

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ruy Gomes da Silva

O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO GOVERNO  
E A AÇÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO

MONOGRAFIA APRESENTADA À  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINI  
NISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A  
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RIO DE JANEIRO, 1981

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO GOVERNO  
E A AÇÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR  
Ruy Gomes da Silva

E  
APROVADA EM 24 / 8 / 1981  
PELA COMISSÃO JULGADORA



DIOGO LORDELLO DE MELLO  
Mestre em Administração Pública (MPA)



PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA  
Doutor em Administração Pública (Ph.D)



ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI  
Mestre em Administração Pública (MPA)

Para minha mãe  
e à memória do meu pai.

Aos meus irmãos,  
aos meus amigos  
e à Administração Pública  
que por ser pública nem  
sempre é compreendida e respeitada.

## AGRADECIMENTOS

A oportunidade de realizar o curso de mestrado, o aproveitamento que obtive durante o curso e a elaboração da presente monografia devo a algumas instituições e a muitas pessoas.

Registro os meus agradecimentos ao Ministério da Agricultura, à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, à Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e à Delegacia Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul.

Sou grato as pessoas abaixo relacionadas que de alguma forma deram algo de si:

- Professores Diogo Lordello de Mello, Ana Maria Marquesini, Paulo Roberto Motta, Beatriz Wharlich e Armand Frutuoso Pereira;
- Bibliotecárias da Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas, especialmente a Vera Lúcia Ferreira Bellardi;
- Amigos José Carlos Rodrigues Mattoso, Hêlio Vasques e Heleni Ramos;
- Colegas de mestrado Mário Olinto Campos de Araújo, José de Arimateia Rodrigues e Poty Reis;
- Colegas de trabalho Agnes Endres, Walter Spencer, Clari Susin e Lêa Rohde;

Registro, ainda, o empenho, a paciência, a eficiência e a habilidade da Elisabeth Machado Goldoni a quem sou muito agradecido.

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	8
LISTA DE FIGURAS.....	10
RESUMO.....	11
I - INTRODUÇÃO.....	12
II- O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO GOVERNO.....	18
1. O Poder, a Dependência e o Consentimento..	20
2. O Contexto Político e as Relações de Depen dência entre os Governantes e Governados : uma visão sistêmica.....	26
3. Da Teoria Negativa do Estado ã Teoria Posi tiva do Estado: os limites de um <u>continuum</u> ....	40
4. O Exercício do Controle Democrático.....	53
4.1. As premissas básicas.....	54
4.2. As formas de exercício dos controles sobre ã administração pública.....	58
5. O Estado Brasileiro e o Controle Democrãti co do Governo.....	63
5.1. A organização governamental brasilei- ra.....	65
5.2. A realidade política brasileira e o exercício do controle democrático....	74
III-A AÇÃO ADMINISTRATIVA.....	90
1. As Dimensões de Eficiência, Eficácia e Efe tividade.....	98

2. O Formalismo na Administração Pública: o desencontro entre o plano legal e o plano real.....	101
IV - O CONTROLE FINANCEIRO.....	113
1. Origem, Formas de Controle e Organização dos Órgãos Controladores.....	113
2. O Tribunal de Contas da União.....	116
2.1. Histórico e evolução.....	116
2.2. Estrutura e organização.....	122
2.3. O papel do Tribunal de Contas da União e o exercício da sua competência.....	126
3. O Controle Interno e Externo: a busca da mesma dimensão.....	130
4. Entidade Estatal de Direito Privado: critérios e razões determinantes da sua criação e o controle financeiro.....	136
4.1. Critérios e razões determinantes à criação de empresas estatais.....	136
4.2. O controle financeiro sobre as empresas estatais.....	139
V - A AÇÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: análise do período de 1974 a 1978.....	144
1. Os objetivos, as Hipóteses de Trabalho e o Escopo da Pesquisa.....	146
1.1. Os objetivos.....	146
1.2. As hipóteses de trabalho.....	147
1.3. O escopo da pesquisa.....	147
2. Metodologia da Pesquisa: definição de termos e obtenção dos dados.....	148

2.1. Definição de termos.....	148
2.2. Obtenção dos dados.....	153
3. Apresentação e Análise dos Dados.....	155
4. As Hipóteses Frente ao Resultado da Pesquisa.....	178
 VI - O CONTROLE COMO MECANISMO DE AVALIAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO: uma visão prospectiva.....	 180
1. Os Avanços já Conseguidos.....	182
2. O Controle Integrado: uma conquista a ser obtida.....	184
3. O Reestudo das Competências: a busca de uma utopia.....	188
3.1. Uma nova proposta de trabalho.....	191
3.2. A operacionalização do modelo.....	193
 VII - CONCLUSÃO.....	 198
 BIBLIOGRAFIA.....	 202

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> lo poder ao qual o servidor pert <u>en</u> ce, por ano, total e percentual <u>so</u> bre o total - 1974/78. ....	156
Tabela 2.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> la instituição à qual pertence, por ano, total e percentual sobre o <u>to</u> tal - 1974/78. ....	157
Tabela 3.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> lo regime jurídico do órgão ao qual o servidor pertence, por ano, total e percentual sobre o total - 1974/ 78. ....	159
Tabela 4.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> la responsabilidade do servidor em relação aos bens e valores da União, por ano, total e percentual sobre o total - 1974/78. ....	162
Tabela 5.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> lo nível hierárquico do servidor, por ano, total e percentual sobre o total - 1974/78. ....	164
Tabela 6.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> la natureza do delito praticado, por ano, total e percentual sobre o total - 1974/78. ....	165



Tabela 7.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> lo nível hierárquico do servidor, pela natureza do delito praticado, total e os respectivos percentuais - 1974/78. ....	167
Tabela 8.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> la responsabilidade do servidor em relação aos bens e valores da União, pela natureza do delito praticado, total e os respectivos percentuais - 1974/78. ....	168
Tabela 9.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> la instituição à qual o servidor pertence, pelo delito praticado, <u>to</u> tal e os respectivos percentuais - 1974/78. ....	170
Tabela 10.	Servidores punidos no período - <u>pe</u> la instituição e órgão à qual o servidor pertence, pela natureza do delito praticado, total e os res- pectivos percentuais - 1974/78. ..	172
Tabela 11.	Punições aplicadas no período - <u>pe</u> lo valor pecuniário da pena, por ano, total e percentual sobre o total - 1974/78. ....	177

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Organograma simplificado do Governo da União. ....	67
Figura 2. Organograma simplificado do Poder Judiciário. ....	68
Figura 3. Organograma simplificado do Poder Legislativo. ....	69
Figura 4. Organograma simplificado do Tribunal de Contas da União. ....	70
Figura 5. Organograma simplificado do Executivo. ....	71

## RESUMO

O controle financeiro exercido sobre a administração pública é inerente ao controle democrático do governo, o qual, nas democracias representativas, constitui-se num instrumento tendente a reduzir o discricionarismo na administração pública e dificultar o exercício arbitrário do poder.

As relações de poder entre governantes e governados, em princípio desequilibradas, podem tornar-se menos assimétricas na medida em que os governantes necessitarem dos recursos dos quais dispõe o povo — no caso, o voto.

Os regimes políticos não-democráticos, ao prescindirem do apoio popular, tendem a dificultar o controle democrático no que se refere ao processo de tomada de decisões políticas e a sua implementação.

De outra parte, os administradores públicos, na busca da obtenção dos objetivos do governo, definidos a nível político, podem ter dificuldades em alcançá-los se não lhes forem oferecidos os mecanismos adequados a uma ação administrativa voltada às realizações.

Examina-se na presente monografia a ação punitiva do Tribunal de Contas da União sobre os administradores públicos do Executivo, Legislativo e Judiciário do Governo Federal, em decorrência do exercício da fiscalização financeira e orçamentária e do controle a que está submetida a administração pública federal.

## I - INTRODUÇÃO

Na literatura brasileira sobre a administração pública, são escassos os trabalhos que focalizem problemas concretos dos administradores e, como tal, da ação administrativa dos órgãos governamentais.

A presente monografia tem a pretensão de preencher parte dessa lacuna, ao oferecer uma visão do controle a que estão submetidos os administradores públicos brasileiros.

Este trabalho não se constitui num exercício meramente intelectual. Constitui-se, sim, num esforço buscando a produção de um documento que a um só tempo atenda aos requisitos acadêmicos e contribua para o estudo e conhecimento da administração pública, na expectativa de que os dados levantados e a análise realizada, possam oferecer oportunidades para reflexões.

Examina-se a ação punitiva do Tribunal de Contas da União relativa ao período de cinco anos — 1974 a 1978 — sobre os administradores públicos dos três Poderes da União — Executivo, Legislativo e Judiciário — objetivando identificar se o controle externo, no exercício das suas funções, está atingindo os diferentes escalões da estrutura governamental, bem como quais as infrações mais praticadas, qual o impacto — em termos econômicos — das punições, e como estas se distribuem por Poder, instituição e órgão.

O princípio salutar da prestação de contas dos recursos públicos aplicados ou recolhidos, na opinião de Lordello de Mello, é inerente aos regimes representativos, os quais, modernamente, vinculam-no intimamente a um segundo princípio que postula não ser possível a taxação sem o consentimento.<sup>1</sup> A origem,

---

<sup>1</sup> MELLO, Diogo Lordello de. "Fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios". Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, n.15, jun. 1977, p. 14.

pois, e o destino dos recursos públicos têm no consentimento popular, referendado pelos representantes do povo, a base de legitimidade pela qual se norteiam as democracias.

Numa sociedade efetivamente democrática, pela origem do poder e pelo princípio da isonomia os recursos serão alocados segundo a vontade da maioria e as prestações de contas julgadas independentemente das posições que as pessoas responsáveis pela aplicação dos recursos ocupem na pirâmide organizacional.

As características dos regimes democráticos tendem a conferir um relativo equilíbrio às relações de dependência entre governantes e governados, possibilitando o exercício do controle democrático do governo, a partir do pluralismo; do grau de independência das instituições; da obediência à Constituição; do princípio da constitucionalidade das leis; da participação popular, direta ou indiretamente, nas decisões políticas substantivas, de forma que sejam asseguradas aos vários segmentos da sociedade as liberdades fundamentais e a igualdade.

Sendo o sistema político o locus onde são processadas as demandas sociais e transformadas em produtos alocados autoritariamente à sociedade, é conveniente que os diferentes estratos sociais estejam representados e participem das decisões políticas relevantes, na medida em que podem ser afetados nos seus direitos e nas suas obrigações.

"...sendo a função básica do sistema político a alocação de valores (bens e serviços), os orçamentos [dos governos] revelam-se extremamente úteis como possível indicador de prioridades na alocação dos recursos escassos gerados em determinada sociedade. A alocação de tais recursos não é certamente feita de maneira indolor: implica no estabelecimento de prioridades nacionais em favorecer certos grupos, classes, e/ou instituições em detrimento de outros..."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> LIMA Jr., Olavo Brasil de. "Mudança política e processo decisório: análise da política orçamentária brasileira". Dados Rio de Janeiro, IUPERJ, n.14, jan.1977, p.143.

A distribuição da renda, especialmente nas sociedades atrasadas, é fonte geradora de conflitos, os quais podem, ao atingir níveis elevados, determinar intranquilidades sociais, oferecendo oportunidades à implantação de regimes autoritários de direita ou de esquerda, em qualquer das hipóteses atingindo o plano das liberdades fundamentais e da igualdade entre os cidadãos, afetando também, inevitavelmente, o exercício do controle democrático do governo.

De outra parte, a crescente intervenção do Estado no domínio econômico, buscando, muitas vezes, a promoção do bem-estar social, amplia as responsabilidades dos dirigentes de todos os níveis hierárquicos da administração pública, quer direta ou indiretamente.

A obtenção dos resultados sócio-econômicos almejados pela sociedade depende das decisões políticas e de como tais decisões são implementadas em termos de gestões.

Na operacionalização das decisões políticas que envolvam despesas públicas, dois aspectos afiguram-se como relevantes: a moralidade e a obtenção dos resultados.

Referindo-se à moralidade administrativa, assim se pronuncia Lordello de Mello:

"A moralidade administrativa, aliás, é uma das medidas mais utilizadas para se aferir o grau de evolução política de um povo e, portanto, da representatividade de sua forma de governo. Quanto mais democráticas as instituições políticas de um país, mais rigoroso o controle sobre a conduta de seus governantes e funcionários, principalmente no que se refere à aplicação dos dinheiros públicos. O escrúpulo na gestão do erário é mesmo legendário em alguns países; e quando se torna conhecida qualquer violação dos padrões vigentes, a comoção pode tomar as características de escândalo e clamor público, ou configurar-se em crise governamental. Basta lembrar ca

soz ocorridos nos últimos anos em algumas democracias ocidentais e no Japão..."<sup>3</sup>

A obtenção dos resultados guarda uma relação direta com a capacitação pessoal e com as estruturas governamentais, admitindo-se que as organizações públicas nem sempre oferecem boas condições para o exercício de uma administração dinâmica voltada à obtenção de resultados.

As reformas introduzidas na administração pública federal brasileira na década de 60 vieram alterar, em muitos aspectos, as regras de conduta da administração, não só no que diz respeito aos procedimentos internos, como também ao relacionamento governo-cliente.

Na área financeira, a Lei nº 4320, de 17/03/64, a Constituição Federal de 1967, os Decretos-lei 199 e 200, de 25/02/67 e a implantação do orçamento-programa, para citar somente alguns dos eventos da década, determinaram uma nova etapa na ação governamental.

No orçamento tradicional os recursos eram distribuídos principalmente em razão das estruturas, enquanto o orçamento-programa apresenta como principal inovação a alocação dos recursos privilegiando os objetivos, baseado na classificação orçamentária denominada funcional-programática, desdobrada em: função, programa, subprograma, projeto e atividade. Machado Jr. identifica no orçamento-programa um instrumento positivo de formulação de políticas, planejamento e análise econômica, ao mesmo tempo que um instrumento restritivo ao exercício do controle meramente político, jurídico ou contábil.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>MELLO, Diogo Lordello de. Op. cit., p. 14-5.

<sup>4</sup>MACHADO Jr., José Teixeira. Classificação das contas públicas (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967), p. 107.

A rigor os gastos públicos se justificam pelos produtos finais que devem gerar — bens ou serviços — cabendo tanto aos formuladores das políticas públicas, como aos executores dos programas e aos demais órgãos e pessoas vinculadas direta ou indiretamente ao problema, a responsabilidade e o compromisso com a obtenção dos resultados. Atribuir-se ao Executivo o sucesso parcial ou mesmo o fracasso de programas de saúde pública, por exemplo, é irresponsabilizar outras áreas da administração que, se não estão diretamente ligadas à execução das atividades, indiretamente podem contribuir para a frustração dos propósitos do governo. Poderia ser o caso do Legislativo ao aprovar programas em desacordo com as demandas sociais ou ao não oferecer à administração os instrumentos legais adequados a uma ação dinâmica. O sistema de controle pode também gerar ambigüidades no seio das administrações, dificultando a obtenção dos resultados.

É comum o público responsabilizar os administradores, especialmente os de nível intermediário — devido às frequentes interações com a clientela — pela execução de programas inadequados, pelo excesso de burocracia, pelas disfuncionalidades administrativas, pela ineficácia das organizações governamentais. De outro lado, frequentemente os administradores responsáveis pela execução de programas são criticados, acusados de descumpridores da lei, irresponsáveis, incapazes e mesmo penalizados por áreas da administração descomprometidas com os resultados. Frente aos problemas suscitados ora pelos usuários do serviço público, ora por segmentos da própria administração, caberia algumas indagações, tais como: serão os executores dos programas os únicos responsáveis pelas frustrações da clientela? Serão os administradores públicos burocratas por vocação? A timidez em relação à inovação e à criatividade é decorrente de limitações pessoais ou comportamentos condicionados? As disfuncionalidades verificáveis na administração pública decorrem de problemas de ordem pessoal ou estrutural? O conjunto de normas que presidem a ação administrativa permite um comportamento voltado às realizações? O controle a que está submetida a administra



ção pública oferece opções frente ao conflito entre atender a norma ou obter resultados? Estará assumindo um comportamento irracional o administrador público que, ao optar pelo atendimento dos aspectos formais, comprometa o alcance dos resultados? Muitas outras questões desse tipo poderiam ser levantadas, algumas respostas para questões desse gênero poderão ser encontradas no corpo do presente trabalho, outras tantas poderão ser objeto de investigações futuras.

O presente estudo está dividido em sete capítulos. No capítulo II, sob o enfoque político, examina-se o controle democrático do governo, a partir do poder, do consentimento e das relações de dependência, buscando-se identificar as causas da implantação de regimes autoritários e suas conseqüências sobre o efetivo exercício do controle democrático do governo.

No capítulo III focaliza-se a ação administrativa sob uma ótica moderna de administração, examinando-se as dimensões organizacionais de eficiência, eficácia e efetividade, além do formalismo e do legalismo verificáveis especialmente na administração pública de países em transição.

O capítulo IV é dedicado ao exame do controle financeiro: o papel, a competência e as estruturas dos controles interno e externo.

A pesquisa referente à ação punitiva do Tribunal de Contas da União e a análise dos dados constam do capítulo V.

No capítulo VI estão registradas algumas considerações a respeito do controle como instrumento para melhorar a eficiência e a eficácia das organizações públicas.

Finalmente, na conclusão é delineado o perfil do administrador punido, é estabelecida a tipologia da punição e caracterizada a natureza da infração mais praticada.

## II - O CONTROLE DEMOCRÁTICO DO GOVERNO

No sentido geral, o controle poderia ser conceituado como uma intervenção provocada buscando uma situação de equilíbrio desejável.

Equilíbrio pode ter vários significados, como: parâmetro de normalidade, parâmetro de qualidade, índice de produtividade, nível de conflito, vinculado sempre ao fenômeno que se observa.

A expressão "intervenção provocada" não quer dizer, necessariamente, a presença do homem interferindo no processo, relaciona-se, diretamente com a situação de desequilíbrio ou desvios aos padrões desejáveis.

Na natureza, o controle natural das populações das espécies promove o equilíbrio biológico. Na fisiologia animal, a produção do suor restabelece o equilíbrio térmico; o aumento da proporção de glóbulos brancos no sangue tende a controlar os processos infecciosos, etc...

Embora, em alguns casos, o controle prescindia da participação humana, direta ou indireta, no entanto, na maior parte das vezes, os instrumentos de controle incluem o homem ou as suas criações.

Há no homem, inegavelmente, uma preocupação acentuada em conhecer as condições em que se processam os fenômenos físicos, químicos, biológicos e sociais e a forma de controlá-los.

Na pesquisa científica, o controle de variáveis permite que se estude isoladamente cada parte de um processo e se estabeleça as interações das partes e o fenômeno como se apresenta.

A ilustração clássica de instrumento de controle é o termostato, aparelho concebido para manter a temperatura ambiente, por exemplo, em níveis desejados. A versão moderna de controle vincula-se à cibernética e às numerosas "gerações" de computadores, com a utilização intensa de métodos quantitativos sofisticados.

Simplificadamente, os passos básicos no processo de controle são: a coleta de informações sobre o desempenho, por exemplo; a comparação dos dados colhidos com um padrão conhecido, previamente determinado, e a ação corretiva, podendo ser orientada para o nível de desempenho ou para o reexame do padrão. Estas fases são executadas, respectivamente, por um sensor, um discriminador e um tomador de decisões.<sup>1</sup>

Referentemente à oportunidade em que se exerce a ação controladora, identifica-se o controle prévio, o controle concomitante e o controle a posteriori.

O controle prévio busca a prevenção da ocorrência de eventos indesejáveis pela eliminação ou remoção de fatores condicionantes, tais como: agentes, oportunidades, etc...

O controle concomitante ou instantâneo é o exercido durante o desempenho. A ação corretiva seria desencadeada enquanto o evento ainda está em curso.

Quando, no entanto, o controle é exercido posteriormente à execução da atividade, as ações corretivas preconizadas para o caso ficam prejudicadas para aqueles eventos, podendo servir para a correção de operações futuras. A rigor o controle a posteriori tem características de sistema de avaliação, já que oferece excelente oportunidade para ser medido o de-

---

<sup>1</sup>LITTERER, Joseph A. Análise das organizações (São Paulo: Editora Atlas, 1970), p. 274.

sempenho e ajustados a uma nova realidade os parâmetros de comparação.<sup>2</sup>

Nas ciências naturais, pela previsibilidade com que os fenômenos ocorrem, pela estruturação dessa área do conhecimento etc..., parece que há condições de serem estabelecidos mecanismos eficazes de controle, enquanto que na área das ciências do comportamento, por razões inversas, especialmente pela subjetividade, os fenômenos, como os instrumentos que buscam controlá-los, não apresentam o mesmo grau de certeza.

Examinar o controle social implica, necessariamente, no exame das relações do poder.

O controle democrático do governo como exercício de um poder autorizado tem como premissa básica a existência de um regime democrático, onde existam relações de dependência entre governantes e governados e o consentimento ocorra com base na legitimidade.

### 1. O Poder, a Dependência e o Consentimento

O controle social frequentemente vem associado a alguma forma de poder. A idéia de poder, nas relações sociais, remonta ao homem primitivo — a lei do mais forte — sendo provavelmente a mais antiga e rudimentar forma de exercício do poder.

No sentido geral, o poder pode ser definido como um tipo específico de relação entre objetos, pessoas ou grupos, mutuamente influenciáveis.<sup>3</sup> Na opinião de Martin, as duas princi-

---

<sup>2</sup>Ibid., p. 272

<sup>3</sup>MARTIN, Roderick. Sociologia do poder (Rio de Janeiro:Zahar, 1978), p.56 . Buscou-se em Martin, especialmente nos capítulos 3 e 4, a conceituação de poder e as relações de poder e dependência.

país correntes contemporâneas que discutem o poder — a weberiana e a parsoniana — apresentam problemas de definição. Enquanto Weber admite uma relação conflitiva entre os atores, Parsons de fine o poder em termos de consenso e legitimidade.<sup>4</sup>

Para Weber, "o poder é a probabilidade que um ator tem, dentro de uma relação social, de realizar a sua própria vontade apesar de resistência e a despeito da base em que se fundamenta essa probabilidade."<sup>5</sup> Em Parsons, as relações de poder podem ser relações de conveniência mútua como meio para a realização de metas coletivas, em lugar de satisfação de interesses grupais limitados. Admite ele que:

"O poder é, então, a capacidade generalizada de assegurar o cumprimento de obrigações impostas por unidades num sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com referência à sua influência sobre metas coletivas, e quando, no caso de recalcitrância, há o pressuposto de uma imposição pelas sanções situacionais negativas — qualquer que seja o agente atual dessa imposição."<sup>6</sup>

A conceituação oferecida por Parsons parece que pretendeu contemplar o plano ideal — o dever ser — ou as relações de poder a nível micro — determinadas relações.

Nas conceituações de poder propostas por Blau e também por Dahl encontramos presente, como em Weber, o conflito entre as partes. Blau define o poder como "a capacidade de pessoas ou grupos imporem a sua vontade a outros, apesar da resistência,

---

<sup>4</sup>Ibid., p. 61.

<sup>5</sup>WEBER, Max. *The theory of social economic organization* (Chicago:Free Press, 1947), p. 152. Citado em MARTIN, Roderick. Op. cit., p. 58.

<sup>6</sup>PARSONS, Talcott. "On the concept of political power", in \_\_\_\_\_, *Sociological Theory and modern society* (New York:Free Press, 1967), p. 308. Citado em MARTIN, Roderick. Op. cit., p. 61.

por meio de repressão, seja na forma de reter recompensas proporcionadas regularmente, ou na forma de castigo ..."<sup>7</sup> Dahl propõe: "Minha idéia intuitiva do poder é, portanto, algo assim: A tem poder sobre B na medida em que pode levá-lo a fazer alguma coisa que B não faria de outro modo."<sup>8</sup>

O conceito de poder formulado pela corrente weberiana sugere que se aprecie o fenômeno a nível macro, contemplando-se o plano real — o ser.

Se a nível micro pode-se identificar relações sociais simétricas, provavelmente, a nível macro, predominem as relações assimétricas. Negar o conflito sistematicamente ou admiti-lo presente necessariamente em todas as relações sociais leva à controversa questão do consenso versus dissenso.

As relações simétricas verificáveis a nível micro podem ocorrer quando as dependências são equilibradas ou quando os atores da relação, por um compromisso com a moral, com a humildade, com a ciência ou com algum outro valor, pratiquem ações autodesinteressadas, não se configurando as relações de poder baseadas na coação e autoridade.

O elemento básico do relacionamento entre aqueles que detém o poder e aqueles sobre quem o poder se exerce é o consentimento conceituado, admitindo-se a existência de uma relação assimétrica na medida em que alguém, ao consentir, assume um comportamento de acordo com a diretriz proposta por quem detém o controle dos recursos desejados, provavelmente na expectativa de

---

<sup>7</sup> BLAU, Peter M. Exchange and power in social life (New York: John Wiley, 1967), p. 117. Citado em MARTIN, Roderick. Op. cit., p. 59.

<sup>8</sup> DAHL, Robert A. "On the concept of power". Behavioural Science, 1957, p. 202-3. Citado em MARTIN, Roderick. Op. cit., p. 58.

obter recompensas ou não incorrer em prejuízos.<sup>9</sup>

Etzioni utilizou o consentimento como medida de análise para classificar organizações, sugerindo "que todo o tipo de poder até aqui encontrado" é decorrente do emprego de meios físicos, materiais, simbólicos ou da combinação destes. Identifica três tipos de poderes – coercivo, remunerativo e normativo<sup>10</sup> – conceituando como poder coercivo aquele que "reside na aplicação ou ameaça de aplicação de sanções físicas, tais como imposição de castigo, deformação ou morte; geração de frustração por meio de restrição de movimentos, ou controlando através da força a satisfação de necessidades como alimentação, sexo, conforto e outras;"<sup>11</sup> como poder remunerativo aquele "baseado no controle sobre os recursos e recompensas, através da distribuição de salários e gratificações,"<sup>12</sup> e como poder normativo aquele que "reside na distribuição e manipulação de recompensas simbólicas..."<sup>13</sup>

Martin sugere que o poder de uma pessoa ou grupo reside na posse dos recursos desejados, identificando nas metas dos atores da relação social e no controle dos recursos necessários ao atendimento das mesmas os principais elementos explicativos da dependência,<sup>14</sup> propondo três diferentes bases de poder:

<sup>9</sup>ETIZIONI, Amitai. *Análise comparativa de organizações complexas* (Rio de Janeiro: Zahar, 1974); p.31. Martin adota a conceituação formulada por Etzioni, chamando de obediência o que Etzioni chama de consentimento: "a obediência refere-se tanto a uma relação na qual o ator se comporta de acordo com uma orientação apoiada pelo poder de outro ator, quanto à orientação dos atos subordinados ao poder aplicado." MARTIN, Roderick. Op.cit., p.64.

<sup>10</sup>Ibid., p. 32-3.

<sup>11</sup>Ibid., p. 33.

<sup>12</sup>Ibid., p. 33.

<sup>13</sup>Ibid., p. 33.

<sup>14</sup>MARTIN, Roderick. Op.cit., p.75. Embora Martin discuta as relações de poder especialmente a partir das condições de escassez a que está submetida a maior parte da sociedade, admite expressamente que tanto as metas quanto os recursos podem ser de ordem material, simbólica ou de ambas, simultaneamente.

"coação, autoridade e influência",<sup>15</sup> derivados todos da existência de relações assimétricas.

Enquanto a coação seria a obtenção da obediência mediante o uso, de certa forma contundente, de fatores de ordem biológica, psicológica, sociais ou culturais, o exercício do poder através da autoridade tem, na legitimidade, o elemento essencial da relação, na medida em que o consentimento é obtido na suposição de que o subordinado deve obediência ao superior, não pela dependência meramente pessoal, mas em decorrência da aceitação de normas impessoais e da vinculação de ordem hierárquica, baseada no que Weber chamou de autoridade legal.<sup>16</sup>

A influência como base de poder ocorre quando entre os atores não existe uma relação de autoridade ou a pressão coerciva. No entanto, o consentimento é obtido, provavelmente, pelo receio das consequências pela não-obediência. "A coação existe quando a obediência se baseia na privação física, ou na sua ameaça. A autoridade refere-se à obediência legítima; a influência é um termo residual, referindo-se à obediência não-legítima e não-coerciva."<sup>17</sup>

A base de poder utilizada para a obtenção do consentimento vincula-se ao grau de dependência entre as partes e à possibilidade de fuga do subordinado, admitindo-se que a obediência só ocorre quando os caminhos de fuga não existem ou quando conduzem a um desequilíbrio ainda maior. Aceita-se como proposições gerais que, quanto maior o volume de poder, maior a probabilidade de que a obediência se baseie na coação, e, quanto menor o volume de poder maior a probabilidade de que seja baseada

---

<sup>15</sup>Ibid., p. 73.

<sup>16</sup>Ibid., p. 54 e 64.

<sup>17</sup>Ibid., p. 73.



na autoridade ou influência.<sup>18</sup>

Da mesma forma pode ser aceito que, se for grande o grau de dependência e a fuga à obediência for fácil, provavelmente o consentimento será baseado na coação; se, no entanto, a fuga for difícil e houver relações de autoridade entre as partes, poderá, o consentimento, ser obtido através da autoridade.<sup>19</sup>

A influência seria usada quando o grau de dependência fosse equilibrado e a possibilidade de fuga da parte solicitada fosse grande ou não houvesse relações de autoridade ou ainda quando o superior hierárquico não dispuser de meios de coação e as alegações de ordem legal puderem ser questionadas.<sup>20</sup>

Seja qual for a base de poder utilizada pelo ator privilegiado da relação, restará à outra parte, como alternativa, ou ceder a pressão ou buscar caminhos de fuga à obediência.

Ceder ou não às pressões pode representar ao ator subordinado da relação o confronto entre o que lhe é proposto e os seus valores. Muitas vezes o consentir representa a manutenção ou melhoria da situação sócio-econômica, em outros casos, é a forma de manter a liberdade física; algumas vezes é a única alternativa para manutenção da vida.

A fuga à obediência é a manifestação de desconformidade, é uma reação ao exercício do poder, implicando necessariamente no reexame de metas, em princípio viável nas sociedades pluralistas que estejam a oferecer opções de oportunidades tanto econômicas como políticas.

---

<sup>18</sup>Ibid., p. 81.

<sup>19</sup>Ibid., p. 82.

<sup>20</sup>Ibid., p. 82.

O desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político, entendidos ambos como formas de ampliação das oportunidades pela mobilidade social que podem promover, tendem, de um lado, a dificultar o exercício do poder constrangedor ou arbitrário e do outro, a oferecer meios para escapar às dependências.

## 2. O Contexto Político e as Relações de Dependência entre Governantes e Governados: uma visão sistêmica

O controle dos governantes pelos governados, se houver, ocorrerá sempre face a uma relação de dependência, e o consentimento deverá basear-se; necessariamente, na legitimidade, visto que há poucas probabilidades de que seja obtido através da coação ou mesmo pela influência.

Sendo a dependência, como conceituada anteriormente, função das metas dos atores da relação social e da posse dos recursos desejados, os governados poderão exercer o controle sobre a ação do governo se dispuserem dos recursos almejados pelos detentores do poder político.

Na busca das relações de dependência entre governantes e governados parece que deva ser examinada a alocação dos valores à sociedade, a forma como as decisões são tomadas e os impactos decorrentes.

O enfoque sistêmico de análise política, especialmente a abordagem input-output, formulada por Easton, pode constituir-se num instrumento útil de análise.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Para uma visão ampla da teoria geral dos sistemas ver BERTALANFFY, Ludwig von et alii. Teoria dos sistemas (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967) e CHURCHMAN, West. Introdução à teoria dos sistemas, 2a. ed. (Petrópolis: Vozes, 1972). Para uma visão da teoria dos sistemas aplicada à ciência política, ver EASTON, David. Uma teoria de análise política (Rio de Janeiro: Zahar, 1968) e ALMOND, Gabriel & POWELL Jr., Bringham. Uma teoria de política comparada (Rio de Janeiro: Zahar, 1972). Para uma visão crítica da teoria de sistemas aplicada à ciência política, ver YOUNG, Oran. Introdução à análise de sistemas políticos (Rio de Janeiro: Zahar, 1970).

A abordagem input-output, como de resto os demais enfoques sistêmicos, tem como unidade básica de análise o sistema e as interações intra e intersistêmicas. No caso específico, seriam objeto de especulações as trocas entre o sistema social global — meio ambiente — e o sistema político, bem como a forma pela qual as decisões são tomadas e implementadas.

Simplificadamente, o modelo de análise de Easton admite que os insumos — inputs — oriundos do meio ambiente interno ou externo, após passarem por um processo de conversão — junto ao sistema político — seriam transformados em produtos — outputs — e postos à disposição da sociedade; e que, por sua vez, poderiam constituir-se em novos insumos. A esse processo Easton chamou de modelo circular do sistema político.<sup>22</sup>

Como variáveis gerais de inputs do meio ambiente, Easton identifica qualquer acontecimento interno ou externo ao sistema que venha alterá-lo, modificá-lo ou afetá-lo de alguma forma, propondo como variáveis sumárias de inputs as demandas sociais e o que chamou de apoio ou suporte.<sup>23</sup>

As demandas sociais seriam as pressões dirigidas ao sistema político, no sentido da tomada de certas decisões, exercidas pelos indivíduos isolados ou organizados.

Almound e Powell Jr., citando Easton, identificam como demanda ao sistema político:

- "1) demandas por distribuição de benefícios e serviços, como, por exemplo, leis salariais e de horário e oportunidade educacionais;
- 2) demandas por regulamentação de comportamento, tais como providências para a segurança pública

<sup>22</sup> EASTON, David. Op.cit., p. 150 e seg.

<sup>23</sup> Ibid., p. 155 e 158.

blica, controle de mercado e regras com relação ao casamento, saúde e condições sanitárias; 3) demandas por participação no sistema político, como o direito de voto e o de elegibilidade; 4) demandas por comunicação e informação, como através da afirmação de regras e a comunicação de intenções políticas."24

Apoio ou suporte seriam os recursos que o sistema político buscaria junto à sociedade para o atendimento total ou parcial das demandas sociais, através da execução das metas governamentais.

Como suporte poderiam ser identificadas as várias formas como a sociedade é solicitada a contribuir: financeiramente; ou através de serviços, como o militar, por exemplo; ou pela obediência às leis, ou pela participação nas atividades políticas de forma ativa ou simplesmente através do voto.<sup>25</sup>

Os outputs de um sistema político seriam as decisões e ações baseadas na autoridade, as quais alocariam os valores à sociedade, resultado de um processo de conversão de demandas e apoios.

Citam-se exemplos de outputs: as normas que disciplinam a extração dos recursos da sociedade, quer direta ou indiretamente – em termos de quem contribui com o que e quanto – as regras que disciplinam o comportamento; a distribuição de benefícios, serviços, oportunidades etc.; a distribuição de honrarias, símbolos políticos e sociais; a declaração de diretrizes e metas político-econômicas e outras.<sup>26</sup>

As decisões governamentais podem atingir os vários seg

<sup>24</sup>ALMOND, Gabriel & POWELL Jr., Bringham. Op. cit., p. 22.

<sup>25</sup>Ibid., p. 22.

<sup>26</sup>Ibid., p. 23.

mentos da sociedade de forma diferenciada, gerando sentimentos de contrariedade ou apoio, manifestos ou latentes, percebidos pelo sistema político através de linhas de feedback, as quais informam do nível de satisfação ou insatisfação e as consequências, em termos de apoios positivos ou negativos. Neste sentido os outputs poderiam ser basicamente um meio para a obtenção de apoio de algum segmento da sociedade, quando houvesse demandas conflitivas entre os estratos sobre uma decisão política específica.

Na conversão dos inputs em outputs, assume significação especial o processo de tomada de decisão, em termos de quem decide o que e quem representa quem, visto ser o sistema político o mecanismo de distribuição dos valores à sociedade.

A conceituação de sistema político proposta por Easton, admitindo que os recursos e valores são distribuídos à sociedade em atendimento às expectativas da maioria, parece que foi inspirada nas democracias estáveis do Ocidente. "Assim, um sistema político será identificado como um conjunto de interações abstraídas da totalidade do comportamento social, através das quais os valores são alocados autoritariamente para uma sociedade."<sup>27</sup>

A abordagem input-output de Easton é significativa - mente útil a análise da autoconservação dos sistemas políticos frente a níveis moderados de pressão, sugerindo que, mesmo nas sociedades em modernização, onde as demandas sociais reprimidas geram distúrbios maiores, o sistema político tende a persistir, ajustando-se a um novo momento através da adaptação e criação de mecanismos de defesa,<sup>28</sup> admitindo a sua permanência enquanto tiver autoridade suficiente para alocar os valores, independentemente da maneira como as decisões são tomadas.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup>EASTON, David. Op. cit., p. 89.

<sup>28</sup>Ibid., p. 114 e seg.

<sup>29</sup>Ibid., p. 137.

Parece que Easton não se propôs a analisar as alterações internas que certos regimes políticos sofrem face às pressões, em termos da produção de decisões autoritárias, preocupando-se, especialmente, com a falência total de sistemas políticos ou com as mudanças que podem sofrer, sempre num contexto de mocrático.

Os conceitos de input, output e sistema político permitem que se compare os sistemas de governo, além de oferecerem oportunidades para serem examinadas as relações de dependência entre os governantes e os governados.

Almond e Powell Jr. classificam os sistemas políticos modernos em democráticos e autoritários, comparando-os através das interações entre o meio ambiente e sistema político e as alterações mútuas que podem sofrer em decorrência dos fluxos de input-output, dos métodos pelos quais os sistemas políticos transformam inputs em outputs e das diversificações de papéis ocorrentes numa sociedade complexa e a conseqüente criação de estruturas especializadas para processarem inputs e operacionalizarem outputs.<sup>30</sup>

Os critérios de comparação dos regimes políticos propostos por Almond e Powell Jr. sugerem que se examine as formas de articulação e agregação dos interesses sociais, a maneira como são recrutadas as pessoas responsáveis pelas funções decisórias e a diversificação e independência das estruturas especializadas.

A articulação de interesses seria o processo pelo qual os indivíduos e grupos apresentam demandas ao sistema político, podendo ser desempenhada por grupos de interesses diversos, ins

---

<sup>30</sup> ALMOND, Gabriel & POWELL Jr. Bringham. Op. cit., p. 24 e seg.

titucionalizados ou não.

A agregação dos interesses em geral é realizada por estruturas que recebem as demandas da sociedade, transformando-as em alternativas políticas.

Como estruturas de articulação e agregação de interesses podem ser relacionados os partidos políticos, os sindicatos, as associações étnicas, as associações religiosas, a própria burocracia estatal, etc...

O desempenho das estruturas de articulação e agregação de interesses depende do grau de politização dos vários segmentos da sociedade e da oportunidade que o sistema político oferece em termos de liberdade de pensamento, liberdade de expressão, liberdade de reunião, liberdade de associação e, especialmente, da liberdade de imprensa e da pluralidade de partidos políticos.

O controle estatal sobre os meios de comunicação, especialmente sobre os meios de comunicação de massa, a repressão às reuniões e às manifestações populares tendem a obstruir os canais de articulação e agregação dos interesses, predispondo à formação de grupos clandestinos ou à apatia política.

Para a articulação e agregação dos interesses, parece ser condição necessária a existência de liberdades civis amplas, de maneira que as demandas dos vários segmentos da sociedade não sejam obstaculizadas na origem e encontrem canais abertos que as conduzam ao sistema político. Da mesma forma as decisões governamentais devem merecer ampla divulgação pelos meios de comunicação de massa, possibilitando que a população se posicione frente aos eventos.

Teoricamente os regimes democráticos, ao permitirem uma independência razoável às estruturas de agregação de interesses

ses, ao oferecerem um conjunto de liberdades civis e ao darem respostas às reivindicações formuladas pelos diferentes estratos sociais estariam estimulando as articulações e ampliando o grau de politização popular.

Se os regimes autoritários restringirem as liberdades civis, exercerem controle sobre os meios de comunicação, através da filtragem de informação, reprimirem manifestações de todos os grupos sociais ou de algum segmento em particular e controlarem e obstruïrem os canais de agregação de interesses, provavelmente as demandas reprimidas gerarão um nível elevado de desmobilização política ou manifestações ostensivas de desagrado, as quais tendem a ser controladas pelo uso de coação que, por sua vez, pode constituir-se num reforço à despolitização. Em geral os regimes autoritários usam a burocracia estatal como geradora de demandas e como canal por onde elas fluem à área de decisão política.

Em segundo lugar, a forma do recrutamento das pessoas que irão desempenhar funções decisórias diz respeito diretamente à maneira como as demandas estão sendo recebidas pelo sistema político e à articulação e agregação dos interesses da sociedade.

Em princípio, "todos os tipos de sistemas políticos apoiam-se firmemente no partido político: as sociedades totalitárias, como um meio de obter apoio; as sociedades democráticas, como um canal para articular e agregar demandas..."<sup>31</sup>

Teoricamente os partidos canalizam as demandas dos vários segmentos da sociedade e as submetem à decisão como alternativas políticas. A pluralidade partidária subentenderia a existência de muitas questões em conflito, não necessariamente

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 78-9.



de ordem econômica, oferecendo às pessoas oportunidades de apoiar os propósitos expressamente declarados nos programas de intenção partidária.

Na prática, nem sempre são operacionalizados os conceitos teóricos que envolvem as organizações partidárias. Muitas vezes os interesses de grupos restritos e a camuflagem dos objetivos declarados frustram as expectativas populares.

No processo de recrutamento das pessoas que irão desempenhar as funções decisórias, os partidos políticos desempenham importante papel, na medida em que apresentam ao corpo eleitoral as pessoas postulantes aos cargos políticos como representantes dos que comungam com esta ou aquela ideologia ou como os defensores desta ou daquela posição frente aos problemas sociais.

No processo pela conquista do poder político, a competição pode ser ampla ou restrita, estendida a todos os grupos ou limitada a certos grupos. As regras que orientam a escolha podem oferecer oportunidades aos diversos segmentos da sociedade ou excluir alguns. "A clivagem — onde for legítima — contribui para a integração da sociedade (...) o voto é o mecanismo fundamental do consenso na sociedade ..."<sup>32</sup>

O processo eleitoral pode decidir quem terá participação na escolha das alternativas políticas. A manifestação popular, através do voto, pode alterar ou não significativamente a composição política junto às estruturas de decisão. O povo, mesmo razoavelmente politizado, sô poderá exercer um relativo controle sobre a ação dos governantes se lhe for permitido julgar a ação política das pessoas que efetivamente estão a decidir,

---

<sup>32</sup>LIPSET, Seymour M. O homem político (Rio de Janeiro:Zahar, 1967), p.21 e 31.

equivale dizer, se for permitida a escolha das pessoas que compõem os órgãos associados de maneira relevante a todo tipo de decisão política, especialmente as substantivas, não sendo suficiente que se ofereça ao corpo eleitoral a oportunidade tão-somente de alterar a composição de um órgão que esteja dissociado das decisões importantes.

Os regimes democráticos, em princípio, não restringem as pessoas e grupos a participarem discreta ou ativamente do processo eleitoral. "A democracia é um regime fundado na igualdade, que supõe um sistema fundado essencialmente no voto popular, no governo das maiorias, no respeito às minorias, a fim de permitir a participação do povo na organização do poder."<sup>33</sup>

Pode ocorrer que por problemas e influências de ordem econômica, a representatividade política do estrato socialmente superior seja mais expressiva. A legislação eleitoral pode, da mesma forma, introduzir desvios com repercussão, também, na representatividade. Até a indicação partidária tende a criar no seio dos partidos certas elites monopolizantes que, em última análise, decidirão quem deverá ser candidato ao cargo eletivo. "Antes de ser escolhido pelos eleitores, o deputado é escolhido pelo partido: os eleitores só fazem ratificar essa escolha(...) o eleito recebe um duplo mandato: do partido e dos eleitores."<sup>34</sup>

A exclusão deliberada de estratos sociais, expressivos ou não, do processo eleitoral, não só desfigura as democracias como também caracteriza procedimento de regimes autoritários, tendendo para o totalitarismo, na medida em que o pluralismo partidário é substituído pelo regime de partido único.

<sup>33</sup> CAVALCANTI, Themístocles B. "Estruturas políticas e características da democracia no Brasil". *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 21(4), out/dez. 1978, p.7.

<sup>34</sup> DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos (Rio de Janeiro: Zahar, 1970), p. 387.

O terceiro elemento a ser examinado é a diversificação e independência das estruturas, decorrentes, em princípio, do desenvolvimento econômico e político.

A idéia de que os órgãos especializados podem cumprir com maior eficiência e eficácia funções específicas tem motivado uma crescente especialização em todas as áreas de atividades.

Na diversificação das estruturas políticas dois aspectos assumem características importantes: o nível de especialização de papéis políticos, estruturas e subsistemas e a independência ou subordinação mútua desses papéis, estruturas e subsistemas.<sup>35</sup>

O primeiro aspecto relaciona-se com as diferentes funções atribuídas aos diferentes órgãos e as respectivas esferas de competência, incluindo-se as estruturas político-governamentais, como também os partidos políticos e as demais estruturas de articulação e agregação de interesses.

A investigação do grau de independência das estruturas políticas envolve o exame das interações entre as organizações e a forma como é obtido o consentimento, se pela autoridade baseada na norma de caráter geral, se pela influência baseada no processo de barganha ou se pela força, baseada na coação ou respaldada por normas de exceção.

A diversificação das estruturas políticas parece que não guarda uma relação direta com o regime político, mas sim com o nível de modernização das sociedades. Já o grau de independência das organizações políticas vincula-se estreitamente ao

---

<sup>35</sup> ALMOND, Gabriel & POWELL Jr., Bringham. Op. cit., p. 32.

tipo de regime político, admitindo-se que cresce no sentido do totalitarismo para o autoritarismo e deste para a democracia.

Nos regimes totalitários, praticamente inexistem organizações políticas independentes do controle do executivo. O partido único e a burocracia estatal desempenham as funções de agregação e articulação dos interesses e as decisões políticas são tomadas pelo executivo que, em muitos momentos, confunde-se com o partido. Há o controle governamental sobre todos os setores de atividade, o que possibilita o exercício pleno do controle do governo sobre a sociedade.

Os regimes autoritários mantêm alguma semelhança com as democracias e com o totalitarismo. Permitem uma relativa liberdade nas questões menos importantes e procedem como regimes totalitários quando a continuidade da elite no poder pode ser ameaçada, ou quando alguma outra questão entendida como importante estiver em jogo.

Em geral, no autoritarismo ocorre a supremacia do poder executivo sobre os demais poderes, há uma pluralidade partidária limitada e existe o controle sobre a ação política das pessoas, dos partidos e demais estruturas de agregação e articulação de interesses.

A independência preconizada às estruturas políticas parece que pretende dificultar o exercício do poder constrangedor, tendo os regimes democráticos adotado como solução para este problema a teoria da separação dos poderes, que divide os processos governamentais em três funções: legislativa, executiva e judiciária, como forma de ser resguardada a igualdade e as liberdades política e civil.

Doutrinariamente, a tripartição do poder do Estado —Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário— teve em Montesquieu o grande sistematizador, propondo que, "quando na

mesma pessoa ou corporação o Poder Legislativo se confunde com o Executivo, não há mais liberdades e que a reunião de todas as funções do Estado entre as mãos de um só órgão produz fatalmente a tirania."<sup>36</sup>

Da mesma forma, os constituintes norte-americanos de 1787 enunciaram que, "a concentração de todos os poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário — nas mesmas mãos, seja de um único, seja de muitos, seja do maior número, por hereditariedade, por nomeação ou por eleição, pode ser justamente considerado como verdadeira definição de tirania."<sup>37</sup>

Os regimes democráticos, ao descentralizarem o poder, promovem a racionalização da autoridade e ao permitirem a participação popular na organização governamental e na escolha e substituição dos dirigentes, através de eleições periódicas e livres, estarão oferecendo aos governados a possibilidade de exercerem um relativo controle sobre a ação governamental. Admite-se que sob as condições de um regime democrático as relações de dependência entre governantes e governados são mais equilibradas e que os regimes autoritários, ao produzirem decisões autoritárias não orientadas pelas demandas da maioria e independentes do apoio popular, tendem a desequilibrar as relações de dependência, promovendo relações assimétricas.

Em geral os cientistas políticos classificam os regimes em democráticos, autoritários e totalitários. Alguns pretendem que os regimes autoritários seriam um estágio intermediário no contínuo, tendendo para a democracia ou para o totalitarismo. Outros, como Linz, propõem que os regimes autoritários teriam natureza própria, na medida em que resolvem certos pro-

<sup>36</sup> Citado em MENEZES, Aderson de. Teoria Geral do Estado, 3a.ed. (Rio de Janeiro:Forense, 1972), p. 238 e seg.

<sup>37</sup> Citado em MALUF, Sahid. Direito Constitucional, 8a.ed. (São Paulo:Sugestões Literárias, 1974), p. 95-6.

blemas interna e externamente de modo diferente dos regimes democráticos e totalitários, apesar de buscarem, ora na democracia, ora no totalitarismo, certos valores e formas de ação política.<sup>38</sup>

Neumann identifica nos regimes totalitários um partido único, uma burocracia estatal altamente comprometida com a ação partidária, o controle estatal sobre a educação, os meios de comunicação e os meios de produção, resultando numa dominação abrangente, utilizando, freqüentemente, os tradicionais instrumentos de coação, tais como: a polícia, o exército, a burocracia civil e o judiciário, para manterem o controle total do governo sobre a sociedade.<sup>39</sup>

Linz acrescenta aos regimes totalitários a existência de um elevado grau de mobilização política decorrente da operacionalização, pelo partido, da ideologia oficial.<sup>40</sup>

Pompermayer buscou em Linz os elementos para conceituar os regimes autoritários como aqueles com limitado pluralismo político, sem uma ideologia elaborada, baixo grau de mobilização política, instituições políticas carentes de especificidade, repressão e supressão de grupos e instituições oriundas do regime anterior, uso do controle sobre as comunicações e sobre cer-

---

<sup>38</sup>POMPERMAYER, Malori J. Autoritarismo no Brasil, monografia de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 1970, p.3 (mimeo). Pompermayer buscou em estudos de Juan J. Linz os conceitos para caracterizar os regimes políticos, especialmente, em "An authoritarian regime:Sapin", in E.Allardt e Y.Littuner,(eds.), Cleavages, ideologies and party systems,contributions to comparative political sociology, transactions of the Westermack Society,X(1964),p.291-342 e Opposition and control in authoritarian regimes: conceptual and theoretical problems, International Political Science Association, set. 1965.

<sup>39</sup>NEUMANN. Franz. Estado democrático e Estado autoritário (Rio de Janeiro : Zahar, 1969), p. 260 e seg.

<sup>40</sup>Citado em POMPERMAYER, Malori J. Op. cit., p. 4.

tos grupos de interesse ou pela força ou por meios de políticas econômicas intervencionistas,<sup>41</sup> sugerindo que as três características básicas dos regimes autoritários são: um pluralismo político limitado com repressão aos indivíduos ou grupos dissidentes, falta de uma ideologia e restrição à mobilização política, gerando a apatia.<sup>42</sup>

Os regimes autoritários e totalitários diferem em alguns aspectos, assemelhando-se em outros. Muitas vezes, para alguns propósitos, costuma-se não individualizá-los, tratando-os indistintamente por autoritários ou não-democráticos.

Embora alguns analistas políticos ponham restrições à conceituação dicotômica, por entenderem conceptualmente inadequada ao enquadramento de todos os regimes existentes, para os objetivos do presente trabalho a expressão "autoritarismo" identificará qualquer regime político que se distanciou das características das democracias.

A conceituação que se empresta ao autoritarismo, a partir de parâmetros democráticos, sugere que se examine na origem do estado liberal democrático os fatores sociais precondicionantes à implantação de regimes autoritários que desequilibrem as relações de dependência entre governantes e governados, oferecendo oportunidades à substituição da autoridade legal racional pelo uso do poder discriminador, limitador das liberdades e promotor de desigualdades.

Santos propõe que toda a insatisfação social pode gerar oportunidades para o estabelecimento de regimes autoritários, ou de direita ou de esquerda, admitindo, contemporaneamente

---

<sup>41</sup>Ibid., p. 4-6.

<sup>42</sup>Ibid., p. 7.

te, não ser "mais possível separar o problema da democracia do problema da justiça social."<sup>43</sup>

De outra parte, indaga-se: como pode ser promovida a justiça social sem a participação do Estado?

### 3. Da Teoria Negativa do Estado à Teoria Positiva do Estado: os limites de um continuum

O poder econômico e o poder político mutuamente influenciáveis — na opinião dos teóricos das elites, com a predominância daquele sobre este — podem ter no ordenamento jurídico um fator adicional que aumente a possibilidade do exercício do poder, porém nem sempre suficiente para assegurá-lo indefinidamente.<sup>44</sup>

Nas sociedades escravocratas e feudal, especialmente na primeira, verificavam-se dependências assimétricas extremadas. O Estado moderno tentou suprimir o privilégio de berço, pretendendo dar solução ao autoritarismo absoluto das monarquias ao reexaminar a origem do poder dos governantes e ao proclamar os ideais de liberdade e igualdade definidos pela doutrina do liberalismo.

O liberalismo clássico de índole eminentemente individualista, sustentava o primado do indivíduo sobre o Estado e que, no interesse daquele, este deveria ter uma ação tão restrita quanto possível, como forma de serem asseguradas as liberdades dos cidadãos contra as usurpações dos governantes<sup>45</sup>, postulando a limitação dos poderes dos governantes e atribuindo ao

<sup>43</sup>SANTOS, Wanderley G. Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro (Rio de Janeiro:Forense, 1978), p. 15.

<sup>44</sup>WEBER, Max. Ensaio de sociologia, 3a.ed.(Rio de Janeiro:Zahar, 1974),p.212.

<sup>45</sup>DEWEY, John. Liberalismo, liberdade e cultura(São Paulo:Editora Nacional,1970), p. 18.



Estado a única função de garantir aos direitos do homem a proteção da lei.

O Estado liberal-democrático inspirado nas liberdades fundamentais do homem, na igualdade perante a lei e na soberania popular, organizou-se política e economicamente coerente com os princípios da ideologia liberal-democrática: igualdade, liberdade, pluralismo, competição e representação.

A organização política, sob a forma de monarquia constitucional ou sob a forma republicana sustentava a soberania popular exercida através do sistema representativo, eleições periódicas, divisão do poder, liberdades públicas, pluralidade de partidos, não intervenção do poder público na economia privada, igualdade jurídica sem distinção de classe, raça, cor, sexo ou crença.

A ordem econômica inspirada nos mesmos princípios organizou-se segundo os mesmos moldes, baseada no individualismo, na propriedade privada dos meios de produção, na busca incessante do lucro, na livre concorrência, permitindo oportunidades diferenciais de sucesso e, como consequência, introduzindo um mecanismo de desigualdades que se acentua através da herança e do tempo.

A ascensão do economicismo, como se refere Jouvénel ao desenvolvimento industrial e à importância que o homem passa a dar aos aspectos materiais, teve seu primeiro impulso no século XVIII, expandiu-se no século XIX, para dominar no século XX,<sup>46</sup> provocando alterações profundas no contexto sócio-político e econômico e na forma de viver das pessoas.

O liberalismo político e econômico introduziu o regi-

---

<sup>46</sup> JOUVENEL, Bertrand de. As origens do Estado moderno: uma história das idéias políticas no século XIX (Rio de Janeiro: Zahar, 1978), p. 187.

me de governo democrático representativo e a forma capitalista de produção baseada na iniciativa privada. Enquanto a democracia assegurava igualdades jurídicas e liberdades públicas, o capitalismo promovia desigualdades econômicas.

No dizer de Duverger, o liberalismo político e econômico desenvolveu uma contradição no seio das democracias liberais. "Elas estabeleceram a liberdade política quando suprimiram os privilégios das aristocracias. Mas engendraram progressivamente a desigualdade econômica, a qual tende a recriar uma aristocracia nova, fundada na propriedade capitalista. A herança de fortunas sucede à herança do poder político."<sup>47</sup>

A grande contradição que Bonavides identifica na origem do Estado moderno foi a burguesia fazer "pretenciosamente da doutrina de uma classe a doutrina de todas as classes."<sup>48</sup>

A "revolução industrial" que se iniciou na Inglaterra no século XVIII gerou desigualdades que se acentuaram com o passar do tempo, delineando uma sociedade competitiva e individualista, onde o controle de grandes fortunas nas mãos de poucos chocava-se com a miséria relativa de uma grande maioria dependente, gerando conflitos e oferecendo elementos contestatórios à liberal-democracia por mostrar-se, na prática, inadequada às soluções dos problemas da sociedade.

As crises que enfrentou o liberalismo democrático no século XIX foram sobretudo manifestações anticapitalistas em decorrência de uma ordem econômica mercantilista que, para atender às expectativas da classe economicamente dominante, põem a

---

<sup>47</sup> DUVERGER, Maurice. As modernas tecnodemocracias: poder econômico e poder político (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975), p. 87.

<sup>48</sup> BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social, 3a. ed. (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972), p. 6.

seu serviço o poder político e os demais segmentos da sociedade.

Tal como descreve Maluf, a liberal-democracia, sustentando a neutralidade do poder público frente aos problemas sociais e econômicos, conduzirá os povos juridicamente livres e iguais às garras de um capitalismo absorvente, desumano e escravizador.<sup>49</sup>

Para Dewey, o conceito de liberdade é sempre relativo às forças dominantes que, em dado lugar e tempo, manifestam-se como opressivas. Liberdade pode significar para uma mesma sociedade, num determinado tempo, abolir a escravatura e, num outro período, a liberação da insegurança material, ou da repressão, ou da coerção, ficando, portanto, vinculada às condições sócio-político-econômica existentes em qualquer tempo.<sup>50</sup>

Dewey atribui as crises da liberal-democracia aos liberais, os quais, ao congelarem a doutrina liberal, reduziram as liberdades ao plano formal e legal para todos os tempos e sob todas as circunstâncias sociais, não entendendo ou não aceitando que tão logo as relações econômicas se tornassem as forças dominantes, as liberdades vincular-se-iam a estas.<sup>51</sup>

O antiliberalismo do século XIX teve na doutrina marxista e no manifesto comunista de 1848 uma ideologia e um chamamento a uma nova tomada de posição.<sup>52</sup>

Bonavides identifica em Rousseau e Marx pontos comuns.

<sup>49</sup> MALUF, Sahid. Op. cit., p. 465.

<sup>50</sup> DEWEY, John. Op. cit., p. 53-4.

<sup>51</sup> Ibid., p. 42.

<sup>52</sup> A encíclica *Rerum Novarum*, subscrita em 1891 pelo Papa Leão XIII, ao mesmo tempo em que denunciava as injustiças sociais ocorrentes, condenava frontalmente o extremismo da doutrina marxista que se propunha, como antítese aos efeitos do capitalismo, oferecer uma nova ordem política e econômica mais justa.

"O Contrato Social sacode o homem do século XVIII com a mesma intensidade com que o Manifesto Comunista abala o século XX."<sup>53</sup> Enquanto o primeiro queria a libertação política do homem, o segundo a liberação econômica, ambos contrários aos privilégios de classes, buscando a sociedade igualitária por vias diferentes.<sup>54</sup>

A revolução russa de 1917 ensejou o estabelecimento do Estado socialista, produto da reação de uma classe que, ao se sentir oprimida, investe contra a ordem política e econômica, abole a propriedade privada e estabelece a ditadura proletária, tendo como características básicas o partido único, a concentração do poder no executivo, a nacionalização dos meios de produção, a eliminação da propriedade privada, a estatização e dirigismo da economia e a ditadura de classe.

O Estado totalitário socialista implantado inicialmente na Rússia pretendeu dar solução às injustiças sociais geradas pelo capitalismo monopolista do liberalismo do laissez-faire, buscando eliminar os privilégios da classe dominante e estabelecer uma ordem mais igualitária.

Santos, invocando a experiência histórica mundial sobre a implantação de regimes autoritários, sugere que nos países economicamente atrasados a ordem política costuma ser alterada ou por golpes palacianos ou por convulsão social generalizada. No primeiro caso, sem a alteração da ordem econômica capitalista, ora é substituída a democracia por um regime autoritário, ora o oposto. No segundo, ao destruírem a ordem política autoritária e a ordem econômica capitalista, acabam cativos do monopólio político da burocracia do partido comunista.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup>BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 178.

<sup>54</sup>Ibid., p. 192-93.

<sup>55</sup>SANTOS, Wanderley G. Op. cit., p. 7-8.

A assertiva de que a democracia deveria ser o regime político inevitável do futuro, de certa forma influenciava os analistas políticos contemporâneos, especialmente os ocidentais, a considerarem os sistemas não-democráticos, ou instavelmente democráticos, até mesmo os regimes comunistas e fascistas como "desordens temporárias ou doenças políticas."<sup>56</sup>

A partir da consolidação de regimes socialistas, como o soviético e outros, passou-se a admitir que o estabelecimento de uma ordem democrática estável não pode ser dissociado da organização econômica e da justiça social.<sup>57</sup>

Huntington, no mesmo sentido, observa que a estabilidade política, especialmente em países subdesenvolvidos, vincula-se ao desenvolvimento econômico e ao aumento do bem-estar social, pela redução das tensões, permitindo que as mudanças se processem de maneira pacífica, ao invés de violentas.<sup>58</sup>

O Estado liberal-democrático, ao incluir no rol das liberdades fundamentais do homem o direito à decisão individual de produção, consumo e investimento, a um só tempo, converteu-se em resposta insuficiente à solução dos conflitos sociais, como também condenou-se a uma espécie de teoria negativa do Estado.<sup>59</sup>

De outro lado, os Estados socialistas, ao despojarem o indivíduo da sua soberania econômica, incluindo-a na soberania do Estado, optaram por uma teoria positiva do Estado levada ao outro extremo do continuum.

Ao admitir-se que entre os direitos e as liberdades

<sup>56</sup> ALMOND, Gabriel & POWELL Jr., Bringham. Op. cit., p. 8.

<sup>57</sup> SANTOS, Wanderley G. Op. cit., p. 8

<sup>58</sup> HUNTINGTON, Samuel P. A ordem política nas sociedades em mudança (São Paulo: Forense, 1975), p. 17-9.

<sup>59</sup> SANTOS, Wanderley G. Op. cit., p. 8.

fundamentais do homem, inclui-se o atendimento às suas necessidades básicas, tais como a alimentação, a saúde, a habitação e a educação, seria lógico, em princípio, que se admitisse também a proteção estatal para tais direitos, através da intervenção do Estado no domínio econômico.

Parece que a dificuldade reside em como conciliar a justiça social com a supressão das liberdades fundamentais. Em outras palavras, que teoria positiva do Estado tenderia a promover a justiça social sem submeter a sociedade ao exercício autoritário do poder? Neste sentido, Santos propõe:

"A solução do problema do autoritarismo depende de uma teoria positiva do Estado democrático. Reduzir a ação anti-autoritária à expectativa da recorrência dos padrões clássicos e confinar-se nos limites do liberalismo e, portanto, arriscar-se, quer aos rodízios autoritários, quer à implantação do monopólio burocrático do partido comunista. Daí decorre a necessidade de que se proponham formas alternativas de superação do autoritarismo que permitam, ao mesmo tempo, o experimento de constituição de uma teoria e prática positivas de um estado democrático moderno."<sup>60</sup>

Aceita a idéia de que o Estado, na busca da promoção do bem-estar social, pode e deve ter iniciativas na esfera econômica, não só na forma regulatória mas também como produtor e comerciante, assumem características importantes as demandas sociais e a orientação de política econômica adotada pelos governantes.

A ação intervencionista do Estado buscando a promoção do crescimento econômico pode comprometer a idéia de justiça social, na medida em que a poupança interna e os recursos públicos poderiam ser canalizados, prioritariamente, ao atendimento de expectativas de ordem econômica.

---

<sup>60</sup>Ibid., p. 9-10.

De outra parte, a pressão no sentido de utilização prioritária dos recursos públicos para a produção de serviços sociais pode comprometer o crescimento econômico, na medida em que o consumo desviaria os recursos do investimento.

A associação entre o crescimento econômico e a estabilidade democrática, proposta pelos analistas políticos ocidentais<sup>61</sup>, tem influenciado muitos países economicamente atrasados a se lançarem em programas ambiciosos de industrialização na expectativa de descontarem o atraso relativo.

O argumento de que nas sociedades de escassez um quantum de autoritarismo é inevitável pode, a um só tempo, levar à conclusão de que a sociedade democrática fica transferida para um futuro de abundância, como também que os conflitos sociais acima de um nível tolerável, capazes de produzirem as instabilidades democráticas são, necessariamente, provocados por problemas de ordem econômica, desconsiderando, por irrelevante ou inexistente, o problema do desenvolvimento político.

Schwartzman sugere que uma das causas de instabilidade política dos países subdesenvolvidos é a interrupção na continuidade da vida das instituições políticas, impedindo que se cristalizem as qualidades de flexibilidade, adaptação, complexidade, autonomia e coerência verificáveis em sistemas maduros e institucionalizados, capazes de absorverem, como legítimas, as novas demandas políticas sempre ocorrentes num contexto de mudanças rápidas,<sup>62</sup> conceituando assim o desenvolvimento político:

"... um sistema político desenvolvido é aquele capaz de se adaptar a situações novas, de atender a novas funções e incorporar novos grupos, de desempenhar uma pluralidade de funções

<sup>61</sup>LIPSET, Seymour M. Op. cit., p. 68.

<sup>62</sup>SCHWARTZMAN, Simon. "Desenvolvimento e abertura política". Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 6, 1969, p. 27-9.

e manter, ao mesmo tempo, um certo consenso entre as pessoas que o integram. É um sistema estável mas não estático, tem uma legitimidade cuja base transcende a conveniência dos cidadãos em um momento dado, e busca suas raízes em um passado histórico de estabilidade, flexibilidade e legitimação."<sup>63</sup>

No mesmo sentido, Huntington propõe que a instabilidade política dos países subdesenvolvidos expostos a um processo de mudanças rápidas, ocorre pelo esforço de desenvolvimento e pela mobilização social. Enquanto o desenvolvimento econômico tende, nos primeiros estágios, a aumentar as desigualdades econômicas entre os estratos sociais pela concentração da renda, a mobilização social, entendida como a mudança nas atitudes, valores e expectativas, tende não só a uma conscientização da desigualdade econômica e o questionamento da legitimidade de tal situação, como também a gerar expectativas e aspirações de todas as ordens, as quais, se não atendidas, levam os indivíduos e grupos ao questionamento político.<sup>64</sup>

O hiato entre o nível de aspirações e o atendimento de expectativas, decorrente das limitações de mobilidade que as sociedades em transição oferecem e da inexistência de instituições flexíveis e adaptáveis, capazes de receberem como legítimas e processarem as novas demandas sócio-político-econômicas, podem produzir conflitos perturbadores à tranquilidade social.<sup>65</sup>

Os efeitos sociais gerados por uma rápida industrialização tutelada pelo Estado podem atingir os vários estratos da população de maneiras diferentes, ensejando reações diferencia-

<sup>63</sup>Ibid., p. 27.

<sup>64</sup>HUNTINGTON, Samuel P. Op. cit., p. 60 e seg. A mobilização social, na opinião de Huntington, ocorre em consequência da urbanização, do aumento do índice de alfabetização, educação, desenvolvimento das comunicações e exposição das pessoas aos meios de comunicação de massa propondo, o referido autor, que a mobilização social se antecipa à mobilidade social e econômica.

<sup>65</sup>Ibid., p. 67.



das.

Nas fases inicial e intermediária do processo de industrialização as decisões de políticas públicas, ao oferecerem toda a sorte de estímulos ao investimento de capital — capital alienígena e/ou nacional — e ao canalizarem os recursos públicos e a poupança privada para o setor industrial, quer através de investimentos diretos do governo ou através de empréstimos estimulantes, podem estar privilegiando a classe empresarial e onerando os demais segmentos da sociedade.

O argumento de que a auto-sustentação do processo depende de altas taxas de investimento pode resultar na produção limitada de serviços sociais e na concentração da renda nas mãos dos empresários.

A alegação de que a distribuição da renda, ao promover o consumo, retardaria o crescimento econômico tende, da mesma forma, a penalizar a classe operária, especialmente quando desmobilizada, na medida em que os salários podem ser impostos a um nível de subexistência.

O processo de industrialização acelerado implantado por vários países carentes de recursos, em princípio, privilegia, no curto e médio prazo, a um pequeno segmento da sociedade, transferindo para um futuro longínquo e incerto os benefícios à sociedade como um todo, visto que a tendência é no sentido da privatização dos lucros e socialização dos sacrifícios.

De outra parte, a ampliação da penetração econômica do Estado pela incorporação de atividades comerciais, industriais ou financeiras não identificadas como de interesse público — de setores não-estratégicos ou aquelas que não atendem às demandas de justiça social — muitas vezes buscando tão-somente atender as expectativas de afirmação e vaidade pessoal dos tecnocratas estatais pode gerar ambigüidades no seio de economias capitalis-

tas, preocupações e descontentamentos da classe empresarial, além de elementos contestatórios à intervenção do Estado no domínio econômico.

Fernandes, examinando a ação intervencionista do Estado em países em desenvolvimento salienta que os efeitos negativos da intervenção estatal são decorrentes, muitas vezes, da inexistência de uma autêntica política de desenvolvimento econômico, atribuindo tal fato a fatores subjetivos de natureza ideológica e à própria atuação do Estado, sugerindo que as opções oferecidas são aparentemente úteis para a coletividade, mas na realidade comprometidas com os interesses particulares, prossegue:

"Em consequência, a intervenção do Estado acaba terminando onde ela deveria começar, com o agravante de converter o Governo em instrumento político de determinados setores das camadas dominantes. O empresário industrial, por sua vez, recebe os benefícios de uma política protecionista, sem sentir-se nem ser compelido a aplicar os constantes acréscimos de sua renda em fins produtivos(...) as relações do processo econômico com as instituições políticas são de natureza a sacrificar o futuro pelo presente, ainda que as aparências indiquem o contrário."<sup>66</sup>

A ação positiva do Estado pode, de várias formas, inviabilizar as expectativas do bem-estar social, assegurando os resultados desejáveis a grupos ou classes restritos, hipótese em que se configuraria a camuflagem da teoria negativa do Estado esposta pela ideologia liberal. Na opinião de Duverger a camuflagem é uma técnica e um recurso utilizado em larga escala no Ocidente para a defesa dos interesses capitalistas, consistindo em dissimular os objetivos e os motivos reais da ação política. "A mais freqüente [técnica de camuflagem] consiste em dissimular um objetivo menos confessável, relativamente ao sistema de valores da sociedade considerada. (...) Outra técnica de camuflagem con

---

<sup>66</sup>FERNANDES, Florestan. Mudanças sociais no Brasil (São Paulo:DIFEL, 1974), p. 85.

siste em fazer crer à massa da população que os seus interesses estão em causa, quando a questão não diz respeito senão aos interesses da minoria."<sup>67</sup>

Assim, a teoria negativa do Estado camuflada em teoria positiva do Estado liberal, no dizer de Santos, escamoteada do plano político e ideológico, e incluída na lista das liberdades fundamentais,<sup>68</sup> apregoa: "o Estado pode e deve tomar todas as iniciativas para garantir a maximização da produção e consumo no contexto de uma ordem jurídica que assegure a soberania individual..."<sup>69</sup>

Sendo a distribuição da renda a mais importante fonte de conflitos de interesses nas sociedades complexas,<sup>70</sup> a reação que os diferentes estratos sociais tendem a manifestar frente a uma ordem econômica e política vigente traduz a posição relativa em que cada segmento ocupa no contexto social. A diferença dos níveis de vida em decorrência das oportunidades que se lhes oferecem pressiona-os a um posicionamento político. "É certo que não estão do mesmo lado todos os 'ricos', tampouco todos os 'pobres'. Mas a maioria dos ricos está de um lado, e de outro, a maioria dos pobres."<sup>71</sup>

As desigualdades sócio-econômicas tendem a criar um antagonismo político entre as classes; enquanto o estrato inferior luta por melhores condições de vida, o estrato superior busca manter os privilégios, sendo que a detenção do poder político assegura uma vantagem essencial.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> DUVERGER, Maurice. Introdução à política (Lisboa:Estúdios Cor, 1975), p.203 e 205.

<sup>68</sup> SANTOS, Wanderley G. Op. cit., p. 9.

<sup>69</sup> Ibid., p. 9.

<sup>70</sup> LIPSET, Seymour M. Op. cit., p. 42.

<sup>71</sup> DUVERGER, Maurice. Introdução ..., op. cit., p. 85.

<sup>72</sup> Ibid., p. 84.

Admite-se que quanto mais atrasado economicamente é um país, maior é a diferença entre ricos e pobres<sup>73</sup> e que existe uma forte relação entre a posição social inferior e o apoio à política esquerdista.<sup>74</sup>

Lipset, analisando o processo eleitoral nos países economicamente desenvolvidos, frente às lutas de classes, afirma que: "A luta de partidos é sobretudo um conflito de classes(...) os grupos de baixa renda econômica votam principalmente nos partidos de esquerda, enquanto os grupos de renda mais elevada votam principalmente nos partidos de direita."<sup>75</sup>

MacIver sustenta:

"... a lógica do sistema partidário depende do alinhamento de opiniões da direita para a esquerda. A direita é sempre o setor partidário associado com os interesses das classes superiores ou dominantes, a esquerda é o setor expressivo das classes sociais ou econômicas inferiores, e o centro é o das classes médias. Historicamente, este critério parece aceitável. A direita conservadora tem defendido as prerrogativas, privilégios e poderes estabelecidos; a esquerda ataca-os. A direita tem sido favorável à posição aristocrática, à hierarquia do nascimento e fortuna; a esquerda luta pela igualdade de vantagens e oportunidades, pelas reivindicações dos menos favorecidos..."<sup>76</sup>

As manifestações esquerdistas da classe menos privilegiada, decorrentes de uma ordem sócio-político-econômica questionável, tendem a ser contrapostas por movimentos de extrema-direita sustentados pelos segmentos beneficiários do processo. Dependendo do nível de conflito gerado, pode ocorrer a implantação de regimes autoritários de esquerda ou de direita. "A incidência de

<sup>73</sup>LIPSET, Seymour M. Op, cit., p. 64, nota número 32.

<sup>74</sup>Ibid., p. 63, nota número 31.

<sup>75</sup>Ibid., p. 234-35.

<sup>76</sup>MACIVER, Robert M. The web of government(New York:Macmillan, 1974), p.216 e 315. Citado em LIPSET, Seymour M. Op. cit., p. 233.

sistemas autoritários no mundo contemporâneo coloca o desafio de conciliar as liberdades públicas com a limitação do privatismo exclusivamente predatório."<sup>77</sup>

A dificuldade de estabilidade democrática nos países economicamente atrasados reside em como vencer a barreira do subdesenvolvimento sem comprometer a justiça social. Em outras palavras, como controlar o poder normativo do governo e os investimentos públicos de forma que a ação governamental seja orientada no sentido da ampliação das oportunidades e na manutenção dos direitos e liberdades fundamentais.

Parece que a solução para tal problema fica na dependência do exercício efetivo do controle democrático do governo sobre as decisões de políticas públicas.

#### 4. O Exercício do Controle Democrático

A proposição de Almond e Powell Jr. de que as decisões políticas envolvem vantagens ou desvantagens para os diferentes estratos sociais <sup>78</sup> sugere que, frente a uma decisão governamental substantiva, indague-se: quem se beneficiará com o que, quanto e com que conseqüências?

Especialmente nas sociedades de escassez, quando, por um longo período, certos grupos não estão sendo contemplados com os benefícios gerados pela economia, as conseqüências para a sociedade como um todo podem ser imprevisíveis, na melhor das hipóteses, na produção de um elevado nível de conflito.

De outra parte, o Estado, ao alocar os valores e recur

---

<sup>77</sup>SANTOS, Wanderley G. Op. cit., p. 35-6.

<sup>78</sup>ALMOND, Gabriel & POWELL Jr. Bringham. Op. cit., p. 52.

sos à sociedade de forma autoritária — na medida em que assegurará a implantação das suas decisões usando dos meios que entender válidos para reprimir os recalcitrantes — pode chegar o momento em que tenha que usar, sobre a maioria da população, o poder coativo como o único meio eficaz para conter os descontentes.

Um sistema político que no decorrer do tempo não atender às demandas da maior parte da sociedade tenderá, gradualmente, a perder o apoio popular, ao que Easton chamou de "falência de outputs",<sup>79</sup> podendo as pessoas responsáveis pela tomada das decisões políticas serem substituídas ou não. Admitindo-se, nessas circunstâncias, que a não substituição dos atores políticos ocorra sob condições de um regime autoritário, despreocupado com a vontade popular, provavelmente apoiado na força das armas, utilizando-se frequentemente das mais variadas formas de coação ou de normas excepcionais para manter o status quo político.

Propõe-se que sob as condições de um regime autoritário, o controle democrático do governo fica irremediavelmente prejudicado.

#### 4.1 As premissas básicas

Sugere-se como premissas básicas ao exercício do controle do governo: um regime político democrático e um nível elevado de participação popular nas atividades políticas.

Lipset conceitua a democracia como um sistema político que oferece oportunidades regulares de competição pacífica para a obtenção do poder político, sem a exclusão de qualquer segmento da sociedade<sup>80</sup>, propondo:

---

<sup>79</sup>EASTON, David. Op. cit., p. 163.

<sup>80</sup>LIPSET, Seimour M. Op. cit., p. 45.

"Por surpreendente que tal pareça, uma democracia estável requer a manifestação de conflito ou clivagem, de modo que haja luta pelas posições dominantes, desafios aos partidos no poder e mudança de partido no Governo; mas sem consenso — um sistema político que permite o 'jogo' pacífico do poder, a adesão dos de 'fora' às decisões tomadas pelos de 'dentro'; e o reconhecimento pelos de 'dentro' dos direitos dos de 'fora' — não pode haver democracia(...) se um sistema político não se caracterizar por um sistema de valores que permita o pacífico 'jogo do poder', a democracia torna-se caótica."<sup>81</sup>

Linz acrescenta à conceituação proposta por Lipset o conceito de exclusão "pela força" e competição "pelo voto", admitindo ser necessário todo um conjunto de liberdades civis.<sup>82</sup>

Na definição de democracia oferecida por Schattschneider encontram-se também incluídos os elementos de competição entre líderes e organizações e a participação do povo no processo decisório.<sup>83</sup>

Lindsay sugere que, numa democracia, o partido minoritário deve ter liberdade para desenvolver a ação política dentro dos meios constitucionais, objetivando alcançar o poder. "O único direito de uma minoria é o direito de transformar-se numa maioria, mas tal direito é essencial."<sup>84</sup>

Em geral, nas conceituações de democracia propostas pelos analistas políticos são enfatizados os elementos de competição e oportunidades amplas a todos os segmentos das sociedades para conquistarem o poder político, provavelmente porque estas variáveis, quando presentes, sintetizam as principais características que uma democracia deva ter.

<sup>81</sup> Ibid., p. 21 e 45.

<sup>82</sup> Citado em POMPERMAYER, Malori J. Op. cit., p. 3 e 4.

<sup>83</sup> Citado em SCHWARTZMAN, Simon. Op. cit., p. 30.

<sup>84</sup> LINDSAY, A.D. O Estado democrático (Rio de Janeiro: Zahar, 1964), p. 165.

Na busca das condições ao efetivo exercício do controle democrático, embora os elementos de competição ampla sejam importantes, deve-se, no entanto, fazer presentes algumas outras características dos regimes democráticos.

Mesmo que não se busque relacionar as principais características de um regime democrático pela ordem de importância, se é que existem algumas mais importantes, salienta-se, em primeiro lugar, a participação do povo, direta ou indireta, na organização do poder, através da elaboração da constituição. "A democracia política é um mecanismo que impõe (grifo nosso) a participação do povo na organização do poder."<sup>85</sup>

A divisão dos poderes e a sujeição dos mesmos à Lei, como forma de assegurar a igualdade e as liberdades civis e políticas de todos os cidadãos, é outra característica que se relaciona. "A democracia é o Estado em que todos os poderes estão sujeitos à Lei, e que tem como fundamento e condições de exercício o consentimento dos cidadãos, como finalidade o bem comum do povo e, como limite, os direitos fundamentais do homem."<sup>86</sup> A descentralização do poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, a independência dos mesmos, assegurada pela carta constitucional, o controle da constitucionalidade das leis e da legalidade, são princípios subjacentes ao exercício arbitrário do poder.

O pluralismo partidário e a ampla liberdade na articulação dos interesses, bem como eleições periódicas livres que exponham os governantes ao julgamento popular são também características essenciais a um regime democrático.

A segunda premissa sugerida — a participação política —

---

<sup>85</sup>CAVALCANTI, Themístocles B. Op. cit., p. 13.

<sup>86</sup>TORRES, J.C. de Oliveira. Harmonia política (Belo Horizonte:Itatiaia, 1961), p. 114.



na opinião de Jaguaribe, é relevante quando a participação significar participar no processo decisório, informando que os escritores modernos entendem por participação política os processos e a forma através dos quais os membros da sociedade são envolvidos em seu sistema político.<sup>87</sup>

Para Jaguaribe o conceito de participação política aproxima-se dos conceitos das macrovariáveis dos sistemas políticos — de mobilização política, de integração política e de representação política — entendendo que em sentido amplo a participação política poderia ser observada a partir das três macrovariáveis mencionadas, e em sentido restrito, com a variável "participação política" componente do conjunto de variáveis da macrovariável mobilização política, a qual reúne, além da já citada participação política, as variáveis: mobilização social, socialização política, franquia política e engajamento político.<sup>88</sup>

O conceito que se pretende para participação política admite a presença de algumas variáveis, aproximando-se do conceito de mobilização política proposto por Jaguaribe.

Neste sentido, a participação política seria muito mais do que simplesmente através do voto, envolveria uma conscientização de classe, um engajamento político-partidário, o acompanhamento das decisões políticas substantivas e do comportamento dos atores políticos frente às demandas do grupo.

A crescente participação política dos vários estratos sociais tende a comprometer os governantes com a sociedade, ampliando a possibilidade do controle do governo pelo povo.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> JAGUARIBE, Hélio. "A participação política nas condições contemporâneas". Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, n.8, 1971, p. 67.

<sup>88</sup> Para uma visão mais completa ver JAGUARIBE, Hélio. Op. cit., p. 68-70.

<sup>89</sup> HUNTINGTON, Samuel P. Op. cit., p. 47.

Parece que a existência de um regime democrático e um nível elevado de participação política do povo tende a promover o controle democrático, não só no que se refere as decisões de políticas públicas como também à implementação das decisões adotadas pelo sistema político.

A diferenciação que se faz entre a tomada de decisões políticas e a implementação das decisões decretadas, é de caráter político-administrativo. Enquanto o processo de tomada de decisões políticas pode ser democrático — quando os diferentes segmentos da sociedade, através de seus representantes, tiverem participação ativa — a implementação das decisões é sempre autoritária, visto que o Estado usará dos instrumentos que entender válidos para assegurar a implementação, mesmo que desagrade a pequena parte ou a maioria da população.

O controle sobre as decisões de políticas públicas, enfatizado em seções anteriores do presente capítulo, ao envolver os aspectos relacionados com a representatividade dos vários estratos sociais junto ao sistema político governamental diz respeito a como os grupos e as classes sociais articulam e agregam seus interesses na busca de soluções para seus problemas sendo, portanto, uma interação entre a sociedade e as instituições políticas.

Já o controle sobre a implementação das decisões políticas, ao preocupar-se com a obtenção dos resultados através da ação administrativa do governo, em termos de bens e serviços gerados, pode ser admitido como uma interação entre a sociedade e a administração pública propriamente dita.

#### 4.2. As formas de exercício dos controles sobre a administração pública

Especialmente nos países em desenvolvimento, a preocu

pação em descontar o atraso relativo tem induzido o sistema político a atribuir à administração pública, além das funções tradicionais, novas missões relacionadas com o processo de desenvolvimento econômico.

Sendo a administração pública o instrumento do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico-social, através da implementação das políticas públicas definidas e assumidas ao nível político, o exercício de controles visa, além de orientá-la para uma ação dinâmica, vigiá-la no sentido de que não sejam constrangidas as liberdades públicas, nem protegidos os interesses meramente pessoais.

Nas sociedades democráticas a sujeição dos governantes à Constituição, o princípio da constitucionalidade das leis e a separação e independência dos poderes oferecem instrumentos de controle das arbitrariedades.

Meirelles atribui ao controle a faculdade onímoda, entendendo-se a toda a administração e alcançando a todos os agentes do governo, admitindo que as formas de controle variam segundo o fundamento, aspecto controlado, momento da sua efetivação e Poder, órgão ou autoridade que o exerce.<sup>90</sup>

Quanto ao fundamento, os controles podem ser hierárquicos ou finalísticos; referentemente à localização do órgão que os realizam, podem ser internos ou externos; conforme o momento em que são realizados, serão prévios, concomitantes ou a posteriori e, segundo aos aspectos controlados, podem ser sobre a legalidade ou sobre o mérito.<sup>91</sup>

No que diz respeito ao controle sobre os atos da admi

---

<sup>90</sup> MEIRELLES, Hely L. Direito administrativo brasileiro, 6a. ed. (São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978), p. 619.

<sup>91</sup> Ibid., p. 619.

nistração exercido pelos diferentes poderes, identifica-se o controle exercido diretamente pelo Executivo, o controle exercido pelo Judiciário e o controle exercido pelo Legislativo.<sup>92</sup>

Baecque acrescenta a essas modalidades o exercício do controle realizado pelos usuários do serviço público, isolados ou através de associações.<sup>93</sup>

Deve ser salientado ainda o papel que ocupam os meios de comunicação, especialmente o rádio, a televisão e os jornais, pela influência que podem exercer sobre a ação do governo, ao denunciarem publicamente irregularidades.

O controle exercido pelo Executivo, também denominado de controle administrativo, busca orientar a ação dos administradores para a obtenção dos resultados pretendidos pelo governo em acordo com a lei e sob condições de eficiência, de maneira que o Estado, ao atender às necessidades coletivas, não cerceie liberdades e não faça distinção entre pessoas ou grupos sociais.

No exercício do controle sobre a administração o Executivo, em princípio, pode anular, revogar, alterar ou referendar os atos de seus administradores, bem como puni-los na forma da lei, pela prática de atos incompatíveis ou inconvenientes. A estrutura hierárquica e os recursos administrativos são instrumentos utilizados para o acompanhamento e aferição dos atos da administração.

A fiscalização através da hierarquia é exercida em todos os níveis, sendo inerente à estrutura de poder das organizações. Já os recursos administrativos são os meios hábeis, previstos em lei, para o reexame de decisões, interpostos por servido

---

<sup>92</sup>Ibid., p. 619.

<sup>93</sup>BAECQUE, M. Francis. "El control en la administración". Revista de Administración Pública, México, Instituto Mexicano de Administración Pública, n. 24, ene/abr. 1973, p. 101.

res ou pelos usuários do serviço público, ao se julgarem prejudicados por algum ato da administração.<sup>94</sup>

Sobre o controle que devem exercer os superiores hierárquicos, assim entende Meirelles:

"Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo o subalterno, verificar os atos e o rendimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites da competência de cada chefia."<sup>95</sup>

O Poder Judiciário, numa sociedade democrática, desempenha uma função política da mais alta relevância, na medida em que assegura a constitucionalidade das leis, subordina a atividade do Estado à ordem jurídica e exerce o controle jurisdicional dos atos do poder público, cabendo-lhe a função de distribuir a justiça — pela eliminação de conflitos e solução de litígios, com base na lei — entre as pessoas físicas, jurídicas, de direito privado ou público.<sup>96</sup>

"A finalidade essencial do controle jurisdicional é a proteção do indivíduo em face da administração pública. Mesmo porque, de nada adiantaria legislar, definir direitos e submeter os administradores às leis, sem uma garantia de preservar esses direitos e de obstar e reprimir a sua violação, ainda quando esta decorra de agentes do próprio poder público."<sup>97</sup>

O Poder Judiciário poderá desempenhar a difícil mis-

<sup>94</sup> MEIRELLES, Hely L. Op. cit., p. 624.

<sup>95</sup> Ibid., p. 625.

<sup>96</sup> HERESCU, Mariana. "Poder Judiciário: estrutura e organização. A reforma do Poder Judiciário". Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, FGV, 21(4), out./dez. 1978, p. 22-3.

<sup>97</sup> Ibid., p. 22-3.

são de distribuir a justiça, "dizer o direito", se os magistrados estiverem livres de pressões de qualquer ordem e a instituição tiver alto grau de independência político-administrativa.

Embora para o exercício do controle democrático é indispensável que sejam assegurados ao Poder Judiciário autonomia e independência, no entanto, se ao Poder Legislativo, na condição de representante do povo, não forem reservadas atribuições relevantes em termos de decisões sobre políticas públicas e controle sobre a implementação das decisões tomadas, provavelmente o regime político também tenderá a afastar-se do sistema democrático de governo por faltar-lhe algumas das características básicas.

As prerrogativas conferidas aos representantes do povo e a competência reservada ao Poder Legislativo nas democracias estáveis permitem que o Parlamento desempenhe um papel mais amplo do que o específico e exclusivo de elaborador de leis, como por exemplo, o de vigilância e defesa dos supremos interesses da coletividade governada, pela crítica e fiscalização dos atos do Executivo.

Parece que pela organização, estrutura e origem do poder, é o Legislativo que dispõe das melhores condições para, em nome da sociedade, apreciar as ações do governo e pressionar as autoridades constituídas no sentido da obtenção de resultados que privilegiem a comunidade.

Modernamente os tratadistas da teoria geral do Estado, ao se referirem às atribuições do Poder Legislativo, incluem o controle da ação governamental como tarefa pertinente e relevante.

Entre os instrumentos de controle e fiscalização dos atos do governo, postos à disposição do Legislativo, além da tribuna parlamentar, citam-se: a convocação dos Ministros de Esta-

do; o instituto constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito; a fiscalização financeira e orçamentária; a aprovação, revogação, revisão ou alteração de leis; a apreciação e aprovação das indicações do Executivo para o preenchimento de determinados cargos; aprovação, alteração e revisão dos projetos oriundos do Executivo, inclusive da proposta orçamentária, etc...

Enfim, a ação do Estado democrático sobre os seus agentes busca, de um lado, a obtenção dos resultados desejáveis e, do outro, salvaguardar os cidadãos de ações injustas ou arbitrárias, pela submissão ao domínio da lei no seu conteúdo moral e na sua substância, como forma de serem asseguradas as liberdades e a igualdade.

## 5. O Estado Brasileiro e o Controle Democrático do Governo

A Constituição brasileira, no seu artigo primeiro, apresenta a definição jurídica do Estado brasileiro, quando enuncia:

"Art. 1º - O Brasil é uma República Federativa constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º - Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido."

Como se verifica, já no artigo primeiro da Constituição aparecem as quatro vigas mestras da estrutura do Estado brasileiro:

- 1 - forma republicana de governo;
- 2 - forma federativa de Estado;
- 3 - regime representativo; e
- 4 - fundamentos democráticos do poder.

A impraticabilidade da democracia direta, como era exercitada pelos gregos, deu origem ao regime representativo, no

qual o povo transfere aos seus representantes eleitos o exercício do poder sem, no entanto, despojar-se da soberania. Conserva, em substância, o poder soberano, devendo e podendo recuperar o exercício do poder quando o desvirtuamento do mandato venha a contrariar a permanência do bem comum, razão pela qual o mandato para a representação deve ser: 1) conferido a prazo curto; 2) atribuído para funções definidas; 3) sujeito à responsabilidade política; e 4) condicionado à prestação de contas.

Na sua origem, portanto, o governo brasileiro é um governo democrático, visto que o parágrafo primeiro explicitamente enuncia que a fonte primária e única do poder vem da comunidade, através do voto político exercido por todos os cidadãos capazes, na forma da lei.

A existência de um regime democrático não se verifica somente pela origem do poder e/ou pela formulação explícita dos princípios democráticos em textos constitucionais. Ao admitir-se que o estado não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual se busca alcançar a prosperidade da sua população e o bem-estar comum, o ideal democrático é atingido quando um governo, através da sua ação, pratica a democracia.

A garantia dos direitos individuais e coletivos tem, na divisão do poder do estado, um instrumento que tende a frear a arbitrariedade.

Os estados modernos têm incorporado em suas constituições o princípio da divisão do poder, buscando o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos.

A Constituição brasileira, no seu artigo sexto, diz textualmente; "São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

A proibição de um poder delegar a outro as suas espe-



cíficas atribuições definidas na Constituição é a ratificação do desejo da separação formal dos poderes. No parágrafo único do artigo sexto da Constituição brasileira está registrada tal manifestação. "Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro."

### 5.1 A organização governamental brasileira

Politicamente a sociedade brasileira está organizada em três níveis diferentes de governo: municipal, estadual e federal. Na opinião de Meirelles, as entidades estatais são: a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, não considerando os Territórios na mesma condição por não disporem de autonomia para se auto-organizarem e lhes faltar autonomia política, administrativa e financeira.<sup>98</sup>

A nível federal, o Estado brasileiro organiza-se a partir da divisão dos processos governamentais em funções executivas ou administrativas, funções legislativas e funções judiciais, desenvolvidas, respectivamente, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, correspondendo-lhes funções que lhes são atribuídas de forma precípua.<sup>99</sup>

"Assim, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei (função normativa); a função precípua do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); a função precípua do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial)."<sup>100</sup>

O Poder Legislativo compreende o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, tendo como órgão auxiliar o Tribunal de

<sup>98</sup>MEIRELLES, Hely L. Op. cit., p. 41.

<sup>99</sup>Ibid., p. 38.

<sup>100</sup>Ibid., p. 38-9.

Contas da União.

O Poder Judiciário compreende o Supremo Tribunal Federal; os Tribunais Superiores — Tribunal Federal de Recursos, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Superior do Trabalho — e os Tribunais Regionais — Eleitoral e do Trabalho.

O Poder Executivo é composto da Presidência da República que compreende: Gabinete Civil, Gabinete Militar, Conselho de Segurança Nacional, Serviço Nacional de Informações, Alto Comando das Forças Armadas, Estado-Maior das Forças Armadas, Conselho de Desenvolvimento Social, Conselho de Desenvolvimento Econômico, Consultoria-Geral da República, Secretaria do Planejamento, Departamento Administrativo do Serviço Público, Programa Nacional de Desburocratização e dos Ministérios — da Agricultura, das Comunicações, da Aeronáutica, do Exército, da Educação e Cultura, da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Marinha, do Interior, da Justiça, das Minas e Energia, da Previdência e Assistência Social, das Relações Exteriores, da Saúde, do Trabalho e dos Transportes.

As figuras 1, 2, 3, 4 e 5 mostram no plano, de forma simplificada, a organização e estrutura do governo federal.

O Decreto-lei 200 diz textualmente no seu artigo primeiro: "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado." Considera o referido diploma legal como integrante da administração pública federal: 1) a administração direta constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e 2) a administração indireta, que compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria, tais como: Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, vinculadas e supervisionadas pelos Ministérios em cuja área de competência estiver enquadrada a sua principal atividade.

Figura 1. ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DO GOVERNO DA UNIÃO

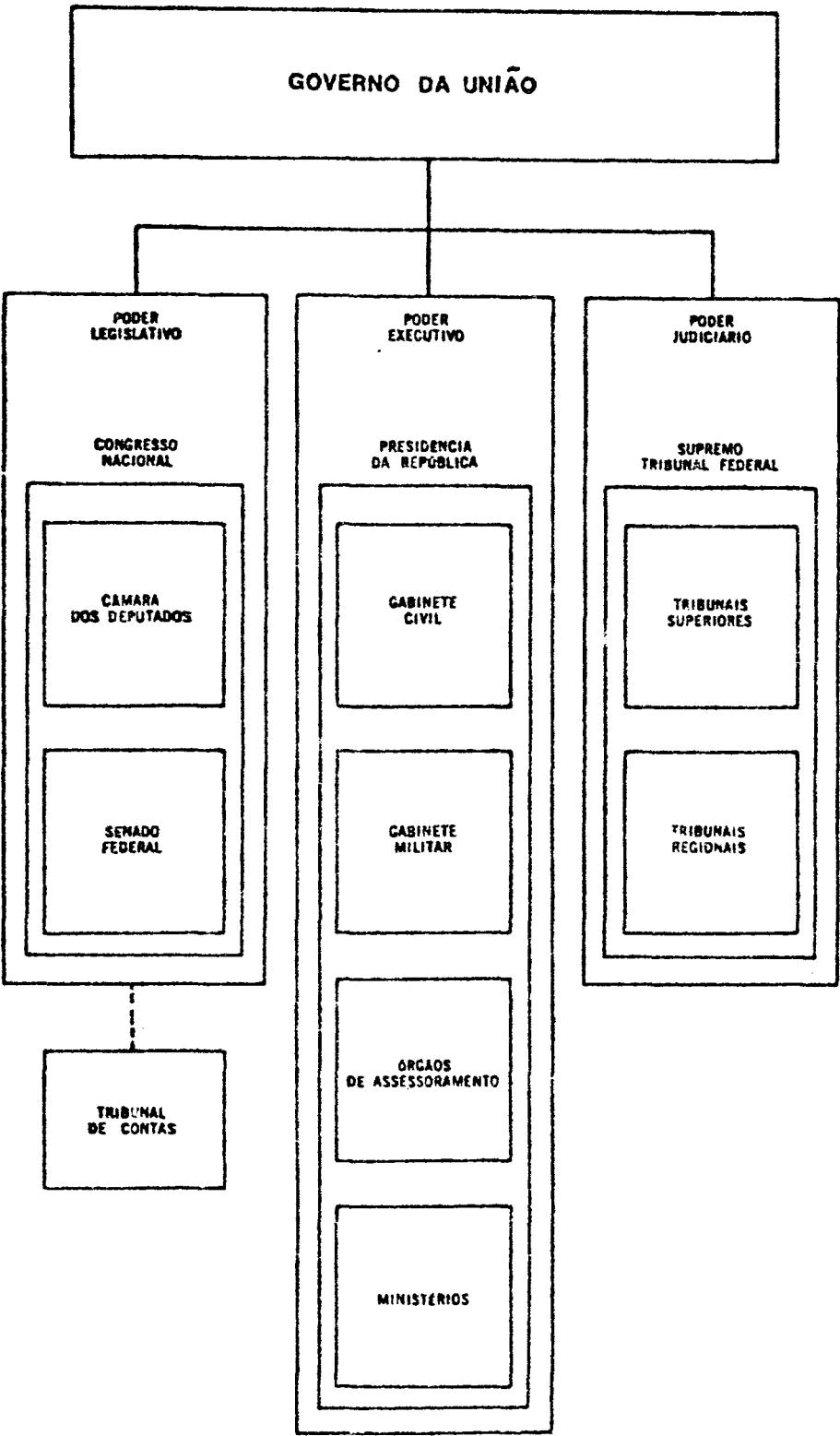


Figura 2. ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DO PODER JUDICIÁRIO

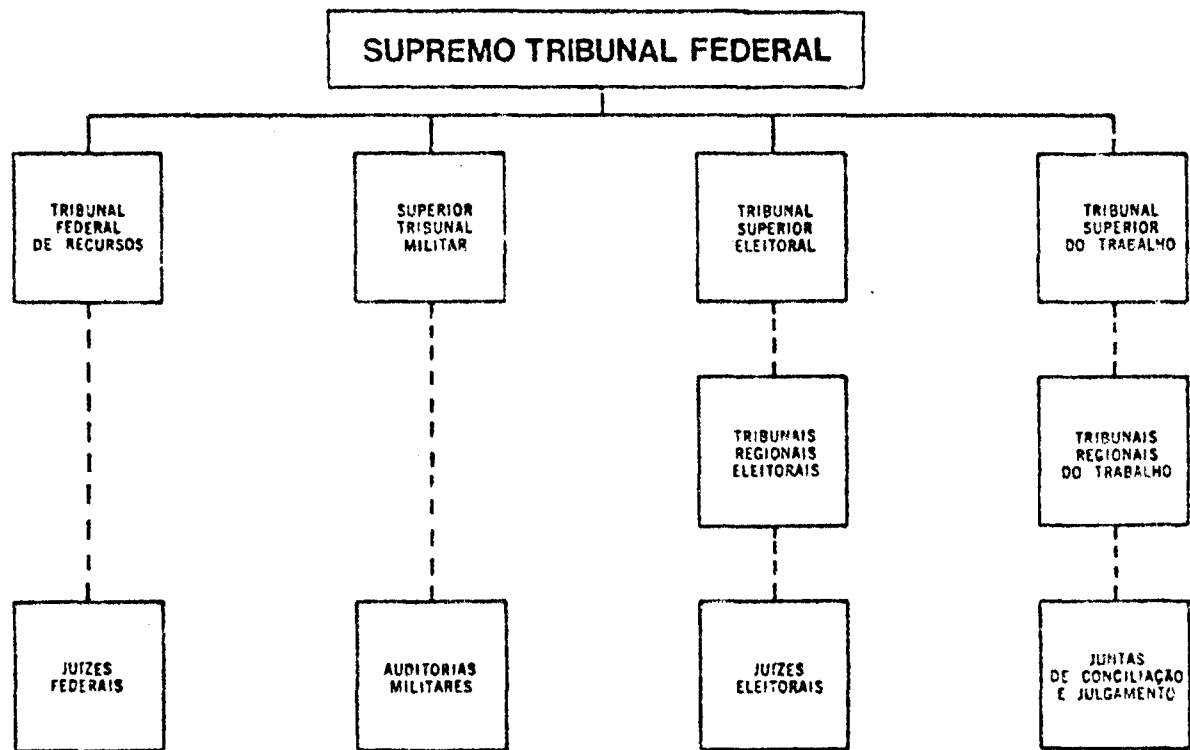


Figura 3. ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DO PODER LEGISLATIVO

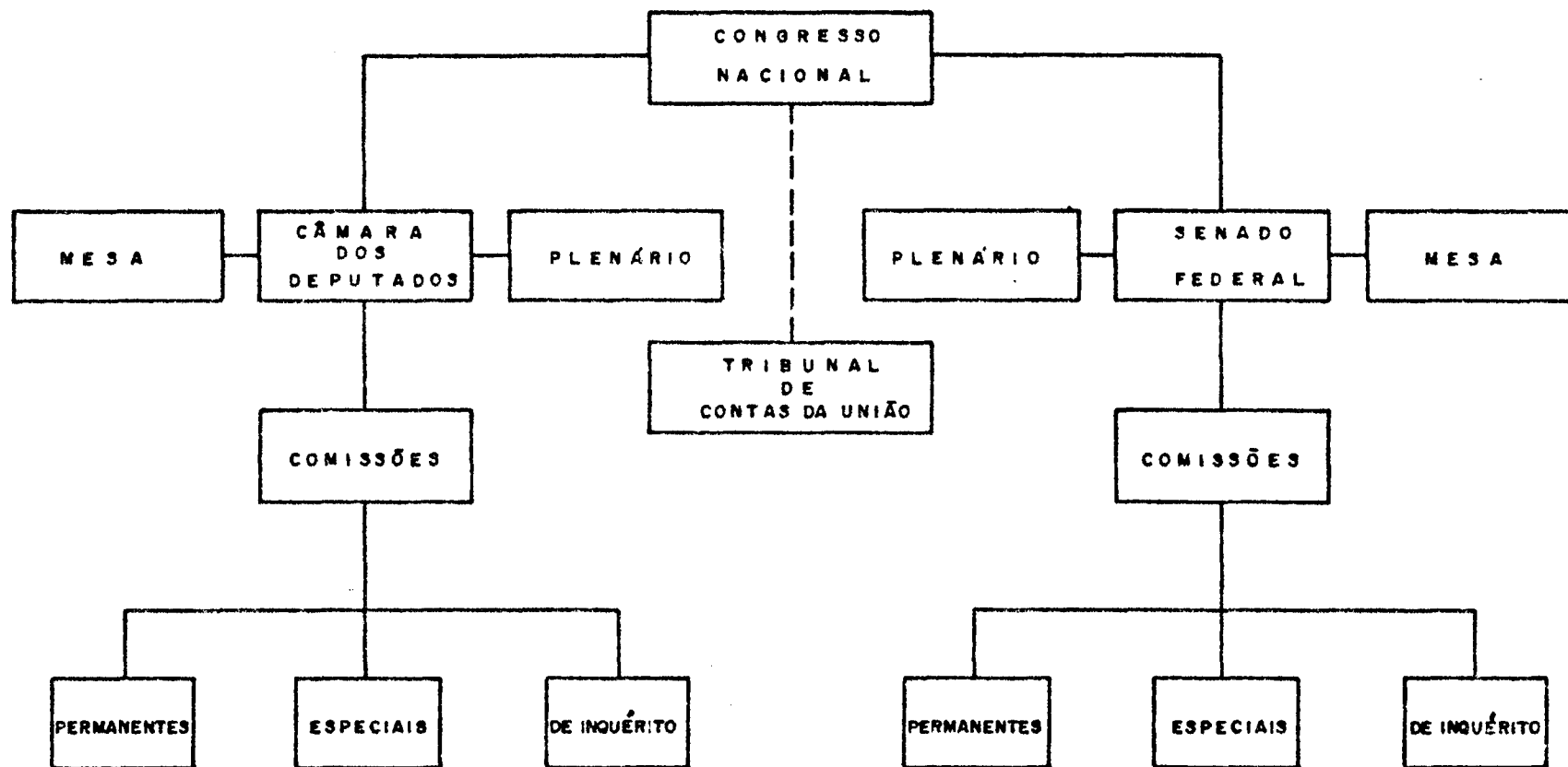


Figura 4. ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

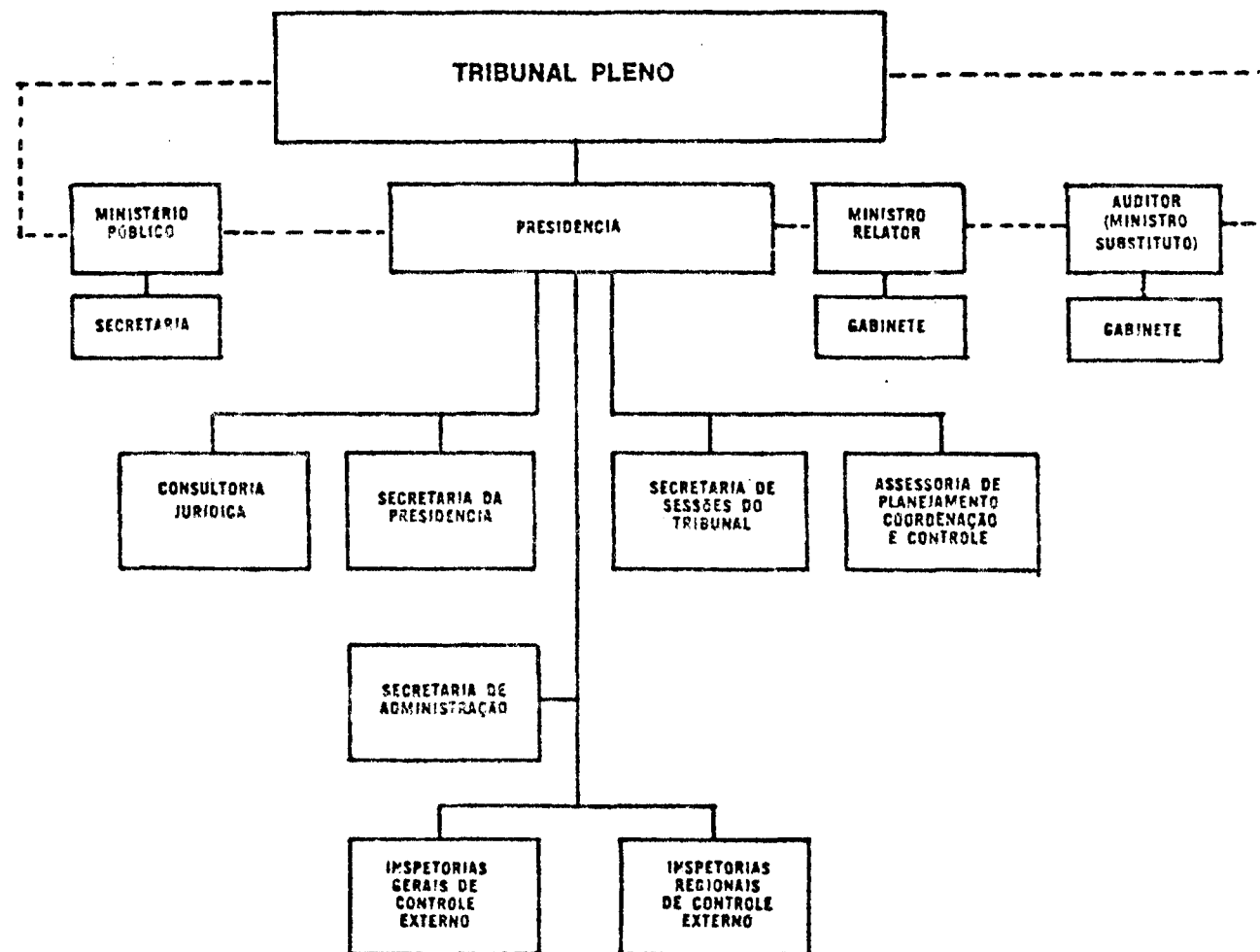
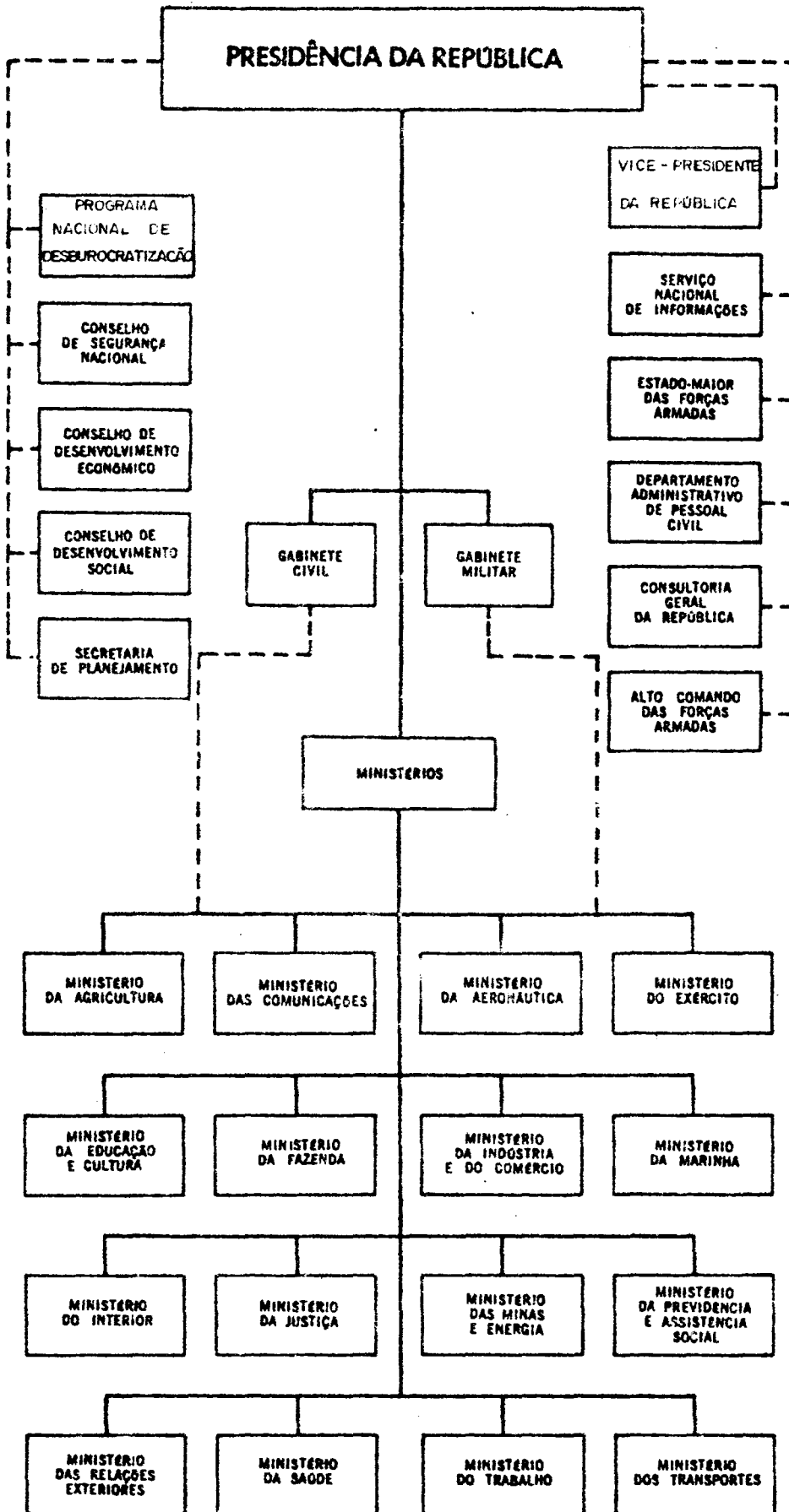


Figura 5. ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DO EXECUTIVO



As entidades da administração indireta são definidas pela legislação assim:

Autarquias são serviços autônomos criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Empresas Públicas são organizações dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo de órgãos públicos — federal, estadual ou municipal, detendo a União a maioria do capital votante, criadas por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.

Sociedade de Economia Mista são organizações dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para a exploração de atividade econômica sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da administração indireta. No caso de monopólio estatal da atividade, a maioria acionária caberá à União em caráter permanente.

A lei brasileira define que as autarquias são criadas para executarem atividades típicas da administração, enquanto as empresas públicas e as sociedades de economia mista para executarem atividades de natureza econômica, atreladas ao direito privado.

Há, ainda, uma quarta categoria — fundações — sujeitas à supervisão ministerial, desde que recebam subvenções do Governo da União.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Decreto-lei 900, de 29/9/1969, Art. 39.



As atividades da administração obedecerão aos seguintes princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.<sup>102</sup>

O controle das atividades da administração federal deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo: 1) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão; 2) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; e 3) o controle da aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.<sup>103</sup>

Wharlich salienta que na evolução da organização administrativa federal brasileira constitui-se em fenômeno marcante a multiplicação dos órgãos da administração indireta — autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas — especialmente destas últimas, atribuindo ao desejo do governo de acelerar o processo de desenvolvimento, a causa de tal fenômeno.<sup>104</sup>

Saravia informa que, no Brasil, a atividade empresarial do Estado iniciou-se no período colonial com a criação do serviço postal em 1663 e da Casa da Moeda da Bahia em 1694. Posteriormente deu-se a criação do Banco do Brasil, de companhias de transportes, de companhias siderúrgicas, de bancos comerciais, de com-

<sup>102</sup>Decreto-lei 200, de 25/2/1967, Art. 6º.

<sup>103</sup>Ibidem, Art. 13.

<sup>104</sup>WHARLICH, Beatriz M.S. "Reflexões de ordem administrativa sobre as empresas estatais no Brasil", Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 13(3), jul./set. 1979, p. 23; para uma visão mais ampla da organização governamental brasileira ver, ainda, WHARLICH, Beatriz M.S. "Organização governamental e administrativa voltada para o processo do desenvolvimento nacional; o caso brasileiro", Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 13 (2): 7-36, abr./jun. 1979.

panhias de mineração, etc. No período de 1950-70 várias empresas foram criadas e outras consolidaram-se, algumas cresceram e diversificaram-se, tornando-se complexos industriais.<sup>105</sup>

### 5.3 A realidade política brasileira e o exercício do controle democrático

Embora o ordenamento legal de qualquer sociedade possa dar uma idéia do regime político vigente, nem sempre é conveniente emitir-se uma opinião definitiva a partir, exclusivamente, da análise da legislação. Muitas vezes tal procedimento pode conduzir a conclusões errôneas, por desconsiderar como as leis são operacionalizadas. "Podemos enganar-nos seriamente se estudarmos tais regimes através de constituições, leis, discursos e escritos de alguns de seus mentores, sem inquerirmos como são atualmente transladados à realidade social."<sup>106</sup>

Cardoso sugere que na América Latina teve vigência apenas ocasional o conjunto de condições políticas que costuma ser atribuído à democracia representativa, tal como: divisão e harmonia entre os poderes; partidos políticos capazes de expressar o ponto de vista de classes; mecanismos institucionais que assegurem a contraposição de interesses, regulamentem a sucessão, facilitem a negociação e prevejam fórmulas para resolver os impasses; garantias individuais básicas; e legitimidade — reconhecimento, pelas partes em jogo, do fundamento legal racional do poder de coerção do Estado.<sup>107</sup>

No mesmo sentido, Salinas indaga quais os fatores

<sup>105</sup> SARAIVA, Enrique J. "Aspectos gerais do comportamento das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 11(1), jan./mar. 1977, p. 112 e seg.

<sup>106</sup> POMPERMAYER, Malori J. Op. cit., p. 7.

<sup>107</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro*, 2a. ed. (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973), p. 5-6.

predeterminantes da implantação de regimes autoritários na América Latina, admitindo que:

"... nas últimas décadas em quase todos os países latino-americanos a democracia representativa perdeu sua vigência como forma de organização política e emergiram regimes políticos que têm em comum a presença das Forças Armadas no controle político da nação, a irrupção de formas autoritárias de dominação e os esforços de despolitização da sociedade..."<sup>108</sup>

Lafer observa que frequentemente regimes autoritários se autodenominam democracias adjetivadas tais como: democracia básica, democracia orgânica, democracia relativa, democracia possível, nunca, porém, regra geral, regimes autoritários se identificam como totalitários, propondo que, modernamente, o conceito de autoritarismo seja fixado a partir de contrastes com o conceito de democracia e com o conceito de totalitarismo, requerendo uma análise histórica e um esquema tipológico que auxilie na caracterização das dimensões destoantes.<sup>109</sup>

Para os propósitos do presente trabalho analisar-se-á o regime político brasileiro a partir das características básicas das democracias estáveis, especialmente no que se refere à independência dos poderes constitucionais, à oportunidade que o regime oferece aos vários segmentos da sociedade de se articularem, agregarem os seus interesses e conquistarem o poder político, bem como da forma e dos instrumentos usados, pelo regime implantado no Brasil pós-64, para resolver as suas principais dificuldades.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> SALINAS, Júlio A. "Autoritarismo e decadência política: um estudo de caso", Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 18, 1978, p. 57.

<sup>109</sup> LAFER, Celso. Mesa-redonda sobre Estado totalitário e Estado autoritário, Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, FGV, 20(1):85-117, jan./mar. 1977, p. 87.

<sup>110</sup> Não será examinado o regime brasileiro pós-64 frente às características dos regimes totalitários como propõe Lafer, visto que, como foi definido na seção 2 do presente capítulo, considera-se autoritário todo o

Pompermayer identifica como antecedente imediato à implantação do regime militar de abril de 1964 a existência de um movimento popular, a que chama de democracia popular<sup>111</sup> e Lafer denomina-o de "república populista",<sup>112</sup> pressionando as estruturas políticas e o Estado no sentido de uma participação maior nas decisões políticas e na distribuição da renda gerada, contraposto pelos setores dominantes, gerando intranquilidades sociais devido às dificuldades que enfrentavam os governantes da época para solucionar os conflitos e antagonismos, através de tratamentos democráticos.

"Consequência imediata do estilo populista no Brasil como fórmula de legitimação do poder, foi a crescente politização das classes populares, que a partir dos anos 50, como o aceleração do processo de desenvolvimento pela industrialização, serão levadas a reivindicar, através de lideranças de origens diversas, as reformas, já não só do Estado, mas da própria sociedade. Apesar do forte estilo burguês do populismo, já a partir desta época tornam-se cada vez mais marcantes as influências de esquerda, através de lideranças de cunho nacionalista e socializante. A politização das massas já se faz, no final do processo, através de forte polarização ideológica, onde as reformas estruturais passam a ocupar o primeiro plano, levando naquela polarização os próprios líderes do populismo. Os últimos governos já se realizaram sob a ameaça constante dos grupos de pressão. De um lado as reivindicações salariais dos trabalhadores e a proletarianização das classes médias, de outro, o enfraquecimento do poder político da burguesia como a queda da taxa de desenvolvimento e o vertiginoso aumento inflacionário. Chega-se deste modo ao limite final da inviabilidade de legitimar-se, numa sociedade burguesa e tradicional, a par-

---

regime que se distanciou das características das democracias. Também não será feita uma análise histórica da organização política brasileira, somente algumas referências à situação anterior a 1964, quando necessárias.

<sup>111</sup> POMPERMAYER, Malori J. Op. cit., p. 8-12.

<sup>112</sup> LAFER, Celso. O sistema político brasileiro (São Paulo: Editora Perspectiva, 1975), p. 62. Lafer situa a república populista no período de 1945-64.

participação política das massas, sem mudanças profundas nesta sociedade. Foi o medo de que este processo se radicalizasse a tais extremos que fez com que os setores médios e a classe dirigente apelassem para as Forças Armadas, tradicionais mantenedoras da ordem, para corrigirem no Brasil, os rumos que tomara a democracia populista."<sup>113</sup>

Na opinião de Lafer a crise anterior a março de 1964 deveu-se a:

- "(a) esgotamento do seu modelo político-econômico;
- (b) consequências deste esgotamento no que diz respeito às possibilidades de controle do Estado sobre a economia; e
- (c) tendências ao esgotamento das fórmulas institucionais e das regras do pacto de dominação que a sustentavam; culminou, conforme foi visto, no fenômeno da paralisia de decisões e trouxe, a partir de 1964, uma nova configuração ao sistema político-brasileiro."<sup>114</sup>

Cândido Mendes atribui ao "vácuo literal de poder" do governo anterior a 1964, como consequência da erosão social decorrente da anomia a que chegou o regime e do processo inflacionário, a possibilidade de um grupo reduzido a que chamou de "aliança tecnocrático-militar", assumir o controle do processo decisório e estabelecer, de cima para baixo, um novo modelo de organização política.<sup>115</sup>

O Ato Institucional número 1, editado pelo "Comando Supremo da Revolução"<sup>116</sup> teve, na observação de Figueiredo, duas funções básicas: "... dar substância jurídica e institucional ao movimento que assumiu o poder político e, (...) estabelecer as

<sup>113</sup> POMPERMAYER, Malori J. Op. cit., p. 10-1.

<sup>114</sup> LAFER, Celso. O sistema ..., op. cit., p. 71-2.

<sup>115</sup> CÂNDIDO MENDES. "Sistema político e modelos de poder no Brasil". Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, n.1, 1966, p. 13 e 15.

<sup>116</sup> Publicado no Diário Oficial da União de 09/3/1964.

novas regras de convivência político-institucional para a nação como um todo."<sup>117</sup>

No referido documento, além de serem mantidas a Constituição de 1946 e o Congresso Nacional, fica claro que a revolução não se legitimará através do Congresso Nacional, legitimando-se a si mesma. O Poder Executivo é fortalecido e aos demais poderes — Judiciário e Legislativo — são impostas algumas restrições. O Poder Judiciário fica impedido de apreciar judicialmente as punições impostas pelo novo governo, enquanto que o Poder Legislativo perde a possibilidade de criar ou aumentar a despesa pública — cabendo tão-somente ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei que criem ou aumentem as despesas governamentais — e é compelido a apreciar os projetos de iniciativa do Executivo, num prazo estabelecido de 30 dias para cada câmara, findo o qual o projeto é considerado aprovado por decurso de prazo.

Afora essas regras de convivência entre os poderes da União, o aludido Ato Institucional estabelece a competência do Executivo de utilizar o poder coercitivo do Estado para punir, sem as limitações previstas na Constituição e mediante investigação sumária, em nome da paz e da honra, todos os que tenham atentado contra a segurança nacional, o regime democrático e a probidade da administração pública iniciando-se, assim, uma fase de expurgos que atingiu líderes formais e informais e outras pessoas de alguma forma identificadas com o regime anterior.<sup>118</sup>

As punições com base no Ato Institucional número 1 atingiram civis e militares, vinculados aos órgãos da administra

<sup>117</sup> FIGUEIREDO, Marcus. Política de coação no Brasil pós-64. In: KLEIN, Lúcia & FIGUEIREDO, Marcus. Legitimidade e coação no Brasil pós-64 (Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978), p. 124.

<sup>118</sup> Ibid., p. 126. A vigência para o uso do poder coercitivo, conferido pelo Ato Institucional número 1, foi de 6 meses, período em que as garantias individuais constitucionais ou legais ficaram suspensas.

ção pública ou ao sistema político formal — ocupantes de cargos políticos das esferas federal, estadual e municipal — como também líderes de diversas associações de interesses, quando então indivíduos foram sumariamente demitidos, aposentados, dispensados, reformados ou suspensos os direitos políticos e cassados mandatos eletivos de políticos das três esferas de governo.

Durante a vigência do Ato Institucional número 1 foram punidas 2.983 pessoas — Deputados Federais e Estaduais, Senadores, Governadores, Ministros de Estado, Secretários de Estado, Prefeitos Municipais, Vereadores, servidores públicos, líderes sindicais e lideranças informais — objetivando afastar da arena política os "inimigos da revolução."<sup>119</sup>

Os episódios que antecederam a edição do Ato Institucional número 2, relacionado ao conflito entre o Executivo e o Judiciário em decorrência da concessão de habeas corpus preventivo ao então Governador do Estado de Goiás, foram o estopim de uma crise entre o Executivo e os demais Poderes que se acentuava a cada nova investida do poder revolucionário em ampliar a sua área de exercício privado de poder político.

O Ato Institucional número 2, editado em 27 de outubro de 1965, ao promover a reforma política, elimina as pretensões de políticos civis ascenderem ao poder, garantindo a continuidade do processo revolucionário e atribuindo ao Presidente da República poderes excepcionais.<sup>120</sup>

Segundo analistas da época, os principais pontos do novo ato são: estabelece a eleição indireta para o cargo de Presidente da República; extingue todos os partidos políticos; au-

<sup>119</sup>FIGUEIREDO, Marcus. Op. cit., p. 153.

<sup>120</sup>Publicado no Diário Oficial da União de 27/10/65.

menta o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal de 11 para 16; acaba com o foro especial por prerrogativas de cargos; revive o direito de punições por meio de processo sumários — cassação de mandatos, suspensão de direitos políticos e outras.<sup>121</sup>

O referido ato, além de introduzir na organização política modificações profundas, autoriza o Presidente da República a: 1) decretar o estado de sítio e a intervenção nos Estados para reprimir ou prevenir a subversão da ordem interna; 2) baixar atos complementares e decretos-lei sobre matéria de segurança nacional; e 3) decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores.

Elimina ainda a possibilidade de apreciação, por parte do Poder Judiciário, dos atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução fundamentados nos AI-1, AI-2, e demais atos complementares.

Posteriormente, em janeiro de 1966, através do Ato Institucional número 3, é estabelecida eleição indireta para o cargo de Governador estadual e a nomeação dos Prefeitos de capitais pelo Governador, mediante prévio assentimento da respectiva Assembléia Legislativa.<sup>122</sup>

Os Atos Complementares de números 4, 6, 7 e 17 estabeleceram e regulamentaram o bipartidarismo, gerando uma convivência difícil e conflituosa no seio dessas organizações partidárias, especialmente junto à oposição, por abrigar políticos com posicionamentos diversos. A introdução do instituto de fidelidade partidária favoreceu sobretudo o partido do governo, assegurando a necessária fidelidade ao poder que tem caracteriza-

<sup>121</sup> Citado em VALE, Osvaldo T. O Supremo Tribunal Federal e a instabilidade político-institucional (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976), p. 136.

<sup>122</sup> Publicado no Diário Oficial da União de 05/01/66.



do o comportamento da maioria dos parlamentares brasileiros pós-64, sob todas as circunstâncias, mesmo que isto acarrete a perda ou não-reconquista das prerrogativas da instituição a que pertençam.

A Lei de Segurança Nacional, decretada em 13 de março de 1967, responsabilizando cada cidadão pela segurança nacional, passa a constituir-se num instrumento de intimidação, na medida em que conceitua segurança nacional de forma muito elástica, reservando à justiça militar e não à civil o julgamento dos crimes contra a segurança nacional.

No período de outubro de 1965 a março de 1967 o Comando Revolucionário, através do Presidente da República, editou três Atos Institucionais, 37 Atos Complementares, a Constituição Federal de 1967 e 11 Decretos-lei, promovendo alterações significativas na estrutura do sistema político, no sistema de segurança nacional, na regulação do comportamento político individual e grupal e no sistema tributário nacional.<sup>123</sup>

Nesse período foram punidas 305 pessoas, das quais, 78% com a punição denominada de Cassação e Suspensão dos direitos políticos.<sup>124</sup>

Na observação de Candido Mendes, os conteúdos dos Atos Institucionais números 2 e 3 é a proposição de um novo modelo político:

"O modelo que emerge dos Atos Institucionais pode ser caracterizado por uma 'tecnocracia', na forma de um novo Estado autoritário, (grifo nosso) que forneceria as condições institucionais para a realização do planejamento econô-

<sup>123</sup> FIGUEIREDO, Marcus. Op. cit., p. 134.

<sup>124</sup> Ibid., p. 155.

mico do país, estabelecido em bases de um centralismo extremo. Não ressalta apenas deste modelo a dominância do Executivo, mas a ruptura dos últimos lastros dos sistemas de barganha entre o Congresso e o Presidente, que constituíam as regras clássicas do equilíbrio institucional da Federação brasileira. Desapareceram os poderes do Legislativo, de desfigurar a proposta orçamentária e pressionar sobre a alocação definitiva dos gastos previstos na lei dos meios do país."<sup>125</sup>

Pompermayer identifica também, a partir da edição dos Atos Institucionais números 2 e 3 e a promulgação dos Decretos-lei e atos complementares, um regime político com características autoritárias, na medida em que: 1) promove o esfacelamento da frente civil na área política partidária e de opinião pública, gerando desmobilização, desencanto e apatia quanto à participação popular nas atividades políticas diante de instrumentos de coerção — punições sumárias ou inquéritos policiais-militares — susceptíveis de transformar, de um momento para outro, os opositores do regime em "marginais políticos"; 2) descaracteriza as funções legislativas, permanecendo como função residual a homologação das decisões do Executivo, face à renova da ameaça de decretação do recesso parlamentar; 3) a aliança tecnocrata-militar despreocupa-se com a legitimidade e a participação social nas decisões de políticas públicas, transferindo para os técnicos a escolha de modelos econômicos de desenvolvimento; e 4) a opção pelo uso do poder conferido pelos Atos Institucionais, ao invés do poder constitucional.<sup>126</sup>

No mesmo sentido, Figueiredo salienta que a maneira como foram processadas as reformas políticas constituiu as bases autoritárias do atual regime político brasileiro.<sup>127</sup>

<sup>125</sup>CÂNDIDO MENDES. Op. cit., p. 9.

<sup>126</sup>POMPERMAYER, Malori J. Op. cit., p. 18-21.

<sup>127</sup>FIGUEIREDO, Marcus. Op. cit., p. 137.

Em 1968 o governo passa a enfrentar nova crise face às articulações políticas de um movimento de oposição denominado de "frente ampla", constituído de líderes proscritos, com a simpatia de operários, setores da classe média e estudantes; exigindo, de parte do governo, medidas na área política — cassação da frente ampla e proibição de reuniões, passeatas, comícios — repressão à classe operária, especialmente junto às lideranças sindicais, e repressão aos estudantes.

A rejeição do pedido de licença ao Poder Legislativo para processar um deputado da oposição que, ao se pronunciar na tribuna parlamentar, proferiu discurso considerado pelos militares como ofensivo às Forças Armadas, foi o suficiente para o governo optar por nova alternativa autoritária, ao instalar a censura aos meios de comunicação e ao editar o Ato Institucional número 5, em 13 de dezembro de 1968, sem limite de tempo para a sua vigência.

Com os novos instrumentos de exceção o Executivo-Revolucionário passa a legislar por decreto-lei; reabre o processo de punições sumárias; promove o recesso do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores; retira do Supremo Tribunal Federal a competência para o exame do habeas corpus nos casos referentes à segurança nacional, crime político, ordem econômica e economia popular.

No período de dezembro de 1968 a 30 de outubro de 1969, compreendendo parte do mandato do Presidente Costa e Silva e o período em que esteve à frente do Executivo a Junta Militar que o sucedeu, foram editados 13 Atos Institucionais, 40 Atos Complementares e 20 Decretos-lei referentes à regulamentação das atividades políticas, segurança nacional e economia pública, "os quais vieram solidificar os princípios autoritários de organização política da sociedade imposta nos ciclos anteriores e cujo desfecho está contido na Emenda Constitucional de 17 de outubro

de 1969." <sup>128</sup>

A suspensão do funcionamento do Congresso Nacional , posteriormente à edição do AI-5, permitiu que em cerca de 10 meses o Executivo prescindia da função legitimadora do Congresso , legislando através de decretos, reabrindo-o em outubro de 1969, chamado que foi para ratificar uma decisão do Alto Comando das Forças Armadas que culminou na escolha do General Médici para ocupar o cargo de Presidente da República, restabelecendo-se, então, o papel de legitimador reservado ao Legislativo. <sup>129</sup>

Sobre as dificuldades que o Congresso Nacional enfrentava frente ao Executivo autoritário apoiado em leis de exceção, Klein observa:

"Mais uma dificuldade se soma aos obstáculos já existentes ao seu funcionamento: a promulgação, pela Junta Militar, de Emenda Constitucional estabelecendo a anexação ao AI-5 à Constituição de 1967. A contradição básica inerente à coexistência entre as chamadas ordens constitucional e institucional se liga ao fato de que o recurso pelo Executivo aos poderes conferidos pelo AI-5 se constitui em uma não observância legal à própria Constituição; em outros termos, a Emenda Constitucional institucionaliza a desobediência à Constituição!" <sup>130</sup>

No período que vai de dezembro de 1968 a 31 de dezembro de 1973 foram punidas 1.541 pessoas, entre as quais, pelo Ato Institucional número 6, foram aposentados compulsoriamente três Ministros do Supremo Tribunal Federal. <sup>131</sup>

<sup>128</sup>Ibid., p. 143.

<sup>129</sup>KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64. A nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade, in: \_\_\_\_\_ & FIGUEIREDO, Marcus. Legitimidade e coação no Brasil pós-64. (Rio de Janeiro:Forense Universitária, 1978), p.33.

<sup>130</sup>Ibid., p. 33.

<sup>131</sup>FIGUEIREDO, Marcus. Op. cit., p. 155.

Os Atos Institucionais de números 1, 2 e 5, no que diz respeito às punições políticas, assemelham-se na medida em que suspenderam as garantias individuais, constitucionais ou legais e diferenciam-se no que se refere ao período de vigência e às razões determinantes explicitadas nos seus conteúdos. Enquanto o AI-1 teve um período de vigência, para fins de punição, de 6 meses, sustentando que as punições seriam aplicadas no interesse da paz e da honra nacional, sobre as pessoas que tinham atentado contra a segurança do país, o regime democrático e a probidade da administração pública, o AI-2 teve maior período de duração coincidindo com a vigência do ato — de outubro de 1965 a março de 1967 — editado visando preservar e consolidar a revolução, atingindo as pessoas que, de alguma forma, no entendimento das Forças Armadas, tinham objetivos incompatíveis com os objetivos da revolução; e, o AI-5, editado sem período de vigência — revogado ao final do governo do Presidente Geisel — assume um caráter repressivo-preventivo, porque atinge novas pessoas e previne quanto ao retorno, às atividades, de indivíduos já punidos pelos atos anteriores, impondo-lhes novas restrições. Entre outros motivos foi editado buscando preservar os ideais e princípios da revolução e assegurar a continuidade da obra revolucionária.<sup>132</sup>

*"Como se vê, nos três momentos a abrangência do direito de punir politicamente é sempre a mesma: onde quer que o indivíduo esteja exercendo as suas atividades políticas o poder coercitivo do Estado pós-64 tem um instrumento adequado para puni-lo".<sup>133</sup> (grifo no original).*

Posteriormente à edição do AI-5, as características do regime político brasileiro que já se distanciavam dos regimes democráticos desde os seus primeiros momentos, assumem nítida

<sup>132</sup>Ibid., p. 146-49.

<sup>133</sup>Ibid., p. 147.

das características de regime autoritário de direita, verificando-se o desequilíbrio e desarmonia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os grupos que se opunham ao regime implantado ou silenciaram diante das medidas drásticas adotadas ou seus líderes foram marginalizados via legislação de exceção, afora as medidas despolitizantes atingindo especialmente os centros urbanos quer pela extinção de eleições diretas para os principais cargos Executivos — Presidente da República, Governador dos Estados e Prefeito das capitais — ou através do controle governamental sobre os sindicatos, estudantes e demais associações de classes e sobre as pessoas, individualmente.<sup>134</sup>

"Já a essa época o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, a imprensa, os órgãos de associação de classe, se decompunham no próprio marasmo e limitações a que estavam submetidos. O sistema era avesso à incorporação de grupos e forças sociais aos canais que alimentavam as decisões. Essa cautela deixava o sistema político respirando num ambiente cada vez mais fechado, cada vez mais intoxicado."<sup>135</sup>

Mais adiante Vale, referindo-se especificamente ao Poder Judiciário, diz:

"...desde então, sobretudo com a edição dos Atos nºs 5 e 6, cessam os conflitos, e o Poder Executivo-Revolucionário passou a ter no Supremo um órgão administrativamente saudável, tecnicamente ágil, sobretudo com a reforma que se pretende implantar, mas politicamente morto."<sup>136</sup>

O esvaziamento político do Legislativo e a sua perda relativa e progressiva de importância no processo de tomada de decisões de políticas públicas e, ainda, acrescido do fato de

<sup>134</sup> Para uma análise das características do regime brasileiro pós-64, frente ao modelo proposto por Lins, ver POMPERMAYER, Malori J. Op.cit., p.22-36.

<sup>135</sup> VALE, Osvaldo T. Op. cit., p. 146.

<sup>136</sup> Ibid., p. 166.

que a escolha para os cargos Executivos — Federal, Estadual e Municipal, no caso das capitais — passou a ser indireta, de terminou, a um só tempo, a desvalorização intencional do proceso eleitoral, o enfraquecimento das organizações partidárias e, em consequência, houve uma redução real na articulação dos grupos de interesse e na pressão exercida, pela sociedade como um todo, sobre o sistema político.

O deslocamento das decisões políticas relevantes do Legislativo para o Executivo eliminou o debate político democrático na medida em que as decisões passaram a ser geradas no interior das Forças Armadas ou nos gabinetes dos tecnocratas, de acordo com o modelo de "elite de poder" tecnocrático-militar, proposto por Cândido Mendes.<sup>137</sup>

Na definição dos papéis das pessoas integrantes da área responsável pelas decisões de políticas, o governo revolucionário sempre reservou aos militares uma representação significativa ao nível do primeiro escalão, ocupando os civis, em princípio, os Ministérios da área econômica.

Em termos gerais, os tecnocratas e militares identificados com o poder ocuparam cargos, no governo pós-64, de primeiro e segundo escalão do governo federal, na condição de Ministros de Estado ou na condição de Presidentes, Diretores-Gerais ou Superintendentes de Empresas Estatais e Autarquias do Governo Federal.

Pós-64, a comunidade política, no dizer de Cardoso, ficou constituída, em primeiro e principal lugar, pela burocracia militar e, subsidiariamente pela "tecno-burocracia" e por grupos empresariais.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> CÂNDIDO MENDES. Op. cit., p. 7 e 8.

<sup>138</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975), p. 80.

A forma como o governo revolucionário buscou eliminar os conflitos sociais e superar as crises político-institucionais baseou-se na geração de poderes excepcionais, através de vários instrumentos de coação social conferidos não só por uma legislação de exceção decretada a posteriori para solução de casos específicos, mas também de outras, de caráter preventivo, que pela sua amplitude e inespecificidade poderiam, a critério do poder constituído, discriminar qualquer pessoa, grupo ou organização que eventualmente viesse a assumir um comportamento não desejado.

A Lei da Segurança Nacional, o Decreto-lei 477, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a censura aos meios de comunicação e o próprio AI-5, para citar somente alguns, todos com elevado grau de potencialidade punitiva, constituíam-se em instrumentos que se mostraram eficazes no controle coletivo, especialmente pelo efeito de demonstração e a partir do momento em que o Poder Judiciário ficou impossibilitado de apreciar os efeitos de tais atos, configurando-se a autonomia da elite dominante sobre o uso da coerção.

Figueiredo, no estudo que realiza sobre a coação no Brasil pós-64, introduz os conceitos de coerção explícita e coerção implícita e as relações entre estes.<sup>139</sup>

Conceitua como coerção explícita aquela em que o agente coator compele os indivíduos a assumirem dado comportamento, agindo diretamente sobre cada caso e como coerção implícita aquela em que os instrumentos de coação existem e podem se manifestar a cada momento sobre todo o espaço social, restringindo, portanto, o comportamento coletivo.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> FIGUEIREDO, Marcus. Op. cit., p. 112.

<sup>140</sup> Ibid., p. 113-14.



O uso da coerção explícita pode determinar, através do efeito de demonstração, uma acomodação coletiva, na medida em que a rebeldia individual ou grupal aos padrões de comportamento desejado pelo agente coator pode gerar altos riscos à manutenção ou melhoria do status quo econômico, político e social, podendo inclusive, em casos extremos, comprometer a liberdade e a vida.

No caso brasileiro, a presença do AI-5, vigindo até o final de 1978, suspendeu as garantias individuais, constitucionais e legais e a possibilidade de combiná-lo com outros instrumentos legais imprecisos, amplos e alguns até ambíguos, constituía-se, a um só tempo, numa advertência e numa ameaça à sociedade, sugerindo cautela quando alguma questão envolvesse os interesses do regime vigorante ou dissesse respeito às pessoas e instituições detentoras do poder.

Diante das características do regime político brasileiro pós-64, parece claro que faltaram as condições necessárias ao exercício efetivo do controle democrático do governo, não só no que se refere às decisões de políticas públicas como também à implementação destas.

Com referência ao controle financeiro dos gastos públicos, indaga-se: até que ponto o autoritarismo do regime, os instrumentos de coação com elevado potencial punitivo e o elevado grau de autonomia da elite dirigente para acioná-los inibiu o sistema de controle na apreciação das contas dos administradores públicos situados nos diferentes escalões da estrutura governamental?

### III - A AÇÃO ADMINISTRATIVA

As organizações poderiam ser definidas como unidades sociais, intencionalmente concebidas com o fim de atingirem objetivos específicos.<sup>1</sup>

As organizações não existem para si: são meios, são ficções legais. Os objetivos das organizações são definidos pelos grandes acionistas, pela alta direção ou pelas comissões de retoras. São as pessoas que decidem, planejam, executam. Somente as decisões das pessoas afetam os resultados, equivalendo a dizer que os objetivos das organizações são os objetivos dos homens.<sup>2</sup>

Para alguns, as organizações são arranjos de tarefas e uma estrutura de autoridade; para outros, uma estrutura para a tomada de decisões ou uma rede de comunicações, através de uma série de relações entre indivíduos ou grupos, de modo que a eficiência e a eficácia organizacional ficam, de certa forma, dependentes da maneira como as pessoas estão agrupadas e inter-relacionadas.

No geral, as organizações buscam a melhor maneira de reunir os indivíduos, na expectativa da obtenção do máximo de satisfações pessoais e um nível tolerável de conflito interpessoal. Os especialistas vinculados às diversas "escolas" de administração<sup>3</sup> divergem quanto à obtenção desses valores e quanto à melhor maneira de serem coordenados os esforços humanos a serviço dos objetivos.

<sup>1</sup>ETZIONI, Amitai. Organizações modernas (São Paulo: Pioneira, 1974), p. 9.

<sup>2</sup>DRUCKER, Peter F. Uma era de descontinuidade, 2a.ed. (Rio de Janeiro: Zahar, 1974), p. 227.

<sup>3</sup>Para uma visão sobre as diferentes "escolas" de administração, ver PRESTES MOTTA, Fernando C. Teoria geral da administração (São Paulo, 1975); WAHRLICH, Beatriz M.S. Uma teoria das organizações, 3a.ed. (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974) e BOSCHI, Renato & SALINAS, Julio A. "Perspectivas teóricas no estudo das organizações". Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, n.12, 1976, p. 111-36.

As organizações diferem no tamanho, na forma de agrupamento das pessoas, na eficiência, nos objetivos. As organizações podem ser mais autocráticas ou mais participativas, mais burocratizadas ou menos burocráticas, formais ou informais. Em geral, as organizações tendem a amoldar as pessoas às suas próprias imagens; as autoritárias tendem a desenvolver pessoas dependentes e as participativas tendem a desenvolver pessoas emocional e socialmente maduras, capazes de interação, iniciativa e liderança.<sup>4</sup> O formalismo e o informalismo não são excludentes, podem coexistir numa mesma organização.

Embora as organizações não sejam somente as pessoas — incluem os prédios, as máquinas, a tecnologia etc... — é, no entanto, através da ação das pessoas sobre os recursos materiais, adotando uma determinada tecnologia e coordenadas no sentido da produção de bens ou serviços que os objetivos são atingidos.

De outra parte, todas as organizações têm ligações efetivas ou potenciais com governo, clientes, fornecedores e concorrentes, a nível local, nacional e até internacional.<sup>5</sup>

A atuação das pessoas sobre os recursos, na consecução dos objetivos, necessita de intervenção, a qual encontra no planejamento, no controle e na coordenação os elementos capazes de direcionarem a ação administrativa.

O planejamento não deve ser tão inflexível que iniba a criatividade das pessoas; o controle não deve ser do tipo cerrado, a ponto de aumentar os conflitos indesejáveis entre as pes

---

<sup>4</sup>LIKERT, Rensis. Novos padrões de administração (São Paulo: Pioneira, 1971), p. 271.

<sup>5</sup>PERROW, Charles. Análise organizacional: um enfoque sociológico (São Paulo: Atlas, 1972), p. 78.

soas, grupos e organizações e a coordenação deve ser tal que integre o todo, harmonize e compatibilize as partes, e ainda integre as variáveis psicossocioeconômicas e políticas; intra e extra organização.

Alguns fatores têm, especialmente nos últimos anos, exigido das administrações uma vigilância constante pelas modificações impostas ao meio ambiente, tais como: a explosão do conhecimento, a revolução tecnológica, o avanço das comunicações, a internacionalização dos mercados, o ambiente empresarial dos dias atuais e os valores em mutação.<sup>6</sup>

O processo de geração de tecnologias tem no conhecimento científico, também denominado de pesquisa básica, o suporte, e na pesquisa aplicada, o esforço no sentido da operacionalização do conhecimento.

A geração e a difusão da tecnologia assumem, a cada dia, maior significação no "mundo" das organizações. Cada nova técnica ou cada nova máquina define um novo impacto, aumentando o ritmo acelerado das inovações, uma vez que determinada tecnologia pode induzir ao aparecimento de outras tecnologias complementares.

O conhecimento científico, em quase todas as áreas, tem avançado extraordinariamente. A velocidade com que o homem vem armazenando os conhecimentos úteis a respeito de si e do universo tem aumentado de maneira vertiginosa. O computador provocou uma avalanche de idéias novas acerca do homem e de seu papel num contexto amplo. A estatística era tida como ciência esgotada, com o advento da cibernética seus recursos tornaram-se praticamente ilimitados.

---

<sup>6</sup>BECKHARD, Richard. Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos (São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1972), p. 3-5.

O avanço dos meios de comunicação não só tem aproximado os mercados consumidores das fontes produtoras, como também tem contribuído para a difusão do conhecimento e das inovações tecnológicas e para as alterações nos costumes da sociedade. É através dos meios de comunicação que a cultura e a sociedade exteriorizam suas ansiedades, suas apreensões e suas conquistas.

O ambiente onde as organizações atuam está em constante mudança, constituindo-se, ao mesmo tempo, em uma ameaça e um recurso. Daí porque as organizações devem ser concebidas e orientadas não como unidades delimitadas e isoladas, mas sim em termos de fluxos e processos que se estabelecem dentro e fora delas. Devem ser flexíveis e sensíveis à ambiência externa, inovadoras e adaptáveis.

Toffler sugere que na sociedade atual, pela velocidade com a qual as coisas se alteram, a "economia da permanência" deve ser substituída pela "economia da transitoriedade"<sup>7</sup> alegando que "cada época produz o tipo de organização adequada a seu próprio ritmo."<sup>8</sup>

Drucker salienta que a decisão mais importante numa empresa moderna relativa à definição de objetivos não é o que deve ser feito e sim o que deve deixar de ser feito por não ter mais utilidade. "Contudo, a organização moderna tem de ser capaz de modificar-se(...) deve, por isso, quaisquer que sejam seus objetivos, ser capaz de livrar-se das tarefas de ontem (...) terá de ser capaz de abandonar o improdutivo e descarta-se do obsoleto."<sup>9</sup>

<sup>7</sup> TOFFLER, Alvin. O choque do futuro, 5a. ed. (Rio de Janeiro:Arte-nova, 1973), p.44.

<sup>8</sup> Ibid., p. 117.

<sup>9</sup> DRUCKER, Peter F. Op. cit., p. 220 e 221.

Modernamente a organização deve ser entendida como um sistema aberto e sensível às demandas, respondendo às pressões externas, preocupada não só com a eficiência e a eficácia, mas também com a efetividade.

A premissa de que as organizações desejam crescer e desenvolver-se física e economicamente sugere que as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade estejam sempre presentes e ajustadas ao tempo, de maneira que a mutabilidade do ambiente externo seja encarada como uma variável importante quando da formulação do planejamento, requerendo habilidades gerenciais para a identificação, na ambiência onde a empresa opera, dos valores, recursos e oportunidades, bem como capacidade de diagnosticar e identificar as modificações oportunas a serem introduzidas nos objetivos, na tecnologia, na cultura interna e capazes de tornar a empresa sensível às demandas e aos valores sociais. Já não é oportuno que se aguarde a adaptação natural das organizações, é necessário provocá-la através da mudança planejada.<sup>10</sup>

A intervenção deliberada na organização, buscando ajustá-la à ambiência sócio-político-econômica pela alteração de alguns ou muitos dos seus valores internos já superados implica, muitas vezes, no reestudo dos aspectos estáticos da organização — reexame dos elementos estruturais — e no procedimento das pessoas em termos de relações informais, tradições, cultura etc..., os quais constituem a atmosfera que envolve a estrutura.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> MOTTA, Paulo R. & CARAVANTES, Geraldo R. Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais (Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979), pp. 121-125; para uma visão mais ampla de mudança planejada ver: SCHEIN, Edgar H. Consultoria de procedimentos: seu papel no desenvolvimento organizacional (São Paulo: Edgard Blücher, 1972); LAWRENCE, Paul & LORSCH, Jay W. O desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ação (São Paulo: Edgard Blücher, 1972); BENNIS, Warren G. Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas (São Paulo: Edgard Blücher, 1972) e BECKHARD, Richard. Op. cit.

<sup>11</sup> SCHEIN, Edgar H. Op. cit., p. 10-11.

Schein admite que a mudança na organização baseada somente na alteração de elementos estruturais, tais como: extinção, fusão ou criação de departamentos; amplitude de controles; redistribuição de responsabilidade e autoridade; aumento ou diminuição de níveis hierárquicos etc... é, muitas vezes, insuficiente por ser incompleta, propondo que também seja examinada a rede de posições de papéis das pessoas que integram e definem a estrutura formal. Lembra que os indivíduos, em maior ou menor grau, imprimem suas próprias personalidades na execução do trabalho, gerando tradições que passam a definir a maneira pela qual ocorrem as interações de pessoas e grupos, sugerindo:

"É importante ter a estrutura correta das posições para um efetivo desempenho organizacional, mas ao mesmo tempo a personalidade das pessoas, suas percepções e experiências também vão deter<sup>minar</sup> o comportamento delas com relação às suas funções e o seu relacionamento com os outros mem<sup>bro</sup>s da organização."<sup>12</sup>

Lawrence e Lorsch criticam alguns teóricos das organi<sup>zações</sup> que admitem um único e melhor modo de organizar internamente as empresas, desconsiderando as condições externas, o tipo de organização quanto aos seus propósitos, o tipo de produto oferecido ao consumo etc..., enfatizando que as diversas organi<sup>zações</sup> devem ter estrutura e regulamentos adequados as suas con<sup>dições</sup> particulares.<sup>13</sup>

Drucker ao examinar a estrutura organizacional sugere que a permanência da empresa operando, a que chama de perpetua<sup>ção</sup>, vincula-se a estabilidade e o grau de adaptabilidade da em<sup>presa</sup>. Na visão de Drucker, estabilidade não é rigidez e estru<sup>ras</sup> rígidas não são estáveis, admitindo que em condições de ins<sup>ta</sup>

<sup>12</sup>Ibid., p. 11.

<sup>13</sup>LAWRENCE, Paul & LORSCH, Jay W. Op. cit., p. 31.

tabilidade a empresa terá dificuldades de exercer suas potencialidades, sendo capaz de sobreviver se puder se adaptar às novas exigências do contexto onde está inserida, pela modificação dos valores internos orientada pela ambiência externa.<sup>14</sup>

Na opinião de Motta, o processo de adaptação e inovação exige medidas que busquem vencer os vícios internos, tais como resistências, estrutura do poder e processualismo, criando para a empresa condições de não só conhecer e manipular os valores internos, de certa forma controláveis, como também aprofundar o conhecimento dos valores externos incontroláveis,<sup>15</sup> propõe Motta que:

"O enfoque tradicional [de gerência empresarial] bastante divulgado até meados da década de 1960, recomendava a avaliação ocasional e reformulação de objetivos para adaptação estrutural da empresa a novos fatores do ambiente. O enfoque moderno parte da premissa de um ambiente em constante mutação e turbulência que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos, baseado em fluxos de informações sistemáticas sobre as transações entre ambiente e organização, que determinam possíveis variações no sentido de missão social da empresa."<sup>16</sup>

O planejamento, considerado como uma tomada antecipada de decisão em termos de o que fazer, e como fazer, buscando produzir um ou mais estados futuros desejados<sup>17</sup> envolve, neces-

<sup>14</sup> DRUCKER, Peter F. Administração (São Paulo: Pioneira, 1975), v.2, p.611 a 614.

<sup>15</sup> MOTTA, Paulo R. & CARAVANTES, Geraldo R. Op. cit., p. 129.

<sup>16</sup> Ibid., p. 128. Na administração de empresas ao esforço no sentido da inovação e adaptação a uma ambiência em processo contínuo de mudança tem-se chamado de "estratégia empresarial" ou "planejamento estratégico", enquanto que na administração pública os esforços no mesmo sentido tem-se denominado de "formulação e análise de políticas públicas".

<sup>17</sup> ACKOFF, Russel. Planejamento empresarial (Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1975), p. 2-3.



sariamente, o estabelecimento do alvo a ser atingido e o conhecimento dos meios disponíveis.

O Planejamento estratégico ou planejamento empresarial estabeleceria os objetivos sociais relevantes a serem alcançados a partir dos valores da ambiência externa, adaptando os valores e recursos internos ao atendimento das demandas sociais, quer a organização tenha fins lucrativos ou não.

Motta oferece a seguinte conceituação de planejamento estratégico:

"O planejamento estratégico consiste num processo contínuo e sistemático de olhar para fora e para frente da organização traçando rumos para o futuro, e enfrentando riscos e incertezas. Exige, portanto, visão de futuro, conhecimento da ambiência externa, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade em conviver com ambigüidade e mudanças rápidas."<sup>18</sup>

A adoção do planejamento estratégico envolve, além da alteração dos procedimentos gerenciais, novas técnicas de planejamento, controle e avaliação, como também um reestudo nas normas que orientam a ação administrativa.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> MOTTA, Paulo R. "Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 13(3), jul./set. 1979. Para uma visão mais ampla de planejamento empresarial, ver ainda: ANSOFF, Igor H. Estratégia empresarial (São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977); LOPES, Carlos T.G. Planejamento e estratégia empresarial (São Paulo: Saraiva, 1976) e BENNIS, Warren G. Organização em mudança (São Paulo: Atlas, 1976).

<sup>19</sup> MOTTA, Paulo R. & CARAVANTES, Geraldo R. Op. cit., p. 128.

## 1. As Dimensões de Eficiência, Eficácia e Efetividade

As conceituações de eficiência, eficácia e efetividade são estabelecidas a partir da congruência entre os valores intra-organizacionais e a congruência entre os valores da organização e da sociedade na qual a empresa opera.

Para Motta a eficiência e a eficácia ocorrem em condições de congruência dos valores intra-organizacionais, ou seja, entre os valores dos subsistemas e do sistema organizacional global, enquanto que a efetividade seria alcançada quando existisse um alto grau de congruência entre os valores do sistema organizacional e os valores da ambiência externa.<sup>20</sup>

Os valores da organização são constituídos pelas diretrizes e pelo conjunto de normas gerais, já os valores das unidades seria o comportamento das pessoas frente as diretrizes e normas, a distribuição dos recursos, autoridade e a responsabilidade; a tecnologia adotada etc.

Em outras palavras, a "eficiência refere-se ao cumprimento das normas, regras e tradições internas aliadas à redução de custos, e a eficácia ao alcance dos objetivos organizacionais definidos."<sup>21</sup> Assim, uma organização pode ser eficiente porém ineficaz ou, então, eficaz porém ineficiente.

A nível interno, quando ocorrer um desequilíbrio entre as dimensões eficiência e eficácia ou se sacrifica a eficácia em favor da eficiência, provavelmente redimensionando os objetivos, ou se procede ao contrário. A organização será eficiente e eficaz quando houver coerência entre as duas dimensões.

---

<sup>20</sup>Ibid., p. 124.

<sup>21</sup>Ibid., p. 123, nota de rodapé nº 5.

Drucker identifica na administração moderna um acentuado conflito entre a ênfase à eficiência, proposta, em geral, pelos órgãos controladores e a ênfase à eficácia, que privilegia os resultados. A orientação para eficiência preconiza que os resultados serão automaticamente conseguidos se a execução atender aos procedimentos preconizados; já a orientação para eficácia sustenta que 80 por cento dos resultados são atingidos pelos primeiros 20 por cento dos esforços e que os 80 por cento restantes dos esforços só produzem 20 por cento dos resultados. Admite Drucker que ambas as dimensões são necessárias, salientando que:

"A orientação para a eficiência tenciona tornar a mediocridade capaz de produzir resultados previsíveis repetidamente (...) A orientação para eficácia tenciona liberar a energia criadora (...) minha própria tendência é toda no sentido da eficácia (...) Se deixarmos a eficiência predominar, como o governo tende a fazer, os processos ganham mais importância do que os resultados."<sup>22</sup>

As organizações privadas, ao se orientarem pelo lucro, tendem a ajustar as dimensões eficiência e eficácia, equilibrando-as, como forma de permanecerem operando, provavelmente, não teriam condições de absorver, por muito tempo, os prejuízos financeiros que podem advir pelo desequilíbrio de tais dimensões.<sup>23</sup>

Nas organizações públicas, em geral, a ênfase emprestada à eficiência, em prejuízo da eficácia, não é sentida em termos financeiros, porque tais organizações não se orientam pelos resultados. Muitas vezes a dimensão eficiência é obtida com custos sociais elevados.

<sup>22</sup> DRUCKER, Peter F. Uma era..., op. cit., p. 226.

<sup>23</sup> Riggs conceitua eficácia como a obtenção de objetivos, enquanto que a eficiência diz respeito ao custo relativo dos bens produzidos; RIGGS, Fred W. Administração nos países em desenvolvimento (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968), p. 281.

Enquanto a iniciativa privada orienta e promove a avaliação do desempenho através de resultados, em termos de unidades produzidas e comercializadas, as organizações públicas são avaliadas pelas atividades processuais de apoio logístico — cumprimento de normas, procedimentos financeiros, padronização de rotinas etc... Na primeira orientação, os resultados são considerados fundamentais; na segunda, os esforços; na primeira a característica principal da boa administração é a vitalidade, na segunda é a ordem.<sup>24</sup>

Somente pelo equilíbrio entre as dimensões eficiência e eficácia não se assegura, na empresa privada, que a organização esteja a oferecer uma contribuição relevante à sociedade em termos de produto gerado. A efetividade seria a terceira dimensão de uma organização moderna, na medida em que significa a desejabilidade social do bem ou serviço produzido.

A diferença de eficácia e efetividade baseia-se no fato de que uma empresa pode estar obtendo eficazmente objetivos sociais não desejáveis.<sup>25</sup>

Não basta que a empresa atinja os seus objetivos sob condições de eficiência; é necessário que o bem ou serviço produzido esteja sendo requerido pela ambiência externa.

Na área da iniciativa privada, a busca da dimensão efetividade é vital, na medida em que a sobrevivência da empresa depende do nível de aceitabilidade do produto pelo consumidor.

A organização pública, no geral, não tem a mesma

<sup>24</sup> DRUCKER, Peter F. Uma era..., op. cit., p. 226.

<sup>25</sup> MOTTA, Paulo R. & CARAVANTES, Geraldo R. Op. cit., p. 123, nota de rodapé n. 5.

preocupação com a sobrevivência porque o Estado assegura-lhe os recursos necessários à sua manutenção. No entanto, a partir do conceito de Estado moderno, o governo, que passou de espectador à participante ativo do desenvolvimento econômico e social, ampliando as suas funções em número, variedade e complexidade — ora intervindo, orientando, disciplinando, coordenando e estimulando a iniciativa privada, ora atuando como industrial, comerciante, banqueiro e concorrente — deve exigir de seus executivos uma ação mais dinâmica e a busca, no meio ambiente, dos valores e demais elementos para a redefinição de objetivos de maneira a ajustar o serviço público às demandas da sociedade.

Sendo a administração pública o instrumento usado pelo Estado para atender às suas crescentes responsabilidades, admite-se que a partir do conceito de Estado moderno a administração pública também seja encarada sob esta perspectiva, flexibilizando-se e permitindo, dessa forma, que se processem as inovações e adaptações pela substituição de valores superados ou, quem sabe, ajustando as normas que presidem a ação administrativa à realidade ou mesmo alterando o enfoque de controle concentrando provavelmente, os esforços e recursos para as realizações. É necessário que a administração pública tenha condições de realizar os propósitos do Estado, do contrário, este assumirá a posição de Estado moderno somente nos seus propósitos.

## 2. O Formalismo na Administração Pública: o desencontro entre o plano legal e o plano real

É provável que o formalismo seja, na administração pública, um subproduto do modelo burocrático de organização administrativa e do princípio da legalidade, os quais propõem que a ação administrativa seja orientada sob a estrita observância de normas positivas.

Embora não se pretenda examinar as organizações buro

cráticas, nem tampouco o princípio da legalidade, parece conveniente, no entanto, que se examine o formalismo a partir das características das organizações burocráticas e do enfoque jurídico da administração.

Thompson identifica, nas organizações, características burocráticas a partir do momento em que se afastam de padrões tradicionais, racionalizando suas atividades, dividindo o trabalho à base do conhecimento e capacidade e estabelecendo uma hierarquia de autoridade, formulando, talvez, a mais compacta das conceituações de organização burocrática, como sendo as que possuem uma hierarquia de autoridade e uma divisão do trabalho altamente elaboradas.<sup>26</sup>

Em princípio, as burocracias são associadas às organizações complexas, não havendo, de grande parte dos estudiosos da administração, conotações de aprovação ou de reprovação. A essas abordagens as burocracias são consideradas como uma forma de organização social como características identificáveis "... a burocracia em si mesma não é boa nem má. É um método de administração que pode ser aplicado em diversas esferas de atividade humana."<sup>27</sup>

Em geral, a burocracia é identificada a partir das características estruturais básicas das organizações, tendo o modelo weberiano servido para os diversos estudiosos como referência.

Wahrlich identifica no modelo weberiano as seguintes características de burocracia:

<sup>26</sup> THOMPSON, Victor A. Moderna organização (Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967), p. 11.

<sup>27</sup> MISES, Ludwig von. Administração burocrática, in: WALDO, Dwight. Problemas e aspectos da administração pública (São Paulo: Pioneira, 1966), p. 67.

"...hierarquização e racionalidade da autoridade, o que pressupõe a divisão do trabalho; autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; fixação da remuneração dos cargos, de acordo com a respectiva hierarquia; competência técnica dos funcionários, nomeados e não eleitos para o cargo, que devem exercer em princípio como sua única ocupação e no qual são estáveis e têm perspectiva de carreira; separação entre propriedade do funcionário e propriedade da administração, ou seja, entre o estatal e o privado; ênfase em regras e em comunicações escritas; disciplina racional; tudo, enfim, acentuando a impessoalidade, a imparcialidade e a neutralidade do funcionário."<sup>28</sup>

Gouldner e Udy sugerem que a burocracia pode ser concebida como uma série de dimensões dispostas cada uma ao longo de um contínuo e não como dimensões presentes ou ausentes, necessariamente.<sup>29</sup> Hall testou, em casos concretos, seis dimensões: divisão do trabalho; hierarquia definida de autoridade; sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes de cargos; sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo; impessoalidade das relações interpessoais e promoção e seleção segundo a competência técnica, tendo chegado às seguintes conclusões: 1) as dimensões burocráticas são atributos significativos das estruturas organizacionais; 2) quando medidas quantitativamente, as dimensões existem na forma de contínuos ao invés de dicotomias; e 3) a magnitude das dimensões variou independentemente nas organizações estudadas.<sup>30</sup> Os resultados apoiam a proposição de que o modelo burocrático é melhor abordado quando visto por uma perspectiva dimensional, sendo que, para certas

<sup>28</sup> WAHRLICH, Beatriz M.S. "Evolução das ciências administrativas na América Latina." *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 13 (1), jan/mar.1979, p.45. Na opinião de Wahrlich, Weber descreveu uma utopia burocrática (grifo no original) como ponto de partida para o estudo da burocracia.

<sup>29</sup> Citado em HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica, in: CAMPOS, Edmundo (org.), 3a. ed. *Sociologia da burocracia* (Rio de Janeiro, Zahar, 1976), p. 32.

<sup>30</sup> Ibid., p. 46.

organizações, algumas dimensões estariam presentes em alto grau, enquanto que nas organizações não-burocratizadas admite-se um baixo grau de freqüência em todas as dimensões.<sup>31</sup>

No caso da administração pública, especialmente a brasileira, algumas das características burocráticas previstas no modelo weberiano estão presentes em alto grau como, por exemplo, as que dizem respeito às regras e normas de gestão e procedimento administrativo.

No mesmo sentido o princípio da legalidade, inerente ao constitucionalismo dos regimes democráticos, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em decorrência da lei, característica dos Estados de direito, pode definir um ordenamento legal prescritivo em relação à administração pública, de difícil operacionalização, e uma característica diferencial entre as organizações privadas e públicas.

O princípio da legalidade define que toda a ação administrativa deve sujeitar-se aos mandamentos da lei, não podendo o administrador público desviar-se das normas sob pena de praticar ato inválido e expor-se às responsabilidades disciplinares. Ainda, sob o aspecto legal, as organizações privadas e públicas apresentam uma diferenciação pronunciada. "Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza."<sup>32</sup>

Wahrlich comenta que os países latino-americanos herdaram dos países colonizadores, no caso europeus, as concepções legalistas de administração pública e que há evidências, nos es

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 32-3.

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely L. Op. cit., p. 68.



tatutos que disciplinam a administração pública das nações latinas, de uma marcante influência dos autores europeus de direito administrativo, especialmente franceses e italianos.<sup>33</sup>

No Brasil há, seguramente, uma acentuada influência do legalismo no comportamento dos administradores públicos e na forma como os seus atos são apreciados.

O enfoque jurídico esposado especialmente pelos servidores públicos e demais pessoas vinculados aos diversos ramos do direito pretende subordinar a administração ao direito administrativo, muitas vezes propondo que a eficácia de uma organização pública será atingida quando a lei for satisfeita. "A eficácia(grifo nosso) de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei."<sup>34</sup>

O princípio da legalidade levado ao extremo tende a transformar os meios em fins, preocupando-se com as formalidades do ato administrativo e não com a sua finalidade podendo, ao limitar a ação do administrador público, relegar a um plano secundário o atendimento das demandas da sociedade, principalmente quando as prescrições legais estiverem desajustadas da realidade e os objetivos da organização visarem alcançar metas de desenvolvimento econômico e social, atividades estas diferentes das tradicionais e rotineiras de alguns órgãos do serviço público.

Retomando o tema do formalismo, admite-se que a forma burocrática de organização da administração pública e o princípio da legalidade, ao enfatizarem uma administração orien

<sup>33</sup> WAHRLICH, Beatriz M.S. Evolução das ... Op. cit., p. 33 e 36.

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely L. Op. cit., p. 68. Entendida a eficácia organizacional como a obtenção de objetivos, pressupõe que, uma vez atendida a lei, a organização estará atingindo os objetivos do Estado, o que conceptualmente não está correto.

tada por normas legais prescritivas podem inviabilizar os objetivos sócio-econômicos do Estado, principalmente quando ocorrer um desencontro entre o plano real e o plano legal.

Riggs, para quem o formalismo é um problema administrativo dos países em desenvolvimento, assim o conceitua:

"O formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade. Quanto maior a discrepância entre o formal e o efetivo, mais formalístico o sistema."<sup>35</sup>

Riggs, a partir do que chamou de "ecologia da administração", realizou uma análise estrutural-funcional classificando as sociedades, usando uma linguagem própria, em três modelos distintos: concentrado, prismático e difratado, correspondendo, respectivamente, às sociedades primitivas atrasadas, às sociedades em desenvolvimento ou em transição e às sociedades desenvolvidas.

Admite Riggs que, nas sociedades primitivas, há um mínimo de diferenciação de estruturas e funções; no extremo oposto, as sociedades desenvolvidas realizam as funções sociais altamente diferenciadas, através de estruturas diferentes. Interpostas aos extremos, localizam-se as sociedades em transição, conjugando valores tradicionais das sociedades atrasadas com elementos modernos das sociedades industrializadas.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> RIGGS, Fred W. A ecologia da administração pública (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964), p. 123. Guerreiro Ramos, baseado em Riggs, oferece uma conceituação de formalismo mais compacta, "É a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescritiva que se supõe regulá-la"; GUERREIRO RAMOS, Alberto. Administração e estratégia do desenvolvimento (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966), p. 333.

<sup>36</sup> RIGGS, Fred W. A administração nos ..., op. cit., p. 21-34.

Lordello de Mello atribui a obsessão com formas hiper-corretas de comportamento administrativo a uma manifestação do formalismo — discrepância entre a norma e a prática — sugerindo que normas inspiradas em modelos de sociedades desenvolvidas para serem implementadas numa sociedade de transição, muitas vezes não podem ser cumpridas na sua substância.<sup>37</sup>

Quando numa sociedade verifica-se o divórcio entre o real e o legal, entre a teoria e a prática, entre a lei e sua execução, frequentemente deixam de ser atingidos os resultados desejados, deturpam-se as leis, corrompe-se a administração, visto que os administradores incumbidos de executar a lei algumas vezes recorrem a "letra fria" das normas, outras vezes "fabricam" interpretações que permitem a obtenção de vantagens pessoais para si ou para seus apaniguados.<sup>38</sup>

Num contexto formalístico, na opinião de Riggs, a lei tende a converter-se num fim em si mesmo; tende a crescer a importância relativa do bacharel em direito no seio das administrações públicas; os administradores orientados para a obtenção de objetivos sócio-econômicos esbarram na burocracia e no processualismo; os burocratas legalísticos, menos preocupados com as finalidades da lei do que com as filigranas dos textos, manipulam-na em proveito próprio para obterem poder ou vantagens materiais.<sup>39</sup>

As características do modelo prismático de Riggs — sociedade em desenvolvimento — são: o formalismo, já conceituado; a heterogeneidade — presença concomitante de elementos tradicionais e modernos — e a superposição, conceituada como a influên-

---

<sup>37</sup>MELLO, Diogo Lordello de. Op. cit., p. 24.

<sup>38</sup>RIGGS, Fred W. A administração nos ..., op. cit., p. 197.

<sup>39</sup>Ibid., p. 198.

cia, no comportamento administrativo, de critérios não-administrativos, tais como: políticos, econômicos, afetivos, etc.<sup>40</sup>

Guerreiro Ramos, ao examinar o formalismo a partir de Riggs, conclui que o formalismo pode ser entendido como uma estratégia válida para a mobilidade social e a modernização: "... o formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social, imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular como se articulam com o resto do mundo."<sup>41</sup> Salienta quatro acepções estratégicas do formalismo:

"...1) o formalismo como estratégia para absorver ou dirimir conflitos sociais; 2) o formalismo como estratégia a serviço da mobilidade social vertical ascendente; 3) o formalismo como estratégia a serviço da construção nacional (nation building); 4) o formalismo como estratégia de articulação da sociedade periférica com o mundo exterior."<sup>42</sup>

A discrepância entre o prescritivo e o descritivo identificada pelo desencontro entre o plano legal e o plano real, não ocorre apenas pelo transplante de valores das sociedades desenvolvidas para as sociedades em desenvolvimento. Nos países em transição, especialmente naqueles cujo desenvolvimento econômico está associado, de maneira relevante, à ação do governo, verifica-se a existência de normas de procedimento administrativo superadas pelo tempo, não reexaminadas, gerando problemas semelhantes aos salientados por Riggs. Tais normas, embora muitas vezes possam, ainda, estar disciplinando com eficácia certas atividades definidas como tradicionais — promoção da justiça, segurança interna e externa etc. — passíveis de serem exercidas pe

<sup>40</sup> RIGGS, Fred W. A ecologia da ..., op. cit., p. 122-24.

<sup>41</sup> GUERREIRO RAMOS, Alberto. Op. cit., p. 421.

<sup>42</sup> Ibid., p. 421.

la adoção de rotinas estáveis, são, no entanto, inadequados a determinadas áreas de atividades, como aquelas que buscam alcançar metas de desenvolvimento econômico.

Na administração para o desenvolvimento, muitas vezes o dirigente é obrigado a proceder em desacordo com certas normas desajustadas da realidade como única forma de ação administrativa adequada à solução de um problema concreto, sob pena de ao retardar a decisão na busca do tratamento legal prescrito, tornar o ato inoportuno e ineficaz.

Mesmo nas sociedades prismáticas, muitas vezes, o descumprimento das regras de administração financeira e orçamentária, por exemplo, pode ocorrer porque certas normas legais são inadequadas por serem desatualizadas, sendo esta, talvez, uma outra dimensão do formalismo proposto por Riggs.

Merton sugere que a pressão da estrutura burocrática sobre o funcionário torna-o metódico, prudente e disciplinado, correlacionando o formalismo com a burocracia e com o deslocamento dos objetivos organizacionais. "A submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma. Trata-se do processo do deslocamento dos objetivos pelos quais um valor instrumental se converte em valor final."<sup>43</sup>

Ao excessivo apego às normas, a ponto de alterar os fins das organizações, demonstrado por muitos burocratas governamentais, Merton denomina de formalismo, atribuindo tal disfuncionalidade ao que chama de burocrata "virtuoso", o qual não esquece jamais nem uma só das vantagens relativas ao seu cargo sendo, no entanto, incapaz de resolver muitos dos problemas dos clientes, se tiver que se afastar milímetros das formalidades prescritas nas rotinas.<sup>44</sup> Admitindo que tal incapacidade treina

<sup>43</sup> MERTON, Robert K. "Estrutura burocrática e personalidade". In: CAMPOS, Edmundo (org.), op. cit., p. 113.

<sup>44</sup> Ibid., p. 114.

da tem a sua origem em causas estruturais, assim se expressa esse autor:

"1) Uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e estrita observância das normas; 2) esse cumprimento estrito das normas tende a transformá-las em absolutas; já não são consideradas em relação a uma série de fins; 3) isso interfere na pronta adaptação sob condições em transformação e não claramente percebidas por aqueles que redigem as normas; 4) assim temos que os mesmos elementos favoráveis à eficiência, em geral, são a causa da ineficácia em casos particulares."<sup>45</sup>

Campos focaliza o formalismo brasileiro de forma hilariante quando escreve sobre a sociologia do "jeito", propondo que a solução de problemas através do "jeito brasileiro" é uma manifestação, é uma estratégia suscitada pelo formalismo. "O jeito não é uma instituição legal nem ilegal, é paralegal."<sup>46</sup> Prossegue, mais adiante:

"Dentro do formalismo jurídico latino, frequentemente o descumprimento da lei é uma condição de sobrevivência do indivíduo, e de preservação do corpo social(...) Mas forçoso é reconhecer que há raízes sociológicas mais profundas; e que, se amputada essa instituição 'paralegal', dado o irrealismo de nossas formulações legais, a tensão social poderia levar-nos a duas extremas posições: a da sociedade paralítica, por obediência, e a da sociedade explosiva, pelo descompasso entre a lei, o costume e o fato."<sup>47</sup>

Saravia correlaciona o formalismo e o legalismo da administração pública assim:

*"Ocurre, sin embargo, que la normatividad es receptada en algunas oportunidades por contex*

<sup>45</sup> Ibid., p. 115-16.

<sup>46</sup> CAMPOS, Roberto O. A técnica e o risco (Rio de Janeiro: APEC, 1976), p. 19.

<sup>47</sup> Ibid., p. 21.

tos sociales que la desvían de su finalidad. Sea por eso, o porque se pretende ceñir la realidad a normas inadecuadas elaboradas para otras situaciones, el hecho es que muy a menudo la norma legal es 'letra muerta'.

Caemos, entonces, en el formalismo al que Riggs define como discrepancia entre la conducta concreta y la norma ordenadora de esa conducta. El autor considera que ese comportamiento es propio de las sociedades prismáticas, aunque se registra en todas las sociedades.

Analizado desde el punto de vista sociológico, el formalismo, en el sentido antes expresado, es un hecho normal y regular en las sociedades en vías de desarrollo, impuesto por el carácter dual de su formación histórica y por el modo particular como se articulan con el resto del mundo.

Esa característica debe tener-se en cuenta al analizar la administración pública, especialmente cuando se procura su reforma. Generalmente los mecanismos de control favorecen el formalismo: no interesa que la tarea del empleado llegue a un fin exitoso, sino que debe cuidarse que aquél no haya violado las reglas para su realización. No interesa el resultado sino la sujeción a los reglamentos.

Por otra parte, el apartamiento constante de la norma es un costumbre impuesto, a veces, por la necesidad. Como las leyes suelen discordar con la realidad reglada, la administración sólo funciona si muchas normas no se cumplen. Cabe recordar que el mejor medio que tienen los empleados para expresar su protesta es trabajar 'a código' o 'a reglamento' es decir, cumplir estrictamente las normas y regulaciones que hacen a su función. Si lo hacen, la administración se paraliza.

Esta otra faceta de la variable ecológica del legalismo es, pues, decisiva. En consecuencia, puede concluirse en lo siguiente:

a) Que la norma sólo tendrá real vigencia si es sólo un criterio ordenador de una realidad que se da en la sociedad y fuera del mundo jurídico.

b) Que existe la costumbre arraigada de apartarse de la norma, por lo que más que cambiar reglas, debe procurarse modificar conductas.

c) Que el andamiaje legal es condición indis-

*pensable de la administración, pero que esta encierra elementos no legales y ajenos a la conducta jurídica."*<sup>48</sup>

O desencontro entre o plano legal e o plano real pode conduzir a resultados desapontadores em termos de atendimento das demandas da sociedade, além de gerar um espaço, melhor dizendo um vácuo, no qual o administrador público bem-intencionado ao realizar um enorme esforço buscando alcançar os dois planos, muitas vezes é penalizado por optar pela realidade.

É importante que nas sociedades em transição as pessoas que irão julgar o comportamento dos administradores, através de seus atos, tenham consciência do fenômeno do formalismo, "sabendo distinguir entre a norma e a realidade e aceitar que o fenômeno é inevitável, em certa medida."<sup>49</sup>

Ao concluir-se as questões referentes ao presente capítulo, indaga-se: na administração pública, até que ponto a ênfase à eficiência, o controle sobre os processos e não sobre os resultados, o formalismo e o legalismo têm comprometido as metas sócio-econômicas do governo?

---

<sup>48</sup> SARAVIA, Enrique J. La teoria de la administración y la reforma administrativa, in: Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas (México: Instituto Nacional de Administración Pública), p. 376-77. Citado em WAHRLICH Beatriz M.S. Evolução das..., op. cit., p. 57. Preferiu-se manter as considerações de Saravia no idioma original porque a tradução poderia prejudicar a clareza do seu pensamento.

<sup>49</sup> MELLO, Diogo Lordello de. Op. cit., p. 27.



#### IV - O CONTROLE FINANCEIRO

##### 1. Origem, Formas de Controle e Organização dos Órgãos Controladores

O controle financeiro liga-se diretamente à contabilidade e esta vincula-se intimamente à história da humanidade, tendo sido encontrados vestígios de organismos controladores na Grécia, há mais de dois mil anos. Na França, em 1256, já existia a Câmara de Contas, transformada posteriormente em Corte de Contas, que tem servido de modelo e fonte de inspiração para a criação de outros órgãos semelhantes em diversos países. Na Áustria, a Câmara de Contas foi criada em 1661. Na Inglaterra, desde os tempos dos reis normandos existe o órgão controlador, inicialmente constituído de barões feudais. Na Prússia foi organizado em 1824 para, em 1876, ser reorganizado como Tribunal de Contas do Império da Alemanha. Na Itália a Corte de Contas foi instituída em 1807. No Brasil, o Tribunal de Contas da União foi criado em 1890.<sup>1</sup>

O processo de fiscalização financeira adotado pelos órgãos de controle obedece a três modalidades clássicas: o sistema italiano, de fiscalização prévia; o sistema francês, de fiscalização a posteriori e o sistema belga, de posição intermediária entre os sistemas italiano e francês, denominado, também, de sistema concomitante.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para uma visão mais completa da origem do controle financeiro, ver GILSON, Iberê. "Do controle financeiro e orçamentário". Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, n.5, jul. 1973, p. 23 e seg; MARANHÃO, Jarbas. "Origem, importância e competência do Tribunal de Contas". Revista do Tribunal de Contas da Guanabara, Rio de Janeiro, 2(2), jun. 1973, p. 23-9; BARROS Jr., Carlos S. "Fiscalização financeira. Orçamento. Tribunais de Contas". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FVG, v.92, abr./jun. 1968, p. 443-53.

<sup>2</sup> MELO, J.L.Anhaia. "O papel dos Tribunais de Conta e o desenvolvimento nacional". Digesto Econômico, São Paulo, jun/ago. 1970, p. 89-94.

No sistema de fiscalização prévia admite-se o veto suspensivo e absoluto do ato que vai gerar a despesa, enquanto que no sistema de fiscalização concomitante o veto é limitado e a fiscalização pode ser entendida como prévia admonitória, na medida em que sua ação suspende a despesa, para reexame do ordenador.

No sistema de fiscalização a posteriori, a modalidade de controle é repressiva, visto que a ação do órgão fiscalizador é posterior à realização da despesa. Não há o registro prévio e, a rigor, não há como evitar a despesa ilegal, ou seja, quando o órgão controlador se depara com a irregularidade, é por que o fato já se consumou.

Os países têm organizado e estruturado seus órgãos de controle da execução financeira e orçamentária de maneira diferente. Em algumas nações o órgão controlador estruturou-se em torno de uma pessoa; em outras, em torno de um colegiado; no primeiro caso o nome genérico adotado é controladoria e, no segundo, costuma-se denominar de Tribunal ou Corte de Contas.

Há, em geral, uma preocupação no que se refere à vinculação administrativa do órgão controlador com os poderes constituídos. A idéia predominante é de lhe atribuir uma existência mais ou menos independente, resguardando, desta forma, seus servidores de influências estranhas.

Baleeiro, examinando a organização e a vinculação administrativa dos órgãos controladores, agrupa-os em três categorias: legislativo, jurisdicional e político-partidário:

- "1º Legislativo, caracterizado por:
- competência de um funcionário único, demissível apenas a critério do parlamento;
- contato contínuo desse funcionário com a comissão de contas do parlamento;
- eventualmente, contabilidade superintendida por esse funcionário;

- Ex: Inglaterra, Suíça, Suécia, Noruega, Estados Unidos, Chile e República do Pacífico.

2º Jurisdicional:

- órgão colegiado composto de membros sem dependência direta do parlamento nem do executivo;  
- processo judicial de apreciação das contas;  
- subordinação da contabilidade ao executivo sob fiscalização desse órgão colegiado;  
- Ex: França, Itália e Brasil.

3º Político-partidário:

- contabilidade separada;  
- controle pelo partido único, Ex: Rússia."<sup>3</sup>

Embora variando as formas de que se revestem os órgãos e suas maneiras de atuar, parece não haver dúvidas de que esses institutos perseguem um ideal comum: o controle efetivo, abrangendo todo o campo e a totalidade de sua jurisdição e competência.

No Brasil, assinala Cavalcanti, o primeiro vestígio do controle financeiro está no Conselho da Fazenda, criado em 1808 pelo Príncipe Regente, e que, sem as características de um órgão de controle, preocupava-se, no entanto, em acompanhar a execução das despesas públicas.<sup>4</sup>

Rosas salienta que a Constituição de 1824 preconizava, no seu artigo 170, um arremedo de Tribunal com o nome de "Thezouro Nacional". E que, em 1826, surgia a primeira idéia para criação de um Tribunal de Contas, com o Visconde de Barbacena. Em 1843, na palavra de Manoel Alves Branco, era novamente salientada a necessidade do Tribunal de Contas.<sup>5</sup>

<sup>3</sup>BALEEIRO, Aliomar. "O Tribunal de Contas e o controle da execução orçamentária". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FGV, v.31, jan./mar. 1953, p. 13.

<sup>4</sup>CAVALCANTI, Themístocles B. "O Tribunal de Contas - órgão constitucional - funções próprias e funções delegadas". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FGV, v. 109, jun/set. 1972, p. 2.

<sup>5</sup>ROSAS, Roberto. "Aspectos dos Tribunais de Contas". Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, 4 (24), out./dez. 1969, p. 30.

Com a república, uma nova era no controle financeiro foi estabelecida, através da criação de um autêntico Tribunal de Contas, para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade.

## 2. O Tribunal de Contas da União

### 2.1 Histórico e evolução

No Brasil o controle financeiro é exercido por um órgão estruturado em torno de um colegiado com a denominação de Tribunal de Contas. Esta solução foi a preferida, sendo que as constituições sempre contemplaram este tipo de organização. Pode-se mesmo dizer que esta modalidade já está incorporada à tradição administrativa brasileira.

O Tribunal de Contas da União foi idealizado por Rui Barbosa, criado pelo Decreto 966-A, de 17/11/1890, do Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, e ratificado pela Constituição de 1891, tendo permanecido presente nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967; sendo oportuno mencionar-se os seguintes registros:

- aprovação do primeiro regulamento, em 1892;
- reorganização e aprovação do novo regulamento, em 1896;
- reforma parcial em 1911, com nova lei de tomada de contas;
- reforma em 1922, à vista da aprovação do Código de Contabilidade da União;
- nova estruturação do Tribunal de Contas, a partir da Constituição de 1967 e dos Decretos-lei 199 e 200, de 25/02/1967, com alterações profundas tanto na administração pública como na forma de ação do

## Tribunal de Contas da União.<sup>6</sup>

Quanto à oportunidade de realização do controle, o Tribunal de Contas da União optou desde a sua criação pelo sistema de controle prévio ou a priori, tendo alterado para o controle subsequente ou a posteriori, somente a partir da Constituição de 1967.

Sobre esse aspecto sempre houve polêmica entre os estudiosos. Parece, no entanto, que a escolha do tipo de controle deva ser a apropriada ao sistema de administração pública do país. No caso brasileiro, quando do início das atividades do Tribunal, a economia baseava-se na exploração das atividades agrícolas e o Estado tinha uma atividade restrita a poucas funções, especialmente a de assegurar a defesa externa, a de garantir a ordem interna e a de distribuir a justiça. Nessas circunstâncias, o controle prévio atendia às expectativas de uma administração limitada a poucas atividades, agrupando repartições tradicionais, com serviços metodizados e rotinas estáveis.

A partir do momento em que o governo dinamizou suas atividades e o Estado passou de espectador a participante do desenvolvimento econômico, atuando ora como industrial, ora como comerciante, produtor de bens e serviços, banqueiro, coordenador, orientador e ativador do desenvolvimento, houve a necessidade de alterar, para bem desempenhar suas atividades, toda a mecânica da sua administração.

Na opinião dos Ministros do Tribunal de Contas e outras autoridades da área financeira, o controle financeiro exer

---

<sup>6</sup>Para uma idéia mais completa ver: GILSON, Iberê. O Controle da execução orçamentária no governo federal do Brasil. Monografia apresentada ao Concurso de Catedrático da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, março de 1955, p. 132 e seg. e os Decretos-lei 199 e 200.

cido sobre a administração pública brasileira até 1967 era formal, estático, despreocupado com os aspectos substantivos.<sup>7</sup>

É bem verdade que, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1967, a administração pública federal já sentia o desajustamento entre o dinamismo que lhe era cobrado e o sistema de controle financeiro vigorante. O registro prévio das despesas e a metodologia de trabalho do Tribunal de Contas eram apontados como motivadores do emperramento da administração pública.

Freire, referindo-se ao controle financeiro que vinha sendo exercido até 1967, assim se expressa:

"Conseqüentemente, impunha-se mudar também o estratificado e esclerosado sistema fiscalizador dos primeiros anos da república, (...) o controle deve ser exercido ajustado à organização e funcionamento da administração (...) o funcionamento da administração era obrigado a balizar-se segundo as regras ditadas pelo controle. Ou seja: o importante era o controle, mesmo com prejuízo de uma eficiente administração. Em suma: o controle passava a atividade-fim, e não a uma atividade-meio (...) Tudo se resumia, em razão do funcionamento da sistemática em vigor, em saber se o contrato estava bem redigido, se os prazos eram rigorosamente cumpridos, se a nota de empenho obedecera as normas regulamentares, se as normas burocráticas, de natureza material, eram atendidas. O importante era o aperfeiçoamento extrínseco do documento e não os aspectos intrínsecos dos atos examinados. O mesmo se poderia dizer quando do exame de contas. No fundo, a

---

<sup>7</sup> Uma coletânea de pronunciamentos contrários à forma de controle exercido pelo Tribunal de Contas até 1967 encontra-se em GILSON, Iberê & GOMES, Humberto. "O Tribunal de Contas da União e a reforma". Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, n. 1, 1970, p. 17-22.

preocupação exclusiva com o formal. Se eles expressavam a realidade administrativa, nunca foi objeto de preocupação dos Tribunais.(...) Todo o interesse fiscalizador se concentrava no formal."<sup>8</sup>

A necessidade da dinamização das atividades do governo, condizentes com a ação que deve ter o estado moderno — no dizer de muitos estado empresário — fez com que o governo pós-64 entendesse que uma das reformas prioritárias a se implantar no Brasil era a administrativa, que levaria à modernização da administração pública federal.<sup>9</sup>

A Constituição de 1967 e os Decretos-lei 199 e 200 introduziram modificações acentuadas na maneira de se fazer administração pública.

Enquanto o Decreto-lei 200 trata da reforma administrativa propriamente dita, o Decreto-lei 199 é específico quanto ao controle financeiro, dispondo sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, estabelecendo novo campo de competência, nova estrutura orgânica e nova metodologia de trabalho.

A reforma administrativa implantada no Brasil através do Decreto-lei 200/67, em harmonia com a Constituição vigente, tem como princípios fundamentais; 1) o planejamento, 2) a coordenação, 3) a descentralização, 4) a delegação de competência e 5) o controle.<sup>10</sup>

A delegação de competência e a descentralização são

<sup>8</sup>FREIRE, Victor A. "Modificação do sistema de controle financeiro e orçamentário da administração pública brasileira a partir de 1967". Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, n.10, abr. 1975, p. 39 e 41.

<sup>9</sup>Para uma visão ampla dos propósitos da reforma administrativa, ver DIAS, J. Nazaré Teixeira. Reforma administrativa de 1967 (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968).

<sup>10</sup>Decreto-lei 200, Art. 6º.

instrumentos preconizados pelo Decreto-lei 200, visando um maior dinamismo na execução das atividades da administração federal.

A coordenação das atividades da administração federal visa especialmente a execução dos planos e programas do governo, tanto na área federal como estadual e municipal, objetivando evitar a dispersão de esforços e recursos.

O planejamento é enfatizado, a ponto de textualmente ser enunciado que a ação do governo obedecerá a planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas, utilizando-se dos seguintes instrumentos básicos: 1) plano geral de governo; 2) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; 3) orçamento-programa anual; e 4) programação financeira de desembolso.<sup>11</sup>

O controle deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, e deve ser suprimido quando se evidenciar como puramente formal ou quando seu custo for evidentemente superior ao risco.

O Decreto-lei 200, nos seus princípios fundamentais, privilegia o planejamento, a programação e os aspectos substantivos, ao determinar, no seu artigo 14, a supressão do controle quando meramente formal. Preconiza a racionalização da administração mediante a simplificação dos processos, enfatiza a descentralização e define o orçamento-programa como o instrumento básico de trabalho no qual os aspectos substantivos, juntamente com a receita e a despesa, integram o mesmo documento, que se

---

<sup>11</sup> Decreto-lei 200, Art. 79. O artigo 15 diz textualmente; "A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República." O Artigo 18 diz: "Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa..."



constitui, após sancionado, na lei orçamentária anual, representando a expressão concisa da vontade do governo nos aspectos econômicos e financeiros. A partir de 1967, o orçamento da União passou a ser um documento econômico-financeiro de mais alta valia, não só como instrumento de trabalho da administração, mas também como elemento importante ao exercício do controle.

A reforma introduzida na administração pública federal exigia que o controle financeiro fosse também ajustado a uma nova realidade. Não seria possível a ação de uma administração que se propunha atuar de maneira descentralizada, tendo o planejamento, como instrumento básico de trabalho, submetido a um controle estático, formal, jurídico, contábil, despreocupado com a agilização e principalmente com o alcance dos objetivos econômicos e sociais do governo.<sup>12</sup>

A Constituição de 1967 bipartiu a fiscalização financeira e orçamentária da União, atribuindo ao Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, o controle externo, e ao Poder Executivo o controle interno. Ao ser instituído o controle interno, objetivando criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa; acompanhar a execução dos programas de trabalho e do orçamento; avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos,<sup>13</sup> foi institucionalizado o controle programático, perfeitamente em sintonia com matéria financeira já existente<sup>14</sup> e com matéria financeira que seria decretada posteriormente.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Em DIAS, J. Nazarê Teixeira. Op. cit., especialmente no capítulo 7, encontramos as razões pelas quais a fiscalização financeira e orçamentária foi alterada.

<sup>13</sup> Os Artigos 70 a 72 da Constituição promulgada em 24/01/1967 tratam da fiscalização financeira e orçamentária. O Artigo 71 trata do controle interno.

<sup>14</sup> Lei 4.320, de 07/3/1964.

<sup>15</sup> Decretos-lei 199 e 200, de 25/02/1967.

Como se pode depreender, o controle previsto na Constituição visa não somente os aspectos jurídicos e contábeis, mas fundamentalmente a integração desses com os aspectos programáticos.

Parece que o legislador quis buscar na administração, através dos controles interno e externo, a informação de que os programas estão sendo executados e que os recursos não estão sendo desviados para outros fins.

Almeida aponta como as principais inovações introduzidas pela Constituição de 1967 na fiscalização financeira e orçamentária; 1) a nova metodologia de trabalho do Tribunal de Contas; 2) uma nova conceituação de controle, intimamente relacionada com o planejamento e orçamento-programa; e 3) uma ação de controle mais ajustada à ação governamental baseada em programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual.<sup>16</sup>

## 2.2. Estrutura e organização

Na organização governamental brasileira, o Tribunal de Contas da União possui uma posição singular, visto que não pertence ao Executivo ou ao Judiciário, e é órgão auxiliar do Legislativo sem, no entanto, pertencer-lhe em face do que define a Constituição Federal e o Decreto-lei 199. No dizer de Castro Nunes, é um instituto sui generis, posto de permeio entre os poderes da nação sem sujeição, porém, a qualquer deles.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> ALMEIDA, Fernando B. "A fiscalização financeira e orçamentária na Constituição de 1967." Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 1<sup>o</sup> sem. 1967, p. 120-25.

<sup>17</sup> Citado em FAGUNDES, M. Seabra. "Posição institucional e competência dos Tribunais de Contas." Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, v. 12, dez. 1975, p. 4.

O Tribunal de Contas da União compõe-se do Tribunal Pleno, do Ministério Público e da Secretaria-Geral.<sup>18</sup> É órgão auxiliar do Congresso Nacional para o controle externo da administração financeira e orçamentária da União, tem sua sede na Capital da República e jurisdição em todo território nacional.

O Tribunal Pleno é um órgão colegiado, composto por nove Ministros, presidido por um dos Ministros eleito pelos seus pares para o período de um ano. Os auditores, em número de quatro, são os substitutos eventuais dos Ministros.

O Ministério Público compõe-se de um Procurador e três Adjuntos de Procurador.

Vinculada à Secretaria-Geral encontramos a estrutura propriamente dita do Tribunal de Contas.

Os Ministros são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal dentre brasileiros natos, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública. O cargo de Ministro é vitalício, inamovível e os vencimentos são irredutíveis e idênticos aos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

É vedado aos Ministros, sob pena de perda do cargo: 1) exercer qualquer outra função pública; 2) exercer atividade político-partidária; 3) exercer comissão remunerada, inclusive em órgão de controle financeiro; 4) exercer qualquer profissão liberal, emprego particular, ser sócio, gerente ou diretor de sociedades comerciais, salvo acionista de sociedades anônimas; e 5) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia,

---

<sup>18</sup>Recentemente foram criadas duas Câmaras.

empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público.

Os Ministros, em suas faltas e impedimentos, são substituídos pelos Auditores, observada a ordem de sua antigüidade no cargo. Os Auditores, em número de quatro, são nomeados pelo Presidente da República mediante concurso de provas e títulos. As qualificações para o cargo de Auditor são as mesmas exigidas para o cargo de Ministro.

O Ministério Público compõe-se de um Procurador e de três Adjuntos de Procurador, nomeados pelo Presidente da República mediante concurso, dentre bacharéis em Direito, devendo o Procurador satisfazer os requisitos para o provimento do cargo de Ministro.

Os demais cargos, tanto de Técnico de Controle Externo, como de auxiliar e servidores administrativos são preenchidos mediante concurso público, nomeados, demitidos e removidos por ato do Presidente do Tribunal de Contas.<sup>19</sup>

Entre outros requisitos, para submeter-se ao concurso à categoria de Técnico de Controle Externo é exigido do candidato, diploma de curso superior em Direito ou Economia ou Administração ou Ciências Contábeis.

O Tribunal Pleno é o órgão deliberativo do Tribunal de Contas, cabendo-lhe o julgamento da regularidade das contas das administrações dos três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - e as providências que se fizerem necessárias para que o Tribunal exerça, na plenitude, sua competência e sua jurisdição.

---

<sup>19</sup>Enquanto o provimento dos cargos de Ministro, Auditores e Procurador e Adjuntos de Procurador está previsto no Decreto-lei 199, o provimento dos demais cargos é regulamentado por atos internos do Tribunal de Contas.

Ao Ministério Público compete promover a defesa dos interesses da Administração e da Fazenda Pública e intervir nos processos de tomadas de contas e de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões.

Na Secretaria-Geral estão as funções de execução do controle externo da administração financeira e orçamentária da União, o planejamento e coordenação das atividades e a execução dos serviços auxiliares de apoio.

As atividades-fim da Secretaria-Geral são desempenhadas pelas Inspetorias-Gerais de Controle Externo - IGCE - e pelas Inspetorias-Regionais de Controle Externo - IRCE.

As Inspetorias-Gerais, em número de oito, estão sediadas em Brasília, tendo suas atribuições definidas por ato do Presidente do Tribunal de Contas.<sup>20</sup>

A nível estadual, dispõe o Tribunal de Contas da União das Inspetorias-Regionais de Controle Externo, uma em cada Estado.<sup>21</sup>

O Tribunal de Contas da União adota uma divisão de trabalho entre as unidades de controle externo, tendente a aguçar a especialização funcional. A nível de Inspetoria-Regional verifica-se a especialização por matéria a ser analisada. A nível de Inspetoria-Geral, a divisão do trabalho é por matéria e por clientela, enquanto que a nível nacional a divisão do trabalho é por região, por órgão, por clientela e por matéria.

---

<sup>20</sup>A Portaria nº 197/75, de 26/6/75 publicada no Boletim nº 26 do Tribunal de Contas da União, de 26/6/75, define a estrutura de cada Inspetoria-Geral, a competência e a incumbência dos seus titulares.

<sup>21</sup>A organização das Inspetorias-Regionais de Controle Externo foi dada pela Portaria 198/75, publicada no Boletim Interno nº 26 do TCU, de 26/6/75.

### 2.3. O papel do Tribunal de Contas da União e o exercício da sua competência

O papel do Tribunal de Contas da União decorre das disposições da Constituição, do Decreto-lei 199, de outros diplomas legais complementares e de sua condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, para o exercício do controle externo, compreendendo: 1) a apreciação das contas do Presidente da República; 2) o exercício de auditorias financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos Três Poderes da União, realizando as inspeções necessárias; 3) o julgamento da regularidade das contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores da união ou pelos quais esta responda, na administração direta e autárquica; 4) o julgamento da regularidade das contas dos administradores das Fundações instituídas ou mantidas pela União, dos administradores das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, à União ou mesmo das subsidiárias destas e dos administradores de outras entidades que, por força da lei, estejam sob a sua jurisdição; 5) a fiscalização e o controle da entrega das cotas aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, relativos aos recursos do Fundo Especial e do Fundo de Participação dos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios; 6) a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Partidário e da aplicação, por parte dos Territórios, dos recursos do Fundo de Participação; e 7) a apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

No exercício das suas atribuições de controle externo da administração financeira e orçamentária o Tribunal de Contas da União tem competência para: 1) representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos constatados; 2) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; 3) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação ao contrato, quando então deverá so

licitar as medidas cabíveis ao Congresso Nacional; 4) solicitar, a qualquer tempo, as informações relativas à administração dos créditos e outros que julgar imprescindíveis; e 5) proceder às inspeções que julgar necessárias.

A lei determina que nenhum processo, documento ou informação poderá, sob qualquer pretexto, ser sonegado ao Tribunal de Contas em suas inspeções.

O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais responda. A jurisdição do Tribunal de Contas abrange também os herdeiros, fiadores e representantes dos responsáveis.

O Tribunal de Contas tem poderes assegurados em lei para: 1) ordenar a prisão; 2) ordenar o seqüestro de bens; 3) penalizar financeiramente; 4) determinar cobrança judicial, pela via executiva; e 5) determinar o desconto integral ou parcelado de débito nos vencimentos ou proventos.

No exercício da sua competência o Tribunal de Contas da União promove a ação ordenada de órgãos, funções e cargos, atuando de acordo com as normas estabelecidas. As incumbências para as funções e para os cargos diferem em razão da natureza do cargo e da responsabilidade da função.<sup>22</sup>

O Técnico de Controle Externo, no desempenho do seu

---

<sup>22</sup>A Portaria 197/75 publicada no Boletim Interno nº 26, de 26/6/75, especifica as incumbências das funções existentes junto às Inspetorias-Gerais de Controle Externo (Inspetor-Geral, Diretores da Divisão, Assessores e Assistentes). A Portaria 198/75 publicada no Boletim Interno 26, de 26/6/75, especifica as incumbências das funções existentes junto às Inspetorias-Regionais (Inspetor-Regional, Diretores de Divisão, Assessores e Assistentes). A resolução nº 132, de 8/11/73 publicada no D.O. de 5/12/73 estabelece as incumbências dos cargos de Técnico de Controle Externo e Auxiliar de Controle Externo.

cargo, utiliza-se do Manual de Serviço, constituído de: 1) roteiro de Inspeção em Administração Municipal; 2) roteiro de Inspeção de Órgãos da Administração Direta; 3) instrução destinada ao exame dos processos de tomada de contas de ordenadores de despesa e responsáveis por almoxarifados; 4) instruções destinadas ao exame dos processos de aposentadorias, reforma e pensões; 5) rotina de inspeção nas entidades autárquicas; e 6) instruções destinadas ao exame dos processos de contas dos administradores de entidades autárquicas.<sup>23</sup>

As instruções e roteiros são minuciosos, conduzindo o técnico a um "passeio" pelas normas a que está sujeito o administrador público, permitindo que o analista relacione erros e omissões dos gestores dos recursos públicos, se for o caso.

Após examinar, sob o aspecto contábil-jurídico, os atos de natureza financeira e orçamentária, o Técnico de Controle Externo opina sobre o mérito e propõe medidas legais cabíveis, devendo fazer constar obrigatoriamente do parecer: 1) descrição da natureza do assunto de que trata o processo; 2) referência aos documentos indispensáveis ao julgamento, com indicação da folha em que se encontra cada um; 3) indicação da legislação aplicável; 4) menção de julgado precedente que possa ter aplicação na espécie em exame; e 5) conclusão.<sup>24</sup>

Posteriormente, o processo é encaminhado ao superior hierárquico, podendo este ser um Diretor de Divisão, o qual opinará somente se discordar do parecer constante do processo,<sup>25</sup> encaminhando-o ao Inspetor.

<sup>23</sup> Os vários roteiros e as instruções estão publicadas na Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 7, abr. 1974, pp. 243-461. Os roteiros e instruções foram oficializados pelas Portarias nºs 331 de 31/8/73, 363 de 28/9/73, 390 de 17/10/73, 433 de 13/11/73, 511 de 18/12/73, 547 de 28/12/73, respectivamente.

<sup>24</sup> Artigo 16 da Portaria 197/75 disciplina o parecer.

<sup>25</sup> parágrafo único do Artigo 15 da Portaria 197/75 e o item IV do Artigo 8º da Portaria 198/75 disciplinam o assunto.



De posse do processo, o Inspetor determinará ou não que um de seus Assessores ou Assistentes reestude o assunto, determinará ou não novas diligências, determinará ou não inspeção in loco, devendo, no entanto, emitir um parecer conclusivo sobre a matéria, acolhendo ou discordando parcial ou totalmente dos pareceres já existentes no processo.

Com o parecer do Inspetor, o processo tem a sua fase de instrução ultimada, sendo então remetido ao Presidente do Tribunal de Contas, o qual designará um Ministro-Relator que emitirá o seu voto, que pode ser ou não acolhido pelo Tribunal Pleno, o qual dará a decisão final.

O Procurador-Geral emitirá parecer naqueles processos de interesse da Fazenda Pública ou quando a natureza do processo, a critério do Presidente, recomendar.

O processo de verificação da regularidade das contas dos administradores públicos tem início com a análise do Técnico de Controle Externo e é concluído com o julgamento efetuado pelo Tribunal Pleno, percorrendo, portanto, toda a hierarquia do Tribunal e envolvendo praticamente todos os níveis.

Se, de um lado, a sistemática adotada confere uma relativa impessoalidade, tendo em vista a metodologia de análise padronizada e a distância entre as pessoas que analisam e as pessoas que julgam, e entre estas várias outras, pronunciando-se sobre a mesma matéria, pode, de outro lado, determinar uma morosidade excessiva.

Outro aspecto que chama a atenção é a área de decisão situar-se no mais elevado nível hierárquico — Tribunal Pleno — condicionando os demais órgãos a serem tão-somente opinativos.

### 3. O Controle Interno e Externo: a busca da mesma dimensão

A idéia arraigada no Serviço Público Federal de que a maior parte dos administradores age irregularmente, empresta, na opinião de Nazarê Teixeira Dias, uma conotação negativa ao controle, traduzindo, de modo geral, concepções predominantemente jurídicas, em decorrência de uma tradição cuja origem remonta à administração pública do Brasil império.<sup>26</sup>

No mesmo sentido, a suposição de que os administradores podem usar os recursos públicos sem a necessária probidade, apoiada na premissa falsa de que são desonestos até prova em contrário, pode resultar na produção de normas que ao tentarem cercar o problema da desonestidade, inibem a ação administrativa das pessoas honestas.

A elaboração de normas gerais baseada em casos isolados, pode, da mesma forma, acrescentar ao ordenamento legal regras que, para serem cumpridas, limitam a flexibilidade e a autonomia dos gestores.

De um lado, o fantasma da desonestidade, estimulando a produção de normas despreocupadas com a agilização e, de outro, a tradição, buscando, especialmente, a legalidade, criam condições inadequadas ao desenvolvimento de uma administração pública voltada prioritariamente para o alcance dos objetivos econômicos e sociais.

O controle pretendido pelos idealizadores da reforma administrativa de 1967 era o controle sobre os resultados, perfeitamente identificado nas palavras de Nazarê Teixeira Dias:

---

<sup>26</sup>DIAS. J. Nazarê Teixeira. Op. cit., p. 67. Salienta-se que Nazarê Teixeira Dias foi membro e Secretário Executivo da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (iniciado em 1964).

"No entanto, a finalidade última de todo o controle exercido na Administração Federal deve consistir na verificação dos resultados, medindo-se a eficiência do administrador e da organização que dirige, com o sentido de saber se prestaram, efetivamente, os serviços que a coletividade aguarda(...) E quando os resultados satisfatórios não hajam sido alcançados, impõe-se identificar as razões que a isso conduziram e procurar os meios de que poderá lançar mão para sua pronta correção."<sup>27</sup>

Ao preconizar quatro tipos de controle, a reforma administrativa pretendia recompor o conceito de controle na administração pública:

"1º - o acompanhamento e verificação da execução do plano e do orçamento-programa, ou seja, o controle programático;

2º - o acompanhamento e a verificação da regularidade das despesas efetuadas, ou seja, o controle financeiro;

3º - o acompanhamento e a verificação da observância das normas administrativas em geral, ou seja, o controle administrativo;

4º - a verificação dos resultados alcançados ou que deixaram de o ser pelo administrador, ou seja, o controle de resultados."<sup>28</sup>

O controle interno, referente à fiscalização financeira e orçamentária, organizou-se em três níveis. A nível global, junto à Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda. A nível setorial, junto às Inspetorias-Gerais de Finanças dos Ministérios e a nível das unidades administrativas, com a organiza

<sup>27</sup>Ibid., p. 69.

<sup>28</sup>Conferência pronunciada pelo Ministro do Planejamento em 11/12/1966 no Tribunal de Contas de São Paulo. Citado em Nazaré Teixeira Dias, op.cit., p. 68-9.

ção de serviços locais de finanças.<sup>29</sup>

Estabeleceram-se dois fluxos, um descendente e outro ascendente. As liberações e auditorias tomariam o sentido descendente do fluxo e as informações referentes à aplicação dos recursos tomariam o sentido ascendente.

Ao órgão central do sistema de administração financeira e orçamentária compete estabelecer as normas de funcionamento do sistema, verificando se as Inspetorias-Gerais de Finanças dos Ministérios estão cumprindo as normas gerais estabelecidas e o plano de contas aprovado:

No âmbito dos Ministérios, as Inspetorias-Gerais de Finanças têm o encargo principal de verificar se as contabilidades das unidades administrativas estão operando de acordo com as normas gerais estabelecidas, além de realizarem auditorias sobre as contas dos ordenadores de despesa.

Nazarê Teixeira Dias esquematizou os procedimentos e interações dos órgãos competentes do sistema de administração financeira do Poder Executivo, assim:

#### "Unidade Administrativa

- Executa seu programa de trabalho (entrosado com o programa setorial do Ministério e a programação geral do Governo), de acordo com o Orçamento-Programa aprovado e com as autorizações de desembolso prevista na programação financeira estabelecida.
- Realiza despesas, sacando contra a conta bancária competente.

<sup>29</sup>Recentemente, pelo Decreto 84.362 publicado no DOU de 31/12/79 a administração financeira foi alterada em alguns aspectos, sendo definido como órgão central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria, a Secretaria Central de Controle Interno da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

- Contabiliza as despesas realizadas.
- Envia à Inspetoria-Geral de Finanças do seu Ministério os balancetes e demonstrações previstos.
- É auditada pelo órgão ministerial de Auditoria.
- Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério
- Fornece à Secretaria-Geral todos os informes orçamentários e financeiros de que esta necessitar.
- Prepara, em coordenação com a Secretaria-Geral, a programação financeira setorial de desembolso.
- Controla as contas bancárias sob a jurisdição do Ministério.
- Cumpre as normas e instruções do órgão central de sistema (Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda) e orienta sua aplicação nas unidades administrativas do Ministério.
- Executa os serviços de contabilidade sintética do Ministério.
- Audita os serviços de contabilidade das unidades administrativas.
- Envia ao órgão central do sistema (Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda) os balancetes e demonstrações determinados.
- Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda (na qualidade de órgão central do sistema)
- Orienta e supervisiona a aplicação das normas gerais e do plano de contas.
- Fornece ao Ministério do Planejamento todos os informes de que necessitar para a elaboração da proposta orçamentária.
- Prepara, em coordenação com o Ministério do Planejamento, a programação financeira de desembolso.
- Controla as contas bancárias dos Ministérios.
- Executa os serviços de contabilidade geral.
- Audita os serviços das Inspetorias-Gerais de Finanças dos Ministérios."<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>DIAS, J. Nazarê Teixeira. Op. cit., p. 159-60.

Todo o ordenador de despesa tem a sua responsabilidade apontada e terá suas contas tomadas e apreciadas pelo órgão de auditoria do Ministério a que pertença, sendo que a sua responsabilidade somente será cancelada após a decisão do Tribunal de Contas da União, o qual se utiliza dos relatórios das auditorias do controle interno para julgar da regularidade ou não das contas, podendo, quando entender conveniente, determinar auditorias especiais in loco, a cargo dos órgãos técnicos do próprio Tribunal.

O Tribunal de Contas da União, em muitos casos, depende do controle interno para apreciar as contas dos ordenadores de despesa, daí porque, seguidamente, pressiona o Executivo no sentido de reforçar o controle jurídico-contábil. As pressões são de várias formas, inclusive públicas, como foi o caso de uma entrevista concedida por um Presidente do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos: "Os senhores Ministros que não prestigiarem suficientemente suas Inspetorias-Gerais de Finanças poderão, depois de deixar o Ministério, receber a desagradável notícia de que suas contas não foram aceitas e conseqüentemente serem multados."<sup>31</sup>

Mais adiante salienta: "Quem aprecia o aspecto técnico-contábil, o que é débito ou crédito, são as Inspetorias-Gerais de Finanças. Compete ao Tribunal avaliar os resultados dos programas que estão sendo ou foram cumpridos, medir se foi realmente conseguido o que o governo esperava quando despendeu os recursos incluídos em orçamento. Temos que fazer uma avaliação objetiva e vital acerca do desempenho da administração. O poder executivo - por delegação do povo - estabelece os programas, e o Tribunal os avalia quanto à execução e eficácia."<sup>32</sup>

Esta segunda parte do pronunciamento do Ministro Pre-

---

<sup>31</sup>Jornal do Brasil de 04/6/77, 1º caderno, p. 22.

<sup>32</sup>Ibidem.

sidente do Tribunal de Contas da União pode ser interpretada como mais uma forma de pressão do Tribunal sobre o Executivo, visando o aparelhamento da estrutura de controle contábil-jurídico. Ao dizer que ao Tribunal compete o acompanhamento e a avaliação dos programas, está sugerindo que o Executivo despreocupe-se com esta área, concentrando seus recursos no controle da legalidade.<sup>33</sup>

Efetivamente, o fato de o Executivo descurar do controle contábil-jurídico afetará inevitavelmente o desempenho do controle externo, porém a recomendação superior no sentido do reforço da área financeira pode determinar, a nível do Executivo, uma desproporção entre as estruturas de controle contábil-jurídico e de controle programático.

A nível de execução, se os administradores aceitarem a pressão superior no sentido da ampliação da infra-estrutura de controle financeiro — havendo algumas evidências neste sentido — provavelmente estarão promovendo o enfraquecimento da área-fim, visto que na administração pública, em geral, verifica-se deficiências de pessoal, especialmente no que se refere à qualidade.

A realidade do controle exercido sobre os administradores públicos mostra ainda uma preocupação na busca da eficiência, a custos sociais elevados.

Tanto o controle interno como o externo buscam a mesma dimensão — a legalidade.

---

<sup>33</sup> Ao não se aceitar a interpretação sugerida, ter-se-ia que admitir o desconhecimento por parte do Presidente do TCU do texto do Art. 71 da Constituição vigente e seus itens, o qual atribui ao Executivo o acompanhamento e a avaliação dos programas.

#### 4. Empresa Estatal de Direito Privado: critérios e razões determinantes de sua criação e o controle financeiro

Especialmente nos países em desenvolvimento o Estado além de executar as atividades tipicamente governamentais, tais como: distribuição da justiça, segurança interna e externa, arrecadação dos tributos, programas de saúde pública, de educação, etc..., executa também atividades de natureza econômica — financeiras, comerciais e industriais. Enquanto a execução das atividades tipicamente governamentais é entregue aos departamentos ministeriais, para as de natureza econômica os governos buscam alternativas mais adequadas, criando, em geral, empresas estatais de direito privado.

##### 4.1. Critérios e razões determinantes para a criação de empresas estatais

As razões determinantes da criação de empresas estatais são várias e diferem de país para país. No geral os países, ao criarem suas empresas, procuram atender às suas particularidades. A ONU relaciona algumas das razões da participação do Estado na esfera econômica: 1) desenvolver e diversificar a produção nacional, com vistas à substituição das importações; 2) modernizar os sistemas de produção; 3) ampliar o controle do governo sobre o setor comercial; 4) criar novos empregos; 5) acelerar o desenvolvimento regional; 6) aumentar a formação de capital nacional e o desenvolvimento econômico; 7) promover ou estimular a empresa privada, direta ou indiretamente; 8) ocupar espaços vazios deixados pela empresa privada; 9) participar, com a iniciativa privada, em certos projetos; e 10) substituir a empresa privada em certos ramos da economia.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Organização das Nações Unidas, Medidas para mejorar el rendimiento de la empresa pública em los países em desarrollo. Doc.ST/TAO/M/58, 1974, p. 1 e 8.



Outras razões poderiam ser acrescentadas, tais como: crise financeira, fraqueza do empresariado, baixo nível de poupança privada, etc...<sup>35</sup>

A criação indiscriminada de entidades estatais de direito privado gera inicialmente a dificuldade, devido ao número, do exercício de uma supervisão eficiente, podendo resultar no desvirtuamento dos objetivos e na "ossificação" prematura da empresa, além do perigo de desacreditar este sistema de organização governamental perante a opinião pública e o poder político.

Sob a ótica da viabilidade, os estudiosos da organização governamental descentralizada sugerem alguns critérios a serem observados para a transformação de departamentos ministeriais em empresas estatais, especialmente no que se refere às atividades, propondo: 1) que tenham natureza predominantemente comerciais; 2) que produzam renda, permitindo a auto-suficiência da empresa; 3) que envolvam grande número de transações comerciais com o público; 4) que exijam gestões com maior flexibilidade.<sup>36</sup>

Empresas estatais com objetivos puramente sociais tornam-se excessivamente dependentes de subvenções governamentais, ou mesmo de dotações orçamentárias. Empresas com objetivos mistos — sociais e econômicos — requerem equilíbrio, a fim de que aqueles não prejudiquem estes e não comprometam o desempenho e a imagem da empresa perante o público e a classe política. Em-

---

<sup>35</sup>Para uma visão mais completa, ver SHERWOOD, Frank (editor). Empresas públicas (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964) especialmente os trabalhos de DIMOCK, Edward. "Sociedades estatais por ação"; EMMERICH, Herbert. "Instituições autônomas e empresas estatais"; GULICK, Luther. "Autarquias como forma de empresas públicas nos Estados Unidos" e as conclusões do Seminário de Rangum.

<sup>36</sup>Mais detalhes ou outras considerações sobre o assunto, ver as conclusões do Seminário sobre Organização e Administração de Serviços Industriais do Estado, publicadas pela Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1962, p. 21 e seg.

presas estatais deficitárias exigem da autoridade supervisora a habilidade para diagnosticar o problema e adotar as medidas corretivas adequadas. Empresas que geram bens ou serviços controlados pelas forças do mercado necessitam buscar, na ambiência, os inputs, de forma a se manterem adaptadas às demandas da sociedade, oferecendo o seu produto em condição de competir em preço e qualidade. Empresas estatais que detém o monopólio de algum serviço ou produto devem ser vigiadas quanto ao preço e qualidade dos bens ou serviços oferecidos ao consumo.

As empresas estatais devem ser consideradas como um instrumento utilizado pelo Estado para alcançar objetivos específicos, no geral enunciados explicitamente ao serem criadas.

O Estado, ao optar pela criação de empresa estatal para desenvolver determinado programa, busca encontrar uma forma de organização mais condizente com a natureza das atividades, reconhecendo na administração direta a inadequabilidade, por não reunir os requisitos de flexibilidade indispensáveis a um comportamento administrativo dinâmico e ajustado às mudanças dos valores da ambiência externa.

De outro lado, o Estado, ao criar uma determinada empresa, deferindo a esta poderes para, em seu nome, atingir objetivos específicos, parece que não renuncia nem ao programa e nem ao comando sobre o programa. Aliás, sobre este aspecto, Carvalho, citando Goldberg e Seidmam, observa: "os programas realizados por empresas públicas poderão estar intimamente relacionados com outras atividades do governo, nelas influenciando ou por elas sendo influenciados. O mero fato de serem realizados através de empresas públicas não reduz a necessidade da sua integração e coordenação."<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> CARVALHO, Getúlio. "A empresa pública: uma análise administrativa". Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, n. 116, jan./fev. 1973, p. 10.

Sendo a empresa estatal um instrumento que o Estado usa para atingir objetivos econômico-sociais, não teria sentido que se lhe atribuísse responsabilidades sem que se lhe assegurasse o grau de autonomia compatível com a execução de atividades que envolvem um grande número de transações comerciais com o público.

No caso brasileiro, as empresas estatais do governo federal estão sob a supervisão dos Ministros de Estado, definindo a lei que a supervisão será exercida através da orientação, coordenação e controle, visando: 1) assegurar a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; 2) assegurar a harmonia com a política e a programação do governo; 3) assegurar eficiência administrativa; e 4) assegurar a autonomia administrativa, operacional e financeira.<sup>38</sup>

#### 4.2. O controle financeiro sobre as empresas estatais

Com relação ao controle que deva ser exercido sobre as empresas estatais, há consenso, entre os estudiosos do assunto, de que estas entidades devem ser liberadas dos controles formais comumente adotados para os órgãos da administração direta.

Carvalho, ao reconhecer a dificuldade de ser estabelecido um grau adequado de autonomia frente aos requisitos de coordenação e controle, observa que as autoridades governamentais devem conceder aos gestores das empresas estatais flexibilidade à ação administrativa e financeira, propondo:

"Além de reconhecer que a empresa pública é uma entidade distinta, capaz de acionar e ser acio-

---

<sup>38</sup>Decreto-lei 200, Artigos 19 e 26. O parágrafo único do Artigo 28 assegura às empresas estatais condições de funcionamento idênticas às do setor privado.

nada, de celebrar contratos e de adquirir propriedades em seu próprio nome, deve o governo aceitar como essencial ao seu funcionamento o poder de realizar despesas, sem as costumeiras peias burocráticas que caracterizam os órgãos da administração direta."<sup>39</sup>

Emmerich, ao lembrar que as empresas estatais devem, muitas vezes, competir com outras firmas, recomenda que lhes se ja assegurada a indispensável flexibilidade para um funcionamento eficiente e eficaz, permitindo-lhes, dessa forma, desenvolver e expandir suas operações.<sup>40</sup>

Hanson é bastante claro ao afirmar:

"Ninguém evidentemente duvidará de que os órgãos governamentais de administração direta constituam uma estrutura completamente inadequada para operações do tipo comercial e que, conseqüentemente, é preciso criar-se algo radicalmente diferente. Nenhuma empresa pública pode funcionar eficientemente se estiver sujeita às normas orçamentárias oficiais, ao controle de suas despesas diárias."<sup>41</sup>

Embora os autores preconizem que se faculte uma certa autonomia às empresas estatais, especialmente autonomia administrativa e financeira, há também consenso de que o governo deve manter, através dos Ministérios, a coordenação e a supervisão de suas atividades.

O documento que mais enfatiza a necessidade de supervisão e de controle sobre os resultados parece ser um relatório da Organização das Nações Unidas — ONU — sugerindo a abolição de controles administrativos e financeiros cerrados, deta-

<sup>39</sup>CARVALHO, Getúlio. Op. cit., p. 11.

<sup>40</sup>EMMERICH, Herbert. Manual de administração pública (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962), p. 123-24.

<sup>41</sup>HANSON, A.H. "Autarquias de serviços públicos nos países desenvolvidos", in: SHERWOOD, Frank. Op. cit., p. 35-6.

listas e processualísticos, atribuindo à autoridade supervisora muitas maneiras de influenciar o desempenho das empresas públicas, tais como: 1) assegurando o acerto das decisões sobre investimentos; 2) aperfeiçoando a qualidade do pessoal de alto nível gerencial; 3) melhorando as práticas de direção; 4) estabelecendo um controle adequado sobre o desempenho; e 5) preservando um grau adequado de autonomia.<sup>42</sup>

Com referência ao controle financeiro e à prestação de contas das empresas estatais do governo federal do Brasil, tanto a Constituição de 1967 como os Decretos-lei 199 e 200 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, deixaram dúvidas sobre a competência do Tribunal de Contas para apreciar e julgar as contas das empresas estatais. O Artigo 33 do Decreto-lei 199 era o mais claro e assim mesmo não possibilitava ao Tribunal estender sua ação sobre a totalidade das empresas.<sup>43</sup>

A indefinição legal motivou algumas análises na legislação buscando o amparo em lei para o exercício da fiscalização financeira e orçamentária sobre as empresas estatais. Pinheiro, após rever toda a legislação pertinente, referindo-se à inexistência de controle financeiro sobre as empresas do governo, assim se manifesta:

"Em lugar de atribuir àqueles órgãos o estranho e indefensável privilégio de não prestar contas, preferimos reconhecer que esse privilégio não afina com a Constituição e é incompatível com qualquer sistema de fiscalização sério, verdadeiro e honesto(...) É esta a norma salutar, moralizadora e correta que deve sempre prevalecer sem que se admita, para deformá-la, exceções

---

<sup>42</sup>Organização das Nações Unidas, op. cit., p. 6.

<sup>43</sup>Artigo 33. "O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais responda, bem como, quando houver expressa disposição legal, os administradores das entidades da administração indireta ou de outras entidades."

inconsistentes e esdrúxulas."<sup>44</sup>

Pesquisa realizada em 1974, abrangendo 5.113 das maiores sociedades anônimas, segundo informa Baer, revelou que mais de 43% do patrimônio líquido pertenciam às empresas privadas brasileiras, 39% pertenciam às empresas estatais e 18% às empresas multinacionais.<sup>45</sup>

Ainda em relação ao ano de 1974, tomando por base o patrimônio líquido das empresas, Saravia informa que 49,5% pertenciam às empresas estatais, 28,4% pertenciam às empresas privadas nacionais e 22,1% pertenciam às empresas estrangeiras.<sup>46</sup>

Pela magnitude, em termos patrimoniais, das empresas do governo, não era possível admitir-se que essas organizações permanecessem sem um controle, especialmente sobre certas operações financeiras.

O regime de indefinição perdurou até 1975, quando foi sancionada a Lei 6223, de 14/7/75, a qual atribuiu competência ao Tribunal de Contas da União para fiscalizar e julgar a regularidade das contas dos administradores das entidades estatais — empresas públicas, empresas de economia mista e fundações — cujo capital pertença exclusivamente ao governo federal ou quando acionista majoritário, ou ainda referente aos recursos do governo federal concedidos às fundações.<sup>47</sup>

<sup>44</sup>PINHEIRO, Ewaldo S. "O controle financeiro na administração indireta". Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, n.6, dez. 1973, p. 42.

<sup>45</sup>BAER, Werner et alii. "Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos". Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, 6(3), dez. 1976, p. 731.

<sup>46</sup>SARAVIA, Enrique. Aspectos gerais..., op. cit., p. 112 e seg. Saravia informa que os dados foram obtidos a partir de informações prestadas pelo Ministro Chefe da Secretaria do Planejamento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre empresas multinacionais.

<sup>47</sup>A Lei 6223, de 14/7/75 foi publicada no Diário Oficial da União de 15/7/75, p. 8666-7.

Das três alternativas propostas por Hanson, para o exame das contas das empresas: 1) órgão especial encarregado de examinar as contas das empresas estatais; 2) Tribunal de Contas; e 3) firmas particulares de auditoria comercial, o governo brasileiro optou pela segunda.

Um dado recente oferecido pelo Tribunal de Contas da União sobre as despesas realizadas no exercício de 1978 diz que, enquanto a administração direta aplicou pouco mais de 356 bilhões de cruzeiros, a administração indireta — autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista e fundações — realizou uma despesa de quase 9.481 bilhões de cruzeiros, representando, percentualmente 3,6% para a administração direta e 96,4% para a administração indireta.<sup>48</sup>

Se acrescentarmos a esses números o fato de que a fiscalização financeira sobre as entidades estatais requer critérios especiais, indaga-se; estará o Tribunal de Contas habilitado para exercer um controle financeiro eficiente e eficaz?

Resta-nos aguardar e oportunamente constatar do acerto ou não da opção adotada pelo governo brasileiro quando sancionou a Lei 6223.

---

<sup>48</sup>Parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do governo federal relativo ao exercício de 1978, publicado no Diário Oficial da União de 9 de julho de 1979, p. 9603. Foi relator o Ministro Luciano B. Alves de Souza. A despesa em 1978 da administração direta foi de Cr\$ 356.000.370.435,00 e da administração indireta foi de Cr\$ 9.480.905.523.949,00.

V- A AÇÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: análise do período 1974 a 1978

A ação punitiva do Tribunal de Contas da União é, em decorrência do papel que lhe é reservado no contexto da administração pública e do exercício da sua competência, definido pela Constituição Federal e demais dispositivos legais pertinentes.

O administrador público, no exercício de suas funções, pelos seus atos, deve representar a vontade do Estado, implementando aquelas atividades definidas como prioritárias.

Ao deferir ao administrador poderes de ação para, em seu nome, alcançar os objetivos previamente estipulados, o Estado fornece-lhe os meios e define as regras de conduta administrativa.

A aplicação dos recursos públicos em desacordo com as normas legais, ou desviada das finalidades para as quais foram os recursos autorizados caracteriza delitos que podem culminar em sanções.

O julgamento da regularidade ou não das contas dos responsáveis por bens ou valores da União é realizado pela decisão da maioria dos Ministros, reunidos em sessão do Tribunal Pleno. Quando as contas são julgadas regulares, os processos são arquivados e são canceladas as responsabilidades pessoais; porém, se julgadas irregulares, os responsáveis serão penalizados na forma da lei, sem prejuízo de outras penas que o caso possa suscitar na área da justiça comum.

Um país como o Brasil - com dimensões continentais, com níveis regionais de desenvolvimento sócio-econômico-cultural diversificados, com uma infra-estrutura governamental bastante desenvolvida e com uma economia dependente da ação governamental em



termos de investimentos diretos e indiretos — necessita dispor de um órgão controlador dos gastos públicos atuante, capaz de denunciar os malversadores dos recursos públicos e punir os responsáveis pelos abusos, especialmente quando houver imoralidade. No dizer de Emmerich:

"Uma administração financeira sadia é fundamental para o desenvolvimento do país, para a estabilidade da moeda e para que o governo possa atender ao custo de suas operações internas e externas (...). O lado da receita — isto é, o que tributa, e quanto — pode ter repercussões tão profundas na economia nacional, quanto a despesa. Praticamente toda a decisão do Governo tem implicações financeiras, e estas, por sua vez, influenciam todos os setores da economia, assim pública como privada."<sup>1</sup>

É ilícito que a sociedade espere dos gestores dos recursos públicos, no mínimo, a necessária seriedade para que impere um clima de confiança entre governo e cliente, o qual, em última análise, na condição de contribuinte, é o financiador dos gastos governamentais.

A inexistência de um trabalho que seja do conhecimento geral e permita a visualização do comportamento dos administradores públicos, especialmente no que se refere à moralidade, motivou que se empreendesse uma pesquisa em documentos oficiais de domínio público, buscando identificar: quem está sendo punido? por que está sendo punido? que tipo de punição está sendo aplicada? como se distribuem as punições pelo nível hierárquico dos administradores? como se distribuem as punições a nível de Poder, Ministério e órgãos? há alguma correlação entre a natureza do delito praticado e o nível hierárquico dos administradores? qual a repercussão das punições?

---

<sup>1</sup>EMMERICH, Herbert. Manual de ..., op. cit., p. 133.

## 1. Os Objetivos, as Hipóteses de Trabalho e o Escopo da Pesquisa

### 1.1. Os objetivos

A pesquisa objetiva analisar as punições impostas pelo Tribunal de Contas da União aos servidores públicos federais, em decorrência do controle financeiro e orçamentário exercido sobre a administração, visando:

- 1 - traçar o perfil do punido;
- 2 - estabelecer a tipologia da punição; e
- 3 - caracterizar a natureza do delito mais praticado.

O perfil do punido será delineado a partir da sua origem institucional e do seu nível hierárquico.

A origem do punido refere-se: ao Poder a que pertence - Executivo, Legislativo ou Judiciário - à instituição a que pertence; na área do Executivo, qual o Ministério; na área do Legislativo, se da Câmara dos Deputados ou Senado Federal e na área do Judiciário, qual o Tribunal e o órgão em que está lotado - se da administração direta, autárquica ou entidade pública de direito privado.

A identificação do nível hierárquico decorre da posição que o servidor ocupa na pirâmide organizacional do governo da União, classificando-se os servidores em agentes políticos e agentes administrativos, sendo que estes, para os propósitos do presente trabalho, foram subdivididos, arbitrariamente, em agentes administrativos de nível superior, de nível intermediário e subalternos.

A tipologia da punição será estabelecida em função, obviamente, das sanções aplicadas aos administradores.

A natureza do delito será caracterizada a partir das irregularidades praticadas e que culminaram em punição. Os delitos foram agrupados em quatro categorias: apropriação indébita, suprimimento não comprovado, infringência às normas e outros.

## 1.2. As hipóteses de trabalho

As hipóteses de trabalho foram estabelecidas a partir de dados empíricos a respeito da administração pública federal e do principal papel que se atribui ao Tribunal de Contas da União. Foram estabelecidas as seguintes hipóteses preliminares:

1 - maior número de punições recai sobre os servidores do Poder Executivo;

2 - os servidores da administração direta estão sendo mais punidos do que os servidores das autarquias e das organizações públicas de direito privado;

3 - o número de punições cresce no sentido da base da pirâmide organizacional;

4 - a apropriação indébita é o delito responsável pelo maior número de punições impostas pelo Tribunal de Contas da União; e

5 - as punições por apropriação indébita concentram-se nos níveis hierárquicos inferiores.

### 1.3.0 escopo da pesquisa

A pesquisa compreende o período de cinco anos - de 1974 a 1978 - limitando-se somente aos servidores públicos do Governo Federal, incluindo os da administração direta e indireta.

Não fizeram parte da população nem os servidores estaduais nem os Prefeitos Municipais responsáveis pela aplicação dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Foram eliminados, também, os responsáveis pela aplicação dos recursos do Fundo Partidário, bem como as pessoas responsáveis pela aplicação de recursos da União repassados sob a forma de subvenção ou outra qualquer forma, em geral, para instituições de utilidade pública, ou para custear despesas com a realização de congressos, seminários ou simpósios. Eliminou-se, ainda, algumas pessoas punidas, não pertencentes aos quadros da administração pública federal, tais como: membros de grupos ad-hocráticos de

órgãos ou instituições públicas como conselheiros, representantes, etc... ou outras pessoas estranhas ao quadro da administração pública federal como, por exemplo, correntistas da Caixa Econômica Federal que tenham sido punidos solidariamente com servidores daquela organização ou empresas de engenharia punidas, etc...

Relacionou-se os Presidentes de Conselhos Profissionais Federais e Regionais punidos, porque a lei considera tais organizações como autarquias do Ministério do Trabalho.

Procurou-se, enfim, relacionar somente os servidores públicos federais punidos, tentando eliminar possíveis valores, hábitos ou influência de procedimentos adotados em outras esferas de governo ou mesmo na iniciativa privada.

## 2. Metodologia da Pesquisa: definição de termos e obtenção dos dados

### 2.1. Definição de termos

Quando se descreve ou se analisa algum fenômeno, pode ocorrer o problema de interpretação, se os principais conceitos não forem convenientemente operacionalizados em termos de significação e abrangência.

Na área das ciências do comportamento encontramos, muitas vezes, termos diferentes significando o mesmo conceito, o que pode dificultar o entendimento.

Vieira, ao reconhecer as dificuldades que enfrentam os analistas frente a uma nomenclatura vaga, ambígua e não padronizada pela literatura, sugere:

"Uma tentativa para corrigir tal situação seria uma definição cuidadosa dos termos, o que, porém, não é suficiente, porque surge uma segunda dificuldade: a carência de conceitos adequados. Frequentemente não apenas as palavras mas as próprias idéias são vagas, e ainda que adequadas a situações concretas, muitas vezes não se pres-

tam a generalização e estudos comparativos."<sup>2</sup>

Alguns termos usados na apresentação dos resultados da pesquisa devem ser definidos, porque podem dar margem a interpretações diferentes das que se pretendeu.

Agentes Públicos - são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal, compreendendo os agentes políticos, os agentes administrativos, os agentes honoríficos e os agentes delegados.<sup>3</sup>

Agentes Políticos - são as pessoas atuantes na área governamental nos seus primeiros escalões, investidas em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais, atuando com prerrogativas e responsabilidades próprias estabelecidas na Constituição e em leis especiais, não se sujeitando ao regime estatutário - havendo normas especiais que lhes são privadas, para a sua escolha, investidura, conduta e processos. Na área do Governo Federal são agentes políticos o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Senadores e Deputados Federais, os Ministros dos Tribunais do Poder Judiciário, os Ministros do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral da República e demais autoridades que atuem com independência funcional.<sup>4</sup>

Agentes Administrativos - são aquelas pessoas que se vinculam profissionalmente ao Estado - administração direta e indireta - sujeitos à hierarquia funcional e ao regime estatutário da pessoa jurídica a que servem. Não exercem atribuições políticas, são unicamente servidores públicos com maior ou menor hierarquia, encar

<sup>2</sup>VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971), p. 15.

<sup>3</sup>MEIRELLES, Hely L. Op. cit., p. 54.

<sup>4</sup>Ibid., p. 56.

gos e responsabilidades profissionais. Incluem-se os Presidentes, Diretores-Gerais ou Superintendentes de entidades estatais — fundações, empresas públicas e de economia mista — Presidentes, Diretores-Gerais ou Superintendentes de autarquias; os Secretários-Gerais, Secretários e Diretores dos Ministérios e os demais servidores menos categorizados da administração direta e indireta.<sup>5</sup> Para os propósitos do presente trabalho desagregou-se os agentes administrativos em três níveis: superior, intermediário e subalterno.

Agentes Administrativos de Nível Superior - são os administradores que se situam hierarquicamente próximos do vértice da pirâmide organizacional ocupando funções denominadas de segundo escalão, com jurisdição a nível nacional, tais como: Secretários-Gerais de Ministérios, Governadores de Territórios Federais<sup>6</sup>, Diretores-Gerais de Departamentos Ministeriais, Inspetores-Gerais de Finanças, Diretores-Gerais, Presidentes ou Superintendentes de órgãos da administração indireta — autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista.

Agentes Administrativos de Nível Intermediário - administradores, a nível estadual ou regional, da administração direta e indireta, normalmente subordinados à categoria referida anteriormente, tais como: Delegados Federais, Diretores Regionais, Presidentes de Conselhos Regionais, Reitores de Universidades, Diretores ou gerentes de órgãos da administração indireta a nível estadual ou regional.

Agentes Administrativos Subalternos - os demais admi-

---

<sup>5</sup>Ibid., p. 58-9.

<sup>6</sup>Os Governadores dos Territórios são considerados como Agentes Administrativos de nível superior, porque o cargo de Governador de Território Federal não tem as mesmas características dos cargos ocupados pelos Agentes Políticos.

nistradores não incluídos nas categorias acima, normalmente com ação local, incluindo-se: Diretores de Escolas de nível médio e superior, Diretores de hospitais, Chefes de serviços ou seções, Chefes de almoxarifados, Encarregados de Agências Postais, Exatores, Tesoureiros e os demais servidores, mesmo que não ocupem função de confiança.

Todas as punições impostas pelo Tribunal de Contas da União no período foram examinadas isoladamente – caso por caso – em relação ao tipo de infração cometida, tendo-se optado por quatro categorias diferentes pelas características do delito praticado e pela sua gravidade.

Delito - para os propósitos do presente trabalho, delito é toda a infração cometida contra as normas da administração financeira e orçamentária, incluindo-se a malversação dos recursos públicos.

Apropriação indébita - para o presente trabalho considera-se apropriação indébita os delitos praticados de má-fé, dolosos e que ocasionaram prejuízos ao erário público, independente do valor, tais como: desfalque, desvio de recursos e outros do mesmo gênero.

Suprimento Não Comprovado - são os delitos decorrentes da não comprovação ou comprovação irregular ou parcial de importâncias destacadas em nome de um servidor estável, para o financiamento de um ou mais projetos. Não se considera este delito no mesmo nível da apropriação indébita porque, muitas vezes, o suprido pode ter sido responsabilizado sem efetivamente ter praticado ato de má-fé. A alocação de recursos através de suprimentos era usual, especialmente antes da reforma administra

tiva de 1967.<sup>7</sup>

Presentemente a modalidade de aplicação de recursos a travêz de suprimento de fundos está reduzida a poucos casos como, por exemplo: despesas de viagem, suprimento para pequenas despesas de pronto pagamento etc.

Infringência às Normas - são aqueles delitos em decorrência do não cumprimento das normas legais da administração financeira e orçamentária, tais como: não observância de prazos, empenho a posteriori etc.

Outras - são os delitos praticados que não se enquadram em nenhuma das categorias acima especificadas como, por exemplo: um servidor é condenado a recolher aos cofres públicos uma importância recebida a maior; um tesoureiro punido por ter pago uma importância a maior; a punição pelo extravio de algum bem ou valor. Em princípio, nesta categoria foram reunidas aquelas situações em que o servidor não agiu de má-fé, embora pudesse acarretar prejuízo à fazenda nacional.

As pessoas responsáveis por bens e valores, em geral, são servidores que têm a responsabilidade pela promoção da receita, pela promoção da despesa ou pela guarda de bens.

Promoção da Receita - considera-se responsável pela promoção da receita qualquer servidor que tenha a incumbência de processar a receita, independente do órgão em que atue, po-

---

<sup>7</sup> Tem-se conhecimento de alguns casos em que ao suprido não era dado conhecimento da aplicação dos recursos. As direções ou chefia dos órgãos manipulavam os valores, cabendo aos supridos tão-somente assinar os cheques e posteriormente as prestações de contas elaboradas pelos serviços financeiros. Em boa hora a administração pública federal eliminou esta modalidade, ao implantar o sistema financeiro com a criação das Inspetorias - Gerais de Finanças.



dendo ser do Ministério da Fazenda ou de outro órgão qualquer. Para os propósitos do presente trabalho, a responsabilidade de promover a receita relaciona-se com a condição do funcionário de agente recebedor e não, necessariamente, com atividade-fim do órgão a que pertença.

Promoção da Despesa - a despesa é processada pelos ordenadores de despesa e supridos.

Guarda de Bens - é da responsabilidade dos Chefes de almoxarifado e responsáveis por inventários patrimoniais.

Devemos ainda definir o que se chamou de instituição e órgão. Foi estabelecido que instituição na área do Executivo seriam os Ministérios, no Legislativo seriam o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas e, no Judiciário seriam os Tribunais.

Como órgão foram definidas as organizações subordinadas ou supervisionadas pelas instituições, incluindo-se nesta condição os Territórios Federais, visto que a lei os considera como autarquias do Ministério do Interior.<sup>8</sup>

## 2.2. Obtenção dos dados

Os dados foram obtidos pela manipulação de documentos

---

<sup>8</sup>Na opinião de Meirelles os Territórios Federais não podem ser considerados entidades estatais porque não dispõem de autonomia política, sendo considerados como autarquias territoriais. MEIRELLES, Hely L. Op. cit., p. 748. O Decreto-lei 411, de 8/1/1969 nos seus Artigos 3º e 4º equipara os Territórios às autarquias federais para os efeitos de supervisão, cabendo ao Ministério do Interior supervisioná-los.

oficiais de domínio público - Diário Oficial da União.

Partiu-se da premissa de que as deliberações do Tribunal de Contas da União, que culminam em punição aos servidores públicos, são tomadas pelo Tribunal Pleno reunido em sessão.

A primeira etapa do trabalho foi a investigação, ano a ano, do número de reuniões do Tribunal Pleno e a localização, no Diário Oficial da União, de todas as atas das sessões realizadas no período estabelecido.<sup>9</sup>

A segunda etapa foi a leitura de todas as atas, extraíndo-se delas as decisões penalizantes: 1) a vinculação administrativa do punido - Poder, instituição e órgão a que pertence e ainda, se da administração direta ou indireta; 2) o nível hierárquico do punido; 3) o tipo e valor pecuniário da pena imposta; 4) a natureza do delito praticado; e 5) a vinculação da pena à responsabilidade do punido em relação aos bens e valores da União - se promove a receita, se promove a despesa ou se guarda bens.

Na terceira etapa foram eliminadas aquelas pessoas punidas que, pelas razões anteriormente expostas, não correspondiam à população que se pretendia pesquisar, bem como se eliminou as pessoas que interpuuseram recursos e tiveram suas penas relevadas dentro do período da pesquisa - 1974 a 1978.

Em alguns casos, quando as atas não ofereceram todos os elementos, foi necessário buscar-se junto ao órgão de lotação do servidor punido a complementação dos dados.

A última etapa da pesquisa foi a tabulação e análise dos dados.

---

<sup>9</sup>Foram examinadas 96 atas no ano de 1974, 93 atas no ano de 1975, 90 atas no ano de 1976, 92 atas no ano de 1977 e 93 atas no ano de 1978.

Preferiu-se apresentar os dados sob a forma de percentagem porque tal tratamento, além de ser acessível a muitos, permite que se inter-relacione e se compare as diversas dimensões do problema.

### 3. Apresentação e Análise dos Dados

Os dados foram tabulados tendo por base o número de servidores punidos no período.

Aceita-se como limitação da pesquisa o fato de não terem sido correlacionadas as variáveis em termos de significação estatística dos valores encontrados. Não foi estabelecido, por exemplo, a significação estatística da quantidade de punições aplicadas aos diferentes níveis hierárquicos, porque não se dispõe de dados referentes ao número total de cargos de confiança existentes na administração pública federal, especialmente para os níveis intermediário e subalterno. A impraticabilidade fica mais evidente se se admitir que, em princípio, todo servidor público, mesmo não ocupando qualquer cargo de confiança, pode ser punido pelo Tribunal de Contas, bastando que lhe seja concedido um suprimento de fundos, por exemplo, e a comprovação dos gastos esteja em desacordo com as normas legais. Outras limitações existentes serão salientadas no decorrer da análise dos dados.

As Tabelas 1, 2 e 3 apresentam a distribuição das punições em relação à origem dos servidores punidos.

Na Tabela 1, verifica-se que as punições praticamente atingiram os servidores do Poder Executivo, resultado de certa forma esperado, porque a infra-estrutura do Executivo é, seguramente, maior do que a dos outros poderes.

Examinando-se os dados constantes da Tabela 2, verifica-se que na área do Executivo o Ministério das Comunicações foi a instituição com maior percentagem de servidores punidos, en-

TABELA 1. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO — PELO PODER AO QUAL O SERVIDOR

PERTENCE, POR ANO, TOTAL E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL — 1974/78.

P O D E R	A N O	74	75	76	77	78	TOTAL	%/TOTAL
EXECUTIVO		226	97	161	241	143	868	99,88
LEGISLATIVO		-	-	-	-	-	-	-
JUDICIÁRIO		-	1	-	-	-	1	0,12
T O T A L		226	98	161	241	143	869	100,0

TABELA 2. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO — PELA INSTITUIÇÃO À QUAL  
PERTENCE, POR ANO, TOTAL E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL — 1974/78

<div>PODER-INSTITUIÇÃO</div> <div>A N O</div>	74	75	76	77	78	TOTAL	%/TOTAL
<u>PODER JUDICIÁRIO</u>							
Tribunal Federal de Recursos	-	1	-	-	-	1	0,12
<u>PODER EXECUTIVO</u>							
Secretaria do Planejamento	-	1	1	-	-	2	0,23
Ministério da Aeronáutica	-	-	-	-	-	-	-
Ministério da Agricultura	14	8	26	41	8	97	11,16
Ministério das Comunicações	23	9	36	61	44	173	19,91
Ministério da Educação e Cultura	50	20	31	18	14	133	15,30
Ministério do Exército	1	-	-	2	-	3	0,35
Ministério da Fazenda	23	12	15	15	6	71	8,17

continuação

<div>A N O</div> <div>PODER-INSTITUIÇÃO</div>	74	75	76	77	78	TOTAL	% / TOTAL
Ministério da Indústria e Comércio	1	1	1	-	-	3	0,35
Ministério do Interior	3	1	14	17	14	49	5,64
Ministério da Justiça	3	2	3	1	1	10	1,15
Ministério da Marinha	-	2	-	1	-	3	0,35
Ministério das Minas e Energia	2	3	4	2	7	18	2,07
Ministério da Prev. e Ass. Social	9	4	2	50	17	82	9,44
Ministério das Relações Exteriores	-	-	-	-	1	1	0,12
Ministério da Saúde	1	1	7	14	9	32	3,68
Ministério do Trabalho	89	26	18	9	4	146	16,80
Ministério dos Transportes	7	7	3	10	18	45	5,18
T O T A L	226	98	161	241	143	869	100,00

TABELA 3. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO – PELO REGIME JURÍDICO  
DO ÓRGÃO AO QUAL O SERVIDOR PERTENCE, POR ANO,  
TOTAL E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL – 1974/78.

REGIME JURÍDICO	A N O						% / TOTAL
	74	75	76	77	78	TOTAL	
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	81	48	88	69	40	326	37,51
AUTARQUIA	110	37	28	85	27	287	33,03
ENTIDADE ESTATAL*	35	13	45	87	76	256	29,46
T O T A L	226	98	161	241	143	869	100,00

\* Incluem-se: Empresas Públicas, Empresas de Economia Mista e Fundações.

quanto que no Ministério da Aeronáutica não houve punições. A propósito, ressalta-se que os Ministérios militares tiveram, no conjunto, um percentual baixo de servidores punidos. Tal fato pode, em parte, ser explicado pela formação do militar, direcio nada no sentido do cumprimento de ordens verbais ou escritas.

A Tabela 3 mostra uma distribuição equilibrada, tendo a administração direta um percentual de funcionários penalizados ligeiramente superior às demais categorias, devendo ser esclarecido que adotou-se como critério a alocação de punições a cada categoria, o regime jurídico do órgão a que pertence o servidor punido na data do último ano do período da pesquisa - ano de 1978. Em outras palavras, se no ano de 1974 e seguintes algum órgão da administração direta tenha tido servidores punidos e até ao final de 1978 esse mesmo órgão tenha sido transformado em entidade pública de direito privado, por exemplo, as punições foram alocadas à categoria "Entidade Estatal".

A adoção de tal critério explica o aparecimento de punições em 1974 alocadas às entidades públicas de direito privado quando se tem conhecimento de que somente em 1975, pela Lei 6223 o Tribunal de Contas da União tornou-se legalmente habilitado para julgar a regularidade das contas dos administradores das empresas públicas, das empresas de economia mista e das fundações.

O critério adotado buscou oferecer aos administradores públicos, especialmente os de alto escalão da administração indireta, uma visão de cada órgão referente a administração financeira e orçamentária frente as normas e a infra-estrutura de pessoal encarregado da execução da despesa e do controle interno.

A escolha de tal critério levou em consideração o processo de transformação de um departamento ministerial em entidade pública de direito privado, quando então, o novo órgão assume a atividade, absorvendo também o ativo patrimonial e o pessoal.



A incorporação dos recursos humanos pelo novo órgão pode ocasionar, no curto e médio prazo, a continuidade de certos procedimentos no que se refere ao comportamento das pessoas, em decorrência dos valores existentes no órgão extinto, determinando que a nova organização inicia a operar com uma cultura interna já estabelecida, podendo aflorar a cada momento os vícios, as deficiências e/ou as virtudes.

Ressalte-se que não foi estabelecida a significação estatística entre os percentuais constantes da coluna total das Tabelas 1, 2 e 3, no entanto, os dados oferecidos podem dar uma idêia da realidade. Pode acontecer que o percentual de 5,18 por cento de servidores punidos do Ministério dos Transportes, por exemplo, seja mais significativo estatisticamente do que o percentual de 16,8 atribuído ao Ministério do Trabalho.

Para se estabelecer a significação estatística dever-se-ia correlacionar o número de punições com a infra-estrutura das instituições, especialmente com o volume e a forma como os recursos são aplicados.

Um Ministério que aplica uma grande soma de recursos poderia ter, teoricamente, mais servidores punidos do que um outro cujo montante de recursos aplicados seja pequeno; porêm, na prática, as punições, provavelmente correlacionam-se diretamente com o número de ordenadores de despesa e com o número de empenhos emitidos, podendo uma instituição, por hipótese, aplicar um montante de recursos significativos com a emissão de um sô empenho, e uma outra aplicar uma soma inexpressiva de recursos através de centenas de ordenadores de despesa e com a emissão de milhares de empenhos; em decorrência, esta última deverá ter maior número de servidores punidos.

A Tabela 4 evidencia, de um lado, a pequena incidência de punições atribuídas aos almoxarifes e, de outro, o elevado

TABELA 4. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO — PELA RESPONSABILIDADE  
DO SERVIDOR EM RELAÇÃO AOS BENS E VALORES DA UNIÃO, POR  
ANO, TOTAL E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL — 1974/78.

RESPONSABILIDADE \ A N O							% / TOTAL
	74	75	76	77	78	TOTAL	
PROMOVER A RECEITA	47	21	49	110	72	299	34,41
PROMOVER A DESPESA	179	77	102	127	69	554	63,75
GUARDAR BENS	-	-	10	4	2	16	1,84
T O T A L	226	98	161	241	143	869	100,00

percentual de punições às pessoas responsáveis pela aplicação dos recursos.

Na Tabela 5 as punições estão distribuídas pelo nível hierárquico dos servidores, sendo oportuno observar-se que o número de punições cresce no sentido da base da pirâmide organizacional.

O fato de nenhum agente político ter sido punido no período da pesquisa pode ser explicado por algumas razões, tais como: o pequeno número desta categoria em relação aos demais servidores; o aconselhamento jurídico-contábil-administrativo de que, em geral, tais agentes públicos dispõem; as prerrogativas da função que desempenham e, não se pode deixar de reconhecer, a influência política de que tais pessoas dispõem em decorrência do cargo, além de, muitas vezes, não serem ordenadores de despesa.

No outro extremo encontramos os agentes administrativos subalternos sobre os quais, talvez por razões inversas às relacionadas para os agentes políticos, recaem mais de 65 por cento das punições verificadas no período.

O pequeno percentual de servidores de nível superior punido pode ser também explicado pelas razões já salientadas para o caso dos agentes políticos, na medida em que, na condição de titulares do segundo escalão, situam-se muito próximos do poder político.

A tabulação dos dados pela natureza dos delitos praticados foi o que se buscou registrar com a Tabela 6. Verificou-se maior percentual de servidores punidos pela inobservância das normas da administração financeira e orçamentária, evidenciando que as normas não estão ajustadas à realidade ou os administradores não estão preparados adequadamente, o que, em última análise, é a mesma coisa.

TABELA 5. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO — PELO NÍVEL HIERÁRQUICO

DO SERVIDOR, POR ANO, TOTAL E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL — 1974/78

A N O							% / TOTAL
	74	75	76	77	78	TOTAL	
AGENTE / NÍVEL HIERÁRQUICO							
<u>AGENTE POLÍTICO</u>	-	-	-	-	-	-	-
<u>AGENTE ADMINISTRATIVO</u>	<u>226</u>	<u>98</u>	<u>161</u>	<u>241</u>	<u>143</u>	<u>869</u>	<u>100,00</u>
NÍVEL SUPERIOR	16	10	3	12	6	47	5,41
NÍVEL INTERMEDIÁRIO	120	36	39	33	25	253	29,11
SUBALTERNO	90	52	119	196	112	569	65,48
T O T A L	226	98	161	241	143	869	100,00

TABELA 6. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO — PELA NATUREZA DO DELITO

PRATICADO, POR ANO, TOTAL E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL — 1974/78

NATUREZA DO DELITO	A N O						%/TOTAL
	74	75	76	77	78	TOTAL	
APROPRIAÇÃO INDEBITA	23	17	57	97	87	281	32,34
SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO	4	3	13	16	7	43	4,95
INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS	176	65	80	50	35	406	46,72
OUTRAS *	23	13	11	78	14	139	15,99
T O T A L	226	98	161	241	143	869	100,00

\* Os delitos que não se enquadram nas categorias anteriores.

O cruzamento dos dados, referente à natureza dos delitos praticados, com o nível hierárquico dos servidores, com a responsabilidade dos funcionários públicos frente aos valores e bens da União e com a origem do servidor, ofereceu os dados constantes das Tabelas 7, 8, 9 e 10.

A Tabela 7 registra que mais de 95 por cento das apropriações indébitas, mais de 93 por cento dos suprimentos não comprovados e mais de 90 por cento das outras punições foram cometidas por servidores subalternos, provavelmente pelas suas condições sócio-culturais e, principalmente, econômicas.

A mesma tabela evidencia que os administradores de nível intermediário estão sendo punidos especialmente por infringirem as normas da administração financeira e orçamentária valendo, para este caso, as referências feitas anteriormente, quando se comentou a Tabela 6.

Registra-se, também, que os administradores de nível superior não tiveram punições por apropriação indébita e suprimento não comprovado, provavelmente por razões inversas às sugeridas para o caso dos subalternos.

Entendeu-se útil relacionar a natureza do delito com a responsabilidade que os servidores têm para com os valores e bens da União. A Tabela 8 põe em evidência que mais de 71 por cento das punições por apropriação indébita foram cometidas por servidores responsáveis pela promoção da receita. Este dado sugere a organização de um controle interno mais eficiente, provavelmente eliminando ou reduzindo as oportunidades para a prática de tais delitos.

Saliente-se a pequena incidência de apropriações indébitas - menos de 1 por cento - junto às pessoas que têm a responsabilidade pela guarda de bens.

TABELA 7. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO — PELO NÍVEL HIERÁRQUICO  
DO SERVIDOR, PELA NATUREZA DO DELITO PRATICADO, TOTAL  
E OS RESPECTIVOS PERCENTUAIS — 1974/78.

NATUREZA DO DELITO AGENTE/NÍVEL HIERÁRQUICO	APROPRIAÇÃO INDEBITA		SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO		INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS		O U T R A S		T O T A L	
	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%
<u>AGENTE POLÍTICO</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>AGENTE ADMINISTRATIVO</u>										
NÍVEL SUPERIOR	-	-	-	-	45	11,08	2	1,44	47	5,41
NÍVEL INTERMEDIÁRIO	13	4,63	3	6,98	226	55,67	11	7,91	253	29,12
SUBALTERNO	268	95,37	40	93,02	135	33,25	126	90,65	569	65,47
T O T A L	281	100,00	43	100,00	406	100,00	139	100,00	869	100,00

TABELA 8. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO — PELA RESPONSABILIDADE DO  
SERVIDOR EM RELAÇÃO AOS BENS E VALORES DA UNIÃO, PELA NA  
TUREZA DO DELITO PRATICADO, TOTAL E OS RESPECTIVOS PER-  
CENTUAIS — 1974/78.

NATUREZA DO DELITO RESPONSABILIDADE	APROPRIAÇÃO INDEBITA		SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO		INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS		O U T R A S		T O T A L	
	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%
PROMOVER A RECEITA	201	71,53	-	-	36	8,87	62	44,60	299	34,40
PROMOVER A DESPESA	79	28,11	43	100,00	359	88,42	73	52,52	554	63,75
GUARDAR BENS	1	0,36	-	-	11	2,71	4	2,88	16	1,85
T O T A L	281	100,00	43	100,00	406	100,00	139	100,00	869	100,00



Registre-se, também, que as pessoas com a responsabilidade de promover a despesa praticaram 100 por cento do delito caracterizado como suprimento não comprovado e mais de 88 por cento das irregularidades referentes à inobservância das normas.

Na Tabela 9 podem ser identificadas as instituições que percentualmente tiveram mais servidores punidos pelas diversas categorias de punições, sendo oportuno observar que: 1) os servidores do Ministério das Comunicações foram responsáveis por 42 por cento das punições por apropriações indébitas ocorridas no período, seguido do Ministério da Fazenda, com mais de 15 por cento; 2) três instituições – Ministério do Interior, Educação e Cultura e Agricultura – tiveram, respectivamente, o maior número de servidores punidos por suprimentos não comprovados; 3) os Ministérios do Trabalho e Educação e Cultura tiveram maior número de funcionários punidos por infringência às normas; 4) os Ministérios da Previdência e Assistência Social e das Comunicações tiveram maior percentual de servidores punidos pelo delito classificado com outras punições; e 5) na área do Executivo, os Ministérios da Aeronáutica, Indústria e Comércio e das Relações Exteriores não tiveram servidores punidos por apropriação indébita.

Na Tabela 10 desagregou-se as punições por instituição e por órgão, podendo-se identificar quais os órgãos vinculados a uma instituição qualquer que têm maior número de pessoas punidas pelas diversas categorias de delitos praticados. O Ministério do Trabalho, por exemplo, teve duas pessoas punidas por apropriação indébita, representando 0,71 por cento do total de pessoas punidas por este tipo de delito, podendo-se identificar com o auxílio da Tabela 10, os órgãos de lotação dos servidores punidos. No caso, os Conselhos Regionais de Profissões tiveram uma pessoa punida, representando 50 por cento da soma das punições da instituição e 0,36 por cento do total de punições por apropriação indébita e o Programa Intensivo de Pre

TABELA 9. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO – PELA INSTITUIÇÃO À QUAL O SERVIDOR PERTENCE, PELO DELITO PRATICADO, TOTAL E OS RESPECTIVOS PERCENTUAIS – 1974/78

NATUREZA DO DELITO PODER/INSTITUIÇÃO	APROPRIAÇÃO INDEBITA		SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO		INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS		O U T R A S		T O T A L	
	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%
<u>PODER JUDICIÁRIO</u>										
Tribunal Federal de Recursos	-	-	-	-	1	0,25	-	-	1	0,12
<u>PODER EXECUTIVO</u>										
Secretaria do Planejamento	1	0,36	-	-	1	0,25	-	-	2	0,23
Ministério da Aeronáutica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministério da Agricultura	34	12,10	11	25,58	32	7,88	20	14,39	97	11,16
Ministério das Comunicações	120	42,70	-	-	24	5,91	29	20,86	173	19,91
Ministério da Educação e Cultura	6	2,14	11	25,58	113	27,83	3	2,16	133	15,30
Ministério do Exército	1	0,36	-	-	1	0,25	1	0,72	3	0,35
Ministério da Fazenda	43	15,30	-	-	13	3,20	15	10,79	71	8,17
Ministério da Indústria e Comércio	-	-	-	-	3	0,74	-	-	3	0,35

NATUREZA DO DELITO PODER/INSTITUIÇÃO	APROPRIAÇÃO INDEBITA		SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO		INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS		O U T R A S		T O T A L	
	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%
Ministério do Interior	24	8,54	17	39,53	6	1,48	2	1,44	49	5,64
Ministério da Justiça	-	-	-	-	7	1,72	3	2,16	10	1,15
Ministério da Marinha	2	0,71	-	-	1	0,25	-	-	3	0,35
Ministério das Minas e Energia	1	0,36	2	4,65	13	3,20	2	1,44	18	2,07
Ministério da Prev.e Ass. Social	15	5,43	-	-	28	6,90	39	28,06	82	9,44
Ministério das Relações Exteriores	-	-	1	2,33	-	-	-	-	1	0,12
Ministério da Saúde	3	1,07	1	2,33	23	5,67	5	3,60	32	3,68
Ministério do Trabalho	2	0,71	-	-	136	33,50	8	5,76	146	16,80
Ministério dos Transportes	29	10,32	-	-	4	0,99	12	8,63	45	5,18
T O T A L	281	100,00	43	100,00	406	100,00	139	100,00	869	100,00

TABELA 10. SERVIDORES PUNIDOS NO PERÍODO - PELA INSTITUIÇÃO E ÓRGÃO À QUAL O SERVIDOR PERTENCE PELA NATUREZA DO DELITO PRATICADO. TOTAL E OS RESPECTIVOS PORCENTUAIS - 1974/78

NATUREZA DO DELITO INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO	APROPRIAÇÃO INDEBITA			SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO			INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS			O U T R A S			T O T A L	
	QUANT. (A)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL(A)	QUANT. (B)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL(B)	QUANT. (C)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL(C)	QUANT. (D)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL(D)	QUANT. (E)	%/O TOTAL DA COL(E)
TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS . Circunscrição Judiciária de Roraima	-	-	-	-	-	-	1	100,00	0,25	-	-	-	1	0,12
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO . Observatório Nacional	<u>1</u>	<u>100,00</u>	<u>0,36</u>	-	-	-	<u>1</u>	<u>100,00</u>	<u>0,25</u>	-	-	-	<u>2</u>	<u>0,23</u>
. Fundação IBGE	1	100,00	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	<u>34</u>	<u>100,00</u>	<u>12,10</u>	<u>11</u>	<u>100,00</u>	<u>25,58</u>	<u>32</u>	<u>100,00</u>	<u>7,88</u>	<u>20</u>	<u>100,00</u>	<u>14,39</u>	<u>27</u>	<u>11,16</u>
. Grupo Exec.de Terras do Paraná	1	2,94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. INORA (ex-IBRA)	-	-	-	-	-	-	1	3,13	0,25	-	-	-	1	0,12
. INORA (ex-INDA)	-	-	-	-	-	-	1	3,13	0,25	-	-	-	1	0,12
. INORA	3	8,82	1,07	1	9,09	2,33	-	-	-	2	10,00	1,44	6	0,29
. SUDEPE	-	-	-	-	-	-	1	3,13	0,25	-	-	-	1	0,12
. CIBRAZEM	6	17,65	2,14	-	-	-	1	3,13	0,25	-	-	-	7	0,31
. EMBRAPA	-	-	-	1	9,09	2,33	2	6,26	0,49	-	-	-	3	0,35
. COBAL	1	2,94	0,36	-	-	-	2	6,26	0,49	12	60,00	8,63	15	1,73
. IBDP	8	23,53	2,85	-	-	-	3	9,38	0,74	-	-	-	11	1,27
. SUNAB	3	8,82	1,07	2	18,18	4,65	-	-	-	1	5,00	0,72	6	0,67
. CEPLAC	6	17,65	2,14	-	-	-	1	3,13	0,25	1	5,00	0,72	8	0,32
. Fundo Federal Agropecuário	-	-	-	2	18,18	4,65	-	-	-	-	-	-	2	0,23
. Departamento Nac.de Meteorologia	2	5,88	0,71	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,23
. Secretaria Nac.da Prod. (ex-DPA)	-	-	-	2	18,18	4,65	-	-	-	-	-	-	2	0,23
. Inspeção Geral de Finanças	-	-	-	-	-	-	1	3,13	0,25	-	-	-	1	0,12
. Delegacias Federais de Agricultura	4	11,76	1,42	3	27,27	6,98	19	59,38	4,68	4	20,00	2,88	30	3,45
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	<u>120</u>	<u>100,00</u>	<u>42,70</u>	-	-	-	<u>34</u>	<u>100,00</u>	<u>5,91</u>	<u>29</u>	<u>100,00</u>	<u>20,86</u>	<u>173</u>	<u>19,91</u>
. Rádio Nacional	-	-	-	-	-	-	1	4,17	0,25	-	-	-	1	0,12
. EBCT	120	100,00	42,70	-	-	-	8	33,33	1,77	29	100,00	20,86	157	18,07
. DENTEL	-	-	-	-	-	-	14	58,33	3,45	-	-	-	14	1,61
. TV-Rádio Nacional de Brasília	-	-	-	-	-	-	1	4,17	0,25	-	-	-	1	0,12
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA	<u>6</u>	<u>100,00</u>	<u>2,14</u>	<u>11</u>	<u>100,00</u>	<u>25,58</u>	<u>113</u>	<u>100,00</u>	<u>27,83</u>	<u>3</u>	<u>100,00</u>	<u>2,16</u>	<u>133</u>	<u>15,30</u>
. Museu Histórico Nacional	-	-	-	-	-	-	3	2,65	0,74	-	-	-	3	0,35
. Instituto Nacional do Cinema	-	-	-	-	-	-	1	0,88	0,25	-	-	-	1	0,12
. Fundo Nacional de Desenv.Educacional	-	-	-	-	-	-	1	0,88	0,25	-	-	-	1	0,12

NATUREZA DO DELITO  INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO	APROPRIAÇÃO INDEBITA			SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO			INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS			O U T R A S			T O T A L	
	QUANT. (A)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(A)	QUANT. (B)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(B)	QUANT. (C)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(C)	QUANT. (D)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(D)	QUANT. (E)	%/O TOTAL DA COL.(E)
. Campanha de Alimentação Escolar	-	-	-	-	-	-	4	3,54	0,99	-	-	-	4	0,46
. Campanha de Material Escolar	3	50,00	1,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0,35
. Divisão de Educ.Extra-Escolar	-	-	-	-	-	-	1	0,88	0,25	-	-	-	1	0,12
. FRENEM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	66,67	1,44	2	0,23
. PRODEM	-	-	-	-	-	-	1	0,88	0,25	-	-	-	1	0,12
. Dep.de Assistência ao Estudante	-	-	-	-	-	-	1	0,88	0,25	-	-	-	1	0,12
. Dep.de Ensino Médio	-	-	-	-	-	-	1	0,88	0,25	-	-	-	1	0,12
. Dep.de Assuntos Universitários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	33,33	0,72	1	0,12
. Inspetorias Regionais de Ensino	-	-	-	-	-	-	1	0,88	0,25	-	-	-	1	0,12
. Escolas de Grau Médio ou Superior	2	33,33	0,71	8	72,73	13,50	66	58,41	16,25	-	-	-	76	8,75
. Universidades Federais	1	16,67	0,36	3	27,27	6,98	33	29,20	8,13	-	-	-	37	4,26
MINISTÉRIO DO EXÉRCITO	1	100,00	0,36	-	-	-	1	100,00	0,25	1	100,00	0,72	2	0,35
. Comando Militar do Planalto	1	100,00	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. Colégios Militares	-	-	-	-	-	-	1	100,00	0,25	-	-	-	1	0,12
. 6º Grupo de Artilharia Costa Mota	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100,00	0,72	1	0,12
MINISTÉRIO DA FAZENDA	43	100,00	15,20	-	-	-	13	100,00	3,20	25	100,00	10,79	71	8,17
. Caixa Econômica Federal	13	30,23	4,60	-	-	-	6	46,15	1,48	1	6,67	0,72	20	2,30
. Coord.das Empresas Insc.ao Pat.da União	-	-	-	-	-	-	1	7,69	0,25	-	-	-	1	0,12
. Serviço do Patrimônio da União	-	-	-	-	-	-	1	7,69	0,25	-	-	-	1	0,12
. SERPRO	1	2,33	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. Sup.da Receita Federal	-	-	-	-	-	-	1	7,69	0,25	-	-	-	1	0,12
. Del.Fiscais do Tesouro Nacional	3	23,08	1,07	-	-	-	2	15,38	0,49	-	-	-	5	0,58
. Delegacias da Receita Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,67	0,72	1	0,12
. Delegacias Estaduais do M.F.	-	-	-	-	-	-	1	7,69	0,25	-	-	-	1	0,12
. Coletorias, Rec.ou Exat. Federal	26	60,47	9,25	-	-	-	1	7,69	0,25	13	86,66	9,35	40	4,60
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO	-	-	-	-	-	-	3	100,00	0,74	-	-	-	3	0,35
. Delegacias Estaduais	-	-	-	-	-	-	1	33,33	0,25	-	-	-	1	0,12
. Divisão de Material	-	-	-	-	-	-	1	33,33	0,25	-	-	-	1	0,12
. Fundo de Amparo a Tecnologia	-	-	-	-	-	-	1	33,33	0,25	-	-	-	1	0,12
MINISTÉRIO DO INTERIOR	24	100,00	8,54	17	100,00	39,53	6	100,00	1,48	2	100,00	1,44	49	5,64
. Governos de Territórios	-	-	-	-	-	-	4	66,67	0,99	-	-	-	4	0,46
. Cia.de Águas e Esgotos de Roraima	12	50,00	4,27	-	-	-	1	16,67	0,25	-	-	-	13	1,50
. Superint.do Vale do São Francisco	4	16,67	1,42	-	-	-	-	-	-	1	50,00	0,72	5	0,58
. SUPRAMA	-	-	-	1	5,88	2,33	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. SUDENE	-	-	-	5	29,40	11,63	-	-	-	-	-	-	5	1,50
. SUDAN	-	-	-	-	-	-	1	16,67	0,25	-	-	-	1	0,12
. FUNAI	4	16,67	1,42	11	64,72	25,56	-	-	-	1	50,00	0,72	16	1,84
. DNOCs	1	4,17	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. DNOCs	1	4,17	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. COLETERIAS	2	8,33	0,71	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,23

NATUREZA DO DELITO  INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO	APROPRIAÇÃO INDEBITA			SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO			INFRINGÊNCIA ÀS NORMAS			O U T R A S			T O T A L	
	QUANT. (A)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL(A)	QUANT. (B)	%/O TOTAL DA COL(B)	%/O TOTAL DA COL(B)	QUANT. (C)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL(C)	QUANT. (D)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL(D)	QUANT. (E)	%/O TOTAL DA COL(E)
<b>MINISTÉRIO DA JUSTIÇA</b>	-	-	-	-	-	-	7	100,00	1,72	3	100,00	2,16	10	1,15
. Dep.Fed.de Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100,00	2,16	3	0,35
. Academia Nacional de Polícia	-	-	-	-	-	-	4	57,14	0,99	-	-	-	4	0,46
. Divisão de Polícia Federal	-	-	-	-	-	-	1	14,29	0,25	-	-	-	1	0,12
. Sup.Reg.de Polícia Federal	-	-	-	-	-	-	2	28,57	0,49	-	-	-	2	0,23
<b>MINISTÉRIO DA MARINHA</b>	2	100,00	0,71	-	-	-	1	100,00	0,25	-	-	-	3	0,35
. Cart.Hipot.e Imob.do Clube Naval	-	-	-	-	-	-	1	100,00	0,25	-	-	-	1	0,12
. Tesouraria do Fundo Naval	1	50,00	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. Tesouraria	1	50,00	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
<b>MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA</b>	1	100,00	0,36	2	100,00	4,65	13	100,00	3,20	2	100,00	1,44	18	2,07
. Comissão Nac.de Energia Nuclear	-	-	-	1	50,00	2,33	1	7,69	0,25	-	-	-	2	0,23
. Centrais Elétricas de Roraima	-	-	-	-	-	-	4	30,77	0,99	-	-	-	4	0,46
. Cia.de Elet.do Nordeste	1	100,00	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. Divisão de Aguas-Dep.Nac.Prod.Mineral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100,00	1,44	2	0,23
. Distritos do Dep.Nac.de Prod.Mineral	-	-	-	-	-	-	2	15,38	0,49	-	-	-	2	0,23
. Distritos do Dep.de Água e Energia	-	-	-	1	50,00	2,33	2	15,38	0,49	-	-	-	3	0,35
. Distritos do Dep.Nac.de Prod.Mineral	-	-	-	-	-	-	4	30,77	0,99	-	-	-	4	0,46
<b>MINISTÉRIO DA PREV.E ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	15	100,00	5,34	-	-	-	28	100,00	6,90	19	100,00	28,06	82	9,44
. INPS (ex-IAPO)	1	6,67	0,36	-	-	-	10	35,71	2,46	4	10,26	2,88	15	1,73
. INPS (ex-IPASE)	1	6,67	0,36	-	-	-	1	3,57	0,25	-	-	-	2	0,23
. INPS (ex-SANDU)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	5,13	1,44	2	0,23
. INPS (ex-SAPS)	3	20,00	1,07	-	-	-	-	-	-	4	10,26	2,88	7	0,81
. INPS (ex-SASSE)	-	-	-	-	-	-	10	35,71	2,46	-	-	-	10	1,15
. INPS (ex-IAPI)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	12,82	3,60	5	1,50
. INPS (ex-IAPTC)	9	60,00	3,20	-	-	-	5	17,86	1,23	14	35,90	10,07	28	3,22
. INPS (ex-IAPM)	-	-	-	-	-	-	2	7,14	0,49	7	17,95	5,04	9	1,04
. INPS (ex-IAPFESP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2,56	0,72	1	0,12
. INPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	5,13	1,44	2	0,23
. Agências Regionais	1	6,67	0,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,12
<b>MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES</b>	-	-	-	1	100,00	2,33	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. Consulados do Brasil no exterior	-	-	-	1	100,00	2,33	-	-	-	-	-	-	1	0,12
<b>MINISTÉRIO DA SAÚDE</b>	3	100,00	1,07	1	100,00	2,33	23	100,00	5,67	5	100,00	3,60	32	3,68
. Serviço Nac.Fisc.da Medicina	-	-	-	-	-	-	2	8,70	0,49	-	-	-	2	0,23
. Dep.Nac.Endemias Rurais	-	-	-	1	100,00	2,33	-	-	-	-	-	-	1	0,12
. Unidade de Prog.Especiais	-	-	-	-	-	-	1	4,35	0,25	-	-	-	1	0,12
. Sup.da Camp.Nac.de Saúde Pública-SUCAM	3	100,00	1,07	-	-	-	2	8,70	0,49	-	-	-	5	1,50
. Coord.da Assist.Médica Hospitalar	-	-	-	-	-	-	3	14,29	0,74	1	20,00	0,72	4	0,46
. Fundo de Serviços de Saúde Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	20,00	0,72	1	0,12
. Inst.Nac.de Alim. e Nutrição - INAN	-	-	-	-	-	-	1	4,76	0,25	1	20,00	0,72	2	0,23

NATUREZA DO DELITO  INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO	APROPRIAÇÃO INDEBITA			SUPRIMENTO NÃO COMPROVADO			INFRINGÊNCIA AS NORMAS			O U T R A S			T O T A L	
	QUANT. (A)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(A)	QUANT. (B)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(B)	QUANT. (C)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(C)	QUANT. (D)	%/A SOMA DA INST.	%/O TOTAL DA COL.(D)	QUANT. (E)	%/O TOTAL DA COL.(E)
. Campanha Nac. contra a Tuberculose	-	-	-	-	-	-	1	4,76	0,25	-	-	-	1	0,12
. Divisão Nacional Saúde Mental	-	-	-	-	-	-	3	14,29	0,74	-	-	-	3	0,35
. Colonia Juliana Meira	-	-	-	-	-	-	2	9,52	0,49	-	-	-	2	0,23
. Delegacias Federais da Criança	-	-	-	-	-	-	3	14,29	0,74	2	40,00	1,44	5	1,50
. Delegacias Federais de Saúde	-	-	-	-	-	-	5	23,81	1,23	-	-	-	5	1,50
MINISTÉRIO DO TRABALHO	2	100,00	0,71	-	-	-	136	100,00	33,50	8	100,00	5,76	146	16,80
. Conselhos Regionais de Profissões	1	50,00	0,36	-	-	-	126	92,65	31,03	4	50,00	2,88	131	15,07
. Prog.Int.de Preparação de Mão-de-Obra	1	50,00	0,36	-	-	-	4	2,94	0,99	1	12,50	0,72	6	0,69
. Dep.Nac.de Mão-de-Obra	-	-	-	-	-	-	4	2,94	0,99	-	-	-	4	0,45
. Delegacias Regionais do Trabalho	-	-	-	-	-	-	2	1,47	0,49	3	37,50	2,16	5	0,58
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	29	100,00	10,32	-	-	-	4	100,00	0,99	12	100,00	8,63	45	5,18
. Rede Ferroviária Federal	3	10,34	1,07	-	-	-	-	-	-	3	25,00	2,16	6	0,69
. DNER	8	27,59	2,85	-	-	-	3	75,00	0,74	7	58,33	5,04	18	2,07
. Administração de Portos - DNPVN	2	6,90	0,71	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,23
. Contadoria Geral	-	-	-	-	-	-	1	25,00	0,25	-	-	-	1	0,12
. Dep.Nac.Portos e Vias Navegáveis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8,33	0,72	1	0,12
. Companhia de Docas - DNPVN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8,33	0,72	1	0,12
. Departamento de Pessoal	16	55,17	5,69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	1,84
TOTAL	281	-	100,00	43	-	100,00	406	-	100,00	139	-	100,00	869	100,00

paração de Mão-de-Obra teve, também, uma pessoa punida, representando os outros 50 por cento da soma das punições atribuídas as pessoas do referido Ministério e os restantes 0,36 por cento do total de punições para esta categoria de delito.

A Tabela 10 mostra que o órgão que teve mais pessoas punidas por apropriação indébita foi a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos — EBCT; por suprimimento não comprovado foi a Fundação Nacional do Índio — FUNAI; por infringências às normas foram os Conselhos Regionais de Profissões e pelo delito classificado como outras, foi o Instituto Nacional de Previdência Social (ex-IAPTC).

Com respeito à EBCT cabe um registro sobre o nível das pessoas punidas. A quase totalidade dos servidores punidos por apropriação indébita constitui-se de pessoas que ocupam os cargos de postalistas, carteiros, agentes postais e cargos afins, no geral pessoas com a responsabilidade de receber recursos pela venda de selos, ou cartas registradas ou entregar valores registrados, ou reembolso postal. Na maior parte dos casos, essas pessoas foram condenadas a recolher aos cofres públicos importâncias pequenas, reforçando o que se disse quando se comentou os dados constantes da Tabela 7.

Os dados apresentados na Tabela 10 permitem que as instituições não só localizem os problemas ocorridos a nível de órgão, como também adotem providências ou treinando o pessoal, ou intensificando o controle interno, se ainda permanecerem as condições identificadas pela pesquisa.

Finalmente, a Tabela 11 permite que se visualize a repercussão econômica das punições impostas.

O Tribunal de Contas da União, no geral, ao julgar as contas irregulares condena o responsável ou a pagar multa ou o julga em débito com a União.



TABELA 11. PUNIÇÕES APLICADAS NO PERÍODO — PELO VALOR PECUNIÁRIO  
DA PENA, POR ANO, TOTAL E PERCENTUAL SOBRE O TOTAL — 1974/78.

V A L O R *	A N O						
	74	75	76	77	78	TOTAL	%/TOTAL
0 — 3	51	40	95	82	49	317	38,52
3 — 6	134	41	22	46	22	265	32,20
6 — 10	7	4	7	32	10	60	7,29
10 — 20	7	6	9	32	10	64	7,78
20 — 50	4	2	9	22	15	52	6,32
50 — 100	6	1	5	7	6	25	3,04
ACIMA DE 100	8	3	9	8	12	40	4,85
T O T A L	217	97	156	229	124	823	100,00

\* O valor corresponde ao maior salário mínimo do país no ano em que ocorreu a pena.

Em princípio, a multa é aplicada quando há descumprimento de normas da administração financeira e orçamentária, não se verificando prejuízo para a fazenda nacional. Se, no entanto, ocorrer prejuízo para o erário público, o titular da conta será considerado em débito pela importância equivalente à diferença constatada.

Para facilitar a análise dos dados, tanto as multas como os débitos foram transformados em salários mínimos ou fração, em vigor na data em que a pena foi imposta.

Verifica-se, observando os dados da Tabela 11, que 38,52 por cento das penas impostas correspondem ao valor de até 3 salários mínimos e que mais de 70 por cento das penalidades aplicadas tiveram o valor de até 6 salários mínimos.

Chama-se a atenção para o fato de que o total das punições aplicadas não coincide com o total de servidores punidos visto que, em alguns casos, vários servidores foram punidos solidariamente com a mesma pena pecuniária, razão pela qual o total constante da Tabela 11 não coincide com os totais das demais tabelas.

#### 4. As Hipóteses Frente ao Resultado da Pesquisa

A primeira hipótese formulada — maior número de punições recai sobre os servidores do Executivo — pode ser verificada examinando-se os dados constantes da Tabela 1, os quais mostram que 99,88 por cento das punições ocorridas no período da pesquisa referem-se a servidores do Poder Executivo.

A segunda hipótese — os servidores da administração direta estão sendo mais punidos do que os servidores das autarquias e das organizações públicas de direito privado — tam-

bem pode ser considerada como confirmada, visto que os dados constantes da Tabela 3 dizem que: 37,51%, 33,03% e 29,46% das punições ocorridas no período, recaíram, respectivamente, sobre os servidores da administração direta, autárquica e entidades públicas de direito privado.

A terceira hipótese - o número de punições cresce no sentido da base da pirâmide organizacional - tem na Tabela 5 a sua confirmação.

A quarta hipótese - a apropriação indébita é o delito responsável pelo maior número de punições impostas pelo Tribunal de Contas da União - não foi confirmada, visto que o delito responsável pelo maior número de pessoas punidas foi a infringência às normas, conforme pode ser verificado na Tabela 6.

Finalmente, a quinta hipótese - as punições por apropriação indébita concentram-se nos níveis hierárquicos inferiores - foi confirmada, consoante os dados oferecidos pela Tabela 7.

## VI - O CONTROLE COMO MECANISMO DE AVALIAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO: uma visão prospectiva

Ackoff sugere que controlar é avaliar as decisões implementadas, buscando descobrir deficiência mediante a comparação do resultado obtido com o programado, objetivando a adoção de medidas corretivas quando o sistema de controle detectar desvios significativos, sugerindo que o processo de controle envolve quatro etapas: "1) prever os resultados de decisões na forma de medidas de desempenho; 2) reunir informação sobre desempenho real; 3) comparar o desempenho real com o previsto; e 4) verificar quando uma decisão foi deficiente e corrigir o procedimento que a produziu e suas conseqüências, quando possível."<sup>1</sup>

Loem relaciona cinco falsos conceitos de controle: 1) se você cuidar das pequenas coisas, as grandes cuidarão de si — no geral defendido pelos administradores orientados para detalhes; 2) a principal finalidade do controle é verificar a obediência — conceito defendido pelos administradores "defensivos", preocupados com a obediência às normas, políticas e orçamento; 3) o melhor controle é o menor controle — defendido pelos administradores cujas organizações são desorganizadas; 4) ao controller cabe a tarefa de controlar — defendido pelas pessoas de staff que interferem nas decisões de responsabilidade dos administradores de linha; e 5) o relatório exime as pessoas da responsabilidade — expediente usado por certos administradores que ao comunicarem, por escrito, ao seu superior hierárquico, os problemas que ocorrem em sua área, não se consideram responsáveis pelo que possa acontecer.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ACKOFF, Russel. Op. cit., p. 78.

<sup>2</sup>LOEM, Raymund. Administração eficaz, 3a. ed. (Rio de Janeiro: Zahar, 1976) p. 251-53.

Drucker admite que a questão básica na organização de um sistema de controle é a definição do que deve ser controlado, sugerindo que os controles devem concentrar-se nos resultados tanto para os eventos mensuráveis como para os intangíveis ou não-mensuráveis. Salienta, ainda, que a medida da eficiência interna da organização, ou seja, o esforço despendido, em princípio não constitui problema maior de mensuração, devendo ser dada especial atenção ao registro e quantificação dos resultados em termos de produtos finais oferecidos à sociedade.<sup>3</sup> "De nada valerá ter o mais eficiente departamento de engenharia se este criar os produtos errados."<sup>4</sup>

O controle é habitualmente entendido como uma das etapas do planejamento, sendo um meio à disposição do administrador para acompanhar a execução das atividades. Não só é previsto como necessário às correções das distorções que possam ocorrer durante a execução de uma ação planejada, como também para recolher subsídios tendentes a tornar as programações futuras mais realistas.

A função de um sistema de controle é estabelecer um mecanismo para medir os resultados e compará-los com os objetivos previamente definidos, visando introduzir correções pertinentes. Sua razão de ser é justamente melhorar o rendimento. Um sistema de controle é adequado na medida em que provoque efeitos positivos no rendimento ou nos resultados finais. Só é justificável quando apresentar vantagens comparativas, não devendo ser entendido como custos de controle somente os ônus financeiros decorrentes de infra-estrutura e operações do sistema, mas também os problemas que pode acarretar à administração, levando-a, algumas vezes, à ineficiência pelo emperramento, etc., ou à ineficácia organizacional em termos do não alcance dos seus obje

<sup>3</sup> DRUCKER, Peter F. Administração, op.cit., p. 546-47.

<sup>4</sup> Ibid., p. 546.

tivos.

De outro lado, devem ser creditados ao controle não sō os elementos informativos que possam reunir, referentes à atividade-fim e à atividade-meio, mas também as informações vinculadas à probidade no uso dos recursos.

A atividade administrativa não ocorre no vācuo e nem é obra do acaso; é dirigida e busca um fim. Ocorre num contexto onde o Estado não é um espectador, e sim um ator participante do "mundo" econômico e social tendo, muitas vezes, que interferir naquele momento, sob pena do retardamento da sua ação resultar na inoportunidade do ato. A intervenção do governo no domínio privado não é decorrente de vontades individuais, mas traduz uma nova concepção do papel do Estado. Justifica-se a existência dos recursos, dos órgãos, dos servidores, das normas legais, etc., porque o Estado tem objetivos a alcançar, os quais, uma vez atingidos, traduzem-se em bens e serviços postos à disposição da sociedade.

## 1. Os Avanços já Conseguidos

A reforma realizada na administração pública federal, a partir da Constituição de 1967 e os demais diplomas legais complementares parece ter-se baseado no pressuposto de que a administração financeira deve ser ajustada ao tipo de organização global da administração pública, onde o controle deve ser exercido de forma a permitir uma ação eficiente não sō do controle em si, mas também das gestões, que têm o encargo de, ao aplicarem os recursos, obterem os melhores resultados em proveito da coletividade.

Indiscutivelmente a substituição do controle prēvio pelo controle a posteriori deu à administração maior dinamismo, ao mesmo tempo em que atribuiu aos órgãos-meio do Executivo a

responsabilidade de processar a despesa atendendo aos requisitos de ordem legal. Nessas circunstâncias o administrador ficou dependente do apoio de uma infra-estrutura administrativo-financeira com um nível de competência, no mínimo, razoável, sob pena de, posteriormente, quando do julgamento das prestações de contas, ter que se justificar, ou mesmo se responsabilizar por omissões ou descumprimento de normas legais.

Sendo o controle a posteriori, por definição, repressivo, é conveniente que a sua ação seja ajustada de forma a não se tornar um instrumento tendente a inibir, intimidar ou mesmo anular a ação do administrador. Se, de um lado, o controle a posteriori pode promover a dinamização da administração, de outro pode tornar-se num mecanismo de intimidação e subordinação da administração ao próprio controle, caso em que se configuraria o desvio das funções de ambos.

Para que tal fato não ocorra o sistema de controle não deve se ater apenas ao exame formal da despesa pública, preocupado em observar tão-somente as disposições legais e regulamentares atinentes às notas de empenho, aos prazos, às ordens e requisições de pagamento, etc. Outros elementos, tão ou mais importantes, devem ser objeto de controle, e se apreciados, juntamente com os aspectos legais, poderiam fornecer uma visão não distorcida das gestões.

Neste sentido, o legislador brasileiro, ao estabelecer o controle orçamentário a posteriori, criou o controle programático, e a integração de ambos não só poderia banir um tipo de controle tido por todos como negativo, mas também poderia funcionar como o feedback da administração, capaz de reunir informações sobre a conveniência e oportunidade da modificação, parcial ou total, dos programas ou das normas.

O controle programático, ao ressaltar as realizações possibilita que os administradores sejam comparados em termos

de desempenho de suas gestões, fornecendo elemento às autoridades superiores para afastarem dos cargos de direção aqueles administradores denominados por Merton de "burocratas virtuosos".

O controle através das realizações modernamente é entendido como o mais eficiente e o que menos sobrecarrega as partes — administração e sistema controlador — portanto, recomendável quando se busca a eficiência e especialmente a eficácia.

Pode-se ainda atribuir ao controle programático a função de atenuar os excessos de um controle puramente formal, principalmente quando realizado a posteriori.

Um outro aspecto positivo da reforma sofrida pelo Tribunal de Contas da União diz respeito à nova metodologia de trabalho. As inspeções in loco, através de auditorias, permitem que além de exame documental seja identificado também o material adquirido ou a constatação do serviço executado, equivalendo dizer que, posteriormente a 1967, a fiscalização financeira tem condições de examinar a despesa nos seus aspectos legal e moral.

Parece que o ponto deficiente no atual sistema de controle exercido sobre a administração pública é o que diz respeito à ineficácia do controle sobre os resultados.

## 2. O Controle Integrado: uma conquista a ser obtida

Ao se pretender alterar substancialmente a administração, na sua forma e nos seus propósitos, deve-se flexibilizá-la, permitindo que ocorra a inovação e a criatividade, visto serem variáveis que se correlacionam significativamente com a modernização. No caso da administração pública, o administrador deve buscar nas normas legais as referências para orientar a sua ação, devendo, inclusive, ter o cuidado de se restringir aos limites permitidos pela lei, e mais, o que entendem os executores da lei



como válido e permissível. Não poderão, muitas vezes, exibir a plenitude das suas potencialidades no que se refere a criatividade e inovação porque as normas jurídicas ao mesmo tempo em que disciplinam e conferem uma certa uniformidade e previsibilidade de ação num contexto amplo, bitolam, inibem e, de certa forma, nivelam os administradores públicos.

O controle, se exercido de forma permanente e punitivo, poderá constituir-se numa ameaça à segurança do administrador, o qual, se quiser manter a sua posição hierárquica, deverá orientar o seu comportamento buscando atender, prioritariamente, aqueles aspectos que podem comprometer a sua permanência no cargo. Assim, se o sistema controlador definir como importante os aspectos contábil-jurídicos, provavelmente para o atendimento dessas atividades serão deslocados os melhores servidores e demais recursos, independente das consequências que tal decisão possa ocasionar em termos de enfraquecimento das demais áreas de trabalho, podendo, em alguns casos, tal situação gerar uma certa dependência do órgão controlado em relação ao órgão controlador.

Em princípio, o grau de dependência tende a variar na razão direta da intensidade da pressão exercida pelo controle, podendo manifestar-se sob várias formas e atingir a organização inclusive nos seus objetivos. O deslocamento dos objetivos, se ocorrer, ao mesmo tempo em que desatende à clientela, pode desacreditar a organização perante a opinião pública, contemplando, muitas vezes, interesses meramente pessoais.

Os resultados da pesquisa, registrados no capítulo anterior, o comportamento tímido do administrador público com relação à inovação e à criatividade e o seu excessivo apego às regras da administração financeira, a ponto de, seguidamente, sacrificar a atividade-fim, estão a indicar a existência de pressões no sentido do cumprimento de normas.

Sharkansky observa que o aspecto mais elementar do tra

balho do auditor do governo dos Estados Unidos é a verificação de que as despesas estão sendo feitas de acordo com a legislação existente. Além desses aspectos, salienta Sharkansky, o auditor americano parte para considerações referentes à eficiência dos gastos, assumindo uma posição de analista de sistema, abandonando a análise isolada do ato para ingressar no mérito da despesa.<sup>5</sup>

O órgão de controle dos gastos públicos, nos Estados Unidos, define três tipos de contabilidade: 1) a contabilidade fiscal; 2) a contabilidade administrativa; e 3) a contabilidade de programas, tendo as seguintes funções: a) examinar os relatórios financeiros preparados pelas unidades administrativas; b) aprovar os processos contábeis em uso; c) verificar o aspecto legal das despesas; d) impedir pagamentos de compras ilegais; e) avaliar o desempenho administrativo correlacionando-o com os objetivos do programa de trabalho; f) definir objetivos e avaliar resultados dos programas; g) assessorar o poder legislativo quanto ao desempenho das unidades administrativas; h) assessorar o poder legislativo com relação ao planejamento dos programas; e i) informar ao legislativo e ao público em geral sobre o andamento dos programas governamentais.<sup>6</sup>

No exame do ato administrativo, buscar-se somente o aspecto legal é reduzir a administração pública à ordem jurídica. Existem outras dimensões que, se desconsideradas, podem conduzir a uma análise injusta ou inconveniente. Assim, se na análise do ato administrativo for considerado somente o aspecto finalístico, descurando-se do exame da legalidade, dificilmente o analista poderá emitir um parecer que expresse com rigor a

---

<sup>5</sup>SHARKANSKY, Ira. The politics of auditing, in: SMITH, Bruce(editor). The new political economy: the public use of private sector (London: The Macmillan Press Ltda., 1975), p. 279-80.

<sup>6</sup>Ibid., p. 284-85.

conveniência ou inconveniência da ação do administrador.

Parece que se o sistema de controle passasse a exigir resultados, o administrador seria estimulado a orientar sua ação para o alcance dos objetivos do governo, não realizando gastos, rigorosamente amparados pela lei, com bens ou serviços supêrfluos e ainda, possivelmente, não usaria recursos humanos e financeiros do governo para a sua promoção pessoal. Admite-se que se avaliado fosse pelos produtos finais oferecidos à sociedade e se a sua permanência no cargo dependesse do nível de produção alcançado, seguramente haveria de aplicar os recursos buscando ultrapassar as metas programadas.

Propõe-se que o controle sobre os atos administrativos que resultem em despesas venha cobrir, com igual ênfase, as dimensões de moralidade, finalidade e legalidade, estabelecendo-se o que alguns têm chamado de controle integrado.

Para o exercício do controle integrado a Constituição de 1967 ofereceu instrumentos ao sistema, ao prever o controle programático como um dos objetivos do controle interno. No entanto, o sistema de controle não se tem utilizado e parece não ter, ainda, maiores interesses pelo controle programático, visto que as pressões exercidas sobre os dirigentes são unicamente no sentido do reforço das estruturas de controle contábil-jurídico, determinando que este tipo de controle, a nível de Poder Executivo, se hipertrofiasse em relação ao controle sobre os resultados.

O controle integrado poderia ser conceituado como o acompanhamento e aferição dos atos administrativos, nos aspectos legais, finalísticos e da moralidade do ato. A idéia do controle integrado pressupõe uma visão global e a análise das várias dimensões, onde o todo não seja julgado pela apreciação de uma parte e onde, no exame das partes, não se perca a visão do todo.

Jappur, examinando as relações entre a legalidade, a moralidade e a legitimidade do ato administrativo, assim se expressa:

"Não basta assegurar a ordem jurídica. Importa, também, o resguardo da moralidade administrativa. O legítimo gira em torno da moral, enquanto o legal, em torno do direito. O legítimo tem, por isso, maior dimensão ou alcance de compreensão. Permite daí concluir que o legal é necessariamente legítimo, mas nem todo o legítimo é legal. Do ângulo nosológico, o ilegal é sempre ilegítimo, mas o ilegítimo nem sempre é ilegal. Assim parece porque o conceito de legalidade move-se dentro do direito positivo, enquanto a noção de legitimidade é da órbita do direito natural. A legalidade é mais questão de direito do que de fato. A legitimidade é mais questão de fato do que de direito."<sup>7</sup>

Mais adiante Jappur completa o seu pensamento propondo:

"É importante, no direito administrativo, observar os problemas de origem e fisionomia interna do ato do que a sua simples roupagem externa ou formal(...) A omissão ou preterição à forma vicia o ato administrativo. Há formalidades substantivas e secundárias. Estas últimas não viciam os atos uma vez inobservadas. (...) O controle integrado está, na atualidade mais voltado à substância do que à forma, mais à moralidade do que à legalidade do ato."<sup>8</sup>

Se no sistema de avaliação da administração pública não for levado em consideração o descumprimento das metas programáticas, haverá inevitavelmente um desvio no desempenho global do governo, com repercussões nos propósitos do Estado.

### 3. O Reestudo das Competências: a busca de uma utopia

Muitas pessoas entendem que o sistema de controle sobre a administração pública deve preocupar-se, prioritariamente,

<sup>7</sup>JAPPUR, Yunes F. José. "Controle integrado do ato administrativo". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FGV, v. 123, jan./mar.1976, p. 56.

<sup>8</sup>Ibid., p. 57.

com a proibidade no uso dos recursos do Estado, identificando e punindo os servidores desonestos ou denunciando os malversadores responsáveis pela realização de determinadas operações financeiras que tendem a desviar os recursos públicos para certos fins sociais duvidosos como, por exemplo, os financiamentos à ineficiência e ineficácia empresarial, através de empréstimos às empresas privadas falidas.

A segunda e terceira prioridade atribuída ao controle, por outras tantas pessoas, seriam, respectivamente, a avaliação dos resultados e a aferição do cumprimento das normas da administração financeira e orçamentária.

Nos dias atuais, parece que ainda existem algumas pessoas entendendo os objetivos do controle numa ordem de prioridade inversa, provavelmente porque não lhes interessa entender diferente ou porque visualizam a ação administrativa por um prisma muito tradicional.

A verificação da observância ou não do cumprimento das normas é, seguramente, uma tarefa simples em relação à aferição das outras dimensões.

"Nas entidades públicas, no entanto, normalmente caracterizada por um processualismo acentuado, as normas administrativas constituem parâmetro central do controle da organização (...) Os objetivos e valores, sendo algo amplo e ambíguo, refletem menor falta de controle por parte da organização do que as regras administrativas, que são concretas e verificáveis."<sup>10</sup>

Efetivamente a ambigüidade e amplitude dos objetivos do Estado podem ser admitidas se examinado o problema num contexto amplo; porêm, a nível de departamento, a nível de serviço

---

<sup>10</sup>MOTTA, Paulo R. Planejamento estratégico em ..., op. cit., p. 11.

ou setor, a situação já se mostra diferente, podendo a programação ser dimensionada e avaliada com a utilização de parâmetros ajustados às diversas áreas de trabalho e com o estabelecimento de fluxos de informações ascendentes e descendentes.

A tarefa de um sistema de controle que traga como proposta de trabalho a coibição de abusos, a pressão no sentido da obtenção dos resultados e a aferição do cumprimento das normas não é nada fácil, se for levado em consideração o universo que deve abarcar.

Visto o problema por um lado somente, parece que se o controle concentrasse os seus esforços fiscalizando a administração indireta, estaria controlando cerca de 96 por cento dos gastos públicos; porém, se admitido que as empresas estatais têm características próprias e que as organizações devem ter uma estrutura adequada às suas características, provavelmente ao se exigir das administrações comportamentos padronizados, estar-se-ia limitando-as, inibindo-as, não as responsabilizando por eventuais fracassos.

Se o Estado, ao criar entidades estatais de direito privado, busca oferecer-lhes as flexibilidades desfrutadas pelas empresas privadas, deve exigir dos gestores que observem as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ajustando os valores internos ao meio em que operam e estabelecendo internamente um ambiente de congruência entre as subunidades e o sistema organizacional global.

Interferências exógenas, especialmente relacionadas com os valores internos da organização, tendem a gerar inflexibilidades e ambigüidades, as quais podem, no curto e médio prazo, afetar a eficiência e eficácia organizacional e, a longo prazo comprometer a efetividade.

Outra consequência seria o descumprimento de normas

prescritivas inadequadas, por desatualizadas, ou por pretenderem o ato perfeito; em qualquer dos casos estaria presente o fenômeno denominado de formalismo administrativo.

Parece claro que para o exercício de um controle eficiente e eficaz que pretenda abranger as três dimensões do ato administrativo — moralidade, finalidade e legalidade — deve ser reestudado o assunto em termos de prioridade e infra-estrutura de controle, reexaminando-se, a partir dessas variáveis, as respectivas competências das organizações que compõem o sistema controlador.

### 3.1. Uma nova proposta de trabalho

Se admitirmos que a ordem de prioridade para o controle do ato administrativo seja a moralidade, em primeiro lugar, e os resultados e a legalidade em segundo e em terceiro lugar, respectivamente, deve ser examinado de imediato quem deve ocupar-se do quê. Em outras palavras, que organização deve, prioritariamente, ocupar-se dessa ou daquela dimensão do ato administrativo.

A divisão de tarefas poderia, ao responsabilizar determinado órgão pelo controