais fixos e um móvel.

Para a manutenção e operação dos aterros, foi necessário adicionar um operador de equipamentos pesados e um operário durante o ano corrente. Um encarregado de saneamento adicional será necessário para uma supervisão mais eficaz da operação. Os salários necessários para esses três cargos são de US$ 12.550. O aumento da carga de trabalho e o aluguel de equipamentos respondem por um aumento de custos de US$ 43.809 para esta operação. Isto inclui os aumentos salariais mencionados acima.

Coleta de carcaças

Esta atividade será transferida para o Serviço de Zoonoses a partir de 1º de julho de 1954, eliminando assim um cargo na Divisão de Saneamento. Os valores do orçamento do presente ano foram ajustados de acordo com essa transferência, apresentando uma base melhor de comparação. O motivo da transferência é discutido na mensagem ao Serviço de Zoonoses com relação ao orçamento.

---

376 N.E.: figura meramente ilustrativa.

Figura 19 – Fatores básicos de influência sobre despesas do centro recreativo[377]

INSTALAÇÕES BÁSICAS	RELAÇÃO DA INSTALAÇÃO	VALOR PONDERADO	CONTAGEM DA POPULAÇÃO	VALOR PONDERADO
PRÉDIO				
COMUNITÁRIO	25	92	2.500	20
Ginásio - Auditório	7	28	5.000	40
Sala de recreação	3	12	7.500	60
Sala de artes	2	8	10.000	80
2 Salas de Reunião			12.500	100
			15.000	120
CAMPOS			17.500	140
ATLETISMO			20.000	160
Campo de softball	14	56	22.500	180
iluminado			25.000	200
Campo de baseball não	9	36		
iluminado	6	24		
Área intermediária				
SUPERFÍCIE MULTIUSO ILUMINADA				
4 Quadras combinadas	18	72	MÉDIA POR	VALOR
de vôlei/basquete			HORA	PONDERADO
iluminadas	6	24		
			5	10
1 Área coberta para			10	20
crianças pequenas sem			15	30
iluminação			20	40
	4	16	25	50
			30	60
1 Área intermediária			35	70
para recreação infantil			40.	80
com balanços, barras,			45	90
argolas e outros			50	100
brinquedos	2	8		
	2	8		
2 Quadras de tênis	2	8		
iluminadas	1	4		
4 Quadras de	1	4		
shuffleboard				
1 Área de piquenique		400		
1 Quadra de croquet				
2 Quadras de horseshoe				
Total máximo de pontos atribuíveis a um centro recreativo comunitário plenamente desenvolvido				

377 N.T.: alguns dados da tabela encontram-se ilegíveis. N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Capítulo VIII – Departamento financeiro

Alguns aspectos da administração financeira já foram objeto de estudo nesta dissertação. Na verdade, o Capítulo VII tratou dos elementos essenciais do controle de despesas, mediante preparação, adoção e execução do orçamento. Estudou-se também o impacto da análise administrativa sobre a área financeira.

Este capítulo irá comentar algumas outras fases da administração financeira executadas dentro do Departamento Financeiro. Essas fases foram escolhidas considerando sua importância específica para a iniciativa de controle e coordenação na cidade de San Diego.

Obviamente, a organização básica das finanças municipais em San Diego deve ser o primeiro ponto para discussão.

I. Organização da administração financeira

Teoria

A integração das funções fiscais é um dos pontos mais importantes na área da administração financeira. Essa integração tem sido fortemente recomendada por estudiosos da Administração Pública, principalmente em nível local e estadual. Isto quer dizer que todas as funções fiscais, ou seja, "aquelas operações elaboradas para disponibilizar verbas para os superiores e assegurar sua utilização legal e eficiente"[378], são reunidas sob a competência de um diretor financeiro que, por sua vez, é diretamente subordinado ao chefe do Executivo municipal. Essas funções são: a) elaboração e execução do orçamento; b) controle da contabilidade e do sistema de prestação de contas; c) gestão do tesouro e coleta de receitas; d) fornecimento; e) auditoria.

Qual a base para que tal integração seja favorecida? Pfiffner concluiu:

> O principal argumento para a integração fiscal é que ela promove uma melhor gestão. A orçamentação, contabilidade e o fornecimento, juntamente com o pessoal, constituem as atividades essenciais de controle gerencial. Se elas forem bem administradas, as atividades do programa também serão bem geridas. Em outras palavras, as conquistas do programa possuem grande correlação com a qualidade da administração. A principal função da administração é a coordenação que, por sua vez, depende da orçamentação, contabilidade, pessoal e fornecimento. O pessoal é citado aqui porque certas atividades de pessoal inevitavelmente

378 WHITE, *op. cit.*, p. 247.

têm influência sobre as decisões financeiras, estejam elas situadas ou não no departamento financeiro[379].

Deve-se observar que as estruturas financeiras municipais nos Estados Unidos podem ser classificadas em dois tipos gerais de organização: descentralizadas e centralizadas[380]. No primeiro caso, as funções financeiras são executadas por agências separadas, com diferentes graus de autonomia. Essas agências podem ser independentes umas das outras, de acordo com leis especiais; podem operar sob a supervisão de conselhos; ou podem ser diretamente supervisionadas pelo Executivo com gabinetes autônomos. Sob uma forma de organização centralizada ou integrada, as funções financeiras são geralmente consolidadas em uma unidade com um único diretor. Em algumas das organizações centralizadas, o único chefe da unidade – um departamento – fica diretamente subordinado ao chefe do Executivo[381].

A. E. Buck, cujas contribuições para a área de gestão fiscal são fontes clássicas de estudo, ensinou que a abordagem ideal é o departamento financeiro integrado. Segundo ele, "A experiência mostra que o estabelecimento e a operação de um departamento financeiro unificado fortalece muito a administração municipal em termos gerais e aumenta a eficácia da autoridade e direção executiva"[382].

As recomendações de Buck sobre o departamento financeiro podem ser resumidas da seguinte forma:

a. o departamento financeiro deve ter amplos poderes de supervisão administrativa e de regulamentação de todas as funções financeiras do governo municipal;

b. as funções financeiras devem ser responsabilidade de 4 chefias gerais: 1) controle e contas; 2) tesouro; 3) tributos; e (4) compras;

c. o departamento deve ter um único chefe, considerado como o Diretor Financeiro nomeado pelo prefeito ou Gerente e subordinado a ele;

d. a organização interna do departamento financeiro deve ser organizada sob gabinetes ou divisões: 1) gabinete de controle e contas; 2) gabinete do tesouro; 3) gabinete de tributação; e 4) gabinete de compras;

379 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 368.

380 BUCK, A. E., Finanças Municipais, Nova Iorque: The Macmillan Company, 1926, 11.

381 *Ibid.*, p. 15.

382 *Ibid.*, p. 17.

e. as chefias desses respectivos gabinetes devem receber os seguintes títulos: 1) controlador; 2) tesoureiro; 3) assessor, e 4) agente de compras. Esses chefes devem ser nomeados pelo chefe do departamento[383].

Citações de diferentes autores indicam que eles não divergem muito em sua identificação das áreas básicas da gerência financeira. A terminologia não é precisamente a mesma, porém, com certeza, existe uma essência comum.

Organização financeira em San Diego

Organização geral

San Diego adotou recentemente um tipo de organização financeira que integra as funções fiscais, com exceção do orçamento, sob um diretor financeiro, que presta contas diretamente ao gerente da cidade.

O administrador da cidade de San Diego sente que essa integração das operações financeira e fiscal é essencial. Esta é uma simples aplicação do princípio de unifuncionalização: todas as atividades de controle fiscal estão sob a responsabilidade de uma autoridade centralizada. Essa unificação, obviamente, resulta na coordenação e no controle das operações fiscais. Isto significa que, por intermédio do diretor do departamento, o chefe do Executivo municipal poderá garantir a unidade e continuidade dos programas de acordo com as políticas governamentais existentes. Resumindo, a convicção – que é bastante forte – é que *a gestão eficaz e a difusão da autoridade administrativa* entre as chefias eleitas independentemente são ideias contraditórias. A desintegração não é condição para um governo honesto.

As operações financeiras em San Diego são divididas em cinco títulos gerais: 1) orçamentação; 2) auditoria e contabilidade; 3) tesouro; 4) gestão de propriedades; 5) compras; (6) serviços gerais e águas (Figura 20).

O auditor e controlador municipal está superficialmente responsável pela auditoria e contabilidade geral da cidade.

A *auditoria* engloba:

a. a pré e a pós auditoria do administrador interno;

b. a fiscalização de licenças e impostos sobre vendas.

A *contabilidade geral* é subdividida em:

383 *Ibid.*, p. 19.

a. *Orçamento, controles gerais e contabilidade de máquinas*: aprovação de todas as despesas municipais; manutenção do orçamento, caixa geral e controles de receitas, de acordo com todos os requisitos e regulamentos legais; preparação de relatórios mensais sobre as dotações e receitas;

b. *Contabilidade patrimonial*: manutenção de registros de patrimônio; verificações periódicas do patrimônio, conciliação dos inventários anuais de bens dos departamentos com os devidos registros de patrimônio;

c. *Custos e folha de pagamento*: controle e pré-auditoria dos documentos contábeis de custos gerais do município; controle e pré-auditoria da folha de pagamento e manutenção de documentos; preparação de estatística para análises dos relatórios municipais de custos gerais; relatórios de custos e relatórios orçamentários; emissão de garantias de pagamento e declarações de rendimentos;

d. *Contas a pagar*: processamento e verificação de todas as faturas, ordens de compra e contratos; pagamentos de todas as verbas municipais; manutenção dos arquivos necessários e registros de garantias comerciais; verificação e conciliação das garantias comerciais;

e. *Receita e serviço de débito*: controle de todos os recibos diários de caixa e distribuição nas contas e fundos adequados; controle de todos os formulários pré-numerados; controle de contas e emissão de relatório mensal; manutenção de livro de registro de fundo fiduciário; toda a contabilidade relativa ao pagamento dos títulos e *vouchers* em geral.

O *tesoureiro municipal* é responsável por:

a. *Coleta e guarda de fundos*: guarda do caixa do tesoureiro; recebimento de pagamentos do município e outros; pagamento de *warrants*, títulos e *vouchers* em geral; recebimento de reivindicações e créditos inadimplentes;

b. *Avaliações especiais*: preparação de títulos para a melhoria das vias; cobrança e pagamento de *vouchers*; preparação de contas de iluminação das vias públicas; manutenção dos registros apropriados;

c. *Contabilidade geral*: recapitulação de todas as transações; tabulação por fundo e conta; manutenção de contas de ativos; registro de títulos municipais;

d. *Licenças e impostos sobre vendas:* emissão de novas licenças e autorizações de impostos sobre vendas; emissão de renovação de licenças; processamento de licenças e declarações de impostos sobre vendas; manutenção de arquivos.

O *supervisor de patrimônio* é responsável pela gestão do patrimônio, ou seja:

a. *Aquisição de direito de passagem*: obtenção de direito de passagem para via públicas, becos, esgotos, canalização e tubulação de água; negociação de compra de terrenos vagos ou com benfeitorias; supervisão de realocação de imóveis;

b. *Leasing e aluguel de patrimônio municipal*: negociação de *leasing* de patrimônio municipal, incluindo imóveis agrícolas, *leasing* de areia e brita, imóveis comerciais e diversos; contabilidade e controle de aluguéis de imóveis municipais, inclusive manutenção e reparos;

c. *Títulos de posse, elaboração e diversos*: 1) investigação e elaboração de títulos de posse; 2) preparação de projetos de imóveis municipais; 3) preparação de opções de compra de propriedades tomadas por dívidas de impostos.

As seguintes funções são desempenhadas pelo *agente de compras*:

a. *Contratos e secretaria:* correspondência; preparação de formulários de propostas para licitação; preparação de listas de licitantes, arquivos e registros de licitações; encaminhamento de documentos contratuais; recebimento de pagamentos; manutenção de seguros;

b. *Compras*;

c. *Almoxarifado e vendas de materiais excedentes*.

As compras são responsabilidade imediata de um agente de compras adjunto. No item "Compras" há *duas seções:* a de *compras* e a de *registros*.

A seção de compras trata de: a) preparação de licitações; b) negociação de compras; c) preparação do almoxarifado; d) recebimento e outorga de licitações; e) localização de fontes de fornecimento; f) investigação de produtos; g) padronização de produtos.

Na *seção de registros* encontra-se o seguinte: a) preparação, distribuição e acompanhamento das ordens de compra; b) processamento de pagamentos diretos; c) preparação de faturas de compras; d) preparação de relatórios de impostos de utilização (*use tax*); e) manutenção de arquivos de pedidos de compras; f) manutenção de registros de commodities; g) manutenção das contas telefônicas dos departamentos municipais.

A *seção de almoxarifado*, chefiada pelo supervisor de almoxarifado, trata de: a) recebimento, inspeção e armazenagem de materiais; b) manutenção de inventário permanente do almoxarifado; c) manutenção do serviço de *pick-up*; acumulação, separação, preparação, propaganda e venda de materiais excedentes; manutenção dos registros de vendas.

Quatro áreas mais amplas estão incluídas em *Serviços gerais e Setor de* águas: a) escritório do Setor de Águas; b) apuração por máquinas; c) serviços gerais; d) Central de cópias.

O *assistente do diretor financeiro* é o chefe dessas áreas. Suas principais funções são:

Escritório do Setor de águas: a) leitura dos medidores de água; b) classificação; c) contabilidade dos clientes; d) atendimento aos clientes; e) envio das contas de água; f) crédito e cobranças; reclamações e investigações.

Apuração por máquina: a) preparação de folhas de pagamento; relatórios de custos; licenças e impostos sobre vendas; registros de patrimônio; outros relatórios especiais, caso necessário; b) preparação das contas de água dos consumidores; manutenção de contas dos clientes; c) preparação de análise de receita[384].

Serviços gerais: a) operação de sala de correspondência central e almoxarifado de material de escritório; b) serviço de mensageiro; c) mesa telefônica; d) carga de trabalho e temporários substituindo funcionários de férias para diversos departamentos municipais; e) *pool* de datilografia e serviços de escritório para o setor financeiro.

Central de cópias: a) impressão em *offset* e cópias de formulários – relatórios, cartas etc.; b) preparação de layouts e negativos para impressão em *offset*; c) datilografia; d) encadernação e embalagem de material impresso[385].

O diretor do departamento. O auditor e controlador municipal, nomeado pelo Conselho, é também o diretor do Departamento Financeiro; assim, cargos diferentes são ocupados pela mesma pessoa na hierarquia organizacional. Como Diretor do Departamento, ele presta contas ao gerente da cidade. Essa subordinação não existe quando ele atua como Auditor e Controlador Municipal. Essa situação é bastante peculiar, porém não compromete o atendimento aos princípios de uma administração sólida. A relação entre o chefe do Departamento e o Principal Executivo Administrativo tem sido conduzida em uma atmosfera de entendimento. Acredita-se que, em tempo oportuno, haverá uma emenda na Carta do município, conferindo status legal à integração das operações financeiras.

---

384 A seção de apuração possui dezoito máquinas: cartões de ponto – 6; máquinas contábeis ou de apuração – 4; máquinas de triagem de cartões – 3; perfuradores de reprodução – 2; interpretador de cartões – 1; perfurador de cálculo – 1; ordenador – 1.
No orçamento proposto para o ano fiscal 1954-55, foi solicitada uma verba de US$ 102.449 para esta seção, dividida da seguinte forma: a) serviços pessoais – US$ 54.9024; b) serviços contratuais – US$ 120,00; c) materiais e suprimentos – US$ 12.125; encargos fixos (aluguel de máquinas IBM) – US$ 35.280.

385 Departamento Financeiro, Cidade de San Diego, *Organograma,* Aprovado em 1 de agosto de 1953.

II. Controle de despesas

Princípios básicos

Um estudo sobre os processos de controle da área financeira deve começar enunciando os princípios básicos da contabilidade governamental. Uma vez que o objetivo deste trabalho não é fazer um estudo contábil pormenorizado, mas apenas uma referência às suas implicações gerais como fator de controle, os parágrafos seguintes vão se limitar apenas a algumas considerações básicas.

Os princípios indicados nesta seção são conhecidos dos estudantes de contabilidade. No entanto, sua importância do ponto de vista da gestão ainda não foi plenamente entendida.

Para os fins deste trabalho, os principais princípios contábeis são[386]:

a. Princípio da organização (as contas devem ser centralizadas em uma única chefia);

b. Princípio da razão geral (uma razão geral deve registrar todas as transações financeiras duas vezes);

c. Princípio de terminologia e classificação consistente no orçamento, contas e relatórios financeiros;

d. Princípio de fundo, segundo o qual as contas devem ser classificadas em grupos de fundos equilibrados;

e. Princípio de controle orçamentário: as contas de controle orçamentário devem incluir contas tanto para receitas como para despesas. As verbas e dotações devem ser provisionadas imediatamente assim que forem assinados ordens de compra ou contratos;

f. Princípio de contabilidade de exercício: as receitas devem ser registradas "quando são recebidas ou quando incidem os impostos, e as despesas são registradas logo que elas resultam em obrigações, não obstante o fato de que o recebimento da receita ou o pagamento das despesas pode ocorrer, no todo ou em parte, em outro período contábil"[387]. De acordo com um sistema de contabilidade de exercício

---

386 Esses princípios foram enunciados em diversas publicações do Comitê Nacional de Contabilidade Municipal da Associação Municipal de Diretores Financeiros. Ver, por exemplo, Contabilidade e Auditoria Municipal, Chicago: Municipal Finance Officers Association of the US and Canadá, 1951.

387 MIKESELL, *op. cit.*, p. 659.

alterado, as receitas são registradas quando são de fato recebidas, salvo no caso de imposto sobre patrimônio;

g. Princípio da auditoria independente: recomendam-se auditorias periódicas feitas por contadores independentes.

h. Princípio de relatórios: relatórios financeiros periódicos devem ser elaborados de modo a demonstrar efetivamente todas as informações essenciais.

Dotações e alocações

Um sistema de alocações, que é *um dos mecanismos mais importantes do controle orçamentário,* é o sistema por meio do qual "as estimativas de despesas para o ano fiscal são traduzidas em um cronograma de trabalho e despesas"[388].

Em outras palavras, a dotação completa para as atuais despesas operacionais de cada departamento é dividida em quatro ou em doze parcelas do ano fiscal. Essas parcelas, geralmente trimestrais, são estabelecidas com base em um *planejamento do trabalho* para os períodos específicos de um ou de três meses.

O procedimento de alocação pode ser descrito da seguinte forma:

a. Adoção da portaria de dotações pelo Conselho;

b. Revisão e ajuste do programa de trabalho pelo chefe do departamento. Esse ajuste torna-se necessário quando o pedido de verbas original foi alterado pela Câmara;

c. Estabelecimento de um cronograma detalhado para cada atividade principal. Esse cronograma consiste no programa de trabalho a ser cumprido. O período (mês ou trimestre) em que o programa será cumprido; e a estimativa de despesas proposta para esse período;

d. Revisão e aprovação do cronograma pelo chefe do Executivo ou pelo Gabinete do Orçamento;

e. Certificação dos cronogramas para o Gabinete Contábil;

f. Estabelecimento de controles pelo Gabinete Contábil com base nos elementos fornecidos pelo cronograma aprovado.

388 Instituto para Treinamento em Administração Municipal, *op. cit.*, p. 126.

A finalidade desse sistema de dotações foi resumida de forma acertada pelo Instituto para Treinamento em Administração Municipal:

a. Assegurar que os departamentos planejem seus gastos de forma a terem verbas suficientes para realizar seus programas durante todo o ano, evitando deficiências e dotações especiais no final do ano;

b. Eliminar e reduzir empréstimos a curto prazo de antecipação de impostos, possibilitando uma previsão mais exata e um controle da posição do caixa durante todo o ano fiscal;

c. Manter as despesas dentro dos limites das receitas de fato realizadas, evitando um orçamento desequilibrado na operação de quaisquer fundos municipais;

d. Dar ao principal administrador o controle sobre as responsabilidades dos departamentos, permitindo economizar em atividades específicas de sua competência[389].

São esses os objetivos básicos de um sistema de dotações.

Para os fins desta tese, deve-se acrescentar também a *flexibilidade e descentralização administrativa* oferecida pelo sistema. Esses são elementos de coordenação.

Em San Diego, a Carta Municipal dispõe o seguinte sobre dotações:

a. Após o recebimento da estimativa do gerente, o Conselho deve preparar uma portaria relativa a dotações com base nessa estimativa. Após uma audiência pública sobre a referida portaria, ela segue o mesmo caminho de outras portarias no Conselho[390];

b. O Conselho Municipal pode reduzir ou eliminar qualquer item, porém não pode acrescentar qualquer valor ou adicionar um novo item relativo a serviços pessoais, contratuais, materiais, suprimentos e equipamentos para qualquer departamento, salvo se houver solicitação por escrito do gerente ou da Comissão, Conselho ou oficial responsável[391];

c. Após recomendação por escrito do Gerente, o Conselho poderá a qualquer momento transferir toda ou parte de um saldo provisionado de uma dotação para um fim ou objeto para o qual a dotação foi insuficiente, ou poderá autorizar uma

389 *Ibid.*, p. 126.

390 Carta da Cidade de San Diego, Seção 71.

391 *Ibid.*, seção. 71.

transferência entre itens provisionados para o mesmo departamento ou gabinete. No entanto, o Conselho não tem autoridade para transferir qualquer parte dos salários provisionados durante o ano fiscal para qualquer outro fim, salvo no evento de uma emergência pública[392];

d. Uma dotação para o serviço de débito municipal deve ser incluída em cada portaria anual para dotações orçamentárias. Esse valor deve ser pelo menos igual ao valor do serviço estimado pelo gerente. Caso, por qualquer motivo, o Conselho não possa fazê-lo, o auditor e controlador fará com que seja preparada uma conta de dotação para essa finalidade[393]. Além disto, qualquer contribuinte municipal ou proprietário de quaisquer títulos poderá processar o auditor e controlador em Corte Superior a fim de fazer cumprir essa condição[394].

e. O gerente deve exigir que os chefes administrativos de todos os departamentos apresentem a ele, imediatamente após a adoção da portaria anual de dotações, um programa de trabalho para o ano do orçamento. Esse programa deverá a) incluir todas as dotações para operações e despesas de manutenção, bem como aquisição de patrimônio; b) demonstrar as alocações requisitadas de todas as dotações por trimestres durante todo o ano.

O gerente analisa as alocações solicitadas de todos os departamentos, e, se necessário, revisa, altera ou muda essas alocações, dentro do limite das dotações totais disponíveis para o departamento durante o ano.

Uma cópia das alocações aprovadas é então transmitida para o auditor e controlador, que autoriza as despesas com base nas dotações de cada alocação.

O chefe de cada departamento pode solicitar ao gerente para aprovar uma revisão do programa de trabalho no início de qualquer trimestre[395].

De acordo com o auditor e controlador municipal, as dotações em San Diego são feitas em prestação única ao departamento e não são detalhadas por divisões. Essa prática é seguida por todos os departamentos municipais. Só é necessário solicitar autorização do Conselho Municipal quando a transferência é feita de um departamento para outro e não de uma divisão para outra dentro do mesmo departamento[396].

---

392 *Ibid.*, seção 71.

393 *Ibid.*, seção 74.

394 *Ibid.*

395 *Ibid.*, seção 81.

396 Parece haver alguma discrepância entre esta afirmação e o que consta da Seção 71 da Carta Municipal.

Livros razão de controle orçamentário

Instalar uma contabilidade orçamentária adequada a fim de controlar as despesas é uma das tarefas fundamentais do diretor financeiro ou do contador. Ele deve observar que as despesas sejam mantidas dentro dos limites estabelecidos pelo cronograma de alocações.

Os livros de dotação e despesas ou de alocação e despesas são "a base do sistema de contabilidade orçamentária"[397]. Esses documentos são elaborados para oferecer informações imediatas sobre o saldo atual de alocações. Mais especificamente, as informações tratam de: a) alocações cumulativas; b) unidade do governo; c) atividade; d) departamento; e) classe do objeto; f) ano fiscal; g) data; h) descrição das despesas; i) provisionamentos; j) quantidade de despesas; k) dotações; e l) saldo provisionado.

O livro de dotações utilizado no Departamento Financeiro de San Diego é um documento elaborado e abrangente. Ele inclui as seguintes informações básicas:

a. Identificação da conta com relação a função do departamento, objeto, natureza e ano fiscal;

b. Total da dotação e das alocações para cada atividade;

c. Número da conta para a atividade ou objeto;

O livro de registro é baseado em objeto, quando a análise não é feita por atividades. Isto acontece em algumas áreas administrativas;

d. Valor pago de fato por uma operação e total cumulativo de desembolsos;

e. Provisionamentos;

f. Total de despesas;

g. Dotações e saldo não utilizados.

Deve-se destacar que os *provisionamentos* não afetam a coluna *total de desembolsos*. No entanto, eles afetam imediatamente a coluna *saldo não utilizado*, da qual são deduzidos, afetando também a coluna *total de despesas*, à qual são somados. A coluna *total de despesas* pode ser bastante enganosa, pois ela inclui tanto as despesas como os valores provisionados aprovados.

A *coluna dotações alocadas* diz respeito aos valores que, no final de cada três meses, são disponibilizados para a atividade ou objeto.

---

397 Instituto para Treinamento em Administração Municipal, *op. cit.*, p. 131.

A Figura 21 mostra o mesmo livro de registro de dotações, agora usado como controle geral ou resumo de todas as atividades ou objetos de um departamento ou gabinete. É por meio do uso deste formulário que os departamentos evitam as despesas acima do valor orçado.

A 4ª e 5ª colunas indicam a data e o número da operação (o primeiro dígito ou dígitos representa o mês, como, por exemplo, 7.06; o item valor e o procedimento a ser seguido em cada caso. A sigla AE (valor provisionado autorizado) significa, por exemplo, que o valor do item deve ser registrado na coluna *provisionamentos pendentes*. Quando o valor provisionado é liquidado, a sigla LE indica que o *valor do item* deve ser registrado na coluna *valor pago*. SI, JV, CA e AA significam, respectivamente, problema de almoxarifado, lançamento contábil, dotação cancelada e dotação autorizada.

A coluna *total de desembolso* mostra o *valor acumulado pago*. *Total de despesa* é igual a *valor provisionado acumulado mais os desembolsos acumulados* ou totais. *Saldo não utilizado* é a diferença entre as *dotações alocadas* até o momento e *o total de despesas*.

Obviamente, os *valores provisionados acumulados* são reduzidos quando o *valor provisionado autorizado* se transforma em *valor provisionado liquidado*. Nesse ponto, o valor desembolsado é acrescentado às despesas totais; caso exista diferença entre o valor provisionado e o desembolso real, a despesa total também precisa ser reajustada. Essa diferença acontece quando, por qualquer razão, o valor desembolsado para aquele item for diferente do valor original provisionado.

Relatório de condições das dotações alocadas

Nos comentários da Figura 6 já foi destacada a importância de um sistema de relatórios sobre as condições das dotações. Basicamente, o relatório mensal usado em San Diego para essa finalidade traz as seguintes informações: a) desembolso total; b) saldos não utilizados; c) dotações alocadas; d) despesas totais.

Deve-se acrescentar que esse relatório é preparado com a data que consta do livro de registro de dotações.

Controle de custos gerenciais. Esta fase da gestão foi considerada como o *quarto elemento necessário à administração orçamentária*[398]. Ele trata dos procedimentos de gestão que buscam controlar trabalho e custos antes de incorrerem os encargos ou do gasto das verbas orçadas.

Esses procedimentos de gestão já foram objeto de discussão detalhada no Capítulo VII. No entanto, é preciso acrescentar alguns comentários sobre dois procedimentos de controle

398 *Ibid.*, p. 141.

utilizados em San Diego: *requisição e certificação de pessoal e ordem de serviço*.

O *formulário de requisição e certificação de pessoal* está sujeito à análise do diretor do Orçamento e, em seguida, do diretor de pessoal. O primeiro analisa o pedido do ponto de vista da necessidade de um novo funcionário e da limitação da quota de pessoal. A análise feita no departamento de pessoal trata da classificação de cargo e certificação das pessoas elegíveis.

A *ordem de serviço* é usada para o acompanhamento de projetos especiais principalmente na área de obras públicas. Ela contém: a) identificação detalhada da obra; b) departamento solicitante e departamento executante; c) fundo para cobrança; d) dotação; e) ordem de serviço; f) cronograma da obra; g) estimativa de custos de mão de obra, materiais, equipamentos e despesas gerais etc.

Esse formulário é preparado por qualquer departamento municipal que requisitar trabalho a ser executado por outro departamento.

Central de compras e almoxarifado

A centralização das compras, bastante utilizada hoje em dia, é considerada um fator efetivo na administração municipal.

Não cabe a este trabalho analisar as vantagens de um sistema de compras centralizado, pois trata-se de um tema amplamente discutido na literatura. Entretanto, pode-se afirmar que, em termos gerais, algumas das vantagens seriam: a) obtenção de preços mais baixos; b) pagamentos mais rápidos e obtenção de descontos; c) a confiabilidade dos fornecedores é estabelecida mais facilmente; d) facilita a contabilidade para fins de controle orçamentário; e) os padrões e especificações podem ser melhor estabelecidos; f) mais eficácia na inspeção e nos testes dos produtos; g) evita e minimiza bastante as fraudes e o favoritismo.

A prática de forçar os fornecedores a armazenarem vários itens para entrega em pequenas quantidades, na medida da necessidade, está se generalizando. No entanto, recomenda-se a armazenagem de determinados artigos.

A primeira parte deste capítulo demonstrou que o Departamento de Compras em San Diego é uma das cinco áreas mais amplas do Departamento Financeiro.

Do ponto de vista da centralização, deve-se afirmar que o agente de compras, de acordo com a Carta Municipal, faz *todas* as compras de suprimentos, materiais, equipamentos e seguros solicitadas pelos diversos departamentos ou gabinetes da administração municipal[399].

399 Carta da Cidade de San Diego, Seção 35.

Ele prepara as especificações padrão para todos os itens, aprova as propostas ou *vouchers*, inspeciona todas as compras, prepara inventários permanentes, mantém registros detalhados de todas as operações, e daí por diante.

Os materiais e suprimentos da cidade de San Diego, que constam de seu inventário do almoxarifado, estão sob a guarda da Seção de Almoxarifado da Divisão de Compras. A responsabilidade pela manutenção dos inventários e pelo registro de todos os recebimentos e problemas é da competência dessa seção. A contabilidade do almoxarifado é responsabilidade do gabinete do auditor e controlador, onde é mantido o Livro Razão de Controle de Almoxarifado para cada estoque. A parte automática da Contabilidade do Almoxarifado é executada pela Seção de Apuração da Divisão de Serviços Gerais do Departamento Financeiro.

Existem cinco locais físicos principais onde são mantidos os estoques. Cada um desses almoxarifados está sob a responsabilidade de um funcionário da Seção de Almoxarifado, responsável pela guarda e emissão de recibos de todos os materiais daquele almoxarifado. Além desses locais principais, existem também quarenta garagens de caminhões e quinze depósitos de gasolina e óleo. As garagens de caminhões ficam principalmente no Departamento de Águas, Divisão de Distribuição e cada caminhão necessário para o transporte de materiais do almoxarifado fica designado para um almoxarifado e mantido em um controle contábil separado. O mesmo acontece com os depósitos de gasolina, que ficam em pontos estratégicos espalhados pela cidade, e em diversos pontos do Departamento de Águas em toda a região de San Diego, onde o Departamento tem sua principal instalação, como uma barragem, reservatório ou em outros locais operacionais.

O processamento mecânico dos almoxarifados é feito pelo equipamento IBM. Há um cartão de estoque para cada item em cada local. Esse cartão é perfurado e interpretado no que diz respeito à unidade de emissão, descrição de material, número do almoxarifado, classificação, código do objeto, quantidade mínima, número de estoque e quantidade em mãos. O valor total em dólares referente àquele item de estoque é perfurado no cartão, porém não é interpretado.

Todas as transações, como recebimento de material pelo almoxarifado ou saída do almoxarifado, são feitas em formulários elaborados para esse fim (Figuras 22 e 23).

São os seguintes os passos seguidos no recebimento de materiais pelo almoxarifado e na preparação do cartão:

São perfurados cartões de recebimento com o número do almoxarifado, número de estoque, quantidade e valor. Esse cartão de recebimento é colocado atrás do cartão principal, seguindo-se a perfuração mecânica da apuração e reprodução com a quantidade e valor do

cartão principal do almoxarifado e os recibos. O preço unitário desse item é determinado por uma calculadora, que perfura o preço unitário no novo cartão, que é então devolvido ao arquivo.

As remessas de material do almoxarifado são indicadas pela perfuração nos cartões de Requisições do Almoxarifado, contendo as mesmas informações básicas perfuradas nos recibos, e o cartão principal correspondente do arquivo é colocado na frente, com o preço unitário de cada item de estoque perfurado em cada um. Em seguida, na calculadora, cada remessa é registrada, multiplicando a quantidade enviada pelo preço unitário e o valor é perfurado no cartão de remessa. Os cartões então são processados pelo tabulador e pelo perfurador reprodutor resumido, onde são feitos novos cartões, que são devolvidos ao arquivo. Então o arquivo está pronto para ser processado novamente com relação aos recebimentos e remessas dos dias seguintes.

Os cartões de recebimento e remessa são usados para estabelecer os valores totais que serão cobrados ou creditados para cada almoxarifado no Livro Razão de Controle de Almoxarifado, que é mantido independentemente pelo auditor e controlador[400].

Serviços gerais

"No momento", disse Pfiffner, "é esta a área que mais se presta ao desenvolvimento de uma 'ciência' da administração (de uma ordem bastante inferior); padrões quantitativos e eficiência e produtividade podem ser estabelecidos devido à natureza mecânica das tarefas desempenhadas"[401].

Esta área geralmente inclui suprimentos e almoxarifado, gestão real de patrimônio, administração de registros, controle de equipamentos, controle automotivo, serviços telefônicos e impressão e cópias.

A centralização desses serviços é fortemente favorável, apesar da opinião divergente do pessoal operacional, em diversas situações. Na verdade, há uma opinião bem generalizada de que um certo grau de centralização é condição para uma administração efetiva das funções de serviços gerais.

O estudo sobre a reorganização do Departamento Financeiro em San Diego indicou as vantagens da forte centralização dos chamados serviços gerais, diretamente sob a liderança do diretor financeiro adjunto.

---

400 Essas instruções foram ditadas pelo supervisor do almoxarifado da Cidade de San Diego.

401 PFIFFNER e PRESTHUS, *op. cit.*, p. 429.

Auditoria

Existem dois tipos de auditoria: auditoria administrativa e auditoria independente ou legislativa.

A primeira é realizada pelo controlador sobre as transações financeiras antes de serem realizadas e/ou depois de serem realizadas. Obviamente, esta é uma função executiva ou administrativa, realizada principalmente pelo controlador ou contador.

A auditoria independente deve ser realizada, como o nome sugere, por alguma agência ou contador não sujeito ao executivo municipal, mas nomeado ou escolhido pelo Conselho Municipal. É tarefa desse auditor independente ou legislativo "verificar e checar as contas, *vouchers* e outros documentos, representando recibos ou despesas mantidos no departamento financeiro e nos diversos departamentos operacionais"[402]. As descobertas dessa auditoria são reportadas ao Conselho.

Em San Diego, o controle anual da auditoria independente é contínuo. Ela analisa a estrutura financeira da organização, verifica os recibos e valores desembolsados, de acordo com a necessidade e as circunstâncias, e é realizada por uma empresa de auditoria independente. O contrato também prevê quatro contas caixa surpresa por ano e uma contagem completa de segurança ao final de cada ano fiscal.

A empresa faz também as investigações especiais que julgar necessárias. Exige-se que ela apresente relatórios de progresso trimestrais, que são discutidos em conferência com o corpo Legislativo Municipal e o gerente da cidade.

A auditoria independente custa ao município em torno de seis mil dólares por ano. A natureza da atividade exercida pelo auditor e controlador, na competência de funcionário responsável mediante o Conselho, e o sistema elaborado de contabilidade de custos torna a auditoria independente um processo relativamente simples.

III. Resumo

A organização do Departamento Financeiro, as principais funções de cada divisão e os processos fundamentais de controle foram objeto de análise geral neste capítulo.

Resumindo, basta recapitular que o controle descrito se baseia fundamentalmente em: a) um sistema de despesas acumuladas; b) controle dos programas de trabalho e despesas por meio de alocações trimestrais; c) um sistema exato de livros razão de dotação; d) compras,

402 Instituto para Treinamento em Administração Municipal, *op. cit.*, p. 65.

almoxarifado e serviços gerais centralizados; e e) verificações regulares e auditoria independente.

Alguns desses processos também atuam como meios distintos de coordenação.

Figura 20 – Organograma funcional – San Diego – Departamento Financeiro

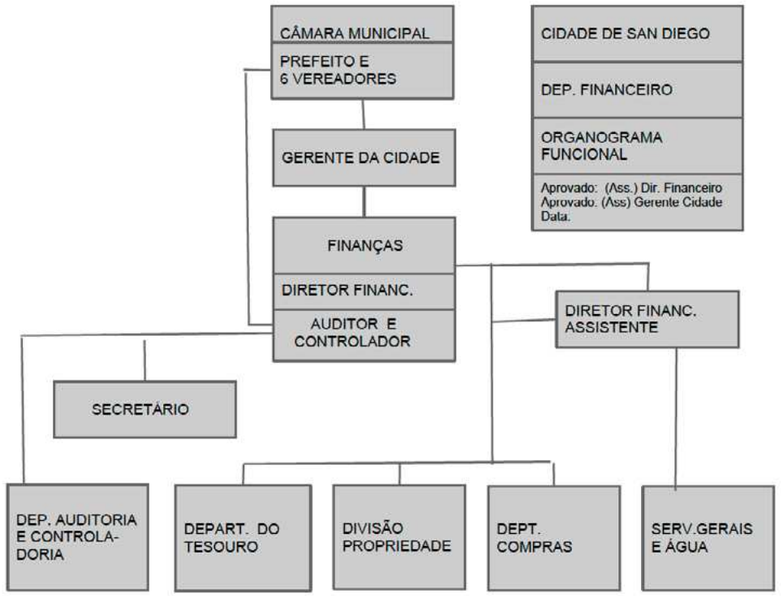


Figura 21 – Livro razão de dotações – Departamento Financeiro – Divisão de Contabilidade[403]

THE CITY OF SAN DIEGO
DEPARTMENT OF FINANCE – ACCOUNTING
APPROPRIATION LEDGER

DEPARTMENT FUNCTION 10.02 **OBJECT** CONTROL
CHARACTER MAINTENANCE AND SUPPORT
FROSCUTOS.S OFFICE
FISCAL YEAR 1953-1954 **PAGE** 1

DATE	A.V.	EXPLANATION	ADD N°. ON DEDUCT	TOTAL APP.
7.6.53	7-11	Ord. 5681		1,800.00
7.6.53	7-12	First quarter allotment		
9.1.53	10-11	Second quarter allotment		1,800.00

DEPT. Nº	ACCT Nº.	DATE	DOCUMENT Nº.		ITEM AMOUNT	REFERENCE	AMOUNT PAID	OUTSTANDING ENCUMBRANCE	TOTAL DISBURSMENTS	ALLOT. TO DATE	UNALLOT. APPR.	UNEXPENSED BALANCE	ALLOTED APPROPRIATIONS	TOTAL EXPOSITURES
										ALLOTMENTS				
10.02		Jul 1.53	7.06	SI			18.75	00	18.75	493.00		18.75 CR	00	18.75
10.02		Jul 6.53		AE	9.27			9.27	18.75	912.00		28.02 CR	00	28.02
10.02		Jul 7.54	7.12	JV	493.00 AA			9.27	18.75			463.98	493.00	28.02
10.02		Jul 9.53	7.06	SI			1.09	9.27	19.84			463.89	493.00	29.11
10.02		Jul 10.53		AE	14.17			23.44	19.84			449.72	493.00	43.28
10.02		Jul 13.53					50.00	23.44	69.84			399.72	493.00	93.28
10.02		Jul 22.53		LE	9.27		9.27	14.17	79.11			399.72	493.00	93.28
10.02		Aug 3.53		AE	29.53			43.70	79.11			370.19	493.00	122.81
10.02		Aug 4.53	8.06	SI			19.15	43.70	98.26			351.04	493.00	141.96
10.02		Aug 5.53		LE	14.17		18.29	29.53	116.55			346.92	493.00	146.08
10.02		Aug 7.53					12.25	29.53	128.80			334.67	493.00	158.83
10.02		Aug 19.53					36.35	29.53	165.15			298.32	493.00	194.68
10.02		Aug 26.53		AE	37.09			66.62	165.15			261.23	493.00	231.77
10.02		Aug 27.53		LE	1.71			64.91	173.04			255.05	493.00	237.95
10.02		Aug 28.53	8.40	JV	40.00 AE		7.89	104.91	173.04			215.05	493.00	277.95
10.02		Sep 4.53		LE	10.09			94.82	183.13			215.05	493.00	277.95
10.02		Sep 10.53		LE	7.73		10.09	87.09	215.76			190.15	493.00	302.85
10.02		Sep 10.53		AE	22.50		32.63	109.59	215.76			167.65	493.00	325.35
10.02		Sep 14.53		LE	24.73		24.73	84.86	240.49			167.65	493.00	325.35
10.02		Sep 15.53		LE	7.88		7.88	76.98	248.37			167.65	493.00	325.35
10.02		Sep 16.53		AE	20.00			96.98	248.37			147.65	493.00	345.35
10.02		Sep 21.53					35.35	96.98	248.72			111.30	493.00	381.70
10.02		Oct. 1.53	10.11	JV	419.00 AA				248.72			530.30	912.00	381.70

403 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 22 – Relatório de materiais recebidos – Departamento de Compras[404]

CIDADE DE SAN DIEGO – Nº. 29334
Relatório de Materiais Recebidos – Departamento de Compras

PURCHASING DEPT.

Report of materials received	**CITY OF SAN DIEGO**			**Nº 29334**
RECEIVING DEPARTMENT	LOCATION		REQUISITION N°.	
PURCHASED FROM			P. O. Nº.	
DELIVERED BY			BUDGET ACCOUNT	
RECEIVED BY DATE	REPORTED BY DATE		DEPT. ACCOUNT	
DESCRIPTION OF MATERIAL	V	QUANTITY	PRICE	AMOUNT

404 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 23 – Requisição do almoxarifado – Cidade de San Diego[405]

21385
Z. Z. OUT
REC. U. S. PAT. OFF.

STORES REQUISITION CITY OF SAN DIEGO. CALIF.			**DATE**	**REQUISITION NUMBER**				
DEPT. NAME			**DEPT. OR ORDINANCE NUMBER**			**JOB ORDER OR COST ACCT. NUMBER**		
DELIVER TO			**BILL DEPT. NUMBER**			**OBJECT NUMBER**		
Quantity ordered	**DESCRIPTION**	**STOCK Nº**	**Quantity issued**	**PRICE**	**UNIT**	**AMOUNT**		
REQUESTED BY		**RECEIBED BY**		**ISSUED BY**		**STORE NUMBER**		
00013	**UANCO INC. - OAKLAND**		**USE THIS FORM FOR ALL DELIVERY FROM AND RETURNS TO STORES – MARK RETURNS “CREDIT”**					

CAPÍTULO IX – Obras Públicas

Até este ponto, nossa ênfase tem sido os processos de controle e coordenação aplicados ao nível executivo e às áreas em que prevalece a atividade do *staff*. No entanto, pareceu-nos recomendável estudar com mais detalhe uma das áreas tipicamente operacionais. Isto daria uma maior abrangência ao trabalho, tornando possível o estudo dos processos de coordenação e controle em um nível distinto do ponto de vista administrativo.

Para esse fim, foi escolhido o Departamento de Obras Públicas. As funções atribuídas a essa

405 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

área são muito importantes para o quadro geral do governo local em San Diego. Além disto, controle e coordenação são aspectos particularmente significativos nesse setor.

I. Organização geral

Ainda não foi estabelecido um padrão organizacional universalmente aceito para o departamento de obras públicas na literatura da Administração e Gestão.

Publicações especializadas já destacaram a dificuldade de se definir o âmbito das obras públicas no governo municipal, porém, ao mesmo tempo, enfatizaram que um departamento de obras públicas ou unidade equivalente com um título diferente existe em quase todos os governos municipais dos Estados Unidos[406].

A necessidade de pessoal treinado em Engenharia tem sido considerada o único aspecto comum às funções multifacetadas na maioria dos departamentos de obras públicas[407]. Na verdade, o âmbito dessas atividades geralmente é tão amplo que torna-se difícil identificar o denominador comum que justifique reunir essas atividades em um único departamento. De qualquer forma, as atividades abrangem uma área onde importantes serviços para o bem-estar da comunidade são prestados ao público.

Direção geral

O departamento de obras públicas na cidade de San Diego é dirigido pela seguinte equipe: um diretor, com a assessoria de um assistente e de um analista administrativo.

O diretor, sob a ampla direção do gerente da cidade, desempenha funções que podem ser resumidas da seguinte forma: a) planeja um programa abrangente de obras públicas para a cidade; b) integra a programação e as operações de obras públicas a outros departamentos e a agências federais, estaduais e municipais, bem como outros municípios; c) prepara e apresenta as estimativas orçamentárias e programas de trabalho; d) após aprovação, controla as despesas orçamentárias dentro do departamento e estabelece um sistema adequado de prestação de contas dos subordinados, a fim de receber deles as necessárias informações de controle; e) prepara estudos, relatórios e recomendações sobre o programa de obras públicas para o gerente da cidade; f) representa a cidade em conferências locais e outros encontros relativos ao programa de obras públicas; e g) estabelece políticas departamentais mais amplas e dirige e coordena os seguintes subordinados na execução do programa de obras públicas:

406 Instituto para Treinamento em Administração Municipal, *Administração Municipal de Obras Públicas,* Chicago: The International City Managers’ Association, 1950, p. 1.

407 *Ibid*., p. 2.

um superintendente de manutenção de vias, um superintendente de prédios públicos e um superintendente de saneamento.

Os padrões para a ocupação do cargo podem ser assim descritos: a) experiência administrativa extensa e responsabilidade crescente por obras de Engenharia, incluindo a administração de obras públicas do governo e educação equivalente a graduação universitária de padrão reconhecido, com especialização em Engenharia, obras públicas ou administração de empresas; b) amplo conhecimento das práticas básicas aceitas na administração de obras públicas; c) amplo conhecimento dos princípios e problemas de planejamento e financiamento de programas e projetos de obras públicas; d) conhecimento considerável dos princípios e práticas da Engenharia Civil com relação ao design, construção e manutenção de obras públicas municipais; e) bom conhecimento da legislação estadual e procedimentos relativos às obras públicas municipais; f) bom conhecimento da administração municipal e do papel das obras públicas na administração; g) ampla familiaridade com os princípios e práticas da administração e direção de atividades de profissionais e pessoal técnico, qualificado e não qualificado, bem como equipe administrativa numa grande organização e habilidade de colocar em prática esses princípios; e h) habilidade de estabelecer e manter relações de trabalho efetivas dentro e fora do departamento[408].

As tarefas básicas a serem executadas pelo diretor assistente incluem: a) auxiliar na articulação do departamento com outros departamentos municipais; b) controlar os programas de trabalho; c) inspecionar as operações; d) ajudar no estudo e recomendações sobre políticas e projetos especiais; e e) atuar na ausência do diretor[409].

O analista administrativo desempenha um papel muito importante no departamento de obras públicas. Em termos gerais, suas funções já foram descritas no estudo do Gabinete do Orçamento (Capítulo VII). Aqui elas dizem respeito principalmente a: a) formulação e revisão do orçamento; e b) análise do programa de trabalho[410].

Pessoal

Os números e percentuais abaixo são apresentados por dois motivos: a) para indicar a distribuição do pessoal pelas diversas áreas administrativas ou operacionais de obras públicas; b) para fornecer um elemento de comparação com as demais unidades do governo municipal:

---

408 Comitê de Funcionalismo Público da Cidade de San Diego, *Especificações de Classe Preparadas pelo Departamento de Funcionalismo Público*, San Diego, Califórnia: Adotado em 2 de julho de 1952, sem numeração de páginas.

409 *Ibid.*

410 Departamento de Obras Públicas, Cidade de San Diego, *Organograma Funcional da Divisão Administrativa,* Cidade de San Diego: Aprovado em abril de 1952.

Departamento	Média de funcionários	% Total dos funcionários municipais
Escritório do Prefeito	2	0,1
Escritório do Conselho	1	0,03
Escritório do Secretário Municipal	7	0,2
Escritório do Gerente da Cidade	2	0,1
Gabinete do Orçamento	8	0,3
Treinamento e Segurança	5	0,2
Gabinete do Procurador Municipal	14	0,4
Gabinete do Engenheiro Municipal	137	4,4
Gabinete Municipal de Planejamento	24	0,8
Departamento de Funcionalismo Público	20	0,6
Corpo de Bombeiros	375	12,2
Construção do Centro de Cidadania	11	0,4
Departamento de Polícia	545	17,5
Departamento d e Zoonoses (*Dog Pound*)	12	0,4
Departamento de Inspeção	44	1,4
Departamento de Serviço Social	8	0,3
Departamento de Saúde Pública	1	0,03
Biblioteca Pública	113	3,6
Gabinete de Aposentadoria	2	0,1
Departamento de Portos	102	3,3
Gabinete de Defesa Civil	10	0,3
Departamento Financeiro	162	5,2
Departamento de Parques e Recreação	280	9,0
Departamento de Obras Públicas	844	27,1[411]
Divisão de Vias	219	
Divisão de Esgotos	87	
Divisão de Tratamento de Esgotos	68	
Divisão de Saneamento	247	
Divisão de Prédios Públicos	68	
Divisão de Eletricidade	51	
Divisão de Oficinas	98	
Administração	6	

---

411 198 Os números referem-se a abril de 1954 e foram fornecidos pelo Departamento de Funcionalismo Público de San Diego. O pessoal não classificado, temporário ou de tempo parcial não foi incluído.

Divisões

Sete divisões realizam toda a atividade de obras públicas: a) Divisão de Vias; b) Divisão de Esgotos; c) Divisão de Tratamento de Esgotos; d) Divisão de Saneamento; e) Divisão de Prédios Públicos; f) Divisão de Eletricidade; g) Divisão de Oficinas. Os comentários abaixo têm o objetivo de destacar as funções básicas desempenhadas por essas divisões, cada uma delas chefiada por um superintendente.

Divisão de Vias

Três grandes áreas são identificadas nessa divisão: a) *Vias não pavimentadas*: regiões de praia; bacia coletora e escoamentos; lanternas e barricadas. b) *Manutenção de ponte e cercas*. c) *Vias pavimentadas*: estruturas de concreto, limpeza de ruas, pintura de tráfego, inspeções. Cada uma dessas áreas é encabeçada por um *encarregado geral*.

Divisão de Esgotos

Cinco atividades principais são desempenhadas pela Divisão de Esgotos: a) Limpeza de esgotos; liberação de bloqueios; reparo e ajustes de bueiros. b) Conexão de serviços de esgoto e pequenos reparos em encanamentos. c) Preenchimento; remoção de impurezas. d) Importação de materiais; e) Instalação de conexões; grandes reparos e construções.

Divisão de tratamento de esgoto

Dois assessores – um engenheiro civil assistente e um superintendente assistente – dão assessoria imediata ao superintendente geral. O primeiro auxilia na preparação de relatórios e no *layout* de alterações; mantém os mapas atualizados e faz pesquisa. O segundo atua chefiando cinco subáreas: a) planta principal de operações; b) planta principal de manutenção; c) estações de bombas; d) laboratórios e controle de resíduos industriais; e) escritório da divisão. Esse escritório processa o controle da contabilidade de custos.

Divisão de Saneamento

Esta divisão cuida da coleta e destinação de todo o lixo orgânico, lixo comum e carcaças de animais; limpeza de todas as praias públicas e do estádio.

Esta atividade é realizada por meio de duas subdivisões mais amplas: a) coleta de resíduos; b) destinação de resíduos. Um escritório da divisão fica responsável pela folha de pagamentos, registros de manutenção, correspondência e arquivos. Um almoxarifado da divisão faz a distribuição de uniformes, capas de chuva, luvas, lonas e tubos.

*Divisão de Prédios P*úblicos

Há um *Superintendente Assistente de Construções Públicas* cujas principais funções são descritas da seguinte forma: a) análise de custos operacionais e padrões de trabalho; b) manutenção preventiva e programa de trabalho; c) desenvolvimento. As áreas de manutenção de estruturas e equipamentos, guarda (zeladoria, banheiros públicos), pintura e encanamentos são subáreas da divisão de prédios públicos.

Divisão de Eletricidade

A estrutura organizacional da Divisão de Eletricidade aponta para quatro áreas principais: a) Engenharia elétrica; b) manutenção elétrica e construção; c) operação de telefones; d) manutenção e construção de rádios.

Divisão de Oficinas

A Divisão de Oficinas realiza suas funções em quatro áreas: a) manutenção de parquímetros e coleta de moedas; b) operação e controle de *pools* de equipamentos; central de transportes e equipamentos; c) manutenção e reparos de equipamentos automáticos; serviços de serralheria para todos os departamentos.

II. Abordagem administrativa

Nesta seção será feita uma descrição dos aspectos básicos da administração do Departamento de Obras Públicas.

Planejamento e descentralização

O planejamento é claramente centralizado em nível gerencial, porém resulta de contribuições de cada nível da organização, especialmente dos supervisores dos diversos escalões. Em outras palavras, a participação é uma clara ênfase na formulação da política administrativa para o departamento.

A preparação do orçamento do departamento serve como uma boa ilustração. Na verdade, no momento da discussão das requisições orçamentárias, um programa definido de descentralização envolve diversas pessoas dos mais diversos postos. A visão, habilidade e experiência dos superintendentes e encarregados é utilizada para o desenvolvimento dos programas de trabalho.

Um outro aspecto dessa participação foi expresso pelo diretor de Obras Públicas em San Diego:

> Para atrair os supervisores de nível inferior para mais perto da conjuntura de orçamento e custos, começamos a pedir que eles sugerissem e aprovassem mudanças em suas contas de custos, e que escrevessem suas ideias sobre as descrições das contas de cus-

> tos que utilizam. Essa prática trouxe à luz alguns fatos surpreendentes e resultados benéficos. Descobrimos, em determinados casos, que a nossa ideia daquilo que está incluído na conta de custos diverge bastante da ideia do encarregado que supervisiona o trabalho. Nesses casos, há um encontro imediato das partes envolvidas e o desenvolvimento de uma disciplina que é mutuamente aceitável[412].

Pode-se observar também como esta abordagem é importante do ponto de vista de controle. Em uma palavra, superintendentes, encarregados e até mesmo funcionários são responsabilizados pela execução dos programas de trabalho que eles ajudaram a criar. São também suas as expectativas. A aceitação geral de padrões é uma evolução natural desse processo, e não uma meta dificilmente alcançada, que é o que ocorre quando os padrões são impostos de cima para baixo.

Tomada de decisão

Os superintendentes gozam de um alto grau de autonomia na execução de sua parte nos programas de trabalho. Obviamente, essa autonomia permite uma grande quantidade de liberdade nos limites definidos pela política departamental. No entanto, deve-se enfatizar que o departamento como um todo e cada uma das divisões baseiam a formulação de políticas e suas decisões administrativas de rotina em fatos básicos oriundos de uma análise minuciosa dos métodos e programas de trabalho. A padronização reduziu grandemente a subjetividade.

Mensuração do trabalho e orçamento baseado em desempenho

Esse assunto é importante, é claro, em uma área operacional que utiliza em torno de um terço do total da força de trabalho municipal e que gasta aproximadamente um quarto do orçamento total[413]. Portanto, houve uma iniciativa para detectar o raciocínio básico do pessoal executivo do departamento com relação à questão de mensuração e desempenho do trabalho. Para os fins desta tese, foi importante comparar o ponto de vista do departamento, expresso pelos altos executivos do município.

No Departamento de Obras Públicas, verificou-se aquilo que se denomina uma definição de orçamento baseado em desempenho do ponto de vista do engenheiro. Orçamento baseado em desempenho é um plano para a execução das funções exigidas de uma agência

412 Richard Gallagher, Diretor de Obras Públicas em San Diego, *The Engineer Views Municipal Use of Performance Budgeting*, San Francisco: Palestra na 48a Conferência Anual da Associação Municipal de Diretores Financeiros, maio de 1954, p. 10. Essa palestra foi uma das melhores fontes de informação para esta seção.

413 Cidade de San Diego, Orçamento Proposto para o Ano Fiscal 1954-1955, *op. cit.*

durante um período definido, com base nos índices de produção e nos custos unitários derivados de uma experiência operacional anterior[414]. Assim, existem dois passos distintos: a) estimativa do número de unidades de trabalho em termos de um padrão predeterminado, e b) estabelecimento de quantidades de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para concluir um número estimado de unidades de trabalho.

A importância do assunto exige maior ênfase a esse respeito. Na verdade, essas ideias foram expressas pelo próprio diretor de Obras Públicas.

Para ser eficaz, orçamento baseado em desempenho envolve os seguintes fatores *essenciais:* a) inventariação; b) programas de trabalho; c) unidades de trabalho; d) padrões de desempenho; e) dados de custos; f) relatórios de campo; g) avaliação.

a. *Inventariação*. Este passo parece ser um elemento negligenciado pela literatura sobre orçamento com base em desempenho. No entanto, é essencial que as diversas instalações, como ruas, estrutura de escoamento, pontes, drenagem de água de chuva, iluminação de vias, sinais de trânsito etc., sejam cuidadosamente inventariados por tipos, números e condições.

b. *Programas de trabalho*. "Programa de trabalho é a relação ordenada do tipo e volume de trabalho proposto para ser executado sob cada atividade[415]". Essa relação deve ser cuidadosamente desenvolvida por cada atividade. A Figura 24 apresenta indicações da maneira como deve ser preparado um programa de trabalho. Os seguintes elementos relativos à *pintura de hastes pendentes* foram apresentados ao superintendente da Divisão de Eletricidade: a) conta de custo; b) descrição da operação ou função; c) responsabilidade total nessa função; d) frequência proposta da operação; e) quantidade executada no ano anterior; f) quantidade orçada para este ano; g) quantidade executada até a presente data; h) o programa deste ano será cumprido? Caso contrário, qual o motivo? I) Programa proposto para 1954-55.

c. *Unidade de Tt;rabalho*. Unidade de trabalho é "uma quantidade determinada de produção adotada como padrão, e realizada por meio de esforço propositado"[416].

d. *Padrões de desempenho*. Devem ser desenvolvidos padrões de comparação para a avaliação do desempenho. As unidades de trabalho efetivo servem a essa finali-

414 GALLAGHER, *op. cit.*

415 *Ibid.*, p. 3.

416 *Ibid.*, p. 4.

dade, porém, a fim de utilizá-las devem ser estabelecidos procedimentos operacionais padrão. Estudos sobre tempo e método de realização das operações vão indicar "a combinação mais eficaz de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para se executar o trabalho com custos unitários mais baixos[417]".

e. *Dados de custos*. Os relatórios de custos baseados em unidades de trabalho adequadas dão ao administrador uma ferramenta de gestão valiosa para a avaliação ou comparação do desempenho.

f. *Relatórios de campo*. É essencial a elaboração de relatórios de campo exatos sobre as unidades de trabalho. Essa precisão é atingida, em grande parte, por meio da aceitação das unidades de mensuração pelo encarregado. "Assim, é vital que os sistemas de contabilidade de custo, e particularmente as unidades de trabalho utilizadas, sejam aceitos pelas pessoas que fazem essa prestação de contas"[418].

g. *Avaliação*. O orçamento baseado em desempenho é realmente uma ferramenta efetiva de gestão na área de obras públicas, onde grande parte das atividades pode ser mensurada. No entanto, um dos seus aspectos mais importantes é o fato de criar em todos, do nível mais baixo até o mais alto, a consciência de eficiência na produção.

Autoridade funcional

A articulação do Departamento de Obras Públicas com o Departamento Financeiro é obtida por intermédio do Contador Departamental da Divisão de Administração de Obras Públicas. A atividade realizada pelo contador tem sido muito eficaz na solução de problemas comuns às duas áreas. Um dos mecanismos usados pelo contador foi treinar pessoalmente a equipe administrativa das Divisões de Obras Públicas. Reuniões regulares são realizadas para a realização dessa atividade.

Seria apropriado aqui citar o diretor de Obras Públicas em sua avaliação desse mecanismo de coordenação:

> Eu recomendo fortemente a qualquer município que tenha um Departamento de Obras Públicas grande o suficiente para possuir uma seção contábil, que posicione e que faça o rodízio de seus contadores mais promissores do Departamento Financeiro para o Departamento de Obras Públicas, como também para outros departamentos municipais de maior escala. Ao fazê-lo, vocês não apenas melhoram o entendimento entre os departamentos, mas, ao mesmo tempo, desenvolvem alguns funcionários de finanças de alto calibre[419].

417 *Ibid.*, p. 5.

418 *Ibid.*, p. 6.

As tarefas executadas pelo analista administrativo no Departamento de Obras Públicas constituem também um elemento valioso de coordenação junto ao Gabinete do Orçamento.

Controle

No Capítulo VII, foi demonstrado o papel desempenhado pelos cartões de mão de obra, equipamentos e materiais no extenso sistema de contabilidade de custos do Departamento Financeiro. Grande parte desses cartões é preenchida no Departamento de Obras Públicas. Assim, este é o momento de fazer as seguintes perguntas: Que mecanismos de controle são utilizados para assegurar que esses cartões sejam preenchidos de forma correta? Esta é claramente uma fase crucial de todo o sistema de controle; isto é particularmente importante para o Departamento de Obras públicas devido à grande parcela de atividades governamentais que ele concentra.

Para responder a essa pergunta, os seguintes métodos de controle foram mencionados pelo pessoal executivo do Departamento de Obras Públicas:

a. O primeiro passo essencial foi desenvolver e manter entre os supervisores e funcionários um claro entendimento e também a aceitação das finalidades do sistema de controle. Programas de treinamento são uma ferramenta muito eficaz para vender ideias e convicções, mas tem sido possível desenvolver esse sentimento porque, acima de tudo, a integridade – *supremo ingrediente da fórmula* – já desempenhou sua função;

b. O controle orçamentário tem sido um valioso instrumento de controle. O orçamento baseado em desempenho é considerado como um contrato entre o departamento e o gerente da cidade. Em outras palavras, é comprado pela cidade um certo número de unidades de trabalho em cada função ou atividade, por um determinado preço (verbas requisitadas).

O relatório mensal de custos (Figura 5), apresentado pelo Departamento Financeiro, é um meio inestimável para visualizar se o contrato está sendo cumprido. Na verdade, esse relatório mostra os custos cumulativos e permite uma análise elaborada de cada conta de custos, sob cada uma das atividades e subatividades. Com a ajuda de planilhas de apuração, é possível saber se as despesas de uma determinada área estão abaixo ou acima das despesas e da produção estimada.

419 *Ibid.*, p. 10.

A planilha de custos na Figura 25 é uma boa ilustração. Trata-se de um relatório cumulativo de desempenho do trabalho, custos unitários e saldos trimestrais não utilizados relativos a conexões de vias. A informação é detalhada e valiosa em termos de controle, por meio da análise comparativa de diversos elementos (unidades de trabalho orçadas, unidades de trabalho executadas, mão de obra, materiais, equipamentos etc.) em diversos anos fiscais.

São verificadas as flutuações consideráveis e são feitos os necessários ajustes. Com esta análise, pode-se identificar qualquer área responsável por desvios em termos de custos ou unidades de trabalho realizado.

A Figura 26 mostra os tipos de comentários trimestrais feitos pelas divisões sobre as contas de custos que estão abaixo ou acima dos valores orçados e as Figuras 27 e 28 indicam as medidas corretivas tomadas quando são constatadas variações.

Vale observar o *checklist* contido em um dos relatórios referidos pelo Superintendente ao diretor de Obras Públicas:

Assunto: Ordem de Serviço Nº _____ Descrição: _____

O motivo pelo qual excedemos os valores destinados a este trabalho são (marcar e preencher os motivos aplicáveis):

1. *Dados da estimativa incompletos:*
   a. Como os dados estão incompletos?
   b. Quem preparou a estimativa?
   c. Como o problema pode ser resolvido no futuro?
   d. Outros motivos:
2. *Erros na estimativa*:
   a. Erros envolvendo a quantidade?
   b. Erros envolvendo preços?
   c. Quem verificou a estimativa?
   d. O que pode ser feito para reduzir ao mínimo os erros desse tipo?
   e. Outros motivos:
3. *Problemas especiais encontrados no Trabalho*:
   a. Mau tempo.
   b. Quebra de equipamentos.
   c. Atraso na chegada de material ou equipamento.
   d. Trabalho extra inesperado quando foi feita a estimativa. Explicar.
   e. Outros motivos.
4. *Ineficiência*
   a. Em sua opinião, algum excesso de custo sobre-estimado foi devido a ineficiência de pessoal ou equipamento ou problema com materiais? Explicar.
   b. O que pode ser feito para corrigir situações desse tipo no futuro?
   c. Outras razões.
5. *Quando você percebeu que excederia suas estimativas*?
6. *Foram apresentadas estimativas revisadas*?
7. *Recomendo que este déficit seja*:
   Financiado por dotação suplementar
   Absorvido por esta Divisão

Outro elemento de natureza provavelmente psicológica deve ser considerado. Existe receptividade à ação corretiva porque ela é feita de modo adequado e também porque cada supervisor, e provavelmente a maioria dos funcionários, estará interessada em dedicar a todo o projeto ou programa a sua parcela de compromisso assumida quando o orçamento foi discutido com eles. Como fazem parte do contrato, eles desejam dar sua contribuição.

c. Foram feitos estudos sobre os métodos de trabalho e o planejamento realizado em cada seção na tentativa de estabelecer *padrões de produção por hora/homem*. Uma vez estabelecidos, esses padrões podem ser comparados ao rendimento real de um funcionário de operações em um período de tempo. O mesmo tipo de controle pode ser obtido em termos de custo por unidade de material.

d. O relatório mensal de pessoal (Figura 29) mostra o número de funcionários de cada classe autorizada no orçamento da divisão, bem como o número na folha de pagamento ao final do mês. Qualquer variação no uso de pessoal é demonstrada e explicada nesse relatório. Perguntas podem surgir, como, por exemplo: Como os faltosos foram substituídos? Qual a mudança em termos de rendimento, com as horas/homem diferentes? Existe alguma indicação de que a área tenha excesso de pessoal?

Relações humanas

As técnicas de relações humanas são objeto de preocupação da parte dos superintendentes e encarregados, e constituem assunto para discussão em cada reunião.

Coordenação

Dois instrumentos básicos de coordenação estão sendo usados regularmente no Departamento de Obras Públicas: a) conferência e b) treinamento em supervisão.

Técnica de conferência

A cada segunda-feira pela manhã é realizada uma reunião com o diretor do departamento, o *staff*, o chefe de contabilidade, os chefes de todas as divisões e um representante do agente de compras. Em certas ocasiões é convidado também o chefe de treinamento.

A agenda é preparada cuidadosamente pelo diretor assistente e geralmente cobre três áreas fundamentais: a) discussão dos problemas ligados a compras. O problema de materiais e equipamentos é de importância vital para o Departamento de Obras Públicas e deve ser resolvido rapidamente. b) Problemas específicos envolvendo programas de trabalho, controle, coordenação etc. c) Discussão e definição das técnicas de gestão e casos trazidos pelos participantes a partir de sua experiência pessoal. Problemas de comunicação também têm sido considerados nessas reuniões.

São realizadas também reuniões semanais pelos superintendentes em suas respectivas divisões. Nessas reuniões, procura-se a máxima participação de todos. Os programas das divisões, relatórios de custos e de progressos são discutidos.

Treinamento

O programa de treinamento em andamento no Departamento de Obras Públicas já foi discutido. Nesta oportunidade, basta dizer que o treinamento tem forte apoio da equipe gerencial do departamento. Por enquanto, não foi feita uma avaliação dos programas. No entanto, o interesse por essa ideia e a frequência nas reuniões parecem indicar que essa avaliação será bem-sucedida.

III. Resumo

O modelo administrativo do Departamento de Obras Públicas segue as linhas básicas encontradas na área executiva (Capítulos IV e V) em termos de controle e coordenação. Entretanto, o departamento tem demonstrado um quadro mais estável, ou, quem sabe, um pouco melhor delineado das técnicas de coordenação e controle.

Figura 24 – Programa de trabalho proposto para o ano fiscal 1954-1955[420]

(MODELO)

CIDADE DE SAN DIEGO
DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS – DIVISÃO DE ELETRICIDADE
PROGRAMA DE TRABALHO PROPOSTO PARA O ANO FISCAL 1954-55

Conta de custos	Operação ou função	Responsabilidade total na função	Frequência de operação proposta	Quantidade executada no ano anterior	Quantidade orçada este ano	Quantidade executada até hoje (este ano em 31/10/53)	O programa deste ano será cumprido? Em caso negativo, citar o motivo	Programa proposto para 1954-55	Comentários
6207	Pintura de hastes pendentes acima de 18 pés	1.100 hastes	½ por ano	571	500	210	Sim	529	Nenhum
6208	Pintura de hastes – todas as demais	4.200 hastes	½ por ano	1.973	2.100	686	Sim	2.227	Nenhum

420 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 25 – Relatório de desempenho no trabalho - Cidade de San Diego - Departamento de Obras Públicas[421]

CIDADE DE SAN DIEGO - DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS
DESEMPENHO NO TRABALHO, CUSTOS UNITÁRIOS E SALDOS TRIMESTRAIS NÃO UTILIZADOS (CUMULATIVO) - ANO FISCAL 1953-54

Divisão: Esgotos conta custo: 2071 Descrição	Trabalho e custos unitários		Unidades de trabalho e custos unitários	Unidades de trabalho executadas e custos unitários – Ano corrente				
Conexões de vias	1951-52	1952-53	Orçado 52-53	Julho	Agosto	Setembro	Out-Maio	Junho
Unidades de trabalho orçadas	825	900	910	76	152	227	835	910
Unidades de trabalho executadas	842	963		79	150	197		
Mão de obra	$85.29	$85.94	$87.36	$94.27	$101.70	$98.27		
Material	22.67	23.64	24.87	14.00	18.25	18.03		
Equipamento	13.64	15.88	18.27	17.32	18.71	17.51		
Serviços contratuais	.06	.19	.15	-	-	-		
Encargos fixos	-	.03	-	.02	.02	.01		
Custo unitário total	$121.66	$125.68	$130.65	$125.61	$138.68	$133.82		
Horas/Homem por unidade	47.10	45.01	45.30	48.13	51.93	50.29		
Salários orçados por trimestre						$19.831		$79.498
Retenções								
Transferências								
Saldo trimestral não utilizado				$12.384	$4.576	$472		
M&S orçados por trimestre						$9.827		$39,394
Retenções								
Transferências								
Saldo trimestral não utilizado				$7.351	$4.280	$2.824		

421 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 26 – Comentários trimestrais sobre contas do custo abaixo ou acima dos valores orçados[422]

CIDADE DE SAN DIEGO
DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS – DIVISÃO ADMINISTRATIVA

Divisão: Esgotos
Conta de custos nº: 2071 Descrição: Instalação de conexões de vias

1º trimestre *Item* Unidades de trabalho Mão de obra Material Equipamento Serviços contratuais Encargos fixos Total Horas/Homem por unidade	*Status* 30 $10,91 $ 6,84 .76 .15 .01 $ 3,17 4,99	*Motivos da variação*: De forma incomum, um grande número de conexões profundas na área de Paradise Hill resultou em mais horas de mão de obra e impediram a execução de mais unidades. Espera-se que esta situação se corrija no próximo trimestre. Revisado por: V. A. P. Data: 10/11/53	
2º trimestre *Item*	*Status*	*Motivos da variação:*	Revisado por: Data:
3º trimestre *Item*	*Status*	*Motivos da variação:*	Revisado por: Data:
4º trimestre *Item*	*Status*	*Motivos da variação:*	Revisado por: Data:

422 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 27 – Relatório de variações da estimativa de custos de projetos[423]

CIDADE DE SAN DIEGO

DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS – DIVISÃO ADMINISTRATIVA

PARA: Superintendente Divisão:
ASSUNTO: Ordem de serviço Nº.: Descrição:
Comparação dos custos estimados da Divisão com as despesas reais demonstradas no relatório de custos de _____mostram as seguintes diferenças:

	Estimado	Real	Real abaixo (acima) do estimado
*Mão de obra Material e suprimentos Serviços contratuais Aluguel de equipamentos Encargos fixos Total			

*Mão de obra reajustada para incluir 10% para despesas gerais.
Favor explicar a variação do custo estimado no *checklist* em anexo (Formulário PWAd 42) e devolver duas cópias para este escritório.

Diretor de Obras Públicas

Por:_____

PARA: Chefe de orçamento
Pelos motivos de variação do custo estimado que constam do *checklist* em anexo, recomendamos que:

( ) Um valor adicional de US$ _____seja alocado a fim de cobrir o déficit do projeto
( ) A Divisão _____ absorva seu déficit.
Favor indicar abaixo a medida tomada com base em nossa recomendação devolvendo uma cópia do formulário para este escritório.

Diretor de Obras Públicas

Por: _____Data: _____

PARA: Diretor de Obras Públicas

( ) O valor acima será alocado.
( ) A Divisão _____ deverá absorver o déficit.

Diretor de Obras Públicas

Por: _____ Data:_____

_____

423 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 28 – Relatório de variações da estimativa de custos de projeto – Checklist[424]

CIDADE DE SAN DIEGO
DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

PARA: Diretor de Obras Públicas Divisão:
DE: Superintendente Divisão:
ASSUNTO: Ordem de serviço Nº.: Descrição:

Nossos motivos para exceder os valores da dotação para esta obra são (verificar e preencher apenas um dos motivos que se aplicam):

1. ( ) *Dados da estimativa incompletos:*
   a. Como os dados estão incompletos?
   b. Quem preparou a estimativa?
   c. Como o problema pode ser resolvido no futuro?
   d. Outros motivos:

2. ( ) *Erros na estimativa:*
   a. Erros envolvendo a quantidade?
   b. Erros envolvendo preços?
   c. Quem verificou a estimativa?
   d. O que pode ser feito para reduzir ao mínimo os erros desse tipo?
   e. Outros motivos:

3. ( ) Problemas especiais encontrados no trabalho:
   a. Mau tempo
   b. Quebra de equipamentos
   c. Atraso na chegada de material ou equipamento
   d. Trabalho extra inesperado quando foi feita a estimativa. Explicar

Outros motivos:

4. ( ) Ineficiências:
   a. Em sua opinião, algum excesso de custo sobre-estimado devido a ineficiência de pessoal ou equipamento ou problema com materiais? Explicar.
   b. O que pode ser feito para corrigir situações desse tipo no futuro?
   c. Outras razões.

5. ( ) Quando você percebeu que excederia suas estimativas?
6. Foram apresentadas estimativas revisadas?
7. Recomendo que este déficit seja:
   ( ) Financiado por dotação suplementar
   ( ) Absorvido por esta Divisão

Superintendente

Divisão

_____

424 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

Figura 29 – Relatório mensal de pessoal[425]

CIDADE DE SAN DIEGO - DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

1. Relatório da Divisão: Oficina Central e Oficina de Máquinas	2. Relatório mês de: Fevereiro, 1954			3. Certificação do Superintendente:
4. Classificação: Oficina Central e Oficina de Máquinas	5. Nº autorizado	6. Nº na folha de pagamento	7. Nº não permanente	8. Comentários
Superintendente oficinas	1	1		
Encarregado geral Automot.	2	2		
Encarregado maquinistas	1	1		
Encarregado oficina	2	2		
Automotiva	1	1		
Encarregado serralheria	4	4		
Maquinista	1	1		
Despachante	31	31		
Operador equip. pesados	1	1		
Mecânico de Automóveis	5	5		
Serralheiro	3	3		
Soldador	2	2		
Pintor de automóveis	1	1		
Estofador de automóveis	1	1		
Mecânico carroceria e para-lamas	1	1		
Operador compressor	3	3		
Condutor de caminhão pesado	1	1		
Op. constr. e manutenção II	2	2		
Encarregado serviços automotivos	1	1		
Op. constr. e manutenção I	0	0		
Aprendiz – 3º e 2º ano	1	1		Secretário datilógrafo intermediário – designação temporária para substituir a Sra. Gordon, que está de licença.
Secretário contas intermediário	14	14	1	
Mecânico de automóveis	2	3		
Secretário datilógrafo intermed.	0	0		
Aprendiz – 1º e 2º ano	1	1		
Guarda I	0	0		
Artífice júnior	82	82		
Total				
Resumo:				
Nº Contratado: 0	Média folha de pagamento: 82			11. Razão típica de rescisão:
Número de rescisões: 0	12. % de rotatividade item 10 / item 11			
Neste relatório mensal, na coluna 5 encontra-se o número de funcionários de cada classe autorizada no orçamento da divisão. Na coluna 6 está o número da folha de pagamento ao final do mês. Na coluna 7, o número de outros compromissos permanentes. Os funcionários designados para preencher vagas em cargos permanentes e que completaram seu período de experiência de 6 meses são considerados como designações permanentes. Na coluna 8 encontram-se os funcionários trabalhando sem classificação, status de solicitações de substituição etc.				

425 N.E.: adaptada do original, meramente ilustrativa.

CAPÍTULO X – CONCLUSÕES

I. Finalidade do estudo

De acordo com a afirmação feita no Capítulo I, a finalidade deste estudo foi:

Análise Gerencial. Analisar os processos básicos de controle e coordenação utilizados na administração da cidade de San Diego, principalmente em nível executivo.

Implementação teórica. Determinar se esses processos estão de acordo com os modelos teóricos descritos na literatura da Administração Pública e privada.

Fatores de eficácia organizacional. Determinar o grau em que a eficácia da administração de San Diego é resultado da utilização de processos identificáveis de controle e coordenação.

Aperfeiçoamento da eficácia da organização. Identificar áreas ou fases na administração da cidade que poderiam melhorar do ponto de vista administrativo, por meio da melhor utilização de processos de controle e coordenação.

Hipóteses provisórias. Estabelecer hipóteses provisórias com relação à administração municipal, com base nas descobertas deste estudo.

II. Pressuposto básico

Instrumentos específicos de gestão, como controle e coordenação, desempenham um papel decisivo na eficácia da administração da cidade de San Diego.

III. Definições básicas

Gestão. Gestão é a atividade adequada de planejamento, direção, controle e coordenação aplicada aos elementos humanos e materiais de um grupo organizado a fim de atingir objetivos definidos de forma eficiente e eficaz.

Controle. Como um conceito teleológico na administração, controle é expresso pelas técnicas por meio das quais o administrador determina se os programas estão sendo realizados da forma mais desejável e se os objetivos estão sendo alcançados da forma esperada. Assim, controle é mais que uma verificação. Indica também uma atividade positiva ou de restrição em relação aos objetivos previamente estabelecidos em termos de eficiência e eficácia.

Como uma força unificadora ou vinculativa, o controle é um fator de coordenação. No entanto, a fim de tornar-se uma força vinculativa, um sistema de controle precisa ter como alvo mais de um critério de eficiência. O elemento humano e suas expectativas também devem ser levados em consideração.

Coordenação. Qualquer atividade organizada requer que diferentes habilidades e atitudes sejam juntamente implementadas por meio de uma ação comum e harmonizadora para atingir a um objetivo comum. Isto é coordenação, ou seja, basicamente um processo de síntese. Na verdade, coordenação expressa a ideia de uma força centrípeta que faz com que vários componentes possam convergir rumo a uma meta desejada.

IV. Liderança como fator de energização

A coordenação é uma síntese que transforma os interesses e atitudes em uma força unificada e convergente. No entanto, a liderança é o fator de energização que torna possível essa síntese. É o princípio operativo que cria a atmosfera em que a organização atua, motivando as pessoas em toda a rede de administração. Resumindo, a liderança cria a atitude do subordinado, por meio da prática de princípios baseados no conhecimento da natureza humana.

Este estudo contém uma análise dos processos de controle e coordenação em uma situação administrativa específica. No entanto, esses processos foram analisados principalmente a partir do ponto de vista do modelo de liderança dominante na situação estudada. As limitações naturais do escopo deste trabalho impossibilitaram um ponto de vista mais abrangente.

É verdade que a liderança tem sido citada em níveis mais baixos ou mesmo em níveis operacionais típicos, ou seja, supervisão, porém a ênfase está nas atividades realizadas pelo chefe do Executivo e seu *staff* como o fator geral de energização. Em outras palavras, um certo modelo de liderança tornou-se o ponto de referência para o estudo.

Os parágrafos seguintes resumem as descobertas de cada uma das principais áreas de controle e coordenação.

a. *Integração administrativa*. A própria organização é o determinante básico no processo complexo de controle e coordenação. Na verdade, uma estrutura organizacional elaborada com base na funcionalização e integração torna mais factível o exercício de unificação e coordenação de forças. Em outras palavras, um plano organizacional sólido é um fator de liderança. Este estudo demonstrou que o chefe do Executivo da cidade de San Diego possui poderes administrativos amplos e claramente definidos. Ele é o principal responsável por uma administração adequada na maioria das questões municipais.

   No entanto, a integração administrativa do município não é ideal do ponto de vista gerencial. Algumas áreas tipicamente administrativas não estão sob a autoridade do chefe do Executivo e, em certos casos, as nomeações feitas por ele estão sujeitas à aprovação do Conselho, ou são complementadas por ela. A Seção II do Capítulo IV apresenta uma análise dessas limitações, sendo as seguintes as mais importantes: 1) O auditor municipal, embora responsável por uma atividade administrativa, é contratado pelo Conselho e sujeito ao seu controle. 2) Um comitê de funcionalismo público independente composto de três membros, nomeado pelo prefeito e confirmado pelo corpo Legislativo recomenda ao município todas as regras e alterações para o governo, supervisão e controle dos serviços classificados. Um diretor de pessoal contratado pelo Comitê de Funcionalismo Público executa as políticas. 3) A Comissão de Portos, responsável por importantes questões administrativas, é nomeada pelo prefeito e aprovada pelo Conselho. 4) O procurador municipal, principal assessor jurídico do município, é escolhido pelo povo.

b. *Staff*. O *staff* geral ou pessoal de nível gerencial é composto de um gerente da cidade adjunto, um assessor e analistas administrativos.

   São atribuídos autoridade e comando ao gerente adjunto da cidade. O assistente, de acordo com as especificações, é meramente alguém que coleta informações e prepara recomendações, porém, na verdade, sua tarefa também possui autoridade ou efeito executivo. Os analistas, subordinados ao chefe do Orçamento, são responsáveis pelos procedimentos orçamentários e pela análise gerencial.

   Os principais pontos a ressaltar com relação ao *staff* são que o *staff* pessoal desempenha funções de planejamento, informação, assessoria, de acordo com a Teoria Clássica, porém também controlam, coordenam e comandam.

   O chefe do Executivo delega poderes de tomada de decisão ao seu *staff* imediato e atua exclusivamente com base no princípio da exceção. Uma análise rápida de suas decisões pelo chefe do Executivo é significativa.

   O que acontece é simplesmente um processo de substituição de personalidade. A autoridade formal continua no alto da organização, porém a autoridade real é deliberadamente reduzida para o nível do *staff*.

   Deve-se observar também que esta autoridade delegada a várias pessoas é, em termos gerais, entendida e aceita pelas pessoas na organização – seja nas unidades auxiliares, seja nas linhas.

c. *Autoridade funcional*: O estudo de uma unidade operacional típica, o Departamento de Obras Públicas, demonstrou que a administração de San Diego utiliza o tipo funcional de organização em algumas áreas. O processo não é usado amplamente, mas os casos isolados são significativos.

Vale a pena observar a compreensão e aceitação expressas pelo diretor de Obras Públicas em relação ao seu diretor contábil. Este estudo enfatizou também o treinamento de futuros analistas e outros membros do *staff* nas unidades operacionais em questões de preparação e execução do orçamento. Isto é feito pelo *staff* do Gabinete de Gestão Administrativa. O tipo funcional de organização é significativo do ponto de vista de controle e coordenação.

d. *Abrangência do controle*. O processo de descentralização em nível executivo liberou o chefe do Executivo de grande parte da rotina administrativa. Isto permitiu que ele pudesse dedicar em torno de 70% de seu tempo a contatos com o Conselho e grupos externos.

e. *Comunicação.* É importante destacar que o administrador de San Diego valoriza muito um sistema de comunicação bem formulado. A comunicação não foi considerada a partir do ponto de vista da Engenharia, mas como um fator essencial para o moral, um dos mais importantes conceitos de toda a área de gestão. A comunicação é vista como um processo que permeia toda a organização, de cima para baixo, de baixo para cima e para os lados, tornando possível a participação.

Vários elementos da comunicação foram estudados: organogramas e manuais administrativos; instruções orais e escritas; relatórios, sistema de sugestões; técnica de conferência e comunicação informal.

Os organogramas são considerados como mecanismos úteis. Eles ajudam a visualizar a estrutura básica da organização, expressam percepções, esclarecem as relações formais e ajudam a corrigir erros na localização da autoridade e das responsabilidades. Os manuais sugerem também diversas vantagens teóricas. No entanto, observou-se que os organogramas e manuais não são muito respeitados em nível gerencial. Seu comentário foi que os organogramas não demonstram as relações informais. Além disto, eles ficam desatualizados rapidamente.

Um aspecto da informalidade em nível gerencial é a preponderância das instruções orais. Esta é uma forma mais eficaz de se formular e comunicar as decisões.

A elaboração de relatórios é uma das ferramentas mais elaboradas da administração na cidade de San Diego. O objetivo básico é assegurar um fluxo de informações eficaz e imediato, de baixo para cima e de cima para baixo. Isto possibilita o controle atualizado das operações, além de ser um excelente guia para ações futuras.

Vários tipos de relatórios são usados em cada departamento, no entanto, este estudo destacou apenas aqueles de implicações mais amplas, que foram identificados e analisados: 1) relatório de custos mensal e cumulativo; 2) relatório de receita mensal e cumulativa; 3) relatório mensal de condição das designações de verbas; 4) relatório de despesas e receita de equipamentos; 5) relatório de progressos; 6) relatório de programa de trabalho proposto; 7) desempenho cumulativo no trabalho; custos unitários e saldos trimestrais não utilizados; 8) comentários trimestrais sobre contas de custo; 9) relatório de variação das estimativas de custos de projetos; 10) relatório sobre variação das estimativas de projetos (*checklist*).

Já foi observado nesta pesquisa que o nível gerencial recomenda, encoraja e exige uma preparação cuidadosa de relatórios em nível departamental. Consequentemente, a preparação de relatórios é uma ferramenta eficaz da administração em nível departamental, particularmente no Departamento de Finanças e Obras Públicas. No entanto, parece que os relatórios não foram traduzidos em resumos significativos em nível executivo. Assim, eles não têm sido um instrumento eficaz de gestão nas mãos do chefe do Executivo.

Houve a tentativa de elaborar sistema de sugestões no Departamento de Obras Públicas, que também foi considerada por outros chefes de departamento, sem conclusões definitivas. A ideia parece bem aceita, porém não houve iniciativa a esse respeito.

A técnica de conferências é fortemente aceita e extensamente usada em nível departamental, porém em nível gerencial ficou claro que as reuniões ou conferências gerais tomam muito tempo e não trazem resultados positivos se não forem cuidadosamente planejadas em torno de assuntos importantes de interesse geral. Deve-se ter em mente que a equipe executiva mantém um contato próximo com os chefes dos departamentos em nível individual. Ocasionalmente, são feitas reuniões gerais da equipe.

A comunicação informal desempenha um papel importante na administração de San Diego, particularmente em nível executivo. Pressupõe-se que essa tarefa pode ser realizada de forma mais eficaz quando se evitam procedimentos por escrito e técnicas extremamente formais.

f. *Relações humanas*. Os princípios das relações humanas não são amplamente formalizados, porém são amplamente aceitos e constantemente observados na rotina administrativa. Basicamente, essa rotina demonstra um padrão de gestão democrático, onde obter o consentimento e a participação do funcionário é uma questão de vital importância. A eficiência não pode ser divorciada do moral da equipe. A comunicação de duas vias é o cerne de qualquer sistema que busque construir

um moral elevado. O padrão de liderança deve estar ciente das reações individuais e do grupo.

g. *Treinamento em supervisão.* O treinamento promete ser um dos mais efetivos meios de coordenação. Um programa de teste foi realizado no Departamento de Obras Públicas, com o envolvimento de 200 empregados em atividades de supervisão. Essas 200 pessoas supervisionam diretamente em torno de 85% da mão de obra disponível, das verbas e materiais do departamento. Isto demonstra o potencial, do ponto de vista de controle e coordenação, da instalação do programa total preparado para os cursos de treinamento. Um chefe de treinamento supervisiona a apresentação, porém cada fase foi desenvolvida junto com os comitês de supervisão. Existe um forte sentimento de participação.

h. *Análise gerencial.* Foi dada uma ênfase especial à análise, já que ela apresenta os fatos fundamentais para o desenvolvimento dos programas de trabalho e do processo de tomada de decisão. De forma mais específica, a atividade de análise gerencial preocupa-se principalmente com a avaliação dos objetivos operacionais; estudos da organização; estudos comparativos das práticas administrativas; custo benefício das máquinas e equipamentos; desenvolvimento de métodos de simplificação de trabalho; planejamento de *layout* de fábricas; análise de relatórios de desempenho e formas de controle; treinamento de futuros analistas em procedimentos orçamentais; treinamento da equipe operacional.

A análise gerencial em alto nível é realizada pelo antigo Gabinete do Orçamento, hoje denominado Gabinete de Gestão Administrativa.

Um dos aspectos fundamentais da administração municipal, em termos de eficácia da gestão e organização, é a iniciativa de tomar decisões objetivas. A mensuração do trabalho é de grande importância nesta iniciativa.

Os estudos de mensuração do trabalho estão direcionados para o processo orçamentário. Sua meta é estabelecer uma relação entre carga de trabalho (*output*) e *input*. *Input* pode ser expresso simplesmente em a) tempo de mão de obra utilizado, ou b) custos.

Na cidade de San Diego, uma ampla área de atividades agora é mensurada em termos de unidades de trabalho. Na verdade, um elaborado sistema de contabilidade de custos foi estabelecido, para fornecer o custo total do *input*, unidades de *output* e custo unitário.

Uma pesquisa intensiva e contínua tentou desenvolver processos indiretos de coleta e interpretação de fatos nessas áreas, que não podem ser mensurados em termos de resultados. O objetivo é estabelecer uma estrutura de referência objetiva onde se possa fazer uma análise objetiva de despesas, particularmente no que diz respeito a pessoal.

Um ponto importante a destacar com relação à administração de San Diego é a iniciativa para melhorar as técnicas de unidades de trabalho e a identificação de padrões objetivos. O Departamento de Obras Públicas merece crédito pelas conquistas nessa área de mensuração do trabalho.

Um modelo na mensuração do trabalho é um conceito relativo ao índice ótimo para o alcance de um resultado específico. Na verdade, a ideia de desempenho máximo está incluída nele. Isto significa que o difícil processo de padronização deve ser concluído antes que os índices sejam considerados definitivos. Em San Diego, a administração está bem ciente de que os padrões atuais são provisórios.

i. *Estimativas de despesas.* O processo de estimativa de despesas é um dos fatores básicos de controle e coordenação na administração de San Diego.

Este estudo concentrou-se especificamente no impacto da orçamentação baseada em resultados sobre toda a administração da cidade do ponto de vista de controle e coordenação. É fato conhecido que esse tipo de orçamentação dá uma ênfase especial aos programas ou projetos que serão realizados, ou seja, "no trabalho a ser feito ou nos serviços a serem prestados, e não nas coisas que serão adquiridas (serviços pessoais, suprimentos, equipamentos etc.)" (Comissão Hoover).

A ênfase nos programas mostra que a orçamentação possui funções, subfunções, atividades e subatividades ou operações. Esse processo de fracionalização resulta em um padrão onde o trabalho total é demonstrado em seus componentes ou programas. Esse padrão é um elemento valioso de análise.

Em San Diego, em torno de 90% de todo o trabalho do governo é analisado por atividades. Uma grande parte dessa área é suscetível a outras divisões (subatividades). Cada subatividade possui uma conta que demonstra o custo total da subatividade e as unidades de trabalho a serem desempenhadas. Obviamente os componentes de custo são os objetos tradicionais.

A importância do orçamento baseado em desempenho em termos de controle e coordenação não deriva apenas do fato de que as despesas são apresentadas por programas de trabalho. O orçamento baseado em resultado é acima de tudo um processo de descentralização e um elemento poderoso de participação. Na verdade, todos os níveis de liderança ou supervisão participam do processo de

preparação do orçamento. Espera-se que eles façam suas requisições em termos de programas de trabalho minuciosamente justificados que são revisados e ajustados pelo chefe do Executivo e seus analistas. Não é fácil identificar um elemento melhor de controle e coordenação remotos nas grandes organizações.

Outro comentário sobre o orçamento baseado em desempenho em San Diego é que o sistema de contabilidade de custos aplicado a uma área muito ampla trouxe uma mecanização elaborada dos procedimentos necessários. Dezoito máquinas IBM são utilizadas para o registro de custos.

j. *Administração de despesas*. O estudo dos processos de controle na área financeira começarou com uma ampla análise dos princípios de contabilidade, que, na verdade, são a chave desses processos. Diversos princípios foram brevemente considerados: centralização e abrangência das contas; dotações e distribuição; sistema de acumulação; livros razão e auditoria.

A análise das dotações e da distribuição em San Diego foi considerada com muito cuidado devido às suas amplas implicações como mecanismos de controle e coordenação. Uma fase importante é a revisão e ajuste dos programas de trabalho por chefes de departamento, depois que entra em vigor o decreto de dotações. O chefe do Executivo é responsável pela aprovação final dos cronogramas.

k. *Centralização de compras e armazenagem*. Este é também um fator de efetiva administração municipal em San Diego. O agente de compras faz todas as compras para o município e acredita-se firmemente que essa operação demonstra todas as vantagens apregoadas na literatura para esse tipo de organização.

l. *Centralização de serviços gerais*. Gestão real de propriedade, gestão de registros, controle de equipamentos, controle automotivo, serviços telefônicos e impressão e duplicação estão integrados em uma divisão que fica diretamente subordinada ao diretor adjunto de Finanças.

m. *Recrutamento positivo*. Um processo sólido de recrutamento é essencial para uma gestão efetiva. Em San Diego, o recrutamento baseia-se nos melhores princípios expressos na literatura.

n. *Classificação de cargos*. A área de administração de pessoal pode oferecer diversos elementos efetivos de controle e coordenação. O mais importante deles foi descrito do modo como é utilizado em San Diego.

A classificação de cargos é um fator valioso de controle e coordenação. Na verdade, ele expressa uma definição de responsabilidades, tarefas e funções que dá ao indivíduo um certo lugar e uma determinada função na organização.

San Diego adotou um plano de classificação que pode ser considerado flexível do ponto de vista administrativo. Em torno de 344 especificações de classe foram cuidadosamente estabelecidas, cobrindo 3324 cargos classificados e 45 não classificados. Todas as classes estão incorporadas em 14 amplos grupos funcionais.

o. *Plano de remuneração*. A padronização dos salários garante uma remuneração semelhante para trabalhos semelhantes, estabelecendo escalas que refletem os diversos graus de importância ou dificuldade das funções. Isto tem como resultado uma estrutura baseada em diferenciais de remuneração. Os padrões teóricos descritos na literatura são seguidos de perto em San Diego, onde foi estabelecido um plano de remuneração com base em estudos minuciosos.

p. *Avaliação de desempenho*. A classificação do desempenho existe em San Diego de acordo com procedimentos elaborados. Pressupõe-se o estabelecimento de índices de desempenho, servindo de base para promoções, demissões, treinamento, avaliação de testes, colocação, transferência e remanejamento.

No entanto, a avaliação do desempenho ainda não pode ser considerada como um meio eficaz de controle e coordenação em San Diego, tendo em vista ter sido recentemente instalada.

q. *Ação disciplinar*. Esta pesquisa não detectou um sistema formalizado de ação disciplinar em San Diego; isto continua sendo objeto de estudo. No entanto, existe uma ideia básica: a ação disciplinar deve ser o último estágio de um processo de reajuste do funcionário.

r. *Política como processo pluralístico*. Em San Diego, as políticas expressas nos níveis mais elevados são um processo cumulativo. Isto dá o tom geral ao padrão de liderança – um padrão democrático onde a participação é uma ideia fundamental. Em diversas situações, esse padrão é uma síntese de todos os elementos estudados até agora.

s. *Devolução de autoridade*. Todos os níveis participam do processo de formulação de políticas e também deve executar as políticas estabelecidas. Isso funciona por meio de um processo definitivo de descentralização das decisões operacionais. Em última análise, isto significa uma devolução de autoridade. A abordagem básica da gestão administrativa da cidade pode ser resumida da seguinte forma: delegação de autoridade e responsabilidade aos subordinados, com base em suas capacidades, experiência e grau de desenvolvimento. A delegação pode tornar-se quase ilimitada quando esses fatores estiverem bem desenvolvidos e demonstrados.

V. Estrutura de liderança

Obviamente, a característica marcante da cidade de San Diego é o padrão democrático de liderança estabelecido. Esse padrão é possível apenas se os princípios de responsabilidade, integridade e liderança forem difundidos em toda a organização. Essas características se desenvolvem como resultado de iniciativas conscientes e contínuas para alcançá-las.

Na cidade de San Diego, diversos fatores da administração contribuíram e continuam contribuindo para esse padrão democrático de liderança. Resumindo, é possível fazer um pouco mais do que simplesmente relacionar os fatores mais significativos.

I. Organização

a. Uma forma de organização bem integrada, embora não idealmente integrada.

b. Um *staff* executivo (assistentes e analistas) empoderado e com autoridade para tomar decisões.

II. Pessoal

a. Um recrutamento altamente seletivo.

b. Um sistema lógico de relações, baseado na definição do papel de cada um na organização, em termos de funções, tarefas, responsabilidades e pagamento.

III. Comunicação

a. Disseminação de conhecimento e um entendimento comum, resultantes da aceitação dos valores administrativos.

IV. Treinamento

a. Ênfase no treinamento focado em supervisão e em cursos de orientação.

V. Participação (a força mais importante no desenvolvimento do padrão de liderança exercido em San Diego).

a. Organização de cursos de treinamento ministrados por supervisores operacionais, em parceria com um especialista em treinamento.

b. Desenvolvimento de programas de trabalho como base das requisições orçamentárias pelos departamentos operacionais. Entre os departamentos, esta tarefa é mais descentralizada.

c. Ajuste desses programas de trabalho dentro dos atuais limites de dotações orçamentárias pelos departamentos operacionais. Eles estão sujeitos a revisão pelo gerente da cidade, porém ele aceita o ônus da prova em relação a quaisquer alterações.

d. Reuniões e conferências do *staff* para análises coletivas.

e. Índices ou padrões de desempenho trabalhados juntamente pelos oficiais de operações e pessoal do *staff*.

O resultado final de todos esses fatores é que a política, dentro dos limites estabelecidos pelo Legislativo, é determinada pela interação do pessoal de primeira linha, pessoal de linha inferior e do *staff*.

Após determinar coletivamente a política e as metas, um compromisso moral de atingi-las permeia toda a organização.

Deve-se observar que esse padrão de liderança não é inteiramente um padrão interno. Grande parte do tempo do chefe do Executivo é dedicado a contatos com a comunidade, para que sua liderança dentro da estrutura legislativa e seus comentários ao Legislativo possam refletir as opiniões de toda a comunidade.

Finalmente, deve-se acrescentar que a existência de um padrão democrático de liderança e do compromisso moral gerado por ele são fortes fatores motivadores, porém não garantem que a organização como um todo atinja essas metas. Sem uma liderança e um controle central, os melhores esforços individuais dos diversos segmentos da organização podem não conseguir atingir as metas da organização como um todo.

Na cidade de San Diego, o controle é altamente centralizado, em sua expressão máxima, no gabinete do chefe do Executivo e de seu *staff*. Esses gabinetes buscam averiguar continuamente:

a. *Eficácia*: se as iniciativas convergem de fato para as principais metas da organização (avaliação de objetivos operacionais).

b. *Entendimento dos conceitos básicos*: como os supervisores e funcionários entendem os conceitos básicos, como autoridade, delegação, relações entre os grupos etc. (estudos organizacionais).

c. *Práticas administrativas adequadas*: como essas práticas estão sendo executadas (análise de planos operacionais, instruções, operacionais, manuais de procedimentos, simplificação do trabalho, uso de equipamentos, planejamento de layout etc.).

d. *Eficiência*: se os índices de desempenho estão sendo atingidos (classificação de desempenho, mensuração do trabalho e padronização).

e. *Ênfase:* qual a importância relativa dos programas específicos, em termos de custos e rendimento (orçamentação baseada em orçamento).

f. *Accountability:* se as verbas, materiais, equipamentos, instalações etc., estão sendo gastos da forma mais adequada (princípios contábeis sólidos, livros razão, dotações e parcelas, auditorias e inspeções, compras e almoxarifados centralizados e serviços gerais centralizados).

VI. Hipóteses

Qualquer comunidade grande possui diversas estruturas e é hierarquicamente institucionalizada. À medida que ela se expande, os indivíduos se mesclam cada vez mais nas diversas hierarquias, estejam ou não conscientes desse fato.

O equilíbrio social é determinado pela resultante da interação das forças que se originam dessas várias estruturas. O governo, que é uma das estruturas, influencia todas as demais estruturas, criando as condições em que elas existem e interagem. Por sua vez, a estrutura governamental é influenciada por todas as demais.

Historicamente, desenvolver uma conscientização das forças dinâmicas dentro da comunidade tem sido uma função básica dos representantes eleitos comprometidos com a formulação de políticas governamentais. Hoje em dia, em uma comunidade grande e complexa, isto não é suficiente. Para o governo contribuir para o equilíbrio social, as pessoas dedicadas à execução de políticas também precisam de uma conscientização semelhante.

Essa conscientização administrativa existe no governo municipal de San Diego. Em última análise, observou-se que existe um alto grau de resposta da parte de todas as pessoas ligadas ao governo em relação aos interesses da comunidade.

Há aproximadamente 20 anos, a comunidade resolveu melhorar as condições do governo local. Trabalhando com grupos não governamentais, um movimento baseado principalmente na simples escolha de bons representantes criou novos valores e tornou possível a elogiada administração que existe hoje. Essa administração continua reconhecendo o poder dessas estruturas não governamentais e procurando interagir com elas a fim de assegurar um equilíbrio em toda a comunidade.

Internamente, o equilíbrio da administração municipal é ditado pela descentralização (padrão em que são formuladas as políticas e tomadas as decisões operacionais) e pela centralização (autoridade formal no topo da hierarquia por meio de controles). Em outras palavras, a devolução da autoridade para os níveis dos quais ela se originou é compensada pela devolução dos controles ao nível executivo, onde deve residir a responsabilidade final.

Obviamente, o desenvolvimento pessoal de cada indivíduo na organização é essencial a fim de manter o interesse e o equilíbrio externo nessas circunstâncias. A mensuração e a informação são os principais meios pelos quais é buscado esse desenvolvimento. Na administração da cidade de San Diego, o entendimento e a aceitação universais de um conjunto uniforme de valores demonstra o sucesso desse sistema.

A universalidade dos valores comuns deu um significado maior ao trabalho do *staff* e às técnicas de controle. O *staff*, usando o potencial de gerenciamento dos instrumentos fiscais (prestação de contas e orçamentação), tem sido de uma importância enorme para o estabelecimento do atual equilíbrio. Igualmente importante são as outras técnicas de controle, universalmente consideradas como instrumentos de aperfeiçoamento, e não como forças negativas. Essa atitude demonstra claramente o alto nível de desenvolvimento pessoal alcançado.

Concluindo, seis grandes hipóteses foram desenvolvidas como resultado do esforço de analisar o controle e a coordenação na administração de San Diego:

1. Um padrão democrático de liderança em administração deve se concentrar em a) o equilíbrio da estrutura governamental em relação a outras estruturas sociais; e b) o equilíbrio adequado dos diversos níveis dentro da área administrativa.

2. A eficácia de um tipo democrático de organização é uma questão de equilíbrio adequado entre tomada de decisão descentralizada e mecanismos de controle centralizados.

3. Para atingir eficácia no nível superior de uma grande organização, a informalidade precisa ser apoiada por um sistema elaborado e formalizado de controle que permeie toda a organização.

4. A coordenação não é uma ideia unidimensional. Ela possui em si mesma todos os ingredientes da fórmula gerencial. A coordenação é gestão em si mesma.

5. O controle será uma força de coordenação somente se for precedido pela aceitação geral de valores básicos.

6. Os meios ou instrumentos analisados neste estudo por si só não podem alcançar a coordenação. A coordenação só existe quando essas ferramentas são complementadas por uma atitude psicológica. A coordenação é um estado mental.

BIBLIOGRAFIA

A. Livros

ADKINS, Dorothy C. *et al. Construction and Analysis of Achievement Tests.* Washington, D.C.: Government Printing Office, 1947. 292 p.

ALFORD, L. P. e BANGE, J. R. *Production Handbook.* New York: The Ronald Press Co., 1948, 1414 p.

ALLPORT, Gordon W. *Personality*: A Psychological Interpretation. New York: Henry Holt and Company, 1937, 588 p.

ANDERSON, David R. *Practical Controllership.* Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 19476, 528 p.

ANDERSON, Harold H. e ANDERSON, G. M. L., editors. *An Introduction to Projective Techniques and other Devices for Understanding the Dynamics of Human Behavior.* New York: Prentice-Hall, Inc., 1951, 720 p.

ANDERSON, William e WEIDNER, E. W. *American City Government.* New York: Henry Holt and Company, 1950, 625 p.

_____. *State and Local Government in the United States.* New York: Henry Holt and Company, 1951, 744 p.

ANTHONY, Robert N. *Management Controls in Industrial Research Organizations.* Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1952, 537 p.

APPLEBY, Paul H. *Policy and Administration.* Alabama: University of Alabama Press, 1949, 173 p.

_____. *Big Democracy.* New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1945, 197 p.

ARNOLD, Thurman W. *The Symbols of Government.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1935, 278 p.

ARRUZZI, Adam. *Work Management: New Principles and Procedures.* New York: Columbia University Press, 1952, 290 p.

BAKER, Helen. *Employee Counseling.* Princeton. N. J.: Princeton University Press, 1944, 64 p.

BAKKE, E. Wight. *Organization and the Individual.* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1952, 55 p.

BARISH, Norman N. *Systems Analysis for Effective Administration.* New York: Funk and Wagnalls Company, 1951, 316 p.

BARNARD, Chester J. *The Functions of the Executive.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1953, 334 p.

BARNES, Ralph M. *Motion and Times Study.* New York: John Wiley and Sons, Inc., 1949, 559 p.

BEAUMONT, Henry. *The Psychology of Personnel.* New York: Longmans, Green and Company, 1945, 306 p.

BECKMAN, R. O. *How to Train Supervisors.* New York: Harper and Brothers, 1952, 333 p.

BENDER, James F. *Technique of Executive Leadership.* New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1950, 891 p.

BENGE, Eugene; BURK, S. L. e HAY, H. N. *Manual of Job Evaluation.* New York, Harper and Brothers, 1941, p. 198 p.

BINGHAM, Alfred M. *The Techniques of Democracy.* New York: Duell, Sloan and Pearce, Inc., 1942, 314 p.

BOLLENS, John C. *Appointed Executive Local Government. The California Experience.* Los Angeles: Aldine Company, 1952, 233 p.

BOWER, Marvin, editor. *The Development of Executive Leadership.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1949, 130 p.

BRADSHAW, Thorton F. e HULL, Charles C. Controllership in Modern Management. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1949, 241 p.

BRESFORD, E. C. *A Modern Approach to Budgetary Control*, Section 7, Book 2. New York: Funk and Wagnalls, 1948, 59 p.

BRINK, Victor Z. *Managerial Control Through Internal Auditing.* Chicago: LaSalle Extension University, 1943, 59 p.

BROADED, Charley H. *Essentials of Management for Supervisors.* New York: Hibbert Printing Company, 1945, 308 p.

BROWN, Alvin. Organization: *A Formulation of Principle.* New York: Hibbert Printing Company, 1945, 308 p.

BROWNLOW, Louis. *The President and the Presidency.* Chicago: Public Administration Service, 1949, 137 p.

BUCK, Arthur Eugene, *Municipal Finance.* New York: The Macmillan Company, 1926, 562 p.

_____. *Public Budgeting.* New York: Harper and Brothers, 1929, 612 p.

_____. *The Budget in Governments of Today.* New York: The Macmillan Co., 1934, 349 p.

BURTT, H. E. *Principles of Employment Psychology.* New York: Harper and Brothers, 1949, 540 p.

CALHOON, Richard P. *Problems in Personnel Administration.* New York: Harper and Brothers, 1949, 540 p.

CAMERON, M. A. *Principles of Management.* London: G.G. Harrap and Company, Ltd., 1948, 51 p.

CHANE, George W. *Motion and Time Study.* New York: Harper and Brothers, 1942, 88 p.

CHARLESWORTH, James C. *Governmental Administration.* New York: Harper and Brothers, 1951, 713 p.

CHASE, Stuart. *The Proper Study of Mankind, An Inquiry into the Science of Human Relations.* New York: Harper and Brothers, 1948, 311 p.

CLEETON, Glen V. e MASON, Charles W. *Executive Ability: Its Discovery and Development.* Yellow Springs, Ohio: Antioch Press, 1946, 540 p.

COOPER, Alfred M. *How to Surprise People.* New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1952, 154 p.

DALE, Ernest. *Planning and Developing the Company Organization Structure.* New York: American Management Association, 1952, 232 p.

DAVIS, Ralph Currier. *The Fundamentals of Top Management.* New York: Harper and Brothers, 1951, 825 p.

DEAN, Joel. *Capital Budgeting.* New York: Columbia University Press, 1951, 174 p.

DIMOCK, Marshall E. *Free Enterprise and the Administrative State.* Alabama: University of Alabama Press, 1951, 179 p.

_____. *Modern Politics and Administration.* New York: American Book Company,1937, 440 p.

_____. *The Executive in Action.* New York: Harper and Brothers, 1945, 276 p.

_____ e DIMOCK, Gladys. *Public Administration.* New York: Rinehart and Company, 1953, 531 p.

EITEMAN, Wilford J. *Graphic Budgets.* Ann Arbor: The Master's Press, 1949, 107 p.

ENSLEY, Grover W. *The Role of Budgeting in Government.* New York: The Tax Foundation Inc., 1941, 28 p.

FESLER, James W. *Area and Administration.* Alabama: University of Alabama Press, 1949, 153 p.

FESTINGER, Leon e KELLY, Harold H. Changing Attitudes Through Social Contact. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1952, 83 p.

FISH, Lounsbury S. *Organization Controls and Executive Compensation.* General Management Series N. 142; New York: American Management Association, 1948, 180 p.

FORBES, Russell. *Governmental Purchasing.* New York: Harper and Brothers, 1929, 370 p.

GAUS, John Merriman. *Reflections on Public Administration.* Alabama: University of Alabama Press, 1947, 153 p.

_____ , WHITE, Leonard D. e DIMOCK, Marshall E. *The Frontiers of Public Administration.* Chicago: University of Chicago Press, 1936, 146 p.

GLASER, Comstock. *Administrative Procedure.* Washington, D.C.: American Council on Public Affairs, 1941, 207 p.

GLOVER, John G. *Business Operational Research and Reports.* New York: American Book Company, 1949, 299 p.

_____ e MAZE, Coleman L. *Managerial Control.* New York: The Ronald Press Co., 1937, 574 p.

GOULDNER, Alvin W. editor. *Studies in Leadership: Leadership and Democratic Action.* New York: Harper and Brothers, 1950, 736 p.

GRAVES, W. Brook. *Public Administration in a Democratic Society.* Boston: D.C. Health and Company, 1950, 759 p.

GROVES, Harold. Financing Government. New York: Henry Holt and Company, 1950, 645 p.

GULICK, Luther e URWICK, L. *Papers on the Science of Administration.* New York: Institute of Public Administration, 1937, 195 p.

HALL, George L. *The Management Guide.* San Francisco: Standard Oil Co. of California, 1948.

HALSEY, George D. *Supervising People.* New York: Harper and Brothers, 1946, 233 p.

_____. *Training Employees.* New York: Harper and Brothers, 1949, 263 p.

HEMPEL, Edward H. *Top Management Planning.* New York: Harper & Row, 1945.

HERMZAN, Irvin A. *Office Methods Systems and Procedures.* New York: Tem Ronald Press Company, 1950. 539 p.

HERON, Alexander R. *Sharing Information with Employees.* Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 1942, 204 p.

HEYEL, Carl e WIRREN, A. R. *Practical Management Research.* New York: McGraw- Hill Book Company, Inc., 1945. 222 p.

HOLDEN, Paul E., FISH, Lounsbury S. e SMITH, Herbert L. *Top Management Organization and Control.* Palo Alto, California: Stanford University Press, 1948. 257 p.

HOLMES, Arthur W. *Auditing: Principles and Procedures.* Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1945. 651 p.

HOMANS, George C. *The Human Group.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1950, 484 p.

HOOPER, Frederick C. *Management Survey: The Significance of Management in the Modern Community.* London: Sir Isaac Pitman and Sons, 1948, 178 p.

HYNEMAN, Charles S. *Bureaucracy in a Democracy.* New York: Harper and Brothers, 1950, 586 p.

JACKSON, Hugh J. *The Comptroller: His Functions and Organization.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948, 97 p.

JOHNSON, E. M. *Manual for Municipal Budgeting.* University of Mississippi, Bureau of Public Administration, 1949, Vol. 7, 22 p.

JURAN, Joseph M. *Management of Inspection and Quality Control.* New York: Harper and Brothers, 1945, 233 p.

KAHN, R. e KATZ, D. *Leadership Practices in Relation to Productivity and Morale.* Ann Arbor, Michigan: University of Michigan, Institute for Social Research, 1952, 26 p.

KATZ, Daniel, MACCOBY, Nathan, GURIN, Gerald e FLOOR, Lucretia G. *Productivity, Supervision and Morale Among Railroad Workers.* Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1952, 61 p.

KNEIER, Charles M. e FOX, Guy. *Reading in Municipal Government and Administration.* New York: Rinehart and Company, Inc., 1953, 486 p.

LEARNED, Edmund P., ULRICH, David N. e BOOZ, Donald R**.** *Executive Action.* Boston: Harvard University, 1951, 218 p.

LEPAWSKY, Albert. *Administration. The Art and Science of Organization and Management.* New York: Alfred A. Knopf, 1949, 690 p.

LILIENTHAL, David E. *T. V. A.: Democracy on the March.* New York: Harper and Brothers, 1944, 248 p.

LYTLE, Charles Walter. *Job Evaluation Methods.* New York: The Ronald Press Company, 1946, 329 p.

MACDONALD, Austin F. *American City Government and Administration.* New York: Thomas Y. Crowell Company, 1951, 699 p.

MACDONALD, John H. *Controllership*: its Functions and Techniques. New York: Controllers Institute of America, 1940, 134 p.

_____. *Practical Budget Procedure.* New York: Prentice-Hall, Inc., 1939, 326 p.

MACE, Myles L. *The Growth and Development of Executives.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950. 200 p.

MARTINDELL, Jackson. *The Scientific Appraisal of Management.* Harper and Brothers, 1950, 300 p.

MARX, Fritz M. *Elements of Public Administration.* New York: Prentice-Hall, Inc., 1946, 637 p.

MCCORKEL, Stuart A. *American Municipal Government and Administration.* Boston, D.C.: Heath and Company, 1948, 630 p.

METCALF, Henry C. e URWICK, L. *Dynamic Administration. The Collected Papers of Mary Parker Follet.* New York: Harper and Brothers, 1940, 320 p.

MIKESELL, Rufus Merrill. *Governmental Accounting.* Chicago: Richard D. Irwin, Inc., 1951, 725 p.

MOONEY, James D. e REILEY, Alan C. *The Principles of Organization.* New York: Harper and Brothers, 1939, 223 p.

MOSHER, Frederick C. *Program Budgeting: Theory and Practice.* Chicago: Public Administration Service, 1954, 258 p.

MOSHER, William E., KINGSLEY, J. D. e STAHL, O. G. *Public Personnel Administration.* New York: Harper and Brothers, Publishers, 1950, 652 p.

NEWMAN, William H. *Administrative Action. The Techniques of Organization and Management.* New York: Prentice-Hall, Inc., 1951, 483 p.

NIGRO, Felix, editor. *Public Administration Readings and Documents.* New York: Rinehart and Company, 1951, 493 p.

PFIFFNER, John M. e LANE, S. Owen. *A Manual for Administrative Analysis.* Dubuque: Wm. C. Brown Company, 1951, 81 p.

PFIFFNER, John M. Municipal Administration. New York: The Ronald Press Company, 1940, 582 p.

_____. *Research Methods in Public Administration.* New York: The Ronald Press Company, 1940, 447 p.

_____. *The Supervision of Personnel:* Human Relations in the Management of Men. New York: Prentice-Hall, Inc., 1951, 454 p.

_____ e PRESTHUS, R. Vance. *Public Administration.* New York: The Ronald Press Company, 1953, 626 p.

PIGORS, Paul J. W. e MYERS, Charles A., editors. *Readings in Personnel Administration.* New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1952, 483 p.

RATHE, Alex W. *How to Set Up Management Controls.* New York; Funk and Wagnalls Co., 1948, 93 p.

RAUTENSTRAUCH, Walter e VILLERS, Raymond, *Budgetary Control.* New York: Funk and Wagnalls Company, 1950, 301 p.

REDFIELD, Charles E. *Communication in Management.* Chicago: The University of Chicago Press, 1953, 290 p.

REINING, Henry Jr. *Cases of Public Personnel Administration.* Dubuque, Iowa: William C. Brown Company, 1949, 132 p.

RIDLEY, Clarence E. e SIMON, Herbert A. *Measuring Municipal Activities.* Chicago: International City Managers' Association, 1938, 75 p.

ROETHLISBERGER, F. J. *Management and Morale.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1941, 194 p.

_____ e DICKSON, William J. *Management and the Worker.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1939, 615 p.

ROSE, T. G. *Higher Control in Management.* Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd., 1947, 279 p.

ROWLAND, Floyd H. e HARR, William H. *Budgeting for Management Control.* New York: Harper and Brothers, 1945, 378 pl.

SCHELL, Erwin Haskell. *Techniques of Administration.* New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951, 363 p.

_____. *The Technique of Executive Control.* New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1946, 270 p.

SCHULZ, Ernst Bernhard. *American City Government:* its Machinery and Process. New York: Stackpole and Heck, 1949, 554 p.

SECKLER, Hudson Catheryn. *Processes of Organization and Management.* Washington, D.C.: The American University Press, 1951, 296 p.

SHERWOOD, Frank, editor. *Studies in Government Finance Administration.* Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration. 97 p.

_____. The Management Approach to Budgeting. Los Angeles: University of Southern California, School of Public Administration, mimeo., 1954, 72 p.

SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior.* New York: The Macmillan Company, 1951, 259 p.

_____. SMITHBURG, Donald W. e THOMPSON, Victor A. *Public Administration.* New York: Alfred A. Knopf, 1950, 600 p.

SMITH, Harold D. *The Management of Your Government.* New York: McGraw Hill Book Company, Inc., 1945. 179 p.

STEIN, Harold, editor. *Public Administration and Policy Development:* A Case Book. New York: Harcourt, Brace and Company, 1952, 860 p.

STONE, Harold A., PRICE, Don K. e STONE, Kathryn H. *City Manager Government in Nine Cities.* Chicago: Public Administration Service, 1940, 544 p.

STRICKER, Albert Henry. *Seven Steps Towards Simplified Office Procedures.* New York: McGraw Hill Book Company, Inc., 1943. 150 p.

SUNDELSON, Jacob Wilner. *Budgetary Methods in National and State Governments.* New York State Tax Commission, Special Report N. 14. Albany, New York: J. B. Lyon Company, 1938. 640 p.

TEAD, Ordway. *Democratic Management.* New York: Association Press, 1945, 78 p.

_____. *The Art of Administration.* New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1951, 223 p.

TERRY, George R. *Office Management and Control.* Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1953. 725 p.

THURSTON, John B. *Coordinating and Controlling Operations.* New York: Funk and Wagnalls Co., 1948, 74 p.

TILLER, Carl W. *Governmental Cost Accounting.* Chicago: Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada, 1940, 78 p.

TORPEY, William G. *Public Personnel Management.* New York: D. Van Nostrand Company, Inc., 1953, 431 p.

URWICK, L. *The Elements of Administration.* London: Sir Isaac Pitman and Sons, Ltd., 1947, 132 p.

WALDO, Dwight, editor. *Ideas and Issues in Public Administration: A Book of Readings.* New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1953, 462 p.

WALKER, Mabel L. *Municipal Expenditures.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1930, 198 p.

WHITE, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration.* New York: The Macmillan Company, 1952. 612 p.

WILLOUGHBY, W. F. *Principles of Public Administration.* Washington: The Brookings Institution, 1927, 720 p.

WIREN, A. R. e HEYEL, Carl. *Practical Management Research.* New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1945, 222 p.

ZINCK, Clem. *Controls for Coordinating Factory Operations.* New York; Funk and Wagnalls Co., 1948, 53 p.

B. Artigos em periódicos

ABERLY, Harold E. "For Better Public Relations Use a Performance Budget", *Nation's Schools,* Feb. 1951, pp. 37-39.

AMERICAN INSTITUTE OF MANAGEMENT, "Management Audits Simplified", *The Corporate Director,* Dec. 1951, pp. 1-6.

ANDERSON, David R. "The Accounting Executive and Control Through Cooperative Effort", *NACA Bulletin*, Jun. 1949, pp. 1163-1174.

BARISH, Norman H. "Graphic Control Reporting", *The Controller*, Jun. 1952, pp. 270-81.

BENGE, Eugene J. "A Management Effectiveness Index", *Advanced Management,* Aug. 1951, pp. 12-15.

BRIGHTON, Gerald R. "Application of Cost Accounting to Budgeting", *Municipal Finance,* 22: 123-28, Feb. 1950.

BRINK, Victor Z. "How Internal Auditing Can Assist Management in Maintaining Better Controls", *Internal Auditor,* Dec. 1951, pp. 23-33.

BROWN, Hugh H. "Government by Numbers", *Tax Digest,* 29: 294-96, 320-21, Sep. 1951.

CADMUS, Bradford. "Management Control Through the Medium of Reports", *NACA Bulletin*, Jul. 1945, pp. 1003-1015.

CARLSON, Ernest A. "Technique for Effective Reporting to Management", *NACA Bulletin*, Feb. 1952, pp. 679-694.

COPE, Orin K. "Cost Controls for Office Operation", *Municipal Finance*, Feb. 1950, pp. 117-122.

_____. "The Performance Budget", *Tax Digest*, Dec. 1952, pp. 419-22.

CRESAP, Mark W. Jr. "Long Term Planning", *Advanced Management*, Jan. 1953, pp. 34-36.

DIVINE, William R. e SHERMAN, Harvey. "A Technique for Controlling Quality", *Public Administration Review*, spring, 1948, pp. 110-13.

DONAHO, John A. "The Performance Budget", *Municipal Finance*, Feb. 1950, p 103-106.

DRUCKER, Peter F. "Management Must Manage", *Harvard Business Review*, Mar. 1950, pp. 80-86.

EMMRICH, Herbert *et al.* "Symposium on Budget Theory", *Public Administration Review,* fall, 1950, pp. 20-31.

FISHER, Virginia L. "Conference Training in Federal Budgeting", *Public Administration Review*, fall, 1949, pp. 265-71.

FISKE, Wyman P. "Self-Audit of Organization Planning and Control", *The Management Review*, May 1949, pp. 249-51.

FITZMAURICE, E. F. "The Essence of Control", *The Controller*, Nov. 1950, pp. 493-96.

GLOVER, John G. "Management Policy", *Advanced Management*, Mar. 1953, pp. 24-27.

HERRMAN, Cyril C. e MAGEE, John F. "Operations Research for Management", *Harvard Business Review*, Jul-Aug. 1953, pp. 100-112.

KEY, V. O. "The Lack of Budgetary Theory", *American Political Science Review,* Dec. 1940, pp. 1137-1144.

KOENIG, Carl J. "Control During Action", *Advanced Management*, Jun. 1951, pp. 9-11.

KOHLER, E. L. "Accounting as a Management Control", *Municipal Finance*, 21: 3-11, Aug. 1948.

KUSIK, John E. "Financial Planning and Control: A System of Four Levees", *The Controller*, Jun. 1953, pp. 267-69.

LAWTON, Frederick J. "Legislative-Executive Relationships in Budgeting Viewed by the Executive", *Public Administrative Review*, 13: 169-76, summer, 1953.

LEASK, Samuel Jr. "Performance Budgeting in Los Angeles", *Tax Digest*, 31: 52-53, 70-71, Feb. 1953.

LEWIS, Verne B. "Towards a Theory of Budgeting", *Public Administration Review*, winter, 1952, pp. 42-54.

LOGAN, J. W. e DONAHO, J. A. "The Performance Budget and Legislative Review", *State Government*, Jul. 1953, pp. 185-87.

MACGOWAN, T. G. "Modern Tools for Better Management", *Modern Industry*, Oct. 1953, pp. 135-46.

MARTINDELL, Jackson. "How to Appraise Management", *The Corporate Director*, Jan. 1951, pp. 1-12.

MOSHER, Frederick C. "The Executive Budget, Empire State Style", *Public Administration Review*, 12: 73-84, spring, 1952.

NOWAK, Edward J. "Work Units: The Core of Cost Accounting", *Municipal Finance,* 22: 48-50, Aug, 1949.

PERKINS, J. A. "Preparation of the Local Budget", *American Political Science Review*, Oct. 1946, pp. 949-58.

ROBERTS, Samuel M. "Design and Printing of Record Forms", *Public Management,* Apr. 1953, pp. 85-86.

_____. "Management Analysis and Evaluation", *Public Management*, 31: 314-17, Dec. 1949.

_____. "Trend Toward Performance Budgeting", *Public Management*, Oct. 1952, pp. 223-26.

ROSECRANZ, Allen. "Budget Use of Workload Data", *Tax Digest*, 31: 296-98, 308-09, Sep. 1953.

ROUSE, Roderick L. "Costing for Municipalities – A Field for Development", *NACA Bulletin,* Apr. 1954, pp. 1014-1025.

SCHUBERT, Glendon A. Jr. e MCINTYRE, Donald F. "Preparing the Michigan State Budget", *Public Administration Review*, 13: 237-46, fall, 1953.

SECKLER-HUDSON, Catheryn. "Performance Budgeting in Government", Advanced Management, 18: 5-9, 30-32, Mar. 1953.

SHERWOOD, Frank P. "Some Non-Cost Accounting Approaches to Performance Budgeting", *Public Management*, 36: 9-12, Jan. 1954.

SMITH, Mason. "Better Organization – What the Accountant Can Do", *NACA Bulletin*, May 1953, pp. 1143-1150.

SMITH, L. W. "An Introduction to Statistical Cost Control,", *NACA Bulletin*, Dec. 1952, pp. 509-15.

STEER, W. S. "Measuring the Public Services", *Public Administration*, winter, 1952, pp. 315-20.

SYKES, Winston. "Performance Budgeting in Municipal Government", *NACA Bulletin*, 33: 475-85, Dec. 1951.

TEHNER, Irving. "Justifying Budget Requests", *Public Management*, 28: 297-99, Oct. 1946.

VANDERMEULEN, Alice J. "Guideposts for Measuring the Efficiency of Governmental Expenditures", *Public Administration Review*, 10: 7-12, winter, 1950.

WILMOTT, John F. "Work Programming and Municipal Budgets", *Public Management*, 27: 264-67, Sep. 1945.

_____. "How to Install a Budget System", *Public Management,* 35: 74-77, Apr. 1953.

C. Publicações de organizações profissionais

American Management Association. Personnel Series N. 134, *Maintaining Two-Way Communication*. New York: American Management Association, 1950, 42 p.

_____. *Reports to Top Management for Effective Planning and Control.* New York: American Management Association, 1953, 117 p.

Civil Service Assembly of the United States and Canada. *Employee Training in the Public Service*. Chicago: Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941, 404 p.

_____. *Position Classification in the Public Service*. Chicago: Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941, 404 p.

Institute for Training in Municipal Administration, *Municipal Finance Administration*, Chicago: The International City Managers' Association, 1950, 491 p.

_____. *Municipal Personnel Administration*. Chicago: The International City Managers' Association, 1950, 435 p.

_____. *Municipal Public Works Administration*. Chicago: The International City Managers' Association, 1950, 458 p.

_____. *The Technique of Municipal Administration*. Chicago: The International City Mangers' Association, 1953, 601 p. Municipal Finance Officers Association of the US and Canada, *Municipal Accounting and Auditing*. Chicago: Municipal Finance Officers Association of the US and Canada, 1951, 250 p.

_____. *Municipal Budget Procedure and Budgetary Accounting*. Chicago: Kingsport Press Inc., 1942. 100 p.

National Municipal League, *Model City Charter*. New York: National Municipal League, 1951, 141 p.

Public Administration Service. *The Work Unit in Federal Administration*. Chicago: Public Administration Service, 1937, 46 p.

_____. *Work Simplification, as Exemplified by the Work Simplification Program of the US Bureau of the Budget*. Chicago: R.R. Donnelley Sons Company, 1951, 49 p.

D. Panfletos

BRANSCOMB, Marjorie S. A Decade of Improvement in Public Finance Reporting: Guides and Techniques for Improving Reporting: Guides and Techniques for Improving Reporting. Chicago: R. R. Donnelley Sons, Company, 1951, 49 p.

BUCK, Arthur Eugene. Budgeting for Small Cities. New York: Municipal Administration Service, Publication N. 23, 21 p.

Governmental Research Association. Toward Better Budgeting. Detroit: Governmental Research Association, 1941, 36 p.

HERSEY, Rexford. Individualized Executive Selection, Training and Follow-up. New York: American Management Association, 1945, 23 p.

LOWE, Frank A., COPE, Orin K. e CUNNINGHAM, Joseph M. Performance Budgeting and Unit Cost Accounting for Governmental Units. Chicago: Municipal Finance Officers' Association, 1954, 20 p.

MARX, Fritz Morstein. The President and His Staff Services. Publication N. 98, Chicago: Public Administration Service, 1947, 26 p.

RICE, James O. e DOOHER, M. J. The Management Leader's Manual for Operating Executives, Supervisors and Foremen. New York: American Management Association, 1947, 22 p.

STONE, Donald C. Model Financial and Departmental Report Forms for Municipalities. Chicago: International City Managers' Association, 1933, 21 p.

TERHUNE, George. An Administrative Case Study of Performance Budgeting in the City of Los Angeles, California. Chicago: Municipal Finance Officers' Association, 1954, 32 p.

THURSTON, John B. Company Development and Top Management Control. General Management Series N. 134. New York: American Management Association, 1945, 23 p.

E. Publicações governamentais

City of Los Angeles. *Proposed Budget for the Fiscal Year 1954-1955*. Los Angeles: 1954, 297 p.

_____. *Proposed Budget for the Fiscal Year 1952-1953.* Los Angeles: 1952, 209 p.

City of New York Mayor's Committee on Management Survey. *Modern Management for the City of New York*, 2 vols. New York: The Tabard Press Corporation, 1952, 1176 p.

City of Richmond. Virginia. *Budget, Fiscal Year 1952-1953*, Richmond: 1952, 468 p.

City of San Diego. *Proposed Budget for the fiscal year 1954-55***,** San Diego: 1954. 258 p.

_____. *The City of San Diego Annual Budget for 1953-54*, Adopted by Municipal Council, 2 Jul. 1953. San Diego, 244 p.

_____. *Charter of the City of San Diego*, 1931. 151 p.

_____. Office of the Budget, *Administrative Trainee Program*, mimeo., 1953, 5 p.

_____. *Criteria and Standards for Budgeting Community Center and Playground Recreation Activities for the City of San Diego*, San Diego**,** Jun. 1952, mimeo., 29 p.

_____. *Preparation Departmental Budget Requests for Fiscal Year 1953, 1954, Manual of Instructions.* San Diego: Jan. 1954, mimeo. 14 p.

United Nations. *Budgetary Structure and Classification of Government Accounts.* New York: United Nations Department of Economic Affairs, 1951, 100 p.

United States. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Personnel Management, A Report to the Congress*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1949, 59 p.

_____. Budgeting and Accounting, *A Report to the Congress*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949, 101 p.

_____. Concluding Report, *A Report to the Congress***.** Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949, 132 p.

United States. Executive Office of the President, Bureau of the Budget, *A Work Measurement System.* Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1950, 44 p.

_____. *Outlines for the Trainer in the Conduct of Work Simplification Training Sessions*. Washington, DC: US Government Printing Office, 1952, 91 p.

_____. *Process Charting*. Washington, DC: US Government Printing Office, 1945, 20 p.

_____. *Production Planning and Control in Office Operations, Management Bulletin*, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1948, 49 p.

_____. *Techniques for the Development of a Work Measurement System.* Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1950, 65 p.

_____. *Work Measurement in Performance Budgeting and Management Improvement.* Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1950, 30 p.

United States. Task Force Report on Fiscal, Budgeting and Accounting Activities. *A Report Prepared for the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government.* Washington, D.C.: US Government Printing Office, Jan. 1949, 110 p.

BLOCO IV – ANOTAÇÕES SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA DE MINAS GERAIS (1985)*

Capítulo I – Introdução 408

Capítulo II – Organização e administração 409

Seção I – Associação de esforços e objetivo comum 409

Seção II – Sínteses de doutrina 410

Seção III – Reorganização, reforma, modernização, desburocratização 433

Seção IV – Estratégia de reforma 436

Capítulo III – Movimentos de reforma 440

Seção I – Reforma Administrativa federal 440

Seção II – A Reforma em Minas Gerais 445

* CARVALHO, Paulo Neves de. *Anotações sobre a Reforma Administrativa de Minas Gerais*. 194 f. Texto inédito, datilografado, 1985.

Conteúdo e especificidades:

O texto é uma versão preliminar sobre a reforma administrativa do estado de Minas Gerais que faz parte do caderno de anotações pessoais do professor Paulo Neves de Carvalho. A fotocópia do caderno está nos arquivos digitais da Fundação João Pinheiro (FJP) e o original não foi localizado. A intenção do professor foi identificar os parâmetros que balizaram a mudança na organização, reforma e modernização do estado de Minas Gerais entre 1961 e 1985. O documento foi datilografado, provavelmente, no ano de 1985. Corrobora essa afirmação o fato de o autor ter atribuído à Fundação João Pinheiro "dezesseis anos de existência", tendo esta instituição sido criada em 1969.

Sendo um trabalho preliminar, surgem ao longo dos escritos diversas rasuras e interrogações, o que sugere que ele pretendia fazer acréscimos ou correções posteriores. Nesta versão, as interrogações que indicam que determinado trecho seria reescrito ou completado foram destacadas em notas de rodapé e as rasuras feitas pelo professor foram suprimidas. É provável que Paulo Neves de Carvalho tenha feito diversas revisões nesta obra. Cinco páginas avulsas que aparecem no caderno fora de ordem e com outra sequência numérica confirmam essa afirmação. Os conteúdos presentes nas páginas avulsas foram aprofundados ou aparecem de forma idêntica na atual edição, por isso, não foram reproduzidos. As referências bibliográficas utilizadas aparecem ao longo do texto e foram mantidas.

Capítulo I – Introdução

01. Nestas anotações, pretende-se, basicamente, identificar os parâmetros que, nos últimos vinte e cinco anos, tenham balizado as tentativas de mudança na Administração Pública de Minas Gerais, a título de reorganização, reforma, modernização ou desburocratização.

Tais tentativas de mudança estiveram sempre e inevitavelmente atreladas aos movimentos de reforma, no plano federal; inspiraram-se neles e, essencialmente, reproduziram-lhes a sustentação doutrinária e as próprias diretrizes.

Nenhum dos estados-membros de nossa Federação escaparia, por conhecidas razões de ordem histórica e política, a esta fidelidade, sem prejuízo do que obviamente distingue, um do outro, os dois planos, o federal e estadual, fruto, antes de mais nada, da maior abrangência e complexidade da ação administrativa que se instala em um deles.

Por isto mesmo, a análise dos problemas de que se vai cogitar haverá de confrontar, entre si, os esforços de reforma empreendidos no plano federal e estadual; de outro modo, a visão estaria comprometida[426].

02. Cumprido este roteiro, dar-se-á espaço, à guisa de conclusão, a recomendações que se supõe devam ser submetidas a debate, tão amplo e aprofundado quanto possível, para a formulação da estratégia de reforma e modernização administrativa, em Minas Gerais.

A este respeito, permanecemos aprisionados ao estágio preliminar das definições ou conceitos. Estamos, ainda, na estaca zero ou muito perto disto.

03. Por imperativo metodológico, a cogitação do objeto central desta exposição deve ser precedida de sucinta exposição das ideias predominantes, no estágio atual da teoria de organização e administração.

---

426 N.E.: Há no manuscrito original um ponto de interrogação ao lado deste trecho, o que pode indicar, talvez, uma incerteza do autor em relação ao conteúdo ou à redação propriamente dita.

Não pode dispensar-se a remissão; ela se limitará, no entanto, ao essencial, ao que baste à correta compreensão do objeto de que se cogita e de seu alcance.

Com efeito, não há lugar, aqui, para a divagação ao estilo acadêmico, ou a propósito de descer à intimidade das controvérsias ainda não resolvidas, em matéria dos fenômenos de organização e administração.

A premissa, inevitável, é a de que tais fenômenos se podem ter como sujeitos a um corpo de diretrizes ou princípios geralmente aceitos na doutrina, com a inarredável consequência de que, à margem deles, ignorando-os ou os subestimando, movimento reformista não se pode consistentemente instalar, na Administração Pública.

Daí o Capítulo II, no qual a organização se examina sob ângulos relevantes, resumidamente expostos: entre eles, o caráter científico da atividade de organizar; a importância da pesquisa; a organização como sistema e sua relação com o direito[427].

No capítulo II, cogita-se de conceituar a reorganização, a reforma, a modernização e a desburocratização, para o indispensável balizamento do tema central, vinculadamente ao de que se tenha cogitado, no capítulo anterior.

Preparado deste modo o esquema principal de referências, dar-se-á lugar ao exame dos movimentos reformistas, no plano federal e em Minas Gerais, aqui reduzidos à informação mais importante[428].

No fecho das anotações, observações serão arroladas, à guisa de conclusões.

Capítulo II – Organização e administração

Seção I – Associação de esforços e objetivo comum

04. Associação de esforços humanos para a consecução de objetivos comuns é, sabidamente, fenômeno que remonta à própria origem do homem.

O que não é antigo são as tentativas de interpretar essa associação, conhecê-la na intimidade, para sujeitá-la a princípios e técnicas que a tornem racionalmente eficiente.

---

427 N.E.: Há no manuscrito original um ponto de interrogação ao lado deste trecho, o que pode indicar, talvez, uma incerteza do autor em relação ao conteúdo ou à redação propriamente dita.

428 N.E.: Há no manuscrito original um ponto de interrogação ao lado deste trecho, o que pode indicar, talvez, uma incerteza do autor em relação ao conteúdo ou à redação propriamente dita.

Quando se busca viabilizar uma ideia, seja qual for e onde quer que seja, *requerendo a conjugação de esforços humanos* – e a cogitação se torna relevantíssima, se o que se persegue é a realização do interesse público, a cargo do Estado e sua razão de ser – é inquestionavelmente válido e necessário conhecer, em sua natureza intrínseca, a atividade especificamente voltada a assegurar a mencionada associação, com vistas à consecução de resultados predeterminados e comuns.

Ter-se-á alcançado – eis uma entre numerosas indagações que se colocam ao cientista ou técnico – um estágio de racionalidade administrativa capaz, por si só, de revelar ou de determinar e, sobretudo, *garantir* uma conjugação *intencionalmente adequada* de esforços humanos e/ou a realização de objetivos predeterminados?

Que instrumentos de efetiva operacionalização de ideias e conceitos estão no alcance do administrador público de Minas Gerais, para a reforma ou modernização? Que avaliação de resultados está sugerindo retificação de curso, nestes difíceis caminhos?

Sem uma posição definida, em face destas indagações, entre outras, as tentativas de reforma ou modernização permanecerão como simples exercício acadêmico.

Seção II – Sínteses de doutrina

Noção preliminar

05. O termo "organização", buscando significar uma província de conhecimento específico, aparece no século XIX, em autores predominantemente franceses; ganha prestígio, no entanto, já no início do século atual, vinculado aos esforços de construção de uma teoria administrativa (Henri Fayol, 1908).

Como anotado na doutrina, a expressão "*scientific management*", com que se cunhou o movimento iniciado por Frederick Winslow Taylor, resultou, entre outras traduções, na "*organization scientifique*"; após a guerra de 1914-1918, o taylorismo optou pelas expressões "organização nacional" e "organização nacional"[429] do trabalho [sic].

Hoje, consagrado, o termo se utiliza para exprimir uma ciência (princípios) ou técnica (processos e métodos de aplicação) ou com sentido institucional.

---

429 N.E.: a expressão "organização nacional" aparece duplicada original. Em ambas, sobre a letra "n" está a letra "r", sinalizando a pretensão de substituí-las por "racional". Talvez a intenção do autor fosse utilizar as expressões "organização racional" e "organização científica" do trabalho, o que evitaria esta duplicação.

Como ciência ou significando arte (técnica), a atividade de organizar envolve dois componentes abstratos: a estrutura e o funcionamento, que se mostram na conhecida expressão *organização e métodos*.

Nos itens seguintes, dá-se espaço ao exame de cada um destes componentes, na construção do conceito de organizar.

Organizações: definições

06. Nas definições de *organização,* vem frequentemente expresso ou se há de ter como implícito o dado que lhe denuncia a natureza essencial, a de *atividade* aplicada a obter que esforços se associem convenientemente para a consecução de objetivo predeterminado. Se se atém aos esforços já associados, *organização* adquire sentido institucional.

Esta atividade organizatória não se cumpre aleatoriamente; pretende-se, ao contrário, que ela se traduza na utilização de princípios e métodos próprios, capazes de assegurar a desejada associação, sob a inspiração ou diretriz basilar da eficiência.

A um só tempo, a organização, assim entendida, é análise e síntese. Como tarefa analítica, subdivide o todo em partes ou funções; e, sendo imperativo preservar a unidade, dá-lhes, a tais partes, o arranjo ou disposição que mais convier ao propósito de *otimizar* a associação dos esforços, na busca do rendimento eficiente.

Esta noção, a despeito de apenas superficialmente descritiva do fenômeno, deixa ver que os mecanismos de organizar projetam, desde logo, uma *forma*, a desenhada pelas partes se relacionando, entre si e com o todo, segundo uma *ordem sistêmica*.

Em outras palavras, este relacionamento, *dado essencial na formação do conceito*, exterioriza uma forma, não aleatória, mas a de uma *estrutura* lógica ou racionalmente concebida, isto é, caminhos pelos quais a autoridade deverá fluir, aglutinadora, expressa em liderança, coordenação e controle, para assegurar o rendimento predeterminado.

07. Parece útil, nesta altura, para melhor balizamento do assunto, confrontar, entre si, definições ou conceitos de organização, consagrados na doutrina.

O confronto, pondo em relevo os traços essenciais da formação, possibilita o domínio do que singularize a concepção do autor, no rol de opções doutrinárias.

Daí, as indicações seguintes, recolhidas, na maior parte de autores nacionais estrangeiros – clássicos, quase todos – arrolados em excelente obra de Alexandre Morgado de Mattos (*Organização. Uma visão Global. Introdução. Ciência. Arte*. 2ª ed. Rio de Janeiro, ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978, p. 7 e segs.).

Associação humana e objetivos comuns

Para James Mooney e Alan Reiley, organização é a *forma* assumida por toda associação humana para a consecução de objetivo comum; esta forma exprime ordem e, como consequência, procedimento sistemático; ou organização, nos mencionados autores, é o próprio esforço associado.

Mecanismos planejados

Na construção mais descritiva de Walter J. Matherly, organizar significa planejar e implantar mecanismos para a consecução de objetivos pré-determinados. Diz respeito ao arranjo das partes da instituição, aquela que assegure os meios mais efetivos de "aplicação da energia humana e material à criação de mercadorias negociáveis". A definição inclui, ainda, a adequação dos recursos produtivos às faculdades humanas, em benefício do lucro.

Indivíduos e grupos

Em Harry Rubey, a organização, que deve ser *lógica, sistemática e científica*, está intimamente associada ao estabelecimento dos deveres dos indivíduos e da linha através da qual flui a autoridade, de modo que os objetivos se possam realizar. Devem levar-se em conta as aspirações, exigências e necessidades dos indivíduos, "de modo que suas vontades e melhores esforços sejam utilizados e suas relações na empresa sejam utilizados".

Organização e relações

Henry Farquar, profundamente envolvido no movimento taylorista de organização científica do trabalho, via na organização, essencialmente, "um complexo de relações de partes com o todo e entre si; mais especificamente, de fatores tais como coisas que precisam ser feitas, pessoas fazendo essas coisas, métodos e facilidades para fazê-las, responsabilidade e autoridade".

Organização: divisão do trabalho, arranjo

J. E. Walters: organização consistem em: a) dividir o trabalho em funções, tarefas e elementos; b) fazer a *montagem* ou o *arranjo* destas partes, isto é, formar com elas relações corretas; c) e atribuí-las a indivíduos, definindo-lhes claramente a responsabilidade, a autoridade e os deveres, "através dos quais as políticas da empresa serão executadas".

Organização: interação de forças, sistema

Uma organização, segundo Henry E. Bliss, é mais do que um sistema de partes orgânicas, de componentes e relações; abrange, ainda, o dado *funcional,* na interação de forças, atividades e propósitos. "Todos os seus usos corretos têm em comum significar relações coerentes e efetivas das partes com o todo, correlações de partes ou órgãos com ações especiais ou funções, e de todo o sistema com certas funções gerais ou especiais".

Organização: disposição de instrumentos

Para Lourenço Filho, "organizar é dispor instrumentos, já no sentido próprio (coisas), já no sentido figurado (pessoas, grupos, relações), para obtenção de determinado objetivo ou rendimento certo".

Organização: definição de objetivos, preparação de meios

Henri Le Chateleier: organizar é *definir* o objetivo, *estudar* e *preparar* os meios a serem empregados para atingi-lo, *agir* de acordo com o plano traçado, e *controlar* os resultados.

Organização: estrutura, gestão, produção, administração

Albert Lepawsky: organização é mais do que a estrutura; envolve também os atos *físicos* de produção e gestão, ou os atos *intelectuais* de gerência e administração, "e seu objetivo principal é assegurar um agrupamento efetivo desses elementos ou atos e dos seres humanos que os executam".

Organização: associação sistemática de partes

Marshall e Gladys Dimock oferecem uma definição densa e rica de elementos conceituais:

> organização é a associação sistemática de partes interdependentes, a fim de formar um todo unificado, através do qual a autoridade, a coordenação e o controle possam ser exercidos para alcançar um objetivo previamente estabelecido. Organização é estrutura e relações humanas.

Organização: alocação de funções e responsabilidade

Organização – ensina John Gaus –

> é arranjo do pessoal para facilitar o cumprimento do objetivo determinado, através de alocação de funções e responsabilidades. É o relacionamento de esforços e capacidades de indivíduos e grupos engajados numa tarefa comum, de modo a assegurar o alcance do objetivo desejado, com a menor fricção e a maior satisfação daqueles para quem a tarefa é feita e daqueles engajados no empreendimento.

Organização: constituição do organismo

"Organizar é constituir o duplo organismo social e material da empresa, isto é, organizar e dotá-la de tudo quanto seja necessário ao seu funcionamento: material, capital e pessoal" (Henri Fayol).

Organização: arranjo sistemático

Segundo Gerald J. Skibbins, "organização é um arranjo sistemático de pessoas, materiais, tecnologias, processos, políticas e objetivos, que revela uma identidade global ou inteireza".

Organização: elemento da mecânica administrativa

Para Agustin Reyes Ponce, a organização, elemento da *mecânica administrativa* (juntamente com a previsão e planejamento),

> refere-se à estruturação técnica das relações que deve estabelecer-se entre as hierarquias, funções e obrigações individuais necessárias em um organismo social para sua maior eficiência (Administracíon de Empresas – Teoría y práctica, México, Editorial Limusa – Wiley, S.A., 1966, p. 61).

Organização: estrutura atividade-autoridade

Harold Koontz e Cyril O' Donnel, em conhecimento da obra [sic], fazem da estrutura *atividade-autoridade* o objetivo de organização.

> Assim sendo, é o agrupamento de atividades necessárias para atingir os objetivos da empresa e a atribuição de cada agrupamento a um executivo com devida autoridade para dirigir tais atividades. A organização requer, pois, o estabelecimento de relações de autoridade com disposições para a coordenação entre as mesmas, tanto vertical como horizontalmente, na estrutura da empresa. Considerar a organização como um sistema estrutural parece aos autores um conceito de organização mais realístico do que outros. E é certo que a maioria dos administradores acredita estar organizando quando estabelecem uma tal estrutura (Princípios de Administração, Livraria Pioneira Editora, S.P., 4ª ed., 1969, p. 271).

Organização: divisão do trabalho, coordenação

Toda atividade humana organizada envolve dois requisitos fundamentais e opostos: a *divisão do trabalho* em várias tarefas e a *coordenação* destas tarefas, é o enfático ensinamento de Henry Mintzberg. (*Structure in Fives. Designing Effective Organizations*, New Jersey, Prentice-hall, Inc., 1983, p. 2).

08. Entre os autores nacionais, três citações são oportunas.

Organização: preparação para o funcionamento

> A organização é a ciência do rendimento: procura dispor os elementos funcionais de forma que o conjunto, assim engendrado, seja capaz de realizar um trabalho eficiente, com o mínimo de dispêndio e risco. No sentido mais simples, organizar é preparar o funcionamento, criando um organismo com todos os elementos necessários à vida e ao desenvolvimento. É, consequentemente, a fase anterior à administração, que cuida de gerir o organismo já elaborado, objetivando realizar os seus propósitos com a máxima eficiência (A. Nogueira de Faria, *Organização de empresas*, 5ª ed., Rio de janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora, 1974, p. 12).

Organização: agentes, meios e processos coordenados

Na mais analítica e pormenorizada tentativa de definir organização, entre as aqui mencionadas, Aldo M. Azevedo descreve-a

> como um conjunto de elementos heterogêneos, integrantes de um todo coordenado para um fim determinado. Ou, ainda como um conjunto de agentes, meios e processos executivos, coordenados para alcançar certo objetivo. De um ponto de vista mais especial, porém, qual seja o da ciência da organização, poder-se-ia defini-la mais exatamente assim: organizar é: (1) o agrupamento de indivíduos (2) que agem (3) coordenadamente; (4) para a realização (5) de um objetivo comum; (6) previamente determinado. (7) Organização, portanto, supõe o preestabelecimento de um plano; (8) que compreende a classificação do pessoal e das coisas, (9) segundo a hierarquia (10) dos cargos e das funções atribuídas a cada um; (11) assim como a utilização dos meios físicos de execução como: locais de trabalho, aparelhagem, instrumental e ferramentas usadas e processos empregados; tudo conforme uma sequência predeterminada de operações executivas. Exemplificando tudo isso, tem-se: organização é sempre um agrupamento de indivíduos (1) porque é indispensável dar-lhe ação, por intermédio de agentes, que só podem ser indivíduos humanos. Por conseguinte, esses indivíduos devem agir (2) porque não é possível admitirem-se coisas inanimadas formando uma organização, como tijolos, por exemplo. Ação coordenada é outra condição (3) senão seria o caos e não organização. Age em que sentido, com que finalidade? Para realizar, tornar real, efetivo comum (4), isto é visado por todos e previamente determinado (5), ou seja, conhecido antecipadamente por todos os componentes. Desenvolvendo ainda mais esse conceito, verificaremos a necessidade de um plano (6), isto é, de uma norma de conduta especificada, na qual conste a classificação dos indivíduos e das coisas (7) que participam do conjunto, classificação que se fará segundo a hierarquia (8) ou graduação dos cargos e funções que cada qual deverá exercer (9) e na qual também se determinem os meios físicos (10) utilizáveis, especialmente os locais de trabalho e suas condições apropriadas, as máquinas e instalações usadas, os processos adotados, tudo conforme uma sequência de operações determinadas previamente em toda sua minúcia (*in* Morgado de Mattos, *op. cit.*, p. 9).

Organização: ciência e arte a serviço do homem

Morgado de Mattos propõe definição própria, com a qual busca abranger todo o objeto de organização:

> organização é a ciência e a arte que, tomando a ética como base, tem como finalidade servir ao homem, ajudando-o a tornar mais eficiente e eficaz sua ação social e coletiva. A aplicação da organização resulta numa instituição humana cuja estrutura e funcionamento ela constrói e aprimora, com apoio em princípios e padrões gerados

> por uma teoria e uma doutrina que lhe são próprias, e levando em conta a existente conjuntura política e funcionamento, técnica, social e econômica, os objetivos da empresa, seus relacionamentos internos e externos, suas obrigações comunitárias e sua responsabilidade na realização individual e no desenvolvimento profissional as pessoas que dela fazem parte (*op. cit.*, p. 11).

09. Sobreleva, pode ver-se, na ideia de organização, a de definir, pela divisão do trabalho, as partes de um todo, e relacioná-las entre si, fazendo-as interdependentes, isto é, com elas formando um complexo ou associação sistêmica, sustentada por mecanismos específicos, à guisa de princípios, entre eles, com força particularmente aglutinadora, síntese de todos eles, a coordenação.

Em resumo, um arranjo, disposição ou montagem de meios – humanos, materiais, financeiros e métodos –, uma *estrutura* a aplicar-se à consecução, sob o signo da lógica e da eficiência, de resultados predeterminados, isto é, determinados previamente ao planejamento organizacional.

Nas definições, expresso ou subentendido, o binômio estrutura-funcionamento, o componente dinâmico se reduzindo nos processos, métodos ou caminhos da ação definidos pela técnica.

Não é estranha às tentativas de definir ou conceituar organização a presença dos indivíduos ou mesmo dos grupos. Faz-se-lhes referência, eis que, afinal, sem eles, não pode subsistir a ideia de organização.

No entanto, esta presença, a dos indivíduos, na linha clássica do pensamento organizacional, reduz-se, com ênfase maior ou menor, a um dado da estruturação, e, então, é importante, no quadro de estrita racionalidade, associar essa presença a posições claramente definidas em termos de tarefas e responsabilidades. São cargos e funções, na composição das linhas funcionais hierárquicas, melhor dizendo, dos caminhos pelos quais deverá fluir a autoridade, segundo juízos rigorosamente lógicos.

O raciocínio altera-se profundamente, como se sabe, com a melhor compreensão do papel representado pelas relações determinadas pela presença dos indivíduos, nas organizações.

A observação interessa, muito de perto, aos propósitos de reforma ou modernização administrativa.

Organização: efeito de racionalidade?

10. No primeiro quartel do século XX, engenheiros da indústria (entre eles, Taylor, Gantt e Gilbreth), se tornaram pioneiros no esforço de firmar o caráter científico da administração

("*scientific management*"), buscando assentá-la na investigação e experimentação, em lugar do empírico e aleatório.

Nesse esforço, processos de levantamento, análise, medida e comparação procuraram fixar a base correta de determinação dos fatores que produzem a associação de esforços, na organização.

Assim é que a solução dos problemas tinha de fundar-se em dados cientificamente apurados e analisados; o planejamento teria de distinguir-se da execução; e da análise e divisão do trabalho e dos estudos de tempo e movimento se deduzindo índices ou padrões de desempenho (base de seleção científica dos trabalhadores e de sua instrução e treinamento, bem como da elaboração de planos e incentivos), sob a inspiração fundamental de diminuir os custos, o desperdício e a fadiga, em favor do rendimento.

Do pioneirismo de Taylor aproveita a esta exposição assinalar, com as palavras de Beatriz Wahrlich, que ele contribuiu

> para que se encarregasse sistematicamente o estudo da organização, o que não só revolucionou completamente a indústria como também teve grande impacto sobre a administração. Sua obra não deve ser avaliada em termos de um ou outro de seus elementos, mas sim, e principalmente, pela importância da aplicação de uma metodologia sistemática na análise e na solução de problemas de organização, no sentido de baixo para cima. O fato de ter sido ele o primeiro a fazer uma análise completa do trabalho, inclusive dos tempos e dos movimentos; de ter sido ele que estabeleceu padrões precisos de execução; que treinou o operário; que especializou o pessoal, inclusive o de direção; que instalou uma sala de planejamento; em resumo, que assumiu uma atitude metódica fundamental de qualquer estrutura, adotando esse critério até ao topo da organização – tudo isso o eleva a uma altura não comum no campo da organização.
>
> Não resta dúvida, porém, que outros contribuíram mais para a teoria de organização. Além disso, a Administração Científica tinha indubitavelmente, um sentido um tanto mecanicista. Não deu a devida atenção aos aspectos humanos da organização, ignorando que o trabalhador é um ser social. (Uma Análise das Principais Teorias de Organização, *Cadernos de Administração Pública*, n. 42, EBAP, FGV, 1958, p. 23).

11. Em oposição ao taylorismo, a escola de Fayol, Gulick, Urwick e Mooney, entre outros, deu ênfase à *forma*, ao arranjo ou disposição organizacional, às "interrelações estruturais das partes".

É o grupo *racionalista* da organização: os elementos que formam as relações entre as pessoas, colocam-se sob o domínio da razão, que os comanda de forma logicamente concebida para o atingimento de objetivos predeterminados (Dwight Waldo *in* Beatriz Wahrlich, *op. cit.*, p. 24).

Deste modo, a organização é um processo lógico; consequentemente, impessoal: "a técnica de organização pode ser descrita como a técnica de correlacionar atividades específicas ou funções num todo coordenado".

Fayol, entre os autores [que] assinala, embora tivesse mencionado com frequência o elemento humano, não chegou a isolar os elementos de estrutura para tratar a organização como problema técnico.

11.01. Lyndall Urwich, conquanto admitindo que a análise da empresa sob o ângulo estritamente *mecanicista* conduz a toda espécie de erro, e, ainda, que o administrador experimentado não se pode alhear ao problema humano, foi enfático ao asseverar que, "*it is impossible for humanity to advance its knowledge of organization unless the factor of structure is isolated from other considerations, however artificial such an isolation may appear*".

11.02. Nesta linha de pensamento, há que mencionar James Mooney: na organização, sinônimo de abstração e composição lógica, é essencial a *formalização estrutural*. Organização é ordem, impondo-se a identificação e o inter-relacionamento dos princípios sobre os quais essa ordem é construída, conscientemente ou não. Organização é forma. É a forma de toda associação humana para a consecução de um propósito comum.

A forma varia tanto quanto os motivos que geram a associação humana, mas há aspectos essenciais comuns a todas as formas, aspectos comuns que se expressam nos *princípios*.

A noção não é, todavia, estática. Organização não é apenas o lado formal de administração; nem é somente o arcabouço do grupo humano que se move para um objeto comum.

A coordenação, na qual se contém todos os outros princípios, tendo como fonte a autoridade, assegura a permanência, na organização, de seu objetivo interno; ordena o esforço do grupo e assegura a unidade à ação.

A correlação perpendicular é efeito do princípio de hierarquia; no entanto, não é suficiente para assegurar correlação funcional. É imprescindível a correlação horizontal, completando os contatos perpendiculares. Somente se difundirá a ideia por toda a organização e se alcançará unidade de espírito.

Também Luther Gulick se notabilizou pela contribuição que carreou, utilizando dados predominantemente de abstração, para a teoria de organização.

A divisão de trabalho é a base de organização, a razão de organizar. E a teoria de organização contém, essencialmente, uma estrutura de coordenação aplicada sobre unidades de divisão de trabalho. A divisão de trabalho ou especialização fragmenta. A coordenação tende a integrar.

Daí, então, que é preciso: definir o trabalho a ser feito; assegurar uma direção que realiza o objetivo; estabelecer as unidades de trabalho, individualizadas e especializadas, em que o trabalho deva ser dividido; estabelecer e aperfeiçoar a estrutura de autoridade que vincule a direção às divisões de trabalho, nas extremidades da estrutura.

Em síntese, a teoria busca estabelecer uma estrutura que permita à autoridade superior coordenar e dinamizar todas as subdivisões de trabalho, de modo que o objetivo superior seja atingido eficientemente.

Organização: pessoas que interagem?

12. Outra escola, com notável presença nas últimas quatro décadas, ou pouco mais, vinculada à psicologia individual e social, à antropologia cultural, à sociologia e às ciências políticas, concentra-se na análise do indivíduo e do grupo, buscando extrair de seu comportamento a explicação fundamental dos fenômenos da associação humana, na organização (entre os precursores da escola, garantindo relevantíssima contribuição, Mary Parker Follett, Catheryn Seckler-Hudson, F. J. Roethlisberer, Hebert Simon, Cahrles Redfield, John Pfiffner, Cris Agyris, Lee Stock, Darwin Cartwright, Alvin Zonder, J. C. Moreno, Chester I. Bernard, Norbert Wiener e Kurt Lewin).

Desloca-se, então, a ênfase dos estudos para o elemento humano – o indivíduo e o pequeno grupo – do que resultou terem-se acrescentado à organização formal, ou oficial (núcleo de cogitação essencial da chamada escola clássica), outros tipos de estrutura; entre eles, o da *social*, formada com os relacionamentos que se estabelecem entre os indivíduos e os grupos, na organização.

Identifica-se, aí, um complexo de variáveis para as quais as ciências do comportamento buscam explicação: objetivos, valores, cooperação, moral, estereótipos, ações e interações, motivação e participação, entre outras.

O domínio de tais variáveis passa a interessar, profundamente, à ciência de administração.

13. A Teoria Clássica de Fayol, Mooney, Gulick e Urwick construiu, como se assinalou, um corpo de princípios com os quais pretenderam explicar, prever ou criar *por abstração*, o comportamento de cooperação; em outras palavras, o raciocínio lógico presidindo a explicação: dita-se uma previsão de comportamento, aquela que, assentada sobre bases lógicas, deverá gerar uma associação, também lógica, que conduza ao objetivo. Organização e, então, *problema técnico*, isto é, problema que se resolve por meio de pura teorização. Predominam, assim as ideias de racionalidade estruturada, predeterminação, rumos de ação e correlação deliberadamente previstos. Predominam, em síntese, a forma, o mecanismo, a estrutura.

Novas ideias, deduzidas das ciências sociais, vieram, no entanto, abrir novos rumos à especulação, possivelmente sintetizada na indagação fundamental e absorvente: tem validade, como explicação dos fenômenos ostensivos do comportamento, na organização, a pura estruturação racional?[430]

Recorda-se que Lyndall Urwick não havia hesitado em dizer que a tarefa do organizador é criar um mundo logicamente ordenado, é estudar a organização como problema técnico: "manifestly that is a drawing-office job. It is designing process".

14. A partir daí, pois, importante tarefa a de conciliar o comportamento racional ditado aos indivíduos, com a estrutura determinada pelos valores individuais e dos pequenos grupos, notadamente nas organizações complexas.

Fatores não racionais influem poderosamente sobre a organização; a influência, no entanto, é amenizada, quando a organização racional é bem elaborada do ponto de vista de sua mecânica (Lee Stockford).

Outros se colocam em posição extremada: "uma organização nada significa à margem das pessoas que integram" (Robert Tannenbaum).

Andrew Comrey vê a possibilidade de separação – estrutura e dinâmica – para o efeito de pesquisa, mas é incisivo em que jamais se chegará a um sistema de organização perfeito, à margem dos seres humanos.

De qualquer modo, tem-se afirmado, com ênfase, o comportamento do indivíduo, na organização, se pode ter como racional, mas limitadamente racional.

Por isto mesmo, na avaliação da importância ou eficácia dos princípios de organização formal, alguns têm sido postos sob grave suspeita, por *falta de lastro nas propriedades básicas da personalidade*.

15. Neste novo quadro, a análise da dinâmica dos grupos tornou-se, como teria de ser, dado essencial na elaboração da teoria do comportamento em organização. É indispensável conhecer a natureza das forças que atuam dentro do grupo, os processos de inter-relação, os que se estabelecem entre o indivíduo e o grupo, e, ainda, alcançar uma concepção integrada dessa dinâmica.

No que toca ao conhecimento dos processos de interação, coesão e pressão dos grupos, estrutura e percepção, resistência às mudanças, liderança e efeitos da motivação, cooperação

---

430 N.E.: Há no manuscrito original um ponto de interrogação ao lado deste trecho, o que pode indicar, talvez, uma incerteza do autor em relação ao conteúdo ou à redação propriamente dita.

e competição, extenso campo de cogitação continua a abrir-se aos cientistas do comportamento, com diretas e profundas implicações no domínio dos fenômenos de organização, de modo especial da estrutura informal ou social, formada com as ações e integrações que se estabelecem entre o indivíduo e o grupo ou os grupos.

Neste campo, reveste-se da maior importância, entre outros temas, investigar os processos de comunicação, a natureza da autoridade e dos conflitos e a compatibilização dos objetivos do indivíduo com o sistema.

16. Em resumo, certas orientações, há algumas décadas, se construíram em torno dos tipos de estrutura e, a despeito dos modelos que a doutrina mais moderna vai trazendo à tona, algumas conclusões se têm sustentado. É inegável que a organização formal, o indivíduo e os grupos se inter-relacionam. A estrutura clássica ou formal procura ser essencialmente lógica (a burocracia de Max Weber é requintada expressão de racionalidade). O comportamento do indivíduo, em parte, é deliberadamente racional e se comporta dentro do plano formal de organização. Há, no entanto, uma faixa de inconciliação, o indivíduo e os grupos desenvolvendo interações e, como consequência uma estrutura social ou de organização informal, que é preciso conhecer, eis que a teoria administrativa se pode ter, então, como teoria da racionalidade intencionada e limitada.

Organização: Ciência?

17. Os fenômenos com que se exterioriza a atividade de organizar formam, não há dúvida, um núcleo específico e delimitado, por isto mesmo dotado de natureza própria.

Há várias décadas, o homem se vem esforçando no sentido de não fazer dos fatos esparsos, da opinião pessoal ou simples conjetura, do aleatório e das ações práticas ou empíricas, enfim, o instrumental a ser utilizado na conquista de uma associação de esforços voltada para a consecução de objetivos comuns e predeterminados.

Ao invés disto, o empenho é o de que tais instrumentos se definam e utilizem como expressão de conhecimento metodizado e sistematizado.

Vincula-se a ideia, é claro, ao reconhecimento da organização como ciência, conclusão de alta conveniência para os propósitos de reforma e modernização administrativa.

18. Ciência, em termos gerais, é, fundamentalmente, um *método* de alcançar o conhecimento traduzindo-se na observação, investigação, análise e síntese; método científico, se diz.

Por este caminho, busca-se formar com os fenômenos um corpo unificado, um conjunto sistematizado, no qual aqueles estarão guardando, entre si, relações constantes, necessárias e invariáveis, reveladas na lei ou princípio (formulação para descrever tais relações, vale dizer, seus laços de afinidade e dependência).

A *relação constante* de causa e efeito entre os fenômenos dará lugar ao eu *domínio* e *previsão*.

> Em suma – explica E. Queiroz Lima – a ciência tem por objetivo alcançar, pela análise dos fenômenos, pelo emprego do método positivo, e pela admissão de hipóteses (conjeturas verificáveis), o descobrimento das leis, isto é, das relações constantes de sucessão e similitude entre os fenômenos (Princípios de sociologia jurídica, R.J., Freitas Bastos, p. 16).

A síntese seguinte é de Morgado Mattos:

> Em conclusão, podemos chamar de Ciência a um conjunto de conhecimentos sistematizados e organizados, acerca de um grupo especial ou delimitado de fenômenos naturais ou sociais, animados ou inanimados, suscetíveis de ordenação e interpretação, de acordo com suas relações de causa e efeito e hierarquia, descobertos pela pesquisa e pela especulação, através do método positivo e científico, isto é, pela análise e síntese, dedução e indução, observação, hipótese, introspecção, comparação, experimentação, classificação, mensuração, conclusão e verificação, ou comprovação permanente, produzindo leis ou generalizações sob forma de princípios aplicáveis universalmente, desde de que se levem em conta os fatores da situação ou condições semelhantes, e constituindo uma doutrina ou teorias dominando e explicando um campo particular do saber humano.
>
> Parece não padecer dúvida que a organização pode ser considerada uma ciência social e humana, uma vez que satisfaz aos requisitos exarados na concepção de ciência supra formulada, pelo menos no sentido de ciência aplicada.
>
> Com efeito, a organização observa e coleta fatos, dados e informações e, depois, analisa, compara, interpreta e classifica esses fatos. Do raciocínio que faz sobre os fatos tira inferências, estabelece hipóteses e produz generalizações sob forma de princípios. Esses princípios são de aplicação geral e universal, embora tenham necessariamente de levar em conta as condições da situação concreta sob investigação. Suas consequências podem ser previstas com alto grau de certeza, embora não de absoluta certeza, em face da natureza imprevisível dos seus fenômenos, constituídos da ação e do comportamento humano. Tais princípios, bem como a teoria e a doutrina derivadas do estudo dos fatos referentes à facilitação da atividade humana associada, ou seja, do trabalho humano, constituem um corpo especial de conhecimentos, que emprega o método científico na pesquisa de seus fatos e dados, com a reserva de experimentação que, diversamente da ciência física, se processa a prazo mais longo, e não é suscetível de reproduzir-se, em laboratório, a vontade e critério do pesquisador (*op. cit.*, p. 117).

19. É obvio que os princípios de organização, disciplina social, não asseguram a previsão e imutabilidade próprias das ciências exatas. Ainda assim, pode a organização aspirar à condição de ciência, com os inevitáveis temperamentos, em face da própria natureza dos fenômenos objeto da disciplina e dos fatores ou circunstâncias de cada situação. Os chamados princípios de organização, mesmos aqueles que efetivamente o sejam (na terminologia, simples regras práticas costumam ser guindadas, com impropriedade, ao nível de princípios), não exprimem relações definitivas ou imutáveis, nem dão lugar à previsão exata.

Ainda assim, subsiste, na atividade organizatória, largo campo de exercício do método científico aplicado à análise e interpretação do esforço humano associado para fim comum e predeterminado.

Organização e pesquisa

20. A pesquisa, princípio fundamental da administração, segundo Lyndall Urwick, o caminho único de a organização e administração se desenvolverem como ciência, não se confunde, subitamente, com simples estudo ou levantamento de dados; muito mais que isto, é meio de buscar acréscimo ao conhecimento.

A pesquisa identifica-se, comumente, com o próprio método científico, o processo e a técnica ou o modo fundamental da ciência, valendo recordar que "o teste supremo da vida intelectual de uma comunidade é a importância que ela atribui à pesquisa".

No que toca à organização (e também à administração), noção elementar, verdadeiro turismo, mas de fecundas implicações, a despeito de frequentemente subestimada, é a de que, no caso, não se está cogitando de pesquisa pura ou de base (simples procura, por si só, de princípios e sínteses); o que importa, aqui, é ampliar o conhecimento dos fenômenos, na sua natureza intrínseca e nas relações que guardem entre si, e, por via deste conhecimento ampliado, alcançar-lhes o domínio mais efetivo, na busca de conclusões, fundamento e orientação para a solução dos problemas práticos da Administração Pública.

Método e organização

21. Admitido o caráter científico de organização, seu método há de ser o pertinente a todas as ciências, a *dedução* (que extrai dos princípios fundamentais ou leis gerais a explicação do fato) e a *indução* (que do exame dos fatos – utilizando os processos lógicos da observação, experimentação e comparação – alcança a generalização).

Princípios de organização

22. Há princípios em organização? A resposta ainda é, sabidamente, controvertida. Herbert Simon, provavelmente a figura mais expressiva, na reação contra a Teoria Clássica, chamou-lhes, aos denominados princípios, simples "provérbios", critérios para descrição e diagnósticos de situações administrativas.

A objeção constrói-se, basicamente, com a ideia de incompatibilidade do que é, por natu-

reza, mutável e imprevisível, na administração e organização, com o que é intrinsicamente pertinente à definição de *princípio*, a expressão de verdade imutável e previsão exata.

A dúvida, no entanto, vai se acomodando numa posição menos extremada, a partir do esforço de se atribuir aos princípios acepção que o ajusta à natureza dos fenômenos de administração e organização, nascidos de seres humanos que interagem, como já assinalado, com as inevitáveis limitações determinadas por essa peculiar natureza.

Admitido, desde modo, o caráter relativo do princípio, ele subsiste, na organização, melhor dizendo, ele se torna útil, indispensável, mesmo, como generalização ou regra orientadora de ação.

Eis como [a] ideia se resume em Morgado de Mattos:[431]

"Princípio pode designar uma verdade ou lei fundamental, geral, universal, aplicável sempre da mesma forma, com iguais efeitos, em qualquer lugar". Neste sentido, princípio relaciona-se mais intimamente com as ciências físicas e naturais, devido ao rigor característico das ciências exatas, onde as situações se apresentam imutáveis, repetindo-se sempre do mesmo modo, desde que as condições sejam semelhantes.

Por outro lado, princípio pode também significar guia, ponto de referência, critério, preceito, diretriz e regra ou norma de ação, conduta, comportamento ou procedimento. Nesse sentido, "princípio" relaciona-se mais estreitamente com as ciências sociais, devido à sua relatividade e condicionamento causados pelas características próprias da natureza humana, que é essencialmente mutável, variável, largamente imprevisível e frequentemente irracional. (*op. cit.*, p. 186).

Henri Fayol já percebera, nitidamente, o caráter relativo do princípio, como se pode ver deste conhecido trecho de sua obra clássica:

> La santé et le bon fonctionnement du corps social dépendent d'un certain nombre de conditions que l'on qualifie à peu près indifféremment de principes, de lois ou de règles. J'emploieirai, de préférénce se mot principes en le dégageant de tout idéie de rigidité. Il n'y a rien de rigide ni d'absolu en matière administrative; tout y est question de mesure. On n'a presque jamais à appliquer deux fois le même principe dons des conditions identiques: il faut tenir compte des circonstances diverses er changeantes, des hommes également divers et changeants et de beaucoup d'autres éléments variables.

431 N.E.: Há no manuscrito original um ponto de interrogação ao lado deste trecho, o que pode indicar, talvez, uma incerteza do autor em relação ao conteúdo ou à redação propriamente dita.

> Aussi les principes sont-ils souples et susceptibles de s'adapter à tous les besoins. Il s'agit de savoir s'en servir. C'est um art difficile qui exige de l'intelligence, de l'expérience, de la décision et de la mesure.
>
> Faite de tact et d'experience, la mesure est l'une des principales qualités de l' administrateur.
>
> Le nombre des principes d'administration n'est pas limité. Toute régle, tout noyen administratif qui fortifie le corps social on en facilite le fonctionnement, prend place parmi les principes, aussi longtemps du moins que l'expérience le confirme dans cette haute dignité. Um changement dans l'etat des choses peut déterminer le changement des règles auquel cet état avait donné naissance (Administration Industrielle et Générale, Paris: Dunod, 1950, p. 19).

22.01. É extenso o rol de princípios acolhidos na literatura especializada; entre outros, tidos como gerais e universais, assinalam-se, com particular ênfase, a divisão do trabalho, a coordenação, a autoridade concomitante com a responsabilidade, a unidade de comando, a hierarquia, a delegação, a funcionalização e o alcance do controle.

Os dois primeiros – a divisão do trabalho e a coordenação – são guindados, doutrina, a consideração especial; o primeiro exprimindo o processo analítico da organização; o segundo, força essencialmente aglutinadora, aplicados ambos à definição e sustentação de um quadro harmônico e sistêmico.

Organização como sistema

23. Àquele que organiza e, de modo especial, reorganiza, não pode escapar a noção *fundamental* de que se organiza com vistas à ação sistêmica das partes: organização, sob este enfoque, há de ser entendida como partes reciprocamente dependentes, formando um todo unitário voltado para a realização de atividades e consecução de resultados.

Ponto alto, na doutrina moderna, divisor de águas, pode dizer-se, no confronto com a Teoria Clássica, reside no reconhecimento da importância dos fenômenos inerentes a esse relacionamento de interdependência e na intensa teorização em torno de tais fenômenos, não apenas no âmbito da própria organização, mas, com ênfase, os que fazem a integração da organização em seu meio exterior, em troca permanente de influências.

É grave equívoco ignorar ou subestimar esta interdependência (que faz da organização peça de um ambiente global); não buscar o conhecimento e o domínio de fatores de toda ordem, poderosas forças externas que, juntando-se às dos relacionamentos internos, determinam permanente processo de interação, na formação do comportamento organizacional.

24. Deste modo, a organização, sob o ângulo institucional, não se pode ter como sistema fechado, com o que se reduziria a um fenômeno de clausura ou compartimento estanque.

Ao contrário, tem de ser visto como sistema aberto, condicionado por poderosas forças ambientais, com as quais estabelece permanente interação.

Mergulhar nessa dinâmica, conhecê-la em sua intimidade e explicá-la tem inspirado contribuição de suma importância, vinda, entre outros, de James E. Rosenzweig, Gerald J. Skibbins, Robert T. Livingston, Herbert Simon, John Pfiffner, Amitai Etzioni e Mary Parker Follett.

25. A subdivisão do sistema de organização em subsistemas é tema relevante, na doutrina, que lhe tem dedicado especial interesse.

Para autores da mais alta projeção, são cinco os subsistemas: a) o dos *objetivos e valores* (a motivação básica do empreendimento organizacional); b) o da *tecnologia* (o conhecimento específico das técnicas a se aplicarem à produção dos bens e serviços, "capacidades e métodos que entram no processo de converter insumos em exsumos"); c) o da *estrutura* (com função integradora dos sistemas tecnológico e psicossocial, por meio de uma "configuração fixa de relações entre as partes dessa organização"); d) o *psicossocial* (definidor das relações entre as pessoas que formem a organização); e e) o da *administração* ("responsável pela conversão dos quatro subsistemas indicados *dentro do contexto ambiental da organização*").

26. Na formação da estrutura, têm excepcional importância certos fatores – a investidura do agente segundo o sistema do mérito; a definição da posição (cargo) do indivíduo, isto é, do papel cujo desempenho lhe deva caber ("role system"); e o orçamento-programa. No subsistema psicossocial, o estilo de liderança é noção nuclear. No subsistema de administração ("*management*"), o processo decisório (avaliação e seleção de cursos alternativos de ação), profundamente influenciado pela informação e seu fluxo (comunicação), que a doutrina não hesita em ter como a fonte de sustentação de toda a unidade organizacional e de seu processo de desenvolvimento; na informação e comunicação, a organização do conhecimento, a vitalização do planejamento e do controle pela contínua retroalimentação (Livingston: "uma associação passa a existir quando um grupo de pessoas deseja realizar um certo propósito, e está disposto a contribuir com ação mútua e possuindo meios adequados de comunicação"; e, ainda: organização "é o processo de análise e de síntese; é a busca de unidades básicas, o estudo de sua operação, suas necessidades e objetivos, suas relações recíprocas e com os estímulos do mundo exterior ", *in* Morgado de Mattos, *op. cit.* p. 52).

Ainda em relação ao subsistema de administração, às novas concepções de autoridade tem a doutrina aberto campo extenso de cogitação.

27. Neste quadro, em que a organização se costuma visualizar com um "processo de pessoas agindo" (Herbert Simon, Smithburg e Thompson), a *organização informal*, a que já se fez sumária referência, torna-se objeto de fecunda análise. Sujeitos a extensa e variada gama de influências, em boa parte não racionais, o indivíduo, na organização, constrói seus caminhos, estrutura própria de relacionamentos, com seus valores e atitudes, à margem da estrutura formal, que é prefixada; influências externas se fazem, então, presentes, vindas do ambiente em que a organização está mergulhada e funciona, vindas de núcleos diversificados e poderosamente influentes, como a comunidade, a família e outros pequenos grupos de que participa o indivíduo.

Reveste-se da maior importância para o cientista e o organizador investigar os fatores e mecanismos dos fenômenos dessa interação com o meio exterior.

Está em jogo não apenas buscar, internamente, a conciliação da construção formal da organização (arranjo, processos e sistemas oficiais) com a estrutura social ou humana que efetivamente se instala, ao lado da primeira; é preciso visualizar a organização em quadro mais amplo, o do sistema aberto, em que ela se insere, em permanente e rico processo de interação.

Organização e administração

28. Falta univocidade ao conceito de administração. Ainda assim, tem-se que organização e administração são categorias distintas.

Fayol, na lição clássica e muito difundida, reduzia todas as operações da empresa, qualquer que fosse sua complexidade, a seis grupos: operações *técnicas* (produção, fabricação), *comerciais* (compra, venda e troca), de *segurança* (proteção aos bens e pessoas), *contábeis* (inventário, balanço, custo, estatística) e *administrativas* (previsão, organização, comando, coordenação e controle).

Nesta formulação, *prever* significa perscrutar o futuro e traçar o programa de ação; *organizar*, formar o duplo organismo social e material da empresa; *comandar*, tomar decisões e fazer o pessoal executar seus deveres; *coordenar*, unificar e correlacionar as atividades; *controlar*, verificar que tudo seja feito de acordo com o programa adotado.

Na proposta de Luther Gulick, resumida em conhecida sigla PODSCORB (planejar, organizar, "*staffing*", dirigir, coordenar, "*reporting*", "*budgeting*"), está, na verdade, presente a concepção de Fayol.

Com efeito, a *organização* e "*staffing*", da fórmula de Gulick, inserem-se na *organização,* de Fayol; *reporting* e *budgeting*, no conceito de controle e previsão.

29. Em meio às divergências, no que toca, basicamente, à abrangência dos conceitos, pode ter-se como pacífico que *organização* é componente de administração. Aquela diz respeito,

como reiteradamente assinalado, a obter e manter os meios, incluídos os mecanismos de planejamento, coordenação e controle. A administração, adstrita às diretrizes (política), estabelece os objetivos (metas e prioridades) e, utilizando a estrutura de meios (organização), decide, liderando o esforço coletivo, na busca dos resultados predeterminados. Administrar é decidir (Herbert Simon). Administrar é organizar e decidir, também se diz.

Neste sentido, preleciona Morgado de Mattos.

Administração diz respeito:

> 1. À determinação dos fins a atingir, metas a alcançar e resultados a conseguir; bem como à programação da ação necessária à consecução das metas. Tudo isso obedecendo a princípios, valores e diretrizes; e respectivas influências (política, objetivo e previsão).
>
> 2. À obtenção e utilização dos instrumentos e mecanismos de toda espécie e natureza, necessários à consecução dos objetivos visados, isto é, mediante os quais se poderá adequadamente atingir os fins, bem como elaborar e executar os programas (organização).
>
> 3. À faculdade de coordenar, inspirar e motivar pessoas, delas obtendo cooperação total; manifestada através do exemplo do humanismo, da honradez, da isenção, da competência e da coragem cívica; e que se expressa pelas direções, orientações, ordens e instruções verbais e escritas, referentes a todos os assuntos que afetam a vida, forma e dinâmica de qualquer empreendimento humano, através dos quais se processa a condução do esforço coletivo rumo aos fins, objetivos e metas (liderança e decisão).
>
> Administrar é, pois, estabelecer os fins, obter e utilizar os meios e liderar o esforço coletivo. Tendo em vista que a liderança se manifesta sobretudo através da decisão, e que a determinação dos fins implica processo decisório e, por conseguinte, está nele incluída, e que a construção dos meios cabe à organização, poder-se-ia dizer que administrar é organizar e decidir (*op. cit.*, p. 71).

Em resumo, a organização forma o organismo social e material. A administração opera, utilizando a motivação e a decisão; a liderança, dito de outro modo.

A organização constrói a máquina; dá-lhe vida a administração.

Eficiência, eficácia e efetividade da organização

30. A organização é tida, em termos gerais, como a ciência do rendimento, no sentido de produtividade (aumento ótimo da produção e da qualidade, vale dizer, com o menor dispêndio possível de tempo e recursos).

Por isto mesmo, ganhou espaço o conceito de *eficácia*; na doutrina, *eficiência* passou a relacionar-se com a organização dos meios (pessoal, material, finanças, serviços gerais), buscando otimizá-los como instrumentos da atividade principal; *eficaz* é a organização que alcança a realização de seus fins.

A distinção interessa, de perto, aos objetivos de reforma administrativa. De modo geral, os movimentos reformistas têm convergido para a atividade-meio; em detrimento, pois, da eficácia.

A *efetividade*, elemento essencial no conceito de modernização administrativa, busca traduzir o grau de interação da organização, do ponto de vista institucional, com o meio ambiente. A efetividade dá a visão global do fenômeno.

Organização e Direito

31. Entre os temas introdutórios de cogitação obrigatória, nenhum excede, em importância, à análise do papel que, a propósito do objeto central desta exposição, incumbe, inarredavelmente, ao legislador.

É que, endereçando-se a cogitação aos fenômenos de organização e Administração Pública, há que ter em vista a natureza que lhe é peculiar e a singulariza, no confronto com a administração privada.

Com efeito, em Administração Pública, ideias aparentemente inconciliáveis parece que se instalam: de um lado, a de que reforma ou modernização administrativa, já não podendo ter-se como atividade aleatória, mas conhecimento construído ao influxo de generalizações ou princípios próprios de ciência social, trazem, no seu bojo, direto e incoercível apelo à criatividade do administrador; de outro, a de que, sendo *pública* a administração, não há como escapar à *limitação* que lhe impõe a lei; na concepção moderna de Estado.

Em resumo, a função administrativa exercitada pelo Estado – tolere-se o truísmo – está subordinada à lei; di-lo princípio basilar, o de *legalidade*, cânone do Estado de direito.

32. A anotação suscita desdobramentos:

a. a lei, como formulação genérica e abstrata, é o instrumento em que se insere a vontade do Estado, dirigida à consecução de seus fins, a ela traçados pelo ordenamento jurídico fundamental;

b. a realização do direito (atuação ou concretização da lei), com o caráter administrativo, incumbe a agentes públicos, que formam, juntamente com elementos materiais ou financeiros e métodos de trabalho, a organização, isto é, complexo de meios aplicado àquela concretização.

No que toca aos propósitos de reforma e modernização administrativa, há, então, que ter em vista:

a. preliminarmente, o regime jurídico no qual se consubstancia o vínculo do agente público à atividade administrativa, fazendo-o encarnação do próprio Estado;

b. o condicionamento da atuação deste agente, definido pela lei.

33. O regime jurídico do agente administrativo envolve, basicamente, os requisitos de seu ingresso no cargo ou função, seus direitos e deveres e as normas disciplinares a que se sujeita. Prescrições deste regime estão inseridas na própria Constituição.

Os temas, aqui, são muitos e de profundas implicações, a partir da regra de apuração do mérito, com base em concurso público, como a condição de ingresso na Administração Pública (direta ou indireta) e da política de formação de recursos humanos.

Torna o subdesenvolvimento também inelutavelmente empobrecidas a organização e administração.

Ou, então: podem alcançar-se os objetivos reformistas, em Administração Pública, sobre premissa que não a de pessoal qualificado?

34. Retomando o tema da submissão da atividade administrativa ao Princípio de Legalidade, dá-se lugar à observação de todos sabida, mas que é oportuno gizar, porque de capital importância: o agente administrativo somente pode fazer o que a lei lhe permite, diferentemente do que ocorre na atividade privada, em que lhe é permitido fazer tudo que não seja proibido.

Daí, estar o agente administrativo, na prática dos atos de que decorrem as situações jurídico-administrativas, jungido a uma regra de competência, que somente pode ele exercitar em relação a um objeto lícito, sob forma prescrita ou não defesa, e, muito importante, em decorrência de um motivo legal e jungido a uma finalidade sempre pública.

O princípio da legalidade, já se anotou, impõe no agente que proceda de conformidade com a lei; não pode ofendê-la, contrariando ou lhe exercendo os limites.

Esta subordinação à lei suscita, desde logo, relevantíssima observação: em que medida deve ou pode a lei deixar ao agente, notadamente o dirigente, administrador ou supervisor (de qualquer nível), espaços em que ele exercite a própria capacidade de criar, no sentido de acomodar a organização e administração às peculiaridades e exigências de cada realidade?

Em que medida esta flexibilidade se torna indispensável, em face do caráter dinâmico da administração, e, em consequência, da inevitável superveniência dos fatores a nova situação? Em síntese, em que medida as estratégias de reforma ou modernização, repousando inevitavelmente nos comportamentos do agente estatal, guardam compatibilidade com as exigências do princípio de legalidade?

O problema, já se viu, envolve a liberdade do administrador, na formação de comportamentos, em face da lei.

A lei costuma impor-lhe, na prática do ato, obediência a pressupostos, contendo conteúdo e forma rigorosa e objetivamente previstos; é o caso do denominado *ato vinculado*, que, por definição, não deixa ao administrador (verificada, na situação concreta, a hipótese acolhida na lei), faixa alguma de liberdade.

Dá-se lugar, no entanto, ao exercício de discricionariedade,

> quando a disciplina legal faz remanescer em proveito e a cargo do administrador uma certa esfera de liberdade, perante o que caber-lhe-á preencher com seu juízo subjetivo, pessoal, o campo de indeterminação normativa, a fim de satisfazer no caso concreto a finalidade da lei (Celso Antônio Bandeira de Mello, Elementos de Direito Administrativo, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1980, p. 233).

O exercício da discrição tem muito que ver com os objetivos da ação reformativa ou modernizadora, em Administração Pública.

A tradição de nosso direito, por força de fatores cuja análise escapa aos limites desta exposição, ao administrador público não deixa espaços significativos para o exercício de criatividade. Prefere limitá-lo.

Deste modo, o legislador, não assimilando as conquistas da ciência e da técnica de administração, no ritmo desejado, ou preferindo mesmo ignorá-las, pode manter o administrador subjugado ao imobilismo, ou pouco menos do que isto; círculo vicioso então se instala.

"À míngua de pesquisa, experimentação e de estímulo para o exercício de criatividade, ficam inibidos os propósitos de aperfeiçoamento [por parte do administrador], que não pode ignorar a dinâmica estatal, principalmente a que se mostra na atividade administrativa."

Avanços tecnológicos: reflexos na Teoria de Organização e Administração

35. Nos itens precedentes, as ideias se colocaram estritamente no plano teórico ou doutrinário, pano de fundo para se compreender e avaliar a prática administrativa brasileira, a título de reforma ou modernização.

Pretende-se, em resumo, relacionar a contribuição da ciência e da técnica, forjadas em outras culturas, com o aperfeiçoamento da instituição pública brasileira, acaso efetivamente detectado.

O propósito esbarra, não é difícil perceber, na profunda diversificação do quadro institucional brasileiro, inevitável reflexo da realidade socioeconômica.

O subdesenvolvimento, ainda com forte presença em amplos e significativos segmentos da comunhão nacional, incube-se, é inevitável, de manter apartados, entre si, o refinamento da construção teórica e nossa realidade institucional, pública ou privada, em boa parte mantida na estagnação, pela ausência de mínimo de infraestrutura capaz de estimular e sustentar um processo de propulsão e aperfeiçoamento.

No plano da instituição pública, é mais grave o problema, por conhecidas razões.

Daí não se conclua, no entanto, que a cultura organizacional e administrativa brasileira esteja, *em todos os planos*, mergulhada em imobilismo, por natural ou inevitável incompatibilidade com os parâmetros e instrumentos da ciência e da técnica, que fazem presumir flexibilidade, agilização e eficiência.

Espaços se abrem, a despeito da marcante diversificação do contexto, para novas ideias, envolvendo extratos do quadro organizacional e de administração aplicado a núcleos de irrecusável densidade socioeconômica.

Há, pois, que mergulhar na indagação, perseverar na busca de novos e melhores caminhos, na expectativa de que, deste modo, venha o Estado efetivamente a otimizar a consecução dos interesses coletivos.

36. Nesta ordem de ideias, pode ter-se como oportuna a de que, também entre nós, mesmo no plano da instituição pública, profunda revisão de concepções doutrinárias venha a ter lugar, pelo inevitável impacto, já presente em outras culturas, dos avanços tecnológicos em campos como os da informação, telecomunicação e cibernética, no plano, mesmo, da inteligência artificial.

Estas conquistas pronunciam um mundo novo, construindo-se sobre valores revistos; inevitável, então, a reinterpretação dos fenômenos básicos da vida social, entre eles, os de organização e administração.

Hipóteses certamente se tornarão obsoletas, principalmente no que toca aos controles e ao processo decisório.

Não pode o cientista ou o técnico permanecer à margem deste tipo de cogitação.

Seção III – Reorganização, reforma, modernização, desburocratização

37. Torna-se necessário, nesta altura, com base nas observações que formaram as seções precedentes, firmar os conceitos em torno dos quais deve gravitar esta exposição: reorganização, reforma, modernização e desburocratização.

37.01. Trata-se, sabidamente, de conceitos não assentados ou não delimitados uniformemente; falta-lhes, univocidade: nenhum deles, salvo, possivelmente, a reorganização, se apresenta, nos diversos textos de doutrina ou normativos, construído com a mesma ideia ou conteúdo ou sob mesmo balizamento.

O problema parece estar longe de solucionar-se, à falta de um instrumento normativo superior com força de impor definições, neste campo, sabendo-se, a par disto, que o regime federado brasileiro assegura às entidades políticas, e mesmo às descentralizações administrativas, campo autônomo e extenso de competência, no que toca à edição de normas próprias de organização, administração e Direito Administrativo

Daí, a falta de rigor técnico, no emprego da terminologia. Não há uniformização, neste campo, e parece remota a possibilidade de alcançá-la, a despeito de certo esforço doutrinário, nos últimos anos, no sentido de à reorganização, à reforma e à modernização se vincular determinado conteúdo conceitual.

Essa dificuldade de uniformização da linguagem não se deve tomar, no entanto, à conta de obstáculo intransponível a que se empreenda atividade aperfeiçoadora da Administração Pública, em determinado tempo e lugar, desde que o esforço reformista tenha então sentido certo, previamente assentado, e deste modo se garanta entendimento uniforme, pelo menos em relação ao empreendimento em que se tenha engajado.

Em resumo, é importante não se empregue, por exemplo, *reforma administrativa*, quando de simples *reorganização* se esteja cogitando; e não se acene com *modernização*, quando não se tenha ainda rompido o estágio da *revisão de organogramas*.

Sob esse enfoque, cogita-se do assunto, nos itens seguintes.

Reorganização

38. Não é fácil ao administrador público brasileiro, à falta de instrumental adequado empreender mais do que a simples reorganização, que aqui se emprega no sentido de redefinição ou reformulação das atribuições de órgãos ou repartições.

A título de reorganizar, criam-se, ampliam-se, subdividem-se ou se fundem órgãos (esferas de atribuições), sob critérios alimentados pelo propósito de criar ou desenvolver de modo

mais racional instrumentos para a atividade, ou, então, sob inspiração ou injunção meramente política.

Neste sentido, reduz-se a reorganização a uma nova "configuração fixa das relações entre as partes".

38.01. A reorganização, como se vê, é o estágio mais elementar do esforço reformista. Não desce à raiz dos problemas, e não o faz pela simples e definitiva razão de não poder fazê-lo, à falta dos indispensáveis ingredientes da modificação que se aprofunde, com força de determinar mudanças efetivas.

Como se sabe, o simples reordenamento das partes, o novo arranjo a retratar-se nos organogramas, é muito pouco, no sentido de se alcançarem mudanças.

Reforma administrativa

38.02. A reforma administrativa (rótulo frequentemente utilizado para a simples reorganização) é ideia de enorme complexidade, pois abarca todos os sentidos de *organização*, de que se cogitou no capítulo precedente.

Em resumo, busca-se, com a reforma alcançar, em um primeiro plano (planejamento organizacional), a previsão de ordenamento ou reordenamento que, abarcando mais do que a redefinição da estrutura (configuração fixa das relações, visualizadas no novo organograma), alcance a formação da montagem ou organismo social e material (na linguagem de Fayol) – integrado de recursos humanos, materiais e financeiros e métodos de trabalho – a aplicar-se à realização de resultados predeterminados, intermediários e finais.

38.03. Em primeiro plano, feita a previsão e o dimensionamento dos fins a se alcançarem, e, consequentemente, definidas as partes, por efeito das *técnicas* de análise e arranjo, há que cogitar neste quadro, do recurso humano, o que desde logo, suscita, em função de uma política de pessoal, o exame de modo mais conveniente de o recrutar, selecionar e desenvolver, tema diretamente vinculado ao regime jurídico da função pública que melhor se ajuste à natureza e necessidades dos serviços públicos; a definição de suas atribuições, deduzida, é óbvio, da estrutura organizacional previamente adotada, a qual, por sua vez, há de estar compatibilizada e com os objetivos predeterminados.

38.04. Estas observações deixam ver que certas peças hão de ter-se como essenciais, no que toca aos propósitos de reforma administrativa: a) a nomeação ou contratação do servidor, segundo seu mérito, apurado em competição pública; (b) a definição e classificação dos cargos; c) os critérios de remuneração, ajustados, entre outros fatores, à responsabilidade e complexidade das atribuições dos servidores; d) o sistema de desenvolvimento dos recursos

humanos, como base de avaliação de desempenho; (e) o orçamento anual e de investimentos exprimindo-se em programas de trabalho efetivamente deduzidos de conhecimento organizado; f) a implantação de núcleo de pesquisa ampliada e estatística; g) a instituição de mecanismos de controle e avaliação da execução administrativa; h) a definição das linhas de autoridade; i) a hierarquização das metas governamentais.

38.05. É fundamental que a reforma mergulhe fundo na adequada formação da estrutura social ou humana da organização; é óbvia, todavia, a importância dos recursos materiais e financeiros e dos métodos de trabalho.

38.06. Até aqui, mencionou-se a formação do organismo social e material. A ideia de reforma, no entanto, não se esgota nos limites desta composição. Há que acionar o arranjo, fazê-lo funcionar, segundo a previsão. E aí, como anotado no capítulo anterior, interfere a *administração*, cujos fenômenos hão de inserir-se, necessariamente, no escopo da reforma, sob pena de perder muito de sua substância.

Nenhum processo de *mudança* poderá prometer muito, à margem de intenso e metódico trabalho de formação da liderança, *com fulcro permanente no processo de comunicação e decisório*, entre outros itens.

A organização, por si só, já se viu, não opera a mudança.

38.07. A todo este raciocínio há de presidir uma preocupação fundamental: a de que a reforma não incida ou não persevere no equívoco de pretender que a organização e a Administração Pública se possam reduzir a processos de estrita racionalidade, concebida à margem dos fatores da situação.

Modernização administrativa

39. A modernização administrativa estende-se ao meio em que se insere a organização. Pressupõe, com dado essencial do conceito, um processo de mudança social, mediante influências recíprocas, por via de permanente interação da organização com meio.

Interagindo com o meio, o sistema organizacional se diz *aberto*; descerram-se, então, perspectivas de desenvolvimento global, à comunidade se permitindo ver o Poder exercer-se efetivamente em seu nome e segundo seus interesses.

É claro que, na concepção modernizadora, porque fundamentalmente teleológica a orientação, como se assinala, com ênfase, na doutrina, a *eficiência* dos meios (processualística) perde no confronto com a desejada *eficácia* dos fins – as metas de desenvolvimento econômico e social. A prestação de serviços à comunidade e o atingimento dos objetivos de desenvolvimento abrem caminho à interação com o meio, dando a medida da *eficácia*.

Desburocratização

40. A desburocratização, ensina Hélio Beltrão, "constitui proposição de natureza essencialmente política e envolve uma transformação cultural. Não pode ser confundida, portanto, com os propósitos de racionalização, que constituem proposições confinadas ao campo técnico, estimadas a aumentar a eficácia da administração.

Os trabalhos de racionalização ou reorganização administrativas, embora intimamente relacionados com [o] êxito do Programa, dele se distinguem, por sua natureza e processo de atuação.

Enquanto a racionalização tem como objetivo a própria administração, buscando aumentar-lhe a eficácia e a produtividade, a Desburocratização dirige-se diretamente ao interesse do usuário ou "consumidor" do serviço público, com o objetivo de aliviá-lo de exigências excessivas e assegurar-lhe o bom atendimento a que tem direito. Parece fora de dúvida que essa cobrança de bom serviço acaba por estabelecer uma pressão sobre a administração, capaz de, por efeito reflexo, induzi-la a racionalizar-se.

Nestas condições, "o Programa não se ocupa diretamente do aperfeiçoamento de organogramas ou da reordenação de fluxos de trabalho" (*Ideias Fundamentais*, Semor, Seplan, Brasília, 1982, p. 12).

Seção IV – Estratégia de reforma

41. É claro que o esquema de ideias, na formação deste Capítulo, requer uma referência à estratégia de reforma, como delineada na doutrina.

Nas duas últimas décadas, tem se registrado, a este respeito, contribuições significativas, a partir da revisão de ideias e conceitos arraigados, sob visão crítica, fecunda, por isso mesmo.

Kleber Nascimento conquistou, neste campo de cogitação, posição relevante. Há que se lhe creditar, na busca de novos caminhos, reflexões de alto valor doutrinário, pela clareza das ideias e exercício de criatividade.

41.01. Analiticamente, preleciona Kleber Nascimento (*Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira*, FGV, RAP/1), o modelo estratégico das normas administrativas brasileiras desdobra-se em três componentes básicos: o operativo (corresponde às *formas* de ação dos agentes de mudança no processo de mudança); o substantivo (corresponde ao *conteúdo* da estratégia); e o valorativo ou ideológico (identifica a "filosofia" de mudança dos agentes da reforma, no que toca, basicamente, a valoração, no processo, dos elementos formais de organização ou das varáveis da organização formal).

41.02. Quanto ao elemento operativo, a ação de reforma, na experiência brasileira, "tem incidido quase exclusivamente sobre os elementos formais do sistema"; relativamente ao estilo de influenciação, o imperativo, ao invés de processo de internalização, que é predominantemente sugestivo e exploratório; e, "no que se refere à dinâmica de poder entre os agentes de mudança e as lideranças do sistema objeto da reforma, a estratégia tem-se caracterizado por um estilo insulativo, ao invés de cooptativo", isto é, o grupo de reforma, à medida que a reforma se desencadeia, tende a isolar-se dos demais agentes do sistema.

41.03. Em termos de abrangência da reforma, esta se dirá global ou parcial; na sua perspectiva temporal, será imediatista ou a médio ou a longo prazo.

Importante elemento do componente substantivo da estratégia diz respeito à orientação cognitivista ou valorativista do agente de mudança, orientações diagnósticas altamente condicionantes da estratégia. No primeiro caso, concentra-se o agente de mudança para o diagnóstico,

> em problemas como falta de dados, limitações e regulamentação, inexistência de normas e instruções, e assim por diante. No segundo caso, a diagnose enfoca problemas como falta de iniciativa, desinteresse, bom-mocismo, autodefesa, resistências e compromissos em termos de datas e prazos, comodismo, personalismo e assim por diante.

A propósito do componente substantivo, a experiência brasileira deixa ver a tendência para a reforma global e imediatista; e a prevalência da orientação cognitivista, "cujo pressuposto maior é o de que o sistema não muda porque não sabe o que e como mudar".

41.04. O componente ideológico (valores do agente de mudança) tem reflexo definitivo, precedendo e condicionando, mesmo, os demais componentes da estratégia.

A este respeito, a ideologia administrativa dá lugar a duas proposições relevantes: "a de que a estratégia prevalecente na experiência reformista brasileira é baseada em pré-requisitos comportamentais; e a segunda, a de que estratégia pressupõe um condicionamento dos fins pelos meios – uma orientação processualista".

No caso da experiência brasileira, "a estratégia de reforma requer a predominância, na burocracia, de comportamentos racionais, que se aproximem do tipo de racionalização burocrática, desenvolvida no modelo de Marx Weber" (são, a título de exemplos, manifestações desta racionalidade, imparcialidade no trato das questões administrativas; a neutralidade política, filosófica e religiosa, como base do processo decisório; o anonimato, ao invés da personalização, no desempenho da função pública; a utilização do tempo de trabalho para objetivos organizacionais e não pessoais).

A estratégia "não encontra ressonância comportamental no funcionalismo público".

41.05. Entre os itens a que dedica Kleber Nascimento especial consideração, na crítica à estratégia predominante na experiência brasileira, está "a suposição de que a administração eficiente dos meios (pessoal, material etc.) é a condição primeira para a consecução dos objetivos governamentais".

A superconcentração do esforço reformista nas atividades-meio (em outras palavras, a orientação processualística predominando sobre a orientação finalística) resulta, no entanto, "em detrimento dos objetivos que, em verdade, justificam a existência do serviço público".

42. Em trabalho de 1972 (*Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa*, FGV, RAP 1/72, p.5 e segs.), Kleber Nascimento, sob a premissa de que comportamentos (ações) resultam de percepções (imagens), frutos, estes, de concepções (critérios de valor, opções éticas, aspirações), desloca "o foco principal de atenção, antes centrado no comportamento administrativo (efeito), para o condicionamento (causa) psicológico desse comportamento, ou, em última análise, *para as concepções predominantes do que seja Administração, num determinado tempo e espaço*".

A "nossa concepção do que seja a administração condicionará, significativamente, as nossas estratégias, estruturas, normas, processos, decisões, linhas de ação e comportamento administrativos".

Da premissa resulta este raciocínio:

a. a Administração Pública evoluiu de um *enfoque centrado na execução racional*, para um *enfoque centrado na decisão racional*; ao mesmo tempo, evoluiu de *Engenharia Humana* para *Ciência Social Aplicada*; finalmente, novo ângulo do mesmo fenômeno, evoluiu "de uma abordagem de sistema fechado para uma abordagem de sistema aberto"; em qualquer caso, a execução administrativa é precedida de *decisão* administrativa e por ela condicionada;

b. "é comum a preocupação com a processualística de execução, com a *eficiência dos processos*, sem a correspondente e *antecedente* preocupação com a *eficácia dos resultados*, a qual depende, primeiro e acima de tudo, de qualidade da decisão tomada";

c. "O importante é *concentrar* o foco da problemática administrativa na decisão racional antes que na execução racional;

d. é grave "obstinar-se (a organização) na luta por eficiência quando seu problema fundamental é de eficácia" (a eficiência é orientada para processos e instrumentos, com ênfase, pois, "nos métodos, tarefas, técnicas e operação de normas, numa palavra, no processamento ou execução mais rápida, com menor espaço e menor custo"; "o conceito de eficácia enfatiza as relações externas de organização com o ambiente, a eleição e legitimação de objetivos, e a formulação de programas");

e. "a preocupação exagerada com eficiência geralmente manifestada por economias inexpressivas e no apego a controles obstinados, pode prejudicar a própria eficácia"

f. a eficiência interna é importante; no entanto, "cumpre não esquecer que os critérios, processos e comportamentos da organização devem ser concebidos tendo em vista facilitar e aumentar a capacidade de resposta organizacional às necessidades do ambiente. O critério primário de vitalidade organizacional há que ser a capacidade de resposta àquelas necessidades".

g. com Herbert Simon, em 1947 ("administrar é essencialmente tomar decisões"), desviou-se "explicita e irreversivelmente, da execução para a decisão, o foco da problemática administrativa";

h. "a implicação fundamental do moderno conceito de administração para uma estratégia de reforma administrativa é que a reforma há de ter uma orientação tecnológica ou finalística, isto é, orientação para objetivos, para metas, em contraposição a uma orientação processualística, ou seja, apara instrumentos, para processos";

i. segundo Kleber Nascimento, a reforma estrutural (concentrada em redivisão de trabalho ou redefinição de competências), a funcional (que enfatiza fluxos de rotinas e operações), a comportamental (empenhada no desenvolvimento de atitudes e hábitos apropriados de trabalho) são *processualísticos* e não conduzem, necessariamente, à solução dos problemas da organização ("reformas de estrutura, de função e de comportamento, quando não orientadas para a solução de problemas específicos, podem criar situações mais graves que as existentes antes de sua formulação");

j. a ação reformuladora, acrescenta, pode, em tese, concentrar-se nas atividades-meio; deve, no entanto, orientar-se, prioritariamente, para os fins, "para a administração das atividades-fim";

k. o enfoque psicossociológico, no conceito de administração, resulta em que a orientação da reforma há de ser comportamentalista, "no sentido de

considerar em sua metodologia, os valores, atitudes e hábitos funcionais de "clientela" da reforma, o funcionalismo. A antítese seria uma orientação mecanicista, limitada metodologicamente a instrumentos técnicos e processos operacionais."

l. como assinalado, também a distinção entre sistema aberto e sistema fechado tem implicações importantes, na concepção moderna de administração (o sistema aberto tendo como caracterizações mais importantes a relação com ambiente externo, com ele interagindo; a capacidade de crescimento, mudança, adaptação ao meio-ambiente e até autorreprodução; e o fato de competir com outros sistemas);

m. assentada a incompatibilidade da perspectiva de sistema fechado "com os requisitos de uma Administração Pública voltada para a mudança, a implicação fundamental é a de que a reforma há que adotar uma orientação ecológica, ou seja, uma orientação que considere críticas as relações entre o sistema e o ambiente";

n. a orientação ecológica vincula a reforma ao processo de desenvolvimento global (quanto mais explícita e intencional a vinculação, mais consequente será a reforma), vinculação que se condiciona por premissas importantes.

Capítulo III – Movimentos de reforma

Seção I – Reforma Administrativa federal

43. A referência à reorganização ou às tentativas de reforma administrativa ao nível federal tem, aqui, a exclusiva finalidade de realçar-lhe as diretrizes ou princípios com que acaso se tenha procurado sustentá-las e os resultados mais visíveis, que à reorganização ou reforma se possam atribuir, na expectativa de que a análise forneça elementos para o confronto com os movimentos da mesma natureza, que vieram a instalar-se em Minas Gerais.

44. Entre os autores que ao tema se dedicaram, especificamente, Beatriz Wahrlich e Kleber Nascimento conquistaram assinalada posição, pela segurança e objetividade da análise que empreenderam.

Constituíram-se, por isto mesmo, na fonte principal de informações, na elaboração dos tópicos seguintes desta exposição.

1930-1945

45. Na primeira etapa dos esforços de reforma administrativa federal, que se admite abrangente do período de 1930 a 1945, sob o governo autoritário de Getúlio Vargas (a liderança técnica da reforma ficou ao DASP, a partir de 1938, ano em que foi instituído), a noção de eficiência, o sistema do mérito, o orçamento como plano de trabalho, o treinamento e a valorização das ciências administrativas, apartadamente do Direito Administrativo, foram temas essencialmente travejadores, no processo de reforma, em um *quadro teórico* visivelmente deduzido pelo modelo de Taylor, Fayol e Max Weber.

Nessa fase, desenhou-se nítida uma linha de convergência dos esforços de aperfeiçoamento para as atividades-meio ou de administração geral (administração de pessoal, material e orçamentária); considerou-se o sistema de mérito "pedra angular da reforma"; e editou-se o primeiro estatuto dos funcionários públicos civis da União (Decreto-Lei 7. 713/39).

A revisão de estruturas possibilitou a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do Ministério da Educação e Saúde.

45.01. A reforma, nessa primeira etapa, assinala Beatriz Wahrlich, assumiu a feição de *sistema fechado*,

> sem o necessário feedback do meio que o cerca, extremamente suscetível de entrar em processo de entropia, se lhe falta o respaldo do sistema maior em que se situa – como foi o caso da reforma daspeana com a crise política de 1945 (Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, FGV, R.J., vol. 2/67).

Entropia, registra a eminente autora, arrimada em Kast e Rosenzweig, "é a tendência de um sistema fechado para um estado caótico em que não há mais potencialidade para a transformação enérgica ou trabalho".

1952-1966

46. Em 1952, assessores do Presidente Getúlio Vargas, em seu segundo período de governo, elaboraram novo e amplo projeto de reforma, inspirado em descentralização, planejamento e coordenação. A par disto, reformulação estrutural dos Ministérios.

O projeto não vingou, a despeito dos esforços de Getúlio Vargas e do apoio que à nova proposta viriam a dar os Presidentes Café Filho e Juscelino Kubistchek.

47. Em 1956, o Presidente J. Kubistchek criou duas comissões de assessoramento em reforma administrativa: a de Simplificação Burocrática (COSB), junto ao DASP (Decreto nº 39.510/56) e a de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA (Decreto nº 39.855/56).

A CEPA, comissão de alto nível, elaborou estudos e projetos, envolvendo, fundamentalmente, a presidência da República e a criação de ministérios (Indústria e do Comércio, Minas e Energia, Interior e dos Transportes e Comunicações).

Os estudos e projetos, que viriam a concluir-se em outubro de 1961, sob o Governo João Goulart, foram reunidos em quatro volumes: Reorganização da Presidência da República; Criação de Novos Ministérios; Normas para Elaboração, Execução e Controle Orçamentários; e Relatório Final.

A maior parte das recomendações da CEPA não teve acolhida, na ocasião. Algumas ressurgiriam mais tarde.

As relativas ao sistema do mérito e ao fortalecimento do DASP não prosperaram. Também não resultou consequente o trabalho da COSB.

48. No Governo João Goulart, a Consultoria Geral da República elaborou e submeteu ao Presidente do Conselho de Ministros anteprojeto de reforma, no qual se adotou, com adaptações, a maior parte das conclusões de estudos da primeira fase.

O anteprojeto cogitou, fundamentalmente, de novas estruturas da administração, mas também abrangeu normas gerais de funcionamento (administração de pessoal; orçamentária, financeira e contábil; e de material).

Ainda no Governo João Goulart, uma comissão de reforma administrativa se constituiu com a atribuição prevista no Decreto nº 51.705/63, sob a coordenação de Ministro Extraordinário (Deputado Amaral Peixoto).

Pretendia-se que a Comissão criasse ou aperfeiçoasse "os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle de que carecia o Poder Executivo para transformar-se em propulsor do desenvolvimento nacional".

Os trabalhos cingiram-se ao *Plano de Execução da Reforma*, repositório de doutrina tornado público ainda em 1983, cujas diretrizes principais se resumiam em departamentalização; parcimônia na criação de órgãos; descentralização da execução; centralização do controle; harmonização do princípio do alcance do controle com o da homogeneidade; resistência à extensão do regime autárquico; pesquisa e planejamento.

O trabalho de reforma administrativa, um dos quatro projetos elaborados pela Comissão, com 622 artigos, denominou-se Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, o que lhe denuncia, desde logo, a abrangência.

Nas disposições funcionais, deu-se ênfase à delegação de competência ao planejamento como "técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico, e do desenvolvimento econômico do País".

No projeto, segundo consta da exposição de motivos, doze *princípios* haviam sido observados: fixação de responsabilidade; descongestionamento das chefias superiores; sistematização; controle; racionalidade; planejamento e orçamento; integração; intelectualização do processo decisório; coordenação; homogeneidade; alcance de controle e descentralização.

Nenhum dos projetos se converteu em lei.

49. Em 1966, a cargo da Fundação Getúlio Vargas, realizou-se ampla reforma do Ministério da Fazenda, da qual resultou: a introdução de nova sistemática para o sistema tributário nacional; a racionalização e modernização dos métodos e normas de trabalho, utilizada a automação; a criação do SERPRO; a instituição do CGC; a modernização dos métodos de lançamento e arrecadação de tributos e a institucionalização do treinamento do pessoal do Ministério da Fazenda.

Trata-se, não há dúvida, de importante trabalho de reforma administrativa, no plano federal, pelos resultados efetivamente alcançados.

1967-1985

50. Em termos de abrangência e organicidade, nenhum documento se tornou mais significativo, na história da reforma administrativa, do que o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, baixado pelo Presidente Castelo Branco.

Os trabalhos de que resultou o conhecido documento foram elaborados pela COMESTRA, instituída pelo Decreto nº 54.401/64, sob a presidência do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica.

As diretrizes, sugeridas pelo próprio Ministro, exprimiram-se, resumidamente, em que: a) a reforma administrativa é processo amplo, a ser cumprido por etapas; b) a simples alteração de estrutura administrativa não opera, por si só, a reforma, que é necessariamente, processo dinâmico; c) a programação governamental, o orçamento-programa e a programação financeira são instrumentos indispensáveis; d) a implementação da reforma deve fazer-se por atos normativos da administração, com apoio em um núcleo central de princípios, normas e autorizações de natureza legislativa; e) controles meramente formais devem suprimir-se, dando lugar a um sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos, acompanhamento de execução dos programas de trabalho e incentivo à intercomunicação administrativa; f) a função pública deve ser valorizada, com a dignificação e profissionalização do funcionário, observância do sistema do mérito e remuneração satisfatória.

O projeto final não foi submetido ao Congresso. Preferiu o Presidente Castelo Branco dar-lhe feição jurídica por meio de Decreto-Lei.

50.01. No Decreto-Lei 200, a atividade administrativa é travejada, basicamente, pela observância: a) de cinco princípios fundamentais (planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle); b) dos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, elaborados pelos órgãos de planejamento, sob a orientação e coordenações superiores do Presidente da República; c) do orçamento-programa; d) da programação financeira de desembolso (para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos); e) da supervisão ministerial (todo e qualquer órgão da administração federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministério de Estado competente, salvo as exceções previstas; f) da organização sistêmica de atividades auxiliares.

Onze itens (art. 25) definem a competência do Ministro de Estado, no exercício da mencionada supervisão; entre eles, o relativo ao fortalecimento do sistema do mérito. A supervisão da administração indireta visa, basicamente, a assegurar: a realização de objetivos; a harmonia com a política e a programação do Governo; a eficiência administrativa e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade (art. 26).

Os instrumentos para a tutela formam extenso rol (art. 26, parágrafo único).

As atividades auxiliares (pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade, auditoria e serviços auxiliares) devem, no Decreto-Lei, organizar-se como *sistemas*, sujeitas, em consequência, à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema.

50.02. No campo da administração financeira e de contabilidade, introduziram-se profundas modificações normativas, "amadurecidas em tantos anos de tortura à sombra do Código de Contabilidade e do seu regulamento" (José de Nazaré Teixeira Dias, *A reforma administrativa de 1967*, FGV, 1968, 1ª ed., p. 143).

50.03. Entre as disposições do Decreto-Lei, estavam destinadas a profundas implicações as de seus artigos 4º (administração direta e indireta) e 5º (definições das entidades de administração indireta), bem como as de seu Título XII (licitações).

51. Posteriormente à edição do Decreto-Lei 200/67, assinale-se o trabalho da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa – SEMOR, unidade da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), notadamente no que toca ao desenvolvimento de recursos humanos.

A partir de 1979, dois programas, o de desburocratização e o de desestatização, absorveram, praticamente, a preocupação reformista da Administração Federal.

52. Não se dispõe de estudos especificamente dirigidos à avaliação dos resultados alcançados por meio século de esforços de reforma administrativa, no plano federal.

As indicações, no entanto, são as de que entre os aperfeiçoamentos que se possam atribuir aos movimentos reformistas, salvo, entre outras exceções, os do setor fazendário, tiveram forte predominância os de caráter estrutural.

O Decreto-Lei 200/67 tem se constituído, não há dúvida, em favor relevante, no ordenamento da administração federal. Parece certo concluir, no entanto, que certos fatores têm conspirado fortemente contra os objetivos de reforma de base. O comportamento administrativo vai subsistindo intocado, ou quase intocado, alheio às modificações da estrutura orgânica da administração e mesmo à formulação teórica de que são fartos os textos de reforma.

O programa de desburocratização, de ritmo que já se arrefece, contém forte apelo em favor dos usuários dos serviços públicos; pretende, no entanto, ignorar a racionalização administrativa, certo de não depender dela. E isto parece ser um equívoco.

De qualquer modo, a supressão, praticamente, do sistema do mérito inscreve-se entre os fatores mais graves, limitativos das aspirações de reforma.

Quanto à modernização, a nova ordem democrática poderá dar-lhe os espaços de que precisa, para afirmar-se, eis que a ideia de interação governo-sociedade, que na modernização se contém, está intimamente vinculada à de valorização do cidadão e das comunidades. No entanto, a modernização não superou, ainda, a fase dos conceitos. Na verdade, a própria Administração Federal, a despeito de incomparavelmente mais bem dotada de recursos e "status", está longe de cumprir o ideário da reforma. De simples reorganização é que ainda se está cogitando, em clara predominância.

Seção II – A Reforma em Minas Gerais

Subseção I – Governo Magalhães Pinto (fev./1961 – jan./1966)

53. Os movimentos especificamente dirigidos ao aperfeiçoamento da Administração Pública, no Estado de Minas Gerais, tiveram início, de modo sistemático, pode dizer-se, no Governo Magalhães Pinto (fev./61 – jan./66).

Logo no início no mandato, foi instituído Grupo Central de Trabalho (Decreto nº 6.239, de 21 de março de 1961), com a incumbência expressa de elaborar estudos de reestruturação administrativa do Estado e elaborar o respectivo projeto de lei.

Os objetivos então assim se especificavam: a) simplificação da estrutura, com a eliminação de todos os órgãos que, em face de suas atribuições e dos resultados práticos de seu fun-

cionamento, fossem considerados dispensáveis; b) estudo de mecanismos que efetivamente fizessem chegar ao interior a ação do Governo estadual; c) coordenação e controle dos departamentos autônomos ou isolados, as autarquias e sociedades de economia mista, com vistas a assegurar unidade à ação do governo (seis anos mais tarde, de modo enfático, viria a cogitar o Decreto-Lei 200/67); d) fortalecimento dos órgãos que tivessem a seu cargo o entrosamento com as administrações locais, para a execução do programa municipalista do governo.

Ainda em 1961, o Decreto nº 6.244, de 27 de março dispõe sobre os Planos de Desenvolvimento do Estado, e, entre eles, inseriu o de Revisão da Estrutura Administrativa, que deveria dotar o Estado de "organização compatível com a complexidade e amplitude de suas atribuições e ainda com a política de desenvolvimento".

Ultimavam-se os estudos do Grupo Central de Trabalho (Decreto nº 6.239/61), tarefa inçada de dificuldades, já por sua abrangência e complexidade, quando a Lei nº 2.877, de 04 de outubro de 1963, delegou ao Executivo, no art. 11, baixasse por meio de decreto a estruturação ou reestruturação das Secretarias e dos órgãos autônomos ou isolados, com a expressa ressalva de que a delegação não se estenderia a criar ou extinguir cargos, nem a fixar-lhes vencimentos.

A par disso, a Lei nº 2.877/63 alterou as denominações de Secretarias de Estado; criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento, o Gabinete Militar do Governador do Estado e a Secretaria de Estado de Administração; e transformou em Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico o Conselho de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (CODEMIG); e prescreveu que os órgãos auxiliares de administração, entre eles o de pessoal, material, contabilidade, orçamento e transportes se sujeitassem à orientação normativa, ao controle técnico e à fiscalização específica do órgão central da mesma atividade (art. 31).

Treze decretos, de nºs 7.350 a 7.362, todos de 02 de janeiro de 1964, com a especificação dos órgãos de administração de direta e respectivas atribuições, foram baixados, fruto da delegação, e projeto de lei foi encaminhado ao Legislativo, propondo a aprovação da nova estrutura, depois de posta prática, em caráter experimental, pelo prazo de 180 dias, tudo nos termos do art. 12 da Lei 7.362/64.

53.01. Ainda em 1964, editou-se a Lei nº 3.214, de 16 de outubro, disciplinadora de vários institutos de administração de pessoal, com ampla repercussão no funcionamento da administração estadual.

Entre as disposições da lei a que se credita terem repercutido mais sensivelmente no esforço de aperfeiçoamento da atividade administrativa, a que vedou o provimento interino, a que

impôs o concurso público mesmo para o provimento de cargo isolado (a Constituição Federal de 1946, no art. 186, somente sujeitava a concurso a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinasse) e a que fez do treinamento viga mestra do aperfeiçoamento administrativo.

Com respaldo nestas disposições, foi possível alcançar progresso bastante significativo, em termos não apenas de reorganização, mas de reforma administrativa, na qual desempenhou papel relevante o Instituto de Administração Pública (INAP), órgão da Secretaria de Estado de Administração, nascida de movimento de inspiração efetivamente inovadora.

53.02. Em 1965, dois decretos buscaram introduzir na Administração Pública modificação, inspirada no imperativo de interiorizar-se a ação governamental, para se racionalizarem os serviços públicos.

Daí, a criação das Administrações Regionais (Decreto nº 8.248, de 07 de abril de 1965), significando o conjunto, em determinado território, das Delegacias Regionais de Ensino, da Fazenda e de Segurança Pública; e dos Distritos Agropecuário, de Obras Públicas e Sanitário, podendo ainda integrar a Administração Regional os órgãos regionais representativos do Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais, do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais e da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerias.

À Administração Regional competia orientar, coordenar, fiscalizar e controlar as atividades dos órgãos de administração estadual localizados em seu território, tendo em vista o melhor entrosamento de seus serviços e aproveitamento dos recursos.

O Decreto nº 8.258, de 19 de abril de 1965, instituiu a primeira Administração Regional, a de Juiz de Fora.

As Administrações Regionais não subsistiram no Governo seguinte.

No entanto, a Constituição Estadual promulgada em 13 de maio de 1967, com alterações decorrentes de Emendas, a partir de nº 1, de 01-10-70, autorizou criasse o Estado, em determinada área de seu território, a Região Administrativa (art. 113), a ser organizada em decreto, nomeado, em comissão, o Administrador respectivo. O Conselho da Região terá representantes eleitos pelos prefeitos e vereadores do respectivo território, além de membros nomeados pelo Governador do Estado.

Subseção II – Organização sistêmica e estratégia de reforma (1966-1975)

54. No período compreendido entre 1966 e 1975, alguns marcos interessam de perto ao objeto desta exposição: a) a instituição do Sistema Estadual de Planejamento (Decreto nº 11.518, de 03 de dezembro de 1968; e Lei nº 5.792, de 08 de outubro de 1971); do Siste-

ma Estadual de Reforma Administrativa (Ato Institucional nº 8, de 02 de abril de 1969 e Decreto estadual nº 14.359, de 03 de março de 1972); dos Sistemas Operacionais de Administração Pública Estadual (Decretos números 14.446, de 13 de abril de 1972; 14.779, de 14 de setembro de 1972; e 17.113, de 22 de abril de 1975); e do Sistema Estadual de Processamento de Dados (Lei nº 6.003, de 12 de outubro de 1972); b) a consolidação das atribuições das Assessorias de Planejamento e Coordenação dos órgãos centrais dos Sistemas Operacionais (Decreto nº 14.655, de 11 de julho de 1972); c) a instituição do Quadro Permanente de Pessoal (Lei nº 5.945, de 11 de julho de 1972; e Decreto nº 16.409, de 10 de julho de 1974); d) a regulamentação do Conselho Estadual de Política de Pessoal (Decreto nº 18.438, de 21 de setembro de 1972); e uma tentativa de definição de estratégia de reforma administrativa.

Marca o decênio, efetivamente, preocupação com o *sistema* e a *estratégia*.

Sistema estadual de planejamento

55. O Sistema Estadual de Planejamento, como concebido em 1968 (Decreto nº 11.518/68), tinha no Conselho Estadual de Desenvolvimento seu órgão central; em torno dele, como órgãos periféricos do Sistema, as Assessorias de Planejamento e Controle, das Secretarias de Estado e dos demais órgãos de administração direta e indireta; a Diretoria de Orçamento, Organização e Métodos da Secretaria de Estado da Fazenda; o Escritório Técnico de Racionalização Administrativa (ETRA); o Departamento Estadual de Estatística; o Departamento Geográfico do Estado e a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha – CODEVALE.

55.01. Na lei nº 5.792, de 08 de outubro de 1971, altera-se profundamente a estrutura organizacional do Sistema Estadual de Planejamento.

O Sistema passou a constituir-se do Conselho Estadual de Desenvolvimento e das Assessorias de Planejamento e Coordenação (em que se transmudaram a Assessorias de Planejamento e Controle, do Decreto nº 11.518/68) das Secretarias de Estado, dos órgãos de administração direta, não integrados na estrutura administrativa de Secretaria de Estado e das entidades de administração indireta.

55.02. A estrutura do Conselho Estadual de Desenvolvimento compreendia órgãos de direção (Presidente do Conselho, Plenário do Conselho e Vice-Presidente do Conselho), órgãos de assessoramento (Gabinete, Conselho Técnico de Desenvolvimento e cinco Assessorias), órgãos de atividade auxiliar (Instituto Estadual de Estatística, Instituto de Geociências Aplicadas, Centro de Documentação e Publicações e Divisão de Administração Geral) e órgãos de atividade-fim (Sudeminas, Gabinete de Planejamento e Controle).

E na condição de entidades vinculadas: Fundação João Pinheiro; Fundação Rural Mineira – Colonização e Desenvolvimento Agrário – RURALMINAS; CODEVALE; e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.

A Lei nº 5.792/71 ainda criou a Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo subordinada ao Vice-Presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento, e a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo, a qual, instalada, absorveria a Superintendência.

Sistema de reforma administrativa

56. A reforma Administrativa, pela primeira vez concebida como *Sistema*, adotou premissas de inquestionável valor doutrinário, como se vê do preâmbulo do Decreto nº 14.359/72: a) reforma administrativa é processo contínuo e permanente de compatibilização das estruturas e procedimentos com as metas do plano de governo, consubstanciadas no "Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social", para o período 1972-1976; b) Os estudos e a implantação de novas estruturas e a revisão de procedimentos devem ser concedidos ao dirigente e aos servidores de cada órgão da Administração Estadual direta e indireta; c) a reforma administrativa deve efetivar-se sob diretrizes e com base em modelos comuns a todas as unidades do complexo administrativo estadual; d) também é necessário dotar o Estado de um sistema em condições de induzir e executar as atividades de reforma.

56.01. Essencialmente, o Sistema Estadual de Reforma Administrativa compunha-se de um órgão central, o Escritório Técnico de Racionalização Administrativa (ETRA); e de órgãos setoriais, as denominadas Assessorias de Planejamento e Coordenação (APCs), anteriormente denominadas Assessorias de Planejamento e Controle, ou unidades equivalentes, uma de cada órgão central de cada Sistema Operacional.

O ETRA era o órgão responsável pela formulação de diretrizes e normas e pela orientação, coordenação e supervisão e controle das reformas administrativas das unidades da Administração Pública Estadual, competindo-lhe, fundamentalmente: a) formular diretrizes e expedir normas obrigatórias de Reforma Administrativa; b) analisar e propor a aprovação de estudos preliminares de mudanças organizacionais; c) assistir tecnicamente os órgãos setoriais do Sistema.

56.02. As diretrizes da Reforma Administrativa, com vistas a assegurar a consecução de metas e planos de desenvolvimento econômico e social, ficaram expressas, no mencionado Decreto nº 14.359/72: a) erigir o planejamento a instrumento substancial do processo de reforma administrativa; b) adotar estruturas organizacionais rasas e de orientação sistêmica; c) implantar administração de características gerencial, dirigida para resultados; d) ter em vista, na racionalização administrativa, a redução de custos operacionais e a reversão de seus

benefícios ao público; e) valorizar e aprimorar recursos humanos, como agente eficaz da reforma.

56.03. As atividades de pessoal civil, material, patrimônio, documentação, serviços gerais, administração financeira, contabilidade, auditoria, orçamento, estatística, planejamento governamental e administrativo, seriam organizados sob forma de subsistema.

56.04. A cada APC (órgão setorial) competia, basicamente: a) planejar, coordenar, fazer executar e controlar os projetos de reforma administrativa do Sistema Operacional a que pertencesse; b) observar e fazer observar as diretrizes e normas complementares expedidas pelo órgão central, para elaboração de projetos; c) assistir tecnicamente, as unidades integrantes do Sistema Operacional, na execução e implementação de reformas administrativas.

57. o Sistema de Reforma Administrativa traduzia, como se vê, um complexo harmônico de concepções de inegável valor, no plano teórico de Administração Pública.

Sistemas operacionais

58. Outro elemento tecnicamente importante, como contribuição para a reforma administrativa, consistiu na composição de Sistemas Operacionais, sob o princípio de afinidade, formados de entidades de administração indireta e, ainda, fundações governamentais, empresas privadas sob controle direto ou indireto do Estado e sociedades civis que, por delegação legal ou em virtude de convênios, exercessem atividades de interesse da Administração Pública Estadual.

Cada Sistema Operacional, no âmbito de Administração Pública Estadual, reuniria órgãos e entidades afins, integradas por *vinculação* ou *cooperação*, sem prejuízo da respectiva natureza, visando à consecução de objetivos e metas governamentais.

A *vinculação*, obviamente, se daria com o órgão central do respectivo Sistema Operacional, para o efeito de orientação, coordenação e controle.

No caso das entidades privadas não incluídas na Administração Pública Estadual, a integração no Sistema seria fruto de *colaboração*, segundo os convênios ou contratos ou delegações.

Ao órgão central, não é difícil perceber, ficaria a coordenação geral das atividades dos órgãos e entidades integrantes, proporcionando-lhes orientação e controlando a observância das normas legais e regulamentares relativas à competência e à autonomia.

Os Sistemas assim concebidos seriam os seguintes: Administração Fazendária, Crédito e Financiamento; Administração Geral; Educação e Cultura; Energia; Interior e Justiça; Indústria, Comércio e Turismo; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Saneamento, Habitação

e Obras Públicas; Segurança e Trânsito; Trabalho e Ação Social.

58.01. Texto normativo (Decreto nº 14.799/72 dedicou-se a disciplinar o financiamento dos Sistemas Operacionais indicados no Decreto nº 14.446/72.

Eis, em resumo, as prescrições mais importantes:

a. os Sistemas Operacionais, por meio de ação administrativa integrada, têm por finalidade a consecução de *objetivos e metas setoriais*, estabelecidos no plano global do Estado;

b. a ação administrativa dos órgãos e entidades integrantes dos Sistemas Operacionais obedecem a programas globais, setoriais e regionais, de duração anual e plurianual, a planos operativos e projetos específicos;

c. os planos, programas e projetos setoriais são elaborados e executados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistemas Operacionais, sob a orientação técnica e o acompanhamento da APC do respectivo órgão central;

d. as entidades decorrentes da ação administrativa dos órgãos e entidades integrantes dos Sistemas Operacionais são objeto de permanente coordenação, especialmente quanto à execução dos planos, programas e projetos, exercida a coordenação em todos os níveis administrativos, pelas chefias, individualmente e por meio de reuniões, com a participação das chefias subordinadas;

e. a coordenação das atividades relativas à elaboração e execução dos planos, programas e projetos é realizada; (e.1) ao nível de cada órgão e entidade integrante, pela unidade respectiva de assessoramento; (e.2) ao nível de cada Sistema Operacional, pela APC do respectivo órgão central;

f. a coordenação geral, ao nível setorial, fica a cargo do Secretário de Estado ou dirigente de órgão, visando a assegurar: (f.1) a integração programática, com vistas à consecução de metas e objetivos do planejamento global do Estado; (f.2) a observância das diretrizes e normas relativas à elaboração dos planos, programas e projetos, e ao acompanhamento e avaliação de sua execução; (f.3) a atuação eficiente do órgão ou entidades, visando à plena realização de seus objetivos específicos; (f.4) a identificação e eliminação de problemas e obstáculos setoriais à execução da política global de desenvolvimento do Estado;

g. as atividades dos órgãos e entidades integrantes dos Sistemas Operacionais devem ser permanentemente acompanhadas e controladas, para a avaliação de resultados e reajustamento dos planos, programas e projetos.

58.02. Dos Sistemas Operacionais ainda cogitaram os Decretos números 17.112/75 e 17.113, de 22 de abril de 1975.

Este último retomou a teoria dos Sistemas Operacionais a qual, essencialmente, já se acolhera nos Decretos números 14.446/72 e 14.799/72. Em síntese, a estrutura geral da Administração Pública abrange a Governadoria do Estado e os Sistemas Operacionais, nos quais se enquadram as entidades de administração indireta e ainda, as fundações oficiais, empresas privadas sob o controle direto ou indireto do Estado, mediante participação no capital ou contratos de concessão, e as sociedades civis que, por delegação legal ou por meio de convênio, exerçam atividades de interesse da Administração Pública.

O objetivo principal do Decreto nº 17.113/75 foi, no entanto, o de atualizar a composição dos Sistemas Operacionais, em número de onze, em 1975.

58.03. As atribuições da APC foram previstas em texto pormenorizado (Decreto nº 14.655/72), passando a incluir, no âmbito do respectivo Sistema Operacional: a) a revisão, compatibilização, harmonização ou coordenação da elaboração dos planos, programas e projetos setoriais, observadas as diretrizes do Conselho Técnico de Desenvolvimento ou do Plenário do Conselho Estadual de Desenvolvimento; b) o acompanhamento e avaliação da execução dos planos, programas e projetos; c) a participação na elaboração do orçamento plurianual de instrumentos, dos planos operativos anuais e da proposta anual de orçamento; d) a realização de estudos, pesquisas e análises, visando à proposição de diretrizes, programas e projetos prioritários.

A APC, como órgão setorial do Sistema Estadual de Reforma Administrativa, recebeu, no Decreto nº 14.655/72, atribuições específicas (art. 6º).

Sistema estadual de processamentos de dados

59. A constituição da Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE, sociedade de economia mista, como unidade central do Sistema Estadual de Processamento de Dados, foi autorizada pela Lei nº 6.003, de 12 de outubro de 1972. A atribuição principal da PRODEMGE teria de relacionar-se com execução de serviços de processamento de dados e tratamento de informações para os órgãos de administração direta e indireta. A par desta atribuição, em caráter privativo, ficou à PRODEMGE "exercer as funções de órgão central do Sistema Estadual de Reforma Administrativa, tal como definido no Decreto nº 14.359, de e [sic][432] de março de 1972".

---

432 N.E.: a data do referido decreto que está ausente no original é 03 de março de 1972.

Com a instituição da PRODEMGE, ficou extinta a Fundação Escritório Técnico de Racionalização Administrativa – ETRA e criada a Coordenação da Política de Processamentos de Dados.

Novo quadro permanente de pessoal

60. Nessa altura, há que mencionar, como dado também particularmente relevante, no quadro de medidas de aperfeiçoamento – agora, no campo da administração de pessoal – a Lei nº 5. 945, de 11 de julho de 1972 e o Decreto que a regulamentou, nº 16.409, de 10 de julho de 1974.

Trata-se do primeiro texto orgânico relativo à instituição e implantação de novo Quadro Permanente de Pessoal, no Estado, dez anos após a edição da Lei nº 3.214.

O texto acolhe a clássica teoria dos reformistas, em assunto de pessoal.

Assim é que se deveria ter em vista: a) valorizar e dignificar a função e o servidor público; b) aumentar a produtividade; c) profissionalizar e, por meio de treinamento intensivo, aperfeiçoar o servidor; d) possibilitar a ascensão e a progressão do servidor; e) construir quadros dirigentes, mediante a formação de administradores capacitados para garantir a eficiência e a continuidade da ação governamental; f) fortalecer e aprimorar o sistema do mérito; g) estabelecer remuneração baseada em critérios objetivos de avaliação; h) diminuir os níveis de hierarquia do serviço público, objetivando sua flexibilidade e eficiência; i) fixar a quantidade de servidores estritamente necessária, relacionada com as atribuições e o volume de trabalho de cada órgão; j) aproveitar adequadamente o pessoal desajustado.

As classes, no quadro permanente, deveriam distribuir-se por níveis de escolaridade e, na avaliação de cada classe, se considerariam, entre outros, estes fatores: responsabilidade, complexidade, experiência, especialização e condições de trabalho.

Ao Conselho Estadual de Política de pessoal reservam-se atribuições relevantes, como instrumento, *teoricamente*, de racionalização e implantação da política de pessoal, na administração direta e indireta: aprovar as diretrizes, neste campo, e orientar, controlar, acompanhar e avaliar sua implantação, recomendando medidas de correção ou ajustamento; definir critérios e prioridades para a implantação do Quadro Permanente; definir o regime de provimento de cargos e funções; estabelecer a política geral de treinamento de pessoal e zelar pela observância; acompanhar a evolução dos gastos de pessoal; definir a política de remuneração.

A lei determinou, ainda, ao Poder Executivo, que providenciasse, no prazo de cem dias, a instalação do Conselho de Administração de Pessoal, de que trata o art. 112 da Constituição do Estado.

61. Pertence a esse período contribuição doutrinária particularmente importante, no que toca à estratégia de reforma.

Em documento trazido a debate no I Seminário de Estudos Administrativos, Raymundo Nonato de Castro, então Diretor Geral do ETRA, procurou definir uma metodologia para o esforço de reforma administrativa do serviço público de Minas Gerais.

Eis os pontos cardeais da metodologia:

a. a expressão "reforma administrativa" é insatisfatória para caracterizar o elenco de mudanças, principalmente comportamentais, com que há de vitalizar-se a Administração Pública;

b. diversamente das experiências até então intentadas, o esforço de modernização do ETRA, concebido como movimento *teleologicamente infinito*, não se balizaria por uma *lei geral* de reforma administrativa, mas por tantos atos normativos quantos reclamados pelas situações que se apresentassem aos agentes de mudança;

c. o *processus* da reforma há de ser *heurístico* e não *determinístico* ou *apriorístico*, no sentido de que suas metas não serão prefixadas, mas emergirão e serão hierarquizadas ao longo do processo (reforma no particípio presente);

d. reforma administrativa há de ser concebida como tarefa infindável, permanente, contínua, e não esgotável, episódica, intermitente ou concluível com a implantação de uma lei;

e. a reforma há de ser movimento socialmente desconcentrado (sem donos), por ele responsáveis não apenas as chefias e assessorias, mas também o empresário, o operário, o lojista, o profissional liberal, o estudante, o cidadão (institucionalização, sem personalização);

f. reforma administrativa, para o ETRA, significa em seu sentido mais amplo, "o de movimento permanente, sem objetivos apriorístico, que transcende a grupos ou governos";

g. cinco são as opções estratégicas para a ação reformadora, emergindo da experiência:

g.1 orientação para problemas, em vez de orientação estrutural-funcional;

g.2 gradualismo, em vez de globalismo;

g.3 orientação finalística, em vez de orientação processualística;

g.4 liderança por coparticipação, em vez de liderança por insulação;

g.5 divulgação dirigida e concomitante, em vez de divulgação geral e "a posteriori".

62. É útil, diz o documento, distinguir entre reforma cuja ação é orientada precipuamente para *estruturas* (divisão de trabalho, definição de competências), ou para *funções* (fluxo de trabalho, rotinas), ou ainda, para *comportamentos* (atitudes do pessoal, motivação, moral do grupo).

Deste modo, as reformas serão *estruturais, funcionais* ou *comportamentais*.

Nenhum organograma opera, por si só, qualquer reforma. As mudanças envolvidas numa reforma administrativa, antes de constituírem problemas *tecnológicos*, são problemas *sociológicos* e, na acepção mais ampla do termo, *políticos*.

Quanto à concentração da reforma nos aspectos comportamentais, porque ainda não testada, não pode ser julgada. O documento expõe, todavia, reservas quanto à reforma comportamental.

> Assim, muitos dos que proclamam a primordialidade do comportamento se esquecem de que, como uma estrutura adequada pode fracassar pela falta de motivação do elemento humano, também é verdadeiro que, sem o apoio de uma estrutura apropriada de autoridade e de instrumentos de operação, mesmo o grupo mais motivado pode ver seus esforços traduzidos num produto insignificante, diluindo-se então, progressivamente, seu entusiasmo e motivação. Em suma, nem a motivação dispensa a organização nem esta prescinde daquela.

A ação da reforma deve ser orientada para *problemas* (nenhuma estrutura, rotina ou comportamento é importante em si mesmo, mas pelas implicações que tenha sobre certo problema). Deste modo, o desenvolvimento de comportamentos no pessoal há de vincular-se a problemas (não se confunda desenvolvimento individual com desenvolvimento organizacional). A orientação para problemas não exclui a alteração de estruturas e rotinas, nem dispensa a mudança de atitudes e comportamentos.

63. A experiência brasileira de reforma administrativa se tem pautado pelo globalismo, sem os resultados desejados.

A estratégia gradualista é que convém, mediante a definição de prioridades, para a seleção dos problemas. O programa de reforma será, então, "um conjunto de projetos específicos, selecionados com base na importância – em termos de custo, repercussão social e urgência – de problemas e atividades que reclamam estudos e modificação". A seleção deve incumbir ao grupo de assessoramento superior de cada área de atuação do Governo. Os problemas selecionados serão pormenorizados em projetos específicos (projetos-impacto e projetos a

curto, médio e longo prazo).

64. A orientação da reforma é *processualística* e se incide em atividade-meio (pessoal, material, patrimônio, documentação); finalística, se orientada para atividade-fim (educação, saúde, agricultura).

A experiência federal de reforma tem obedecido, invariavelmente, assinala o documento, *a orientação processualística*. O saldo, todavia,

> de quase 40 anos de reformas, na área federal como na estadual, nem de longe compensa o investimento financeiro do governo e o psicológico dos reformadores. Nossa Administração Pública cresceu muito, mas se desenvolveu pouco. Em nossa burocracia, despacha-se cada vez mais e decide-se cada vez menos.

65. Segundo o grau de concentração da competência para decidir e executar, a liderança será coparticipativa ou insulada. A experiência brasileira de reforma tem orientado o estilo insulativo (isolamento da liderança de reforma).

E acrescenta a "Carta Estratégica de Reforma":

> Em minha opinião, e na de vários outros participantes e estudiosos de nossa evolução administrativa, foram a liderança por insulação e orientação processualística as inadequações mais graves da estratégia de atuação dos órgãos ou grupo de pessoas incumbidas de reformas administrativas.

66. A "Carta Estratégica" tem fulcro no pensamento de Kleber Nascimento, autor da aguda observação de que as soluções se tornam cada vez menos controversas; no entanto, o problema de como desencadear a reforma, problemas estratégicos, permanece.

67. No Governo Rondon Pacheco, mas visivelmente na esteira das ideias assentadas no Governo Israel Pinheiro, o Decreto nº 14.563, de 08 de junho de 1972, aprovou *Instruções para a Execução de Projetos de Reforma Administrativa*, constantes do documento nº 1/72 do ETRA, então órgão central do Sistema Estadual de Reforma Administrativa.

As instruções tinham em vistas, como expresso no documento, orientar as APCs na formalização e execução dos projetos de reforma administrativa; e uniformizar a linguagem técnica.

Conceito básico, com que, praticamente, se inaugura o documento, é o de *reforma administrativa*: tem por finalidade afastar ou superar obstáculos de ordem institucional ou tecnológica à realização da Ação do Governo do Estado, formalizada através de planos operativos, programas e projetos basicamente delineados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social.

Os projetos têm fase distintas:

a. a de estudos preliminares visa a demonstrar técnica e conclusivamente, com suficiência de indicadores – fundados em depoimentos, entrevistas, observações, contatos e relatórios existentes – os problemas da área, carentes de reforma ou racionalização administrativa;

b. em seguida, busca-se a identificação de obstáculos institucionais e tecnológicos aos programas dos Sistemas Operacionais; dos já identificados no diagnóstico administrativo do Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social; ou de que tenham cogitado outros diagnósticos (nesta fase, o que se pretende é "destacar, técnica e conclusivamente, o elenco de projetos prioritários a ser aprovado pelos Secretários de Estado ou dirigentes de unidades integrantes dos Sistemas Operacionais";

c. na fase seguinte, procura-se "obter o *referendum* do secretário ou dirigentes dos Sistemas Operacionais sobre os projetos a serem elaborados, com vistas ao desenvolvimento integrado da reforma administrativa e orientado para a consecução dos programas e necessidades específicas do Sistema Operacional";

d. é a vez agora da *elaboração* de projetos, a cargo da APC, que constituirá grupos de trabalho para cada projeto, dos quais devem participar chefes e funcionários da unidade interessada na solução dos problemas identificados em sua área (esta fase de elaboração compreende estas etapas: 1ª) coleta e tratamento de dados; 2ª) estudo técnico, análise e diagnóstico – identificação técnica e conclusiva, com base nos dados coletados, dos problemas institucionais e tecnológicos a serem solucionados; 3ª) criação e escolha de alternativas de solução; 4ª) proposição, elaboração dos instrumentos institucionais e técnicos que devem ser implantados, deduzidos de análise, segundo a fase precedente; 5ª) montagem do documento final denominado projeto);

e. a quinta fase, de *aprovação final*, "é a de decidir sobre a validade, conveniência e oportunidade dos projetos, determinando a sua implantação";

f. a sexta fase, a de *implantação*, sempre pelo órgão interessado, assistido pela APC e pelo ETRA, é a "de afirmação executiva; o instante mais expressivo da tomada de decisões, quando os atos de poder acionam, materialmente, o trabalho de organização. Busca resolver, na prática, as dificuldades que surgirem ao êxito das medidas projetadas". A implantação é a fase "de fazer com que o decidido não fique no papel";

g. por meio de *controle*, a sétima fase, "promovem-se as correções e os ajustamentos necessários, a fim de que os projetos tenham andamento e as medidas reformadoras sejam implantadas, conforme os objetivos e os prazos definidos"; é a fase "de se certificar se o projeto está sendo executado na forma de sua concepção, permitindo o seu constante reajustamento;

h. finalmente, *avaliam-se* os resultados; verifica-se se o projeto cumpriu seus objetivos, se foi, realmente, eficaz.

As instruções cuidam, ainda, de conceituar *projeto* e *subprojeto* de reforma administrativa, *objetivo, prospecto* e *programa mínimo de trabalho*.

Por último, em Anexos, os projetos são codificados segundo sua natureza ou objetivo; e seus fluxos são mostrados em quadro esquemático.

Modificações na estrutura

68. À margem dos Sistemas e da elaboração doutrinária em torno da estratégia de reforma administrativa, há que mencionar, no período de que ora se cogita, a Lei nº 5.775, de 30 de setembro de 1971, por haver autorizado o Poder Executivo a instruir, sob a forma de Fundação, o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA), e o Decreto nº 17. 112, de 22 de abril de 1975, pelas modificações que determinou, de caráter estrutural.

69. As ideias, no Decreto nº 17.112/75, não são novas: a ação da Administração Pública é distribuída pela Coordenadoria do Estado (Secretaria de Estado do Governo, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e Gabinete Militar) e pelos Sistemas Operacionais, àquela competindo as atividades de planejamento, coordenação, controle e supervisão governamental.

Alguns órgãos se sujeitam à *supervisão direta* do Governador do Estado; no caso do DER e IPSEMG, a relação se instala por meio de *vinculação*.

Os Sistemas Operacionais em número de onze, com a composição definida no Decreto nº 11.113, de 22 de abril de 1975, incubem-se da execução de planos, programas e projetos do Governo.

Ainda por força do Decreto nº 17.112/75:

a. o Conselho Estado do Desenvolvimento passou a denominar-se Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, com o acréscimo da atribuição de coordenar: o sistema de planejamento, o orçamento e a modernização administrativa, bem como a execução e o respectivo acompanhamento dos planos estaduais de desenvolvimento; a elaboração do orçamento anual do Estado e do orçamento plurianual de investimentos, as medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social do Estado; a política de desenvolvimento científico e tecnológico;

b. criou-se, na Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, entre outras, a Superintendência de Modernização Administrativa;

c. a Diretoria de Orçamento da Secretaria de Estado da Fazenda passou a integrar a estrutura administrativa da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral;

d. institui-se a Junta de Política e Programação Orçamentária, dotada de copiosa atribuição;

e. o Gabinete Civil do Governador do Estado passou a denominar-se Secretaria de Estado de Governo;

f. a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social passou a denominar-se Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos;

instituíram-se, ainda, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (subdividido em Câmaras e integrado pela quase totalidade dos Secretários de Estado, na condição de dirigentes de órgão central de Sistema Operacional) e a Coordenadoria de Cultura;

passou a incluir-se nos objetivos da Fundação João Pinheiro, instituída pela Lei nº 5.399/69, "o planejamento, a instalação, a coordenação e o controle das atividades de desenvolvimento e aplicações de conhecimentos científicos e tecnológicos, inclusive os relativos ao meio ambiente, no Estado...";

o Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte – PLAMBEL, instituído pela Lei nº 6.303/74, passou a denominar-se Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

Subseção III – Decênio de reorganização e teorização (1976-1985)

70. No decênio 1976-1985, identifica-se intensa produção de normas envolvendo a criação, supressão ou transformação de órgãos, com o propósito, fundamentalmente, de dotar a Administração Pública de novos instrumentos de ação mais homogênea ou especializada.

Ei-los, os mais importantes:

1976

a. alteração na lei relativa à região metropolitana de Belo Horizonte (Lei nº 6.765/76);

b. reorganização: da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo (Decreto nº 17.793, de 15 de março de 1976); da Secretaria de Estado da Segurança Pública e alteração no Sistema Operacional de Segurança e Trânsito (Decreto nº 17. 825, de 02 de abril de 1976);

c. criação do Conselho de Industrialização – COIND (Decreto nº 18.086, de 21 de setembro de 1976); da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia; e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Decreto nº 17.825, de 02 de abril de 1976);

d. transformação da Fundação Educacional do Bem-Estar do Menor – FEBEM na Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM (Lei nº 6.770, de 19 de maio de 1976;

e. transferência do Instituto de Geociências Aplicadas, da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral para a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (Lei 6.953/76);

f. ampliação da competência da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – CETEC, que passou a integrar o Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia (Lei nº 6.953/76 e Decreto nº 18.407, de 04 de março de 1977).

1977

a. alteração no Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia (Decreto nº 18.354, de 14 de janeiro de 1977);

b. organização da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (Decreto nº 18.354, de 04 de março de 1977);

c. criação da Comissão de Política Ambiental (Decreto nº 18.466, de 29 de abril de 1977);

d. criação do Instituto Estadual de Saúde Animal – IESA/MG (Lei nº 7.042, de 19 de julho de 1977);

e. transformação da Fundação Estadual de Assistência Médica de Urgência – FEAMUR, da Fundação Estadual de Assistência Psiquiátrica – FEAP e da Fundação Cultural de Assistência Leproconial – FEAL na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG (Lei nº 7.088, de 03 de outubro de 1977);

f. transformação da Coordenação Estadual de Defesa Civil na Coordenação Estadual de Defesa Civil – CEDEC (Lei nº 7.157, de 07 de dezembro de 1977).

1978

a. transformação da Fundação “Helena Antipoff” na Fundação Estadual de Educação Rural “Helena Antipoff” (Lei nº 7.303, de 21 de julho de 1978); e da Fundação Clóvis Salgado na Fundação Palácio das Artes (Lei nº 7.348, de 20 de setembro de 1978); e da Procuradoria Geral do Estado na Procuradoria Geral de Justiça (Lei nº 7.366, de 02 de outubro de 1978).

1979

a. criação do Conselho Superior de Agricultura (Decreto nº 19.981, de 01 de agosto de 1979); e da Empresa Mineira de Turismo – TURMINAS (Lei nº 7.658, de 27 de dezembro de 1979).

1980

a. criação da Comissão Estadual de Movimentação de Safras – CEMOS (Decreto nº 20.575, de 23 de maio de 1980);

b. transformação do Departamento Jurídico do Estado na Procuradoria Geral do Estado (Lei nº 7.900, de 25 de dezembro de 1980).

1982

a. Criação do Sistema Operacional de Minas e Energia, em substituição ao Sistema Operacional de Energia (Lei nº 8.232, de 04 de junho de 1982); da Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente (Decreto nº 22.154, de 09 de julho de 1982); da Coordenadoria Estadual do PROVARZEAS (Decreto nº 22.301, de 1982); e do Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia – CONECIT (Decreto nº 21.990, de 10 de março de 1982).

1983

a. vinculação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (Decreto nº 22.781, de 17 de março de 1983);

b. transformação da Junta de Programação Financeira em Junta de Programação

Orçamentária e Financeira (Decreto nº 22.787, de 30 de março de 1983);

c. criação, por força da Lei nº 18.502, de 19 de dezembro de 1983, da Secretaria de Estado de Transportes; e da Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo;

d. criação do Conselho Estadual da Mulher (Decreto nº 22.971, de 24 de agosto de 1983);

e. extinção da Diretoria de Esportes (Lei nº 8.502, de 19 de dezembro de 1983);

f. transformação de denominações: a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo passa a Secretaria de Estado de Indústria e Comércio; a Administração do Estádio Minas Gerais – ADEMG, a Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais – ADEMG; o Sistema Operacional de Segurança e Trânsito, a Sistema Operacional de Segurança Pública (Lei nº 8.502, de 19 de dezembro de 1983);

g. criação de Comissão de Racionalização de Consumo de Combustível (Decreto nº 22.860, de 27 de junho de 1983); da Secretaria de Estado de Assuntos Especiais (Lei nº 8.502, de 19 de dezembro de 1983);

h. transformação da Coordenadoria de Cultura em Secretaria de Estado de Cultura; e da Rádio Inconfidência em Fundação Pandiá Calógeras, que passou a integrar o Sistema Operacional de Cultura (Lei n° 8.502, de 19 de setembro de 1983).

1985

71. Em 27 de agosto de 1985, o governador do estado decretou, por delegação, trinta e seis leis, a maior parte delas diretamente dirigida a objeto de organização ou reorganização administrativa, a partir de um corpo de princípios recolhidos do Decreto-Lei 200/67.

Relativamente às leis Delegadas nºs 5 e 6, ocorre, desde logo, a observação do que se tornaram repositório de teoria e prescrições da melhor *racionalidade administrativa*.

De tais leis não se deduzem caminhos de operacionalização, porque a matéria de que, basicamente, neles se cogitou pertence exclusivamente ao campo da teorização e de louvável preocupação ordenadora, mediante a utilização de *elementos irrepreensivelmente lógicos*, fornecidos pela Teoria Clássica, em matéria, predominantemente, de organização.

72. As leis Delegadas não tiveram, percebe-se, o propósito de inovar, na teoria de organização, mas o de dotar a Administração Pública de Minas Gerais – a exemplo do Decreto-Lei nº 200/67, em relação à Administração Federal – de novo texto, mais abrangente e certamente mais enriquecido de normas programáticas dirigidas a organizar, reorganizar ou modernizar.

Positivo, sem dúvida, este esforço do Executivo, dotando-se a si mesmo de princípios e regras de orientação, no esforço de descerrar à ação administrativa melhores caminhos.

O que fundamentalmente importa, no entanto, é investigar a capacidade de efetivamente operar resultados que nesse corpo unificado de prescrições se contenha, em face dos objetivos que as tenha inspirado.

Que consequências tais prescrições, *de inegável valor teórico*, podem produzir, na realidade que se pretende reformar ou modernizar?

Esta é a questão, absorvente, apaixonante e desafiadora.

Que se pode dizer, a título de resposta definitiva? Quase nada, pois não se conseguiu, ainda, romper o limiar do problema.

73. A Lei Delegada nº 5, na esteira de seu modelo, o Decreto-Lei nº 200/67, em alguns pontos mais analítica do que este, mas trazendo contribuição nova (como no caso do controle democrático do Governo), dispõe, basicamente sobre:

a. conceitos ou opções – disposições programáticas, predominantemente – relativas a organização e seus princípios: Poder Executivo, Administração Pública estadual, órgão autônomo, órgão e entidade, administração direta e indireta, planejamento, coordenação, descentralização, controle, efetividade, modernização e continuidade administrativa, entre outros itens;

b. os requisitos de criação de órgãos ou entidades;

c. a subordinação, a vinculação e cooperação como mecanismos de integração dos órgãos, unidades administrativas entidades na Administração Pública Estadual;

d. as fontes normativas de organização, as atividades a se organizarem em sistemas e a participação do Estado na administração da Região Metropolitana e em órgãos regionais de desenvolvimento;

e. o resguardo da probidade, credibilidade, moralidade administrativa e respeito aos direitos do cidadão;

f. o controle democrático do poder público e suas formas;

g. a preservação da memória administrativa.

74. A lei Delegada nº 06 dá a montagem orgânica da Administração Pública Estadual (Secretarias, órgãos autônomos e entidades e respectivas atribuições); sob o título de *reforma administrativa*, fornece o roteiro de "medidas destinadas à racionalização de estruturas, procedimentos e meios de organização"; a propósito de *desburocratização administrativa*, menciona os objetivos de melhor atender ao usuário: reduzir a interferência do Poder Executivo na atividade do cidadão; descentralizar as decisões; eliminar formalidades e exigências; substituir o controle prévio pelo acompanhamento da execução e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos; e conter o crescimento desnecessário da máquina administrativa, por meio da descentralização da execução.

O desenvolvimento de recursos humanos deverá, diz o texto, habilitar o servidor "como agente de mudança no processo de modernização administrativa", acrescentando:

> O Poder Executivo promoverá, em caráter contínuo e sistemático, o aperfeiçoamento dos seus recursos humanos, por meio de programas de especialização em Administração Pública, com a finalidade de propiciar a continuidade da ação administrativa e de garantir a aplicação dos princípios fundamentais previstos na lei Delegada nº 6.

75. A Lei de que se cogita acolhe, também ela, a *organização sistêmica*; restringe-se, no entanto, às *atividades de apoio* (Sistemas Estadual de Administração Geral; Sistema Estadual de Administração Fazendária, Crédito e Financiamento; e Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação Geral).

Cada sistema compõe-se de unidade central, unidade setorial e unidade seccional.

As demais Secretarias, salvo as de Assuntos Especiais, Governo e Coordenação Política e de Reforma Administrativa e Desburocratização, dizem-se, na Lei Delegada, Secretarias de Ação Governamental.

Vinte e quatro Conselhos, uma Coordenação, uma Coordenadoria, uma Diretoria, o DETEL, o Escritório de Representação em Brasília, três comissões, a Imprensa Oficial do Estado de Minas Geris e a Junta de Programação Orçamentária e Financeira integram, com subordinação, estrutura orgânica das Secretarias de Estado.

Trinta e uma entidades (autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas) *vinculam-se* às treze Secretarias de Estado; uma, à Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A integração por *cooperação* abrange vinte e oito entidades (entre elas, quinze Fundações, não computadas as que se colocam sob a liderança da Secretaria de Estado de Educação, não identificadas na Lei).

A supervisão, a regionalização administrativa, a municipalização (no sentido peculiar que lhe empresta o texto) e a privatização são outros títulos de que se cogita.

76. Relativamente às demais Leis Delegadas, interessa aos objetivos desta exposição assinalar:

a. a reorganização do Departamento de Águas e Energia Elétrica, entidade autárquica (Lei Delegada nº 7); da Secretaria de Estado de Minas e Energia (Lei Delegada nº 8); da Secretaria de Estado de Governo e Coordenação Política (Lei Delegada nº 13); da Secretaria de Estado da Fazenda e modificações no Sistema Estadual de Administração Fazendária, Crédito e Financiamento (Lei Delegada nº 14); da Secretaria de Estado de Agricultura, que passa a denominar-se Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (Lei Delegada nº 17); do Gabinete Militar do Governador do Estado (Lei Delegada nº 20); do Conselho Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais – COETEL (Lei Delegada nº 27); do Conselho Estadual de Educação (lei Delegada nº 31); da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (Lei Delegada nº 34);

b. a modificação na competência da CODEURB (Lei Delegada nº 9); da Secretaria de Estado de Transportes (Lei Delegada nº 11); do Procurador Geral do Estado (Lei Delegada nº 19, que dispõe, ainda, sobre o Procurador eleito membro do Conselho da Procuradoria Geral do Estado e as Procuradorias Regionais); do Conselho de Administração Pública, instituído pelo Decreto nº 7.352/64, que passa a denominar-se Conselho de Administração Geral (Lei Delegada nº 30).

77. No grupo das Leis Delegadas de que se vem cogitando, há, ainda, que mencionar-se as de números 10 (autoriza o Executivo a instituir a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia); 15 (dispõe sobre o Quadro Permanente de Tributação, Financiamento e Arrecadação); 18 (dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e sua Administração); 21 (dispõe sobre a Fundação Educacional Nordeste Mineiro); 23 (dispõe sobre o Conselho Estadual de Política de Pessoal); 28 (dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho de Administração do Pessoal, instituído pelo art. 125 da Constituição do Estado e organizado pela Lei nº 4.594/67); e 36 (mantém o caráter autárquico da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais).

78. Referência especial deve fazer-se à Lei Delegada nº 12, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação Geral.

O texto é de construção irrepreensível, do ponto de vista técnico e de organicidade das ideias, com nova dimensão, eis que ajustados ao estágio atual de complexidade da máquina administrativa do Estado e a modificações estruturais supervenientes, nos últimos anos.

A contribuição pregressa está presente, consolidada e aperfeiçoada, no texto da Lei Delegada.

O Sistema é agora constituído por um órgão deliberativo (Conselho Técnico de Desenvolvimento – COTEDE); um órgão central (Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral); unidades administrativas setoriais (Superintendências de Planejamento e Coordenação – SPC das Secretarias de Estado, dos órgãos autônomos e órgãos não integrados em estrutura administrativa da Secretaria de Estado, e das entidades de Administração Indireta).

As SPCs colocam-se em lugar das Assessorias de Planejamento e Controle (APCs).

As competências da Secretaria de Estado são exercidas por meio de: a) unidades administrativas próprias, Gabinete, Inspetoria de Finanças e seis Superintendências, entre elas, a de Articulação com os Municípios (SUPAM); b) unidade de ação regional (SUDENOR); c) entidades de ação setorial e regional: BDMG e CODEVALE; d) unidade de suporte técnico do Sistema Estadual de Planejamento (Fundação João Pinheiro).

79. Ainda em 28 de agosto de 1985, o Decreto nº 24. 876 introduziu modificações na estrutura orgânica do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.

Subseção IV – Fundação João Pinheiro

80. Impõe-se, nesta altura, uma referência à Fundação João Pinheiro, pela relação próxima de itens de seu objeto com o de que cogita dissertação.

Com efeito, a Lei nº 5.399, de 12 dezembro de 1969, que autorizou se instituísse a Fundação, (a escritura pública é de 13 de abril de 1970) já lhe competia a *pesquisa aplicada* também no campo da administração.

Integrando o Sistema de Planejamento (Lei nº 5.792/71; Decreto nº 18.406/77; e Lei Delegada nº12/85), a Fundação inclui em suas atribuições as de prestar ao setor público serviços relacionados com a transferência, adaptação, aperfeiçoamento, criação ou aplicação de técnicas em geral, principalmente nos campos da economia, administração e tecnologia básica e social; apoiar órgãos e entidades que operem nos campos de atividades mencionados, e promover o aperfeiçoamento de profissionais nas diversas técnicas que venham a constituir-se em objeto de sua atividade.

Em seus dezesseis anos de existência, a Fundação, dotada de direção e corpo técnico de alto nível, tem a seu favor excepcional contribuição, no campo que especificamente lhe cabe.

A Fundação não tem, é certo, concentrado esforços, de modo sistemático, na consecução de objetivos de reforma ou modernização administrativa do Estado; não padece dúvida, no entanto, que nenhum outro órgão ou entidade integrante da Administração Pública de Minas Gerais, ou a ela vinculada ou com ela colaborando, tem melhores condições de viabilizar a implantação de um programa de reforma administrativa respaldado em pesquisa, ensino e experimentação.

BLOCO V – MANUSCRITOS INÉDITOS*

1. Lei 1579 – 18.03.52 – Controle da administração 470

2. O cidadão e o governo da cidade 471

3. Valor ético – Teorização 482

4. Administração Pública 483

5. Improbidade administrativa e a cultura brasileira 484

6. Fatores endógenos da reforma 492

7. Reforma do Estado: reflexos sobre o município 492

8. Improbidade administrativa e a cultura 494

9. A empresa como estrutura social 498

10. Recrutamento e seleção 502

11. Prefeitura de Brasília 505

12. Factored aptitude 509

13. Notas para palestra sobre administração 510

14. Introdução à Engenharia 513

15. A responsabilidade social da empresa 514

16. A empresa na ordem econômica 516

17. Recrutamento e seleção 532

18. Tendências da Teoria da Organização 539

* CARVALHO, Paulo Neves de. *Manuscritos inéditos*. 336 f. Textos inéditos do acervo institucional da Fundação João Pinheiro, manuscritos, datas variadas.

Conteúdo e especificidades:

Uma das sessões do caderno de anotações pessoais do professor Paulo Neves de Carvalho que está no repositório institucional da FJP é composta por um agrupamento de manuscritos inéditos, geralmente esquemáticos e, muitas vezes, incompletos, escritos em diferentes períodos e sobre assuntos variados. Por meio destas anotações é possível conhecer como o professor Paulo Neves construía seu pensamento e estruturava suas aulas e palestras. São 336 folhas de difícil leitura e algumas palavras são ilegíveis. Dificulta ainda mais a leitura do texto a não localização dos documentos originais. O caderno é composto de temáticas variadas entre as quais se destacam: reflexões sobre a administração, recrutamento e seleção, o cidadão e o governo da cidade, tendências da Teoria das Organizações, improbidade administrativa e a cultura, a empresa como estrutura social e a responsabilidade social da empresa. Apesar de não estar ordenado cronologicamente, a ordem do caderno foi mantida seguindo-se os códigos escritos a lápis no alto das páginas das cópias à disposição no repositório. É provável que estes códigos não tenham sido escritos por Paulo Neves de Carvalho, portanto eles não foram transcritos. Anotações sobre a mesma temática e com conteúdo semelhante foram suprimidas durante a transcrição.

1. Lei 1579 – 18.03.52 – Controle da administração

1. Art. 1º – As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) terão ampla ação nas pesquisas destinadas a *apurar os fatos determinados* que deram origem à *sua* formação. Constituição da República 58, §3º – Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (requisito: 1/3 de seus membros, *apuração de fato determinado e prazo certo).*

2. Se o terço da Câmara ou do Senado não determinar a criação da CPI, sua criação dependerá de deliberação plenária (art. 1º, § único).

3. Poderes da comissão (2º).

4. Art. 5º – Relatório da CPI apresentará relatório à Câmara, concluindo por projeto de resolução.

5. Art. 6º – Aplicabilidade das normas do processo penal à instrução dos inquéritos.

Observações:

a. Simplicidade do texto. Poucos dispositivos.

b. Texto recepcionado pela comissão parlamentar.

c. Comissão parlamentar: 58, §3º.

d. *Texto de meio século.*

e. Apurar os fatos determinados/devassa.

Decreto Lei 201 – 27.02.67

1. Crimes de responsabilidade (crimes comuns?). Art. 1º. 23 incisos (8 acrescentados pela Lei 10.028/2000: crimes contra as finanças públicas.

1.1 Decreto Lei 201/67 e 8.429 – 02.06.92. Improbidade administrativa.

2. Art. 1º, §2º. Perda de cargo. Inabilitação por 5 anos para o exercício de cargo de função pública.

3. Art. 2º. Processo dos crimes de responsabilidade: Código do Processo Penal, com as modificações arroladas no artigo.

4. Art. 4º. Infrações político-administrativas. Rol de hipóteses.

4.1 Que é infração político-administrativa? Exame de todas as hipóteses.

4.2 Ato apenas político? Onde se instala o caráter político do ato? Discricionariedade? Controle da discricionariedade e o poder político.

4.3 Analisar cada inciso do 4º do 201/67. Esgotou-se o rol? Inciso X. Vícios possíveis.

5. Art. 5º. Processo de Cassação

5.1 Insuficiências.

5.2 Pode ser o rol alterado pela Câmara Municipal? (Se outro não for estabelecido…).

5.3 Maioria simples para recebimento.

5.4 Sorteio de vereadores (observar proporcionalidade?).

5.5 Defesa prévia – 10 dias.

6. Prazo de decadência – 90 dias.

7. Cassação do mandato. Vereador.

Confronto com a lei 8.429 de 02.06.92. Necessidade de consolidação.

2. O cidadão e o governo da cidade

1. *A importância do tema*

Na primeira palestra, foi propósito nosso descrever uma situação de fato, uma experiência administrativa, em que se procurou dar relevo à *atividade propriamente administrativa* como fator de revitalização das cidades. A análise pôs à manhã o administrator preocupado com processos e métodos: a) Como deve ser organizado o gabinete do chefe executivo? b) Como definir as atribuições dos assistentes? c) Devem eles ter mais do que função consultiva? d) Como obter a participação do subordinado no processo administrativo? Como recolher suas sugestões para as decisões finais? Devem ser as práticas orçamentárias mais do que um instrumento fiscal? Como poderiam elas se transformar em instrumento de coordenação? Onde localizar a ação do orçamento? No Departamento de Finanças? Junto ao Gabinete

do Chefe do Executivo? Que colaboração pode o analista administrativo prestar? É possível medir o trabalho administrativo? Que tipos de relatórios melhor asseguram a informação de que o administrador necessita para decidir? Etc....

2. A cidade a que fizemos remissão, mostrou-nos quanto pode, realmente, a atividade administrativa como força criadora, se ela se funda nas boas práticas. Por outro lado, deixamos claro que a renovação administrativa, podendo muito, não pode tudo. Acima da estrutura propriamente administrativa paira a política. É esta última que vai criar a atmosfera em que a outra, a administrativa, se mergulha. Os critérios técnicos da administração vão-se enraizando, é certo, e como resultado lógico, vão reduzindo os efeitos danosos da política mal orientada, na área executiva. É muito difícil, por exemplo, que se pretenda fazer oposição a princípios como o do mérito, na relação dos servidores. Como este, vários outros, *standards*, vão sendo estabelecidos e passam a constituir uma *restrição técnica* à ingerência mal-informada do poder propriamente político.

Mas os *standards* inscrevem-se na lei e é um órgão eminentemente político que faz a lei. Não há, pois, como dissociar os dois campos, mesmo porque a administração não será jamais um simples instrumento técnico de libertação. A Administração Pública tem, antes de tudo, uma natureza eminentemente social.

Nossa luta, portanto, há de ser, antes de mais nada, aquela que inspira os criadores do Direito (legislado), os homens que fazem a lei, para que a façam justa e real expressão dos interesses básicos da comunidade. E a luta será também para que a boa lei se cumpra.

3. Mas que papel estaria reservado ao cidadão, no esforço de saneamento moral e administrativo? Dispõe ele de elementos que possam tornar efetiva sua influência na renovação de ideias e processos? Que, entre nós, tem impedido que o cidadão se faça sentir mais positivamente?

4. A atividade do cidadão pode se transformar em força poderosa de recomposição, principalmente, no nível municipal. Está é uma verdade que costumamos repetir e, mesmo, aceitar, mas que, em nossa consciência, não ganhou ainda a *prevalência*, a *força*, o *prestígio* que merece. Porque, conquanto já tenhamos ouvido com frequência que é grande a força que o regime democrático deposita em nossas mãos, continuamos *apáticos*. Embora saibamos que podemos ser *fortes,* continuamos *fracos*, como que debilitados no mais criminoso dos alheamentos. O cidadão brasileiro é, via de regra, *perplexo e inativo*. Cidadania é palavra vazia de sentido.

5. *O problema da escolha do candidato.* A participação do cidadão no governo da cidade opera-se, em primeiro lugar, através do processo estritamente político. É a escolha do representante – *do prefeito e do vereador* – pelo voto.

Entre nós, a tarefa é simples do ponto de vista do *número* de votos que devam ser lançados na urna e que interessam ao governo da cidade. Por outro lado, a escolha do candidato não é fácil. A pluralidade partidária, entre nós, resulta em um número elevado de candidatos, e não se torna fácil ao eleitor escolher o melhor. Faltam-lhe meios seguros para discernir em meio a tantos, sobretudo se se considera que, à véspera dos pleitos, todos se apresentam como autênticos salvadores da pátria.

Nos Estados Unidos, a seleção de candidatos pelo próprio eleitorado, numa eleição primária – *direct primary* – é adotada em 46 dos estados-membros. Este processo visa à escolha sob controle popular mais rigoroso (desde 1903, Wisconsin). Reação contra o sistema de convenções partidárias. O eleitor tem de ir às urnas duas vezes. É possível que o número de candidatos seja elevado, porque para se tornar candidato bastará ao cidadão que apresente às autoridades uma petição com certo número de assinaturas. Aqueles que forem selecionados, nas primárias, passam a figurar no voto para as eleições finais (regulamentado pelo Estado)[433].

Outras informações relativas às eleições municipais nos Estados Unidos: em aproximadamente 55% das cidades, a eleição não é partidária. Faz-se omissão do nome do partido. Tentativa: mais ênfase nos assuntos locais; evitar que os assuntos nacionais, de ordem partidária, influam na escolha do representado. Há controle por trás das cortinas? Poderia o povo fazer melhor a seleção dos candidatos?

Aqui, outra remissão ao que pudemos ver, nos Estados Unidos: já constituiu um dos mais graves problemas para o povo americano a *simplificação do voto*. Durante muito tempo e, ainda hoje, em várias cidades, ao eleitor se exigia que fizesse a escolha para posições políticas e cargos *tipicamente técnicos ou administrativos*. Cabia-lhe, por exemplo, preencher pelo voto os cargos de secretário da prefeitura (*city clerk*), advogado (*city attorney*), lançador de imposto (assessor), tesoureiros (*treasurer*), juízes etc. Foi o povo que reagiu contra este estado de coisas, fruto aliás, de uma concepção – a filosofia jacksoniana (Andrew Jackson) – segundo a qual o povo era suficientemente sábio e honesto para escolha de homens sábios e honestos. Ainda hoje, nos Estados Unidos, muita gente acredita que se serve melhor aos fins da democracia quando todos os cargos públicos são escolhidos pelo público. O voto apresentado aos eleitores de Cleveland, em 1948, continha os nomes ou várias centenas de candidatos para 46 diferentes postos, mais 17 questões relativas à emissão de apólices. Em Philadelphia, 71 cargos locais são preenchidos pelo povo e assim por diante.

---

433 Primárias em S.D.: março – anos ímpares (1ª semana). Eleição geral: abril (3ª semana). 2 cidadãos para cada vaga. Apreciação: nas eleições primárias. A escolha dos candidatos faz-se mais honestamente. As mesmas não têm demonstrado grande interesse. Apenas ¼ costuma ir às primárias.

Há, no entanto, um movimento (de que provavelmente há notícia) no país – *The short ballot movement* – que é bem uma amostra do quanto pode um grupo de cidadãos bem orientados. Em 1909, inaugurou-se a reação contra o *long ballot* e daí nasceu a famosa Organização Nacional do Voto Simplificado (*National Short Ballot Organization*) (*National Municipal League*). O propósito era simples: nomear representante; eleger o técnico, o administrador (chefe de polícia, o engenheiro etc.). Grandes resultados (Richard Childs – *Civic Victories*).

6. Ainda com respeito à *influência*, porque não o dizer, à responsabilidade que deve ter o povo na seleção de seus representantes, gostaria de narrar-lhes um fato ocorrido em uma cidade americana. Há 20 anos, a cidade de que se trata, apresentava todas as características de uma cidade dominada pela corrupção política e administrativa. E era visível que a Câmara de Vereadores se transformara na matriz da corrupção. O povo, também lá, mantinha-se no clima da perplexidade cômoda, até que, certa madrugada, depois de uma noite de orgia, um dos mais altos representantes do poder público – o *city attorney* – que se fazia acompanhado de alguns vereadores, passou a pôr em funcionamento, em vários pontos da cidade, o sinal de alarme do corpo de bombeiros. Realmente, aquele foi o sinal de alarme. Um cidadão do comércio local convocou uma reunião de amigos. Fundou-se o *Recall Committe* (para o fim específico de remover os membros da Câmara e o advogado da cidade). Mas nova eleição foi convocada. A Comissão foi, então, transformada em outra – *Civic Affairs Conference* que tomou para si o encargo de renovar a Câmara. Novos membros. Escolha de cidadãos sob critérios objetivos rigorosos, cujos nomes foram aprovados em voto secreto, antes de serem recomentados aos eleitorados.

a. Notória honestidade e habilidade.

b. Livres de compromissos com interesses pessoais ou políticos.

c. Conhecimento da Carta da cidade.

d. Não necessidade do lugar.

O sistema de *quarteirões* (campanha). Foram todos eleitos. Hoje, a cidade é uma das mais bem administradas do país – San Diego (segundo a opinião pública).

7. *Legislação direta. Recall.* O cidadão participa do governo, fundamentalmente, através do representante que elege. Entre nós, aliás, a cidadania vai pouco além, ou morre aí mesmo. Num intervalo de quatro anos, ela se exterioriza no voto, que *frequentemente*, o eleitor vende, em troca do dinheiro ou de alguma vantagem especial. Este é todo o conteúdo da cidadania

Em alguns povos, ainda há resquícios de uma *democracia direta* ou *semidireta.* No estado da Califórnia, como em muitos outros da União Americana, esta democracia semidireta

manifesta-se através dos processos especiais. Todos terão aqui estudado a *iniciativa* (*the initiative*), *o referendum e o recall*. Breve referência a estes processos não poderia faltar na análise de tema como este. Eles representam uma das formas, a seguida, em ordem direta, de intervenção do indivíduo na órbita legislativa e administrativa.

A legislação direta, como se sabe, expressa-se sob duas formas: a iniciativa e o *referendum*. No primeiro caso, o povo faz a lei, ele próprio. Na segunda hipótese, ele aprova a lei feita. Em alguns casos, a aprovação é compulsória (indispensável). Certos assuntos – como emendas à Carta Municipal, emissões de apólices, questões de anexação etc. – *têm de ser* submetidas aos eleitores, para que se transformem em lei[434].

O processo, em qualquer dos dois casos citados, é substancialmente o mesmo. Prepara-se uma petição, colhem-se assinaturas, registra-se o pedido com o secretário da prefeitura, e, na próxima eleição geral, com argumentos contrários e favoráveis, a medida é submetida aos eleitores (25% dos eleitores viram a petição). *Yes, no*. Não se discute as condições da nova lei ou as razões do projeto. O eleitor aceita-as ou rejeita-as como são propostas.

Objeções: a) voto longo; b) as leis são assuntos técnicos e complexos que não são confiados ao próprio povo; c) ausência de esclarecimento necessário etc.; d) a exploração de grupos.

De qualquer modo, os partidos têm-se utilizado das oportunidades de ajustar suas reformas diretamente ao povo, ao invés do recurso à câmara conservadora. Tem-se, entretanto, observado tendência mais conservadora por parte do povo, do que se supunha. Mais frequentemente, votam: não.

O *recall* é outro instrumento de participação direta do povo. É um expediente que torna os servidores públicos direta e continuamente responsáveis perante o eleitorado. Via de regra, qualquer servidor pode ser afastado pelo voto popular. Respeita-se um período probatório (3 a 6 meses). O sistema deve funcionar em caso de consequências, como válvula de segurança. E é com este caráter que a faculdade existe. Em outras palavras, não é pelo número de servidores afastados que se vai medir a eficiência do instituto. Não se tem transformado em instrumento de opressão. O *recall* nasceu na Califórnia. Processo: petição, como no caso da iniciativa e do *referendum*. Expõe as razões por que os patrocinadores da medida acreditam que o servidor já não serve para o lugar. Defesa etc.

Há sérios argumentos contrários ao *recall*, que não é preciso rememorar. De qualquer modo, a legislação direta e o *recall* traduzem uma forma de participação do indivíduo no governo e

---

434 1ª) construção do Centro Cívico de San Diego: Não! 2º) A nova rede de esgotos de San Diego: Não! 3º) O teatro de Los Angeles: Não!

na administração da cidade. É fácil discutir inconvenientes em tais expedientes, mas alguma coisa se aproveita, do ponto de vista da participação. São formas de controle popular.

Há, no Brasil, institutos semelhantes? Não. Eles exigem certo amadurecimento intelectual e moral de que a massa de eleitores não dispõe na América Latina, de modo geral. O caso da *ação popular*, prevista na Constituição. O contencioso subjetivo. Mas não há semelhança, embora se esteja diante de bom começo. Outras fórmulas talvez se pudessem discutir.

8. E chegamos, então, à análise da atividade propriamente administrativa que o cidadão, como tal, exerce. Esta forma ou participação é uma das mais importantes em outros povos. Entre nós, não tem grande significação, infelizmente. Não nos referimos às diversas formas de serviço público que o cidadão executa compelido pela lei. Não nos interessa, pois, a conscrição militar ou a atividade do jurado.

A atribuição de funções propriamente administrativas ao cidadão ocorre, com frequência, nos povos em que a noção de soberania popular está mais viva ou se radicou mais. É, principalmente, ditada por motivos de ordem histórica.

Consideremos uma cidade média americana. Ali, vamos encontrar, provavelmente, várias comissões a que se entregaram atividades administrativas das mais relevantes, constituídas, tais comissões, de cidadãos escolhidos, via de regra, por sua conhecida competência técnica, dotes morais, interesse pelos assuntos da comunidade etc.

Uma das comissões que mais influência vai exercer é, sem dúvida, aquela que se encarrega de supervisionar tudo que diga respeito à seleção, promoção e remoção de todo o funcionalismo. Na verdade, tais atribuições são amplas e relevantes. Esta é chamada *civil service commission*, composta de três membros nomeados por cinco anos pelo prefeito e confirmados pela Câmara de Vereadores. Via de regra, a Câmara pode remover qualquer dos componentes da comissão, por motivo justo, pelo voto de pelo menos 5 dos 7 vereadores. Assegura-se direito ou defesa, em audiência pública, àquele que se afasta.

A *comissão* de planejamento compõe-se de 7 membros, dos quais, no regime ou gerência, o *city manager* nomeia quatro. A Câmara indica os demais. Quase sempre, os componentes dessa comissão representam as atividades diversas: comércio, indústria, arquitetura etc. O termo é de dois anos.

A Comissão de Fundos, que supervisiona o sistema de investimentos e de pensões, tem seus componentes convocados principalmente dos meios financeiros, e servem pelo prazo de quatro anos.

A comissão de parques integra-se de 5 cidadãos, por 5 anos. A comissão de recreação também é constituída de cinco elementos. A comissão do bem-estar social, com 5 participantes,

a comissão de bibliotecas (*library commission*), com 3, *harbor commission*, também com 3, são outros exemplos. Em todos, ou quase todos, a atividade se exerce sem retribuição financeira.

Na lei orgânica de uma cidade sob gerência, encontramos um artigo que sugere ao chefe executivo que se valha do conselho de tantas comissões de cidadãos quantas julgue necessárias. Apenas nos casos de gerência é do espírito do sistema que tais comissões não tenham a autonomia que se lhe facultam em outros tipos ou governo, principalmente, no que se chamou de *prefeito fraco* (*weak mayor*). Em Chicago, pululam as comissões.

A participação do cidadão não se exterioriza apenas nas comissões. Ela vem, com frequência, prescrita na própria lei, sob outra forma. Veja-se, por exemplo, na área da administração financeira, a exigência de que, antes da aprovação final, seja o orçamento discutido pela comunidade, em audiência pública. Qualquer cidadão pode fazer uso da palavra e apresentar sugestões ou pedir explicações. Já vimos que as emissões de apólice dependem da aprovação de 2/3 do eleitorado.

Na lei orgânica de outra cidade foi-nos possível colher este exemplo: na lei que aprova o orçamento e fixa receitas deve constar esta quantia (devem ser previstas), obrigatoriamente, para amortizar o débito da cidade. Caso isto não aconteça, qualquer pagador de imposto ou possuidor de apólice pode ingressar em juízo, contra o contador, para fazer que se cumpra o dispositivo legal.

Nas Câmaras de Vereadores, nenhum projeto se considera definitivamente discutido até que o Presidente a submeta à apreciação dos presentes. Qualquer cidadão pode, no momento oportuno, pedir a palavra e expor a opinião que tem. E ele não é ouvido com a displicência de quem esteja prestando favor. É ouvido com respeito.

Tive a oportunidade de assistir à discussão pública do orçamento, na cidade de San Diego. Graças à técnica orçamentária que ali se adota (*perfomance budgeting*), nas propostas da lei de meios constava a verba que se destinaria, em San Diego, à coleta de animais mortos. Os relatórios mostravam que, em 4 meses do ano fiscal em curso, 11.415 animais mortos haviam sido recolhidos e o contribuinte havia pagado $2.796,36. A previsão era, aproximadamente, de $8.300,00 para o período fiscal seguinte. Um dos presentes à reunião fez os cálculos e, pedindo a palavra, fez sentir aos administradores que aquela atividade de coleta de animais deveria sofrer uma revisão, pois a coleta ou cada animal estava custando ao contribuinte 24 *cents*. A operação, dizia ele, parecia dispendiosa. Da discussão, que foi muito bem acolhida, nasceu a determinação do chefe do Executivo à seção dos analistas, para que se examinasse a possibilidade em ser aquela atividade racionalizada, para barateamento.

A propósito do respeito que, nos Estados Unidos, se deve ao pagador de imposto, gostaria de narrar-lhes outro caso, que presenciamos: (o caso do juiz)

9. Passemos, agora, àquela participação que não decorre do exercício do voto; que não se trata do exercício direto da atividade que compete ao legislativo; nem resulta da faculdade ou imposição da lei. Examinemos aquela participação que mais nos interessa no Brasil: a atividade que combate, moralização, fiscalização mesmo, para a qual o cidadão se agremia ou se organiza.

Esta atividade não decorre lei. Ela é fruto exclusivo da boa-vontade, do espírito de luta, da responsabilidade. Ela é fruto de civismo.

Infelizmente, ainda aqui, não temos muito que contar no Brasil. Governo é, para nós, sinônimo de mal necessário, uma instituição que existe simplesmente porque não se pode impedir que exista. É a filosofia do pessimismo que nos afasta das campanhas cívicas, simplesmente porque continuamos a dizer que não adianta. Os tempos são de corrupção mesmo e pouco vale o nosso esforço. Somos pequenos demais para que nossa boa-vontade possa influir.

Também a este respeito, muito temos que aprender. Nos Estados Unidos, por exemplo, – *e é preciso prestar este tributo de justiça ao povo americano* – há um sem-número de organizações particulares cujo único propósito é o de congregar aqueles que estejam dispostos a contribuir para o controle popular do governo. A influência de tais organizações é poderosa no seu campo de ação. As primeiras formaram-se, praticamente, no alvorecer deste século e seu propósito foi o de pugnar pela renovação dos processos administrativos da cidade. Naqueles tempos, a tarefa parecia por demais penosa, mas, hoje, há estes frutos magníficos a comprovar o acerto das campanhas.

As organizações a que nos referimos nasceram das instituições privadas e, a princípio, moveu-as, de fato, o propósito de combater a corrupção administrativa, sobretudo no plano municipal. Quem procura conhecer a história administrativa da cidade de *New York* se surpreenderá com as conquistas *moralizadoras* de tais associações, na órbita política e administrativa de *New York*.

Com a evolução, as ligas ou associações, fruto de um sentimento de cidadania bem informado, passaram não apenas a combater os erros do governo municipal, mas também a sugerir, colaborar, construir. Tais organizações acabaram por impor-se ao respeito da opinião pública e até a constituir veículo ou forma de expressão.

Em quase toda cidade média dos Estados Unidos é frequente que exista uma *Taxpayer Association,* organização especializada em administração financeira. Sua finalidade é, mais

especificamente, examinar a proposta orçamentária se dedicando também a estudo das práticas administrativas, do ponto de visa técnico, e oferecer ao público o fruto desta análise, em termos de programas de trabalho e seu custo; aplicação das verbas; análise dos acréscimos da tributação; estudos comparativos com outras circunscrições; estudos da conveniência das obras públicas anunciadas etc. É um esforço de esclarecimento da opinião pública.

Normalmente, as Associações dos Contribuintes publicam revistas informativas mensais, através das quais todo contribuinte pode inteirar-se das atividades da organização.

Quando se conclui que os projetos da administração municipal traduzem um interesse real da comunidade, as *Taxpayer Association* o proclamam e passam, então, a advogar o apoio de que tais projetos comecem para que se efetivem.

A *Taxpayer Association* de Long Beach, que estudamos pormenorizadamente, tem o propósito fundamental de estudar minuciosamente a política fiscal da cidade, analisar o orçamento e fazer recomendações à Câmara no sentido de uma política final que traduza bom governo.

Mais especificamente, a *Association* a) analisa acuradamente qualquer tributação à luz de suas possíveis consequências na vida da comunidade; b) discute com os vereadores a validade de tal política com base nos programas de trabalho e respectivos custos; c) realiza campanhas intensivas e extensivas para doutrinação dos eleitores quando tenham estes de manifestar-se, em eleições gerais ou especiais, a respeito de propostas de natureza financeira; d) examina os planos de expansão e as práticas que venham repercutir no imposto territorial.

Exemplos:

Proposta – 16 milhões de dólares – emissão de apólice aprovada. O impacto inicial desta emissão, sob a forma de imposto, será aproximadamente de 16 *cents* para cada $100 de avaliações imobiliárias. “O corpo de engenheiros que preparou... (ler...)

As Associações Comerciais de Long Beach estão entre as organizações mais ativas da cidade. Seu propósito é, em linhas gerais, encorajar o progresso cívico, comercial, industrial e agrícola da comunidade. *Muitas das atividades da organização são executadas* em cooperação intima com a administração da cidade.

Várias comissões: Comissão Cívica, Comissão de Prevenção de Incêndios, Comissão de Saúde e Segurança (assiste na manutenção de altos índices em matéria de saúde, educação, procurando influir na opinião pública; e colabora no programa de segurança da comunidade, particularmente, em matéria de segurança de tráfego).

A Comissão de Legislação e Imposto se assemelha quando estejam em discussão problemas fundamentais de legislação e impostos; revê as propostas e faz recomendações.

A Câmara do Comércio de San Diego patrocina, mensalmente, uma pesquisa de opinião pública a propósito de questões básicas para a cidade. A pesquisa é feita com o propósito de obter-se uma cristalização do pensamento da comunidade em torno dos problemas significativos. Aproximadamente 200 cidadãos representando todas as áreas participam da investigação: organizações comerciais e industriais, serviços, clubes, jornais, rádio, televisão, líderes do trabalho, funcionários etc. A amostragem reúne representantes das lideranças que exercem diversas áreas da cidade.

Exemplos: 1. Foi proposto que toda casa, a partir daqui, reserve espaço para estacionamento, *off-street parking*, para automóvel tipo *standard*. Você aprova a medida? 2. Você apoiaria a emissão de $16 milhões para a construção de nova rede de esgoto?

___x___

Outro tipo de associação é aquela que se organiza para cidadãos de certa área da cidade, para a defesa de interesses restritos àquela área: as particularidades arquitetônicas, a beleza natural, o comércio etc. As associações se fazem guardiãs daquela área: pugnam pelo desenvolvimento cívico, cultural e econômico daquela seção.

Há em San Diego um bairro que se tornou famoso pelas peculiaridades que apresenta do ponto de vista da beleza local e do espírito cívico de sua gente: La Jolla. Em outros tempos, havia em La Jolla 37 diferentes grupos: La Jolla Câmara de Comércio, Sociedade de La Jolla pela Conservação do Bairro, Conselho de Planejamento de La Jolla, Associação dos Comerciantes de La Jolla, Comissão Recepcionadora de Visitantes etc. Formou-se mais tarde, a *La Jolla Town Council*, que consolidou todos os grupos: 1700 membros contribuintes, tornou-se um verdadeiro veículo da opinião pública em La Jolla. Conselho de 36 membros. Escritório permanente: presidente, 2 vice-presidentes, secretário e tesoureiro. Comissão de Segurança; recreação etc. Comparecimento em massa às sessões.

___x___

Liga das Mulheres – ativas, reuniões com participação de elementos do governo (*women's clubs*). As senhoras de certa idade dedicam-se, via de regras, a uma atividade relacionada com o bem-estar da comunidade. São elemento poderoso na formação da opinião pública. Comparecimento às sessões da Câmara, bancos reservados às crianças. Participam das *open hours* (prestigiam).

___x___

A verdadeira significação da relações públicas: o apoio do povo.

___x___

Conclusões

1. Dos processos de participação discutidos, só há um, talvez, que não poderia ser tentado entre nós (processos da democracia distrital; vantagens, mas talvez não compensaria);

2. todos os outros podem ser tentados.

   a. O uso consciente do voto ainda é uma grande arma nos regimes representativos. Por que não repetir o exemplo de San Diego, há 20 anos?

   b. Quanto à segunda área (associação do cidadão para que exerça atividades junto à administração).

Em termos, ela é aconselhável. Nada impede que a comunidade se valha da colaboração de grupos interessados. Não estamos advogando a quebra de nossa integração administrativa.

O conceito de soberania popular pode e deve ser revitalizado. Ele é expressão morta entre nós.

   c. o problema da *autossuficiência* do Executivo. Falta-nos a tradição que facilita a convocação efetiva do povo para a obra de reconstrução política e administrativa. O exemplo de San Diego. *Participação popular X técnica*. Qual deve prevalecer?

É a última área! [?]. Iniciemos. É aquela em que os cidadãos se congregam para influir no governo. *A influência há de vir*. É onde o ideal cívico se mostra. Obstáculos: comodismo, apatia, interesse em que a moralização não venha (próprios candidatos).

É o indivíduo isolado? Que pode fazer? Muito. Faça-se a cada um de nós bandeirante. Pregação individual. *O exemplo ainda é capaz de convencer*.

Não é possível reconstruir e realizar obra administrativa orçamentária se esta colaboração falhar.

3. Valor ético – Teorização

Marçal[435]

1. Ausência de consciência do modelo. Dever de adotá-lo.

2. Modelo de Estado. Modelo de Governo.

3. Exaurimento do Estado social. Crise fiscal: não é a tributária. Diz respeito à insuficiência de meios para o Estado pagar suas contas. Daí, reforma que reduz despesa e aumenta a receita. Estado falido, evidente há cerca de quatro anos.

4. É preciso evoluir para novo modelo de Estado. Modelo neoliberal, com contornos ideológicos.

5. Estado mínimo.

6. Princípio da eficácia acima de qualquer consideração. Vai nortear toda a ação estatal.

7. Alteração do modelo em termos técnicos. Modelo burocrático para o gerencial. *Controle de meio/controle de fim.* Liberar a Administração Pública para escolha dos meios, desde que alcance seus fins.

8. Lei 8666/93, inspirada em ideia de desconfiança, anterior ao Governo Fernando Henrique Cardoso. Reação a um estado de coisas. Profundo desejo da moralização. Disciplina altamente formalística, controladora. Padronizada, uniforme, aplica-se a toda realidade. Tudo é igual.

8.1 Conflito entre o modelo ideológico de governo e a Lei 8.666;

8.2 Ideologia de governo não retratada na Constituição da República. A Lei 8.666 está mais de acordo com a Constituição da República do que com a ideologia da reforma. Contradição.

9. Proposta de governo: ausência absoluta de propostas concretas. O mero controle burocrático dos meios não é suficiente. Basta o modelo sem licitação para se garantir eficiência?

10. Defeitos na Lei precisam ser corrigidos. a) Desnaturação da habilitação. Regularidade fiscal; despropósito da exigência; b) Centralização de controle (instrução normativa MARE: somente pode contratar com o governo federal quem estiver cadastrado no SICAF (fornecedores); c) regras impossíveis de serem *cumpridas*.

435 N.E.: Marçal Justen Filho. No caderno constam duas anotações muito semelhantes sobre este tema. Ambas se iniciando com "Marçal". Apenas uma delas foi transcrita.

Perspectivas:

a. Modelo da Lei 8.666: exaurido, dissociado da realidade.

b. Contratar sem controle? Não. Dispensar ou suprimir o controle? Não.

c. Procedimentalização assegura o controle. Devido processo legal.

d. Governo não pode contratar quem ele quer em nome da eficiência, a menos que a responsabilidade administrativa seja objetiva, o que não é possível.

e. Inversão das fases.

f. Interdisciplinaridade do conhecimento. [?]. Pesquisa.

Para qualificação, não é preciso provar nada. Não precisa ter patrimônio, capital. Mais compromisso com a administração do *patrimônio público.* Deverá haver exigência de garantia. Tem de haver modificações. Não foi das melhores. Tem de haver mútuo aperfeiçoamento.

Custo social.

4. Administração Pública

Maria Sylvia (16/10/1998)[436]

1. Administração Pública em constante reforma. Movimento universal.

2. Privatização no sentido mais amplo do termo. Quebra de monopólio. Terceirização. Parceria com a iniciativa privada.

3. Grande dificuldade do jurista: medidas inspiradas no Direito estrangeiro. Modelo norte americano cuja Constituição atribui ao Poder Judiciário poder criador muito grande. *Nosso Direito é inteiramente legislado*: copiamos e focamos no Direito positivo.

4. Serviços públicos administrativos (inteiramente); serviços comerciais/industriais (pela Constituição da República, serviços públicos) e os de parceria (concessão); serviços sociais do Estado (não exclusivos deste).

436 N.E.: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. No caderno constam duas anotações muito semelhantes sobre este tema. A primeira iniciando-se por MS e a segunda por Maria Sylvia. Apenas uma delas foi transcrita.

5. Parceria impossível quando a atividade é de governo (Poder Judiciário, Poder Legislativo); atividade exclusiva.

6. Para serviço público comercial/indústria, parceria adequada é concessão/permissão. Constituição da República, art. 175. Se a renumeração vem da Administração Pública, não cabe concessão.

7. Gestão associada (Constituição da República art. 241), forma de parceria.

8. No consórcio não há ideia de remuneração.

9. Havendo dinheiro, prestam-se contas.

10. No consórcio, um município é o líder para administrar o consórcio. Falta a personalidade. Representada pelo líder.

Direito de questionar / Franquia / Lucro social – Beneficio social / Não precisamos de nova lei / Responsabilidade Social.

5. Improbidade administrativa e a cultura brasileira

§1º Conceitos fundamentais

1.1 Fundamentos (art. 1º) e objetivos fundamentais da República

1.1.1 República. Exercício de poder

1.1.2 Federativa. Existência concomitante. Montagem do poder. Concomitância de esferas públicas.

1.1.3 Interesse especial na organização, montagem do poder.

1.2 *Ideologia* no exercício do poder. Estado não apenas de Direito (sujeição à lei), não apenas de Direito Social (o administrado assistido pelo Estado providencialista), mas Estado de *Direito Social* e democrático (valorização e participação do administrando como cidadão).

1.3 Compreensão profunda das garantias e obrigações. Ideologia.

§2º *Elementos de organização do poder para garantir* os princípios e metas

2.1 Pessoa jurídica: criação do Direito. Corporações (associações e sociedades). Fundações (Patrimônios personalizados).

2.2 Pessoa de existência natural (não criação do Direito).

2.3 Pessoa jurídica de Direito público (Código Civil, Lei 3.071, 01/01/16).

2.3.1 Autarquias (1943).

2.4 Pessoa jurídica de Direito privado.

2.4.1 Sociedade economia mista (Decreto Lei 200).

2.4.2 Efetiva o Direito privado? Terceira referência? Referência híbrida.

2.5 Diferenciação Direito público/Direito privado: subsiste?

§3º Pessoa jurídica: órgão, cargo, agente. Administração direta e indireta.

3.1 Órgão (simples, complexo).

3.2 Agente público: político (representante, escolha mediante eleição), administrador ou servidor público (estatutário, celetista), contratado e agente de colaboração.

3.3 Diferenciação dos órgãos administrativos: subordinada a um centro (administração direta) ou apenas vinculação ao poder central (administração indireta).

§ 4º Administração *pública e Administração privada*

4.1 Como complexo órgão. Conceito orgânico: Poder Executivo.

4.2 Atividades.

4.3 Atividades no Poder Executivo, nos demais poderes e nas entidades descentralizadas.

4.4 Administração direta e indireta.

§5º Vontade do *Estado, do agente público e da pessoa física (que é o agente).*

5.1 Vontade da pessoa jurídica, inserida na lei pelo agente (faz a lei).

5.1.1 Lei e objetivo fundamental do Estado. Lei justa/igualitária/conveniente/inconveniente/oportuna/inoportuna/anacrônica. Aspiração dos indivíduos e dos grupos, aspiração coletiva e a lei/ vontade do Estado e da sociedade. Como garantir que não sejam, entre si, conflitantes?

5.1.2 Manifesta vontade da pessoa física, o agente.

5.2 Vontade do agente.

5.3 Vontade da pessoa física.

5.4 Coincidência e descoincidência dos três planos.

§6º *Responsabilidades*

6.1 É possível separá-las?

6.2 Responsabilidade *civil* do Estado.

6.3 Responsabilidade *civil* e *penal* de toda pessoa física (salvo inimputabilidade).

6.4 Representação civil, penal e administrativa do *agente público* (crime de responsabilidade e responsabilidade política-administrativa do agente político. Crime funcional de qualquer agente).

6.5 Responsabilidade objetiva e subjetiva. Alargamento da responsabilidade objetiva.

§7º *Licitude e improbidade administrativa.*

7.1 Ilicitude (direito). Honestidade (moral).

7.2 Ilicitude: compatibilidade com a norma.

7.3 Honestidade do agente: o que implica? Distinção entre o bem e o mal; o honesto e o desonesto.

7.4 Direito e moral. Círculos concêntricos? Círculos secantes?

7.5 Imoralidade e desvio de poder (ilegalidade quanto aos fins?) Mão única? *Intenção.*

7.6 Ilegalidade e imoralidade administrativa: autônomos.

7.7 Direito brasileiro: enfrenta diretamente a imoralidade administrativa?

7.8 Desvio de poder: meios lícitos e finalidade irregular. Imoralidade: hipótese de ilegalidade?

7.9 Nem tudo que é legal é moral?

7.10 Lei 4.717/65.

7.11 Imoralidade produz efeitos jurídicos.

§*8º Leis específicas*

8.1 Lei 4.898 – 09/12/65. Direito de representação contra abuso de autoridade.

8.2 Lei 8.429 – 02/06/92. Agentes públicos e enriquecimento ilícito. a) Sanções, improbidade de qualquer agente público, *servidor ou não.* Quem é agente público.

8.3 Art. 85, V (é crime de responsabilidade atentar contra a *probidade* na administração).

8.4 Art. 37, §4º (XXX).

8.5 Lei 9.784/99.

8.6 Lei 4.717/65. Art. 2º.

8.7 Lei 9.605/98 – Meio ambiente (lesão).

8.8 Código Penal. Casos contra a administração.

§9º *Controle da imoralidade administrativa*

9.1 Intenção dolosa e imoralidade administrativa (honestidade).

9.2 Princípios e implicações: óbice?

9.3 Construções lógico-formais.

9.4 Conflito entre as construções lógico-formais e a cultura. Lei da situação.

9.5 Consciência do bem e do mal. Valor, princípio, sistema.

9.6 Lei da situação: necessariamente inconciliável? Não.

9.7 Interesse público como valor moral.

9.8 Imoralidade e consciência.

9.9 Imoralidade e cultura.

9.10 Óbices à compreensão do valor da moralidade: ausência de desenvolvimento econômico, falta de desenvolvimento social, o papel da miséria etc.

9.11 Cidadania e ofício público. Possibilidade de internalização de valores.

9.12 Educação.

Fetiche da lei.

___x___

Improbidade administrativa

1. Realização dos objetivos do Estado. Ideologia.

2. Pessoa jurídica e agente público.

    2.1. Como se relacionam entre si?

    2.2. Vontade da lei, expressa pelo agente.

    2.3. Vontade da pessoa jurídica investida de poder.

3. Responsabilidade da pessoa jurídica e do agente público.

    3.1. É possível separar?

    3.2. Responsabilidade *civil* da Pessoa Jurídica.

    3.3. Responsabilidade civil, administrativa e criminal do agente público.

    3.4. Responsabilidade civil e penal da pessoa física que é agente.

4. Danos patrimoniais e morais.

    4.1. Ao administrado pelo Estado.

    4.2. Ao Estado pelo administrado.

    4.3. Responsabilidade do Estado ou do agente?

5. Legalidade e moralidade administrativa.

6. Legalidade e imoralidade administrativa.

7. Ilegalidade e imoralidade.

8. Ação legítima do Estado e dano ao particular.

9. Alargamento da responsabilidade no Direito objetivo.

    9.1. Objetivo.

    9.2. Legislador – lei inconstitucional ou *injusta*.

    9.3. Magistrado leva 5 anos para emitir despacho.

    9.4. Estado altera os planos causando restrições e danos ao administrado.

    9.5. Poder público é lento e ineficiente; por isto, retarda providência, causando danos.

___x___

Responsabilidade

1. Administradores e agentes públicos.

2. Agentes públicos: políticos, administrador e de colaboração.

    2.1. Agentes das entidades descentralizadas.

3. Responsabilidade (definições).

___x___

Leis 8.429/92: enriquecimento ilícito

4.898 – representação

8.666/93 Crimes de responsabilidade/político-administrativos.

___x___

Moralidade administrativa

1. Licitude e honestidade

1. Licitude (direito) e honestidade (moral).

    1.1. Nem tudo que é legal é honesto.

2. Evolução da moralidade administrativa

    2.1 Na ordem civil: abuso de direito, não locupletamento à custa alheia.

    2.2 No Direito público (esfera do Direito Administrativo): exame jurídico de desvio de poder.

3. Que é moralidade administrativa? Implica distinção entre bem e mal, legal e ilegal, justo e injusto, conveniente e inconveniente? *Também existe o honesto e o desonesto.*

4. Moralidade administrativa – ligada a desvio de poder. Imoralidade = ilegalidade *quanto aos fins* (desvio de poder).

5. Para se sujeitar a moralidade administrativa ao exame judicial é preciso o *desvio de poder* passar a ser visto como *hipótese de ilegalidade*.

6. Ação popular: desvio de poder é forma de ilegalidade.

7. Direito no Brasil: possível identificar os princípios da legalidade e moralidade administrativa? Não. Autônomos. Punição dos atos de improbidade administrativa.

8. Lei n. 9.784/99

9. Em resumo, ...

10. Apreciação judicial da improbabilidade ficou consagrada na Lei 4.717.

11. Administração paralela.

___x___

Esquema (moralidade administrativa)

1. Conceito vago.

1.1. Antiga a distinção entre *moral e Direito*. Círculos concêntricos? Secantes?

1.2. Em *licitude e honestidade* estará a distinção?

2. Evolução da moralidade administrativa: 1º na ordem civil (abuso de direito); 2º no Direito Administrativo, quando se começou a discutir e examinar juridicamente o desvio de poder.

3. Maurice Hauriou: moralidade administrativa implica em saber distinguir, bem/mal, legal/ilegal, justo/injusto, conveniente/inconveniente, *mas também entre honesto e desonesto*.

4. Moralidade administrativa surgiu ligada à ideia de desvio de poder: meios lícitos para atingir finalidade meta-jurídica irregular. Intenção do agente.

4.1 Imoralidade será, então, hipótese de ilegalidade? Ilegalidade quanto aos fins? Não é prevista pelo Poder Judiciário por envolver mérito?

4.2 Para se sujeitar ao Poder Judiciário a moralidade administrativa, o desvio de poder passou a ser visto como hipótese de ilegalidade. Mas o problema não é de intenção?

4.2.1 Lei 4.717/65: quando o agente visa a fim diverso daquele previsto na regra de competência.

4.2.2 Princípio de moralidade é preciso de legalidade? Não. Autonomia.

5. Ofensa direta à lei.

5.1 Lei 9.784/99: Administração Pública obriga-se ao princípio de moralidade.

6. Se, em matéria administrativa, o comportamento, embora em consonância com a lei, ofende a moral, estará ofendido o princípio da moralidade administrativa.
7. Desvio de poder: ato ilegal e não apenas imoral.

7.1. Imoralidade produz efeitos jurídicos. Acarreta invalidade do ato. O Poder Judiciário pode apreciar: art. 5º, LXXIII, Constituição da República, 37, §4, e 85, V.

8. 37, 4º. Lei 9.784/99.

9. Administração paralela.

___x___

1. Constituição da República 37

85, V (Improbidade do presidente): destituição.

37, §4º – Atos [de] improbidade administrativa dos servidores públicos.

2. Lei 9.784/99

Probidade – decoro – boa-fé (Principais aspectos da moralidade administrativa).

___x___

Ilicitude: sujeito/competência; motivo; objeto; forma; *finalidade* (*desvio de poder*, vício na *intenção*. Difícil apurá-lo? *Imoralidade*?)

___x___

Ato *ilícito* não é necessariamente *imoral*?

Quando é *imoral* o ato ilícito?

Ato *lícito* pode ser *imoral*?

Quando se torna *imoral* o ato *lícito*? Em outras palavras, o que é imoralidade administrativa? Qualificativo ou atributo especial da *licitude* ou *ilicitude*? Algo mais?

___x___

Estado. Pratica ato *ilícito*? Ou é o agente? Causa danos praticando ato lícito? Responde por ato lícito?

Agente. Somente por seu intermédio a pessoa manifesta vontade?

Quando pratica ato ilícito, é atribuído a ele ou ao Estado? Ilícito *penal*: só ele?

Ato administrativo eivado de *imoralidade*: ele ou o Estado? Quando pratica ato ilício, é atribuído a ele ou ao Estado? Ilícito penal: só ele? Ato administrativo eivado de *imoralidade*: ele ou o Estado? Quem responde? Ele ou o Estado? Responsabilidade é *objetiva* do Estado ou subjetiva do agente? Quando se instala a imoralidade do ato? *Imoralidade* administrativa é o mesmo que *improbidade.*

6. Fatores endógenos da reforma

A. Que é reforma? Modernização?

B. Atitudes e valores.

C. Conscientização: que é?

D. Princípios.

E. Óbices à conscientização da mudança.

F. Desenvolvimento econômico/social.

G. Cultura.

H. Educação.

I. *Assimilação de valores.*

J. A Lei como fonte de comportamento.

K. Cidadão.

Estado, indutor e regulador/Estado simplificado. Parcerias. Valorização dos usuários. Crises econômica e social. Administração gerencial. Mercado.

7. Reforma do Estado: reflexos sobre o município

As novas propostas de reforma administrativa.

1. Previdência: prefeito José Bonifácio Mourão.

2. Reforma do Estado?

2.1 Objeto da Emenda Constitucional n. 19 (04/06/98).

2.2. Que aconteceu neste quase um ano? Leis de implantação.

3. Normas dirigidas ao município especificamente.

3.1. Artigos 29, V e 29, VI: remuneração mediante lei de iniciativa da Câmara.

3.2. Secretário municipal: agente político (39, §4º).

4. Normas comuns de interesse especial para o município.

4.1. Princípio de *eficiência* (37, "Caput").

4.2. Concurso público (de acordo com a natureza/complexidade do cargo ou emprego): 37, II

4.3. Função de confiança: cargos em comissão (direção, chefia, assessoramento): 37, V.

4.4. Remuneração de servidores e subsídios: lei específica, iniciativa privativa, revisão geral anual, mesma data, mesmos índices (37, X).

4.5. Remuneração e subsídio – teto – direta – autárquica e fundacional: minuta STF (37, XI).

4.6. Irredutibilidade do *subsídio e do vencimento* (salvo XI e XIV).

4.7. Participação dos usuários dos serviços públicos na Administração Pública direta e indireta (37, §3º). Exercício negligente ou abusivo dos cargos, empregos, funções (37, §8º, III).

4.8. Autonomia gerencial ampliada: mediante *contrato.*

4.9. Conselhos de política pessoal (adm. e remuneração): 39, "caput" (integrado por servidores). Competência.

4.9.1. Escolas de Governo (omitido o município), formação e aperfeiçoamento dos servidores.

4.10. Suspensão [do] inciso VI na relação do art. 7º (irredutibilidade). Requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir (39, §8º).

4.11. Subsídio: parcela única (39, §4º).

4.12. Estímulo com despesas correntes (39, §7º). Omissão das empresas estatais. Para aplicação de programas de qualidade, produtividade, treinamento etc. (39, §7).

4.13. Remuneração dos servidores organizados em carreiras: 39, §8º: *subsídios* (37, §8º).

4.14. Estabilidade: 3 anos (41). Avaliação de desempenho (41, §1º, III). Avaliação [da] condição de aquisição [de] estabilidade.

4.15. Art. 169. Despesa com pessoal: limites [da] Lei Complementar (60%). Previsão na LDO. Suspensão de Repasses (169, §2). Providências (§3º). Indenização.

4.16. Estatuto das estatais (173, §1º). Licitação.

4.17. Consórcios e convênios (241).

4.18. Direito adquirido? (Art. 29).

4.19. Art. 247. Garantias especiais ao servidor estável, em atividade exclusiva do Estado.

4.20. Art. 33 – XXX.

8. Improbidade administrativa e a cultura

§1º[437]

.1 Apresentação: metodologia.

.2 O Estado tem fundamentos. Para que sejam observados, o poder de que ele se reveste tem de buscar a realização de metas ou objetivos fundamentais (artigos 1º e 3º).

.3 Estado de Direito (sujeição à lei). Estado social de Direito (valoriza igualdade) – Estado democrático de Direito (valoriza também a liberdade).

§2º

Organização do poder estatal para garantir consecução dos objetivos.

2.1 Pessoas jurídicas de Direito público (Código Civil, Lei 3071, 1916).

2.2 Poder, órgão, agente público: político, servidor público (servidor administrativo, contratado), agente de colaboração (intérprete, tradutor, notário, registro, leiloeiro).

§3º

437 NE: estas anotações aparecem fora de ordem no caderno e foram colocadas na sequência.

Administração Pública

0.1 Órgãos e atividade.

0.2 Atividade cumprida nos órgãos da entidade (poder central).

0.3 Administração Pública em entidades nascidas da entidade central (administração indireta. Autarquias...)

0.4 Direito público/Direito privado. Há terceiro regime ou regime híbrido?

§4º

Vontade do Estado (pessoa), do agente público e da pessoa física (substrato do agente público)

4.1 Possível separá-los?

4.2 Assunto envolve responsabilidades.

4.3 Civil – do Estado (ressarcimento).

4.4 Civil, administrativo, penal – agente público.

a) imputações específicas – crime de responsabilidade, infração político-administrativa.

b) crimes funcionais do servidor público (contra a Administração Pública).

4.5 Responsabilidades objetiva e subjetiva. Implicações.

§5º

Ilicitude/Improbidade administrativa

6.1 Ilicitude

a. Ato administrativo: estrutura.

b. Ato administrativo lícito e ilícito.

c. Vícios.

d. Desvio de finalidade (*Poder*).

e. Desvio [de] Poder.

5.2 Indagações fundamentais:

a. Todo ato ilícito é imoral?

b. Todo ato lícito é moralmente correto?

c. Ilicitude é sinônimo de imoralidade administrativa?

d. Imoralidade administrativa incide sobre um dos elementos da estrutura do ato administrativo ou sobre todos?

e. A ilicitude pode ser imputada ao Estado ou somente ao agente?

e.1 Pode ser imputada ao Estado a prática de ato administrativo imoral?

e.2 Somente ato ilícito gera responsabilidade do Estado?

g. Que é imoralidade (ou improbidade administrativa)?

§6º *Improbidade administrativa*

6.1 Conceito fluido?

6.2 Evolução conceitual. Importância para controle.

6.3 Improbidade: ilegalidade quanto aos fins?

6.4 Conceito:

a. internalização de valores que, em determinado tempo e lugar, exprime conduta de homem honesto, reto proceder. Dado essencial: valor inserido na consciência.

b. Consciência: que é?

§7º

Valor. Princípio

7.1 Valor e princípio

7.2 Internalização: como?

7.3 Conscientização e lei: gera, por isso, percepção profunda?

7.4 Sentimento de justo, injusto, equidade, razoabilidade, adequação.

§8º

Direito e moral

8.1 Círculos concêntricos? Secantes?

8.2 Seria suficiente apurar ilicitude dos atos administrativos?

§9º *Responsabilidade civil objetiva e subjetiva*

9.1 Conceitos.

9.2 Direito de regresso (37, §6º).

§10

Normas especiais

10.1 Na Constituição da República:

Art. 85, V (crime de responsabilidade do Presidente da República: atentar contra a *improbidade administrativa*).

Art. 37, §4º (os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos…).

10.2 Lei 4717/65 (art. 2º).

10.3 Lei 4.898 – 09/12/65 (abuso [de] autoridade).

10.4 Lei 8429 – 02/6/92 (enriquecimento ilícito).

10.5 Lei 9.784/99.

10.6 Código Penal.

§11

Controle da imoralidade

11.1 Pune-se a intenção?

11.2 Construções lógico-formais: insuficiência para apurar os desvios de poder.

11.3 Mas não são boas construções formais? Por que não se pode o desvio?

11.4 Conflito (concepções lógico-formais e culturais).

11.5 Rejeição ou ignorância da lei.

11.6 Internalização de valores. Consciência do bem e do mal. Consciência da importância do valor moral.

11.7 Interesse público: valor moral.

11.8 Óbices à internalização: ausência de desenvolvimento econômico (sem ele, não

há desenvolvimento social); carências profundas no ser humano; conhecimento não organizado; cidadania inconsequente; fetiche da lei; educação; cultura/*consciência*.

9. A empresa como estrutura social

1. *As diversas estruturas* de que se compõem: o indivíduo, a organização formal, os pequenos grupos.
2. Os interrelacionamentos desses elementos: a estrutura social.
3. *Comportamento* organizacional. A importância dos grupos.
4. A dinâmica do comportamento.
5. As técnicas de tratamento desse comportamento. As ciências do comportamento. A psicologia etc.
6. Os objetivos da empresa pública e da particular. Organizações econômicas e não econômicas.
7. Os objetivos do indivíduo e o dos grupos. Conciliação.
8. Relações humanas.
9. *A comunicação.*
10. A eficiência da organização.

O indivíduo e os grupos sociais

1. Normalmente, a organização *relaciona-se* com o indivíduo. *Busca comunicar-se com ele* porque é através dele que vai realizar seus objetivos.
2. Surge a noção de público e públicos. A importância dos agrupamentos. O grupo social como entidade e objeto de estudo: a psicologia social.
3. Os grupos sociais e suas peculiaridades. O comportamento dos grupos. *A influência dos elementos culturais.*
4. É importante conhecer o comportamento dos grupos?
5. Há *comportamento* de indivíduos e de grupos.
6. Públicos gerais e públicos especiais.

A empresa e o indivíduo. A empresa e os públicos especiais e gerais.

1. Os relacionamentos da organização com os indivíduos: a *publicidade*, o anúncio.
2. Objetivo do relacionamento: obter um comportamento do *indivíduo* e um comportamento dos grupos gerais ou especiais.
3. Em que sentido se deve *efetivar-se* o comportamento?
4. Meios (*media*) para obter o comportamento do indivíduo em relação ao produto, à mercadoria, ao serviço? A palavra real, o rádio, a televisão, o jornal, o anúncio, a notícia, a cor, o som, a imagem, o desenho. A importância da técnica do anúncio.
5. Objetivo de tudo*: comunicação.*
6. A comunicação não se realiza muito frequentemente. Por quê? Publicidade que não comunica.
7. A organização e os grupos. Obter comportamento do grupo. Os sentimentos do grupo. As reações do grupo.
8. Pode-se obter o comportamento do grupo através da publicidade? Pode-se obter o comportamento do grupo sem a publicidade? *Exemplos*?
9. Pode-se alcançar o comportamento dos grupos através do comportamento dos indivíduos?
10. Por que as relações humanas estão na base de um programa de relações públicas?

As peculiaridades da empresa como determinante de relações públicas.

1. O objeto da organização como determinante do programa de relações públicas.
2. A organização pública. Prefeitura, CEMIG etc. O objeto de cada uma: *o dever de servir como característica.*
3. A empresa econômica que tem, necessariamente, contato com o público. A que não tem.
4. Incompatibilidade ou dificuldade de relações públicas em razão do objeto da empresa.
5. As empresas que têm o *monopólio.*
6. Qual é a verdadeira natureza do comportamento que se quer provocar nos públicos *especiais e gerais*? É o da *estima* pelo artigo à venda?

7. Dos públicos se pede *estima, apoio*, *simpatia*, mas isso está intimamente relacionado com os *sentimentos* e as *necessidades do grupo.*

8. A organização deve atender a essas necessidades. Em que sentido? Formando serviços ou utilidades? Não necessariamente.

9. As responsabilidades sociais da empresa. *Exemplos* que caracterizam essa responsabilidade.

Um programa de relações públicas.

1. Elemento básico: programa de relações humanas.

2. Organização para relações públicas. Elementos estruturais.

3. Identificação dos públicos especiais e gerais para a comunicação.

4. As ideias ou temas centrais para a programa.

5. Seleção dos meios de comunicação (*media*) para publicidade.

6. Pesquisa. Ingredientes sociais para publicidade e para relações públicas.

7. Avaliação.

8. Elementos para a integração da comunidade: integração com a comunidade.

9. *Problemas sociais*: infância abandonada, ensino, analfabetismo, combate ao crime, reforma agrária, formação profissional, auxílio aos refugiados, cooperativismo, popularização da arte, auxílio à natalidade, à família numerosa, formação de técnicos, campanha da poupança, apoio à velhice, discussão do problema das minorias etc.

10. Responsabilidades sociais da empresa.

11. A quem cabe elaborar e executar o programa de relações públicas? Organização.

Critica

1. Geralmente só há publicidade (*press release* etc.).

2. Falta de qualificação do *public relations man.*

3. Falta de identificação com os objetivos da empresa.

4. Falta de compreensão dos objetivos de relações públicas.

5. Falta do elemento ético.

6. Falta de programa.

7. Falta de validação.

8. Falta de conhecimento dos elementos culturais.

9. Falta de prestígio da palavra.

10. Falta de ação.

Síntese

1. Estima. Apoio de públicos oficiais ou gerais.

2. Na base: conhecimento dos grupos e suas características.

3. Quer-se obter *comportamento positivo* em relação aos objetivos.

4. Para isso, o caminho é o da integração nas comunidades.

5. Integração significa identificação com seus anseios e necessidades.

6. Isso decorre em assumir a empresa sua responsabilidade social.

7. A organização pública o faz conforme a um dever.

8. *Capitalismo* e comunidade. Preservação.

9. A função de relações públicas é grave e complexa: contribui para o equilíbrio social, reduzindo distorções.

10. Não é panaceia. Não é engodo. Não é mentira.

11. Relações públicas exigem acuidade para os sentimentos coletivos.

12. Relações públicas serão, no futuro, instrumento de sobrevivência.

13. *Sound actions in the public interest.*

14. *Public relations often may have little to do with publicity in the usual sense, and when it does, publicity is often merely one of the tools used by the public relation man.*

15. 90% de nossas comunicações com outras pessoas dependem de *ação*, não só palavras[438].

---

438 N.E.: na sequência, Paulo Neves de Carvalho esboça um sumário destas anotações que não foi transcrito e indica algumas notas e referências bibliográficas.

[Notas]:

1. *I believe that social study should begin with careful observation of what may be described as communication. That is, the capacity of an individual to communicate his feelings and ideas to another, the capacity of a group to communicate effectively and intimately with others. This problem is, beyond all reasonable doubt, the outstanding defect that civilization is facing today (Elton Mayo).*

2. *Behaviour, which appears superficially correct but is intrinsically corrupt, always irritates those who see below the surface (Bryant, Harvard University).*

3. *Public Relations may be defined as those aspects of our personal and corporate behaviour which have a social rather than a merely private and personal significance. The incoming importance of public relations is due primarily to the incoming number of personal and corporate activities, which do have this social and public signification (Harwood Childs).*

4. Processos sistematizados com que se procura comunicação com os *públicos especiais e com o público em geral*. A comunicação expressa-se, frequentemente, por estímulos (*media*) e visa obter de tais públicos reação ou resposta aos estímulos que signifique comportamento ou atitudes em favor da organização, isto é, compreensão, aceitação, apoio.

[Referências:]

Communicating Ideas to the Public – Stephen E. Fitzgerald

Public Relations – Edward Bernays

Public Relations Handbook – Philip Lesly

10. Recrutamento e seleção

1. Seminário: significação, no caso, acomodação.

2. D.A.G. [?] e Faculdade de Ciências Econômicas. O administrador e a universidade. Perspectivas.

3. A participação dos integrantes.

4. Programa de recrutamento e seleção. Primeiro passo: análise de trabalho. A ordem dos temas.

5. A empresa e a análise de trabalho. Diversas repercussões: seleção, salário, avaliação de ambiente, promoção etc.

6. Duas realidades, portanto: o serviço a ser executado e o indivíduo que o vai executar. O entrosamento das duas realidades.

7. Como conhecer os serviços? Como coletar dados? Quais informações uma análise dará?

8. A contribuição do incidente crítico, na análise do trabalho.

9. A seleção como atividade contínua. Organização para a seleção. A repercussão, na empresa, de critérios de seleção.

10. Objetivos de um programa de recrutamento e seleção.

11. Funções básicas.

12. Recrutamento: significações e fontes.

13. Seleção incompleta. Processos ineficientes. Exemplo dos Delegados.

14. Condição básica para o bom êxito do programa: a supervisão. O problema no serviço público. O elemento político.

15. Seleção, fatores básicos a serem apurados:

a. Interesses vocacionais;

b. Aptidões: significações;

c. Proficiência, conhecimento, julgamento;

d. Motivações (segurança econômica, posição, prestígio, código de ética pessoal, capacidade de liderança etc.);

e. Fatores emocionais: maturidade, ajustamento.

f. Atitudes pessoais (trabalho, supervisão, autoridade, propriedade, produtividade, família, companheiros, comunidade, espírito de grupo), atitudes sociais (valor, sentimento, crenças), resistência à frustração;

g. Hábitos de trabalho (estabilidade, perseverança, lealdade, comprometimento).

h. Fatores físicos.

16. Resumo:

Interesses vocacionais

- Nível mental e aptidões, proficiência, performance;

- Personalidade, temperamento, atitudes.

17. A entrevista (especificações) etc.

18. Orientação e *follow-up.*

19. Estágio probatório.

20. Testes de aptidão: inteligência (vivacidade mental); aptidão mecânica; aptidão para escritório etc.

21. Testes pedagógicos (proficiência, provas objetivas). Não são propriamente testes psicológicos.

Testes

1. Motivacionais (interesses profundos)

1. *Aptidão*:

- Fluência verbal, compreensão verbal, fator numérico, *raciocínio*, percepção de detalhes, memória (visual e auditiva), especial, mecânica.

- Psicomotores: coordenação bimanual, viso-manual, áudio-manual.

2. *Personalidade*: introversão, extroversão, sociabilidade, agressividade, submissão, autossuficiência.

- *Projetivos* (teste de tinta de Rorschach (1920) e o TAT (teste de histórias) de Murray (1935).

- Gráficos (de expressão).

- Situacionais (reação em face de situações).

Para debate

1. *Inexiste a análise de trabalho? Como elaborar e cumprir, assim, um programa de recrutamento e seleção?*

2. *Estão definidos os programas de pessoal?*

3. *A supervisão acredita, realmente, nas vantagens do programa?*

4. *Que se faz com o novo empregado?*

5. *Valorização absoluta dos testes? São apenas instrumentos.*

6. *Provas objetivas apenas?*

7. *Testes por diletantismo?*

11. Prefeitura de Brasília

13/7/61

1. Tema: *identificação do poder público com as aspirações populares.*

2. Exposição informal.

3. A sedução do tema e sua importância na administração da Prefeitura.

4. As características do trabalho que se realiza em Brasília, na Prefeitura. Tarefa complexa e difícil.

5. Fase de reorganização.

6. Perspectivas.

Plano geral

a. A estrutura social na Administração.

b. Componentes dessa estrutura: a organização formal; o indivíduo; os pequenos grupos; as interações; a síntese: o comportamento organizacional.

c. Os objetivos do indivíduo na organização.

d. Os objetivos da organização.

e. A natureza intrínseca da Administração Pública. A Administração pública e a Administração particular. Distinção.

f. *Atividade teleológica.* O bem comum.

Como pode preparar-se a Administração Pública para desempenhar seu papel de instrumento do bem comum?

A ciência da organização. Os componentes da Administração Científica:

a. atribuição definida (serviços classificados); especialização;

b. interações coerentes;

c. ação motivada;

d. supervisão;

e. sistema do mérito;

f. promoção;

g. colocação;

h. treinamento,;

i. rotinas simplificadas (O&M);

j. liderança;

k. administração financeira;

l. planejamento;

m. fiscalização;

n. obras públicas;

o. abastecimento;

p. parques e jardins;

q. autoridade e assistência;

r. empenho;

s. orçamento, contabilidade.

A importância de três fatores: 1. classificação de cargos e plano de pagamentos; 2. recrutamento e seleção; 3. treinamento.

A profissionalização do administrador.

O cidadão e o governo

a. O legislador e o administrador.

b. A importância do legislador.

c. A importância do administrador. Significação de administração. Não é o mero executor.

d. E o cidadão?

e. Não temos a democracia direta.

f. O exemplo dos Estados Unidos: eleições primárias, San Diego, iniciativa, *referendum, recall,* comissões (*civil service*, *fund commission*, parques, planejamento, biblioteca, porto), Chicago.

- Aprovação das leis nas câmaras.

- Aprovação do orçamento (discussão pública).

- Grupos comunitários.

- Clubes femininos.

- Câmaras de comércio.

g. Brasil? IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal).

h. Autossuficiência do Executivo

___x___

1. Caracterização das diversas atividades em que se exercem as funções estatais. O legislador e o administrador.
2. A importância do legislador.
3. A importância do administrador. O poder criador do administrador. Não é meramente executor.
4. É preciso ter a consciência dessa participação.
5. O cidadão. Sua participação entre nós. O Exemplo dos Estados Unidos.
   a. Seleções de candidatos pelo próprio eleitorado (eleição primária: 46 estados desde 1903).
   b. Em cerca de 55% a eleição municipal não é partidária.
   c. Eleição de funcionários: secretário, advogado, tesoureiro, juízes.
   d. A história de San Diego: 25 anos mais ou menos.
   e. Resquícios de democracia direta (semidireta).
   f. *A iniciativa, o referendo e o recall.*

g. Iniciativa: legislação direta.

h. Referendo: aprova a lei. Condições obrigatórias de aprovação.

i. Petição *com assinaturas*.

j. Inconvenientes da democracia direta.

k. *Recall* (instrumento de participação direta). Qualquer servidor pode ser afastado pelo voto popular. Não se tem transformado em instituto de opressão. Defesa.

l. As comissões: *civil service law* (recrutamento, seleção etc.). Membros nomeados pelo povo e confirmados pela Câmara. Comissão de planejamento. Comissão de fundos (investimentos). Comissão de parques. Comissão de biblioteca. Comissão de porto. Chicago.

m. A aprovação da lei nas câmaras municipais: necessidade de discussão.

n. Discussão pública do orçamento.

o. Os grupos comunitários. Clubes. Associações.

p. A ação popular.

q. O controle popular do governo.

r. No Brasil. O cidadão. A eleição. O espírito comunitário.

s. IBAM.

t. A autossuficiência do Executivo.

Sugestões

a. Técnica. Estudo. Associações.

b. Pesquisa

c. "*Opera House*"

d. Visita aos bairros. Discussão do orçamento.

e. Popularização da administração de Brasília.

f. Encontro com o povo.

g. Servir ao povo.

12. *Factored aptitude*

Habilidade ou aptidão para:

a. Compreender palavras, ideais, informações de: escritório ou negócio; vendas; natureza técnica ou científica; natureza mecânica;

b. Lidar com *relações abstratas*, pensar logicamente, ou resolver problemas difíceis de natureza: numérica etc.;

c. Calcular acuradamente e com rapidez, lidar com símbolos (sistemas);

d. Perceber detalhes rapidamente, reconhecer rapidamente semelhanças e diferenças;

e. Expressar-se fluentemente;

f. Lembrar nomes, fisionomias, números, histórias;

g. Visualizar objetos no espaço, visualizar o todo em relação às partes etc.;

h. Coordenar olhos e mãos, envolvendo manipulação de: grandes objetos; pequenos objetos etc.

Muito fraco em:

Motivado para:

a. Assuntos práticos de negócio;

b. Status pessoal, reconhecimento, renome;

c. Solucionar problemas para si mesmo, a busca da verdade;

d. Valores idealísticos ou filosóficos, a busca do bem;

e. Bem-estar social ou humanitário ou filantropia;

f. O amor ao belo.

Interessado em:

a. Vender e persuadir outros a comprar;

b. Ajudar o próximo em seus problemas;

c. Assuntos científicos;

d. Trabalhar com instrumentos, equipamentos, máquinas, coisas mecânicas;

e. Rotina, detalhe, trabalho comum repetitivo;

f. Tarefas de contabilidade, de cálculo, numéricas, ler, escrever, relatar;

g. Trabalho analítico;

h. Música.

Atitude em relação às pessoas:

a. Gosta de estar com outros;

b. Domina na situação "*face to face";*

c. Sente-se superior e tem confiança em si próprio;

d. Toma decisões próprias.

Habilidade ou aptidão: Repete-se o primeiro

13. Notas para palestra sobre Administração

Escola de Engenharia – 9/8/61

1. Administração. Implica, necessariamente, mais de uma pessoa? Significação normal.

2. O exemplo de duas pessoas que procuram deslocar uma pedra. Análise dos componentes.

3. O fenômeno da associação de esforços para a consecução de objetivos; *velho como a humanidade.*

4. Ingredientes de um conceito:

a. Administração – grupo de indivíduos;

b. Objetivo e objetivos;

c. Não basta a existência de uma hierarquia para haver administração. Outro elemento: *consecução dos objetivos, através dos esforços de todos, inclusive os subordinados.*

d. Aquele que *administra* não realiza sozinho. Tem de obter que as coisas se alcancem através dos esforços dos membros do grupo. O *especialista* e o *administrador*;

e. Administração é uma *entidade* distinta. Exige o uso de certo conhecimento e prática. São distintos os requisitos do especialista e do administrador.

5. Como se desenvolve o processo administrativo? Que faz o administrador para alcançar os objetivos com os membros do grupo? Que atividade específica constitui a administração? Qual é o caráter intrínseco da atividade administrativa? Que há de comum no trabalho de administração de uma fábrica, um hotel, uma casa comercial, um hospital, uma instituição de caridade, uma associação esportiva?

5.1 *Planning:* definição de objetivos; planos; orçamentos; adequação; *broad aspects of the workload*; quando e como o trabalho será feito; *foresee*, *look ahead*, visão; recomendar critérios, processos gerais, métodos gerais, técnicas etc.

5.2 *Organizar:* dividir o trabalho; fixar atribuições, competência, autoridade, responsabilidades, qualificações, estabelecer as unidades de trabalho; estabelecer as linhas de subordinação e coordenação; alcance de controle; departamentalização; unidade de comando; métodos: rotinas; relacionamentos; sistema de comunicação; delegação de autoridade; composição dos altos órgãos de direção; definir as unidades de *staff*, os instrumentais (atividade meio) e as atividades fins (operacionais); socialização, distribuição de espaço; como agrupar o elemento humano e material (localizar tarefa, delegar autoridade, estabelecer relacionamento), é a decomposição do plano para cada membro do grupo.

5.3 *Direção, comando, motivação:* pôr em ação, movimento, através de liderança, supervisão, aconselhamento, comunicação, instrução, disciplina, treinamento, encorajamento; estímulo, espírito de grupo e de equipe; indivíduos e grupos.

5.4 *Coordenar*: *c*ooperação das unidades administrativas umas com as outras; posições das unidades *funcionais.*

5.5 *Controlar*: conferir o que está sendo feito em relação ao que se deferia estar fazendo. Satisfatório? Padrões; *standards*; índices; relatórios; estatísticas; custos de operação; material; informação; inspeções regulares; segurança.

6. A distribuição dos componentes pelos diversos níveis.

7. O técnico e o administrador. Distinção.

8. Conclusão: administração como corpo de princípios. Objeto de ensino. Ciência.

9. Evolução.

10. Ênfase na estrutura e no indivíduo como instrumento dessa estrutura. Organização como dado lógico. Concepção lógica.

11. O indivíduo na organização lógica. Taylor e a teoria fisiológica do indivíduo. Movimentos e tempos.

12. A contribuição de Taylor (1856-1915) e Fayol. Fazem com que a administração se tornasse *científica*, fazendo-a assentar sobre os métodos, técnicas e princípios das ciências. Pesquisa, investigação, experimentação. Aplicação da ciência na coordenação dos esforços que se associam para alcançar um objetivo. Negar o fortuito, o aleatório, a simples opinião, o puro respeito à tradição. Busca-se um sistema lógico; ou que permita a relação de causa e efeito. *Taylor*: *a solução dos problemas tem de estar assentada na mesma base de dados cientificamente afirmados e analisados.* Dois grupos sempre: o que *planeja* e o que *executa*. Seleção e treinamento do pessoal de operação. Chefia numerosa e funcional. *Planejamento*. Fichas de instrução para o trabalhador. Sistema de gratificação. *Pesquisa*.

13. Princípios, em Taylor.

14. Fayol (1841-1925). Análise das atividades *administrativas*. Grupos: operações técnicas, comerciais, financeiras, segurança, contabilidade, administrativas (planejamento, organização, comando, coordenação, controle).

15. Luther Gulick, Lyndall Urwick, James Mooney. POSDCORB.

16. Evolução. Distinção de estruturas. Estrutura social. Estrutura formal. Pesquisa de Hawthorne (1927-1932). Dicotomia: estrutura-funcionamento. Consequências de Hawthorne: estudo da personalidade em face da organização. O indivíduo e os pequenos grupos.

17. As conquistas das ciências de comportamento. Repercussão nos conceitos: hierarquia, autoridade, delegação, comunicação, coordenação etc. Relações humanas.

18. A importância da liderança, supervisão.

19. A importância da administração de pessoal: recrutamento e seleção; testes, psicologia aplicada; personalidade e aptidão; orientação; etc.

20. Administração como profissão.

21. A pesquisa do comportamento organizacional. A dinâmica dos grupos. A sociometria.

22. Tendências. A automação e a cibernética. A empresa como organismo social. A dinâmica.

14. Introdução à Engenharia

1. Como explicar esta reunião? É esta sua oportunidade?[439]

2. *O aluno de Engenharia,* quando ingressa no campo:

a. Surpresas e frustrações. Ilustrações.

b. Decepção com a Escola.

c. Decepção consigo mesmo. *O problema de conhecer a si mesmo.* A inteligência (abstrata, especial, verbal). A aptidão**.** A personalidade (indecisão, imaturidade, segurança, insegurança, reservado, desejo de domínio, tolerância, colérico, sentimental etc.). Os interesses básicos.

3. O aluno no curso. Vida universitária. Sentimento de comunidade.

4. O aluno, em face das *disciplinas*: conhecimento puro, conhecimento aplicado (tecnologias), o tecnicismo. A amoralidade do tecnicismo: o bem e o mal.

5. Falta de *integração* no curso. Falta de conhecimento do homem. Falta de conhecimento das *Ciências Sociais*. Falta de humanidades.

6. O aluno, depois de *formado*. Quadros. Análise.

7. O engenheiro na convivência humana. O problema da *liderança*: o papel do engenheiro na comunidade moderna.

8. Técnicas de *lideranças*: liderança de conferências, técnicas de debate, psicologia aplicada, elementos culturais da liderança.

9. O engenheiro e a realidade nacional. Análise dos problemas, necessidade de *definição* e os riscos das distorções. Angústia dos tempos. As tensões da época: a greve, a invenção, a revolução, a guerrilha, a inversão de valores, a universalização da vida ativa, ceticismo jurídico, a audácia como arma de progresso social, elemento passional.

---

439 No caderno constam duas anotações que se referem a palestras realizadas em 27 e 28 de agosto de 1962 aos alunos do 1º ano da Escola de Engenharia. Apenas uma delas foi transcrita.

10. A técnica moderna alimentando materialmente as tensões.

11. Civilizar é *espiritualizar*, é valorizar o desenvolvimento da pessoa humana, é aceitar e praticar essa dignidade.

12. Extremismo psicológico proveio do abandono do espírito de moderação e ponderação.

13. A necessidade de *comunicação.*

14. Curso à noite.

15. A responsabilidade social da empresa

1. Apresentação do Roteiro

1. Apresentação do roteiro

2. A empresa da ordem econômica

2.a Os problemas éticos e a vida econômica. Repercussão na moral e nos valores humanos.

2.b. Esforço desempenhado do ocidente: investigação realista da vida econômica.

2.c. A empresa e esses problemas. Incompatibilidade?

2.d. A empresa no quadro tradicional da economia. Ponto de vista clássico. A produção de utilidades, o consumidor e o produtor. *Busca de lucro máximo.*

2.e. *Fatores de Produção.* Não há fator privilegiado ou superior. Fator originário. Fator derivado (capital).

2.f. Trabalho.

2.g. Capital. Instrumento técnico (aplicado à produção de outros bens). Rendas (serviços em natureza ou em valor). Capital jurídico. Direito de propriedade (o mais completo de todos).

2.h. Composição dos elementos da atividade econômica. Duas correntes: *Capitalismo* (individualismo, utilitarismo, liberalismo). Justiça comutativa (troca). Todos os sistemas são capitalistas (capitais técnicos).

2.i. Economia planificada. Estatismo, socialismo. Não há propriedade individual. Não há contrato. Há plano. Economia distributiva.

2.j. Síntese? Corporativismo e sindicalismo. Propriedade sindical.

2.l. A empresa capitalista. As comunidades de milhões de indivíduos e o atendimento. Os preços guiam. A concorrência.

2.m. O empresário realiza combinações novas.

2.n. Empresário: dinamismo, visão.

2.o. Concentração de capitais. Vertical (integração) e horizontal.

2.p. Cartéis e trustes.

2.q. Extracapitalismo: cooperativas e as organizações públicas. Papel de correção. O Estado e a descentralização.

3. *Cristianismo, marxismo, justiça social.*

3.a. Sistemas filosóficos antagônicos.

3.b. Liberdade e democracia. Liberdade e condições econômicas. Liberdade aproveitando apenas a minoria. Tipos de Democracia. Elemento apenas político. Democracia individualista.

3.c. Teses socialistas: planificação; mais valia; propriedade dos bens de produção; Rússia, China (misto), Cuba (cooperativismo); a Igreja; lucro.

3.d. Justiça inicial. A concentração dos capitais.

4. *A empresa como elemento de organização: seu caráter de entidade social*

4.a. Estrutura social.

4.b. Liderança.

5. *A origem econômica e a repressão ao abuso*

5.a. Constituição de 46 – Artigos 148c (?)

6. *Síntese*

16. A Empresa na Ordem Econômica

(A economia baseada na livre iniciativa)

I

Não se pode ignorar a importância, cada dia mais acentuada, dos problemas éticos da vida econômica, notadamente daquela que se assenta sobre os postulados da livre iniciativa. Em outras palavras, busca-se a mais nítida interpretação das possíveis repercussões dos fenômenos econômicos, ditados pela empresa capitalista, na moral e nos valores humanos. Fatos econômicos e valores morais serão acaso realidades estranhas uma à outra? Até onde o problema da liberdade e da justiça, da dignidade do indivíduo, do respeito pelos limites das minorias, do bem comum, e outros, relacionados com a vida dos homens na comunidade, têm de ser examinados em face de dados de natureza intrinsecamente econômicos?

A segunda metade do século XX assiste, sem dúvida, ao esforço desesperado do ocidente, buscando uma investigação mais cuidadosa e realista da vida econômica e de suas relações com os valores espirituais e morais. E de tal modo o esforço se insistia, que a muitos espíritos esclarecidos já pareça velha ideia defender-se o caráter amoral da economia.

Essas considerações prendem-se, de perto, é óbvio, ao tema desta palestra: a responsabilidade social da empresa, em uma economia baseada na livre iniciativa.

A empresa é um centro de poder e decisão. Centro vital de poder e decisão.

Perguntam-se então: que responsabilidades para com a sociedade devem, razoavelmente, caber aos homens de negócios? Até onde têm os homens de negócios preocupar-se com as consequências sociais de seu trabalho? Que providências ou medidas produtivas devem adotar-se, que efetivem ou aumentem a organização da empresa no sentido de solucionar problemas sociais? Problemas sociais são gerados pela presença da empresa? A economia capitalista é incompatível com os objetivos da filosofia espiritualista? Que benefícios tangíveis se poderiam colher se os homens de negócios se voltassem para as consequências socais de um trabalho?

II

Preliminarmente, uma palavra deve ser dita, que situe o conceito de *empresas* no quadro tradicional da economia. Isso definirá melhor o roteiro da exposição.

Produzir, como se sabe, é criar utilidades novas. Produzir um bem (Jean Guitton) é colocar os elementos constitutivos desse bem em condições tais que possam satisfazer a uma *necessidade humana*. No consumidor é que está a medida dessa necessidade. Um bem só é útil quando desejado. O consumidor é quem sente o desejo; o produtor se entrega a operações materiais para satisfazê-lo e o resultado de suas operações pode não ter utilidade se o bem produzido não é objeto de um desejo.

Lucro

Do ponto de vista do consumidor, há produção quando uma *utilidade* nova pode ser posta à sua disposição sob a forma de um bem novo (uma colheita de trigo) ou de uma qualidade nova (a cor de um tecido); bem ou qualidade capaz de satisfazer a um de seus desejos. O produtor procura produzir sempre utilidades, sob pena de não encontrar adquirentes para suas mercadorias.

Do ponto de vista do produtor, a produção existe quando ela lhe traz um *benefício*, apreciado ora em espécie, ora em dinheiro.

Para um selvagem que pesca os peixes para seu consumo pessoal, o benefício é a diferença entre a dificuldade que lhe custam e o prazer que lhe causam os peixes por ele pescados: interrompe-se o benefício quando sente tanta dificuldade quanto satisfação em pescar um peixe a mais.

Nas sociedades modernas, a fabricação técnica tem por fim, na maioria dos casos, a colheita ou a produção dos bens destinados a serem vendidos. O produtor compara as despesas, em moedas, ocasionadas pela produção de um bem, à quantidade de moedas que retirará da venda desse bem. Há produção para ele quando o preço da venda ultrapassar o custo de produção e o seu *interesse leva-o a procurar o modo de produzir que lhe proporcione o preço máximo.*

Só há produção quando existe um fim: um desejo humano a satisfazer (causa final).

Quais são os fatores dela?

O *trabalho* (causa eficiente), a *terra* ou, de maneira mais geral, a *natureza* (causa material) e o *capital* (causa final).

Não há nenhum fator *privilegiado* ou *superior*. Nenhum, por si só, assegura a produção. O trabalho sozinho não produz, igualmente a natureza sozinha, ou o capital sozinho.

Aparentemente o trabalho é o mais importante, o que anima os dois outros, o que, por essência, é o *maior agente*. Os outros dois são certamente indispensáveis, mas parecem mais passivos, inertes por si mesmos. O investimento, no entanto, é chamado *capital,* como se desempenhasse o papel de cabeça (*caput*), face a face com os outros dois. Todavia, enquanto os outros dois existiam no início de um processo de produção, o capital se forma no tempo. Diz-se que o trabalho e a natureza são *fatores originários* e, o capital, *fator derivado.*

III

O valor e quantidade de trabalho

É o trabalho que desempenha o papel ativo na produção dos bens. É o trabalho do marceneiro que dá à madeira a forma de móvel. O móvel só terá valor de troca quando compradores estiverem dispostos a adquiri-lo; e seu valor será determinado em conformidade com as leis de formação de preços.

Talvez fosse preferível que o valor de um bem dependesse da quantidade de trabalho que tivesse custado, mas nas sociedades individualistas atuais, o valor obedece a outras regras.

IV

O termo capital é ambíguo. Atrás dele escondem-se várias realidades.

Como instrumento técnico, ele é o conjunto dos produtos que o homem utiliza não para a satisfação *imediata* de suas necessidades, mas para produzir outros bens. São as forças naturais de que o homem se tornou senhor (quedas d'água equipadas); as ferramentas, máquinas-ferramentas que servem para o cultivo, a fabricação e o transporte; as instalações para a produção (construções de exploração agrícola, os moinhos, as serrarias, as fábricas, as usinas etc.); as matérias-primas já transformadas, produtos intermediários (ferros, fundição, aço, fios, tecidos, tábuas).

Os capitais que desempenham papel na produção são eles próprios produzidos (a enxada ou o arado). Eis porque, entre os três fatores de produção, contam-se dois originais, o trabalho do homem e a natureza, e um fator derivado dos outros dois, que é o *capital produtivo*. Ele compreende, em resumo, instrumentos, instalações e matérias primas.

O papel do capital tem aumentado, incessantemente, desde a origem da humanidade, e é hoje imenso. Sem capitais produtivos, os homens levariam vida miserável: teriam de contentar-se, falta do menor instrumento, em colher frutos, ovos, reunir ovelhas e alojar-se em cavernas. Assim, quando o romancista lança Robinson Crusoé numa ilha deserta, toma especial cuidado em muni-lo de machados, enxadas, terra, sementes, isto é, rico capital salvando-o do naufrágio.

Há, em nossos dias, numerosos indivíduos que não possuem nenhum ou quase nenhum capital produtivo: os proletários. Mas todos os capitais úteis são postos pelos proprietários à disposição dos operários durante seu trabalho, e o papel do empresário consiste justamente em reunir, na empresa, o trabalho, os elementos naturais e o capital cujo concurso é necessário para produzir.

O capital nada produz por si mesmo, nem mais que qualquer dos outros dois fatores de produção, mas permite obter o mesmo resultado com menor esforço; em outras palavras, aumenta a eficácia do trabalho do homem.

Os capitais são as coisas materiais pertencentes aos proprietários, que chamamos bens econômicos. As rendas são os serviços que essas coisas nos prestam (renda em natureza ou renda em valor, conforme se refira aos serviços ou à soma em dinheiro que permitem obter na troca). O capital é o lago armazenado entre massa d'água, e as rendas são os degraus que se utilizam para acionar as turbinas.

Podem considerar-se, não os próprios bens, mas os *direitos* que pertençam a estas pessoas sobre os bens. O mais completo de todos chama-se *direito de propriedade*, em virtude do qual uma coisa se submete *exclusivamente à ação e à vontade de uma pessoa*, que tem, por conseguinte, direito a todos os seus serviços futuros. O uso identificou o direito de propriedade com o objeto desse direito.

O capital pode, então, ser encarado sob a forma jurídica, sob a forma de *direitos* ou serviços: direitos de propriedade, ações, obrigações, créditos sobre o Estado. É o seu *capital jurídico*.

V

Até aqui, aludiu-se aos elementos da atividade econômica. O roteiro requer, agora, se mostre como se resumem ou se compõem em esses elementos.

Duas grandes correntes, das quais uma parece ser a negação da outra, têm de ocupar a nossa atenção. Uma resposta no *plural* e a outra no *singular*. Uma seria o sistema da *multiplicidade* e a outra o sistema da *unicidade*.

VI

O sistema da multiplicidade é o *capitalismo*, assentado no *individualismo, no utilitarismo e no liberalismo*.

Segundo o individualismo, só o indivíduo, isto é, o ser humano, que não pode ser dividido, terá a iniciativa e a responsabilidade.

Pelo utilitarismo, toda a produção será comandada pelo *bem-estar* do indivíduo, representado pelo máximo de utilidade trazida a cada um. O ideal do sistema é o de permitir a cada um que realiza o maior *lucro* possível, de levar ao mais alto ponto seus ganhos monetários. A felicidade social se faz com a soma dos proveitos individuais.

O sistema tem seus processos baseados em *liberdade*. Os sujeitos na multidão são inteiramente senhores de seu destino e agem com inteira liberdade.

Um quadro jurídico completa essa exaltação da *liberdade*, marcado pelo reconhecimento de duas formas jurídicas: a *propriedade* e o *contrato*. Cada indivíduo tem o *direito* de dispor totalmente dos bens: é a *propriedade individual*. E as relações dos indivíduos se estabelecem

através dos *contratos individuais*. O conjunto dos *encontros* onde se deparam sujeitos livres e onipotentes, forma o *mercado*. Um mercado lembra uma arena, onde se batem vontades autônomas: é luta ou jogo onde cada um se esforça para triunfar. Esse sistema realiza uma justiça *comutativa* (trocas) ou uma *economia de mercado*. Cada sujeito só pensa em si, e, entretanto, sendo cada um obrigado a regular-se pela força igual do outro. Resultam esses encontros (muito numerosos) uma limitação da onipotência de cada um e, por isto, uma ordem social universal.

VII

Já analisamos a noção de *capital técnico e capital jurídico*. Se quisermos definir o capitalismo pelo capital técnico, em nada progrediremos: todos os sistemas contemporâneos fazem uso de *capitais técnicos*.

É, pois, somente pela noção de *capital jurídico* que se pode definir corretamente o *capitalismo. O capitalismo é o sistema* que organiza a propriedade individual dos capitais técnicos e que, por isso, consagra o direito característico que têm os titulares dessa propriedade de receber rendas sem contrapartida de trabalho atual. Todos os sistemas contemporâneos são capitalismos técnicos. Mas o que opõe o sistema capitalista aos sistemas não capitalistas, é que o primeiro é capitalismo com capitalistas e os outros são capitalismo sem capitalistas. É a existência dos sujeitos privilegiados chamados capitalistas que constitui o sistema dito capitalista, e não o fato de utilizar capitais técnicos.

VIII

A economia planificada.

Preconiza a ideia inversa de *unidade* ou de *unicidade*.

(*Sujeito*). *Estatismo*. O único sujeito iniciador e responsável é aquele que resume ou representa todos os outros. Não é mais um ser de carne. É entidade coletiva ou pessoa moral. É o Estado, evidentemente representado por homens, mas estes não exprimirão seu ponto de vista pessoal: deverão falar em nome de todos.

(*Finalidade*). *Socialismo* (o *fim* é o serviço social). Ainda aqui é o total que leva a melhor sobre o parcial. Não é somando o *bem-estar de cada indivíduo que se realizará o bem-estar social. Não se pode pretender que a procura do proveito máximo por parte de cada indivíduo realize a ordem pública, mesmo indiretamente*. É preciso atingir *diretamente* o bem-estar social máximo, sem passar pelo ato intermediário do lucro, sem visar lucro. É o indivíduo que será servido, mas pela sociedade, e não por si só. O indivíduo não é mais o empresário. A ideia de lucro individual é substituída pela ideia de *produtividade social*. A *produtividade* é mais

importante que a *rentabilidade*. Tudo para o indivíduo, mas tudo obtido pela sociedade.

(*Processo*). *Comunismo, coletivismo*. O indivíduo não intervém no processo da troca. Recebe o que o Estado lhe dá. Executa as ordens que recebe. A autoridade do todo substitui a liberdade de todos.

Surge novo quadro jurídico.

a) Não há mais propriedade individual. Concebe-se uma *propriedade comum*. Se esta atinge a totalidade dos bens de *produção* e de *consumo*, falar-se-á de *comunismo*. Se diz respeito apenas ao conjunto dos bens capitais, de *produção*, dir-se-á que há *coletivismo*. Evidentemente, é necessário que os indivíduos façam uso desses bens, mas não são mais senhores de sua disposição.

b) Não há encontros individuais livres. Não há contratos, nem mercado. O equilíbrio econômico é obtido pelo *plano* que delineia o futuro, decidindo o que serão as trocas e a parte que tocará a cada um. À *economia de mercado* opõe-se a economia *planificada*. Em face da economia comutativa atuante agora a *economia distributiva*. Não são as trocas que, como em um jogo, decidem os resultados. É a autoridade suprema, plenamente consciente dos resultados a obter, em função de dados conhecidos, que, a maneira de um pai de família relativamente aos seus filhos, distribui a cada um a o que julgar conveniente.

IX

É possível um sistema sintético?

Alguns consideraram que o corporativismo ou o sindicalismo poderiam ser talvez considerados como representações dessa síntese, não sendo o *sujeito corporativo* ou o *sujeito sindical* nem puramente *individual*, nem confundido com o *Estado*, a *propriedade corporativa* ou a *propriedade sindical*.

X

O mundo surge agora como que dividido em duas grandes formas ideológicas: a *ocidental*, cujas preferências são marcadas pelas ideias de *pluralidade* e *liberdade* e adota os princípios do *sistema liberal;* e a *oriental*, que opta pelas ideias de *totalidade* e *autoridade* e se apoia nos princípios do sistema planificador. Mas as separações efetivas não se mostram assim tão *brutais* porque a realidade não se acomoda a tais significações.

O regime soviético não realiza economia integralmente *planificada*. A ideia de mercado não está totalmente ausente. A moeda não é suprimida.

As economias ocidentais não são mais economias integralmente liberais. As estruturas das

economias capitalistas, em face das guerras, perderam a pureza primitiva.

A liberdade por si só não foi o bastante para restabelecer os equilíbrios rompidos. A presença do *dirigismo*.

Economia dirigida: não é um sistema novo. É o tipo de uma economia da transigência.

Os liberais aceitam o dirigismo com pesar, rejubilando-se com a ideia de que ele se tornaria inútil uma vez concluída a convalescença do doente: é para eles como se fossem muletas que o homem curado quebra com alegria. Haverá retorno à liberdade.

XI

A economia contemporânea, tomando como referência o *capitalismo*, mostra *três* grandes setores de produção ou estilos: o pré-capitalista, o capitalista e o extracapitalista.

XII

Há que dizer uma palavra entre os dois últimos estilos.

A empresa capitalista é uma forma de organização de produção, *cujo fim não é o de satisfazer ou de melhor satisfazer às necessidades do maior número consumidores*, mas o de realizar o maior lucro monetário possível, que provém da diferença entre os preços de custo e os preços de venda dos bens ou dos serviços. O empresário é a pessoa (empresa individual) ou o agrupamento de pessoas (empresas societárias) que suporta os riscos de negócio. O empresário é proprietário dos *bens de produção* e cuida diretamente, ou através de seus representantes, dos poderes de gestão.

Nas sociedades individualistas como a nossa em que cada um é, em princípio, livre para produzir o que quer e como quer, o empresário é o agente essencial do mecanismo econômico: a) do ponto de vista da produção dos bens, é ele que põe em ação o trabalho, os fatores naturais e o capital; b) do ponto de vista da repartição dos bens, é ele quem distribui as rendas, sob forma de salários, juros, rendas e que guarda o lucro. A função econômica dos empresários consiste em adaptar a produção dos bens e serviços às necessidades dos consumidores. É o problema fundamental de toda organização social. Milhões de indivíduos têm necessidade todo dia de nutrição, vestimentas, alojamentos etc. Suas necessidades tão variadas são satisfeitas, nas sociedades individualistas, por milhares de produtores que agem livremente sob sua responsabilidade individual, cada um se inspirando apenas em seu interesse pessoal. Não há autoridade central que imponha regulamentação do conjunto e fixe a quantidade de cada produto e cada serviço a fornecer em cada ano; os empresários trabalham em plena independência, cada um organizando, aumentando, reduzindo sua produção sem se preocupar com as demais.

É anarquia, segundo os socialistas coletivistas. Para os economistas liberais, é regime de harmonia, porque uma força natural regula automaticamente todo o mecanismo; de sorte que os indivíduos, sem sofrerem sujeição, guiados unicamente pela preocupação de interesses particulares, conseguem, sob o império da *concorrência livre*, satisfazer as necessidades de todos, de maneira muito melhor do que o faria uma autoridade central.

XIII

Os preços guiam os empresários. O regulador natural são os preços das mercadorias e dos serviços, preço de compra dos elementos que formam o custo de produção e preço de venda dos produtos aos consumidores, preços que são determinados em conformidade com o funcionamento dos mercados.

O papel do empresário, que tem a iniciativa da produção, é o de garantir consigo os capitais e o trabalho para os ramos mais remuneradores em cada época.

O empresário é o agente que realiza combinações novas. É o indivíduo inovador por excelência, que lança a economia no caminho do progresso. É através deste que se constitui a economia dinâmica. Há cinco tipos de combinações novas: a) a fabricação de *bens* novos (inovação); b) a introdução de *métodos novos*, isto é, o fato de fabricar de uma *outra maneira* produtos velhos (renovação); c) a descoberta de novos mercados; d) descoberta ou conquista de novas fontes de matéria prima; e) realização de nova organização da produção.

Não é empresário quem quer, nem quando quer. Não se pode ser empresário todos os dias da vida. A função é *rara e difícil. O empresário perfeito é homem de gênio.*

O empresário é o homem que trabalha com o tempo. É homem das combinações oportunas. O que sabe utilizar o tempo econômico: esperar quando é preferível nada fazer, decidir imediatamente na hipótese certa. Enquanto o assalariado é o *sujeito ativo*, o que vive o dia a dia, o empresário é o protótipo do *sujeito dinâmico*, o que, por suas previsões, têm a noção justa do tempo.

XIV

As empresas tendem a *especializar-se* e a *crescer*. É o fenômeno das concentrações da dimensão da unidade capitalista.

A concentração é *vertical* quando *um produto* percorre, na mesma empresa, as várias etapas na progressão que o eleva desde o estado de matéria-prima até a altura de mercadoria acabada. Itinerário do ferro extraído das minas da empresa ao ferro fundido – aço – trilhos. É a *integração.*

Há concentração horizontal quando um produto, chegando a certo grau de acabamento, é utilizado pela mesma empresa de maneira a satisfazer membros diferentes. São barras de aço que se tornam, umas, trilhos; outras, vigotas; outras, molas; e que vão em diversas direções, num mesmo plano, para consumidores diferentes. Exemplo das grandes lojas que põem à disposição dos compradores os artigos mais variados (concentração comercial em sentido horizontal).

XV

Cartel é um acordo livremente concluído entre várias empresas do mesmo ramo de produção, que se propõem exercer um monopólio no mercado, conservando cada uma sua individualidade, parte da sua independência econômica. Caráter universal dos cartéis: *tendência do monopólio.*

Um cartel não é uma empresa, tem caráter de monopólio, não é fusão de várias empresas em uma só.

XVI

Truste: *combinação financeira* agrupando sob direção única várias empresas que perdem completamente sua independência. Particularmente notável: enorme desproporção entre o *capital social do truste* e o *valor real das empresas fundidas.*

XVII

As sociedades anônimas agrupadas em *truste* carregam a individualidade jurídica e, pelo menos aparentemente, a independência econômica; mas é pura aparência. Na realidade, a maioria das ações de cada uma dessas sociedades é detida por uma sociedade (*holding company*) que, nas assembleias dos acionistas, dispõe da maioria dos votos.

XVIII

No setor extracapitalista estudam-se dois grandes tipos de unidades de produção. São modelos que recorrem a princípios que não têm mais espírito capitalista, isto é, não são mais animados pelo motor do lucro. Situam-se à margem do capitalismo (paracapitalista: cooperativo). Há, ainda, o setor pós-capitalista.

O setor cooperativo é extremamente diversificado. Há cooperativas em todos os domínios: produção, consumo, crédito etc. Em todos, o mesmo ideal: realizar, pela união e solidariedade, obra em comum (*comuni operari*), prestando-se serviço mutuamente e repartindo entre si as vantagens da tarefa comum. Espírito anticapitalista, no sentido de que o lucro monetário individual lhe parece nefasto: o serviço deve substituir o lucro. A substituição

deve realizar-se com *liberdade,* educando os cooperadores espontaneamente a uma disciplina consentida.

O papel de correção que o cooperativismo desempenha em relação à economia *capitalista* (à base do lucro), pode também preenchê-lo com relação à economia socialista (à base de serviço).

XIX

Explorações públicas. Que papel econômico deve desempenhar o Estado?

O Estado e a descentralização. Autarquias. Sociedade de economia mista. As concessionárias. Execução direta

As explorações públicas propõem-se a atingir ora um fim *fiscal*, ora um fim *social.* Umas são principalmente para o Estado o meio de aumentar seus recursos, como procuram fazer as empresas privadas; nas outras, não é a preocupação de conseguir lucro que predomina, mas o desejo de fornecer ao público serviços a preço de custo, sem lucros.

Segunda parte

Cristianismo e Marxismo – Justiça Social

I

A exploração do tema conduz, necessariamente, ao exame dos temas fundamentais do *cristianismo* e do *marxismo*. Ambos compuseram a sua *filosofia*. O próprio marxismo converteu-se em um *sistema filosófico*, o chamado *socialismo científico,* fundado em Marx e Engels.

Os sistemas filosóficos são *antagônicos*, mas há um dado que os identifica: buscam ambos a eliminar a *injustiça social*.

O cristianismo, fundado na existência de Deus, *como criador do Universo*, é *espiritualista, idealista*.

O comunismo, entendendo que tudo resulta da evolução da *matéria* e da *natureza*, nega Deus, é *ateísta, materialista*. É a filosofia da evolução histórica, de Marx e Engels, completada por Lenin e Stalin.

À infalibilidade do Papa e aos dogmas da fé, o marxismo-leninismo opõe a infalibilidade do método da *dialética*, meio de investigação, para o conhecimento do passado, do presente e do futuro.

O cristianismo se propõe destruir a estrutura pagã. Oferece a perspectiva da vida extraterrena, *post mortem*, na cidade de Deus. O marxismo também se propõe renovar os dados da

sociedade, repudiando doutrinas fundadas na desigualdade dos homens. Quer eliminar as classes sociais.

Os materialistas pretendem que a matéria é a única *realidade objetiva*. O método dialético de investigação considera que os fenômenos se entrelaçam de tal modo que um deriva do outro e contém o seguinte, como a força maior contém a menor.

Torna-se condicionante a luta entre o velho, que não se extinguiu, e o novo, que surge. As contradições internas sintetizam-se na *unidade dos contrários*.

II

Liberdade e democracia

A filosofia materialista não consegue colocar em termos claros o problema da liberdade.

A filosofia espiritualista, pelo *livre arbítrio*, reconhece aos homens opções próprias.

Acrescente-se, no entanto, que o exercício da liberdade requer a determinadas condições, inclusive econômicas. Não age livremente quem, sendo teoricamente livre, está submetido a certas necessidades vitais prementes, a certas sujeições econômicas.

A liberdade, como a vê o liberalismo, só a minoria aproveita.

Para a maioria, o problema é, ainda, de libertação, como antecedente da liberdade, o que quer dizer que a liberdade, neste caso, não é valor conquistado, mas a conquistar. A ascensão econômica e social das classes desfavorecidas aumentará o grau de sua liberdade efetiva.

Democracia, desacompanhada de um qualificativo, já não é um regime. Termo impreciso. Todos os regimes políticos se dizem democráticos.

Entende-se, no mundo ocidental, que o exercício *democrático* está assegurado, em princípio, quando se institui a eleição dos governantes pelo povo, notadamente através do sufrágio universal. A característica essencial estaria em que *a fonte da autoridade política deve estar e permanecer no povo*, jamais em quem governa.

No tipo *individualista*, a democracia é o processo pelo qual o Estado e qualquer sistema econômico existente sejam organizados, obrigados e compelidos a servir à *liberdade* pelos indivíduos dentro de sua sociedade.

Para os soviéticos, a democracia ocidental é hipócrita, apenas de fachada. A liberdade de escolha em que se assenta é simplesmente formal, porque a realidade, na área burguesa, é a exploração do homem pelo homem, fundada na propriedade privada e na concorrência aparentemente livre. Verbalismo, fraseologia. A *verdadeira liberdade* só existe após a supressão das explorações do homem. A verdadeira liberdade é filha da segurança.

Procede a crítica à economia ocidental. No caso da sociedade brasileira, vê-se como é precária a economia, como forma de expressão: analfabetismo, condições econômicas, precariedade do voto, despreparo intelectual, falta de autenticidade.

A limitação da *democracia*, na chamada democracia popular, está ligada à de *liberdade* e essa se condiciona pela *necessidade*.

Segundo o materialismo, o homem, como ser inteligente, descobre as *leis da natureza* e as formas de sua ação. Conhecendo-a, a natureza deixa de ser, para ele, um mistério. Começa a submetê-la, transformando-se em dono da natureza. Utiliza-se desta livremente, para a realização de seus fins. A necessidade converte-se em seu contrário, a *liberdade*. Concebe-se a liberdade como uma *caminhada*, da qual se tem consciência. A necessidade continua a ser o fundamento da atividade do homem.

III

Teses socialistas

Planificação. A produção em regime capitalista não se organiza segundo as necessidades sociais. Preocupa-se com o consumidor que tem *poder de compra*. Sua filosofia é o lucro. A propaganda incentiva ou cria o mercado, despertando desejos que, se não correspondem a necessidades, convém ao produtor. *O crediário complementa o sistema*.

A produção no regime socialista é organizada no sentido das *necessidades sociais*. É planificada. O plano foi sempre considerado pelos teóricos do marxismo-leninismo como a característica essencial do regime socialista.

Mais valia. Karl Marx formula a teoria das *mais valia* a propósito da justiça da remuneração do trabalhador.

O trabalho é comprado por dinheiro como qualquer mercadoria. O que é comprado é a *força do trabalho do operário*. O operário vende a força do seu trabalho para viver, para assegurar-se os meios de subsistência necessários. *Não apura qual a contribuição que o seu trabalho põe no produto, pertencente, todo, ao capitalista.* Consente em receber o mínimo que baste para manter-se fisicamente. O capitalista lhe paga o *custo da existência*. Esse custo é inferior ao valor que, na coisa produzida, representa o seu trabalho. Mais valia é a parte do trabalho não paga, isto é, a diferença entre o *valor real do trabalho* e o *custo da existência*, atribuído ao trabalhador. Quando o capitalista faz inversão em máquinas etc., está investido o que conservou em seu poder, isto é, valores próprios do trabalho.

A participação do empregado nos lucros da empresa funda-se no reconhecimento de que o salário fixo não remunera adequadamente o trabalho.

Propriedades do bem na produção. O marxismo propõe a supressão da produção privada, dos instrumentos de produção, porque, através deles, foi que uma classe pôde tornar-se dominante, criando condições para explorar o proletariado, devido à apropriação da diferença entre o valor do trabalho e do custo da existência e da reprodução do trabalhador.

Transferindo-se esses bens para o Estado, destruir-se-ia o *capitalismo privado*. A propriedade privada substituir-se-ia pela propriedade pública.

A Encíclica *Rerum Novarum* insiste em que a propriedade constitui direito natural do homem, mas já não importa ao tema a importância particular com que o versou a *Rerum Novarum*. Admitiu que o Estado pode, legitimamente, ter a propriedade dos bens industriais.

A propriedade mesma condicionada ao bem-estar social; a propriedade pública; a supressão da propriedade na Rússia; na China, empresas mistas ligadas às propriedades privadas e propriedades públicas. Em Cuba, *cooperativas* constituem a espinha dorsal do sistema de apropriação *dos interesses* produção. A Igreja insiste na propriedade como direito natural, mas os padres mesmos vão dando prevalência ao interesse social.

As experiências da Rússia, China, Cuba, Suécia sugerem, de preferência à simples estatização dos instrumentos da produção, a formação de cooperativas ou associações de produtores, ou formas conjugadas de propriedade pública, privada ou cooperativa. Isso evitaria que o operário perdesse a mais valia, agora em proveito do Estado.

Lucro

Abolido na Rússia. Na China: 5% de dividendo aos capitais privados, integrados nas empresas mistas. Condenam os excessos de lucro, sobretudo quando provenha da redução dos salários, isto é, da apropriação injusta da parte do trabalho que o capitalista recebe da remuneração (mais valia). O capitalismo fez do lucro sua filosofia (avidez). Abuso. O espírito de lucro extraordinário não opera, em caráter extrafiscal, como instrumento retificador das repartições das rendas ou de injustiças sociais. Procura, apenas, consumo para o rico.

IV

Justiça social

A questão da justiça salarial: o mais grave dos problemas da atualidade. As desigualdades sociais humilham. As elites já não têm qualquer mensagem válida para os tempos modernos. Politização das massas. Interesse e participação. Inquietação, em busca de soluções.

A injustiça social resulta da má organização da vida coletiva. A estrutura está disposta no sentido de beneficiar um grupo social em detrimento do outro.

O Capitalismo, sendo na verdade no sistema econômico, oposto ao coletivismo, inteligentemente aliou-se ao cristianismo, procurando nele uma ética e uma mensagem.

É possível, em terreno pragmático, destacar as soluções que, neste ou naquele sistema, contribuam para o feliz encaminhamento do problema da justiça social? A terceira posição, à margem do capitalismo e do marxismo.

Jacques Maritain já disse que, se o comunismo fosse apenas um sistema econômico, não fosse também um sistema filosófico, o cristianismo não teria motivos para acusá-lo. O dissídio é com o capitalismo, com o individualismo, como liberalismo econômico, não com o comunismo.

O capitalismo é a concentração, cada vez maior, dos capitais, o que quer dizer a aceitação das diferenças de classes, dos desníveis de fartura. O capitalismo preza por essência ao pleno desenvolvimento das forças econômicas, das forças produtivas, mas o *progresso*, que suscitou, jamais se preocupou com a valorização do trabalho e a ascensão social do trabalhador.

Essa preocupação tanto é do marxismo como do cristianismo.

___x____

3. A doutrina social da igreja

1. O campo econômico é resultante da iniciativa privada dos cidadãos. Contudo, é também necessária a presença operante dos poderes públicos com o fim de promover devidamente o incremento da produção, em função do progresso social e em benefício de todos os cidadãos. Essa ação do Estado está assentada sobre o *princípio de suplementação*. O fim natural da sociedade e de sua ação é coadjuvar os seus membros e não os destruir, nem os absorver.

2. O recente desenvolvimento dos conhecimentos científicos e o aumento das técnicas de produção fazem com que, muito mais do que antes, tenham os governantes a possibilidade de redefinir o desequilíbrio entre os diversos setores de produção e econômicos. E ainda de reprimir por certas medidas as perturbações que costumam provir das oscilações econômicas, e, por fim, empregar meios capazes para impedir que enormes multidões de homens se encontrem sem trabalho.

4. A empresa como elemento de organização:

Seu caráter de entidade social.

4.1. A empresa como dado meramente técnico.

4.2. A estrutura social da empresa. Administração humanizada. O conhecimento do indivíduo e dos grupos sociais. Psicologia das relações humanas. O empresário e o empregado.

4.3. O empresário e a liderança

4.4. O empresário e a comunidade

5. *A ordem econômica e social na Constituição De 1946*

A repressão do abuso econômico.

6. *A liderança do empresário: meios práticos de exercê-la, tendo em vista os deveres sociais da empresa.*

Síntese

1. A empresa tem nítidas e indeclináveis responsabilidades sociais, para com os grupos sociais, a comunidade, o Estado, a nação.

2. O empresário – que encarna dinamismo, imaginação, arrojo, criação – tem em suas mãos instrumentos de liderança de fecundidade extraordinária.

3. Para que bem exerça essa liderança, o homem de empresa, antes de mais nada, precisa fugir à posição de defesa ou expectativa, em que parece mergulhado. Deve passar à ofensiva, à pregação das verdades que elegeu. Deve manter-se portador convicto de uma mensagem nova, no mundo novo que vai surgindo.

4. A iniciativa privada deve ser estimulada. Ela é e continuará sendo fonte criadora de riqueza ou progresso econômico, alicerçada na liberdade do indivíduo. Tem, no entanto, de fazer-se acompanhar de progresso social que visa ao bem comum de todos, segundo as regras da justiça e humanidade.

5. O direito de propriedade privada é inerente à própria natureza humana e deve ser preservado, com as limitações do bem comum. É legítima também, a propriedade pública, mesmo de bens de produção, especialmente se, deixadas nas mãos de particulares, podem acometer sério prejuízo ao bem público.

6. A empresa é obra comum. É uma comunidade humana. Seu objetivo não é apenas o lucro. E jamais poderá ser o do lucro exagerado. Onde há lucro exagerado há, muito provavelmente, espoliação, há desrespeito, há acinte.

7. O trabalho não é mercadoria. É direito e dever de cada um. É expressão da pessoa humana. Há, no trabalho, dignidade que precisa ser reconhecida e proclamada.

8. O salário há de traduzir a verdadeira contribuição do trabalho para a produção, tendo-se em vista as condições econômicas da empresa e as exigências do bem comum.

9. O capital é indispensável no processo de produção. Há de se lhe reconhecer a significação que tem. Os capitais não se devem, no entanto, acumular senão com justa proporção junto aos ricos e distribuir-se com certa amplitude entre os que dão sua mão-de-obra.

10. Os operários não são estranhos na empresa. Deves-se-lhes reconhecer o direito de participação na gestão e nos lucros, segundo o seu merecimento.

11. A empresa é peça de um mecanismo mais complexo, a comunidade, onde vários públicos se identificam. Uma peça não pode ignorar a outra. Ao contrário, tem de ligar-se por processos nítidos de comunicação. O interesse nessa comunicação será o de *integração* com os anseios, os problemas e os objetivos da comunidade. Relações públicas devem ser instrumento honestamente utilizado para essa integração, jamais para o engodo. O objetivo é o de efetiva prestação de serviços em face da miséria, da ignorância, das doenças.

12. A empresa, se quer cumprir os deveres sociais que tem, jamais descansará de oferecer aos indivíduos bens ou serviços que, de fato, correspondem às suas necessidades, não apenas aquelas que suscitar, pela propaganda, e lhe assegure lucros excessivos. A empresa não se isenta do dever da solidariedade.

13. Os capitais devem ser socializados, em face dos efeitos danosos de sua concentração exagerada.

14. A empresa pode e deve realizar obras de profundo alcance social, propiciando aos seus empregados meios de aperfeiçoamento, treinamento e educação.

15. A empresa é uma entidade social. É organismo vivo. Alimentam isso a os relacionamentos de seres humanos, com suas aspirações, seus anseios e suas alegrias. O empresário não pode estar alheio à sua estrutura social. Deve compreendê-la e senti-la, para ser justo. Tem de estar atento à renovação dos conceitos básicos de autoridade e poder. De outro modo, não será o líder.

16. O abuso do poder econômico há de combater-se para que a liberdade e a democracia deixem de ser conceitos vazios.

17. Somente a livre empresa, em que a dignidade da pessoa humana se preserve, pode, no mundo ocidental, assegurar o progresso social e, simultaneamente, a sobrevivência dos valores espirituais.

18. O processo econômico não constitui realidade alheia às leis morais.

17. Recrutamento e seleção

Seminário promovido pela D.A.G. [?] em colaboração com a Faculdade de Ciências Econômicas. Belo Horizonte: 17/julho/1961.

___x___

I. *Objetivos do Seminário.* Apresentação do assunto. O número de participantes não se concilia com os objetivos anunciados. Tem de haver alguma acomodação. Orientação a ser adotada: os principais temas serão *suscitados* para a *motivação* geral. Cada participante identificará, nos debates, os aspectos que mais se ajustem ou mais interessem à sua experiência. Da necessidade de *participação*. Da necessidade de *objetividade*. Fugir à mera repetição.

II. Louvor ao D.A.G. [?] e à Faculdade de Ciências Econômicas. O encontro do administrador com a Universidade. Alcance do encontro.

III. O Seminário deveria ter início pelo tema do *segundo* dia. Encadeamento lógico, necessário.

IV. *Standards e especificações para seleção.* Primeiro passo em um programa de recrutamento e seleção: *informações* e *especificações* que cubram os tipos de serviços e atividades para os quais vão ser recrutados os empregados.

V. As vantagens que podem decorrer do conhecimento do *conteúdo básico* de cada serviço ou posto. Da necessidade da *análise do trabalho* em toda empresa. O serviço (cargo, posto, atividades, emprego) *tem seus requisitos*: é preciso ter essa informação. Far-se-á o *confronto* desses requisitos com as *qualificações* de quem se candidata para ocupar o posto. O conhecimento do *conteúdo* vai fornecer a base para: *recrutamento e seleção, transferência, promoção, avaliação* (fatores).

VI. *O indivíduo é uma realidade*. O serviço a ser executado é *outra*. Ambos têm de ser conhecidos. Suponha-se um caso em que as tarefas vão exigir *destreza* manual, *coordenação* de movimento, *imaginação*, *fluência verbal* etc.

VII. Como obter os fatos e informações em termos de *operações específicas e responsabilidades*, relacionando-as com as qualificações necessárias e requisitos necessários para preencher o posto? Não nos pertence o assunto. Podemos, no entanto, adiantar que a *análise do trabalho* vai fornecer:

a. O que o empregado faz (dados físicos e mentais).

a. Como ele o faz (uso de máquinas, equipamentos, processos etc.).

b. Porque o faz (objetivo do trabalho e o inter-relacionamento das tarefas).

c. Fatores envolvidos na realização das tarefas, o grau de dificuldade das tarefas, os *skills*, conhecimentos, habilidades, características exigidas do empregado. Esses requisitos do trabalhador usualmente abrangem tais fatores como: o grau de responsabilidade, o conhecimento do serviço (*job knowledge*), *mental application*, destreza, *accuracy* (precisão), experiência, treino, condições físicas e outras características do trabalhador para desempenho satisfatório do trabalho. Com esses requisitos podem diferenciar os trabalhos (serviços) e os graus de dificuldade.

d. Para os propósitos de *standards* de emprego, o produto final de uma análise do trabalho é indicar o tipo de requisito do empregado e especificações necessárias para o serviço. Essas especificações transformam-se nos standards com os quais o departamento pessoal procura recrutar e empregar indivíduos para trabalhos específicos.

VIII. *A contribuição da técnica do incidente crítico (data covering significantly effective or ineffective performance on the job). Incidents of particularly outstanding performance help to identify the promotable people, until the incidents of highly unsatisfactory behavior frequently identify the problem employee. The initial requirements of the job are then determined by grouping together similar behaviors from the representative and random collective of the incidents that have been collected. These critical behaviors are classified into main categories and subareas and, when defined, constitute the critical requirements of the work (John F. Mee).*

IX. *A necessidade de efetivos processos de emprego (recrutamento e seleção)*. Atividade contínua a de selecionar e desenvolver pessoas eficientes e efetivas. *Turnover* e substituição. A empresa não é estática. O *custo*. Mais caro é não promover o recadastramento e a seleção. Não se trata apenas de recrutar, mas ainda de *selecionar*, *entrevistar*, *lotar*, *colocar*, *treinar* e *supervisionar* o novo empregado.

X. *Consequências de processos ineficientes de recrutamento e seleção*: ineficiência, baixa produção, falta de espírito de equipe. Se faltam ao empregado os *necessários interesses de trabalho, aptidões, e capacidade de aprender*, provavelmente, eles não se transformarão em operários *skilled* e competentes. Se são mal ajustados e economicamente *insatisfeitos*, serão problemas permanentes. Se eles são *lazy*, *indolent*, pode tornar-se difícil ou impossível motivá-los para que façam sua parte no grupo de trabalho. Hábitos de trabalho não satisfatórios nas pessoas são usualmente o resultado de hábitos enraizados e traços de caráter. Torna-se muito difícil mudá-los, na situação média de trabalho. *Finalmente*, deficiências

de personalidade e temperamento de alguns jovens indivíduos podem tornar-se centros de insatisfação, com reflexos em toda a organização.

XI. *Objetivos de um programa de recrutamento e seleção*

a. Determinar as qualificações e as significações dos serviços, em termos dos quais novos empregados devam ser selecionados.

b. Assegurar adequado suprimento de candidatos do qual é possível selecionar aqueles que estejam qualificados em termos de especificação *of the job*.

c. *To supply applicants with adequate information about employment openings, opportunities and more conditions so that the individual can be fully informed in seeking a job*.

d. To contribute to the development and maintenance of an organization that is stable, satisfied, adaptive and productive.

XII. *Funções básicas no programa de emprego*

a. Descrição e especificação para a conjugação de dois lados: *os indivíduos que precisam do serviço com os serviços que precisam dos indivíduos.*

b. Prever e programar as necessidades do serviço.

c. Assentar boa base de recrutamento.

d. Desenvolver boas técnicas (objetivos) de seleção: *screening*, testes, investigação, entrevistas, acompanhamento durante o período probatório.

e. Desenvolver bons métodos de *induction and placement* de modo a se atribuir ao indivíduo tarefas para os quais ele esteja qualificado.

XIII. *Recrutamento*

a. Recrutamento positivo: atrai candidatos potencialmente qualificados para os serviços na organização. Boca do funil no processo de seleção.

b. Fontes. Procurar constantemente os pontos mais produtivos de candidatos qualificados. Atingir os candidatos e encorajá-los para que se inscrevam.

c. Fontes. A própria organização (transparências, promoções). Externas. O problema na moral para o serviço público.

XIV. *Fatores básicos na seleção*

- Informational

a. Interesses. Em qualquer extensão os interesses básicos do indivíduo são consistentes com os inerentes ao trabalho? As pessoas tendem a fazer melhor as coisas que gostam mais de fazer. Alcança-se melhor moral elevado, ajustamento ao trabalho, satisfação no trabalho etc. É possível medir os interesses de trabalho do indivíduo, comparando-os com os exigidos pelo próprio trabalho. O desejável é fazer coincidir ambos os interesses.

b. Habilidades materiais: habilidades para aprender, aptidões, capacidade para desenvolvimento. A diversos tipos de ocupações correspondem diferentes requisitos em termos de tipos de habilidades necessárias. Pesquisa para a análise fatorial de inteligência geral e habilidade para aprender. Componentes. Thurstone: inteligência geral é feita de habilidades mentais primárias (*Factorial studies of intelligence*). Não se sabe exatamente quantas habilidades separadas há. Thurstone isolou e mediu pelo menos 9 dessas habilidades (numérica, raciocínio, memória, fluência verbal, *verbal meanings*, motora, *perceptual speed*, relações espaciais). Diferentes combinações dessas habilidades são necessárias nas diferentes ocupações. Exemplo: nas ocupações mecânicas, fatores de relações espaciais, movimentos mecânicos. Em outras: percepção, significados das palavras, fluência verbal, raciocínio. Para a maioria das ocupações, um nível mínimo de habilidade mental é necessário.

c. *Knowledge, skills, judgement*. Diferentes tipos de trabalho requerem diferentes espécies e graus de conhecimento.

Motivacional (objetivos)

a. Segurança econômica.

b. Reconhecimento.

c. Posição, prestígio, poder.

d. Código de ética pessoal (consciência).

e. Capacidade de liderança.

Emotional

Adjustment and maturity. Crescimento emocional, além do físico e do intelectual. Egoísta? Indisciplinado? *Day dreamer*? *Lazy?*

Attitudinal factors

a. Atitudes pessoais do indivíduo (em relação a supervisão e autoridade, propriedade, produtividade, obrigações para com a família, companheirismo, comunidade, espírito de grupo).

b. Atitudes sociais do indivíduo: valores sentimentos e crenças (*social attitudes*).

c. Atitudes e frustações. A atitude é normal? Fruto de frustração? Aceita sugestões?

Fatores de comportamento

Hábito de trabalho. Que tipos desenvolveu no passado? Registro de instabilidade; registro de perseverança; registro de lealdade.

Fatores físicos

___x___

Organização

Recrutamento centralizado

Passos

1. Fichas de inscrição.

2. Cadastro dos candidatos (informações, vida pregressa).

3. Vida pessoal.

4. *Testes:* interesses vocacionais; *mental ability and aptitudes*; *proficiency, skills, performance*, personalidade e temperamento; atitudes.

4.1 Testes têm que ser validados. Haverá relação entre os *scores* ou índices obtidos nos testes e seu sucesso ou fracasso no serviço?

4.2 Testes não medem todos os fatores (motivações, perseverança, maturidade: não medem).

4.3 Testes *sozinhos* não fazem tudo.

5. Entrevistas

5.1 Ponto de decisão no processo de seleção.

5.2 Base: o entrevistador tem de conhecer as especificações do trabalho.

5.3 Combinação: fichas testes, registros, cadastros etc.

5.4 A entrevista planejada: s/ importância reconhecida.

5.5 *Board interview*

6. Orientação e *follow-up*

6.1 Orientação ao novo empregado. Que espera dele a firma?

6.2 Pressuposto: supervisão.

6.3 Objetivos (John F. Mee).

6.4 *Follow-up.*

7. *Período probatório*

Testes – interesses*;* aptidão*;* proficiência*;* personalidade

7.1 O melhor teste seria a experiência no trabalho.

7.2 *Usos dos testes*: seleção, colocação (*placement*), triagem de empregados para tarefas especiais, remoção, promoção.

7.3 Não se trata de discutir a técnica dos testes.

7.4 Cuidados. Validade, fidedignidade. Correlações.

7.5 Perfis psicológicos. Psicogramas.

7.6 *Aptidões e Trabalho* (John F. Mee).

7.7 *Tipos de testes (John F. Mee).*

Testes de aptidão

Inteligência

8.1 Medem a vivacidade do indivíduo para compreender e responder corretamente a vários tipos de símbolos (verbal, matemático, especial).

Aptidão mecânica

8.2 Destreza motora. Algumas operações põem ênfase na velocidade, algumas na precisão, alguns em coordenação, combinação etc.

8.3 *Testes de aptidão* (para escritório).

Rápida percepção de semelhanças entre símbolos numéricos e verbais. Compa-

rar *números*. Comparar *nomes*. Conferir exatidão de cópias, fichário alfabético, localização de erros aritméticos etc. Raciocínio sistemático, compreensão da leitura, sinônimos, gramática.

Treino e aptidões especiais

8.4 *Relações Espaciais.*

Testes de proficiência.

9. Medem conhecimento, proficiência no trabalho em que o empregado teve experiência pregressa. Datilografia, tipografia, eletricista, ...

Vocational interests.

10. A importância dos interesses. Orientação profissional?

Personalidade

11. Relação entre traços de personalidade e o sucesso ou fracasso no comércio e na indústria. Alguma medida desses traços deve ser incluída em um bom programa de pessoal, para seleção, colocação, treinamento, promoção, transferência, aconselhamento etc.

12. Traços de personalidade normalmente aceitos: introversão, extroversão, sociabilidade, agressividade, neuroticismo, submissão, autossuficiência etc.

13. É segura a correlação? Não. Mas…

14. Casos em que se exige certa dose de agressividade.

15. Identificar traços conhecidos da personalidade que se ajustam ao necessário bom êxito no trabalho. O objetivo não é a medida da personalidade em geral, mas somente daqueles traços específicos, fatores, características, que distinguem o empregado bem-sucedido do empregado malsucedido.

16. Emprego das *baterias;* combinação de vários testes, cada um medindo um fator ou característica diferente da personalidade. Primeiro conhecer os fatores e traços que diferenciam os bons empregados dos maus empregados. Necessidades específicas da organização.

The Personal Measurement Factored. Aptitude Series (J. E. King): compreensão; raciocínio; sistemas; percepção; fluência; memória; relações espaciais; coordenação.

The Personal Measurement Factored

Aptitude series (J. E. King)

- Compreensão
- Raciocínio
- Sistemas
- Percepção
- Fluência
- Memória
- Relações espaciais
- Coordenação

18. Tendências da Teoria da Organização

Palestra no Serviço Social (Escola) [440]

30-04-62

Apresentação do Roteiro

I. Teoria Clássica

a. Universalidade do fenômeno.

b. Administração Científica. Taylor e a Lei da Atração.

c. O indivíduo na Administração Científica (teoria neurofisiológica).

d. Fordismo.

e. Fayol. 14 Princípios. Fatores de cada caso. Estrutura versus funcionamento.

f. J. Mooney: quadro lógico (princípio, processo, efeito). Formalização estrutural. Coordenação, autoridade, líder, liderança.

g. Urwick: a dedução lógica.

h. Gulick: problema técnico (1936). Racionalidade estruturada.

II. Comportamento organizacional

---

440 N.E.: foram agrupadas duas anotações neste item. A primeira refere-se ao plano geral da palestra, a segunda detalha o tema.

1. Elementos racionais e não racionais.

2. Tipos de estrutura

- Oficial (formal)

- Operacional (aprovada, desejada)

- Social (indivíduos, grupos, relacionamentos).

3. Formal: caracterização (identificação de tarefas, classificação, cargos, departamentalização, linhas, racionalidade essencial); é o mundo logicamente ordenado. Burocracia. Max Weber (poder concentrado). Princípios: unidade de comando, unidade de direção, *staff* e linha, controle etc.

4. Social

4.a Estudo do indivíduo e dos grupos.

4.b. Personalidade do indivíduo *na organização*.

4.c. Os pequenos grupos e sua dinâmica. Sociometria. Psicologia social. Temas (interação, coesão, liderança, resistência às mudanças etc. …).

4.d Obra de M. Follet: (1865-1933). Fundamentos psicológicos das atividades humanas na indústria. Conflito transformado em elemento que contribui para integração. A resposta circular ao conflito e ao comportamento. Poder-com e não poder-sobre. Domínio, acordo e integração. As decisões e a lei da situação.

4.e Chester Barnard: objetivos (paralelismo incompleto).

4.f. Herbert Simon (teoria da racionalidade limitada)

4.g. Hawthorne: 24-26 / 27-32: descrição; conclusões.

5. Administração humanizada: hierarquia, autoridade, comunicação, liderança e grupo, planejamento, participação, controle.

6. Reabilitação da organização formal (descrição; Pfiffner – New Realism).

7. Automação.

8. Conflito de hipóteses.

9. Lei da situação. Volta a Taylor. Conceitos operacionais. Problema das ciências sociais – conclusões de Simon.

10. Matemática. Pesquisa. Conclusões.

___ x ___

Tendências da Teoria da Organização

I. Da Teoria Clássica

1. Universalidade do fenômeno organizacional

2. Referência necessária ao movimento de Administração Científica, no início do século: assentá-la sobre os métodos e princípios da Administração Científica (pesquisa, investigação, experiência). Negação da simples opinião, do casual, aleatório ou julgamento individual. Busca do sistema lógico, ou que permita a relação de causa e efeito. Análise, medida, comparação.

Taylor: índices; padrões; solução dos problemas sustentada numa base de dados cientificamente apurados e analisados; valorização do planejamento versus operação; estudo dos movimentos e tempos. *Princípios*: o estudo de cada fator em uma situação administrativa, instrução, treinamento, seleção científica, cooperação. *Pesquisas dos fatores que compõem cada situação*. Medir forças, fatores e os efeitos na situação. *Lei da situação (orientação ditada pela situação). The approach technique.* Outros princípios, no mesmo rumo: Rountree, Rathenau, Gantt, Henri le Chatelier, Gilbreth.

Síntese: valorização da pesquisa, como meio de revelar e solucionar os problemas de cada situação concreta; o indivíduo, presente sob certa forma (como elemento passivo, autômato, objeto de estudos de movimentos e tempos; fundamento neurofisiológico; *o indivíduo participa instrumentalmente*; a fadiga preocupa porque é elemento negativo no relacionamento do trabalho; melhor adaptação do homem à máquina, pelo estudo da capacidade, da velocidade e da fadiga); interesse pelas tarefas repetitivas ou rotineiras; faixa limitada de variáveis fisiológicas; através dos padrões eliminam-se no indivíduo os critérios de discrição ou as alternativas de comportamento. Há preocupação com comportamento, em sentido restrito (já na experiência de Hawthorne, em 1924, girando em torno dos objetos de iluminação no âmbito do trabalho e no rendimento). (*Teoria psicológica de organização*).

Crítica aos princípios. Fordismo: Técnica de direção que procura utilizar da melhor forma possível processos de movimentação de peças (trabalho repetido, em série ou cadeia, no qual as plataformas e transportadoras móveis desempenham um papel central). Caráter social do fordismo: preocupação de prestar serviços à coletividade; não se expôs metodicamente um sistema. Princípio do ritmo não estudado. Produtividade, intensificação, economicidade (teoria da eficiência). Operações repetitivas ou trabalho autômato: fruto de satisfação? Não.

___ x ___

Deveres e princípios administrativos: Fayol

- Apresentações mais ordenadas, sem acabamento doutrinário.

- Sistematização das funções das empresas: técnica, comercial, financeira, contábil, segurança e *administrativas*.

- Conceituação de cada uma das fases. Deveres e *princípios de administração. Identificar os fatores que integram cada caso.* Enunciou 14 princípios de administração (divisão do trabalho, autoridade, unidade de comando, unidade de direção, espírito de grupo etc.

- *Estrutura – Funcionamento*: dissociação fundamental. Elemento humano mencionado (cada um em seu lugar). Controvérsia: ângulo indiretamente mecanicista. Interesse pela pesquisa. Coleta e classificação de fatos.

___ x ___

James Mooney: quadro lógico (princípios, processo e efeito).

1. Organização como esforço de abstração e composição lógica. Técnica formal para formulações de teoria. *Formalização estrutural* (não presente na multidão; essencial no conceito de organização). Organização é forma. É forma de associação humana para a consecução de um propósito comum. Valorização da *coordenação* (abrangente: contém em si todos os outros princípios). A coordenação tem uma fase moral: comunidade de interesses (valorização ou espírito de serviço mútuo), difusão por todos os níveis de clara compreensão da organização do objetivo das organizações na essência de *coordenação* está a autoridade, cujo instrumento é o *princípio hierárquico*. *Autoridade* assume a forma de *liderança* quando entra em processo. (C*oordenação – Autoridade – Hierarquia – Liderança*).

2. *Linha e Staff* (comando x aconselhamento: autoridade do homem x autoridade de ideias).

3. Urwick ajustou o *quadro lógico* de Mooney ao esquema de princípios de Fayol.

Predominância da pura dedução lógica. Não chega ao conhecimento íntimo do *psiquismo*, embora o mencionasse.

___ x ___

Organização: problema técnico – Luther Gulick (sistematização em 1936).

Divisão de trabalho (base de organização): fragmenta.

Organização: íntegra. Necessidade de coordenar, com a subdivisão. O sentido de convergência, nas pequenas e grandes empresas: A imprevisão unificada em Fayol e a funcional, em

Taylor. Coordenação do *técnico*: dificuldades. Trabalho do chefe executivo: POSDCORB (P = Planejamento; O = Organização; S = Equipe; D = Diretoria; CO = Coordenação; R = Relatórios; B = Orçamento). *Teoria da departamentalização.*

___ x ___

Urwick: princípios conjugados.

Organização como problema técnico.

___ x ___

II- Do Comportamento Organizacional (Elementos racionais e não racionais).

a) Tipos de estrutura

- Presença do indivíduo e do grupo. Psicologia social, antropologia cultural, sociologia, ciências políticas. Ramo novo: *comportamento organizacional*. Explorar o comportamento.

- Ênfase dos estudos deslocados para o elemento humano: o indivíduo e o grupo. Novos tipos de estrutura. Classificação de Pfiffner: *oficial* (formal): planejada; *operacional* (não subversiva): óbvia à rigidez ou inadaptação; *social*: compõe-se dos relacionamentos entre os indivíduos e os grupos (variáveis: objetivos, valores, cooperação, moral, estereótipos, motivação, frustração, ação, interação).

b) Personalidade: o indivíduo

- Personalidade é composta de partes, mas não é sua soma (é uma *organização* dessas partes, que se relacionam umas com as outras).

- Tende a afirmar-se (constância e equilíbrio); equilíbrio através de comportamento ativo.

c) Para Urwick, a tarefa do organizador é criar um mundo logicamente ordenado, estudam a organização como problema técnico (*drawing-office job* ou *designing process*).

d) Formal é a estrutura oficialmente aprovada e escrita (identificação de tarefas; conjugação delas em cargos; linhas de autoridade; linhas de comunicação). Fundamento lógico, racionalidade essencial. Até onde o *indivíduo* comportará racionalmente, isto é, como o plano formal exige que ele se comporte?

___ x ___

Burocracia

a) Sentido pejorativo

b) Max Weber: sinônimo de *poder concentrado*, forma de estrutura de cargos, fundamentalmente racionalizada em torno da autoridade legal. Impessoal. Jungidos à regra descrita, à forma prevista, ao domínio da impessoalidade formalística, sem ódio ou paixão, sem afeição ou entusiasmo. Definição válida de competência; princípio de hierarquia; controle e supervisão do mais alto; nenhuma apropriação do cargo pelo ocupante; preenchimento dos cargos mediante livre relação contratual, na base de qualificação técnica.

___ x ___

Princípios de organização formal

Estudo da dinâmica dos grupos

- Íntima relação com a teoria do comportamento organizacional. Conhecer a natureza das forças que atuam dentro do grupo, processo de inter-relações entre o indivíduo e o grupo (liderança, atitudes em grupo, motivação e comunicação).

- Principais temas na análise dos grupos: processos de interação; coesão dos grupos; pressão dos grupos, resistência às mudanças; objetivos do grupo; liderança; produtividade e moral do grupo.

___ x ___

Estudo da estrutura social

Obra de Mary Follet, Chester Barnard; Herbert Simon: experiências de Kurt Lewin (Iowa); Hawthorne (Elton Mayo, White Head, Roethlisberger, Dickson).

a) Contribuição de Mary Follet, de Boston (1865-1933). Pesquisa dos padrões psicológicos da personalidade humana aplicada à indústria. O conflito transformado, pela *integração,* em elemento construtivo. Soluções dos conflitos: *domínio, acordo* (compromisso), *integração*. Em organização é preciso encontrar o mecanismo que unifique a diversidade. A integração cria alguma coisa nova.

Tipos de respostas ao conflito: a linear e a circular.

Resposta circular: (jogo de tênis). *We feed cerberus raw meat etc.*… Cérbero: cão mitológico que guarda a porta do inferno (*a resposta circular nos conflitos* – dado para a compreensão do relacionamento de sentimentos e ações; base de integração, no conflito construtivo). Repercussão de um comportamento em outro. A lei da situação em Follet e em Taylor. Administradores e empregados extraem ordem da situação. Essa responsabilização valoriza o conhecimento e a análise do fato (o comportamento circular faz um comportamento linear). *Poder com e não poder sobre*.

b) *Chester Barnard*: Objetivo da empresa (eficaz) e do indivíduo (eficiência). Paralelismo incompleto entre os dois planos de objetivos.

c) Herbert Simon (estudo da decisão) (*Teoria administrativa*: Teoria da racionalidade limitada).

___ x ___

Hawthorne (1924-1926; 1927-1932) (*Western Electric Company*). Chicago. Manual. (*Administrar é uma liderança de pessoas e uma tarefa social de seres inumanos entre outros seres humanos*).

Equipamento rede telefônica; 30.000 empregos em 1925 de 60 nacionalidades diferentes. Pesquisa de 1924 a 1926. 4 pesquisas para estudar a relação entre a iluminação e a produtividade. Observação de dois grupos (sob a mesma condição, exceto iluminação). Iluminação mais forte: aumentou o rendimento de um; a do outro também. Que novo fator? Muitos fatores que regulam o mundo do trabalho. Variam os experimentos de Hawthorne (27-32).

___ x ___

Administração. Humanizada (hierarquia, autoridade, comunicação, decisão, liderança, planejamento, controle, coordenação).

Hierarquia: Hierarquia estrutural entre cargo x hierarquia humana (status).

Autoridade: incompleta a que se mostra no organograma fundada em legitimidade. Autoridade de natureza psicológica, relacionada com o grau em que a aceita o indivíduo. A *legitimidade* é apenas parte da psicologia de autoridade. Depende do assentimento do indivíduo.

Comunicação (*both ways*): *teoria da decisão* (descentralização) e *participação; liderança e grupo; planejamento* (ao longo de todos os níveis); o*rçamento como plano de administração; produtividade e satisfação.*

___ x ___

Reabilitação da organização formal

Pfiffner : new-realism (reação contra a era de Hawthorne e as correntes de relações humanas).

___ x ___

Automação e cibernética

Processos automáticos que substituem o homem.

___ x ___

Conflito de hipóteses – pesquisa – conceitos = operações – volta a Taylor – lei da situação – pesquisa mediante inquérito por amostragem – validação – pesquisa de operações e técnica do caso. Ler conclusões de Simon, pesquisa operacional. A matemática. Conclusões da tese.

BLOCO VI – DISCURSOS, PALESTRAS, REMINISCÊNCIAS*

1. Discurso – 1959 – Homenageado – Formatura da Faculdade Mineira de Direito 548

2. Discurso – 1961 – Paraninfo – Formatura da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais 552

3. Discurso – 1961 – Mensagem aos pósteros do centenário da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais 564

4. Discurso – 1964 – Homenageado – O aluno, esse desconhecido – Formatura da Escola de Engenharia de 1964 566

5. Palestra – 1993 – Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais – Princípios da Administração Pública e Ciência da Administração 576

6. Palestra – 1996 – I Seminário de Direito Municipal Brasileiro – Sobre a evolução do conceito de serviço público 591

7. As propostas de emenda à Constituição nº 39 e 40 e os detentores de função pública 595

8. Lei de Responsabilidade Fiscal – Anexo III – Glossário – organizado pelo Prof. Paulo Neves de Carvalho 604

9. Conceitos relativos à Políticas Públicas 617

* CARVALHO, Paulo Neves de. *Discursos, palestras, reminiscências*. Inéditos, acervo da Fundação João Pinheiro, datas variadas.

10. Reflexões sobre o Direito e a Escola – Universidade Federal de Minas Gerais -Faculdade de Direito (15.3.2000) 621

11. Perguntas e respostas – 2000 – Seminário de orientação político-administrativa – Prefeitura municipal de Sabará 635

12. OAB-MG – Escola de Advocacia. Estatuto da cidade (Seminário) 643

13. Apresentação – 2002 – Faculdade de Direito 652

14. Reflexões sobre o Direito Administrativo 654

15. Reminiscências – 2003 – Depoimento dado à família 661

Conteúdo e especificidades:

Esse bloco é composto por uma seleção variada de discursos, palestras, anotações, glossário e reminiscências de Paulo Neves de Carvalho em dois momentos de sua vida e carreira. Os primeiros quatro discursos são homenagens recebidas por sua atuação como professor entre 1959 e 1964. Os textos, falas e anotações restantes foram produzidos entre 1993 e 2003, quando o mestre já era um consagrado luminar do Direito Administrativo brasileiro. Para facilitar a leitura, foram dados títulos aos documentos.

1. Discurso – 1959 – Homenageado – Formatura da Faculdade Mineira de Direito

Há nas solenidades de vossa formatura, dentre tantas significações, um sentido profundamente marcante, que as dignifica ainda mais e, mesmo, as singulariza: com elas se celebra o centenário de nascimento de uma das mais expressivas figuras do pensamento jurídico nacional, aquele que, por isso mesmo, constituístes como vosso patrono: Clóvis Beviláqua.

E porque me escolhestes para que eu o dissesse por vós, por todos nós da gloriosa Faculdade Mineira de Direito, eu vos trago a minha palavra de agradecimento; por esta e outras distinções, nascidas de vossa generosidade, qual a de me haverdes alçado à honra de homenageado especial.

Já conheceis, com pormenor, em Clóvis Beviláqua, o jurisconsulto que honrou e ilustrou a cultura brasileira, na elaboração de obra consagradora de seu talento e saber profundos. De fato, ninguém, neste país ou continente, que algum dia se tenha dado às letras jurídicas, lhe não terá ouvido o nome vinculado à edificação deste monumento que é o Código Civil. E os que, de perto, o conheceram, estudaram e aprofundaram, mais de quatro décadas já decorridas, ainda se maravilham da inteireza da obra.

Espanta que a voragem do tempo – e tempo de transformações imprevisíveis e inelutáveis – não lhe tenha destruído o arcabouço, quando outras leis, posteriores e recentes, envelhecem jovens e as destrói a realidade social.

Se é verdade que Rui Barbosa e outros deram a esse código as tintas que o edificam em obra de arte, vencendo dias e anos, menos verdade não é que Beviláqua lhe fundou as bases, firmou o travamento, deu-lhe a estrutura e a fez rija, sóbria e inconsútil.

Não contente de erguê-la, seria ele o defensor estrênuo e sábio e lhe daria o tom autêntico nos "Comentários" e nas obras com que lhe explicou o contexto, e que, ainda hoje, na sua singeleza – simples *sigillum veri* – enfrenta, com a verdade, os embates mais árduos, fazendo-se bíblia dos que ousam largar-se ao mar imenso do Direito Civil.

Mas Beviláqua não é apenas civilista, e serão muitos, para glória de nossas letras jurídicas, os que conhecerão o filósofo do Direito, e possam dizer da estranha agudeza de espírito e da vastidão da cultura que se escondia na singeleza de elocução do seu estilo correntio e claro.

Menor número de doutores terá tido a ventura de tomar contato com o sociólogo e de se surpreender como o civilista encontrava ainda forças para se lançar à busca das razões sociais do Direito, que codificava, e mergulhava no debate das teorias e doutrinas, orientando-se como timoneiro experiente onde outros, destros e lúcidos, haviam naufragado.

Ainda menor, porém, o número dos que o terão visto tratar outros temas da árvore jurídica, nos pareceres sem conta com que opulentou nossa bibliografia e que, esparsos, senão desconhecidos, guardam análises admiráveis de questões intricadas, e a que não faltou a clarividência e a inigualável capacidade de síntese, lógica e sistema de um mestre, hoje centenário em nossa memória.

E há outros aspectos seus, ainda quase insondados, como se devêssemos esperar-lhe o centenário para os revelar.

Surgem eles agora, tão grandes quanto os que conhecíamos, tal o mestre de Economia Política e da Ciência da Administração. E para o revelar não caminharemos muito. Tomemos-lhe os "Estudos de Direito e Economia Política" que, em 1886, há setenta e três anos, nos dava lições que ora recordamos.

Nessa obra da juventude, nos seus vinte e sete anos, quando ainda não se lhe apurara o estilo na concisão que o tempo lhe deu, mas já se antevia o sistematizador, Beviláqua analisa, desde a própria conceituação de Direito, à discussão dos fins do Estado, à interpretação sociológica do governo federativo, ao Direito Internacional Privado e à pendência sobre a lei do divórcio.

A estes temas, suficientes para marcar-lhe a obra, de atualidade ainda agora irretorquível e dentro da linha mestra da especialização jurídica que o projetou, Beviláqua patenteou ângulos novos do seu grande espírito.

Tome-se, por exemplo, o estudo do *problema da miséria*, para grandeza da meditação de seus conceitos.

Como vergastam as suas palavras quando descobre "na refulgência da civilização moderna, uma roda que não se move regularmente. Que valem nossas vitórias sobre as leis físicas", exclama, "a flexibilidade de nossas instituições políticas, nossa poderosa concentração de forças, nossos conhecimentos do mundo e nossa indústria, se não podemos desbastar, ao menos, as agruras sociais, já que impossível extingui-las? Que valem, se pululam as iniquidades, se há tanta boca sem pão e tantas almas sem luz, ao lado da incalculável elevação da Ciência e do entesouramento dos capitais?".

Analisa então as responsabilidades da economia política, combatendo a concepção neutral, em síntese que qualquer grande nome da Economia poderia subscrever:

"A ser dotado de semelhante preceito, a Ciência Econômica seria certamente a mais ciosa das futilidades. Como se compreende uma Ciência Social que não se dirija a um fim social?".

E logo adiante, ainda com segurança:

"Podemos distinguir entre teoria e aplicação, mas tendo em vista que são elas duas faces do mesmo objeto".

Ninguém deixará de admirar a exatidão das linhas com que, desenhando a crise econômica da época, antecipava as cores da crise moderna, que tantos anos levaram os doutores a nos revelar. A crítica dos princípios comunistas, as falhas que aponta no socialismo são, para agora, novas e atuais.

E quando preleciona sobre temas que ainda hoje, no pensamento dos doutrinadores, permanecem intricados, vê com aquela clareza de quem, anos mais tarde, traçaria o esquema admirável, de precisão e simplicidade, do Código Civil.

E quanto ao tema social, que em períodos pré-capitalistas não seriam tratados, nem mesmo por espíritos atilados, pode falar em "dar ao proletariado força que o ponha em melhores condições de resistir no combate e proteger-se contra as extorsões abusivas dos mais fortes. Assim poderemos subtraí-lo ao esmagamento, assim estancaremos, quanto possível, a fonte da miséria".

A antevisão do problema sindicalista, do alcance do cooperativismo, está nítida em seu ensinamento.

Mas a percuciência e a sensibilidade o levam muito adiante nas suas elucubrações econômicas, quando discute as funções da moeda, a importância do crédito – que "diminui o tempo e aproxima o futuro do presente" – linguagem moderna que os mais exigentes subscreveriam. Ao tempo em que a Escola Austríaca lançava as bases psicológicas da economia, aqui no Brasil o Mestre discutia o "papel importantíssimo" que a "psique" desempenha nas relações econômicas.

E, no Brasil de hoje, como se aplica a sua impressão final ao completar o segundo estudo da obra:

"Ao deixar este assunto, sinto-me um tanto magoado em meu novo patriotismo. Se a moeda nos dá a medida das energias vitais de um povo, o que pensar daquele que vive submergindo em ondas de papel inesgotável?".

Se, no campo da economia política, surge com tanta força o talento e a capacidade criadora do moço Beviláqua, não menos estuante desponta no do Direito Administrativo e da Ciência da Administração.

Já em 1886, dedicava ele o quinto estudo da obra à "Renascença da Ciência da Administração"; e algumas das distinções que fez e vários dos conceitos que formula têm o sabor moderno da mais atualizadas conclusões.

Maravilha-me sobretudo a preocupação, a um tempo lógica e didática, de determinar a posição que deve ter entre as Ciências a Ciência da Administração, entroncando-a com as Ciências Políticas e vivificando-a na estrutura social. É então que extasia vê-lo discutindo, com proficiência e seriedade, o ensinamento de mestres ainda hoje ignorados, trazendo a sua esclarecedora contribuição, de quem não é apenas diletante, mas profundo e culto analista.

E o debate dos seus temas não apenas aflora, mas é discutido com preocupação científica e agudo senso crítico.

Tudo isso nos força a concluir que as festas deste centenário, que não são apenas de rememoração de feitos conhecidos e repetidos, constituem autêntico descobrimento. A cada estudo e pesquisa, a cada mergulho e aprofundamento, novas cogitações se abrem à contemplação, mundos novos se desvendam, novas luzes nos deslumbram.

E apesar disso não deixarei de vos lembrar que, particularmente ao "Projeto do novo Código Civil", se opõem restrições a Beviláqua. Já em 1913 podeis senti-lo na palavra de Hermes Lima, transcrevendo a José Augusto César:

"Não se vê no projeto nenhuma solução para questões que tanto interessam aos trabalhadores, nenhuma forma plástica adaptável à matéria social em constante evolução, nenhuma antecipação ao futuro".

Ou ainda:

"Os redatores do projeto transcuraram por completo os direitos dos pobres na importante matéria da organização jurídica da família. Regularam miudamente o regime dos bens no casamento, destinando numerosos artigos à comunhão de haveres, à instituição aristocrática do dote, assuntos que só dizem respeito aos ricos, e abandonam à liberdade individual relações que entendem diretamente com o bem-estar do povo".

Em síntese, critica-se, a par de certas imperfeições dogmáticas, o alheamento do Projeto a temas básicos para os quais, hoje, converge a atenção ou a paixão do Direito Social.

Ao julgardes as imperfeições ou as críticas, chegareis à conclusão de que não retiram à obra e nem lhe diminuem a extraordinária acuidade e o valor. Acompanhai os debates em torno do Projeto e crescerá a vossa admiração por Clóvis Beviláqua.

Aliás, o próprio Hermes Lima não vacila em proclamar a aguda sensibilidade social do grande mestre do Ceará, embora procure mostrá-la mais significativa nos derradeiros anos de vida. E dirá que o mestre, nessa fase de prestígio das ditaduras, "em lugar de recolher-se a um prudente silêncio, reafirma sua fé nos valores da liberdade, da democracia e da justiça

social". E continua: "Tenho a impressão de que ele sentiu o problema nos termos novos em que se apresentava, isto é, para assegurar conquistas liberais consumadas, outras conquistas de ordem social teriam que ser feitas. Ele temeu a Tirania, não temeria a Revolução".

Meus caros bacharelandos,

Ao esmiudamento da obra de quem versou, com alta proficiência, temas de filosofia, Teoria Geral do Direito, Direito Civil, Direito Internacional Privado e Público, Direito Processual, Economia Política, Direito Administrativo e Ciência da Administração, sociologia, literatura ou crítica literária, prefiro dizer-vos, nesta hora tão grandemente significativa, quando se evoca, na expressão feliz, o patriarca do pensamento jurídico brasileiro, aquele a quem se deve "não continuasse o Brasil, em pleno século vinte, sob as Ordenações do Reino", prefiro dizer-vos que o vosso patrono foi, antes de tudo, homem aplicado ao saber, norteado por ideais extremamente nobilitantes; expressão de equilíbrio e virtude; probo, simples, quase humilde; de bondade intensa, sábio e justo.

De suas convicções, ele próprio as sintetizou em belíssima profissão, e vós a ouvistes nas palavras cheias de calor e não menos sábias de vosso pregador, D. José Pedro Costa.

Atentai nessa profissão de fé. Com a vossa mocidade, idealismo, inteligência e generosidade, ouvi a quem acreditou no Direito, como garantia das atividades individuais; na liberdade, altíssimo ideal, disciplinada pelo Direito; na Moral, que promove a perfeição dos espíritos, e que é resistência do caráter e bondade no coração; na justiça, que é o Direito iluminado pela moral, proteção para as edificações pessoais ou sociais; na Democracia, a criação perfeita do Direito Político; nos milagres do patriotismo, forma social de amor e, como tal, força irresistível e incomensurável que aos fracos dá alento, aos dúbios decisão; que aos descrentes dá fé, aos fortes ilumina, e a todos unifica quando é preciso agir ou resistir, em abundância de sacrifícios, na senda do bem comum, que não é só de hoje mas dos nossos filhos, dos filhos do próximo, do porvir.

2. Discurso – 1961 – Paraninfo – Formatura da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Carregada de louvor à inteligência e ao esforço está a noite. Louvor que deveis recolher porque ele vos pertence e a quantos contribuíram para que pudésseis viver as alegrias deste encontro.

Estreitemo-nos, pois, as mãos, deixando exultar os corações, o vosso e o daquele que, generosamente guindado à honra de vosso paraninfo, já não sabe dissimular as emoções.

O sentido desta solenidade, no entanto, é transcendental. Não se reduz a simples toque de regozijos, pela vitória da formatura.

É que, no momento em que vos sagrais homens no Direito, graves compromissos vos aguardam, nascidos de vossa condição de humanos e de vossa presença na Faculdade de Direito da Universidade Católica de Minas Gerais. A esses compromissos não podeis esquivar-se.

A modesta casa que hoje vos vê partir não vos acolheu, há cinco anos passados, para que vos ministrasse o só conhecimento de Ciências, sem as suas implicações no humano. Ela pretendeu muito mais, querendo fazer-vos conscientes de uma específica missão na comunidade a que pertenceis e a que ides servir. Por isso mesmo, é com emoção profunda que ela vos estreita, agora, em seus braços amigos, como a dizer-vos: ide, cumpri bem o que prometestes, honrai os que acreditam em vós. Não vos quero meros intérpretes ou aplicadores de leis; e só para isso não se justificaria a minha existência. Fui feito instrumento de afirmação dos valores da civilização cristã. Busco uma nova ordem fundamentada nos postulados da dignidade e no bem comum.

Estais, assim, comprometidos perante vossa própria consciência e os vossos semelhantes.

O compromisso é, fundamentalmente, o de afirmação de princípios e convicção; o de fidelidade à doutrina da Igreja; o de participação no esforço de reformulação da ordem jurídica sob novas bases de justiça social, que harmonizem com os preceitos e a prática do amor mútuo; o de pugnar pela humanização da economia e o aperfeiçoamento do homem.

Esse compromisso vos acompanhará onde quer que estiverdes, qualquer seja a atividade que elegerdes – na Administração Pública, nas assembleias legislativas, na magistratura, no magistério, na advocacia militante, na empresa pública ou particular, seja onde for.

E em parte alguma se dilua ou enfraqueça a vossa convicção, nem se corrompa o vosso caráter, nem se esqueça a lição de fidelidade que a vossa Escola não se cansou de pregar.

O pressuposto de vosso pensamento e ação, nunca será demais repetir, estará sempre no respeito ao homem integral – espírito e matéria – à dignidade natural de sua pessoa, que nenhum Estado ou senhor poderá lesar.

A distinção entre indivíduo e pessoa se liga aos princípios mais profundos e abstratos da metafísica, coisa que a sabedoria antiga já admitia. Porque personalidade não é a absorção de todas as coisas na própria pessoa.

Na individualização, há a ideia de divisão, oposição; é a *diferença* que provém da *limitação*. Não deriva da plenitude ontológica, mas da indigência essencial de tudo que é criado. E é a matéria que obriga a substância a se encerrar em certa quantidade ou espacialidade.

Se uma substância está composta de matéria e forma, diferirá sempre *individualmente* de outra substância da mesma espécie, devido à matéria, que é princípio de individuação. A individualidade se cerra então sobre a exiguidade do ente. É isso que insistentemente diz Maritain. A personalidade, ao contrário, se refere à subsistência de algo dotado de inteligência e liberdade, personalidade é "a subsistência mesma de um espírito", que "emprega ontologicamente cada célula, cada elemento histológico do corpo humano, que existe pela existência mesma de sua alma". E continuará a dizer-nos o filósofo que "o homem volve sobre os seus próprios atos, sobre seu juízo, para se desprender das sugestões da sensibilidade, descobrir motivos superiores e inserir no mundo uma série de atos que não resultam necessariamente dos antecedentes dados" – a individualidade e a personalidade como "duas linhas metafísicas que se cruzam na unidade de cada homem". E, por sua vontade, o homem deve realizar o que na sua natureza é um esboço. E Garrigou Lagrange nos dirá que "a personalidade só depende de si mesma, na ordem da ação, donde a sua dignidade", e Santo Tomás que a "subjetividade, como sinônimo de personalidade, é o que faz que coisas dotadas de inteligência e liberdade subsistam, se mantenham na existência como um todo independente, no grande todo do universo, frente ao todo transcendente Deus. A noção de personalidade, ao contrário da individualidade, já não se refere à matéria, mas ao ser e ao que de mais misterioso há nas perfeições do ente – a subsistência".

Sendo o homem, "um universo de natureza espiritual, dotado de livre arbítrio, um todo independente frente ao mundo, ele deverá ganhar sua personalidade e sua liberdade, imprimir por si mesmo sobre sua própria vida o estigma de sua radical unidade ontológica", sendo a subsistência a propriedade metafísica pela qual uma natureza é um sistema centrado sobre si para existir e para operar: "propriedade metafísica que está já no elemento corporal". No homem, há um sentido completo de subjetividade e a interioridade de si mesmo. Só nele há a subsistência e a personalidade – referindo-se à noção de personalidade à subsistência de algo dotado de inteligência e liberdade.

Mas, atentemos na afirmação de Spranger, de que "seria inaudito que um poeta – por exemplo – combinasse representações, sensações e apetências para criar o mundo psíquico de seus heróis", acrescentando que "na dissecação de um animal se lhe descobre a constituição interna e, por reflexão, também as funções fisiológicas de seus órgãos. Mas nunca se produzirá um animal vivo juntando-se-lhe de novo as partes". E assim, "não se obtém também, pela síntese dos elementos psíquicos, a totalidade da alma com sua conexão vital plena de sentido, referida ao contorno espiritual integralmente. Não pode ser construído com elementos o mundo íntimo do espírito, do mesmo modo que um corpo não se pode construir com partículas materiais".

A vida psíquica do indivíduo tem plenitude de sentido porque o indivíduo em si mesmo experimenta como vivência a significação de suas ações de conjunto e a referência, a ela, de suas funções parciais, já seja como valores ou como antivalores. E permanece cada homem inteiramente diferenciado. Há, no entanto, aquela consciência, que, ainda no dizer de Spranger, é uma "abreviação metafísica de uma suma de leis indizivelmente complexa".

Uma determinada vida do espírito – uma cultura, vale dizer, não supõe apenas a elaboração de valores autênticos, mas o subjetivamente valioso, e que há de ser pensado como verificação de normas de valor.

Também, só dentro de uma estrutura têm os elementos psíquicos uma relação de sentido. Mas, "os elementos psíquicos permanecem ligados ao singular, puramente subjetivos e solitários". Jamais nos poderá dar alguém suas representações, seus sentimentos e suas apetências – que são, segundo sua essência, meros estados ou funções do eu. No entanto, pode outrem comunicar-nos o sentido de sua vivência – para quem engendra algo de objetivo fixado, ou numa obra de arte ou um produto técnico. E a alma individual chega assim a ter contato como o espírito supraindividual. Se não admitirmos no ser humano um veículo constante, que se mantenha de acordo com uma lei íntima através de mudanças, não haverá desenvolvimento possível. Desenvolvimento que tenha o homem como centro e finalidade, e que, sendo a soma de progressos técnicos e materiais, só o seja dentro de uma perspectiva; e não apenas o econômico, em que tanto se insiste, pois nos planos do homem não são todas as áreas atingidas pelo desenvolvimento econômico. Isso nos ensina o humanismo cristão.

Dirá Frei Benevenuto que "desenvolvimento se confunde com o bem comum – que cada ser humano tem uma vocação, uma exigência a ser tudo aquilo que pode ser". Porque "vocação se liga a plenitude – leva-nos a pensar no nome de Deus, e a pensar como não sendo ocasional o mundo criado. Não sendo o *humano* de ordem *individual,* mas necessariamente *social*, a vocação do homem se determina em função do *bem comum"*. De modo que "a sociedade deve estar organizada de tal forma que possibilite ao maior número de pessoas utilizar o mais possível os recursos para o desenvolvimento de maior número de suas possibilidades, de suas exigências. O desenvolvimento não é um fenômeno puramente econômico, mas um fenômeno integral. Toda ação pessoal que colabora numa estrutura que prejudique o desenvolvimento integral do homem, é um pecado coletivo".

"Em geral se espera que o desenvolvimento seja missão de governo, dos técnicos e de alguns voluntários. Em nome da Justiça, entretanto, o desenvolvimento exige a participação de todos para que passemos de fases menos humanas para outras mais humanas". Os privilégios devem ser comunicados. "As oposições ao desenvolvimento integral são uma infidelidade coletiva, o que exige uma conversão de visão e de métodos de ação". Frei Benevenuto, no seu trabalho "Perspectivas Cristãs de uma Promoção Humana Social".

"Ainda acreditamos, dentro de uma mentalidade liberal (que de nossa parte consideramos falida) que as coisas se desenvolvam espontaneamente. Essa espontaneidade tem provado mal – o que se vê é que ela trabalha contra o interesse humano". É, como "o materialismo é a tentação do homem técnico, temos de nos inserir como cristãos na luta pelo desenvolvimento, dando forma concreta ao nosso humanismo – porque as massas urbanas e rurais hão de pedir-nos contas das esperanças que nós despertamos nelas" – isso dirá ainda frei Benevenuto.

Mas insistamos, a personalidade exige comunicação; no dizer ainda de Maritain, "o diálogo lhe é essencial". Por onde se exercita o dar e o receber; em, principalmente, dar com consciência, certo daquilo que transmite, e que em vez de abertura de caminhos pode ser uma contaminação. Em vez de trabalho em ordem, significando paz, trazemos distorções e a guerra. Porque "o homem só será verdadeiramente pessoa, com todas as altas implicações do termo, na medida em que o seu comportamento ético traduza em ação a realidade metafísica do seu espírito" – diremos numa volta a Maritain. Isso porque podemos fazer de um bloco de granito qualquer coisa, mas não podemos fazer do homem ou da sociedade qualquer coisa. Há limites que não se ultrapassam, respeitadas as limitações da própria natureza. E a ação tem de seguir leis gerais da moral, bem como todas as Ciências práticas, que se destinam a modelar a natureza.

As Ciências práticas têm em vista conhecer, não por conhecer, mas para obter caminhos para o bem do homem. Mas há bens e há o Bem, dependendo deste o sentido da vida humana. A ética não tem por objeto próprio a perfeição das obras do homem, mas a bondade ou perfeição do próprio homem que age, no uso livre de suas faculdades. Visa não a um outro fim secundário, mas ao Fim supremo, ao Bem absoluto do homem, sendo, portanto, filosofia.

"O homem não prescinde da existência da ordem moral tanto quanto da do mundo sensível" é ensinamento de Balmes. E os elementos constitutivos da ordem moral têm de ser buscados na razão, na consciência, no senso comum. E a moral exige um conhecimento de relações capaz de comparar os meios com os fins. Assim, além desse conhecimento, há a implicação da liberdade – liberdade de agir, de escolher. Escolha é seleção, implicação ordenada de valores, que deverá atingir um bem último. Mas em que consiste o bem do homem?

Não se limitando a ética apenas a questões universais, cumpre-lhe estudar os atos concernentes à conduta do homem. Isso, com relação ao próprio bem, ao bem de outrem, a Deus, aos outros homens tomados individualmente ou como um todo. Mas, repetimos, que é esse bem?

Para Aristóteles, em sua "Ética a Nicômaco", há base para uma ética natural, seguindo a mesma linha São Paulo, Santo Agostinho, São Tomás, que entendem na vida moral uma

tendência a beatitude, cujo fim é Deus. Já para Aristipo e Epicuro, os atos humanos são ordenados ao prazer; para Bentham e Stuart Mill, ao útil; para Hegel e os "sociologistas" contemporâneos, ao Estado; para Comte, à humanidade (literatura do orgulho); para Spencer, ao progresso; para Nietzsche, o super-homem (loucura racista, sendo hoje sinônimo de raça o termo "cultura"). E, para Kant, o dever.

Houve sempre, desde os primórdios da filosofia, preocupações com a moral (pois existiu sempre a noção do lícito e do ilícito), nem que apenas se referissem a preceitos disciplinares (como no livro "Vinaya", um dos livros canônicos do budismo, como nos "Ta-hio" e "Tchoung-Young" [sic] da velha China elaborados por Confúcio – em que o bem supremo do homem é o aperfeiçoamento de si mesmo). Na Grécia, com o conhecidíssimo lema "conhece-te a si mesmo", Sócrates intenta a reforma dos costumes. A moral é a parte culminante de sua filosofia; o fim supremo do homem, a semelhança com Deus. Sêneca e Cícero têm os germes de suas considerações morais na sementeira de Sócrates. Uma das três partes da filosofia de Platão se chamava "ética"; os escritos morais de Aristóteles (como já nos referimos) se chamava "Ethica ad Nicomacum".

Para Aristóteles, o fim último do homem é a felicidade, que resulta desenvolvimento harmônico das tendências do ser, do exercício de sua atividade específica. Essa atividade é a razão, e a contemplação da verdade mais alta (Deus) será o fim e felicidade do homem.

O Estado é veículo, é meio de proporcionar essa felicidade, mas não é o fim em si mesmo. Cabe-lhe, inequivocamente, proteger, estimular, coordenar, suprir, completar, segundo o conhecido princípio de suplementação, de que nos fala a filosofia social, através das Encíclicas: "assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para confiá-lo à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores poderiam conseguir, é uma injustiça, grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e de sua ação é coadjuvar os seus membros e não os destruir nem os absorver".

É oportuno recordar essa lição, por sua profunda repercussão em nosso tempo. Aos poderes públicos compete velar pelo bem comum. No campo econômico, a eles se requer ação uniforme, vasta e orgânica, para que os poderosos, destituídos de escrúpulos, não abusem indignamente da miséria alheia para o próprio lucro.

Não esqueçais, bacharelandos, entretanto, que a presença do Estado jamais deverá conduzir à supressão da iniciativa e da propriedade privada, mesmo a dos bens de produção, sob pena de mutilar a integralidade da própria vida. É dever do Estado reprimir – reprimir eficazmente – os abusos para que as atividades produtivas se desenvolvam livremente, como forma de proteção à própria liberdade individual, aos direitos essenciais de cada um, e garantia de sua participação nos benefícios do progresso social.

Ao homem já espoliado, cansado ao peso de esperanças, não é fácil convencer da dignidade dos valores eternos de que é portador. Ele poderá preferir – eis o perigo – a palavra que subverte, que essa lhe promete mudanças, e é o que ele deseja. A dignidade de sua pessoa, comumente violentada na injustiça, é um bem que lhe está passando despercebido. Se ele tem fome, pode não lhe interessar a liberdade, nem o preocupar os valores eternos. Antes de mais nada, o que ele deseja é recolher as usufruições imediatas, que lhe permitem sentir-se viver.

Esse homem é uma potencial adesão a tudo que lhe der pão, em troca de todas as liberdades de que fala a filosofia. Ele se rirá dela.

Vede, pois, que a ele não se podem levar ações mornas ou palavras vazias. Recuperá-lo é fruto de ação, ação imediata e de exemplo. É fruto de justiça social.

E essa justiça, não a espereis somente do Estado. Também em vós ela está. A obra de reconstrução social, de reformulações de base, é dos governantes e é dos cidadãos.

Triste sinal dos tempos é a apatia dos que, usufruindo bens da vida e o gozo da liberdade, deixam toda tarefa ao Estado, sem dar a sua assídua cooperação.

Os cidadãos se acham esmorecidos e apáticos e as comunidades parecem não existir.

Permiti agora uma pequena palavra sobre a parcela de responsabilidade que vos competirá, na obra de reconstrução social, segundo o campo de atividade que elegerdes.

Se fordes administrador público, a vossa contribuição será de grande relevância, porque a atividade há de ter destino certo: o interesse coletivo, o bem comum, o bem público. Administração Pública e moralidade são conceitos inseparáveis um do outro. E a missão do administrador é o de servir ao povo, segundo as regras do interesse social; e não a de ser servido.

Desgraçadamente, nem sempre tem os governos usado um critério impessoal na obra do bem público. Indagai do mais desatento dos cidadãos e vereis na sua palavra a desaprovação ostensiva, clara, à conduta da maioria dos nossos homens públicos. Os governos desprestigiaram-se, e essa tradição é entrave ao próprio esforço de recuperação. Sua autoridade, que precisa, que deve ser preservada, se depauperou. Já não encerra um sentido. É inútil. Governo é, para a maioria dos homens, promessa que não se cumpre. Governo é contrafação. Governo é mal inevitável. Governo é proteção a alguns, é favor pessoal, é desrespeito, é arbitrariedade. E prejudicada por esse estereótipo fica a atuação dos que se empenham em governar bem.

Muitos de vós, senhores bacharelandos, estareis emprestando colaboração à obra do governo. Procurai fazê-lo bem, que não é possível adiar a habilitação da autoridade pública.

Assim, não se generalize a crítica, que ainda são muitos os cidadãos conscientemente votados com denodo e espírito imensos a tarefas de governo. E esses precisam, seja qual for sua filiação político-partidária, da compreensão e cooperação nossa.

Empenhai-vos, caros alunos, como administradores, no pleno e intransigente respeito aos dinheiros públicos, no combate sem tréguas à corrupção do poder, na racionalização dos serviços, na planificação do trabalho e no respeito aos inderrogáveis direitos do cidadão e aos interesses básicos da comunidade.

O administrado, o que paga os impostos, e, com o seu dinheiro, alimenta toda a máquina administrativa, não é um estranho. Não o considereis assim, jamais. Dele, tende-o sempre em vossa lembrança, dele é que dimana todo o poder que tiverdes nas mãos.

Desmenti os pessimistas, com a vossa ação. Mostrai-lhes que a Administração Pública, devidamente profissionalizada, pode realizar sua destinação.

E, no provimento dos cargos públicos, fundado no mérito e direito de cada um, buscai o elemento técnico imprescindível e a regra de moralidade fecunda.

Sabeis de regra ou princípio que mais convenha à moralidade administrativa do que aquela que integra no serviço público o melhor, o mais capaz? O concurso público para a seleção do servidor é imperativo de moralidade e justiça. Esquecê-lo, omiti-lo ou deturpá-lo equivale a retroceder na linha de nossa evolução político-administrativa.

Essa defesa do princípio do mérito interessa de perto a todo o povo, que deseja ver igualados, na conquista do cargo público, o pobre e o rico, o protegido e o desprotegido, o correligionário e o que não o seja. Esse princípio é fruto de esforço e conquista que pertence, hoje, ao patrimônio moral de qualquer povo civilizado. E não seremos nós, cristãos e democratas, que vamos ficar às retaguardas, alunos e amigos.

Mas, dentre vós, antevejo futuros legisladores. Caminho largo se abre, então, diante de vós, pela possibilidade sem limites que significa nos nossos tempos, de fazer o bem.

O legislador é peça fundamental, na ordem social, e, representando diretamente a vontade popular, não lhe há de faltar a sensibilidade e receptividade ao interesse da sociedade, transmutando-os em normas de orientação segura e profícua. Porque principalmente do legislador é a missão de renovar práticas governamentais e administrativas, na elaboração de leis justas.

Nas assembleias, há legisladores honrando o mandato que receberam, não faltando, lamentavelmente, os que desservem ao povo, porque indiferentes ao interesse público que lhes compete resguardar, porque insensíveis às exigências do bem comum – como se eles não fossem ter descendentes para sofrer os impactos que a sua incúria alimenta.

Tanto quanto o mau administrador, talvez mais do que ele, é o legislador desatento aos seus deveres, célula maligna no organismo social.

O mau representante do povo, o que não sabe distinguir o interesse pessoal daquele outro que jurou preservar, é raiz daninha, profunda e profusa na corrupção.

Se tiverdes vocação para a função legislativa, formandos de 1961, atendei ao chamamento. Dai-lhe, de vós, o melhor. O caminho é um só: retidão. Não seja a promessa vã ou a mentira o escudo de vossas conquistas e não vos seduza o interesse de grupos. O bem que defenderás seja só o da coletividade. Não alimenteis o desencanto do povo. Antes, esforçai-vos para trazer de volta à confiança àquele a quem, um dia, prometestes servir, isto é, ao próximo.

E, acima de tudo, lembrai-vos de que não pode faltar à lei que elaborardes o fundamento da lei moral, que só ela harmoniza o mundo. Justa seja a vossa lei, mas a justiça é a que se fundamente nos princípios da filosofia cristã, renovadora e criadora. Não vos esqueçais de que também os tiranos costumam dizer-se justos. Porque, em síntese, o povo precisa sentir-se efetivamente representado. E àquele a quem delega o mandato não pode transformar-se em seu inimigo.

Já no exercício da magistratura, onde se requer equilíbrio e prudência, serenidade, discernimento, junto à cultura e coragem, no mister enobrecedor de distribuir justiça entre os homens, abrir-se-ão perspectivas imensas, na preservação da ordem social. E vos caberás vivificar essas perspectivas, irrigar-lhes a extensão verde a água pura, porque o homem anseia naturalmente por justiça.

E no magistério, plasmadores de consciências que sereis, cada palavra há de ser semente do reto proceder.

Na prática da advocacia e como juristas, jamais olvidareis vossa condição de soldados; soldados da verdade, a que tendes de servir. Não a atraiçoeis, por nada.

A vossa Faculdade assim o espera. Se o Direito que praticardes não for instrumento de justiça, é melhor que se cale e desapareça, pois já não mereceria sequer um nome.

Estareis, ainda, representados nas atividades puramente econômicas. Sereis homens de negócios, e, então, há uma palavra a dizer-vos.

Tornou-se nítido, em vosso tempo, o esforço de integração da empresa econômica em uma sociedade cada vez mais cônscia de seus direitos coletivos. Ela se compenetrou de que não poderá sobreviver na base de critérios individualistas e egocêntricos. Ela se humaniza e assume encargos sociais, não por favor, mas porque esses encargos lhe pertencem. E isso de tal modo deita raízes, que a preocupação da empresa já não se limita aos lucros, mas

nitidamente se prende à sua integração no quadro social, pela congregação de fatores que o individualismo inveterado pretendeu ignorar.

A nenhum de vós será possível, no mundo de hoje, fugir à responsabilidade social, que no setor de empresa não pode negar as necessidades do indivíduo. Antes, é a sua valorização, porque, na verdade, o que se quer é eliminar do quadro social a distribuição injusta dos bens materiais e dos benefícios que o progresso e as novas técnicas asseguram; e não a alguns privilegiados.

Ao homem de empresa, vale dizer, à iniciativa privada, tem que reconhecer-se o papel relevante que é o seu, na obra de fortalecimento da economia, para que se alcance uma sociedade de mais equilíbrio e mais prosperidade, sem sacrifício das liberdades humanas, sem ódios destruidores ou antagonismos mortais.

O homem de empresa, dinamizando conscientemente sua capacidade criadora, é fonte de riqueza e progresso. Deve ser estimulado para o trabalho que construa a riqueza social e beneficie parcelas da coletividade cada vez maiores.

Básico é que se não apartem as leis morais da atividade econômica. Não seja o homem o espoliador de seu semelhante.

Essas leis morais hão de se mostrar, clara e inequivocamente, nas relações da empresa com o operário. Aliás, reiteradamente, tem proclamado a doutrina católica, no campo econômico-social, os legítimos direitos do trabalho. Reconhecê-lo é fonte de restauração da sociedade humana. O trabalho não se avaliará como mercadoria. Garantia de subsistência da maioria dos homens, sua disciplina somente poderá vir de leis justas e equitativas.

"É necessário", ensina o Santo Papa João XXIII, "procurar com todas as forças, que, para o futuro, os capitais ganhos não se acumulem senão com justa proporção junto aos ricos e se distribuam com certa amplitude entre os que dão sua mão de obra".

Isso faz parte de um processo de adequação entre o desenvolvimento econômico e o progresso social, a respeito do qual a Encíclica "*Mater et Magistra*" – que erigistes, com sabedoria, em guia de vossa ação individual e profissional – preceitua, com ênfase:

"Gravíssimo dever de justiça social exige especialmente que o progresso econômico venha sempre acompanhado do progresso social e a ele se acomode, de tal modo que todas as classes do país participem equitativamente do aumento das riquezas. É preciso vigiar atentamente e empregar todos os esforços para que as desarmonias existentes entre as classes dos cidadãos, por causa da desigualdade de condições, não sejam aumentadas por isso, mas se atenuem quanto possível".

No desenvolvimento econômico não interfere um único fator, nem se pode dizer que um deles prevaleça. Vós o sabeis:

"É de todo falso atribuir, ou só ao capital ou só ao trabalho, o que se obtém com a obra conjunta de ambos; é, com efeito, injusto que um se arrogue o resultado, negando a contribuição do outro".

Assim, as estruturas produtivas hão de conformar-se com a dignidade do homem. São injustas as estruturas que a comprometa, tirando-lhe seu poder de agir livremente.

Liberdade e justiça, nas sociedades humanas, não são ideias inconciliáveis. A propriedade particular garante a liberdade da pessoa humana e é elemento indispensável no estabelecimento de justa ordem da sociedade. É direito natural do homem o poder possuir individualmente, até mesmo bens produtivos. Ideia nuclear é que não se perca – antes, se assinale e respeite, porque essencial – o caráter social da propriedade.

A síntese de que se faz portador o vosso paraninfo, nesta noite vossa, pretende ser um louvor à pessoa humana e aos ideais democráticos. Falta-lhe, no entanto, já o percebestes, o apelo à cidadania. Sois cidadãos e, também nessa qualidade, tendes os mais graves deveres que cumprir.

Não recrimineis o governo: vós mesmos o escolhestes. Não lamenteis a ação ou omissão de vossos representantes: vós lhe conferistes o mandato. Não vos torneis apreensivos com hipertrofia estatal: vossa inércia vai deixando ao Estado quase tudo.

Esqueceis, frequentemente, que a seleção se faz pelas vossas próprias mãos. Não vos lembrais da extraordinária força que ainda detendes e não sabeis como usá-la, no processo da colaboração. A tarefa do bem comum é de todos – os governantes e os governados.

Onde se exerce a vossa cidadania? Até quando desejais influir e efetivamente influis na condução dos problemas de vossa comunidade? Até onde tendes posto, uma parcela que seja de vossa capacidade, na solução de problemas a todos comuns? Até onde tende preferido deixar ao Estado a tarefa imensa de velar pelo interesse de todos, inclusive o vosso? Até onde tendes contribuído para a formação da opinião pública? Nós nos calamos e deixamos sempre a outrem as afirmações, porque não queremos riscos.

É melancólico dizê-lo, mas este encontro há de ser de afirmações: está ausente a noção elementar do trabalho comum, para fortalecer o sentido comunitário, coisa imprescindível do mundo moderno. Não participamos de uma opinião pública viva e consequente, perpétuos abstêmios que somos, até os dias de tormenta, que poderão vir.

Somos democratas, mas temos receio ou pejo de afirmá-lo em atos. Somos democratas, mas preferimos acomodar-nos a situações conquistadas, como se outras forças não estivessem,

diante de nossos próprios olhos, a destruir o que mais prezamos e nos é mais essencial, escudados na comodidade de nossa própria indiferença. A usufruição democrática nos enfraqueceu a vontade? Não. O paradoxo se apoia apenas na omissão de cada um de nós.

Membro de uma comunidade, não podeis fugir à identificação com os interesses de todos, com seus objetivos, identificação que desenvolve a confiança, dá oportunidade de afirmação, busca soluções na iniciativa de cada um, e estimula a liderança e a cooperação.

Grave problema de nosso tempo é a pobreza de líderes. Não subsiste o regime democrático sem lideranças democráticas. A democracia implica descentralização e distribuição de poder; é unidade que garante a divergência; é direito de ser parte e influir.

E não se concretizam esses anseios, na desejada plenitude, sem a consciência e atuação da cidadania consequente.

A organização de comunidade se identifica com o objetivo municipalista, é óbvio, e que é, fundamentalmente, integração. E, a esse respeito, é oportuno citar de um de nossos credenciados sociólogos, Artur Rios:

"O regime democrático não se pode desenvolver quando todo o poder político se concentra no Estado, o qual sufoca e reprime os movimentos naturais de expansão e expressão dos demais grupos. Não há democracia sem um mínimo de localismo, municipalismo, regionalismo".

Meus caros amigos bacharelandos

Daqui a pouco estará vazia esta sala. Dela terão desertado presenças, vozes e aplausos. Vossa vida se reiniciará, em rumos diferentes. Estareis aqui e ali, separados pelo tempo e pela distância. Envelhecereis na lida.

Mas vossa Escola permanecerá e guardará a vossa lembrança. Outros professores virão, na sonhada continuidade. A obra de D. Cabral, D. Resende Costa, D. Serafim Fernandes, Prof. Lopes da Costa, Prof. Alcides Pereira e tantos outros prosseguirá. Estarão aqui todos a velar por ela. Antônio Augusto de Melo Cançado, extraordinária figura de bondade, cultura e fidelidade aos grandes ideais da vida, será sempre uma das mais belas inspirações da Faculdade.

Voltai a ela, nos momentos difíceis; não esqueçais na sua fecunda modéstia.

Meus amigos,

Antes que nos despeçamos, dirigi vosso pensamento aos que têm agora, postos em vós, os olhos e o coração. Derramai sobre eles toda a ternura de que fordes capazes.

Há os ausentes – os irremediavelmente ausentes – que tanto desejaríeis ter ao vosso lado, neste dia. Rezai por eles e pedi a Deus que os tenha na infinitude de sua piedade.

Ouvi, agora. Lá fora, vozes surdas vêm vindo de manso aos vossos corações. Elas não querem perturbar a vossa alegria. São apenas os irmãos de Minas e do Brasil que vos estão fazendo um apelo. É o apelo da angústia e do sofrimento. Há fome, lá fora. Há muita desesperança. Há mãos que se estendem, mas há punhos que o ódio cerrou. Há analfabetos no campo, esquecidos, há chagásicos, tuberculosos, loucos, desnutridos. Há pedidos de reforma de base.

Estranho: há também novos astros, no céu, que a Ciência dos homens engendrou. Mas não vos espanteis da maravilha: quando sairdes daqui, sentireis as mãos pequeninas de crianças famintas e abandonadas, para quem os novos astros não significarão nada.

Que dizeis a isso?

Não ficaremos surdos ao clamor. Lutaremos contra a miséria, a doença, a ignorância e a corrupção. Essa luta não é privilégio de ninguém. Ela é também nossa e de todos, porque essa é lição de Cristo. Lutemos por um desenvolvimento humano. Não faltaremos ao apelo dessa realidade. Dizei-o, professor, a todos.

Falastes, agora, então, a linguagem da solidariedade, fulcro de tudo que disse até agora. Porque a solidariedade realiza o milagre, que é de ser meio e fim, nas intricadas relações humanas, quer necessárias, quer ocasionais. Qualquer partícula de paz é por ela ungida, as trajetórias de aperfeiçoamento são por ela preservadas, e é ainda ela, a solidariedade, que traz direção e sentido à vida aqui na terra; amenizando para as esperas e adensando o amor.

Com a solidariedade, nunca uma pessoa ou um povo cometeriam loucuras, as ameaças se arrefeceriam, o monopólio do mais forte não teria eco. A vida seria o conhecimento sem a ambição, a operosidade sem a reivindicação. Reconhecimento de atributos certos, reposição de valores – equilíbrio, pois, no pessoal e no social.

Porque é a solidariedade a única comunhão possível entre os homens, como o sacramento a comunicar vida, mesmo na morte. Germe único de equilíbrio, nossa esperança de PAZ.

Isso vos digo, bacharelandos de 1961.

3. Discurso – 1961 – Mensagem aos pósteros do centenário da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais

Recebei, vós que sereis testemunhas do centenário desta Escola, esta mensagem de afirmação, solidariedade e confiança.

Estareis, então, distanciados meio século do glorioso vinte um de maio de mil novecentos e sessenta e um. Ainda assim, haverá de ressoar em vosso espírito uma palavra amiga, a recordar-vos as emoções daqueles que, um dia, fremindo-lhes o coração como então o vosso, exultaram com o cinquentenário da Escola de Engenharia da Universidade de Minas Gerais.

Deixai que vos digamos, desta noite de tanta magia, quem somos, a que viemos e o que queremos de vós.

Somos depositários de uma tradição que, a dez lustros, nasceu da patriótica inspiração de alguns e, desde então, se tem vivificado em idealismo e sagrada obstinação, para multiplicar-se em frutos benfazejos.

As raízes dessa tradição aprofundaram-se, alimentadas na fidelidade aos que um dia deitaram no coração de Minas, generosos, exercitando o privilégio de servir à mocidade.

Há lições de sacrifício no passado desta Escola que a geração que vos fala procurou compreender e honrar. Ela não esqueceu o compromisso de manter acesa a chama que, há cinquenta anos, vem traçando no tempo uma esteira de luz, fecunda e abençoada.

E, nesta hora carregada de esperanças, ouvi estas palavras de definição, que é a nossa e foi a dos que nos antecederam. Atentai nelas, para que não esqueça nem corrompa a lição de idealismo e fé, que vivemos.

A Escola de Engenharia da Universidade de Minas Gerais tem o dever de empenhar-se, no ensino e na pesquisa, em alcançar os mais elevados padrões de engenheiros, ministrando-lhes Ciência e técnicas, para o trabalho honesto e objetivo, em busca de melhores condições de vida e edificação do semelhante.

Grave responsabilidade, pois, é a sua, de assegurar a plena integração do engenheiro nos problemas de sua época, fazendo-o consciente dos encargos humanos que lhe pesam, necessariamente, sobre os ombros.

O engenheiro não é apenas o indivíduo prestante, no domínio do conhecimento científico puro ou nas suas aplicações materiais. Ele é peça viva da humanidade em progresso, grande artífice e líder de uma consciência social justa, em que o indivíduo, trazendo em sua personalidade o estigma de valores eternos, possa desenvolver-se em sua plenitude, qualquer que seja a origem e condição, e usufruir os bens materiais e da cultura, beneficiando-se a si mesmo e à sociedade a que pertence.

Nessa consciência, que há de alimentar-se do amor ao próximo e a Deus, os valores fundamentais da vida social e econômica – os bens materiais, o trabalho e a família – integrar-se-

-ão, harmonicamente, a humanidade em comunhão histórica, sem traição à ordem divina.

Na conjugação de Ciência e sabedoria há de buscar-se o caminho que conduza o Brasil à sonhada prosperidade e grandeza, liberto de miséria e ignorância, vinculados seus filhos pelo sentimento de justiça e pelo espírito renovador da conduta cristã.

Teremos de ser dignos de nossa responsabilidade se efetivamente quisermos preservar um mundo que desejamos livre e próspero, sobre vigas do trabalho e a transcendência do sentido de eternidade.

Ouvi nesta mensagem, dentro da noite, vindo de outro século, o pulsar de nossos corações, projetado no futuro, pelo milagre da imaginação. Eles estarão pulsando por vós, pela vossa felicidade e do vosso tempo, abençoando-vos pelo que tiverdes feito em favor desta casa, em favor de nossa pátria. Vigilantes na vossa missão, sede fiéis aos obreiros desta Escola.

Que a Ciência e a técnica, ainda que vos estejam projetando nos espaços siderais, em busca de outros mundos, não vos façam esquecer a vossa condição humana, nem vos transformem em instrumentos do mal. Antes, sejam a afirmação gloriosa da perenidade do amor e do espírito.

Belo Horizonte, vinte e um de maio de mil novecentos e sessenta e um.

4. Discurso - 1964 - Homenageado – O aluno, esse desconhecido – Formatura da Escola de Engenharia de 1964

A noite, carregada de emoções, está compondo hinos de louvor à inteligência e ao esforço. Recolherei esse louvor. Ele vos pertence e a quantos contribuíram para que pudésseis viver as alegrias deste encontro.

Podemos estreitar-nos as mãos, por isso, e deixar que exulte o coração, o vosso e o daquele que, generosamente alçado a honra de vosso paraninfo, já não sabe dissimular emoções.

Não façamos desta sua solenidade, no entanto, simples toque de regozijos pela vitória da formatura.

Retomemos os temas da conversa não concluída ao longo do curso – temas de nosso tempo, de nossa própria vida, que aí estão, graves e complexos - e dediquemos-lhes os instantes que nos sobram, na derradeira hora de nossa presença.

A presença humana há de conter sempre uma perspectiva ou promessa de afirmação. E moços que a inteligência iluminou não se podem reunir-se à toa.

Cada um de vós, conscientes dos compromissos que o aguardam, há de estar à altura deles. Ninguém está só. Há vínculos que a nossa condição de humanos criou. Não podeis ignorá-los. Tendes uma consciência, que as vossas técnicas não mutilaram. Em seu nome, atendei ao apelo que vos fazemos, vosso paraninfo, antes de mais nada, autênticos.

Ao vosso paraninfo poderia ter ocorrido falar-vos sobre a importância da engenharia numa sociedade que se constrói. Horizontes largos se abririam à especulação. Haveria, sem dúvida, muito que dizer.

À vossa Escola se teria então de endereçar, em sã consciência, o louvor que ela merece, pelo esforço com que buscou preparar-vos profissionalmente.

Não se lhe poderia negar, a vossa Escola, a despeito das falhas, que, há cinquenta e três anos, mantém a chama que tem traçado no tempo uma esteira de luz, fecunda e abençoada.

Inclino-me, no entanto, a vos trazer outra mensagem, aquela que não envolve apenas o vosso conhecimento de ciências e técnicas, mas assinale, primordialmente, as implicações desse conhecimento no humano.

Assim estaremos efetivamente mergulhados no tempo.

A Escola que hoje vos vê partir não vos acolheu, há cinco anos passados, é certo, para fazer de vós apenas o profissional competente. Deve ter pretendido muito mais: dar-vos a consciência de uma específica missão na comunidade a que pertenceis e a que ides servir.

Sei que ela gostaria, neste momento, por isso mesmo, de vos estreitar em seus abraços amigos, como a dizer-vos: ide, cumpri bem o que prometestes, honrai os que acreditam em vós.

Receio, no entanto, que vossa Escola não possa dizê-lo.

Também vossa é a dúvida. Não é difícil percebê-la em vossa fisionomia grave.

A obra está inacabada, porque muito pouco se realizou em vosso favor, como pessoas humanas. Sob esse ângulo, talvez não tenhamos cumprido – a Escola, professores, a Universidade – como convinha, os compromissos que assumimos convosco.

É pena tenhamos de confessá-lo, sobretudo porque, na atividade de magistério, nada poderia seduzir mais do que procurar conhecer-vos, penetrar fundo o vosso espírito e sentir de perto, na aparente irreverência, a generosidade e o desprendimento de que sois depositários.

Para o vosso paraninfo, a extraordinária beleza do magistério reside em falar, mais do que à inteligência, ao coração do moço, e despertar nele os grandes e nobres impulsos.

Infelizmente, as condições de nossa vida universitária ainda persistem em fazer do professor,

frequentemente, o simples prelecionador, o que transmite conhecimentos, nos encontros que morrem ao fim dos poucos minutos de cada aula e se vão renovando, na rotina que automatiza e esteriliza.

Os professores não vos conhecem a muitos de vós. De muitos não guardaram sequer o nome. O sistema de vida universitária não permite. E permaneceis, paradoxalmente, o grande desconhecido.

Ficou faltando a comunicação que vos fizesse, de cada um, o amigo, mais do que o simples aluno, que transmitisse calor, calor humano, a vossa sensibilidade, e não vos deixasse permanecer frios, quase indiferentes.

Permiti a indagação: em que medida sentistes que a Escola participou de vossa formação humana? Recolhestes, efetivamente, de vossa convivência com os colegas e professores, a grave experiência, aquela que vos preparasse para a compreensão dos grandes problemas do mundo?

De que modo buscou a Escola imprimir em vosso espírito a moderação, o entendimento claro do mundo, o sentimento do justo e do injusto e o amor à verdade? Em que medida vos foi ensinada a lição de autenticidade?

Não sei se alguma resposta acudiria à indagação, porque, na verdade, muito pouco sabeis de nós, quase nada sabemos de vós.

Não tendo buscado conhecer-vos como pessoas humanas, um mundo digno de ser trabalhado se perdeu, inútil.

Absorvidos no ensinamento de fórmulas e conhecimento técnico, não nos lembramos de completar a obra, ou não pudemos fazê-lo, de modo a transformar-vos em seres integrados no tempo e seus problemas e na compreensão da angústia humana. Perdemos a oportunidade de influir em vosso destino, como cumpriria que influíssemos.

A nós, professores, estou certo de que jamais terá faltado o desejo de servir aos ideais de Ciência e técnica que, há cinco anos, vos trouxeram à Escola de Engenharia. O que, na verdade, está faltando é a revisão do sentido da tarefa que nos incumbe.

Acima de tudo, está faltando o debate claro dos problemas e suas soluções, a interpretação isenta de emoções e desvarios, o momento consciente para a compreensão de um mundo novo e o esclarecimento de controvérsias.

A ausência de comunicação separa, cria dois mundos dentro da Escola – o vosso e o dos professores – gera e alimenta a desconfiança, muitas vezes o julgamento incorreto.

Não somos, por tudo isso, comunidade de ideias e ação. Não há, ainda, sentido universitário em nosso trabalho e em nossa presença.

Somos um conjunto numeroso de indivíduos que deixam, cada dia, nas salas e nos corredores vazios, quase a lembrança do nada, a marca de coisa alguma, porque, afinal, permanecemos quase desconhecidos um dos outros. Não nos tocamos do desejo e do movimento que congrega e unifica.

Universidade há de ser compreendida no sentido de comunhão e debate de ideias, o entrosamento de seres humanos em busca de aperfeiçoamento; é vibração, entusiasmo, são ideias se realizando; é forja de melhores caminhos, não a simples ideia vivendo no vazio ou conhecimento simples pelo conhecimento.

Não sei como desfazer a comunicação da Universidade com a vida. Não sei como arrancar o moço à realidade que mergulhou.

O aluno de Engenharia, como qualquer outro universitário, vive um mundo inapelavelmente em transição e tem que preparar-se, aqui, para que o conheça, possa viver nele e influir nele.

O engenheiro, o domínio das técnicas e o exercício da liderança

Não vos estamos subestimando, com estas palavras, as Ciências e as técnicas em que acabais de vos tornar doutores. É indispensável que a conheçais bem, instrumentos criadores que são de vossas condições de progresso.

Apenas registramos não vos tivéssemos convocado a atenção, com ênfase mesmo, também para as tensões ou resistências que não são de materiais, mas humanas; para a dinâmica que não é a de fluidos, mas a da própria vida; para estruturas sociais, mais complexas do que aquelas que aprendestes a armar com o concreto e o ferro.

Apenas não vos queremos unilaterais, sem ângulos e perspectivas.

Nem vós mesmos desejais essa unilateralidade, a visão obliterada. Muitas vezes o tenho ouvido de vós mesmos. Sei que o conhecimento do homem e da realidade social que ele compõe exerce extraordinário poder de sedução sobre vosso espírito.

É que está em vossa consciência e na de vossos semelhantes que o destino vos reservou, na sociedade moderna, papel dos mais relevantes. É vossa boa parcela do esforço que faça eclodir os fatores do desenvolvimento econômico e social.

Essa missão que é vossa e não se sujeita a alienações, haveis de cumpri-la, mais frequentemente de que supondes, no contato com o próximo. Não espereis vê-la cumprida no vazio.

Vosso trabalho tem caráter e destinação inequivocamente social.

Os tempos reclamam a vossa liderança.

Por isso mesmo, não podeis ignorar a presença do homem.

Provavelmente, será a empresa o vosso campo mais profícuo de atração. Ingressareis nela como técnicos. Cedo, no entanto, vos vereis guindados, seja qual for o setor a que vos dedicardes, ao comando de homens.

As técnicas de engenharia que tiverdes aprendido serão instrumento valioso de vosso trabalho e afirmação, mas ao exercício da liderança é que vos sentireis compelidos, e através dela vossa realização pessoal se completará e muitos e duradouros serão os frutos.

Nosso desejo, o de vossos professores, é o de que não sejais apenas chefes, mas tenhais condições de exercer a liderança, em toda sua plenitude.

Para isso, de vossa compreensão se requer, antes de mais nada, que tenhais em vista a posição, na empresa, dos fatores de que é gerada, e em cada qual se respeite o que lhe é devido.

Valorizai e preservai a iniciativa privada. O direito de propriedade – ensina a Igreja – é um direito natural. "Onde falta a iniciativa privada instala-se a tirania política"; de outro lado, "onde falta ou é deficiente a ação do Estado, em matéria econômica, veem-se os países cair em irreparáveis desordens, e os mais poderosos, destituídos de escrúpulos, abusarem indignamente da miséria alheia para o próprio bem".

Não se perca em vosso espírito que, na empresa a que emprestardes vossa liderança, a propriedade haverá de desempenhar o papel relevante que é o seu, na obra de fortalecimento da economia, mas não se aparatará de sua finalidade social.

Também não se olvidem os legítimos, os sagrados direitos do trabalho. Reconhecê-los e lutar por eles é fonte de restauração da sociedade humana. O trabalho, já vos foi dito, não se avaliará como mercadoria. Garantia de subsistência da maioria dos homens, sua disciplina somente poderá advir de leis justas e equitativas.

"E em todo falho atribuir" – ficou registrado nas Encíclicas – "ou só ao capital ou só ao trabalho o que se obtém com a obra conjunta de ambos; é, com efeito, injusto que um se arrogue o resultado, negando a contribuição do outro".

Da dignidade do trabalho, do respeito que lhe deveis, não é preciso dizer muito. Grande desgraça será se desconhecerdes que as estruturas produtivas hão de conformar-se com dignidade do homem. São injustas as estruturas que a comprometem.

Colaborai conscientemente para que a vossa empresa participe de uma sociedade de mais equilíbrio e mais prosperidade, sem sacrifício das liberdades humanas, sem ódios destruidores ou antagonismo mortais.

O homem de empresa, dinamizando sua capacidade criadora, é fonte de riqueza e prosperidade. Deve ser estimulado para o trabalho que crie riqueza social e beneficie parcelas da coletividade cada vez maiores.

Básico é que não se apartem as leis morais da atividade econômica. Não seja o homem espoliador de seu semelhante.

Assim compreendidos os pressupostos da organização empresarial, é claro que a vossa liderança poderá fortificar, impregnando-se do melhor sentido de humanização.

Para que assim seja, não vos esqueçais de que em vossos subordinados haverá, provavelmente, boa energia humana à espera de quem a desperte e valorize, fazendo-a convergir para os objetivos comuns.

Não exprima vossa liderança o mero sentido de comando. Transformai-a em instrumento que dirige, educa e estimula. Vossos subordinados não são vossos escravos. São seres humanos que pensam e sentem. Respeitai neles essa condição de humanidade. Vede, enfim, a empresa como um organismo onde um ideal comum alicerça atividade completa. E, sobretudo, tende em vista que a vossa autoridade não se medirá pelo que estiver escrito na lei ou nos regulamentos. Esse poder é formal e, por isso mesmo, muitas vezes inútil, sem ressonância.

O importante não é saber em que medida vossa posição vos transmite poder, mas se sabeis utilizá-lo efetivamente.

A autoridade, já o percebestes, ganha existência quando o subordinado aceita, no outro, o poder de adotar e efetivar decisões.

Em outras palavras, um administrador não tem autoridade enquanto esta não lhe for conferida por seus subordinados.

Assim entendido o processo de liderança, estareis servindo ao ideal de progresso social, em que o homem se faz o centro de cogitação, para que possa ascender mais e mais na escala de valores, se aperfeiçoe e afirme, na usufruição justa dos bens materiais e espirituais.

Assim vos transformeis em artífice de outra engenharia, que busca conjugar, entrosar, harmonizar as peças que constroem a ordem econômica e social justa, equilibrada e humana. Isso é obra de engenharia social.

Assim deixareis de ser apenas o indivíduo prestante, no domínio do conhecimento científico puro ou nas aplicações materiais. Sereis peça viva da humanidade em progresso, grande artífice e líder de uma consciência social justa, em que o indivíduo, trazendo em sua personalidade o estigma de valores eternos, possa desenvolver-se em sua plenitude, qualquer que seja sua origem e condição, e usufruir os bens materiais e da cultura, beneficiando-se a si mesmo e à sociedade a que pertence.

O engenheiro e a função pública

Se integrardes, como engenheiros, os poderes públicos, não vos esqueçais de que a estes compete velar pelo bem comum. No campo econômico, deles se requer ação para que os poderosos, destituídos de escrúpulos, não abusem indignamente da miséria alheia.

É dever do Estado reprimir os abusos – reprimir eficazmente – para que as atividades produtivas se desenvolvam livremente, como forma de proteção à própria liberdade individual, aos direitos essenciais de cada um, e garantia de sua participação nos benefícios do progresso social. Mas não se faça o Estado fim em si mesmo. O Estado é veículo, é instrumento que protege, estimula, coordena, supre, completa, segundo a filosofia social.

Ao homem já cansado ao peso de esperanças não é possível convencer da dignidade de valores eternos de que é portador. Ele poderá preferir a palavra que subverte, que essa lhe promete mudanças, e é o que ele deseja. A dignidade de sua pessoa é um bem que lhe pode passar despercebido. Se ele sofre privações, a própria liberdade ele legará a plano secundário e não o preocuparão os valores eternos. Antes de mais nada, o que ele procura é escolher as usufruições imediatas, que lhe permitam sobreviver.

Esse homem é potencial adesão a tudo que lhe der pão, em troca de todas as liberdades de que fala a filosofia.

Vede, pois, que a ele não se podem levar ações mornas ou palavras vazias. Recuperá-lo é fruto de ação, ação imediata e de exemplo. É fruto de justiça social.

E essa justiça não a espereis somente do Estado. Também em vós ela está. A obra de reconstrução social é dos governantes e é dos cidadãos.

Triste sinal dos tempos é a apatia dos que, usufruindo bens da vida e o gozo da liberdade, deixam toda tarefa ao Estado, e falham na sua cooperação.

Assim, se fordes administrador público, a vossa contribuição será de grande relevância porque a atividade há de ter destino certo: o interesse coletivo, o bem comum, o bem público. Administração Pública e moralidade são conceitos inseparáveis um do outro. E a missão do administrador é a de servir ao povo, segundo as regras do interesse social; e não a de ser servido.

Dentre vós, haverá os que venham emprestar colaboração à obra do governo. Procurai fazê-lo bem, sempre no sentido de reabilitação da autoridade pública.

Empenhai-vos, como administradores, no pleno e intransigente respeito aos dinheiros públicos, no combate sem trégua à corrupção do poder, no respeito aos inderrogáveis direitos do cidadão e aos interesses básicos da comunidade.

O administrado, o que paga impostos, e, com o seu dinheiro, mantém toda a estrutura governamental, não é um estranho. Não o considereis assim, jamais. Dele – tende-o sempre em vossa lembrança – dele é que dimana todo o poder que tiverdes nas mãos.

Desmenti os pessimistas, com a vossa ação. Mostrai-lhes que a Administração Pública pode realizar a sua destinação.

O engenheiro e o legislador

Se vos fizerdes representante do povo, nas assembleias legislativas, então o caminho largo se abrirá diante de vós, significando a possibilidade de fazer o bem.

O legislador é peça fundamental na ordem social. Representando a vontade popular, sabereis transmutar em normas de orientação segura e profícua os interesses da sociedade. Porque principalmente do legislador é a missão de renovar as práticas de governo e administração, na elaboração de leis justas.

Assim, se tiverdes vocação para a função legislativa, atendei ao chamamento. Dai-lhe, de vós, o melhor. O caminho é um só: retidão. Não seja a promessa vã ou a mentira o escudo de vossas conquistas e não vos seduza o interesse de grupos. O bem que defenderdes seja só o da coletividade. Não alimenteis o desencanto do povo. Antes, esforçai-vos por trazer de volta a confiança àquele a quem, um dia, tiverdes prometido servir, isto é, o próximo.

E, acima de tudo, lembrai-vos de que não pode faltar à lei que elaborardes o fundamento da lei moral, que só ela harmoniza o mundo. Justa seja a vossa lei, mas a justiça é a que se fundamenta nos princípios da filosofia cristã, renovadora e criadora.

O engenheiro e o magistério

No magistério, sereis plasmadores de consciências. Cada palavra há de ser boa semente. Isso vos diz tudo.

O engenheiro e o cidadão

A síntese do que se faz portador o vosso paraninfo, nesta noite vossa, pretende ser um louvor à pessoa humana e aos seus ideais democráticos. Falta-lhe, no entanto, já o percebestes, o

apelo à cidadania. Sois cidadãos e, também nessa qualidade, tendes os mais graves deveres a cumprir.

A tarefa do bem comum é de todos – os governantes e os governados.

Onde se exerce a vossa cidadania? Até quando desejais influir e efetivamente estais influindo na condução dos problemas de vossa consciência? Até onde tende posto uma parcela que seja de vossa capacidade, na solução de problemas a todos comuns? Até onde tendes preferido deixar só ao Estado a tarefa imensa de zelar pelo interesse de todos, inclusive o vosso? Até onde tendes contribuído para formar a opinião pública? Costumamos calar-nos e deixar a outrem as afirmações, porque não queremos riscos.

Está faltando a noção do trabalho comum, para fortalecer o espírito comunitário, coisa de que não pode prescindir no mundo moderno. Não participamos de uma opinião pública viva e consequente.

Somos democratas, mas temos receio ou pejo de afirmá-lo em atos. Somos democratas, mas preferimos acomodar-nos a situações conquistadas. Não sabemos como defender o que mais prezamos e nos é essencial, escudados na comodidade de nossa própria indiferença. Seria paradoxo intolerável que usufruição democrática nos enfraquecesse a vontade. O que ocorre, em verdade, é a omissão de cada um de nós.

Membro de uma comunidade, não podeis fugir à identificação como os interesses de todos, com seus objetivos, identificação que desenvolve a confiança, dá oportunidade de afirmação, busca soluções na iniciativa e na cooperação.

O engenheiro e o desenvolvimento

No exercício de atividades puramente técnicas de engenharia; na liderança empresarial, como homens públicos; devotados à pesquisa ou ensinando, e, ainda como simples cidadãos – a posição que tiverdes adotado haverá de assegurar-vos pela integração nos problemas do tempo.

Em qualquer hipótese, seja qual for o rumo de vossas vidas, largos caminhos se estarão abrindo, nesta noite, com a graça de Deus – tudo há de convergir para o nosso povo, para que nossos irmãos conquistem as condições de vida compatíveis com a sua dignidade e que eles ainda não alcançaram.

A luta pelo desenvolvimento, fundamentalmente econômico mas não apenas econômico, mal se iniciou. Para essa luta, estais convocado, de corpo e alma.

O desenvolvimento de que vos falo é o que se confunde com o bem comum, tenha o homem como centro e finalidade, e, sendo a soma de progressos técnicos e materiais, só o seja dentro de uma perspectiva, a do humanismo cristão.

Queremos sentir-vos inconformado com a miséria, a ignorância e a doença de vossos semelhantes.

Mas essa inconformidade há de nascer da inteligência e do coração e jamais encobrir o pretexto de vossa valorização pessoal.

Confiamos em vossa palavra justa, oportuna e austera; na coragem de afrontar o erro, a proclamar a verdade e defendê-la, na ação objetiva, construtiva; confiamos em vossa autenticidade e, sobretudo, no vosso sentimento de solidariedade que dá direção e sentido à vida aqui na terra, ameniza as asperezas e adensa o amor.

Árduo é o caminho que conduz à vida com mais justiça.

Haveis de encontrá-lo na vossa capacidade de identificação com os anseios de vossos semelhantes, no empenho para que tenham todos acesso aos bens da vida, na humanização das relações de trabalho, na criação de riquezas capazes de gerar o progresso social, na defesa dos injustiçados e humilhados, na proteção à infância desvalida, na democratização da cultura.

Confiamos nisso. Mas confiamos sobretudo em que, em nome de coisa alguma, atenteis contra o vosso estilo de vida cristão e democrático.

Tendes uma tradição de liberdade que é preciso preservar. Mas liberdade com justiça. Por isso mesmo, repeli os que vieram dizer que a liberdade e a justiça, nas sociedades humanas, não podem coexistir. Fazei, de vossa parte, por prová-lo.

Repeli, igualmente, os que quiserem mutilar a consciência. E que a vossa liberdade de pensamento não pereça.

Meus amigos

Antes que nos despeçamos, dirigi vosso pensamento aos que têm agora, posto em vós, os olhos e os corações.

Derramai sobre eles toda a ternura de que fordes capazes.

Há os ausentes – os irremediavelmente ausentes – que tanto desejaríeis ter ao vosso lado, neste dia. Rezai por eles e pedi a Deus que os tenha na infinitude de sua piedade.

E, agora, damo-nos as mãos e, ainda, uma vez, caminhai conosco, dentro da noite.

Atentai nas vozes surdas que vem vindo de manso. Elas não querem perturbar a vossa alegria. Mas não podeis evitar que elas vos envolvam. Abri-lhes os corações, que são de apelo. Apelo de angústia e do sofrimento. Há muita desesperança. Há mãos que se estendem. Há chefes de família sem trabalho. Há resignação, mas também o ódio está presente. Há

os analfabetos e os doentes. Estranho: há também novos astros, no céu, que a Ciência do homem engendrou. Mas não vos espanteis da maravilha: sentireis também as mãos pequeninas de crianças famintas e abandonadas, para quem os novos astros não significam nada.

Que dizeis a isso?

Dizei que compreendestes o sentido da nova caminhada, a que começa nesta noite, que tendes fé em vós mesmos, que o Brasil há de ser grande e feliz, fiel à sua tradição de amor à liberdade, e para seus filhos haverá paz, trabalho e justiça.

Dizei que compreendestes e aceitais esta mensagem.

Dizei-o bem alto, meus amigos.

E Deus vos guie os passos.

5. Palestra - 1993 – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Princípios da Administração Pública e Ciência da Administração

Com o princípio de legalidade, na tradição do Direito brasileiro, na verdade, pretendia-se que ele resumisse, que ele trouxesse, em si mesmo, no seu bojo, que ele reunisse, todos os outros princípios.

Em outras palavras, exercer ou praticar um ato público, segundo o Princípio de Legalidade, na construção doutrinária significava, efetivamente, não apenas guardar conformidade com a lei, na sua formalidade; mas guardar compatibilidade com a lei segundo a sua inspiração; segundo os princípios éticos de moralidade.

E, então, no Princípio de Legalidade, tudo isso se reunia. Tudo isso se somava na doutrina.

Mas agora, meus amigos, vejam como o Princípio de Legalidade aparece apartado do princípio de moralidade.

Ora, aí está um vetor do Direito Administrativo moderno.

Quando no futuro se construir a história, se registrar e analisar a história do Direito público brasileiro, se há de dizer assim: antes e depois do artigo 37.

Porque este é efetivamente um grande vetor e significa o seguinte.

Todos já perceberam a distinção.

Significa que o ato do poder público pode estar guardando conformidade com a lei, pode na sua formulação, na sua construção aparente, na sua construção formal, ele pode estar

de acordo com a norma no que toca a sua formalidade, na sua aparência, mas pode estar infringindo uma regra de moralidade.

Em outras palavras, o ato praticado pelo poder público pode ser legal e, ainda que legal, pode ser imoral.

Ora, este é um grande vetor.

Esta é uma construção decisiva quanto ao desenvolvimento futuro desses ramos do Direito, notadamente do Direito público, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo, do Direito Tributário.

O ato do poder público não é suficiente; não basta que ele seja legal, é preciso que ele também preserve a moralidade administrativa.

Ora, aí, meus amigos, se coloca um grande tema.

É possível mesmo apartar um princípio de moralidade de um Princípio de Legalidade?

É possível a percepção distinta, a percepção separada, das duas ideias, dos dois conceitos?

Este é o esforço que todos nós temos de empreender. Este é o esforço que tem de se aprofundar no Poder Judiciário, de modo especial, no Poder Judiciário.

Meus amigos, ao longo da história do Direito, muito se escreveu, muito se comentou, há muito se menciona, a relação entre o Direito e a moral.

Uma concepção clássica, antiga, de conhecimento de todos, é de que nenhuma norma de Direito se poderia admitir à margem do âmbito da moralidade.

Tão importante que todos aqueles que estão aqui, e alguma vez tenha se dedicado ao estudo do Direito, devem lembrar-se daqueles dois grandes círculos concêntricos; isto é, dois círculos que têm o mesmo centro.

O menor deles é o círculo do Direito; o maior círculo é o da moral.

De tal modo que, como veem, todo o domínio do Direito está abarcado pelo domínio da moral.

Não é a concepção de hoje.

Admite-se hoje que haja regras de Direito diante das quais seja indiferente a ideia, o princípio ou a definição de moralidade.

Vocês podem imaginar, por exemplo, que uma regra de direito que estabelece a mão e a contramão para o movimento dos veículos da via pública, ela não tem conteúdo de ordem moral e, no entanto, será uma regra de ordem jurídica.

Por causa disso mesmo, na concepção mais moderna, aparecem os dois círculos não como círculos concêntricos, mas como círculos secantes. Secantes! Quer dizer, círculos que se cortam numa determinada faixa.

Em outras palavras, se vocês imaginarem dois círculos, e um cortando parte do outro, haverá, então, uma faixa, uma zona comum, aos dois círculos.

E haverá, então, espaços que, embora pertencendo ao domínio do Direito, não estejam envolvidos numa ideia ou em um princípio de moralidade.

Ora, meus amigos, nós estamos aqui a propósito do rol de princípios do artigo 37: legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.

Ora, é muito importante, e eu lhes peço que, por gentileza, a partir de agora, comecem a carregar no seu espírito esta pergunta: como afinal entender de algum modo esse princípio de moralidade?

Meus amigos, guardem isso, vocês já perceberam que nós estamos cogitando de valores. Valores!

Eu lhes pergunto: vocês estão interessados no valor do justo?

Estão interessados no valor do humano?

Estão interessados na ideia do bem, no valor do bem?

Ah… Se vocês entendem que efetivamente o homem, como ser racional, ele tem que optar por caminhos do bem.

Se ele entender que, então, esse valor tem que ser internalizado.

Isso é, que eles mergulhem dentro de nós, que nós o assimilemos com uma percepção profunda, uma percepção íntima.

É o fenômeno da conscientização.

O fenômeno de ordem moral não é epidérmico.

Ele não sobrevive numa simples compreensão superficial da ideia.

Ela não pode morrer na epiderme.

Esse valor tem de mergulhar; ele tem que dirigir-se ao mais íntimo de nós mesmos, porque só assim ele se transformará em comportamento.

E meus amigos, o que interessa é o comportamento.

O que desejamos é o comportamento do justo, é o comportamento do bem, é o comportamento do correto, é o comportamento do equilibrado, é o comportamento do adequado, é o comportamento da harmonização. É este comportamento sim.

Comportamento é movimento. Comportamento é vida.

E coisa curiosa, meus amigos, dentro de uma Escola de Direito, permitam que eu lhes diga isto, dentro desta Escola de Direito, a que eu venho servindo a trinta e cinco anos.

Permitam que eu diga isso dentro da Escola de Direito.

Esse comportamento do justo, que é um comportamento derivado da consciência, é dela que ele deriva, porque a lei na sua formulação literal, a lei na sua construção formal, ela gera muitos pobres comportamentos em nós.

Nós não nos comportamos segundo a lição do bem, porque a lei nos diz isso na sua formalidade.

Só o que é capaz de descer à raiz é a consciência e a consciência é a percepção íntima.

Meus amigos, e isso depende de outros fatores, não apenas da lei.

E ela, na verdade, costuma ser muito ineficaz como construtora do comportamento adequado.

No início desta exposição, meus amigos, eu lhes estava falando de uma atividade estatal voltada para a construção do bem comum, para realização do bem comum.

Esta foi a nota, a explicação inaugural desta exposição, e o que pretendíamos dizer a vocês, o que desejávamos, na verdade, é pedir atenção de cada qual para o papel que cabe ao administrador no cumprimento da norma, mas segundo não apenas a percepção literal da norma, mas segundo uma concepção profunda, segundo uma conscientização do bem comum.

Quanto e quantas vezes se menciona o bem comum. Quantas vezes nós mencionamos este bem comum.

E, meus amigos, nós na verdade o mencionamos a ele, a esse bem comum, mas na verdade, não o inserimos na nossa consciência frequentemente.

Aplaudimos quando se menciona o bem comum, mas não vivemos a lição do bem comum.

Não vivemos porque isso é construção que decorre da própria cultura e a nossa cultura tem, a esse respeito, aspectos que são sempre são positivos.

A nossa cultura resiste a uma percepção mais aprofundada deste caminho.

Meus amigos, eu lhes quero dizer que o bem público traz em si a ideia de realização daquilo que é essencial para o desenvolvimento social, para o desenvolvimento coletivo.

Ora, se nós imaginarmos que o administrador, que não gere o que é seu, porque o interesse público não tem dono, não tem dono!

É importante o interesse público não pertencer ao administrador, o interesse público não é coisa do patrimônio pessoal do administrador.

O interesse público é uma construção da própria coletividade, da própria comunidade, da própria nação.

Meus amigos, eu lhe pergunto se é possível apartar a ideia de interesse público da ideia moral.

Não é possível, porque o interesse público se sustenta com o recurso que vem de cada contribuinte, do esforço de cada contribuinte, do sofrimento de cada contribuinte.

Ora, meus amigos, aí a aplicação destes recursos, a utilização deles, somente se pode fazer segundo determinados caminhos, segundo uma convergência.

Vejam como o termo volta à tona, segundo uma convergência.

E a convergência tolerável, a única que podemos tolerar, a única em que podemos consentir, esta convergência é a do bem comum, é a do bem geral.

Porque nenhum outro valor é mais importante do que esse, o do desenvolvimento social, comunitário.

Nenhum outro valor é superior a ele. Nenhum interesse particular, por mais respeitável que seja, ele se coloca acima do interesse geral, do interesse comum.

A prevalência é clara e nítida, e não admite exceção.

Por isso mesmo, resumindo, a indisponibilidade do interesse público é um grande dado na construção do nosso destino.

E a prevalência do interesse geral sobre o particular é, efetivamente, um princípio de ordem moral.

Como internalizar esses valores? Este é o grande problema.

Eu fico feliz quando falo a um auditório como este, a um auditório atento com este.

Eu lhes confesso que, a despeito de ao longo do tempo vir caminhando nesta pregação sem tréguas, estas coisas eu venho repetindo há muito tempo.

Mas sempre me comovo diante de um auditório como este porque aqui, meus amigos, desculpem a este expositor que ele traga à tona uma ideia cediça, uma ideia antiga, mas aqui está uma grande sementeira.

O que significa uma grande sementeira?

Significa que cada um dos presentes, pelo ofício que pratica, pela tarefa que cumpre cada qual, se efetivamente mergulhar na percepção destas ideias e, sobretudo, se ele inserir na sua consciência a importância do princípio, como gestor a que tenha que subordinar-se à gestão do interesse público, cada um de vocês, então, vai ser pregoeiro desta percepção.

Cada um de vocês vai ser pregoeiro deste princípio e, então, podem imaginar o efeito multiplicador desta presença humana nesta sala, nesta manhã.

Meus amigos. Uma ideia no início foi aqui exposta a vocês.

É importante a técnica que estão aprendendo na parte da tarde. É importante ouvir falar do Tribunal de Contas, no que ele faz como órgão de fiscalização. É importante saber o que significa o controle externo, o controle interno.

Mas meus amigos, nada, nada, é capaz de produzir efeitos como a consciência do bem comum a que nós nos afeiçoamos, a consciência de que nenhum dado, nenhuma construção se torna permanente à margem do elemento moral.

Há poucos dias, eu ouvia do professor Raul Machado Horta, presidindo uma sessão na ordem advogados.

Ele dizia, relembrando um autor francês clássico: a revolução, seja qual for, envolvendo o homem, ou ela é moral ou não há revolução.

Guardem isso!

Ou ela é de ordem moral ou não há revolução.

Ou, então, estaremos repetindo coisas velhas, no mesmo estilo, e a nossa sociedade continuará fazendo seus caminhos profundamente injustos.

Meus amigos, a sociedade é profundamente injusta e temos de nos empenhar na reconstrução dela.

Sobretudo, a partir do momento em que todos sentimos que, infelizmente, este Estado, a que nos referimos tantas vezes nesta exposição, este Estado que pode ditar a lei, este Estado que pode dirimir o conflito de interesses dos indivíduos na sociedade, este Estado que aplica a lei concretizando-a à vontade e transformando-a nos frutos que todos desejamos, este Estado, meus amigos, está sucumbindo.

Sucumbindo!

Nunca na história do Direito brasileiro ou na história brasileira, o Estado foi tão débil, tão frágil e tão impotente.

O Rei, meus amigos, está ficando nu. O Rei está ficando nu.

O Estado está, efetivamente, como força direcionada para a realização desses interesses comuns, ele está soçobrando. Ele está se mostrando impotente.

Ora, só há uma salvação possível.

É a de que nós, os cidadãos, no exercício pleno da cidadania, sejamos capazes de reconstruí-lo.

E reconstruí-lo sob a inspiração não da simples literalidade da norma, mas reconstruí-lo segundo esses princípios, notadamente, o de ordem moral.

Há outros princípios, meus amigos, qual o da impessoalidade. Todos vocês estão afeiçoados a este princípio e sabem que a Administração tem de ser neutra.

Neutra no sentido de que ela não pode dirigir-se na concessão do benefício; ela não pode dirigir-se a determinado indivíduo ou determinados segmentos, privilegiando-os.

O que importa é o interesse geral.

Outro princípio é o da publicidade. É aquele que assegura a transparência dos atos do poder público.

Na Constituição do Estado, há um princípio de motivação, segundo o qual todos os fundamentos do ato do poder público têm de ser descritos, têm de ser explicitados, têm que ser conhecidos, para que o cidadão possa mesmo controlar essa administração.

E, ainda, na Constituição de Minas Gerais, um princípio excepcionalmente importante, que é o princípio da razoabilidade.

Não basta ser legal o ato, é preciso que nele se preserve a razoabilidade.

E a razoabilidade é a adequação de meios e fins.

Razoabilidade é equilíbrio.

Meus amigos, vocês devem ter observado que, nesta exposição, nós estamos apegados aos chamados princípios de Administração Pública.

Mas no plano estritamente jurídico agora, guardem isto, o Poder Judiciário e também o

poder administrativo podem declarar a nulidade de qualquer ato do poder público que, embora legal, esteja afrontando o princípio da moralidade.

Por quê? Porque o ato administrativamente imoral é um ato ilícito, é um ato inconstitucional e, então, pode ser declarado nulo.

O Poder Judiciário pode subtrair-lhe a vigência com base na imoralidade administrativa.

Ora, esses princípios dizem respeito, então, à construção da Administração Pública projetando-se no mundo das pessoas, projetando-se no mundo das relações jurídicas.

E, então, vocês todos têm condições de perceber que a Administração Pública, sendo capaz, tendo apreendido esses princípios, e efetivamente os praticando, ela terá descerrado caminhos amplos e extraordinariamente importantes no rumo do aperfeiçoamento da própria sociedade.

Mas, meus amigos, o tema que me foi proposto pelo professor Pardini pede mais do que esses princípios, os que estão no artigo 37, principalmente, e em outros artigos da Constituição.

Na Constituição, por exemplo, vocês não encontraram o princípio de licitação. É um princípio também a que se subordina a Administração Pública. Ele não está mencionado no artigo 37, mas é um princípio.

Há um princípio de responsabilidade do Estado que está também na Constituição, mas não está no caput do artigo 37.

Mas o professor Pardini quer que eu lhes diga uma palavra sobre outros princípios da Administração, mas vejam bem, princípios da Administração do ponto de vista da Ciência e da técnica da construção administrativa.

Em outras palavras, a Administração Pública é Ciência ou não é Ciência?

Todos nós que estamos aqui neste auditório, vamos responder, certamente, que é uma Ciência.

Ora, alguns duvidam, frequentemente, que este ramo de conhecimentos seja científico.

Muitos acham que a Administração Pública não passa ainda de um conjunto de práticas que não se relacionam, não se prendem umas às outras por meio de princípios.

Mas há muito, há aproximadamente cinco décadas, vem se desenvolvendo um esforço extraordinário no sentido de construir-se uma Teoria Geral de Administração segundo princípios, isto é, como Ciência e, também, como técnicas.

Ora, para que vocês possam apreender a importância desses princípios, vou lhes dizer, antes de mais nada, que os princípios da Administração Pública, como ciência e como técnica, não são próprios exclusivamente, não pertencem exclusivamente à Administração Pública.

Eles são comuns à Administração particular ou privada e à Administração Pública.

E, para isso, se vocês examinarem autores não jurídicos, não pertencentes à área do Direito, mas se examinarem a concepção que os cientistas da Administração, o esforço que eles fazem para compreensão do fenômeno, todos eles vão dizer que o fenômeno da administração comparece onde quer que duas ou mais pessoas conjuguem, associem os seus esforços, para a realização de objetivos comuns.

Vejam, a construção aí não é jurídica; a definição não é jurídica.

Estou apenas dizendo a vocês que, onde quer, seja na cúria, na igreja, seja no clube campestre, seja no escritório comercial, seja na fábrica de sorvete, seja na Administração Pública ou na repartição pública, onde quer que duas ou mais pessoas conjuguem seus esforços para a consecução de objetivos comuns, aí se instala o fenômeno chamado de Administração.

Vejam, não estou mencionando Administração Pública.

Ora, então, a pergunta é simples: como é que nós vamos associar pessoas para elas alcançarem objetivos comuns e, sobretudo, como vamos associá-las para que a consecução destes objetivos comuns seja a melhor, a mais profícua, a mais eficaz, a mais racional?

Vejam, quando digo a mais racional, o que é que eu estou pretendendo?

Eu estou pretendendo colocar a racionalização a serviço dessa associação de esforços, desta conjugação de esforços.

Em outras palavras, nós queremos que a Administração não seja uma expressão meramente empírica do empirismo, porque o empirismo significa apenas a vivência da experiência do dia a dia, sem cogitar do princípio, sem cogitar do aperfeiçoamento, sem cogitar da racionalização.

E racionalizar o esforço é colocar a razão ao serviço desta conjugação.

É tornar esta associação de esforços lógica.

Para que um esforço seja lógico, é claro que há de estar aí vigente, aplicada, a razão.

Todos os senhores percebem, por exemplo, que diante de um equipamento sofisticado de eletrônica, os senhores vejam quanta ciência há ali, quanta ciência e quanta técnica.

Qual é a diferença? A técnica identifica o modo, o caminho prático da realização; mas a técnica é deduzida da Ciência, do princípio científico.

Desenvolvem-se as técnicas sobre um quadro de Ciência.

Ora, eu gostaria de lhes perguntar.

Todos os que estão aqui vivem em um quadro determinado de esforços humanos procurando alcançar interesses comuns, seja na prefeitura, seja nas câmaras municipais, na repartição do estado, no Tribunal de Contas, onde quer que seja, seja na fábrica.

Todos os senhores que estão aqui, eu não tenho dúvida, eu quero afirmar com ênfase, todos participam de um determinado grupo, que pode ser grande, pode ser um pequeno grupo, mas todos participam de um grupo no qual os esforços estão sendo associados, conjugados, para consecução de objetivos comuns.

Mas a pergunta, meus amigos, é esta: será que os senhores estão conjugados neste esforço?

Será que a razão está servindo a esta associação de esforços?

Será que esse esforço do grupo ao qual os senhores pertencem, ele estará racionalizado?

É bem provável que muitos grupos ainda estejam vivendo empiricamente.

Ora, as Escolas estão aí ensinando a Ciência e a técnica de administração.

E aqui está uma das Faculdades de Direito onde se ensina não a Ciência e a técnica de Administração, mas o Direito Administrativo que está intimamente vinculado, é claro, à Ciência e a técnica de Administração.

Ora, a Ciência procurou desenvolver alguns princípios.

Não vou cansá-los por muito tempo mais.

A Ciência está há muito envolvida na definição de princípios da Administração Pública do ponto de vista da descoberta das regras, dos preceitos, capazes de tornar uma associação fecunda, uma associação racional, uma associação eficaz.

Se vocês forem ao Decreto-Lei 200; quem aqui não ouviu dizer ao menos uma vez, alguma coisa, sobre esse famoso Decreto-Lei 200 de 28 de fevereiro de 1967?

Este é um dos textos de Direito Administrativo mais importantes.

O Decreto-Lei 200 foi editado para a Administração Federal, mas ele se aplicou também aos estados e aos municípios.

O Decreto-Lei 200 foi o primeiro a sistematizar também entre nós as regras de licitação.

As regras à licitação não nasceram entre nós em 1967.

Aliás, a licitação entre nós não nasceu na República, ela nasceu antes da República, mas foi o Decreto-Lei 200 que procurou sistematizar, pela primeira vez, as regras de licitação.

Mas, eu não quero me referir agora às regras de licitação do Decreto-Lei 200, mesmo porque elas já foram revogadas pelo Decreto-Lei 2300, e este acaba de ser revogado pela Lei 8666 de 21 de junho deste ano.

Eu quero me referir aos capítulos do Decreto-Lei 200 que ainda continuam vigentes, prestem atenção, continuam vigentes.

E aí vocês vão encontrar, no artigo 6º, vocês vão encontrar um rol, uma lista de princípios da Administração Pública neste sentido em que está sendo mencionado.

E qual é o primeiro deles?

Todos os senhores, mesmo aqueles que não leram o Decreto 200, diriam de pronto: o primeiro deles há de ser o princípio do planejamento.

Então vejam, o princípio do planejamento.

Não estou cogitando agora dos princípios de legalidade, nem de moralidade, motivação, impessoalidade, publicidade ou razoabilidade.

Não. Estou mencionando um princípio de planejamento.

É um princípio intimamente vinculado ao modo de se descobrir o melhor caminho para associação de esforços quando se pretende alcançar um objetivo comum.

Ora, o princípio de planejamento, sobre o qual tanto se tem falado na doutrina e tão poucas vezes implantado, porque nossa sociedade ainda não se afeiçoou, na sua cultura, não se afeiçoou ao planejamento.

Escreve-se sobre planejamento muito, comenta-se, fala-se, discorre-se sobre planejamento, mas a Administração Pública brasileira, sobretudo, as administrações locais municipais, têm muito pouco de planejamento.

Guardem isso.

O planejamento é o mais racional, é o mais lógico, dos cinco momentos em que se subdivide o fenômeno da Administração.

Que são: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar.

Todo processo de administrar se reduz a estes cinco momentos.

O primeiro deles é o que é o de prever, é o de antecipar, é o de planejar.

Planejar exige projeção, exige projeção do conhecimento.

Planejar exige estatística, exige análise, exige conhecimento organizado, e a nossa Administração Pública tem muito pouco de conhecimento organizado.

Os senhores de aqui lidam com orçamento plurianual, por exemplo, sabem que na verdade nele há muito pouco ou quase nada de planejamento; sabem que os orçamentos plurianuais entre nós são elaborados, na verdade, alguns dias do prazo de remessa do projeto de lei à Câmara ou às assembleias legislativas.

O segundo item chama-se organização.

Este item, organização, significa montar a máquina, formar o corpo social, seu corpo de servidores, é claro, e dotar esse corpo social de meios materiais, financeiros e métodos de trabalho.

Isso que significa organizar.

A organização é o momento estático neste quadro de fenômenos de Administração.

Quando os senhores desenham seus organogramas, subdividem a atividade geral em partes nos órgãos, relacionam os órgãos segundo princípios verticais em termos de hierarquia e segundo o princípio horizontal que o de coordenação, os senhores estão organizando.

Quando adquirem os equipamentos, estão organizando.

Quando montam a sala de trabalho, estão organizando.

Quando definem a competência das pessoas que vão trabalhar, as atribuições de cada qual, estão organizando.

E aí, a gente estuda algumas regras muito importantes para a organização.

Uma, por exemplo, delegação.

Deve ser delegada ao subordinado a decisão ou a decisão deve ficar concentrada em determinados pontos e horas?

A delegação é um subprincípio de administração e é muito importante conversar sobre a delegação de competência.

A terceira fase é a direção.

Meus amigos, essa é extremamente rica, porque aí, então, aquela máquina que vocês organizaram segundo aquilo que foi planejado, esta máquina vai ser posta em funcionamento.

E aí é preciso, eu gosto de usar a frase, é preciso pisar no acelerador.

E pisar no acelerador e significa dar movimento, e dar movimento significa conduzir, dirigir.

Então, imaginem todos aqueles elementos humanos que formam o grupo social associando-se, conjugando-se, para chegar àquele ponto comum.

Como é importante a força diretriz.

Como é importante a força que dirige.

Como é importante a força que encaminha.

E aí, então, vocês vão estudar a chefia e vão ajudar, sobretudo, a supervisão e a liderança.

Chefia, supervisão, liderança.

Aí vocês vão estudar esse grande fenômeno, grande fenômeno, que é o da autoridade.

O que é autoridade?

Meus amigos, não estou cogitando agora da autoridade na sua acepção jurídica. Não!

Estou cogitando da autoridade. Que é a autoridade?

Porque, por exemplo, o chefe que tem toda autoridade do sentido formal, porque a lei diz que ele tem toda autoridade, por que ele não consegue comunicar a autoridade ao grupo?

Por que não consegue mover e dirigir o grupo?

Por que o grupo não se sente movido por ele?

Porque o problema da autoridade está intimamente ligado ao problema da liderança.

Infelizmente, nas Escolas de Direito não se estuda a Ciência e a técnica de administração, não se estuda o fenômeno da autoridade do ponto de vista dessa Ciência.

Na Escola de Direito só se estuda autoridade do ponto de vista do seu exercício formal, isto é, em relação ao que está escrito na lei.

Mas, meus amigos, este é um campo extraordinariamente fecundo, e eu venho dizendo isso ao longo do tempo, e permitam que eu diga isso a vocês também.

Um grande entrave ao desenvolvimento administrativo no Brasil é a falta de Ciência e da técnica de Administração.

Muito pouco se estuda no Brasil de Ciência e técnica de Administração. Quase nada!

Alguns institutos conhecidíssimos, como a Fundação João Pinheiro, como a Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, que já foi um grande laboratório de Ciência e técnica de Administração, deixaram de ser.

Aqui mesmo entre nós, na Faculdade de Ciências Econômicas, já tivemos cursos dedicados efetivamente à Ciência e à técnica de Administração.

Parece-me que hoje a ênfase já não é a mesma.

Em outras palavras, a nossa preocupação converge muito acentuadamente para o Direito Administrativo, para a construção jurídica, mas, no bojo do Direito Administrativo, o bojo está esquecido.

O bojo está omitido, e quando falta a Ciência e quando falta a técnica de Administração, o Direito Administrativo se empobrece.

Volto a dizer, uma das causas, um dos fatores que têm contribuído para que o Direito Administrativo não tenha alcançado o estágio a que poderia ter chegado é a falta de Ciência e de técnica de Administração.

A quarta fase, meus amigos, é o da chamada coordenação.

Coordenar significa imprimir ritmo. Imprimir ritmo! Administração precisa de ritmo.

E o ritmo é como a coordenação, ela se exprime muito bem na figura do regente da orquestra.

A orquestra não pode dispensar o regente e ali se exercita um trabalho de coordenação extraordinário.

E por último, o controle, sobre o qual nós vamos falar aos senhores depois de amanhã, que é a última fase deste elenco deste processo administrativo.

E controlar significa, essencialmente, confrontar aquilo que se planejou na primeira fase, aquilo que se antecipou racionalmente, e aquilo que se cumpriu, aquilo que se executou.

Confrontar os extremos e, sobretudo, avaliar os desacertos, avaliar os descompassos entre o que se planejou e o que se executou.

Isso pertence à área do controle.

Meus amigos, eu gostaria de lhes falar muito sobre a Ciência da Administração, porque eu costumo dizer o seguinte: eu passei boa parte da minha vida estudando os fenômenos da Administração como Ciência e como técnica, mas eu não tenho ouvintes para esses assuntos, porque os ouvintes que eu tenho são alunos de Direito, e aos alunos de Direito, eu falo é sobre Direito Administrativo.

Eu gostaria muito, por exemplo, de discutir com um auditório como esse, o fenômeno da liderança.

E mais uma coisa sobre essas ideias que foram expostas aos senhores; elas pertencem aos dois campos: à Administração Particular ou Privada e à Administração Pública.

A diferença está em que a Administração Pública – e aí se insere o Direito – se sujeita a um complexo de normas jurídicas.

A um complexo extraordinariamente importante, que vocês conhecem como Direito público ou, mais especificamente, como Direito Administrativo.

E é claro, na administração privada o que dirige, sobretudo se ele for o dono, ele é o dono e então ele imprime o caráter que ele quiser no âmbito do Direito privado, e como sabem, no Direito privado pode-se fazer tudo que a lei não proíba.

E, então, o administrador vai exercer uma atividade com uma criatividade no sentido de obter o lucro. Mas, na Administração Pública não! Aquele que administra não é dono, já foi dito a vocês.

Ele apenas gere, ele apenas conduz, ele apenas administra o interesse que não é dele, que é o interesse geral.

E aí, então, diferentemente do Direito privado, ele não pode fazer aquilo que a lei não proíba.

Ele só pode fazer aquilo que a lei autorize ou a lei determine.

Vejam a diferença fundamental, aí está um vetor extraordinário. Essa é uma vertente, meus amigos.

E como é bom que eu lhes venha falar nesta manhã. Lamentavelmente, estamos chegando já às duas horas do prazo.

E eu gostaria que pudéssemos prolongar essa conversa ao longo de toda essa tarde, porque esta, meus amigos, eu volto a dizer, é uma grande sementeira.

E, sobretudo, é uma sementeira comprometida com o tempo.

Os senhores estão socialmente comprometidos com o tempo e com a vida; com o interesse que é de todos. E, sobretudo, os senhores estão comprometidos com o esforço que procure amenizar, pelo menos, as graves carências do homem brasileiro.

6. Palestra - 1996 – I Seminário de Direito Municipal Brasileiro – Sobre a evolução do conceito de serviço público

O ilustre presidente, quando anunciou a minha vez nesta manifestação, ele teve dificuldade para enunciar o objeto da minha exposição.

E a dificuldade realmente existe.

Mas primeiro quero dirigir-me ao ilustre presidente doutor Edgard Neves da Silva, à iminente Doutora Yara Darcy Police Monteiro e ao prezadíssimo professor Diógenes Gasparini que integram esta mesa, e dirigir-me, também, a quantos se fazem presentes neste auditório.

Percebemos todos que a matéria, nos seus delineamentos fundamentais, foi muito bem desenvolvida pelos expositores que me antecederam.

A doutora Yara, com excepcional clareza, com extraordinária lucidez, desenvolveu os temas fundamentais como que o de uma teoria geral relativa aos serviços públicos, complementando-a com considerações, também muito oportunas, sobre a distribuição de competências pelas entidades políticas no que toca aos serviços públicos.

E o fez com muita propriedade, com muito acerto, com precisão, com muita concisão.

O ilustre presidente dessa sessão, doutor Edgard Neves, se disse inicialmente tributarista, e nós temos certeza de que o é, sabemos de que o é não apenas um tributarista, mas é um grande tributarista nacional.

Mas é também um grande administrativista pela exposição com que nos brindou a todos nós nesta manhã.

Desenvolveu as ideias centrais sobre preço público e taxa, mas desenvolveu também considerações muito oportunas sobre a conceituação do serviço público.

O professor Diógenes Gasparini retomou essas ideias e se concentrou, de modo especial, na execução dos contratos de concessão.

Trouxe à tona alguns problemas cruciais neste campo, como o da suspensão da execução dos contratos.

E desenvolveu outras ideias e fez muito bem.

Deu a essas ideias colocações precisas, sobretudo, quando buscou conceituar concessão, permissão e autorização.

O exame dessa matéria tornou-se abrangente nesta mesa.

Por isso mesmo, a este expositor que fala por último, pareceu-lhe melhor que ele retomasse a algumas ideias já expostas e procurasse como que compor um denominador comum.

De tal modo que a comunicação se instalasse entre os expositores, e entre os expositores e os participantes deste evento.

De modo, tanto quanto possível, sistematizado, o que facilitaria de algum modo a apresentação de observações na fase dos debates.

Vimos todos que a ideia Central que predominou na apresentação do tema foi a de que o Estado desenvolve atividades para a consecução dos seus fins.

A ênfase posta na ideia de atividade não subestima o elemento formal neste estudo, mas a doutora Yara já se incumbiu de dedicar ao aspecto formal ou orgânico, no que toca ao desenvolvimento dessa atividade, ela já dedicou a esse aspecto a melhor atenção e abrangendo, com exatidão, o que se pudesse considerar mais importante a esse respeito.

Resta, então, colocar a ênfase no exame de uma atividade estatal, entre aquelas que ele cumpre, para alcançar os seus fins.

Houve um momento, na evolução do conceito de serviço público, em que toda a atividade cumprida pelo Estado, fosse qual fosse, seria considerada serviço público.

E, então, a noção de Estado passou a confundir-se com a própria noção de serviço público que, então, significava toda a atividade de legislação, de jurisdição e de administração.

Para outros, na doutrina, a ideia, o conceito de serviço público, deve ater-se a uma das atividades cumpridas pelo Estado: a atividade administrativa, a função administrativa.

E, então, se indaga: toda a função administrativa comprida pelo Estado traduz serviço público?

Pode ter-se como serviço público?

Ou apenas uma parte dessa função administrativa seria conceituada como serviço público?

Dever-se-ia incluir nesse conceito a atividade administrativa de fomento?

Dever-se-ia incluir nesse conceito a atividade administrativa de intervenção, aquela que se exprime no exercício do denominado poder de polícia?

Ou, então, deveria o serviço público conceituar-se como aquela parte da função administrativa que traduzisse certo tipo de atendimento às necessidades coletivas?

O doutor Edgard, na excepcional exposição nesta manhã, assinalou enfaticamente esse quadro da atividade administrativa: aquela que exprime a utilidade, a comodidade fruível pelo indivíduo e pela coletividade.

Nesse caso, como veem, estamos excluindo do conceito de serviço público aquela parte do exercício da função administrativa, aquela parte que tem caráter governamental, porque estamos, então, adstritos a uma fruição direta de uma utilidade, de uma comunidade, posta ao alcance do indivíduo e do grupo social que ele integra.

Ora, vejam, como o conceito se foi estreitando.

Partimos de uma noção global e abrangente de serviço público que se confunde com o próprio Estado.

Passamos a restringir a noção de serviço público ao exercício de uma função administrativa.

Nesse quadro da função administrativa, fizemos a abstração de boa parte dela para nos atermos àquela seção, àquele compartimento da atividade administrativa que se traduza na fruição direta de comodidades e utilidades postas em benefício do cidadão e do grupo social.

Ocorre que se torna, absolutamente necessário, que essa noção de fruição direta de comunidade e utilidade postas ao alcance ou deferidas ao particular e ao grupo social, que ela não exprima apenas a fruição, mas que se subordine a determinado regime jurídico.

Nos será, então, importante que nos fixemos na presença do interesse geral, dando a conotação básica, fundamental, da noção de serviço público.

É necessário que essa fruição, se ela é assegurada pelo Estado, se acrescente que ela se exerce segundo determinado regime jurídico.

Regime jurídico de Direito público, regime jurídico de Direito privado.

Ora, a atividade dita governamental, ela traz à tona desde logo os traços claros e nítidos de um regime jurídico afeiçoado a esse Estado.

Aquele regime jurídico no qual as relações jurídicas se instalam não sob o pálio da igualdade de poder das partes, mas uma das partes no uso de prerrogativas, de vantagens, próprias do poder público.

Para que esta exposição se torne tão nítida quanto possível e, então, cada um de nós possa fixar, caso não tenha feito ainda, um conceito de serviço público, nós vamos, com a per-

missão dos senhores, vamos tomar aqui um conceito, uma noção de serviço público, que é muito difundida entre nós, para depois confrontá-la, tanto quanto possível, com o entendimento exposto pelos integrantes desta mesa.

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material, estamos tratando, vejam, de atividade material, fruível diretamente pelos administrados.

Então, fruição direta pelos administrados de uma atividade prestada pelo Estado, então, atividade estatal; ou por quem lhe faça às vezes. Aqui, então, a atividade está sendo prestada não mais pelo poder central, mas por entidade dele descentralizada.

Sob um regime de Direito público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

Então, estão aqui as ideias centrais, os ingredientes fundamentais, na fórmula do conceito. A fruição direta, o exercício de uma atividade social pelo Estado.

O Estado como poder central e as entidades descentralizadas e o concessionário, o permissionário, intervindo nessa prestação do serviço.

A fruição direta, o que estará excluindo os serviços administrativos, os serviços governamentais que não se exprimam nessa fruição direta, material e direta.

Interesses qualificados na lei. Essa ideia foi admiravelmente proposta pelo professor Diógenes Gasparini. Interesses qualificados na lei, interesses que variam no tempo e no espaço.

Um regime de Direito público. E aí fica uma indagação: somente de Direito público?

Este conceito foi anunciado pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello.

Maria Sylvia Zanella di Pietro conceitua deste modo o serviço público.

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que o exerça diretamente, ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Vemos, então, que em Maria Sylvia Zanella di Pietro e em Celso Antônio Bandeira de Mello comparecem a atividade material que se exprime nas atividades a serem fruídas pelos indivíduos, pelo particular, e pela sociedade.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o regime de Direito público; segundo Maria Sylvia Zanella, sob regime total ou parcialmente público.

7. As propostas de emenda à Constituição nº 39 e 40 e os detentores de função pública

170ª Reunião Ordinária da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 14ª Legislatura em 29/8/2000

Palavras do Sr. Paulo Neves de Carvalho

Eminente presidente desta sessão, demais deputados que integram a mesa, minhas senhoras, meus senhores, senhores servidores do Estado. Na parte da manhã, estive envolvido em um seminário que se realiza na OAB a propósito de moralidade administrativa. Fiquei empenhado e envolvido nas discussões o tempo todo e só pude chegar aqui há cerca de meia hora.

Mas pude ainda ouvir as manifestações de Cármem Lúcia e de Júlio César – e devo dizer com muita honra que ambos foram alunos meus, dos mais distintos que tive ao longo de toda a vida de magistério.

Pude perceber que, essencialmente, as ideias que os dois aqui desenvolveram são aquelas que também pretendo trazer à consideração dos senhores. Não com o brilho com que ambos expuseram a matéria, mas, de qualquer modo, com a mesma intenção de caminhar para a solução do problema.

Quero dizer, a título de uma muito breve introdução, que nos últimos dois meses fui procurado por um grupo de servidores comissionados – aqueles que, há muitos anos, estão prestando serviços ao Estado no exercício de cargos de provimento em comissão sem terem qualquer cargo efetivo e também por grupos que exercem a denominada função pública. De ambos recebi a incumbência honrosa de estudar-lhes as situações do ponto de vista jurídico para, ao final, oferecer uma sugestão.

Devo dizer-lhes que tomei a providência que efetivamente teria que tomar, procurando inteirar-me do problema junto ao próprio Governo. Participei de várias reuniões com Secretários de Estado e com Secretários Adjuntos, procurando debater esse problema tão profundamente quanto possível. Confesso-lhes que me surpreendi vendo-os – sobretudo agora – para dizer-lhes que é profundamente lamentável que, no devido tempo, o Governo não tenha adotado providências relacionadas a essa classe numerosa. Nessas reuniões, segundo me disseram, há cerca de 15 mil titulares de função pública nesses cargos.

Então, pude perceber que nesta altura, depois de editadas as Emendas números 19 e 20, quanto tempo fluiu antes que essas emendas fossem promulgadas. Foram publicadas e amplamente discutidas na própria imprensa. Assim, teria havido efetivamente tempo para que o problema que surgiu com a publicação, sobretudo da Emenda nº 20, fosse abortado. Lamentavelmente, verifiquei que o Governo não foi capaz de estabelecer em termos gerais uma política de pessoal.

Esse problema não diz respeito apenas ao Governo do Estado, também diz respeito praticamente a toda a Administração brasileira. Não há uma política de pessoal, basicamente porque os Governos atribuem a seus servidores as responsabilidades por boa parte dos equívocos que se cometem na Administração Pública. Então, o servidor público na Administração brasileira é efetivamente o grande desconhecido.

Em outro tempo, participei, por duas vezes, da Administração Pública como titular da área de Administração. Na Prefeitura de Belo Horizonte, por 4 anos, como Secretário Municipal de Administração e, posteriormente, durante 5 anos, procurei atender a essa área de Administração Pública no Estado. Lembro-me, então, do esforço que, desde o primeiro dia, tentou-se empreender para se estabelecer uma política de pessoal. A impressão que tenho é de que conquistas bastantes significativas foram alcançadas no sentido da racionalização do serviço público, no que toca à área de pessoal. Decorridas algumas décadas, nesse reencontro com autoridades públicas estaduais, pude perceber que, na verdade, estamos praticamente na estaca zero.

Há um dado positivo que recolhi dessa reunião e trago para os senhores. Não sou servidor do Estado, não pertenço ao Estado, apenas participei das reuniões, porque estava credenciado por titulares de função pública e por comissionados. Confiaram-me o exame do problema e, em nome deles, participei das reuniões. Pude perceber que, nessa altura, existe por parte do Governo – não estou nessa referência fazendo nenhum louvor, não há sentido político na afirmação que faço – um compromisso, pelo menos entre aqueles que participaram das reuniões, no sentido de que, até o final desse exercício, se estabeleça a política previdenciária do Estado.

Observarão que essa área é realmente um credo. Digo isso com a autoridade de quem há algumas décadas lida com essa matéria nesse campo. Na verdade, não há harmonia no pensamento, não há definições de diretrizes, não há unidade de pensamento, não há política assentada. E ela tem de ser assentada, definida. O Governo acordou agora. Competia a outros Governos que o fizessem anteriormente. Mas estão, agora, acordando para a Emenda nº 20, depois de promulgada. Há dúvidas muito sérias a respeito da política previdenciária, a partir de um registro que faço e precisa ser enfrentado com bastante objetividade.

O Governo do Estado tem operado nesse campo setorialmente. Cada Poder procurando resolver a fatia que lhe cabe. Então, pude perceber, por exemplo, que até o relacionamento com o IPSEMG é um dado importante. O Ministério Público já celebrou convênio sobre determinadas bases com o IPSEMG, relacionado com problemas previdenciários, a partir da Emenda nº 20. Não consegui saber qual medida o Executivo estaria efetivamente adotando ou já tivesse adotado. O Poder Legislativo procura resolver setorialmente o seu problema ainda estudando um convênio que pudesse celebrar com o IPSEMG. Tenho participado de reuniões com a Procuradoria desta Assembleia e posso dar o testemunho de que percebi um grupo de Procuradores da Assembleia Legislativa muito empenhado em resolver o problema dos seus servidores, no que se refere à Previdência.

Então, os senhores percebem que não há uma norma estadual, não há uma diretriz estadual. A Assembleia Legislativa tem resoluções próprias pelas quais ela se orienta, ela se guia na fixação da política previdenciária do Estado. Fornecerei aos senhores um dado em que toda observação que estiver sendo feita aqui tem caráter rigorosamente objetivo. Os senhores sabem que há uma sentença de um juiz federal, Dr. Bruno Vasconcelos, juiz substituto em uma das varas da Justiça Federal, que foi objeto de comentários aqui, hoje, o qual busca a interpretação do artigo 40, § 13 [?], que indica que todos aqueles que não sejam titulares de cargo efetivo estejam vinculados à previdência geral. Os senhores também sabem que a sentença do juiz Bruno Vasconcelos conclui que esses servidores estaduais titulares de função pública, ou que exerçam uma função sem estarem vinculados a um cargo efetivo, efetivamente, não estão vinculados à política geral da previdência social, mas apenas não são filiados. É a expressão que ele usa na sentença: não são filiados à previdência geral social, mas estão apenas sujeitos às normas gerais da previdência social, ao RGPS. Isso significa que esses servidores estariam sujeitos ao teto de aposentadoria previsto para a previdência geral, para o regime geral de previdência social, que vai a mil trezentos e poucos reais.

Ocorre o seguinte: percebo, no Estado – e quero dizer que percebo naqueles que representam o pensamento do Executivo, do Legislativo e do Ministério Público, não posso afiançar quanto ao Poder Judiciário, porque o representante deles não se manifestou sobre esse assunto -, que a esperança de todos está depositada na sentença do juiz Bruno Vasconcelos. E é interessante que tomo então como efetivamente assentado que essa sentença venha a transitar em julgado. Então, está ocorrendo o seguinte: esses representantes dos diversos Poderes do Estado estão buscando um consenso, um entendimento comum a propósito da vinculação ao IPSEMG, no que toca ao objeto de previdência assegurado pelo IPSEMG, tendo em vista, na verdade, a sentença do juiz Bruno Vasconcelos.

Posso garantir aos senhores que há sentenças outras que cogitam do § 3º do artigo 40 [?] e tenho comigo a sentença da juiza Ângela Catão, que declara inconstitucional o § 3º do artigo 40 [?], sob o argumento de que, no que toca aos Estados e municípios, ele está ofendendo o princípio federativo. Os senhores percebem que estamos diante de duas sentenças, ambas prolatadas por juízes federais, uma aceitando a regra do § 3º do artigo 40 [?], no sentido de que aqueles que, não sendo titulares de cargos efetivos, estejam presos às normas gerais da previdência. Estariam, por exemplo, sujeitos ao teto. Vejam que um complicador

sério se insere nesse raciocínio: não há coincidência entre o regime previdenciário do IPSEMG e o regime geral da previdência social, e, assim, os convênios começam a esbarrar no problema, porque há aqueles que defendem que, vingando a ideia de que o servidor nessas condições esteja preso às normas gerais da previdência, a sua contribuição para o Instituto de Previdência deve ser proporcional ao teto, posição contra a qual se coloca o IPSEMG.

Os senhores poderiam formular a seguinte indagação: esse é o problema nesta hora? É. E o problema é delicado. Participei de reuniões em que se anunciou que se daria continuidade ao processo, estabelecendo-se como meta o final deste exercício, para que todos pudessem alcançar um consenso que permitisse a formulação de uma regra estadual, que abrangesse todo o Estado em termos de previdência. Como veem, está faltando, para esse extrato dos servidores, uma definição da política previdenciária. Somente agora, alertado pelos próprios servidores, nesse movimento justíssimo, o Estado acorda para a realidade, procurando estabelecer regras de consenso.

Mas, amigos, vocês percebem que todo esse entendimento continua preso a uma sentença do juiz federal Bruno Vasconcelos? Tal sentença decorreu de um mandado de segurança requerido pelo Estado, por intermédio de sua Procuradoria-Geral. Mas trago aqui uma sentença de outro juiz federal, declarando a inconstitucionalidade desse mesmo artigo sobre o qual versou a sentença do outro juiz. Nesta reunião de hoje, o que é importante frisar? Retomo a palavra da professora Cármem Lúcia e a do Prof. Júlio Esteves: está faltando, basicamente, o conhecimento organizado do problema.

Procurei saber, nessas reuniões, quantos são os titulares de função pública no Estado, e não houve condições de a resposta me ser dada. Apenas admitiu-se que esse número estivesse entre 13 mil e 15 mil pessoas. Quero assinalar, com ênfase, a observação registrada pela professora Cármem Lúcia: não se enfrenta esse tipo de problema, que envolve numerosas situações, situações díspares, distintas entre si, na busca da regra geral que solucione o problema, desconhecendo-se as situações jurídicas, os números. Há aqueles que ingressaram no Estado antes de 21/9/89, isto é, antes da promulgação da Constituição do Estado. Há aqueles que ingressaram posteriormente e aqueles que são designados. E se me perguntarem o que é designação, responderei que, no Direito Administrativo, designação não tem consistência jurídica. Mas me dirão que sou um dos responsáveis pela situação da função pública. Não, não sou responsável, mas sou testemunha do que aconteceu. Eu era assessor do deputado Bonifácio Mourão quando a Constituinte mineira, sob sua presidência, elaborou o projeto do qual resultou a atual Constituição. Posso assegurar-lhes, não porque esteja tentando fugir à responsabilidade, que, na verdade, foi o diretor-geral da Secretaria desta Casa, pressionado pelos servidores, quem efetivamente apresentou uma emenda transformando a

função dos celetistas e inventando a função pública. Isso porque, juridicamente, essa função pública, nos termos em que foi posta, não existe no Direito Administrativo. Não há espaço no Direito para essa figura, que é uma figura estranha. De qualquer modo, a Constituição a acolheu, e a redação do artigo foi minha, baseada no parecer vencedor do Dr. Sebastião Moreira, autor dessa sugestão que se transformou numa emenda e veio a se tornar vitoriosa.

O que é função pública? A função pública não é nem cargo nem emprego público. Todos os senhores, mesmo aqueles que não estejam afeiçoados ao Direito Administrativo, sabem que a atividade permanente do Estado é uma construção jurídica tradicional, ou se reparte por cargos públicos – e aí está uma das expressões mais evidentes, expressão notória da atividade administrativa permanente -, ou se distribui por empregos públicos, que têm, também, caráter de permanência. A diferença é que o cargo público adquire uma permanência qualificada, que se chama efetividade. E o emprego público é uma atividade permanente nos termos da CLT. A atividade permanente, na verdade, localiza-se em um ponto ou em outro. A função pública exprime função permanente, salvo algum caso que se tenha acobertado sob a figura da função pública, mas que não seja dotado dessa permanência. A par dessa permanência envolvendo cargo público e emprego público, há um espaço em aberto.

Sabem que há um espaço bastante largo para uma atividade flutuante, essencialmente móvel e transitória, que faz a alegria das empresas de terceirização e da MGS, empresa pública estadual. Fiz um levantamento recente – pois sou advogado da MGS e estou tentando defendê-la nesse episódio – sobre essa área diluída, difusa, móvel, e encontrei 51 denominações diferentes. A que vem esse registro, a que serve esse registro? É absolutamente irreal a pretensão de se restringir toda a atividade administrativa do Estado ao cargo público ou mesmo ao emprego público. Haverá sempre uma área difusa, móvel, que, no passado, foi chamada de tabela extranumerária e regime da interinidade. Essa área de indefinição está presente, e muito.

O artigo 37, inciso II, menciona somente emprego e cargo público, não menciona função pública, que aparece no artigo 37, inciso I, porque um dos dois sentidos da função pública a que se refere esse artigo é a chamada área residual do Estado. Esse registro está sendo feito porque me coube comentar duas propostas de emenda constitucional, a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, que cuida da incorporação de disposições da Emenda Constitucional nº 19, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 40, que se volta exclusivamente para os titulares de função pública. No entanto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 39, em seu artigo 105, inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, também cogita da função pública, nestes termos: “Aos servidores detentores de função pública, que se encontram no exercício de suas funções, prestando serviços à administração direta e

indireta do Estado e que estão contratados por prazo indeterminado"... Tenho a impressão de que o artigo 105 referiu-se a outra classe, porque após mencionar os titulares da função pública mencionou "e que estão contratados por prazo indeterminado". Parece-me óbvio que essa expressão não se refere à função pública e insere nesse artigo um dado de extrema dificuldade, porque existe uma mistura entre o regime de função pública e o de contratados por prazo indeterminado.

Os senhores podem imaginar que não temos sequer condição de delimitar a ideia "contratados por prazo indeterminado". Isso sujeita a riscos essa Emenda nº 105 – "admitidos em data anterior à instituição do Regime Jurídico Único". Os senhores percebem que o artigo 105 não acolhe os admitidos em data posterior à instituição do Regime Jurídico Único. A Lei nº 10.254 – "São assegurados os direitos, as vantagens e as concessões inerentes ao ocupante de cargo efetivo, excluídas a estabilidade e a efetividade". Se o artigo 105 exclui a estabilidade e a efetividade, os senhores veem que essa Proposta de Emenda à Constituição é recente, é posterior à Emenda Constitucional nº 20. Se é posterior e exclui a efetividade, como essa emenda está sob o jugo da Constituição da República, e a Constituição da República, na sua construção atual, cuida dos servidores titulares de cargo efetivo, os senhores percebem que esse artigo não diz que, entre as vantagens atribuídas aos titulares da função pública, incluir-se-ia a efetividade. Não seria isso possível inexistindo o concurso público.

"Para os que não adquiriram direitos na forma da lei." Aqui me parece também que há um ligeiro equívoco. O artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República, como sabem, adotou a figura da estabilidade, que precede a da efetividade. É uma inversão. Tradicionalmente, a estabilidade sucede a efetividade. Só é estável a partir da efetividade. O artigo 19 das Disposições Transitórias, no entanto, sem conferir efetividade, atribuiu estabilidade àqueles que, em 5/10/88, tivessem cinco anos de exercício continuado. Então, o próprio artigo 19 estabeleceu a regra para que esses estáveis em função da emenda do artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias alcançassem a efetividade e mencionou: mediante concurso. Não disse "mediante concurso público", disse apenas "mediante concurso". Estou aqui apenas para que possamos ajustar bem os termos da conversa. Ocorreu que, de um modo geral, na Administração Pública brasileira, foram realizados concursos internos para a efetivação daqueles que se haviam estabilizado com base no artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias.

Esse artigo 105, conforme os senhores veem, não resolve o problema dos titulares de função pública. Por quê? Ele não assegura efetividade. Se não assegura efetividade, neste momento, isto é, após editada a Emenda nº 20, o problema complica-se. Por quê? Porque na redação antiga do artigo 40 da Constituição da República, estava assim redigido: "O servidor será

aposentado: 1 – por invalidez permanente; 2 – compulsoriamente; 3 – voluntariamente". Essa era a redação do artigo 40.

E há na Constituição um artigo mandando computar, para efeito de aposentadoria, todo tempo de serviço prestado ao município, ao Estado, à União e até mesmo a entidades privadas. Isso é do conhecimento de todos. Ocorre que o artigo 40 da Constituição, depois da Emenda nº 20, ficou assim: "Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, do Estado e dos municípios... é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 1º – Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados...". Isto é, o artigo 40 [?] da Constituição da República, com a redação dada pelo Emenda nº 20, teve a redação anterior profundamente alterada, pois antes apenas dizia: "O servidor será aposentado: I, II, III, IV".

Isso significa, pura e simplesmente, que, à primeira vista, perdemos a oportunidade de resolver o problema da função pública. Isso porque o artigo 3º da Emenda nº 20, como sabem, é do final de 1998. Daqui a pouco, é claro, vou oferecer aos senhores uma sugestão para enfrentarmos o problema. Estou dizendo nosso, porque é muito grave a injustiça, e o Estado tornou-se responsável, porque deixou escapar a oportunidade de resolver o problema dos senhores. Pura e simplesmente deixou escapar a oportunidade. O Estado sabia que a Emenda Constitucional nº 20 estava a caminho. O Estado sabia que vinha uma nova regra de previdência. O Estado sabia, pelos projetos publicados, que, efetivamente, alguma providência deveria ser tomada para regularizar da situação. A providência não foi tomada na oportunidade, por isso estamos aqui, enfrentando o problema.

Está escrito lá: "É assegurada a concessão de aposentadorias e pensões, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, bem como a seus dependentes que até a data da publicação desta emenda..." – isto é, até 25/12/98 – "... tenham cumprido os requisitos para obtenção daqueles benefícios...". Esta é que é a frase dramática: "...com base nos critérios da legislação então vigente".

Então, os senhores percebem que temos uma Constituição do Estado não adaptada à Emenda nº 20, da reforma previdenciária. O artigo 36 da Constituição do Estado diz que o servidor público será aposentado. Percebam que essa é uma repetição do artigo construído na Constituição da República. O Tribunal de Justiça reconheceu o direito à aposentadoria de quem apenas havia ocupado cargo em comissão durante todo o tempo, sob o argumento de que era serviço público e de que a lei o prevê voluntariamente aos 35 anos de serviço, aos 35 anos de efetivo exercício, aos 30 anos de serviço.

Portanto, os senhores podem perceber que a Constituição do Estado, de 21/9/89, repetindo o artigo 40 da Constituição da República com a sua construção de então, apenas exigia que

o servidor tivesse cumprido determinado tempo na prestação do serviço. Não exigia que o tempo fosse necessariamente de exercício de cargo de caráter efetivo.

Sei que esse era também o entendimento de alguns, mas lembro-me bem de decisões do nosso Tribunal de Justiça reconhecendo que, afinal, o serviço prestado em cargo comissionado gerava o direito à aposentadoria, porque era serviço público.

Ora, a função pública é um conceito novo no Direito Administrativo no sentido em que está posto: primeiro, acolhido na Constituição; segundo, de acordo com a Lei nº 10.254. Ouvi o nosso queridíssimo Dr. Júlio Esteves dizer que é uma posição. Efetivamente, o cargo público é uma posição. Mesmo no Direito inglês, conforme os senhores sabem, cargo se chama *position*. É uma posição, assim como emprego público também o é. Então, inventou-se uma posição com a denominação de empresa pública e – foi dada ênfase a isso – de caráter estatutário.

Mas, meus amigos, é preciso que não atribuamos a esse caráter estatutário mais sentido do que deve conter. Estatutário significa apenas estar sujeito a um direito editado pela própria entidade. Estatutário, porque é uma legislação do Estado, é uma lei estadual. Primeiramente, a Constituição acolheu, e, depois, uma lei estadual disciplinou a função pública. Portanto, diz-se estatutária por isso. No entanto, é claro que não é estatutário igual ao outro estatutário, e todos sabemos disso, porque o outro está assentado em ideias de efetividade e em todas as consequências que advêm daí.

Aliás, os senhores percebem que não é novidade nenhuma dizer que a CLT também é estatutária nesse sentido, porque, afinal de contas, é um repositório de leis editadas pela União. Nesse sentido, é uma norma gerada e produzida pelo Estado. Em primeiro lugar, é preciso que se organize um grupo de trabalho entre os senhores – sei que esse grupo está presente, pois que, efetivamente, arregace as mangas para, por exemplo, levantar, em outros Estados, as possíveis sentenças, as possíveis decisões que estejam sendo prolatadas a partir do artigo 40, § 13 [?]. Aqui já temos duas sentenças em mãos, conforme viram: uma declara inconstitucional o artigo 40, § 3º [?]; a outra não declara a inconstitucionalidade, mas admite que os servidores que não ocupem cargo efetivo – e que, portanto, colocam-se como função pública ou simplesmente comissionados – não estão vinculados à previdência, mas sujeitos às normas gerais do Regime Geral de Previdência Social.

Ora, meus amigos, quantas sentenças, nesta altura, terão sido prolatadas Brasil afora a respeito do mesmo assunto? Não sabemos. Mas, não é importante que nos dediquemos a buscar, a pesquisar esta resposta?

Segundo, essa sentença do juiz Bruno Vasconcelos foi prolatada em um mandado de segurança. A sentença da juiza Ângela Catão, também juiza federal, foi prolatada em um

mandado de segurança requerido por um prefeito. Então, percebem que não está aí uma declaração de inconstitucionalidade da lei em abstrato, ou do artigo 13, do § 40 [?]. O que há é, incidentalmente, isto é, no curso de um mandado de segurança, que, incidentemente se suscitou uma inconstitucionalidade. Mas não seria o caso de se ingressar com uma ADIN a propósito do artigo 40, § 3º [?]? Alguns poderão dizer assim: o professor está muito atrasado, isso já foi feito. Até é possível. Confesso que não sei. Mas é possível que alguma ação direta de inconstitucionalidade já tenha sido postulada. Mas se não tiver sido, é o caso de propô-la, e por que essa ênfase? Porque daí vão decorrer todas as consequências que desejamos. É muito importante remover essa dúvida.

É inconstitucional o § 13 do artigo 40 [?], em razão da ofensa ao princípio federativo? Se for, confesso que o argumento é aparentemente muito bom, é válido. Até acredito que hoje já tenha sido trazido aqui para exame. Ora, esse é o ponto de partida, porque, se não estabelecermos diretrizes para o nosso próprio comportamento, nesse quadro, será difícil. É preciso estabelecer os lineamentos, procedimentos a, b, c.

Agora, outra sugestão: é a de que a Assembleia Legislativa suste o encaminhamento da PEC nº 39 e a PEC nº 40. Por quê? Porque nesta altura a PEC nº 39 e a PEC nº 40 vão esbarrar naquele mesmo dado de ordem jurídica. Não se atribui efetividade a quem não faz concurso público. Mas irão dizer: por que não se atribui? Pura e simplesmente não bastaria que a nossa Constituição Estadual, como está proposto na PEC nº 39 e nº 40, que essas propostas dissessem: "Ficam efetivados os titulares de função pública..."

Até quero lhes dizer que foi o Governo Federal que deu este exemplo: todos sabem que foi no Governo Collor que todos os celetistas foram efetivados sem concurso público. E não foi só no plano federal, em administrações estaduais, e isso as próprias fundamentações das PECs (Propostas de Emenda Constitucional) números 40 e 39 apontam. Mas diriam: isso não seria suficiente para garantir que, no nosso caso, se a Constituição declarasse efetivos, desde logo, todos os titulares de função pública, não estaríamos servindo a um interesse social de magnitude e, então, em face desse interesse, passaria a outro plano, à razão de inconstitucionalidade?

Meus amigos, fui muito tentado para dizer-lhes: Vamos, pura e simplesmente, solicitar aos Deputados Estaduais que aprovem as Propostas de Emenda à Constituição números 39 e 40. Resta saber se os Deputados, conscientes do que possa acontecer, estarão dispostos a aprová-las como estão. Aliás, na verdade, será excluído o artigo 105 da Proposta de Emenda à Constituição nº 39 ou o artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, porque tratam do mesmo assunto – da efetivação da função pública -, sob critérios diferentes; ou seja, há um conflito entre as duas propostas.

Mas me perguntaram se nas administrações estaduais vai acontecer o mesmo que aconteceu na administração federal depois que, em um único artigo do estatuto da União, foram efetivados todos os celetistas da época. Sim. E estão efetivados. Resta saber se o professor de Direito pode vir aqui e dizer-lhes: "Vamos aprovar essa proposta de emenda à Constituição, a despeito da Constituição da República". É muito difícil, mas confesso-lhes que, então, é preciso que se estabeleça... Porque percebo que estão diligentes e operantes, mas falta-lhes certa concentração em seu empenho junto aos Deputados, para que essas ideias novamente venham à tona.

Mas viram que a minha primeira proposta foi a de que uma declaração de inconstitucionalidade seja intentada rapidamente, porque há perspectiva favorável ao reconhecimento da inconstitucionalidade do § 3º do artigo 40 [?] no que toca às administrações estaduais e municipais. Então, como professor de Direito, aí está uma sugestão que faço enfaticamente.

Mas quero dizer-lhes mais ainda. Têm todo o direito de pelejar pelos direitos que têm efetivamente, porque o que está acontecendo é que foram injustiçados pela espúria do Governo. Tudo isso teria sido evitado se a providência tivesse sido tomada antes da publicação da Emenda nº 20.

Haveria muito mais a dizer, mas o Presidente já me alerta que o tempo se esgotou. Então, vou encerrar, mas continuo empenhado na discussão do problema. Alguns servidores me procuraram, aflitos, e acabei marcando com eles uma reunião para amanhã, em que vamos repassar todas essas ideias, para que formalizemos um encaminhamento mais objetivo e prático. Poderiam me perguntar se não há uma providência mais objetiva e prática, e lhes direi que não; o que há de objetivo e prático é, em primeiro lugar, ingressar em juízo contra o § 3º do artigo 40 [?] e, em segundo lugar, se reunirem e organizarem para o debate exaustivo da questão em termos jurídicos. Fundamentalmente, o Governo há de ser instado a fazer o levantamento global da situação, como disse a professora Cármem Lúcia.

Sempre prestigiei muito a norma jurídica. Mas somente me encanta enquanto servir à vida e ao interesse social. Vejo que, no caso dos senhores, efetivamente, alguma coisa deveria ter sido feita antes. Muito obrigado.

8. Lei de Responsabilidade Fiscal - Anexo III - Glossário - organizado pelo Prof. Paulo Neves de Carvalho

01	Lei de abertura de crédito	Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na lei de orçamento.

02	Ação planejada e transparente	Artigo 48. A lei valoriza enfaticamente, como instrumentos de TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL, a que se dará ampla divulgação, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), o orçamento anual, a prestação de contas e o parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Parágrafo único: a participação popular, no controle da gestão fiscal, deve ser estimulada. Artigo 49. As contas apresentadas pelo chefe do Executivo ficarão à disposição dos cidadãos e instituições da sociedade durante todo o exercício. Confrontar com o artigo 31, § 3º, da CR.
03	Administração Pública e administração pública	Administração Pública (sentido orgânico): os entes que exercem a função administrativa (pessoas jurídicas, órgãos, agentes públicos incumbidos de exercê-la); administração pública (sentido material) é a própria função administrativa, a atividade exercida pelos referidos entes.
04	Alienação do bem	Classificação dos bens públicos: de uso comum do povo, especiais e dominiciais: os das duas primeiras classes são inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis, insuscetíveis de oneração, e formam o *domínio* público. Os da terceira classe formam o domínio privado do Estado (podem ser objeto de direito pessoal ou real da entidade).
05	Anexo de metas fiscais	Artigo 4º, §§ 1º e 2º. O Anexo, que integra a LDO, conterá: a) metas anuais, em termos de *receitas, despesas, resultados* e montante da dívida pública, abrangentes do exercício a que se referirem e dos dois subsequentes; b) as avaliações, os demonstrativos e a evolução: § 2º.
06	Anexo de política fiscal	Formado das diretrizes por que se guiará o Governo, em matéria financeira, vinculadamente ao plano plurianual.
07	Anexos de riscos fiscais	Artigo 4º, § 3º. No Anexo, que integra a LDO, serão avaliados os *passivos contingentes* e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, e indicadas as providências que serão tomadas, caso se concretizem os riscos.

08	Anistia fiscal	Perdão concedido pelo PL ou relevação de omissões de natureza tributária, notadamente quanto ao não recolhimento de tributos. Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição sem prejuízo no disposto do artigo 155, § 2º, XII, g (CR: artigo 150, § 6º).
09	Ano civil	Período de tempo que vai de 01 de janeiro a 31 de dezembro (Lei 810 – 6.9.49).
10	Assistência social	Será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição para a seguridade social. Objetivos: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (CR: artigo 203).
11	Atividade econômica – princípios	A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem, por fim, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País (CR, artigo 170).
12	Balanço	Demonstrativo das contas representativas de bens e direitos e das contas representativas de compromissos com terceiros e do patrimônio líquido da instituição. Representação do ativo e passivo, periodicamente apurada.

13	Cargo público	Conjunto autônomo de atribuições e responsabilidades, criado por lei, que lhe confere denominação e vencimento próprios, sob regime estatutário.
14	Concessão de garantia	Compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada (Lei Complementar 101/2000: artigo 29, IV).
15	Conselho de gestão de fiscal	Cabe-lhe o acompanhamento e a avaliação da política e operacionalidade da gestão fiscal. Objetivos e composição. LC: artigo 67.
16	Conta pública	Elemento contábil destinado a condensar, mediante débitos e créditos, as operações financeiras e patrimoniais classificadas segundo os tipos dos componentes do patrimônio, dos custos, despesas ou consumos, das rendas ou receitas, evidenciando, por meio de saldos, a respectiva posição atual.
17	Contrato	Acordo de vontades entre duas ou mais pessoas que reciprocamente se atribuem direitos e obrigações.
18	Contrato administrativo	O ajuste que a Administração Pública, nessa qualidade, celebra com pessoa física ou jurídica, pública ou privada, para a consecução de fim público, sob o regime de Direito público (Maria Sylvia Zanella Di Pietro).
19	Contribuições sociais	Instituídas exclusivamente pela União, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos 146, III e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no artigo 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo (CR, artigo 149). Ver o parágrafo único do artigo 149 da CR.
20	Convênio	Espécie de ajuste, nele se somam vontades de órgãos públicos ou entre órgão público e particular, para a consecução de objetivo comum.
21	Crédito adicional	Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na lei de orçamento (Lei 4.320/64: artigo 40).
22	Crédito especial	O destinado a despesa para a qual não haja dotação orçamentária específica (Lei 4.320/64: artigo 41, II).
23	Crédito suplementar	O destinado a reforçar dotação orçamentária (Lei 4.320/64: artigo 41, I).

24	Despesa adequada à lei orçamentária anual	Despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício (LC 101: artigo 16, § 1º, I).
25	Despesa compatível com o plano plurianual e a LDO	É a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições
26	Despesa com serviços de terceiros	Código 3.1.3.0. Serviços de Terceiros e Encargos. Remuneração de Serviços Pessoais (3.1.3.1). Outros Serviços e Encargos (3.1.3.2).
27	Despesa corrente	Segundo a categoria econômica, subdivide-se em despesa de custeio e transferência corrente. Lei 4.320/64: artigo 12.
28	Despesas de capital	A que se destine a aquisição ou constituição de bem (de capital) que contribua para a produção ou geração de novo bem ou serviço e integrará o patrimônio público (inclui a rua, a rodovia, a praça, o jardim, o parque – bens de uso comum do povo não demonstrados no balanço patrimonial, mas contabilizados no momento em que são realizadas as operações que envolvem tais valores): Lei 4.320/64: artigo 13).
29	Despesa de custeio	A dotação para manutenção (e operação) de serviços, incluída a destinada a atender a obra de conservação e adaptação de bem imóvel (Lei 4.320/64: artigo 12, § 1º).
30	Despesa obrigatória de caráter continuado	A despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois anos (LC 101/2000: artigo 17).
31	Despesa pública	É classificada nas seguintes categorias econômicas: despesa *corrente* (despesa de custeio e transferência corrente) e despesa de capital (investimento, inversão, transferência de capital). Lei 4.320/64: artigo 12.

32	Despesa total com pessoal	Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º – Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras despesas de Pessoal". § 2º – A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência (LC 101: artigo 18).
33	Despesa pública consolidada ou fundada	Montante total das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses (LC 101: artigo 29, I).
34	Dívida pública imobiliária	Dívida pública representada por títulos emitidos pela União, incluídos os do BB, Estados e Municípios (LC 101/2000: artigo 29, II).
35	Empresa estatal controlada	Artigo 2º, II. Sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação.
36	Empresa estatal dependente	Artigo 2º, III. Empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, os provenientes de aumento de participação acionária.
37	Ente da Federação	Artigo 2º, I. União, cada Estado, DF e cada Município.

38	Exercício financeiro	Coincide com o ano civil. Pertencem ao exercício financeiro: as receitas nele arrecadadas; e as despesas nele legalmente empenhadas: Lei 4.320/64, artigos 34 e 35.
39	Finanças públicas	Em sentido macroeconômico, ciência e prática do manejo do dinheiro. As finanças públicas dizem respeito ao tesouro do Estado, à massa de dinheiro e de crédito que o governo e os órgãos subordinados movimentam, no País. Abrangem o processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado, como também a atuação dos organismos públicos em setores da vida econômica. O Estado, hoje, constitui agente econômico determinante do volume da renda nacional e sua distribuição entre os grupos sociais. Nas finanças públicas estão incluídas a receita e a despesa pública (Paulo Sandroni. Dicionário de Economia).
40	Fundo do Regime Geral de Previdência Social	Finalidade: prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social. Constituição. LC: artigo 68.
41	Impacto orçamentário financeiro	Implicação, simultaneamente, na execução orçamentária e na gestão financeira.
42	Imunidade tributária	Exceção ao princípio jurídico da tributação, decorrente de preceito constitucional e que, como tal, não admite interpretação extensiva (Dicionário Jurídico. Academia Brasileira de Letras Jurídicas). Ver CR, artigo 150, VI.
43	Isenção tributária	Dispensa da obrigação de pagamento de determinado tributo, feita depois de instituído e por expressa disposição da lei que o instituiu. Modalidade de exclusão de crédito fiscal, ao lado da *anistia* (CTN, artigo 175).
44	Inversão financeira	A dotação destinada à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; à aquisição de títulos representativos do capital de empresa ou entidade de qualquer espécie, já constituída, quando a operação não importe aumento do capital; a constituição ou aumento do capital de entidade ou empresa que vise a objetivo comercial ou financeiro (Lei 4.320/64: artigo 12, § 5º)

45	Investimento	A dotação para o planejamento e a execução de obra, incluída a destinada à aquisição de imóvel considerado necessário à realização de obras, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (Lei 4.320/64: artigo 12, § 4º).
46	Lei complementar	Espécie de lei ordinária, valendo mais do que esta e menos que a Constituição, destinada a completar dispositivos não executórios desta última. A lei complementar não ostenta a rigidez dos preceitos constitucionais, mas não são revogáveis por força de lei ordinária, eis que depende de aprovação por maioria absoluta.
47	Leis de Diretrizes Orçamentárias	Artigo 4º. Ver CR, 165, § 2º: compreende as metas e prioridades da administração, incluindo-se as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
48	Legislatura	Período de funcionamento do corpo encarregado de fazer as leis; duração do mandato de seus membros.
49	Lei orçamentária anual	Lei que contém previsão ou cálculo da receita e despesa do Estado, para o período de um ano.
50	Mandato	Poder político conferido pelo povo, por meio do voto, aos seus representantes no Legislativo, e aos governantes, no Executivo.
51	Memória de cálculo	Repositório dos dados em que se sustentam cálculos de operações.
52	Metodologia de cálculo	O pensamento ou o caminho diretor das operações de cálculo.
53	Operação de crédito	Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda e termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (LC 101/2000: artigo 29, III).

54	Operação de crédito por antecipação de receita	A que se efetiva para atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, a ser liquidada com produto de receita previsto no orçamento, mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central (LC 101/2000: artigo 38, § 2º).
55	Ordem social (base)	A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (CR: artigo 193).
56	Ordenador de despesa	Toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do ente ou pela qual este responda (Lei 4.320/64: artigo 80, § 1º).
57	Patrimônio público	Bens públicos são todos aqueles – corpóreos, incorpóreos – portanto, imóveis, móveis, semoventes, créditos, direitos e ações – que pertençam, a qualquer título, à União, Estados, Municípios e respectivas autarquias e fundações de Direito público. Configuram esses bens o patrimônio público e se encontram sob o regime de Direito público (Lúcia Valle Figueiredo).
58	Plano plurianual	A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CR: 165, § 1º).
59	Política cambial	Instrumento da política de relações comerciais e financeiras entre um país e o conjunto dos demais países.
60	Política econômica	Conjunto de medidas tomadas pelo governo, com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. A política econômica depende também da visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade.
61	Política fiscal	A de arrecadação e fiscalização de tributos. Exprime a ação do Estado quanto aos gastos públicos e obtenção da receita pública. A atividade fiscal afeta o poder aquisitivo dos segmentos da economia e da sociedade. A política fiscal busca objetivos.

62	Política monetária	Conjunto de medidas adotadas pelo governo visando a adequar os meios de pagamento disponíveis às necessidades da economia do País. A adequação geralmente ocorre por meio de ação reguladora, exercida pelas autoridades sobre os recursos monetários, de modo que sejam plenamente utilizados e tenham emprego tão eficiente quanto possível. O principal órgão executor da política monetária é o Banco Central.
63	Prestação de contas	Ato pelo qual o responsável busca ficar livre da obrigação, comprovando a aplicação dos recursos em despesas ordenadas pelo prestador.
64	Previdência social	Organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, aos objetivos arrolados (CR: artigo 201).
65	Programação financeira	Ato de prever, de modo ordenado e sistemático, a aplicação dos recursos financeiros, em um quadro planejado de despesas, com vista à consecução de objetivos e metas.
66	Provento	Retribuição pecuniária a que faz jus o aposentado.
67	Produto interno bruto	Conjunto de todos os bens e serviços resultantes da atividade produtiva da Nação.
68	Reajuste de vencimento	Correção dos valores, com base nos índices de inflação.
69	Revisão de vencimento	Revisão do valor do vencimento, com base na avaliação das atribuições e responsabilidades do cargo.
70	Receitas correntes	As tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de Direito público ou Privado, quando destinadas a atender a despesas classificáveis em despesas correntes: Lei 4.320/64: artigo 11, § 1º
71	Receita corrente líquida	Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes (deduzidos os valores, parcelas e contribuição arrolados nos incisos). Artigo 2º, § 3º: modo de calcular: LC 101: artigo 2º, IV.

72	Receita de capital	As provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de Direito público ou Privado destinados a atender a despesas classificáveis em despesas de capital, e, ainda, o superavit do Orçamento Corrente (Lei 4.320/64: artigo 11, § 2º).
73	Receita pública	Classifica-se nestas categorias econômicas: receita corrente e receita de capital: Lei 4.320/64: artigo 11.
74	Receita tributária	No âmbito de cada esfera governamental, a oriunda de sua competência de tributar, segundo a Constituição. Subclasse das receitas correntes, integrantes do orçamento público, formada pelos impostos, taxas e contribuições de melhoria.
75	Relatório de Gestão Fiscal (artigo, 54/55)	Relatório emitido ao final de cada quadrimestre, pelos titulares dos Poderes e órgãos, tendo o conteúdo do artigo 55 da LC 101/2000.
76	Relatório resumido de execução fiscal	Relatório a que se refere o artigo 165, § 3º, da CR; abrange todos os Poderes e o MP e será publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. Composição: balanço orçamentário e demonstrativos (LC 101/2000: artigos 52/53).
77	Remissão	Desobrigação do devedor em face de obrigação assumida, seja pela quitação, seja pela desistência ou renúncia do credor quanto ao direito que poderia exigir.
78	Remuneração	A soma de vencimento e vantagens pecuniárias atribuídas em lei.
79	Reserva cambial	A assegurada pela política de câmbio.
80	Reserva de contingência	Dotação global não especificamente destinada a determinado programa ou unidade orçamentária, cujos recursos serão utilizados como fonte compensatória para abertura de créditos suplementares quando se evidenciarem insuficientes, durante o exercício, as dotações constantes do orçamento anual, na forma do artigo 91 do Decreto Lei 201/67. Não subordinado às Despesas Correntes ou de Capital, sob o código 9.0.0.0.

81	Resto a pagar	Despesa empenhada, mas não paga até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas (Lei 4.320/64: artigo 36). É preciso distinguir o que já estava em fase de pagamento quando se esgotou o exercício financeiro e aquele, oriundo de despesa empenhada, mas cujo processo de pagamento não se tinha ultimado.
82	Saúde	É direito de todos e dever do Estado (CR: artigo 196).
83	Seguridade social	Conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (CR: artigo 194).
84	Sessão legislativa	Conjunto de reuniões do Legislativo, em cada ano. A sessão subdivide-se em períodos.
85	Subsídio	Pagamento feito pelos cofres públicos, fixo e mensal, ao agente político (EC: 19/98).
86	Subvenção	A transferência destinada a cobrir despesa de custeio da entidade beneficiada: (a) subvenção social; destina-se a instituição pública ou privada de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; (b) econômica: a que se destine a empresa pública ou privada de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. Lei 4.320/64: artigo 12, § 3º.
87	Superavit financeiro	É a diferença positiva ente o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles *vinculadas* (Lei 4.320/64: artigo 43, § 2º).
88	Terceirização	Forma de privatização: contratação, por determinada empresa, escolhida em licitação, de serviços de terceiros para o desempenho de atividades-meio (Maria Sylvia Zanella Di Pietro).
89	Transferência corrente	Lei 4.320/64: artigo 12, § 2º: a dotação para despesa à qual não corresponda contraprestação direta em bem ou serviço; incluem-se as contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outra entidade de Direito público ou Privado (Lei 4.320/64: artigo 12, § 2º).
90	Transferência de capital	A lei de orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

91	Transferência voluntária	É a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.
92	Tarifa	Preço que o usuário paga pela utilização concreta do serviço público prestado. Não integra o gênero *tributo*.
93	Taxa	Espécie de tributo: cobrada em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos ou divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.
94	Vantagens pecuniárias	Segundo Hely Lopes Meirelles: "são acréscimos de estipêndio ao funcionário, concedidos a título definitivo ou transitório pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personarum*). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações de serviço e gratificações pessoais".
95	Vencimento	Retribuição pelo efetivo exercício do cargo público, correspondente ao nível ou padrão fixado em lei.
96	Ab-rogação	Perda de vigência, *no todo*, de preceito legal de qualquer gradação, por motivo de revogação expressa ou tácita.
97	Revogação do ato administrativo	Desfazimento do ato, por conveniência ou oportunidade. Diz respeito ao *mérito* do ato, que não se sujeita a revisão do Poder Judiciário. Efeito da revogação: *ex nunc*.
98	Anulação de ato administrativo	Desfazimento do ato, com efeito *ex nunc*, por motivo de vício de ilegalidade.
99	Derrogação	Perda de vigência de parte de um preceito legal, por motivo de revogação expressa ou tácita.
100	Regime de caixa	Receitas efetivamente obtidas ou recebidas. As receitas lançadas, pertencem ao exercício; figuram, quando não recebidas, como dívida ativa (J. Teixeira Machado).

101	Regime de exercício ou de competência	O das despesas legalmente empenhadas, pagas e não pagas, que se constituem, portanto, no total das despesas realizadas durante o exercício financeiro a que se refere (J. Teixeira Machado).
102	Receita pública por categoria econômica e por fontes	Por *categoria econômica*: corrente e de capital. Por fontes, subdividem-se as receitas correntes em: *receita tributária* (impostos, taxas, contribuição de melhoria), *patrimonial* (imobiliária, valores mobiliários, participações (dividendos), *industrial, transferência corrente* e receita diversa. Por fontes, subdividem-se, as receitas de capital em: operações de crédito, alienações, amortizações, transferências de Capital e outras despesas de capital (Lei 4.320/64: artigo 11).

9. Conceitos relativos a políticas públicas

1 – *Política*[441]. Modo de exteriorização dos propósitos básicos da instituição para alcançar objetivo ou objetivos, em determinado tempo. Clareza e especificidade, enunciados objetivos. *Serve de moldura para a fixação de diretrizes, programas, projetos, metas*. Arte e Ciência de governar, gerir interesses do Estado. Arte de conviver, mediante postura adequada à situação.

2 – *Política pública*.

(A) Política fundamental definida pelo Estado (Legislativo e Executivo). Orientações básicas ou balizamentos fundamentais definidos pelo Estado, de forma articulada ou mediante processos de composição e integração, maneira pela qual as organizações públicas deverão buscar a consecução dos objetivos que lhes tenham sido predeterminados. Exemplos: (a) a exploração direta de atividade econômica pelo Estado somente será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (CR, 175). (b) Dar-se-á prioridade à construção e recuperação de estradas que sirvam às regiões rurais produtoras de soja. (c) Dar-se-á prioridade ao ensino pré-escolar e fundamental.

(B) As políticas públicas são elementos ordenadores e determinantes das feições que serão assumidas pelas dimensões da realidade. A partir delas é que os agentes públicos *articulam a ação do governo*, definindo os objetivos, programas, projetos e metas.

---

441 N.E.: estas anotações foram realizadas, provavelmente, no ano de 2000, quando foi criado o Centro Universitário Fumec.

(C) Definição das políticas: problema complexo, no regime federal, em razão da dificuldade de composição das competências.

3 – *As políticas públicas e os fins do estado*. Definição fundamental das políticas públicas na CR.

4 – *As políticas públicas na CR:* 1º, 3º e 170 (indicadores): molduras (grandes molduras/ direitos individuais, sociais, coletivos, políticos e de cidadania e as políticas públicas. Os grandes balizamentos.

4.1 – *Políticas específicas: cambial* (regulação das relações comerciais e financeiras entre um país e as demais nações com que se relaciona). *Econômica. Fiscal* (despesas e receitas públicas). *Monetária.*

4.2 – *Seguridade social* (saúde, previdência social, assistência social) (203: a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição para a seguridade social). Artigo 205 (a educação é direito de todos e dever do Estado e da família). Artigo 209 (o ensino é livre à iniciativa privada). Artigo 215 (o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional). Artigo 217 (é dever do Estado fomentar práticas desportivas, como direito de cada um). Artigo 218 (o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico). Artigo 220 (a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação não sofrerão qualquer restrição). Artigo 225 (todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado). Artigo 226 (a família tem especial proteção do Estado). Artigo 231 (são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam).

5 – *Função política ou de governo*: atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua cidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado.

6 – *O controle* externo incumbe ao órgão legislativo, com a ajuda do Tribunal de Contas.

7 – É possível o controle dos atos políticos, desde que causem lesão a direitos individuais ou coletivos. Atos exclusivamente políticos (que não ferem direitos individuais), quase políticos e não exclusivamente político. Ver MSZP (617). Pela atual Constituição, há controle judicial dos atos políticos (5º, XXXV).

8 – Os interesses difusos apresentam grau de coletivização mais abrangente do que interesse geral ou público. Características básicas: indeterminação dos sujeitos, indivisibilidade do objeto. Mutação no tempo e no espaço, intensa litigiosidade interna. Ação popular. Ação civil pública.

Faculdade de Ciências Humanas do Centro Universitário – Fumec

Controle Jurisdicional das Políticas Públicas

I. Das políticas públicas

1. Política

2. Políticas públicas

2.1 – Políticas públicas e os fins do Estado. Graus diversos de abstração e generalização, no ideário republicano, as formulações são as mais abstratas (Artigos 170 e 196).

2.2 – Somas das políticas públicas = Estado?

2.3 – As políticas públicas exprimem o ideário republicano, ao assegurar os direitos individuais, sociais, coletivos, políticos e de cidadania?

2.4 – As políticas públicas definem uma moldura dentro da qual se coloca o ideário republicano? CR: 1º, 3º, 5º e 170.

2.5 – Graus decrescentes de abstração e generalidade, nas políticas públicas: planos, programas, projetos e metas.

2.6 – Políticas públicas e a lei material. A lei são hipóteses, formulações gerais e abstratas, infraconstitucionais.

2.7 – Lei e políticas públicas: qual a relação?

2.8 – A política pública e a lei não comprometida com o ideário republicano. Lei injusta.

2.9 – Como tornar a lei compatível com o ideário republicano? A importância do Direito como garantia de realização democrática das aspirações individuais e sociais.

2.10 – Lei e juridicidade. Valores e princípios na construção do Direito.

II. Do controle

2. Na Ciência de Administração

Na tradição do Direito brasileiro: a) controle legislativo; b) controle administrativo; c) controle judicial.

2.1 – Como operam estes clássicos controles, em relação às políticas públicas?

3. Controle sobre qualquer dos poderes – notadamente a Administração Pública: poder de fiscalizar e corrigir suas próprias ações (controle interno) ou sobre as de outro poder (controle externo).

3.1 – Definição: poder de fiscalizar e correção sobre seus próprios órgãos ou sobre os de outro poder, para garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência).

3.2 – Controle de legalidade (anulação) ou de mérito (discricionariedade). Atos políticos.

3.3 – Controle pelo legislativo

A. Político (aprovação dos orçamentos, das contas)

B. Financeiro

3.3.1 – Auxílio do tribunal de contas. Artigo 70: controle sobre a Administração Pública (atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais) quanto à *legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita.*

3.4 – Controle judicial

A. Da lei (regra geral e abstrata), por inconstitucionalidade. Controle difuso e concentrado. Cr: 103 e 97.

A.1 – Legitimações: nove (103)

A.2 – Controle judicial de lei que comprometa a política pública.

A.2.1 – As políticas públicas do regime republicano brasileiro já estão definidas na CR (grandes linhas, moldura); as políticas públicas de segunda geração são os planos, programas, projetos e metas, também em leis assentados gradação na abstração da formulação [?].

A.3 – A ADIN tem em vista a construção já inserida na CR.

B. Dos atos administrativos (atos de execução).

B.1 – Por ilegalidade etc.

C. Neste quadro, que significa controle judicial das políticas públicas? Rever os atos administrativos que atentam contra as políticas públicas assentadas? Rever as normas infraconstitucionais que afrontem as políticas públicas?

III. Dos óbices à implementação da política pública

3. Ei-los, os principais:

3.1 – Insuficiência da própria lei: má concepção, concepção insuficiente, tardia ou comprometedora da moldura das políticas públicas, em 1ª, 2ª ou 3ª geração. Lei injusta.

3.2 – Falta de desenvolvimento econômico, sem o qual não há desenvolvimento social.

3.3 – Falta de racionalidade na Administração Pública. Empirismo. Falta de conhecimento organizado.

3.4 – Falta de desenvolvimento social. Grande parte do povo abaixo da linha da pobreza.

3.5 – A lei como manifestação da vontade geral. Medidas provisórias.

3.6 – Limitações ao exercício da função judicial (legalidade, mérito, discricionariedade).

3.7 – *Cultura* (resistência à lei).

3.8 A*dministrador público: incapacidade de hierarquizar* (fonte luminosa, estádio esportivo).

3.9 – S*ociedade não conscientizada.*

3.10 – *Corrupção administrativa.*

3.11 – *Falta de controle social.*

4. Óbices de particular relevância

5. Deve ser alterada a moldura?

10. Reflexões sobre o Direito e a Escola – Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito (15.3.2000)

1. O TEMA

1.1 – Foi feliz a opção pelo tema que nos está congregando, neste encontro inaugural do ano letivo de 2000, proposto por mestre Ariosvaldo Campos Pires, eminente Diretor desta Escola: em qualquer tempo, é importante refletir (por definição, meditar, pensar demoradamente, para a conclusão ou decisão amadurecida, debruçar-se sobre o problema e desvendá-lo, para que se mostre com transparência e então a convicção venha à tona; reflexão é caminho de sabedoria). Nesta Escola, carregada de valores que o tempo foi consolidando, o convite para a reflexão rega as sementes do pensamento, na promessa de frutos, a mancheias.

Por isto mesmo, recebi com alegria o convite, que me permite, ao cabo de quase meio século de magistério, nesta Faculdade, dizer aos que me honram, ouvindo-me, a ideia que se cristalizou neste expositor, recolhida nesta seara, a do Direito que se ensina e o Direito que se pratica.

1.2 – Refletir sobre o Direito significa, essencialmente, perscrutá-lo, para se lhe detectarem caminhos, em sua inevitável evolução.

Todo instante, na vida da sociedade, é, com efeito, de incoercível transição; incoercível, porque não a podemos reprimir ou sopitar; onde se faça presente o homem, haverá sempre, à tona, uma aspiração, uma esperança acalentada, um sonho por realizar-se, uma angústia reprimida ou a alegria se mostrando; em uma palavra, o sonho de liberdade e justiça, porque nossa vocação é a de sermos livres, no caldo da justiça e da solidariedade.

Neste momento, a transição carrega especial conotação, porque há profundas mudanças, prometidas ou em curso, intimamente ligadas à realização dos interesses comuns e isto tem que ver com o Estado, no confronto com o particular, o administrado; por isto, é de particular relevância debruçarmo-nos sobre certas ideias básicas, em torno das quais se constrói o pensamento, sobretudo o jurídico, na esperança de que os caminhos se revelem favoravelmente à intenção nossa, como indivíduos, mas sobretudo do grupo social a que pertencemos.

1.3 – Está na percepção de todos o esforço de nossos governantes, de reformar o Estado, porque os ventos que sopram são os de um liberalismo redivivo, mas que se diz novo – neoliberalismo, na busca de um Estado mínimo, despojado de toda carga que deva ou possa ser devolvida àquele a que efetivamente pertença, o particular, sob os signos do mercado, vale dizer, da competitividade e eficiência; tempo novo, de universalização dos modos de sentir, pensar e querer; tempo de descentralização do poder e valorização da cidadania.

1.4 – Reforma do Estado: o assunto não é apenas jurídico, mas é de especial relevância a consideração jurídica que nele se contém. De qualquer modo, a despeito da intensa teorização em torno da ideia de se reformar o Estado, não caminhamos, praticamente, no rumo de qualquer sonhada modificação profunda; confundimos reforma do Estado com a modificação de alguns conceitos tradicionais; temos como reforma do Estado o que, até aqui – mesmo assim, no plano estritamente teórico – se reduz a algumas incursões no plano administrativo, o da Administração Pública (decorridos dois anos, não fomos capazes sequer de fixar a remuneração teto da classe superior dos agentes políticos); na verdade, estamos acorrentados às perplexidades da nova teorização, até aqui inócua, como de comunicar estilo gerencial e de eficiência à ação estatal, e assim a libertando do empirismo e da burocracia.

1.5 – Seja como for, há uma ideia em curso, e ela envolve, necessariamente, o Direito; em outras palavras, carrega-se nossa inteligência de um sentido que não podemos evitar: estamos à porta de um novo século de um novo milênio, e há indagações que inevitavelmente vêm à tona: por que estamos aqui, nesta Escola? A que viemos? Que papel é efetivamente o nosso, nesse quadro carregado de especulações? Que promessas, melhor dizendo, que compromissos estamos assumindo perante a sociedade? Ou, então: como homens afeiçoados ao Direito, estamos efetivamente comprometidos com a vida, em torno de nós? O que dizemos, o que pregamos, tem sentido e utilidade social? Ou permanecemos indiferentes ao destino comum, por que o individualismo jurídico continua a absorver-nos?

1.6 – É importante, nesta hora, responder a estas indagações, a menos que o egoísmo seja a nossa bandeira, não saibamos nada de solidariedade e o Direito que aprendemos ou pregamos nada tenha que ver com a utilidade social.

Esta, a linha do pensamento, nesta noite.

2. A ordem política: nela, as raízes e as metas da ordem jurídica.

2.1 – No introito desta exposição, é útil para a compreensão dos temas em pauta recordar o que, frequentemente, passa despercebido mesmo aos que praticam o Direito: na ordem política está a matriz do Direito; em outras palavras, como enfatiza Roberto Dromi, as normas jurídicas reguladoras da realidade social estão inevitavelmente atreladas ao regime político.

Dizê-lo em certas situações pode conduzir a distorções, mas é preciso dizê-lo: os conteúdos do Direito variam segundo o sistema político a que serve.

2.2 – No nosso caso, o Poder Constituinte adotou e revelou uma ordem política a sustentar a República e a Federação, que vai direto à nossa inteligência e à nossa sensibilidade, travejada no ideário da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

Nesse ideário, o do artigo 1º da CR, a ordem política superior, a raiz de tudo.

Se aí está a raiz, o fundamento essencial, no artigo 3º estão as metas postas à consecução: uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional garantido; a pobreza e a marginalização erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas; o bem de todos promovido, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e qualquer outra forma de discriminação.

2.3 – Vejam: a ordem política expôs aos céus a raiz, o fundamento do Poder Estatal (artigo 1º); e apontou para as metas (artigo 3º).

Falta traçar e viabilizar os caminhos que, sustentados pela ideia matriz, assegurem os generosos frutos prometidos à sociedade.

2.4 – Que instrumento há de encarregar-se dessa viabilização, no Estado de Direito, elo que conduza à realização dos sonhos?

Estamos cogitando, é óbvio, da norma infraconstitucional, da lei.

3. A lei e a normacracia

3.1 – É fundamentalmente importante tenhamos, os homens do Direito, aderido a um conceito de lei. Para muitos, ela é uma forma, fruto de juízos lógicos, do tecnicismo, produto de laboratório ou, de determinada pureza metodológica, ou então, instrumento alheio aos seus fins, apartado da cosmovisão humana do Direito.

Essa, a inspiração do formalismo jurídico, que costuma conceber o Direito dentro de quatro paredes, forjá-lo à margem da vida; daí, o equívoco de fazer coincidir o Direito com a lei; nesse equívoco, a lei é o Direito; basta a lei, porque nela se exprime o juízo lógico, e a lógica dita, com eficiência, os melhores caminhos, os da estrita e pura racionalidade.

Esse, o positivismo jurídico nefasto, diga-se de passagem.

3.2 – A propósito do Direito e a lei, Dromi formula questões sob oângulo da contradição, para nossa inevitável opção: o Direito a que aspiramos é humanista (centrado no homem) ou expressão de individualismo? É fim ou é meio? É poder ou dever? É atribuição ou é obrigação? É intervenção ou abstenção? É social ou liberal? Democrático ou autocrático? Formal ou real? A realidade a ser expressa é uma só (Spinoza, monismo)? É ficção ou ferramenta de uma verdade em realização? Basicamente, o Direito é instrumento da verdade ou é exercício de inteligência formal?

O legislador e o estudioso do Direito não podem ficar alheios a estas indagações. Têm de apreendê-las e vivê-las. Têm de posicionar-se, ou serão apenas práticos do Direito. Estas indagações interessam – há muito, e sempre – a esta Escola de Direito.

3.3 – Na verdade, enfatiza Roberto Dromi, o Direito é justiça ou não será Direito algum, não é a opção entre o céu e o inferno; não é idealismo puro, nem o realismo prático; não é Ciência neutra, como querem os partidários do realismo jurídico; ele é concreto, política e historicamente; tem de apartar-se de puras abstrações positivistas e racionalistas; não há Direito puro, neutro ou apolítico. O Direito reflete o sistema político, e este envolve e condiciona a vida humana.

Os que desprezam esta ideia caem na abstração, no irrealismo, nas denominadas teorias puras, que ignoram a realidade e os valores.

3.4 – O formalismo ritualista é uma traição ao Direito, porque faz do Direito instrumento de laboratório; e compromete o Direito em sua essência.

No próprio homem se há de buscar a compreensão de seus caminhos; ele é que tem de protagonizar a mudança; aí está o desafio; dessa vinculação com a vida há de extrair-se a regra que assegure o Direito politicamente democrático e socialmente justo, sob inspiração humanística, queira, ou não, a inteligência pura, a razão pura.

3.5 – É ingênuo imaginar que o Direito seja apenas um conjunto normativo; ele não se esgota na "normacracia"; o Direito não é só a lei. Igualar Direito e norma é pernicioso.

4. O fato, na tridimensão do Direito

4.1 – O Direito não é simples fato social. Mas não pode ignorá-lo; na sua presença é força existencial. É o cadinho da vivência humana, com a sua tessitura, grandezas e misérias, mistérios e contradições, sonhos e fracassos, alegrias e angústias.

Os fatos da realidade brasileira compõem quadro complexo, gravemente tocado de carências – miséria extrema e degradante, mesmo, em estrato numeroso – privilégios, preconceitos e profunda desigualdade social; a cidadania permanece, praticamente, simples conceito teórico; e, nesse caldo de violência, analfabetismo, doença e fome, a fantástica legião dos excluídos – os que não têm teto, nem terra, nem emprego, nem segurança, nem alimento – essa fantástica legião de seres humanos não tem acesso aos bens mínimos da vida; para essa legião, a dignidade da pessoa humana, fundamento republicano, não tem sentido algum; possivelmente, a maior parte jamais tenha racionalizado sobre a dignidade que lhes seria inerente à simples existência; não têm vez, nem voz; são definitivas e inapelavelmente anônimos.

4.2 – Esse é o quadro fático, a realidade que a norma escrita – as formulações que brotam de nossos impulsos lógicos – pretende reger, nos rumos generosos do artigo 3º da Constituição.

4.3 – Há, então, que responder, numa Escola de Direito, também a estas a indagações: (a) a regra do Direito, no quadro cultural brasileiro, responde apenas a intenções teoricamente postas e, por isto, não se realiza? Ou é o Estado que, por deficiência de meios, se coloca sempre aquém dos fatos da realidade, e, por isto mesmo, não encontra os caminhos de efetivamente servir à sociedade?

4.4 – Está na percepção clara dos que têm a razão ao seu serviço, ou, então, jaz na compreensão difusa da sociedade que não racionaliza, que o Estado se tornou incapaz de executar as generosas intenções do sistema ou poder político insculpidas no ordenamento jurídico fundamental: o Estado está nu e vai revelando que não tem como acudir às exigências fundamentais da sociedade: não previne, nem reprime as ofensas aos direitos humanos assegurados no ordenamento constitucional; não consegue coibir a violência, não minimiza, sequer, as desigualdades sociais; não garante escola a todas as crianças; não garante hospital aos enfermos; não gera empregos, segundo as necessidades dos estratos sociais, notadamente os emergentes; não coíbe a violência.

O que consegue realizar é muito pouco, no quadro das carências, que são profundas.

4.5 – Apura-se, então, que há enorme distância entre os fatos que compõem a realidade e a norma de Direito que pretende regê-la, para a consecução dos objetivos fundamentais do artigo 3º.

Está faltando, com efeito, o terceiro braço da trilogia, da dimensão correta do Direito, consubstanciado no valor e no princípio.

5. Valor e princípio

5.1 – Já foi dito que é ingênuo supor que seja o Direito só um conjunto normativo. Não é "normacracia". Por este caminho, não se alcança o justo.

A par da ordem positiva (normativa) e a da realidade, existe a dos valores e princípios, com a qual hão de confrontar-se a normativa e a da realidade.

A visão tridimensional aparta-se da teoria da estrita norma e da teoria pura do Direito. O Direito não é valor puro, nem mera norma, nem simples fato social. O Direito é uma ideia prática, que encerra meio e fim. Ainda: não se perca de vista a história, se a transformação pretende buscar a justiça, a justiça do tempo.

Traça-se também para o Direito uma "via crucis", o caminho na perseguição da justiça; e isto exige a atualização pelos princípios, a adequação idônea dos meios aos objetivos do tempo.

Por meio dos valores e princípios é que opera a transformação, a interpretação que atualiza.

Os valores nascem do ser humano, caminho inverso da norma escrita; por isto, há um processo permanente de revalorização dos valores, na lição desta admirável publicista, Cármem Lúcia Antunes Rocha.

5.2 – Há, sabemos todos, valores em que persiste, historicamente, a sociedade: a liberdade, a solidariedade, a eficiência, a responsabilidade, a justiça.

5.3 – Daí, que o Estado democrático envolve não apenas o Direito *formal*, mas, fundamentalmente, o Direito material; *não apenas do Estado da lei* se haverá de cogitar (Cármem Lúcia).

No *princípio* está a essência do ordenamento; é o parâmetro ordenador fundamental; impõe-se como *norma jurídica, quando, formulado socialmente*, é *absorvido pelo Direito*; revela-se, pois, o valor, no Direito, com o status de princípio.

5.4 – Na Constituição inserem-se os princípios acolhidos pelo sistema político (poder constituinte), positivados, em busca, essencialmente, do que é *materialmente* justo para todos.

O valor primordial é a justiça, para cuja concretização se voltam os princípios; o princípio viabiliza o valor da justiça; por meio dele o sistema normativo se amolda aos reclamos da sociedade, *em cada momento* histórico, segundo o que para ele seja o modo justo de viver e conviver (Cármem Lúcia).

Sob o pálio dos princípios, a Constituição atualiza, cada dia, o conceito de justiça, formulado pela sociedade ou nela subjacente.

No princípio – ainda uma vez, Cármem Lúcia, dois traços fundamentais: a *legitimidade* e a *atualização* permanente; por eles, o sentido de justiça que a sociedade revela e se altera em cada tempo e lugar "não se perca na poeira dos textos normativos".

A Constituição é fonte *primária, ideológica, temporal* e hierárquica de todas as outras normas que compõem o sistema jurídico.

Os princípios permitem a criação e a recriação do sentido e a aplicação das normas, sem necessidade de modificação de sua letra, *legitimando-se* por sua coerência com o contexto político, social e econômico que a sociedade vivencia em determinado momento (legitimação e atualização).

5.5 – Há uma opção ético-social que antecede a caracterização como norma jurídica. São os princípios que mantêm a ordem constitucional em sua dimensão sistêmica. Por meio deles, a Constituição renasce, vivifica-se, ao se adequar ao sentido do justo que o povo acolhe em cada momento histórico, legitimando-se. Conferem unidade e harmonia. Nos princípios, há intensa normatividade jurídica. São veiculados pelas normas jurídicas fundamentais.

5.6 – Para Celso Antônio, princípio é mandamento nuclear do sistema, seu alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma.

5.7 – Princípios da Administração Pública. No desempenho da função administrativa está o cumprimento do papel do Estado contemporâneo.

5.8 – *Juarez Freitas*

a) Princípios fundamentais do Direito Administrativo brasileiro: pressuposto democrático; princípio do interesse público; da proporcionalidade (adequação axiológica), de legalidade e submissão da AP ao Direito; da impessoalidade, da moralidade administrativa; da publicidade; da boa-fé nas relações administrativas; do controle; da unicidade de jurisdição; da economicidade; da legitimidade; da responsabilidade objetiva da Administração Pública; da intervenção essencial do Estado.

5.9 – Maria Sylvia

a) Rol da Lei 9.784, de 29.1.99 (Lei do Processo Administrativo Federal): legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

b) Outras leis esparsas fazem expressa referência a princípios específicos: Lei 8.666/93 (licitação e contrato), Lei 8.987/95 (concessões e permissões de serviços públicos).

c) Princípios constitucionais fundamentais: legalidade e supremacia do interesse público sobre o particular.

d) Artigo 37 da CR: legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência.

Segunda parte

6. A tridimensão do Direito brasileiro. Análise crítica

§ 1º – *Introdução*

6.1 – Nesta segunda parte da exposição, seja-nos permitido aludir à Lei 8.429, de 02.6.92 – que convoca a atenção por aspectos a que convém remeter, por sua singularidade como construção formal, no quadro das normas escritas do Direito brasileiro.

Trata-se de lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função, na Administração Pública direta ou indireta.

Punem-se, na lei, os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, reputando-se agente público, para os efeitos da Lei, todo aquele que exerça função estatal, ainda que transitoriamente, ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo.

A lei também se aplica àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

6.2 – Cuida a Lei dos atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e, muito importante, que *atentem contra os princípios da Administração Pública*.

A propósito desta última classe de ilícito, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole

os deveres de *honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições*, notadamente os arrolados no artigo 11.

A mencionada disposição não atrela o ato de improbidade a efetivo prejuízo do patrimônio: basta a ofensa a princípios.

No caso de improbidade com enriquecimento ilícito, auferir vantagem patrimonial indevida, em razão de exercício de cargo, leva à pena de ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, multa de três vezes o acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público.

No caso de improbidade que cause prejuízo ao erário, artigo 10, a pena é a de ressarcimento do dano, perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, de oito a dez anos, multa correspondente a até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, entre outras sanções (artigo 10).

No caso do artigo 11, ofensa a princípio, mesmo não havendo prejuízo patrimonial, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, entre outras sanções.

6.3 – A norma traduz rigorosa concepção lógico-formal, excelente formalização e, como se viu, prestigia expressamente a simples ofensa a princípio, independentemente de ofensa ao patrimônio, nas hipóteses elencadas; e as penas são rigorosas.

6.4 – Em matéria de rigor punitivo, por ofensa a princípio e regras atinentes à Administração Pública, cabe remeter também à minuciosa tipificação de crimes, por infração à norma licitatória (Lei 8.666/93), artigos 89 ao 98, com penas de detenção que variam de 06 meses a 06 anos, e multa.

6.5 – No minucioso e extenso Projeto de Lei Complementar 18/99, que dispõe sobre o regime de gestão fiscal responsável, há requintes de rigor na disciplina que se impõe aos gestores das finanças públicas.

A norma é abrangente e minuciosa, valendo remeter ao artigo 4º, que considera crime de responsabilidade ou crime contra as finanças públicas a inobservância de qualquer de suas minuciosas disposições; poucas vezes se terá visto, no Direito brasileiro, norma tão carregada de vedações e punições dirigidas ao responsável pela gestão das finanças públicas. Observe-se que o Projeto que preconizada gestão responsável envolve, entre seus princípios, diversos conceitos fluídos: os déficits não podem ser imoderados, nem reiterados; a dívida não pode ultrapassar nível prudente; a gestão de custos deve ser apropriada, o patrimônio público deve ser preservado em nível adequado a propiciar margem de segurança capaz de

absorver os efeitos de eventos imprevistos; a política tributária deve ser previsível e estável; os gastos continuados sujeitar-se-ão a níveis prudentes; a prevenção de desequilíbrios nas contas públicas deve dar-se em período razoável de tempo; a administração dos riscos fiscais há de ser prudente; a linguagem dos documentos orçamentários e contábeis deve ser simples e objetiva.

6.6 – A menção a estes textos, apenas exemplificativa, tem em vista retomar tema da primeira parte, nela explícito ou implícito: a capacidade da norma de Direito, de gerar consequências, sobretudo quando neles se prestigiar, de forma expressa, o princípio.

Ainda assim, não se pode desconsiderar que a boa feitura das normas, do ponto de vista lógico-formal, não lhes garante a viabilização; não geram frutos, necessariamente; ou sua implicação operante costuma ser irrelevante. Por quê?

§ 2º – *Direito não operante*

6.7 – Por que não se integra ou não se operacionaliza, na conjugação de todas as suas dimensões, o Direito? Entre nós, em que medida nos temos dedicado a mergulhar na indagação, descer às suas raízes e trazer à tona alguma resposta? Permanecemos empíricos, no enfrentamento da questão?

Ou então: o assunto acaso escapa, aos lindes de uma Escola de Direito? A seara é a da Sociologia, Antropologia e Psicologia Social, entre outros ramos das Ciências do homem? Em suma: é possível, entre nós, estreitar as distâncias entre o mundo de nossas opções lógicas e a realidade? É possível fecundar a formulação lógica, vivificando-a, fazendo que dela brotem frutos sazonados no sonho coletivo, carregados de utilidade social? Em uma palavra, como fazer do Direito instrumento ao serviço da vida, instrumento de justiça social?

As respostas não podem ser improvisadas e não dispomos das sínteses que somente as Ciências do homem podem fornecer, para as formulações integradas; mas aqui estamos para estimular a ideia, mais do que isto, a reflexão; não nos baste, com efeito, a simples conjectura.

Cultura

6.8 – Não estamos em busca de uma explicação simples, única, que o fenômeno é de evidente complexidade; mas na cultura hão de estar os componentes fundamentais da explicação em que nos empenhemos.

Cultura, aqui, não exprime, obviamente, o saber, a ilustração, a instrução; mas o complexo de padrões de comportamento, das crenças, das institucionalizações – sobretudo as não percebidas -, valores espirituais e materiais transmitidos coletivamente e característicos de uma sociedade, em determinado tempo e lugar. A cultura, nesse sentido, é revelação de uma fisionomia e, muito importante, da alma coletiva.

É preciso, então, extrair desse amálgama, dessa mistura de fatores, predominantemente do inconsciente social, componentes que mais de perto de liguem à ideia de comportamento exteriorizado segundo um denominador comum e obrigatório, na convivência do ser humano; aí, a ideia do Direito; muitas vezes, o comportamento comum, coletivo, dotado de persistência, decorre estritamente do comportamento simplesmente religioso, segundo padrões morais estabelecidos à margem da regra formal; aqui, no entanto, o que importa é o comportamento efetivamente derivado da regra de Direito posta.

6.9 – Nesse complexo, o da cultura, o subdesenvolvimento econômico deita tentáculos, inexoravelmente, sobre o comportamento social; nos 8,5 milhões de quilômetros quadrados de nosso território, a profunda diversificação dos fatores de ordem econômica gera, está na percepção dos mesmos atentos, perversas consequências; as carências levam a extremos intoleráveis; muito boa parte de nossos irmãos não tem acesso sequer aos bens mínimos que a dignidade humana exige; a fome, a doença e a ignorância estão aí, penalizando a mesma legião dos *excluídos*, para os quais, diga-se de passagem, o Direito e seus ideais são coisa que soa distante, desvaliosa.

6.10 – Nesse quadro social de carências e insuficiências, a virtude da resignação e da paciência opera grande milagre, porque ainda sustenta certa ordem social, pungentemente alimentada de expectativas angustiadas – ordem sofrida e angustiada – em que o valor religioso, o carnaval e o futebol desempenham papel que não pode ser subestimado.

Nesse quadro, não cabe a racionalização, que ao miserável não sobram espaços para racionalizar; nesse quadro, não se pode pretender a virtude política, a compreensão das intenções do sistema político, porque, pura e simplesmente, não há a assimilação de valores desenhada no plano da racionalização, do puro intelectualismo; esse campo é fértil para a deterioração, porque, pura e simplesmente, em muitos deserta o valor.

6.11 – Percebe-se, desde logo, que a instituição pública não escapa de retratar as insuficiências do meio em que, teoricamente, deve operar, como disciplina e fomento; percebe-se a natureza essencialmente ecológica da instituição pública, no sentido de que ela retrata a ambiência e, de certo modo, dela se alimenta.

6.12 – O inconsciente social tem razões, que muitas vezes, nossa razão não apreende: por que, em nossa cultura, tão enraizado, o desapreço pelo agente político e pela norma escrita?

Costuma dizer-se que isto decorre de profundo ressentimento, imemorialmente guardado, pela espoliação e desmandos protagonizados historicamente pelos que a seu cargo tiveram a condução de nosso destino.

De qualquer modo, não estimamos a classe política, incluída a do administrador público; e não se percebe a providência que altere essa compreensão.

6.13 – Entre os temas de nosso tempo, intimamente inseridos na cultura, está o da moralidade administrativa, de profundas e deletérias implicações, que a norma escrita não erradica.

A lei, por mais bem formulada e rigorosa seja, não resgata o teor desejável de moralidade administrativa; é que esse valor permanece não assimilado; não deitou raízes em muitas inteligências dos danos do poder econômico ou político.

Desdenha-se o valor da moralidade administrativa: este é um traço da cultura; não coibi-la não é causa, é efeito da cultura; por isto, é difícil erradicá-la.

6.14 – Este assunto traz à tona um dos mais graves e sedutores temas de nosso tempo, o da *internalização* dos valores, que o estrito imperativo de legalidade formal não alcança.

De novo, como se vê, se retomam o valor e o princípio; será, no entanto, inócuo remeter a eles, se nos limitarmos ao seu enunciado, fruto de inteligência, dos juízos lógicos do sistema político; o esforço do racionalismo jurídico perde-se – ou se compromete, em grande escala – se não descobrirmos o caminho de conscientizar os indivíduos do papel do Direito e do que o vincule efetivamente à aspiração humana, como mecanismo de a realizar.

6.15 – Há instrumentos postos ao serviço dessa conscientização?

Há. Não são tão difundidos quanto desejaríamos que fossem, mas não é possível ignorar-lhes a presença e os frutos que já alcançam.

Refiro-me, de modo especial, às instituições não governamentais que, sem a intenção de lucro, se empenham na realização de interesses fundamentais da coletividade; realizam trabalho notável, de ação e, muito importante, de conscientização; atuam, com afinco, e algumas conquistas vão celebrando, de modo especial, na seara do meio ambiente.

6.16 – O fenômeno da conscientização coletiva eventualmente se faz presente e, então, convoca a atenção dos cientistas e homens do Direito: os próprios excluídos têm-se arregimentado, com notável capacidade de aglutinação e organização, em áreas específicas: aí estão os sem-terra, os sem-teto e os sem emprego; aí estão os caminhoneiros, que, para surpresa da Nação, se mostraram capazes de repercutir intensamente na vida do dia a dia dos brasileiros.

6.17 – Nesse quadro, dado que reporta, com força, já foi assinalado, o da insuficiência do Estado, que o sistema político erigiu, tradicionalmente, o guardião do Direito, da segurança, do bem-estar de todos.

Jamais o foi, na verdade, segundo os nossos sonhos; mas agora revela, de modo muito claro, sua fragilidade, no regime democrático; não é, sem sombra de dúvida, o grande fautor dos interesses coletivos e segurança dos direitos humanos.

Não antecipa os fatos, não os previne, já foi dito; a realidade social escapa-lhe, a olhos vistos; a lei deixa de ser expressão da vontade geral porque o legislador não é capaz de editá-la, no ritmo desejado; a justiça, servida de admiráveis magistrados, não tem como garantir a prestação de serviço reclamada pela sociedade; a Administração Pública perde-se no torvelinho do fatos que não consegue dominar, antecipar; por muitas razões, ficou dito, o direito que lhe incumbe executar não costuma identificar-se com a intenção e necessidade sociais.

Nesse quadro, o apelo em favor de um Estado mínimo, e a valorização dos grupos sociais, na realização do interesse público, que deixa de ser prerrogativa do Estado.

Ocorre, no entanto, que a sociedade não está organizada para a mudança; os estratos sociais, em boa parte gravemente acometidos de carências, não dispõem de meios para a atuação permanente e fecunda, e, voltamos a dizê-lo, faltam-lhe a conscientização do novo papel que a denominada reforma do Estado pretende cometer-lhe.

6.1 – É hora, então, de dizer uma palavra sobre a cidadania, nesse quadro de tantas especulações.

Nela, os teóricos da Ciência Política e dos homens do Direito, de modo especial, depositam a grande esperança do nosso tempo, na busca de novos caminhos.

Se o seu conceito não é o formal, que reduz o cidadão àquele que possui título de eleitor, estamos diante do mesmo problema: como transformar a cidadania em valor assimilado?

Não temos a resposta objetiva; ou não a sabemos ainda enunciar, como seria necessário.

6.2 – Mais do que o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos, a cidadania é um estado de espírito, é a disposição para a luta em favor dos próprios direitos individuais ou sociais, mas, de modo muito especial, em favor dos denominados direitos de terceira geração, ou simplesmente interesses difusos, que dizem respeito diretamente a valores altamente estimados pela sociedade – como a moralidade administrativa, a proteção aos bens artísticos e históricos e ao meio ambiente, entre outros.

A proteção aos interesses difusos – um dos marcos de maior relevância, na afirmação da sociedade – é valiosíssima conquista de nosso Direito, do ponto de vista lógico e formal.

Resta – tem sido esta a tônica da presente exposição – descer à intimidade do ser humano, dos indivíduos, de modo geral, e torná-los conscientes de que, com efeito, neles reside o poder, que somente em seu nome e em seu favor pode ser exercido.

A cidadania é, ainda, a grande força adormecida; ou então há uma falsa cidadania, porque lastreada em opinião de comunicadores sociais, esta, por sua vez, direcionada no sentido que lhes aprouver, nem sempre o da efetiva promoção social.

Acordada, estimulada, vivificada, a cidadania vai efetivamente viver a luta das grandes conquistas sociais; vai exercer corretamente o voto e descerrar caminhos à justiça social.

Nesta linha de pensamento, o homem do Direito há de encarnar, ele próprio, a cidadania, em seu melhor sentido; o estudioso do Direito, mero ledor ou intérprete de artigos, parágrafos ou alíneas, não é agente de mudança; é simples espectador, não é protagonista; é mero repetidor, não estará construindo caminhos; mas, já por definição, sem papel há de ser outro.

Há de ter uma ideologia – um sistema de valores conscientemente adotado – dirigido sempre à realização da justiça social; e por esse quadro de valores, lutar; é muito grande a responsabilidade social que pesa sobre seus ombros, qualquer que seja o caminho a que se destine – o do jurista, magistrado, advogado, professor, administrador -; em qualquer deles, há de ser um efetivo agente de mudança; ou será simples água morna, engolfado na mesquinhez de seus interesses estritamente individuais, alheios aos ideais a que um [dia] jurou servir.

6.20 – Estamos falando de valores fundamentais, principais, conscientização e cidadania – porque a intenção é a de se alcançar a elaboração de um Direito sensível ao ser humano e à própria vida, carregado de concepções humanistas e fiel à linha que respeita a dignidade humana, faz dos indivíduos efetivamente a fonte de todo poder, que abomina os privilégios ou preconceitos, sejam os de raça, cor, religião, idade ou qualquer outro; que, enfim revele e preserve a justiça, não simplesmente a comutativa, mas aquela que assegure a cada um o que atenda às suas necessidades fundamentais; Direito justo, Direito justo.

6.21 – Não assistirei aos frutos desse novo tempo; há quase meio século, nesta mesma Escola, tem sido esta a pregação, na qual jamais omiti meu desprezo pelo Direito como norma que não se identifica com os anseios coletivos, sobretudo os de justiça; volto a dizê-lo nesta hora importante.

O Brasil vai ser, um dia, grande nação, porque seus filhos são, a despeito de tudo, afeitos a tolerar e compreender; seu coração permanece bom; e é inteligente e criativo, quando não comprometido pelas carências profundas; um dia, estará conscientizado para seu grande papel, no concerto da vida, para o grande destino que lhe há de estar reservado; nesse tempo, o Direito, plenamente realizado na sua concepção tridimensional, estará identificado com os profundos sentimentos do ser humano; e será socialmente justo.

Perdoem-me os da teoria pura do Direito, mas é este o pensamento que lhes trago, nesta noite de quase outono; mas que será primavera, sempre, em nossa sensibilidade.

11. Perguntas e respostas – 2000 – Seminário de orientação político-administrativa – Prefeitura Municipal de Sabará

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.5.2000). Crimes de responsabilidade fiscal (Lei nº 10.028, de 19.10.2000). Remuneração dos Agentes Políticos Locais (Emendas Constitucionais 19/98 e 25/2000).

Expositores: Prof. Paulo Neves de Carvalho e Eurico Bitencourt Neto

Introdução

01. Que significa a LRF?

R. Cogita de normas de finanças públicas e orçamentos e da responsabilidade por sua gestão.

02. Qual a competência da União, a este respeito?

R. Compete-lhe estabelecer as *normas gerais* do Direito Tributário (CR: artigo 24, I) e orçamento (CR: artigo 24, II). No artigo 163 da CR está previsto que lei complementar – que veio a ser a atual LRF – disponha sobre finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias e emissão e resgate de títulos da dívida pública, entre outros itens. Finanças públicas têm que ver com receita e despesa.

03. Quais os aspectos positivos mais evidentes, na LRF?

R. Ei-los; (a) busca de (requintada) racionalidade administrativa; (b) valorização do planejamento, controles, fiscalização e transparência; (c) valorização da cidadania; (d) imposição de limites às despesas (principalmente a de pessoal) e ao endividamento.

04. Quais as principais restrições à LRF?

R. Ei-las: (a) rigor excessivo (incompatível com a cultura?); (b) tratamento jurídico uniforme, a despeito da diversificação do contexto socioeconômico; (c) documento burocratizante; (d) ausência de infraestrutura compatível com as exigências da Lei; (e) suspeita de inconstitucionalidades.

05. Que meios organizacionais são indispensáveis à implementação da LRF?

R. São essenciais: (a) organização do conhecimento relativo à Administração Pública e economia local, regional e nacional (índices de preços, câmbio, crédito, dados estatísticos, relatórios, projeções etc.); (b) aperfeiçoamento do serviço contábil; (c) implantação de controle interno; (d) definição de responsabilidades; (e) domínio terminológico; (f) ampla e metódica difusão das novas regras (treinamento específico); (g) implantação de programa específico de quadros demonstrativos (soft).

06. Que conceitos podem considerar-se nucleares, na LRF?

R. Anistia, despesa corrente, despesa de capital, despesa total com pessoal, empresa estatal dependente, gestão fiscal, isenção tributária, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), meta fiscal, operação de crédito, orçamento anual, patrimônio público, plano plurianual, programação financeira, receita corrente líquida, receita tributária, remissão, resto a pagar, seguridade social, taxa, terceirização.

Planejamento

07. Por que a LRF, no Capítulo II, relativo a planejamento, cogita de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual?

R. Porque são, na Administração Pública moderna, instrumentos essenciais de planejamento (fixação de diretrizes, objetivos e metas).

08. Quais os traços fundamentais destes instrumentos?

R. *Plano plurianual* (CR: artigo 165, § 1º): basicamente, despesas de capital e as dos programas de duração continuada. LDO (CR: 165, § 2º): metas e prioridades, incluídas as despesas de capital para o exercício subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; estabelece critérios e forma de limitação de empenho (artigos 9º e 31, § 1º, II); estabelece normas de controle de custos (artigo 4º, I, e) e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas (artigo 4º, I, f). Anexos à LDO: de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais (artigo 4º, §§ 2º e 3º). *Lei orçamentária anual* (artigo 5º): compatibilidade com o anexo de metas fiscais (objetivos e metas); medidas de compensação, no caso de renúncia de receita; reserva de contingência definida com base na receita corrente líquida; despesas da dívida pública; vedação (artigo 5º, § 5º).

09. Qual a periodicidade para o PE estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso?

R. Até 30 dias após a publicação dos orçamentos (artigo 8º).

10. Que providência adotarão os Poderes e o MP caso a receita não comporte o cumprimento das metas previstas no Anexo de Metas Fiscais?

R. Promoverão, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, observados os critérios da LDO. Se não o fizerem, o PE fica autorizado a tomar a providência (artigo 9º e § 3º). Determinadas despesas não serão objeto de limitação (artigo 9º, § 2º).

11. Quando será demonstrado e avaliado o cumprimento das metas?

R. Até o final de maio, setembro e fevereiro (artigo 9º, § 4º).

12. O artigo 10 disciplina os precatórios?

R. A observância da ordem cronológica (CR: artigo 100) será comprovada com a identificação dos beneficiários das sentenças, na execução orçamentária.

Receita Pública

13. Qual a importância da instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente?

R. Requisito *essencial* da responsabilidade na gestão fiscal. Inobservado, fica vedada a transferência voluntária para o ente (artigo 11).

14. A previsão de receita sujeita-se a requisitos técnicos especiais?

R. Sujeita-se aos requisitos arrolados no artigo 12.

15. As receitas de operações de crédito sujeitam-se a limite?

R. Não poderão ser superiores ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária (artigo 12, § 2º).

16. De que modo deve o PE colaborar com os demais Poderes e o MP, na elaboração das respectivas propostas orçamentárias?

R. Encaminhando-lhes, pelo menos 30 dias antes do prazo final, os estudos e estimativas das receitas para o exercício subsequente, incluída a receita corrente líquida.

17. Está proibida a renúncia da receita?

R. Não, mas está sujeita a requisitos a que se refere o artigo 14.

18. Que institutos estão compreendidos no conceito de renúncia de receita?

R. Anistia, remissão, subsídio, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota, modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos etc. (artigo 14, § 1º).

Despesa Pública

19. A que requisitos se sujeita a geração de despesa ou assunção de obrigação, para que não se considere não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público?

R. A resposta envolve os artigos 15, 16 e 17. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete *aumento* de despesa será acompanhado de estimativa de

seu impacto orçamentário-financeiro, no exercício e nos dois subsequentes; e declaração do ordenador de despesa, nos termos do inciso II do "caput" do artigo 16.

20. Todo ato de despesa está abrangido pelo artigo 16 ou somente o que traduza aumento, no sentido de despesa nova?

R. O "caput" do artigo 16 e o § 1º deixam ver que se trata de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete *aumento* da despesa fixada. O artigo 16 exprime a importância do orçamento na definição dos programas de trabalho e os limites que acarretam. A disciplina do aumento de despesa é altamente restritiva, na LRF.

21. Por que o § 4º do artigo 16 é relevante?

R. Porque registra que as normas do "caput" do artigo 16 são *condição prévia*, no empenho e licitação e na desapropriação de imóveis urbanos (que exige indenização prévia, justa e em dinheiro: CR. artigo 182).

22. Que é despesa obrigatória de caráter continuado?

R. É a despesa corrente de execução obrigatória por período superior a dois exercícios (artigo 17).

23. Os atos que criem ou aumentem despesa de caráter continuado sujeitam-se a instrução específica?

R. Sujeitam-se à estimativa do impacto financeiro (de que trata o inciso do artigo 16) e o demonstrativo da origem dos recursos para seu custeio (artigo 17, §§ 1º e 2º).

24. A que despesas não se aplica a regra do § 1º do artigo 17?

R. Às despesas do serviço da dívida e ao reajustamento de remuneração de pessoal (uma vez no ano, todo o pessoal será reajustado na mesma data, sem distinção de índices para servidores e agentes políticos: CR, artigo 37, X).

Despesa total com o Pessoal (DTP)

25. Que é despesa total com pessoal?

R. É o somatório dos gastos arrolados no artigo 18. Inclui, entre numerosos itens, proventos (aposentadoria), pensões, encargos sociais e contribuições recolhidas para as entidades de previdência (oficiais ou não).

26. Como se apura a DTP?

R. Soma-se a despesa realizada no mês em referência à dos onze imediatamente anteriores (artigo 18, § 2º).

27. Computam-se na DTP os valores dos contratos de terceirização de mão de obra?

R. Computam-se os relativos à substituição de servidores e empregados públicos (artigo 18, § 1º).

28. Quais sãos os *limites* a que se sujeita a DTP?

R. A DTP não poderá exceder os percentuais da *Receita Corrente Líquida* (RCL) previstos para a União (50%), cada Estado (60%), o DF e cada Município (60%): artigo 19, I, II e III.

29. Que despesas não serão computadas na apuração dos limites?

R. Entre outros, não serão computadas as relativas a demissão de servidores ou empregados, a incentivos à demissão voluntária, convocação extraordinária do Congresso e a inativos (nos termos do artigo 19, VI). As relativas a pessoal, decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite.

30. Os percentuais do artigo 19 são *limites globais* para cada ente da Federação. Como tais limites globais se repartem pelos Poderes dos entes, Ministério Público e Tribunal de Contas?

R. A repartição é a prevista no artigo 20: na esfera municipal, por exemplo, 54%, para o PE e 06% para o Legislativo (incluído o TC do Município, se for o caso).

31. O limite para a Câmara Municipal é, ainda, o do artigo 20, III, a?

R. A Emenda Constitucional 25, de 14.02.2000, adotou novos limites para o Poder Legislativo Municipal, que variam segundo a população dos Municípios (8%, 7%, 6% ou 5% da receita arrecadada no exercício anterior).

32. No repasse de recursos pelo PE ao Poder Legislativo, a que regra se sujeita, na LRF, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à DTP?

R. Determina o artigo 20, § 5º, que a entrega resultará da aplicação dos percentuais definidos no artigo 20, ou os *fixados na LDO*. Recorde-se, no entanto, que a EC 25/2000, anterior à LRF (que de 04.5.2000), dispõe diferentemente sobre os percentuais do repasse, no caso do Poder Legislativo Municipal.

33. Em que casos será nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal?

R. Quando o ato descumprir as regras dos incisos I e II do artigo 21 ou for expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder (artigo 21, parágrafo único).

34. Quando deverá ser feita a verificação do cumprimento dos limites relativos a DTP?

R. Ao final de cada quadrimestre. Se a DTP exceder a 95% do limite, incidem sobre o Poder (ou o órgão referido no artigo 20) as vedações dos cinco incisos do artigo 22 (concessão de vantagem, criação de cargo, emprego ou função etc.).

35. Se a DTP exceder os limites, como deverá ser eliminado o excedente?

R. A resposta está no artigo 23, que estabelece as medidas a serem adotadas e as vedações, enquanto não eliminado o excesso.

36. Qual a regra fundamental, relativamente à despesa com seguridade social?

R. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou ampliado sem a indicação da fonte de custeio (artigo 24).

Transferência Voluntária

37. Que é transferência voluntária?

R. É a entrega de recursos (correntes ou de capital) a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao SUS (artigo 25).

38. A que exigências se sujeita a transferência voluntária?

R. Às arroladas no artigo 25.

39. Dar-se-á, como sanção, a suspensão de transferência voluntária, no caso das ações de educação, saúde e assistência social?

R. Não (artigo 25, § 3º).

Destinação de recursos públicos ao setor privado

40. A destinação, para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, terá de ser autorizada por lei específica, observar as condições estabelecidas na LDO e estar prevista no orçamento. As regras aplicam-se a toda a administração indireta, exceto as instituições financeiras e o B.C. (artigo 26).

41. Podem ser utilizados recursos públicos para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional?

R. Não, salvo lei específica. A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos constituídos pelas instituições do SFN, na forma da lei (artigo 28).

Dívida e endividamento

Que significam dívida pública consolidada, dívida pública de despesa corrente, com a ressalva prevista no artigo.

42. Pode a lei orçamentária consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro?

R. A vedação está no artigo 5º, § 5º. Além disto, a lei orçamentária só incluirá novos projetos após atendidos os em andamento (artigo 45).

43. Que significa a nulidade de que trata o artigo 46?

R. É nulo de pleno direito o ato de desapropriação de imóvel urbano sem o atendimento do disposto no artigo 182, § 3º, da CR (indenização prévia, justa e em dinheiro).

44. À empresa controlada que firmar contrato de gestão, a LRF atribui alguma vantagem?

R. Disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira (artigo 47).

Transparência, controle, fiscalização

45. Quais são os instrumentos de transparência de gestão fiscal?

R. São os arrolados no artigo 48.

46. Às contas apresentadas pelo Chefe do PE terá acesso o cidadão?

R. Tais contas ficarão disponíveis durante todo o exercício, para consulta e apreciação (artigo 49).

47. A LRF introduz novas regras, em matéria de escrituração e consolidação das contas?

R. O artigo 50 arrola as novas regras em seis incisos e acrescenta, no § 2º: a Administração Pública manterá sistema de custos.

48. O PE da União recebe importante cometimento, no artigo 51: qual?

R. O de, até 30 de junho, promover a consolidação das contas, *nacional e por esfera de governo.*

49. Em que consiste o Relatório Resumido de Execução Orçamentária?

R. É relatório a ser publicado até 30 dias após cada bimestre, devendo conter o balanço orçamentário e os demonstrativos arrolados nos artigos 52 e 53.

50. Que é o Relatório de Gestão Fiscal?

R. É o de que cogita o artigo 54, a ser emitido ao final de cada quadrimestre. Deverá conter o comparativo e demonstrativos arrolados no artigo 55.

51. De que trata o artigo 56?

R. As contas prestadas pelos Chefes do PE *incluirão*, além das suas próprias, as dos presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

52. Que prazo é assinado ao Tribunal de Contas para emitir o parecer prévio?

R. O de 60 dias, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais (artigo 57). No caso dos municípios com menos de 200.000 habitantes e que não sejam capitais, o prazo será de 180 dias (artigo 57, § 1º).

53. Que papel destina o artigo 59 ao Poder Legislativo?

R. Com o auxílio dos Tribunais de Contas, o de fiscalizar o cumprimento das normas da LRF, observado, de modo especial, o disposto nos seis incisos do artigo.

54. Em que casos os Tribunais de Contas alertarão os Poderes (e órgãos do artigo 20)?

R. Nos arrolados no § 1º do artigo 59, incluída a verificação dos cálculos dos limites da despesa total com o pessoal (artigo 59, § 2º).

Disposições Finais e Transitórias

55. Podem os Municípios contribuir para o custeio de despesas de outros entes da Federação?

R. Podem, cumpridos os requisitos do artigo 62.

56. A LRF dá tratamento diferente aos municípios com população inferior a 50.000 habitantes?

R. O artigo 63 faculta a tais municípios a opção de que tratam os incisos I e III do artigo 63.

57. A LRF prevê assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios por parte da União?

R. Prevê, no artigo 64, para modernização da administração tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, nos termos do artigo 64.

58. O cumprimento da LRF pode ser abrandado, na ocorrência de calamidade pública?

R. A hipótese está prevista no artigo 65.

59. Podem ser duplicados os prazos dos artigos 23, 31 e 70?

R. Podem, no caso de crescimento real baixo ou negativo do PIB nacional (artigo 66).

60. Que é o Conselho de Gestão Fiscal?

R. É o constituído na forma do artigo 67, com as finalidades previstas nos incisos do artigo.

61. Que é o Fundo do Regime Geral de Previdência Social?

R. É o de que trata o artigo 68, para prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social.

62. No caso de regime próprio de previdência social, qual a exigência do artigo 69?

R. A de que tenha caráter contributivo e seja organizado com base em normas de contabilidade e atuária, que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

63. A que obrigação fica sujeito o Poder (ou o órgão do artigo 20), cuja DTP, em 1999, tenha ficado acima dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20?

R. Deverá enquadrar-se no limite em até dois exercícios, eliminado o excesso em 50% ao ano (artigo 70).

64. No caso de a DTP ter sido inferior ao limite definido na forma do artigo 20, que regra estabelece o artigo 71?

R. A DTP não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%. Esta regra terá vigência até o término de 2.003.

65. O artigo 73 cogita de crimes contra as finanças públicas?

R. Segundo o artigo 73, as infrações à LRF serão punidas segundo o Código Penal, a Lei 1.079/50, o Decreto Lei 201/67 e a Lei 8.429/92 (improbidade administrativa). Dos crimes contra as finanças públicas cogita a Lei 10.028, de 19.10.2000.

12. OAB-MG – Escola de Advocacia – Estatuto da cidade (Seminário)

Expositor: Prof. Paulo Neves de Carvalho

Faculdade de Direito (UFMG)

A. Conceitos e temas relevantes.

(1) Propriedades. Propriedade em sentido geral (CR: 5º, XXIII). Propriedade privada (Código Civil: 524, 525, 527), pública, urbana (CR: 182, 183) e rural (CR: 184, 185, 186).

(2) Função social da propriedade, em geral (CR: 5º, XXIV). Função social da propriedade urbana (CR: 182, § 2º). Função social da propriedade rural (CR: 186). Função social da propriedade e polícia administrativa.

(3) Cidade: diversos sentidos.

(4) Direito Urbanístico. Competência concorrente (CR: 24, I e 30, VIII). Ordenação dos espaços habitáveis. Plano diretor (Estatuto: 39).

(5) Desenvolvimento urbano (CR: 21, XX, e 23, IX).

(6) Política urbana. Objeto. Diretrizes (Estatuto: 2º). Direito Urbanístico e desenvolvimento urbano, nas diretrizes da política urbana.

(7) Valorização da posse, na política urbana (usucapião). Usucapião no Código Civil (artigos 550, 551). Usucapião urbano (CR: 183). Usucapião rural (CR: 191). Concessão de uso especial de bem público (MP 2220/2001). Posse coletiva, no usucapião urbano e na concessão de uso especial de bem público.

(8) Desapropriação e política urbana.

(9) Solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado: implicações na política urbana.

(10) Orçamento e planejamento, na política urbana. Gestão democrática.

(11) Município: competências, em matéria de Direito Urbanístico e desenvolvimento urbano.

(12) Direito a cidade sustentável (Estatuto: 2º, I).

B. O tributo e a desapropriação como penalidades, na política urbana.

C. Instrumentos da política urbana. Avaliação geral.

D. Implementação do Estatuto da cidade. Perspectivas.

_____*X*_____

OAB (21.XI.01)

Roteiro

1. *Relevância do Tema*. É preciso refletir sobre o tema. Textos particularmente relevantes, nesta hora, no Direito público: LRF (LC 101/4.5/2000), Lei 10.028 (19.10.2000: crimes contra as finanças públicas, 8429/92 (improbidade administrativa), autarquias reguladoras (ANATEL, ANEEL etc.).

2. Metodologia da exposição. Conceitos e premissas. Balizamento das exposições vindouras e debates muito importantes à clareza das ideias. Ajustamento da linguagem. Há de haver conclusões.

3. No roteiro, arrolados 15 conceitos e alguns temas. Mas há uma *estrutura conceitual básica: urbanismo, Direito Urbanístico, função social da propriedade, cidade sustentável, cidade como núcleo civilizatório, valorização da posse, gestão participativa e desenvolvimento urbano.*

4. *Direito Urbanístico*. Competência *concorrente* (CR, 24, I e 30, VIII).

4.1 – *Objetivo*: ordenar a *realidade física*, no interesse da coletividade. Disciplina jurídica em formação (princípios e normas?). Regula atividade do poder público que ordena os *espaços habitáveis*. Existe, pois, uma atividade urbanística.

4.2 – *Objeto*: solo urbano, planejamento urbanístico, plano diretor, ordenação do solo *urbano*, zoneamento, assentamento, solo criado, espaços não edificáveis, limitações urbanísticas, restrições urbanísticas à propriedade, parcelamento do solo, índices de ocupação do terreno, autorizações, licenças, servidão administrativa.

4.3 – *Finalidade*. Por meio da *ordenação do solo*, alcançar *transformações sociais*. Efeitos multiplicadores da *ação de urbanismo*.

4.4 – Direito Urbanístico, por si só, gera tais consequências?

4.5 – Direito Urbanístico como Ciência.

5. *Política urbana*. Envolve diretrizes, normas gerais ditadas pela União (competência concorrente). O Município, nos espaços que lhe ficam, os do interesse local, agrega elementos seus à definição das políticas? Normas gerais ditadas pela União, há que suplementá-las e efetivá-las. Que entidade *executa* tais políticas?

6. *Objeto da política urbana*. Estatuto (2º). Ordenar o pleno desenvolvimento: a) das funções sociais da cidade; b) das funções sociais da propriedade pública.

7. *Noções nucleares*: funções sociais da cidade. Funções sociais da propriedade. Funções sociais da propriedade pública. Função social.

8. *Dezesseis diretrizes gerais da política urbana (estatuto):*

a) direito a cidades sustentáveis (2º, I);

b) gestão democrática (2º, II);

c) cooperação entre os governos, a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização (2º, III);

d) planejamento do desenvolvimento das cidades (2º, IV);

e) oferta de equipamentos urbanos e comunitários (2º, V);

f) ordenação e controle do uso do sol (2º, VI);

g) integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;

h) observância dos limites da sustentabilidade, ambiental, social e econômica do município;

i) justa distribuição dos benefícios (justiça social);

j) privilégio aos investimentos geradores de bem-estar geral;

k) recuperação dos investimentos do poder público que resulte valorização de imóveis urbanos;

l) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;

m) audiências públicas;

n) regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

o) simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo;

p) isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos, no processo de urbanização.

9. *Propriedades. Propriedade pública. Propriedade urbana.* É a lei que fixa o conteúdo desse Direito, que não é Direito natural. O Direito é institucionalmente garantido pela Constituição.

9.1 – A propriedade é um direito atual.

9.2 – O instituto da propriedade não é regido pelo Código Civil. Este Código rege as *relações civis* da propriedade.

9.3 – No mundo atual, não é possível subestimar a *Regência do Direito público*, na interpretação das relações do direito de propriedade. Profundas transformações.

9.4 – Fundamento do DP está na Constituição, *que somente garante o direito de propriedade que atenda à sua função social (5º, XXII e XXIII).* A que não atende à sua função social pode ser desapropriada, com pagamento mediante títulos da dívida pública (artigo 182, § 4º e 184).

9.5 – Código Civil não disciplina a propriedade; regula as relações civis a ela pertinentes. É o caso, então, das faculdades de usar, gozar e dispor de bens (artigo 524), a plenitude da propriedade (artigo 525), caráter exclusivo e ilimitado do domínio (artigo 527). *Só valem no âmbito das relações civis.*

9.6 – Direito de propriedade em geral: (CR: artigo 5º, XXII), que garante um conteúdo mínimo, essencial, irredutível, sem indenização; mas distingue claramente *propriedade urbana* (CR: 182, § 2º) *de propriedade rural* (artigos 184, 185, 186), com regimes próprios.

9.7 – *Propriedade*, em geral; propriedade regida pelo Código Civil; propriedade pública, propriedade social, propriedade privada, propriedade rural, propriedade urbana, cada qual sujeita a uma disciplina particular.

10. *Propriedade pública*

11. *Função social da propriedade*

11.1 – Já se viu que a CR, no artigo 5º, XXII, se refere à propriedade em geral (fica intrinsecamente permeada do princípio constitucional). No artigo 5º, XXIII: a *propriedade atenderá a sua função social*. A regra abrange toda propriedade.

11.2 – No artigo 170, II e III, entre os princípios da ordem econômica: *Função social da propriedade.*

11.3 – Princípio da FSP não se confunde com os institutos que limitam a propriedade, nem com *polícia* administrativa. Coloca-se no *cerne* do direito de propriedade. Não se trata de limitar o exercício do direito, pelo proprietário. A FSP está no cerne, na estrutura do próprio Direito.

11.4 – CR refere-se à FSP da propriedade urbana, no artigo 182, § 2º, e, no artigo 186, à FSP da propriedade rural.

11.5 – CR (artigo 182, § 2º). *A propriedade urbana cumpre sua FSP quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade.*

11.6 – CR (artigo 186). A FSP da *propriedade rural* quando esta atende, simultaneamente, aos requisitos do artigo 186 (examinar os 4 incisos).

11.7 – A FSP diz respeito não à limitação ou restrição sobre o proprietário; diz respeito à *estrutura do próprio Direito.*

11.8 – FSP, como princípio da ordem econômica: *princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la. Nova dimensão ao Direito.*

11.9 – FSP: não retira da propriedade seu conteúdo essencial, mínimo.

12. *Propriedade urbana*

12.1 – Expressa, na CR, 182, § 2º. Conceito típico do D*ireito Urbanístico*: por quê? A ordenação da propriedade urbana tem relevante finalidade que cumprir: proporcionar habitação, condições de trabalho, recreação, circulação humana; ter de propiciar que se cumpram as funções sociais da cidade. *Propriedade urbana / Exercício das funções sociais da cidade* (CR: 182*).*

Por isto, a utilização do solo urbano está sujeito às determinações das leis urbanísticas, notadamente o plano diretor. Está claro isto, no artigo 182 da CR (sanções).

12.2 – *A propriedade urbana é resultante da projeção da atividade humana. Está impregnada do espírito cultural, algo construído pela projeção do espírito humano. Implicações na propriedade urbana.*

12.3 – Regime jurídico da propriedade urbana, inspirado na FSP, regime fundamentalmente do *Direito Urbanístico*. Direito formado de planos, programas ditados pelo Estado. Direito essencialmente planificado. *Propriedade-Procedimento.*

13. *Cidade*. Não é fácil conceituá-la. Cidade e urbanizações. Nem todo núcleo populacional recebe o título de *Urbano*, nem todo núcleo urbano é cidade.

13.1 – Cidade, na sociologia urbana. Concepções demográficas e econômica, subsistemas: administrativo (sede de organizações públicas), comercial, industrial e sociocultural. No Brasil, a cidade é conceito *jurídico-político*. Núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas: político-administrativo., econômico (não agrícola), familiar e simbólico, *como sede do governo municipal*. Núcleo urbano, sede do Governo Local.

13.2 – Funções sociais da cidade FSP da propriedade.

13.3 – Núcleo civilizatório. Comunhão de interesses, assunto da sociologia. "Ninguém mora no Estado, nem na União"?

14. *Plano diretor*

14.1 – Plano urbanístico geral. Instrumento do processo de planejamento local.

14.2 – PDI [?]? Ceará (LOM), a partir de que a habitação, o trabalho e a recreação são atividades, essenciais para vida coletiva; abrange os aspectos econômico, social, físico espacial (sistema viário, zoneamento, rede de equipamentos e serviços. É a velha e fracassada metodologia do PDI [?]. É plano geral e global, para sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território local, visando ao bem-estar da comunidade local.

14.3 – O PD contém as exigências fundamentais de ordenação da cidade. A que exigências deve atender a propriedade urbana, de modo que esta cumpra sua função social?

14.3.1 – Estatuto: artigo 40.

a) PD deve fornecer as diretrizes e prioridades para o *planejamento municipal* (LDO e orçamento anual);

b) todo o território do Município é abrangido;

c) revisão do PD a cada 10 anos;

d) audiências públicas, publicidade das informações, acesso de qualquer interessado.

14.3.2 – Obrigatoriedade do PD: artigo 41 (Município com + de 20.000 h: cerca de 165, com 12781.878 h – 72,17% do total).

14.3.3 – O mínimo que o PD deverá conter (Estatuto: artigo 42).

14.3.4 – Afinal, que é o PD? Mero trabalho de prancheta? Diferente do PDI [?]?

15. *Desenvolvimento urbano*

15.1 – Que é?

15.2 – CR, 21, XX e 23, IX: confrontar.

15.3 – CR, 21, XX (compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluída a *habitação, o saneamento básico e transportes urbanos*.

15.4 – CR, 23, IX (competência comum: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico).

15.5 – CR, 182, "caput", (a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público Municipal, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes).

15.6 – CR, 24, I (compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre *Direito Urbanístico*.

15.7 – Que relação há entre *desenvolvimento urbano e desenvolvimento urbanístico*?

15.8 – Plano Nacional de Habitação e Plano Nacional de Saneamento Básico.

16. *Desapropriação*

16.1 – Institutos tradicionais: desapropriação por utilidade pública (CR: 5º, XXIV); e por interesse social (CR: 5º, XXIV e 184 e §§ 1º ao 5º).

16.2 – Despesas por interesse social: para fins de reforma agrária; incide sobre o imóvel rural, mediante prévia e justa indenização em *títulos de dívida agrária*, resgatáveis em 20 anos.

16.3 – Propriedade insuscetível de desapropriação para reforma agrária (CR: 185).

16.4 – FSP rural: requisitos (CR, 186).

16.5 – Glebas com culturas ilegais de plantas psicotrópicas: desapropriação sem indenização (sanção): CR, 243.

16.6 – *Desapropriação no âmbito da política urbana (política de desapropriação urbana):* CR, 182, § 3º (interpretar).

16.7 – *Desapropriação como sanção;* CR, 182, § 4º, III.

16.8 – CR, 184*: Desapropriação de imóvel que não esteja cumprindo função social (indenizações em títulos).*

17. *Valorização da posse*

17.1 – Novidade no Estatuto: usucapião urbana: CR, 183. Estatuto: artigo 9º Código Civil.

Artigo 550 – "Aquele que, por *vinte* anos, sem interrupção nem oposição, *possuir* como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o *domínio*, independentemente de títulos e boa-fé, que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis".

Artigo 551 – "Adquire também o domínio aquele que, por *dez* anos, entre presentes, ou *quinze*, entre ausentes, o possuir como seu, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé".

Artigo 183 – "Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o *domínio*, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural". (*Estatuto: usucapião especial de imóvel urbano.* Artigo 9º).

Artigo 191 – Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu [?], por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a 50 hectares, tornando-a *produtiva* por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a *propriedade*.

17.2 – Confrontar CR: 183 e 191.

17.3 – Implicações do 183 na política urbana.

18. *Uso especial de bem público: concessão*

18.1 – MP 2220, de 04.9.2001.

18.2 – Posse de bem público. Por que não usucapião? Bem público não é usucapível.

18.3 – *Estatuto*

Artigo 1º – Aquele que, até 30 de junho de 2001, *possuir* como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² de IMÓVEL PÚBLICO situado em área *urbana,* utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à *concessão de uso especial para fins de moradia* em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

18.4 – Concessão de uso de bem público, no D. Adm. Permissão. Autorização.

19. *Usucapião coletiva. Concessão coletiva de uso especial para fins de moradia.*

19.1 – Estatuto: artigo 10 (*usucapião coletivo*).

19.2 – MP 2220/2001: artigo 2º.

19.3 – Concessão de uso especial para fins comerciais.

19.4 – Concessão de uso especial e licitação.

20. *Solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.*

20.1 – Estatuto: artigo 5º.

20.2 – Imóvel subutilizado: conceito indeterminado? Estatuto: 5º, § 1º.

20.3 – CR: 182, § 4º, I, II e III.

20.4 – FSP e incisos I, II e III.

20.5 – Implicações. Artigos 5º, 7º e 8º.

21. *Direito urbanístico e município*

21.1 – CR: 21, XX – 24,9 – 30, VIII e 182.

21.2 – *Confrontar*: 23, parágrafo único; 23, IX; 21, XX e 165, § 4º.

22. *Cidade sustentável*

22.1 – *Estatuto*: 2º, I.

22.2 – Ampliou-se o rol de direitos sociais?

23. *Urbanização e urbanificação*

23.1 – Urbanização: fenômeno espontâneo de crescimento das aglomerações urbanas, confrontada com a população rural.

23.2 – Urbanificação: atuação deliberada para criar áreas urbanas novas ou para modificar áreas já urbanizadas (forma de *ordenação urbanística do solo*).

24. *Conclusões*

24.1 – Sonhos do Estatuto. Texto essencialmente abstrato. Diversidade socioeconômica. Cidades envelhecidas (como operar neles transformações urbanísticas?) Gestão democrática do planejamento e orçamento. É possível implantar a política urbana, sem desenvolvimento econômico. *Destino das cidades como núcleos de sentimentos*. Planos diretores.

13. Apresentação – 2002 – Faculdade de Direito

Onde quer que humanos associem seus esforços, vindos de onde vierem, preordenando-os à consecução de objetivos comuns, estará instalado, ainda que não claramente perceptível, o fenômeno da Administração.

Não é fácil extrair de pessoas, cada qual com individualidade própria, comportamento convergente e eficiente, em termos de consecução de resultados, que pressupõe vontade comum. A Ciência e as técnicas de Administração, ao serviço desta associação de esforços, na organização privada, buscam dotá-la de racionalidade, vale dizer, assegurar o resultado com o menor dispêndio possível de tempo, recursos e métodos de trabalho.

Neste quadro, comandos formais são necessários, mas não suficientes, porque é relevante associá-los ao conhecimento das linhas mestras do comportamento humano, no grupo de trabalho; em síntese, o formalismo que envolve a materialidade da Administração há de tocar-se do conhecimento e vivência dos fatores capazes de juntar as pessoas e motivá-las para a realização comum. Não se está dizendo que é sempre esta a realidade na organização privada; mas há muita conquista a celebrar, nesta seara, na busca de harmonização de capital e trabalho, sob o pálio da eficiência.

Quando se trata de Administração Pública, o quadro é outro, porque o modelo não se repete; a ação administrativa a cargo do Estado sujeita-se a parâmetros que não se podem dispensar, entre eles, o da legalidade que, pode dizer-se, costuma ignorar os fenômenos humanos nascidos da presença dos agentes públicos no grupo de trabalho; na verdade, tais agentes permanecem grandes desconhecidos ou quase isto; não lhes dizem os governantes que são indispensáveis, porque fautores das finalidades do Estado; por isto mesmo, não são sequer estimulados a desenvolver a consciência do que significam, perante a sociedade; não se sentem parceiros de coisa alguma.

Em síntese, a organização privada pôde, ao longo do tempo, extrair imenso proveito de doutrinas que confrontam construções formais e comportamento humano, desde a de Henry Fayol (1841/1925) e a de Frederik Winslow Taylor (1856/1915); a primeira, configurando uma Teoria Geral de Administração, fundada, classicamente, em planejamento, organização, chefia, coordenação e controle; a segunda, a do taylorismo, indutiva, dirigindo-se à organização do trabalho, para a obtenção do máximo de produção e rendimento.

Na Administração Pública, diferentemente, é escassa a presença de doutrinas específicas que a alimentem e impulsionem, porque basicamente falta a pesquisa, faltam diretrizes firmes de desenvolvimento de recursos humanos, faltam políticas públicas e ao administrador e administrado não sobejam espaços largos para o exercício de criatividade; a prática da discricionariedade faculta ao administrador optar, mas, na verdade, lhe impõe o dever de fazer a melhor escolha.

A legalidade, imperativo inapartável do Estado de Direito, em razão das limitações a que sujeita a Administração – recorde-se que, na reforma administrativa do Estado e no plano da responsabilidade fiscal, a matéria prima é o controle – permanece afeiçoada, melhor dizendo, jungida às concepções formais, às alterações dos organogramas e à revisão dos regulamentos; praticamente, não se cogita, ou se cogita muito pouco, daquele que é a medida das coisas; obviamente, não é o regulamento. Estas reflexões dirigem-se a todos os níveis de governo, mas é evidente que, no plano local, Administração Pública ainda não se libertou das práticas empíricas, muito distante, pois, da ideia materialmente nova, a que efetivamente vivifique o comportamento do administrador e administrado, sob o comando mais da consciência, do que da lei.

De qualquer forma, no que toca ao objeto da obra do Dr. Rogério Medeiros Garcia de Lima, ilustre magistrado de Minas, é claro que o tradicional estruturalismo, traduzido em preceitos de organização e métodos de trabalho e em rotinas, aproveita ou deve aproveitar, e muito, à montagem da máquina administrativa do Poder Judiciário; os preceitos da Ciência e as técnicas aí não variam, ou não variam muito, tudo sob a inspiração, é óbvio, de que

estas construções dedutivas sirvam aos objetivos intrínsecos de justiça. A ação judicial está atrelada, essencialmente, à ideia de processo ou procedimento e também aí a racionalização das concepções, de transcendental significação, está ligada à seleção de instrumentos e caminhos que melhor convenham à solução das controvérsias; também isto é matéria de administração.

Ocorre, no entanto, que, no trabalho do Dr. Rogério Medeiros Garcia de Lima, a preocupação, mais do que isto, a obsessão, é a de que o juiz, nas decisões que envolvam o poder público, não esgote seu ofício na formalidade processual, mas se deixe tocar pelos princípios a que se sujeita a Administração Pública, o caminho de se suprirem as insuficiências da legalidade estrita, esta, sim, muito pobre, como instrumento de realização do ideário republicano, notadamente a construção de uma sociedade livre, fraterna e justa, fundada, é óbvio, no reconhecimento da dignidade da pessoa humana; isto requer mais afeiçoamento ao comando da juridicidade, que não pode perder espaços, em face das cogitações estritamente processuais. Esta é a lição do ilustre magistrado.

14. Reflexões sobre o Direito Administrativo

A esta Escola – seus mestres e alunos – meu emocionado agradecimento pela honraria que sua Congregação me conferiu e, nesta noite, consagra, a de professor emérito[442].

De modo muito especial, estendo o agradecimento, pela carinhosa e fraterna saudação, a este eminente mestre e amigo de muitas caminhadas, Vicente de Paula Mendes; sua fala, tocada de extrema sensibilidade, me enterneceu.

É a hora e a vez da emoção, e não há por que disfarçá-la; permitam-me todos que a revele, porque a homenagem que os faz se congregarem em torno do professor já antigo, suscita evocações, o pensamento trazendo de volta um tempo povoado de sonhos e – por que não dizê-lo? – de desencanto, às vezes, quando a boa intenção não se pôde cumprir; sempre presente, no entanto, a inquietude intelectual e a obsessiva intenção de fazê-la instrumento de humanização da vida, por via do Direito.

Fez-se longo o tempo que dediquei a esta casa, como aluno e professor – caminhando para meio século; não o perfiz com brilho, mas asseguro-lhes que dois traços permaneceram nele: a dedicação, que sobejou, à legião de alunos que tive, a razão de tudo; e a rigorosa fidelidade ao ideário que me tracei, desde cedo; essencialmente, a busca de um Direito atrelado à promoção do ser humano, em última análise, servindo à vida.

---

442 N.E.: discurso – 2002 – Professor emérito – Congregação da Faculdade de Direito da UFMG.

Como os de minha geração, não escapei, no tempo mais remoto da minha formação, à atração positivista: fiz-me refém dos artigos e parágrafos da lei escrita e nela depositei minha esperança, a expectativa de vê-la regente dos fenômenos da convivência humana e garantindo justiça.

Fiz coro aos que então proclamavam – e eram muitos – que o homem, para se libertar, teria de escravizar-se à lei, despercebido de que essa era a aspiração de um liberalismo jurídico que apenas formalmente consagrava valores, como os da liberdade e igualdade; muito tempo fluiu, antes que eu próprio me convencesse de que nenhum homem pode escravizar-se à lei injusta, que privilegia e desiguala, na conquista dos bens da vida.

A lei, como construção estritamente lógico-formal, não encontra os caminhos da justiça social, porque não desce à raiz dos fenômenos da comunhão humana e não os apreende; por isto mesmo, não tem a força de minimizar, sequer, a desigualdade social, a despeito de seu sedutor apelo à liberdade humana e à lógica formal do controle do poder, em favor do administrado; e o liberalismo fez-se portador da ideia sedutora de liberdade e igualdade, consagrando-a formalmente, vale dizer, na letra da lei: o homem era livre para ser feliz e ter acesso aos bens da vida; conquistasse, pois, ele próprio, com suas próprias forças, os caminhos de seu bem-estar; ao Estado cabia zelar pela ordem jurídica consagradora, formalmente, dos direitos; a vontade da lei estava formalmente posta, e isto teria de ser suficiente para garantir a efetiva liberdade e igualdade.

Não foi o que ocorreu: em nome do direito de ser livre, o homem foi brutalmente espoliado por seu semelhante; e a injustiça social, é claro, se instalou em imensos espaços.

Vivi intensamente as ideias do liberalismo clássico, como aluno e professor, até que o Estado social de Direito, rompendo a barreira da neutralidade, se engajou na luta social, ao lado dos menos favorecidos, com presença forte no processo econômico, como seu agente ativo, em busca de menos desigualdade entre os estratos da comunhão humana; para isto, apropriou-se de bens de produção, tornou-se empresário e interveio na relação trabalho-capital.

Ao contrário do liberalismo político e o econômico, o Estado social fez vicejar o Direito público, forte e carregado de autoritarismo, mais do que de autoridade, embeveceu-se com o "*jus imperium*"; mais importante não era ser livre, mas ser igual; ganhou força então a ideia do Direito material, que joga com os dados da vida, e busca corrigir-lhes os descompassos e desacertos, em detrimento dos juízos estritamente lógico-formais, que eram apenas moldura e não deixavam espaços à senhoria das aspirações humanas mais profundas.

Vivi, como professor, a nova intenção e testemunhei o prestígio do Estado social de Direito, empenhado, por via da intervenção, em superar ou amenizar as desigualdades, em assistir e promover o bem-estar dos estratos sociais mais carentes.

O Direito Administrativo, serviente, que é, do poder político, é compreensível que refletisse esta condição; acolheu – o que seria inevitável – e operacionalizou parâmetros da potestade, sustentou e deu curso e efetividade aos privilégios e prerrogativas do poder público, porque essa desigualação era a perspectiva, mais do que isto, condição de assegurar aos indivíduos e à sociedade a usufruição de bem-estar compatível com as suas necessidades fundamentais; consagravam-se então direitos do Estado, apartado da sociedade como a matriz de todo o poder.

Nesse tempo e estágio, não restava espaço para o cidadão.

Ao aproximar-se a década de 90, nova ideia política fundamental, outra compreensão do exercício do poder público, forte e generosa, chega e empolga a inteligência e a emoção dos administrados. É o Estado democrático de Direito, buscando, no plano teórico, conciliar extensa gama de direitos – os individuais, os sociais, os coletivos, os difusos, os políticos e, sobretudo, os da cidadania.

É a vez, então, da ideia de participação, de parceria – expressão particularmente prestigiada no novo tempo – o Estado, os indivíduos e os grupos sociais repartindo entre si a realização dos interesses fundamentais que brotam da comunhão humana, esta realização, no plano teórico, deixando de ser privilégio do poder público.

As novas concepções são generosas, porque têm que ver com a afirmação do homem, a quem, agora, se possibilita assimilar o sentido do que lhe tem sido dito, ao longo do tempo, no plano formal: que ele é a fonte do poder, que somente pode ser exercido em seu nome e em seu benefício.

As novas linhas de pensamento são generosas porque efetivamente atreladas à ideia de que, na sociedade, nela própria, há de residir a força que lhe construa os caminhos comuns.

Relevante é, então, a convicção de que o novo modelo repousa na ideia motriz, ideia-força, de que todos os caminhos para o novo tempo vão desaguar no processo de conscientização dos indivíduos – que hão de tornar-se cidadãos – e da sociedade, do significado dos valores e princípios gerados naqueles e nesta.

O que se quer assinalar é que na intimidade do ser humano há de instalar-se a convicção profunda, a respeito do Poder estatal e dos direitos de cada administrado, em face dele; convicção enraizada, assimilada, impregnada no tecido humano, a converter-se então em comportamentos duradouros, não absolutos ou eternos, mas refletindo, em cada tempo e em cada lugar, uma compreensão clara do destino comum.

Este, o papel fundamental dos valores, na edificação de uma vida em comum, cada ser humano então capaz de apreender – tolere-se a repetição – que ele é a fonte de todo o poder.

Este, o papel dos princípios, que são os valores positivados.

Liberdade, fraternidade, justiça social e dignidade da pessoa humana, entre outros, são valores adotados pela inteligência do Constituinte, sobre os quais se estrutura o Poder.

A intenção é a de que a assimilação profunda dos valores, em determinado tempo e lugar do nosso contexto, se consubstancie em uma tessitura consistente, significando afirmação que brote da própria realidade.

Refiro-me ao tecido moral e ético, que a lei escrita e estrita não cria, nem sustenta; porque a compreensão moral reside na consciência individual e social; iniludivelmente, esse tecido moral, forjado nos costumes, somente ele pode vir em socorro da lei, escoimando-a de suas imperfeições e, expressão agora de direito, comunicando-lhe capacidade de gerar os frutos sociais que o novo tempo consagrou, no plano teórico.

Nestas ideias, caros amigos, se tem empenhado o homenageado desta noite, debruçado, agora, sobre um Direito que se pretende reformulado, democratizado, humano, efetivamente compatível com a aspiração humana e a vida.

É claro que, nessa linha de evolução, esmaece a distinção Direito público/Direito privado, porque o parceiro do Estado, na edificação social, é o ser humano desprovido de privilégios e prerrogativas, o destinatário de tudo, a razão de ser de tudo.

O ponto central da pregação – e o ensino do Direito Administrativo é menos um processo de ensinar coisas, do que carrear mensagens, porque em jogo, essencialmente, a realização da justiça social – o ponto central, repita-se, é o da conscientização das grandes verdades de um tempo novo, caminho único de efetivamente se democratizar o Direito.

Caminho longo e áspero, acrescente-se, porque, no plano da praticidade, muitos óbices ainda se opõem ao processo de conscientizar.

Permitam-me trazê-los à tona, esta noite, sem a intenção de dar-lhes o tratamento que merecem – não se comportaria isto nos limites desta fala, que apenas evoca tempos de transição, no Direito, e busca a afirmação pessoal do homenageado: por isto, a referência é breve, como convém, nesta hora.

Em primeiro lugar, aludo à falta de desenvolvimento econômico, sem o qual perde o sentido, quase, ou muito se enfraquece a boa intenção do desenvolvimento social, sobretudo se se tem em vista a contínua e insopitável emergência da força de trabalho, sem trabalho.

A este dado, por si só de extrema relevância, acrescente-se o de que o liberalismo, dito novo, se vai tornando altamente perturbador da implementação do ideário do Estado democráti-

co de Direito, em razão de globalizar a sujeição de tudo ao mercado financeiro internacional e especulativo, expressão de capitalismo, na sua concepção pejorativa, em cujas cogitações não se insere a de acudir aos interesses fundamentais dos grupos humanos carentes.

A globalização econômica deixa ver aspecto positivo, o de estimular a competitividade e alargar a comunicação entre os homens, e, por este caminho, alavancar a iniciativa particular. A par disto, no entanto, é forjadora de perplexidades; diante dela, enfraquece-se a nacionalidade e as carências sociais dos segmentos empobrecidos se aguçam, sem perspectiva, sem caminhos; por isto, estamos sendo conduzidos a um tempo de desalento social, a desigualdade cada vez mais aguda e aviltante da dignidade humana, as boas intenções teóricas de um tempo de parceria soando distantes e inócuas.

No Brasil, grave óbice à assimilação dos valores e princípios é a profunda marginalização ou exclusão social: de tal assimilação estão apartados mais de cinquenta milhões de brasileiros, porque tomados pela ignorância, a doença, a miséria, o desemprego e – constrange dizê-lo – mesmo a fome, que inexoravelmente sufoca a virtude ou a boa intenção; com efeito, ao faminto, ao desassistido física e moralmente, não tem sentido dizer-lhe que nele reside a matriz do Poder, no regime democrático.

Os problemas sociais, no Brasil, chegaram a níveis que ofendem a dignidade humana; são os relatórios e estatísticas oficiais que o dizem; já não os disfarça nem a extrema resignação da sociedade – traço de uma cultura de muitas raças se miscigenando; e não é suficiente, para amenizá-los, o trabalho desta admirável gente do voluntariado e das entidades comunitárias filantrópicas.

Quanto ao próprio Estado, causa medo à sociedade que ele, a passos largos, esteja perdendo a condição de fiador mor dos seus interesses fundamentais; agora, mais do que nunca, tornando-se refém de vitoriosas forças antissociais: o crime instalado nos segmentos da marginalização, mais bem organizado do que o próprio Estado; e o mercado internacional especulativo, no bojo de um liberalismo redivivo, que não dá sinais de comprometimento com a angústia social.

Neste rol do que inibe a promoção dos indivíduos e dos grupos sociais, também a corrupção administrativa, corruptor e corrompido se juntando, poderosamente, indiferentes à pletora de normas que, na doce ilusão dos legalistas, deveriam ter a força de sopitá-los, na escalada; a lei estrita, também nesta seara, não opera os desejados efeitos; os intelectuais falam dos graves inconvenientes da corrupção administrativa, mas a sociedade, como um todo, não desenvolveu a consciência de seu significado e dos danos que lhe causa.

Estes óbices se opõem à conscientização de que se está cogitando; por causa deles, a sociedade brasileira vive a enorme dificuldade de descobrir seus próprios caminhos, forjar sua

própria identidade e convicções, fixar e assimilar o que efetivamente lhe fortaleça a vontade, o genuíno tecido moral.

Por causa deles, o administrado não assimila a ideia da cidadania e da participação, tão generosa em sua formulação abstrata.

Por causa deles, não tem a sociedade brasileira – ou a maior parte de seus segmentos – vontade própria; a que expressa reflete, na verdade, a postura de segmentos forjadores de opinião pública, frequentemente sem qualquer compromisso com a verdade, a moralidade, o alavancamento do espírito.

Então se vê que a generosa opção de parceria com o Estado não se realiza; permanece no plano da construção teórica. A cultura dos direitos individuais continua prevalecendo; a função social da propriedade está longe da efetividade de que cogita a doutrina e o Direito positivo; os direitos de segunda geração, os sociais, e os de terceira geração, os difusos, estão longe de firmar-se, a despeito do admirável trabalho de organizações não governamentais e do Ministério Público, instituição corajosamente engajada na defesa da sociedade; e a cidade deixa de ser o prometido núcleo de realização dos anseios civilizatórios do ser humano.

Do mesmo modo, a lição da ética, a diretriz mais alta do comportamento humano – os famintos, os doentes e os ignorantes – é óbvio que a ignoram – está adstrita às salas de aula ou aos discursos.

Daí, a inarredável conclusão de que a lei, à margem do Direito, não operacionaliza o nobre ideário dos artigos 1º e 3º da Constituição – o de uma sociedade livre, fraterna e justa, entre outras opções; nem faz que os valores se entranhem no tecido humano.

O tempo que vivi permitiu-me conhecer grandes transições de ideias, na busca de compreensão do Direito, na construção do que alteie o homem; pude fazê-lo, porque me permitiu a vida permanecesse no convívio com os jovens, com os quais, há décadas, venho repartindo alegrias, esperanças e frustrações; por isto mesmo, dirijo-lhes meu pensamento, nesta hora de relevante significado.

Com eles, sonhei – o Direito público é muito feito de sonhos – com eles debati as mudanças; por causa deles, experimento a sensação de não envelhecer; a idade que habita em mim é a deles; a esta legião, pois, meu enternecido abraço, na expectativa de que deles, onde quer que estejam, não tenham desertado as aspirações mais altas.

Aos Professores desta Casa minha especial homenagem, pela dedicação a generoso ideário comum e sobretudo, porque, em suas mãos, jamais a Casa de Afonso Pena se tornou Escola de Legislação.

Agora, se me permitem, quero carrear minha lembrança aos antigos Professores, dos quais fui aluno ou com os quais reparti o mister de ensinar.

São muitos e, nesta hora, evoco-lhes a memória, para dizer-lhes que marcaram seu tempo, na lição eficaz e na sabedoria.

Para homenagear a todos, deixem-me trazer à tona a lembrança do velho professor Francisco Brant, excepcional figura humana, despojada e idealista.

A Francisco Brant devo estar aqui, nesta noite: permitiu-me o saudoso mestre que, na então Escola Livre de Direito – a frequentasse como aluno gratuito.

Também é esta a hora de dirigir-me aos funcionários desta Casa, pela convivência amiga, solidária e prestimosa; permitam-me também ouvir de novo o velho sino de Samuel, convidando para as aulas; amigo modesto e leal, Samuel está entre nós; sinto-lhe a presença, como se fora ontem; quem viveu nesse passado, terá sempre, a acordar-lhe a consciência, o sino do Samuel.

Nesta altura, uma palavra, carregada de ternura, aos meus familiares.

A todos envolvo no meu carinhoso abraço, pela inspiração e apoio, todo o tempo: à Irene, esposa, excepcional inteligência e sensibilidade, e aos filhos, nora e genro: Maria Irene, Inez, João Paulo e Heloísa, Elizabeth e Marcelo Xavier; aos netos e sobrinhos, igualmente queridos.

Por último, uma confissão: lecionei, a vida toda, por vocação, desde menino, por imperativo de uma força que me compeliu sempre a retribuir à sociedade, pelo que ela fez por mim; a buscar a promoção humana; escolhi o Direito, porque ele tem que ver com a justiça e a solidariedade; e a vida, não a compreendo, se o espírito não se alteia, sempre e sempre, na inabalável intenção de vê-lo, ao ser humano, liberto da fome, da ignorância, da doença e do medo.

Eminente diretor e amigo Ariosvaldo Campos Pires: certamente não assistirei a esse tempo de paz e justiça, o ser humano se realizando em sua plenitude, mas sonhei com ele, isto sonhei; e preguei a lição, isto preguei.

Obrigado.

Prof. Paulo Neves de Carvalho – BH, 13 de agosto de 2002.

15. Reminiscências – 2003 – Depoimento dado à família

É meio complicado. Apanhado assim, de surpresa[443].

Arrolar acontecimentos e datas deste passado, que deixou de ser curto e se alongou muito, ao longo de toda vida.

É muito difícil.

Eu realmente gosto da ideia de registrar os fatos principais da minha vida e o que houver deles de mais significativo, de original ou singular.

Há muito tempo venho alimentando também eu esse projeto.

Mas, não supunha que nesta manhã de julho em 2003, aparecesse aqui, na casa do Luciano, a Beth, para me pedir que inaugurasse este acontecimento, essa iniciativa, desse o primeiro impulso desta iniciativa.

O que quero dizer à Beth é que gosto de ver instalado esse primeiro momento e desejo mesmo que se dê a essa iniciativa a continuidade possível, sob certo método, sob certas diretrizes.

De modo que a descrição dos diversos momentos obedeça a uma linha que seja harmônica.

Para isso, teria eu próprio de me preparar.

Não me refiro à preparação psicológica.

Não. Não se trata desse tipo de preparação, mas trata-se de arrolar os eventos sob um critério cronológico, tanto quanto possível.

E aí, vai ser necessário não apenas que eu me instale como figura central dos eventos, dos acontecimentos, dos momentos descritos, mas que eu envolva, nestes momentos, as pessoas que conviveram comigo.

Então, é preciso rever-lhes os nomes, os perfis respectivos e as marcas pessoais de cada qual.

Isso, eu vou fazer, Beth. Eu estou interessado nisso.

Quer dizer, você está inaugurando um pequenino museu. Museu do som, não é? Não é da imagem, mas é do som.

---

443 N.E: a entrevista foi realizada por Elizabeth, filha do professor Paulo Neves de Carvalho. Foram excluídas as intervenções da entrevistadora e realizadas algumas adequações à fala do professor pois algumas passagens do áudio estavam inaudíveis.

Eu gosto da ideia. Vamos combinar, então, que eu me organize de modo melhor, para que então eu possa deixar, para todos vocês, esse registro que poderá, algum dia, ser significativo como evocação.

Será muito bom então. Sei que há muito que dizer, muito mesmo, porque a vida se tornou longa.

Carregou-se essa vida de intenções muito boas, sempre de realizações, boas realizações e também significativas frustrações.

A cada momento, quero dedicar uma interpretação, uma explicação.

Então, seria muito bom que, postas na fita, estas reminiscências, elas possam durar algum tempo na tradição dos próprios filhos.

Então, fica bem assim, Beth?

[...]

Eu só me lembro do João Antônio Fernandes, que é meu avô materno e dona Serafina, que tinha um dente só, tinha um dente só, que era mulher dele.

Uma figura miudinha, pequenina. Ela era magrinha, magrinha, magrinha, dona Serafina. Dona Serafina era mãe da mamãe. Eu a conheci aqui, em Divinópolis.

Foi em Divinópolis que meu avô morreu.

Eu tenho o retrato dele, mas não tenho o retrato dela. Mas, eu guardo a memória dela. Ela só tinha o dente da frente, um dente só.

Os avós da parte do meu pai... Eu ia agora a São João del Rei.

Eu tinha planejado de ir, nesta terça-feira, para São João del Rei, participar de uma solenidade lá.

Ia aproveitar para ir ao registro. Para ver se com os registros públicos, lá de São João del Rei, eu seria capaz de recompor a árvore genealógica.

Mas isso eu vou fazer. Porque eu tenho interesse em fazer isso.

Ela [a avó paterna] nasceu em Barcelona. Achava que fosse Madri.

Eu preciso recompor, aproximadamente, os dados, esses dados históricos.

Ela veio criança.

É interessante que ela veio, ela e meu avô, foram morar em uma cidade chamada Guarani, na Zona da Mata.

E lá, então, parece que havia índios.

Então, a gente guarda, muito remotamente, as histórias que eles [a avó e o avô paternos] enfrentaram esses índios.

Ela veio criança para o Brasil, para Guarani, e de lá, parece, foi para São João del Rei.

Porque foi em São João que mamãe, minha mãe, conheceu meu pai.

[...]

Nasci em São João del Rei e vim para Belo Horizonte.

Eu não vim. Trouxeram-me para Belo Horizonte com seis meses de idade.

E acho que eu vim até com menor idade, porque eu nasci em 1919 e meu pai morreu em 1920.

Ele faleceu em agosto.

Tá vendo?

Como a gente acaba juntando os dados?

Eu nasci em dezembro de 1919 e ele morreu em 20 de agosto do ano seguinte. Nove meses. Aliás, oito meses.

Então, quando meu pai morreu, você vê que eu tinha apenas oito para nove meses.

Meu pai morreu na Rua Pouso Alegre, aqui, em Belo Horizonte. Quase esquina com Rua Itajubá. O lugar, eu sei onde é. É do lado esquerdo subindo, a segunda ou terceira casa, depois da Rua Itajubá.

Ele morreu ali, no dia 20 de agosto de 1920.

Logo, ele morreu... Interessante, coisa curiosa porque ele morreu há oitenta e três anos, praticamente, a minha idade. Morreu há oitenta e três anos.

Morreu jovem, muito. Parece que ele tinha vinte e poucos anos de idade.

Mas essas coisas, eu posso levantar direitinho.

Éramos três [irmãos]. Eu tinha oito para nove meses. O Antônio tinha três anos. Porque a diferença é de três anos. E o Pedro tinha dez anos. Porque a diferença é de dez anos. A diferença entre mim e o Pedro é de dez anos; entre mim e o Antônio é de três anos.

Então, segundo o que minha mãe contava, o chefe do meu pai, na rede mineira de viação...

Meu pai veio trabalhar na Rua Sapucaí, ali perto do viaduto Santa Tereza, antes de começa a Avenida Assis Chateaubriand.

Ali era o escritório. Ainda é o escritório da rede. Ou era, não sei, porque a rede não existe mais. Ali era o escritório e o meu pai trabalhava lá.

Então, segundo minha mãe contava, o chefe do meu pai na rede, chamava-se Agripino.

O Agripino compareceu no enterro do meu pai e parece que lá mesmo, no enterro, ele prometeu arranjar um lugar para o Pedrinho, que tinha dez anos.

E o Pedro, realmente, com dez anos, foi lá.

Como se fosse *boy*, mas naquele tempo não tinha boy. Ele foi naturalmente exercer tarefas auxiliares de *boy*.

Ele ficou a vida inteira na rede. Chegou a ser chefe de trem. A vida inteira como ferroviário.

[...]

Meu pai morreu de pneumonia. Hoje, provavelmente, ele não teria falecido. Não havia antibiótico.

Morreu muito jovem. Morreu com vinte e poucos anos.

[...]

Minha mãe ficou com os três filhos e sustentou, criou os filhos sozinha, absolutamente sozinha. Durante, eu acredito, cerca de mais de dez anos.

Ela era costureira. Minha mãe era excelente costureira.

E também, ela fornecia marmita na Rua Pouso Alegre.

Eu fui crescendo, crescendo, e também entreguei muita marmita.

[...]

Eu me lembro muito do tempo da minha mãe como costureira.

Eu me lembro, por exemplo, que ela gostava muito de fazer uma blusa chamada blusa de marinheiro.

Ela imitava exatamente a blusa do marinheiro com aquela golinha e os tracinhos.

Ela fazia e vendia muita blusa de marinheiro. A freguesia era de classe média.

Estou tentando ver aqui quando ela se casou pela segunda vez com o senhor Gomes.

Ele chamava Benito Gomes.

Eu tenho a impressão de que quando, quase certeza, que quando ela se casou a segunda vez, eu devia ter dez anos, aproximadamente.

Eu acho que a diferença entre mim e a Lourdes, que foi a primeira, é de aproximadamente dez anos.

Benito Gomes Fernandes. Interessante, meu avô também era João Antônio Fernandes [avô materno].

Ele [Benito Gomes Fernandes] foi excelente homem. Um dos melhores homens que eu conheci.

Modesto, simples, sem cultura.

Ele veio de uma região da Espanha que é considerada a menos nobre, que é a Catalunha.

A atividade principal da Catalunha era de cantaria, uma espécie de pedreiro.

Cantaria é aquele profissional, aquele oficial, que prepara as pedras, prepara as pedras para a sustentação dos edifícios.

Porque hoje é bem diferente. Naquela ocasião, eram as pedras que sustentavam.

Ele era canteiro. Trabalhava na cantaria.

A região do norte da Espanha era uma região mais pobre.

Ele [Benito Gomes Fernandes] veio de lá. Veio o irmão dele com ele.

[...]

Não sei como eles se conheceram [a mãe e Benito Gomes Fernandes].

O que eu sei é que na Rua Itajubá tinha um espanhol, chamado Gumercindo.

Ele tinha um bar, exatamente na esquina da Rua Itajubá com a Rua Curvelo.

Acho que vindo da mesma região da Espanha.

Eu me lembro bem desse Gumercindo porque o senhor Gomes, o meu padrasto, avalizou um título, uma nota promissória, para o senhor Gumercindo e, numa madrugada, o senhor

Gumercindo sumiu, ninguém mais o viu.

O senhor Gomes teve que fazer o pagamento.

Ele não tinha recursos e teve que se desdobrar terrivelmente, terrivelmente, para pagar aquele título.

Esse é um dos episódios que vou contar na primeira oportunidade.

Vou relacionar os dados, porque está muito confuso, mas já começamos hoje.

Para semana que vem, vou preparar o negócio direitinho.

[...]

Como ele não conseguiu pagar [o padrasto, Benito Gomes Fernandes], ele não conseguiu ficar mais na Rua Pouso Alegre.

Ele tinha um bar na Rua Pouso Alegre, quase esquina com a Rua Salinas.

Mas ele não pode ficar. Ele foi obrigado a mudar-se.

Ele foi abrir um botequim no Horto Florestal.

Foi tentar a vida no Horto Florestal.

O que ele sabia fazer era tomar conta de botequim. Não era bar. Era de nível muito ruim.

Eu fui lá para o Horto Florestal e eu fui com ele para ajudá-lo.

Nessa época, eu estava começando a fazer o ginásio mineiro. Tinha onze anos de idade.

Eu dormia no botequim, trabalhava com ele lá e estudava no quartinho do fundo do botequim.

Toda madrugada eu saía lá do Horto Florestal e vinha a pé até Santa Tereza, porque também nós nos mudamos da Rua Pouso Alegre.

Em decorrência desses acontecimentos, não sei como, fomos parar no bairro de Santa Tereza, na Rua Buritis, 138, quase esquina com a Rua Mármore.

[...]

Ele fechava o botequim geralmente às onze horas da noite.

Eu vendia cachaça, fumo de rolo e pastel.

Havia um quartinho no fundo onde eu estudava nas horas vagas.

O interessante é que eu dormia lá com ele e o senhor Gomes ficava a semana inteirinha no botequim.

Às segundas-feiras ele vinha para Santa Tereza porque minha mãe estava no Santa Tereza, na Rua Buritis, 138. Essa rua mudou de nome hoje.

Uma vez por semana, ele ia para Santa Tereza e, então, eu ficava no botequim e minha companhia, que dormia no botequim, era o Antônio, às vezes o Pedrinho, o Osvaldo Nobre.

De manhã, eu saía a pé e ia até minha casa no Santa Tereza.

Mudava de roupa. Na rua Buritis, no Santa Tereza. Pegava o bonde na Rua Mármore, próximo ao quartel, onde tem aquela praça de Santa Tereza, e chegava sete horas da manhã ao Ginásio Mineiro, na Avenida Augusto de Lima, onde é hoje o Fórum Lafaiete. Lá que ficava o Ginásio Mineiro.

E lá eu fiz o curso. Mas aí eu vou contar depois a história de como eu fui parar no Ginásio Mineiro.

É uma história interessante, mas eu tenho que rever esse registro, porque aí está o episódio mais importante, um dos mais importantes de toda a minha vida.

[...]

O episódio é que, quando eu terminei o grupo escolar, eu tinha em torno de onze anos de idade.

Eu não tinha condições de estudar, porque a família não tinha dinheiro para me manter em um dos dois colégios de Belo Horizonte, o Arnaldo e o Ginásio Mineiro.

Só havia dois colégios em Belo Horizonte.

E foi, então, que eu recebi um convite, que me foi levado por um motociclista do Palácio da Liberdade, me convidando a que eu fosse ao Palácio para conversar com o governador do estado, que naquele tempo se chamava presidente.

O governador era Olegário Maciel.

Eu fui e verifiquei, com surpresa, que um vizinho meu, chamado Heráclito Lima, tinha escrito uma carta manuscrita e enviado ao governador ou ao presidente dizendo que tinha um vizinho, um menino, com muito boa perspectiva, que estudava muito, dedicado e que lhe parecia ser muito inteligente, mas que estava ameaçado de não poder estudar, porque não tinha dinheiro.

Então, ele pediu que o governo fizesse alguma coisa por mim.

Eu atendi ao convite e fui sozinho ao palácio. Fui sozinho porque minha mãe não teve coragem de ir ao Palácio. Mas eu fui.

Me lembro perfeitamente.

Fui vestido com um terno com o qual eu havia me formado no grupo escolar.

Era um terno feito de saco de farinha de trigo alvejado que minha mãe fazia isso muito bem. Ela fazia ternos com pano de saco de farinha de trigo.

Eu fui, então, ao palácio.

Fui de sapato novo. Lembro bem. Fui de sapato novo.

Lembro bem.

Chegando à Praça da Liberdade já havia aquelas palmeiras.

E lá fui recebido pelo chefe de gabinete que, então, me mostrou a carta que o Heráclito tinha escrito.

Dali, eu fui levado ao Ginásio Mineiro neste mesmo dia.

Me lembro bem como fui levado e me lembro de quem me levou.

Cheguei ao Ginásio Mineiro.

Fui de táxi. Eu não paguei, a pessoa que me levou que pagou.

E lá, então, encontrei o secretário do Ginásio Mineiro, chamado Mário Gomes.

Mário Gomes era um antigo jogador de bola no Atlético Mineiro. Ele era muito bom jogador do Atlético e era secretário do Ginásio Mineiro.

Lá, então, me trouxeram uma lista de documentos para que eu me inscrevesse no curso de admissão.

Eu consegui organizar os documentos.

Depois, eu vou descrever o episódio da entrega destes documentos no colégio.

Depois de alguns meses fiz o exame de admissão, passei e frequentei o ginásio.

Depois continuamos...

Repositório institucional da Fundação João Pinheiro Disponível em: http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2481. Acesso 13 de maio 2022.

ÍNDICE

A

Ação disciplinar 203, 267, 284, 387

Administração Científica 417, 505, 539, 541

Administração privada 190, 201, 210, 485, 590

Administração Pública 21-24, 28-30, 32, 36, 46, 47, 49, 58, 74, 76, 77, 80, 82, 86, 88, 89, 109, 132, 134, 142, 143, 186, 192, 194, 196, 201, 204, 207, 208, 221, 227, 228, 290, 327, 379, 408, 409, 423, 429-431, 433, 438, 440, 441, 447, 450, 452, 456, 458, 459, 462-464, 467, 472, 482-485, 490, 493, 495, 505, 553, 559, 573, 576, 582-587, 590, 596, 605, 607, 612, 619, 620-622, 627, 628, 633, 635, 636, 641, 653, 654

Análise gerencial 186, 193, 203, 237, 259, 324, 379, 381, 384

Anulação 95, 97, 113, 116-118, 120-125, 128-133, 139, 140, 142, 143, 616, 620

Ariosvaldo Campos Pires 621, 660

Ato administrativo 43, 46, 95, 97, 100, 101, 104, 106-114, 118-122, 124, 127, 129, 131-135, 137, 138, 140-144, 492, 495, 496, 608, 616

Ato bilateral 104

Ato discricionário 107, 110

Ato complexo administrativo 104

Ato jurídico 97, 102, 104, 105, 107, 123, 125, 126, 137, 143

Ato obrigatório 107, 110

Ato unilateral 104, 117, 142

Atribuições e funções do Estado 100

Autoridade 32, 47, 55, 66, 77, 84, 107, 114, 116-118, 120, 122, 123, 127-129, 132, 133, 138, 140, 156, 157, 171-173, 192, 197, 198, 201-203, 207-215, 217, 218, 224-226, 228-230, 233, 255, 256, 258, 259, 264, 266, 269, 286, 290, 291, 296, 297, 325, 342, 343, 350, 368, 381, 382, 387, 389, 391, 411-414, 419, 421, 425, 426, 435, 455, 470, 473, 487, 497, 503, 506, 511, 512, 521-523, 526, 531, 536, 539, 540, 542, 543-545, 558, 571, 573, 588, 596, 612, 613, 655

Avaliação de desempenho 193, 267, 282-284, 292, 387, 435, 494

B

Bem comum 58, 59, 63, 64, 68, 71, 78, 79, 505, 516, 530, 531, 552, 553, 555, 557-559, 562, 572, 574, 579, 580

Burocracia 61, 421, 540, 543, 622

C

Capitalismo 66-68, 71, 76, 501, 514, 515, 519, 520, 522, 524, 528, 529, 658

Cargo público 35, 559, 607, 616

Cármem Lucia Antunes Rocha 626

Celso Antônio Bandeira de Mello 431, 594

Cidadão 29, 36, 37, 41, 42, 47, 48, 52, 61-63, 70, 71, 77, 81, 83, 85, 87, 89, 163, 223, 229, 257, 262-264, 272, 321, 445, 454, 463, 464, 469, 471-474, 476-478, 480, 481, 484, 492, 506-508, 529, 558, 559, 561, 562, 572-574, 582, 593, 605, 633, 641, 656

Cidade 14, 54, 153, 156, 157, 160-167, 170-173, 186, 190, 193, 219, 220, 222-234, 236, 239-246, 248, 249, 253, 256, 258, 259, 261-264, 266, 268, 269, 271, 272, 276, 277, 279-281, 283, 285-288, 290, 291-293, 296, 297, 300, 302, 304, 306-309, 312, 315, 316, 318, 321, 322- 325, 327, 328, 330, 331, 339, 341, 343, 346, 349, 354-356, 359, 360-363, 366, 369, 373-378, 380-382, 384, 385, 387-389, 391, 469, 471-474, 476, 477-480, 525, 618, 627, 643-649, 652, 663

Cidadania 50, 52, 63, 71, 72, 77, 85, 86, 88, 261, 264, 263, 472, 474, 478, 487, 498, 562, 563, 574, 582, 618, 619, 622, 623, 625, 633-635, 656, 659

Ciência da Administração 29, 49, 74, 80, 107, 128, 140, 149, 206, 208, 211, 255, 549, 551, 552, 576, 590

Clóvis Beviláqua 55-58, 70, 71, 73, 125, 136, 145, 548-551

Coleção Mineiriana 25, 26, 29, 32

Comportamento organizacional 425, 498, 505, 512, 539, 543, 544

Comunicação 58-60, 65, 182, 202, 204, 231, 232, 235, 237-239, 250, 311, 372, 382, 383, 388, 421, 426, 498-500, 502, 511, 512, 514, 531, 540, 543-545, 556, 568, 569, 592, 658

Conciliação 83, 153, 154, 156, 175-182, 200, 344, 427, 498

Construção jurídica do Estado 95, 98

Contrato administrativo 104, 148, 607

Controle arquitetônico 153, 156-158, 160, 162-164, 168

Controle e coordenação 15, 32, 34, 186, 190-194, 202, 219, 239, 261, 266, 267, 284, 286, 291, 292, 330, 341, 360, 361, 372, 379, 380, 382, 384-387

Coordenação e autoridade 201

Cristianismo 67, 68, 71, 515, 525, 529

Cultura brasileira 56, 484, 548

D

Dados biográficos de Paulo Neves de Carvalho 34-37

Democracia 36, 57, 58, 66, 69, 71, 77, 80, 85, 261, 473, 474, 481, 507, 508, 515, 526, 527, 531, 551, 552, 563

Desburocratização 408, 409, 433, 436, 444, 445, 464

Dignidade humana 50, 52, 71, 78, 631, 634, 658

Direito Administrativo 21, 29, 32, 34, 35, 37, 40, 41, 43, 44, 46, 49, 53, 73, 74, 76, 77, 80-82, 85, 87, 89, 90, 97, 107, 112, 124, 125, 128, 132, 133, 135, 136, 139-143, 146-150, 157, 431, 433, 441, 489-550, 552, 576, 577, 585, 589, 590, 598, 599, 602, 627, 654-657

Direito Administrativo vivo 23, 40, 42, 53, 54, 80-82, 89, 90

Direito brasileiro 104, 139, 150, 486, 576, 582, 619, 628, 629

Direito municipal 15, 22, 23, 53, 591

Direito positivo 97, 104, 119, 120, 126, 136, 139, 144, 483, 659

Direito privado 107, 122, 125, 126, 485, 495, 590, 593, 657

Direito público 44, 87, 99, 107, 108, 112, 113, 125, 133, 136, 139, 141, 144, 146, 147, 485, 489, 494, 495, 576, 577, 593, 594, 607, 612-615, 645, 646, 657, 659

Direito social 175, 484, 551

E

Economia planificada 69, 515, 520, 521

Economia política 56, 57, 73, 549, 550, 552

Eficácia 88, 108, 110, 120, 130, 133, 134, 136, 142, 148, 186, 190, 192, 196, 199, 200, 204, 221, 236, 237, 255, 258, 282, 284, 290-292, 298, 315, 342, 353, 379, 389, 391, 420, 428, 429, 435, 436, 438, 439, 482, 518

Eficiência 30, 45-47, 82, 83, 91, 92, 109, 181, 192, 199, 200, 204, 205, 226, 250, 271, 292, 294, 299, 325, 326, 349, 355, 368, 379, 383, 390, 411, 414, 415, 428, 432, 435, 438, 439, 441, 444, 453, 475, 482, 483, 493, 498, 541, 544, 620, 622, 624, 626, 628, 652

Empresa como estrutura social 469, 498

Empresa na ordem econômica 516

Escola de Engenharia 29, 37, 510, 513, 564, 565, 566, 568

Estado de direito 84, 98, 99, 110, 111, 112, 429, 484, 494, 623, 653

Estado democrático 29, 50, 86, 92, 494, 626, 656

Estado social 49, 87, 494, 655

Estrutura social 50, 59, 61, 65, 66, 69, 421, 427, 435, 469, 505, 512, 515, 530, 531, 544, 551

Ética 60, 67, 81, 83, 280, 415, 438, 503, 529, 535, 556, 659

Evolução do Direito 49

F

Faculdade de Direito 24, 29, 32, 35, 37, 41, 53, 73, 76, 90, 95, 552, 553, 643, 652, 654

Fato administrativo 104, 106

Fato jurídico 104

Fatores endógenos da reforma 492

Frei Benevenuto 55, 58, 59, 60, 70, 71, 555, 556

Função administrativa 84, 95, 97, 100, 103-105, 136, 137, 143, 429, 592, 593, 605, 627

Função jurídica da Administração Pública 143

Função política da Administração Pública 131, 135, 143, 144, 618

Função pública 146, 434, 437, 443, 470, 572, 595-603, 629

Função social da propriedade [FSP] 13, 606, 644, 645, 647, 648, 650, 651, 659

G

Gestão 22, 29, 30, 32, 36, 61, 65, 76, 77, 83, 172, 175-182, 186, 190-192, 196, 198, 200, 201, 204, 205, 210, 212, 219, 221, 226, 227, 231-234, 237, 238, 250, 253, 255-258, 260, 266-268, 275, 276, 286, 290-292, 297, 298, 303, 315, 324, 325, 328, 330, 341-345, 347, 452, 355, 361, 368, 372, 379, 382-384, 386, 387, 391, 413, 484, 522, 531, 581, 605, 607, 610, 614, 629, 635-637, 641, 643-646, 652

Gestão de pessoal 186, 193, 266, 267, 273, 274, 280, 285

Governo da cidade 153, 223, 224, 262, 469, 471-473

Governo honesto 29, 37, 41, 47, 48, 343

Governo municipal 153, 170, 171, 225, 228, 234, 253, 265, 268, 290, 328, 329, 342, 361, 362, 390, 478, 648

H

Hawthorne 512, 540, 541, 544, 545

Humanismo 55, 59, 60, 64, 70, 71, 73, 90, 428, 555, 556, 574

I

Imoralidade 50, 71, 486-492, 496, 497, 583

Improbidade 82, 86, 91, 469, 470, 484, 486-488, 490-492, 494-497, 628, 629, 643, 645

Interesse público 21, 25, 41, 47, 82-84, 86, 92, 112, 116, 118, 119, 122, 130-137, 140, 141, 143, 144, 153, 156, 175, 223, 410, 487, 497, 559, 580, 581, 627, 628, 633

Irrevogabilidade 95, 119, 124, 133, 140-142, 144

J

Jacques Maritain 55, 58, 60, 61, 64, 67, 68, 70, 71, 73, 529, 554, 556

Justiça social 21, 29, 30, 44, 45, 52, 55, 57, 58, 61, 62, 68, 71, 72, 78, 84, 85, 175, 176, 515, 525, 528, 529, 553, 558, 561, 572, 606, 630, 634, 646, 655, 657

L

Lei como fonte e limite do poder público 98, 492

Lei de responsabilidade fiscal [LRF] 13, 604, 635, 636, 638, 639, 641-643, 645

Liderança 24, 63, 65, 186, 193, 195, 200, 205, 217, 219-222, 231, 239, 250-252, 254-256, 259, 264, 266, 284, 286, 298, 319, 320, 355, 380, 384, 385, 388, 389, 391, 411, 420, 426, 428, 435, 437, 441, 455, 456, 464, 480, 503, 506, 511-513, 515, 530, 535, 539, 540, 542, 544, 545, 563, 569-571, 574, 588, 590

M

Marçal Justen Filho 482

Maria Sylvia Zanella Di Pietro 83, 483, 594, 607, 615, 628

Marxismo 27, 67, 68, 515, 525, 527-529

Minas Gerais [Minas] 22, 23, 25, 26, 28, 29-35, 37, 40-42, 44, 46, 48, 49, 53, 56, 58, 73, 76, 77, 95, 98, 186, 407-410, 440, 445-447, 449, 452, 454, 461, 462, 465-467, 564, 565, 582,

Modernização 22, 34, 36, 88, 407-410, 416, 421, 429, 430, 431, 433, 435, 443-445, 454, 458, 459, 463, 464, 467, 492, 642,

Moralidade 46-48, 62, 70, 82, 83, 90, 91, 463, 487-491, 558, 559, 572, 576-578, 583, 586, 595, 620, 627, 628, 632, 633, 659

N

Normacracia 45, 51, 623, 625, 626

Nova História Política 26-28

Núcleo de Referência da Memória do Professor Paulo Neves de Carvalho 31, 38, 40, 41, 49, 54

O

Obras públicas 14, 173, 193, 230, 235-238, 249, 250-253, 261, 300, 306-308, 331, 339, 353, 360-370, 372-378, 381, 383-385, 447, 451, 479, 506

Orçamento 13, 14, 172, 186, 193, 203, 205, 208, 211, 212, 224, 229, 230, 233, 236, 251, 253, 258-260, 265, 268, 288-300, 302-304, 306-308, 310, 312, 314, 315, 318, 320, 321-331, 339, 341, 343, 344, 346-350, 362, 363, 365-369, 371, 376, 381, 382, 384-386, 390, 426, 435, 441, 443, 444, 446, 448, 450, 452, 458, 459, 471, 477, 506-508, 511, 543, 545, 587, 604, 605, 607, 612, 614, 615, 620, 635, 636, 638, 640, 644, 652

P

Planejamento 12-14, 157, 163-167, 173, 190, 192, 196, 198, 205, 212-216, 219, 224, 227, 228, 231, 233, 238, 251-254, 257, 258, 260-263, 265, 275, 286, 291, 292, 295, 297, 298, 329, 348, 362, 363, 365, 371, 379, 381, 414, 416, 417, 426, 428, 434, 441-444, 447-451, 458-460, 463, 465, 466, 476, 480, 506-508, 512, 540, 541, 543, 545, 586, 587, 611, 636, 644-646, 649, 652, 653

Poder de polícia 134, 153, 156-160, 162, 163, 165, 167, 592, 616

Poder discricionário 95, 97, 107, 108, 110, 111, 113, 132, 138, 141, 143, 144

Políticas públicas 25, 30, 76, 86, 196, 212, 617-620, 653

Positivismo 33, 43-45, 55, 70, 71, 81, 82, 98, 624

Prefeitura de Brasília 505

Princípio de legalidade 46, 95, 97-99, 108, 143, 431, 576, 577, 586

Princípios de organização 420, 422, 423, 544

R

Recrutamento e seleção 469, 502-506, 512, 532-534

Reforma administrativa 12, 13, 29, 32, 34, 36, 37, 42, 54, 74, 90, 91, 407, 429, 433, 434, 436, 438-444, 447-449, 450, 452, 454-458, 464, 467, 492, 653

Reforma do Estado 13, 492, 622, 633

Relações humanas 57, 58, 60, 154, 175, 176, 180-182, 200, 202, 205, 206, 220, 221, 238, 250, 252, 253, 267, 371, 383, 498-500, 530, 545, 564

Reorganização 355, 408, 409, 433, 434, 436, 440, 442, 445, 447, 459, 460, 462, 465, 505

Responsabilidade fiscal 635, 653

Responsabilidade social 56, 62, 64, 65, 73, 469, 484, 501, 514, 561, 634

Revogabilidade 113, 115, 119, 124, 133, 135, 137, 138, 142-144

Revogação 32, 34, 90, 97, 100, 111-114, 116-135, 137, 139-143, 616

S

Serviço público 12, 15, 32, 34, 36, 37, 77, 82, 107, 127, 149, 177, 186, 264, 271, 273, 280, 436, 438, 453, 454, 476, 484, 503, 534, 559, 591-594, 596, 601, 602, 616

Sindicalismo 177, 515, 521

Socialismo 515, 520, 525, 550

T

Teoria Clássica 204, 381, 419, 423, 425, 462, 539, 541

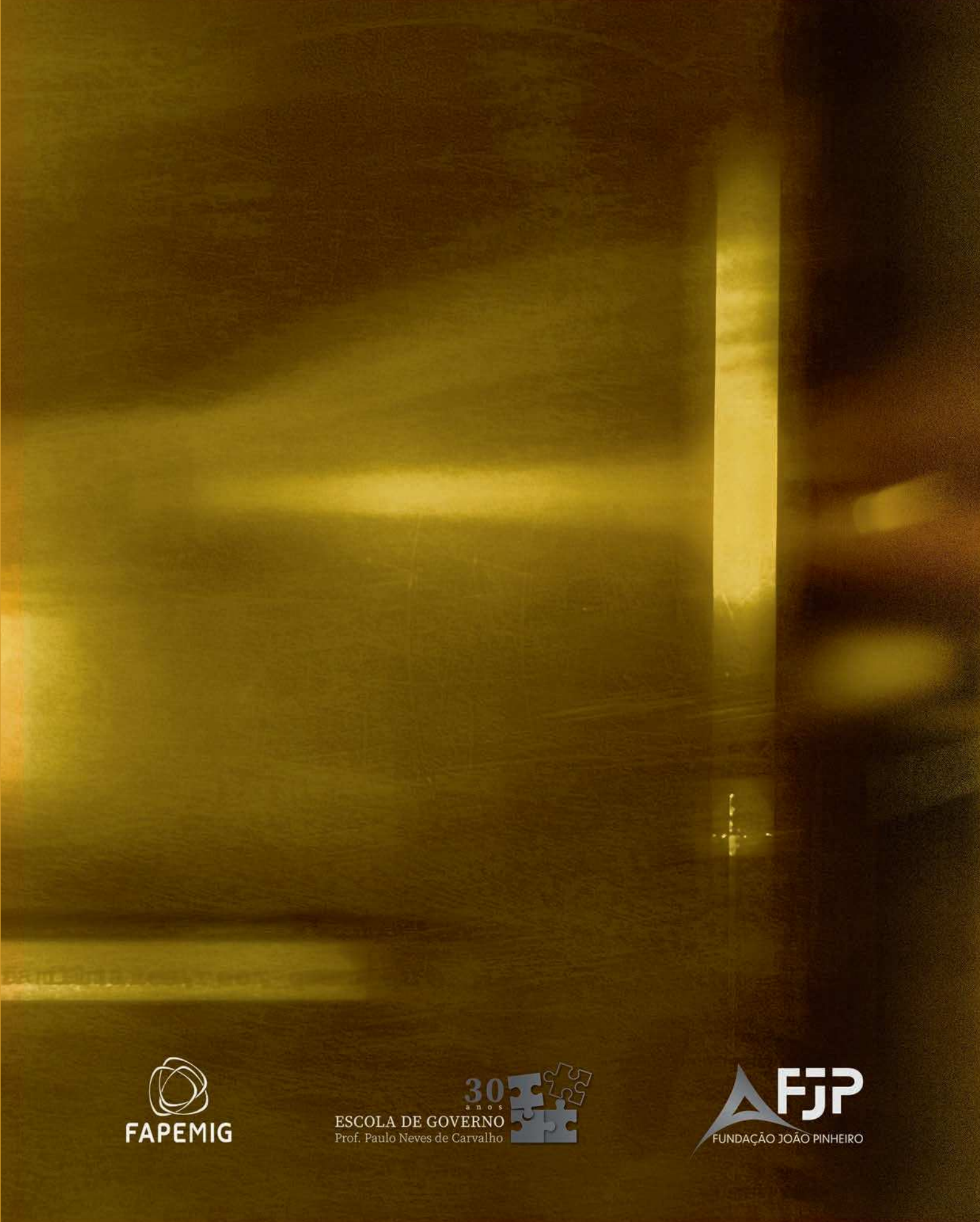
Teoria da organização 211, 539, 541

Treinamento 66, 164, 181, 182, 202, 205, 213, 216, 220, 224, 235, 247, 251-253, 257, 266-268, 273, 274, 278, 282-285, 288, 292, 294, 295, 327-330, 348, 349, 351, 356, 361, 363, 369, 372, 384, 387, 388, 417, 441, 443, 447, 453, 493, 506, 511, 512, 531, 538, 541, 635

V

Valor ético 482

Esta publicação foi produzida no sistema de editoração
eletrônica Macintosh. O texto foi composto
na fonte Adobe Garamond PRO. A impressão foi
executada no papel Off-set LD 75g 120g pela Gráfica Paulinelli,
com tiragem de 100 exemplares para a Fundação João Pinheiro.
Belo Horizonte, novembro de 2022.



FAPEMIG

30 anos
ESCOLA DE GOVERNO
Prof. Paulo Neves de Carvalho

FJP
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO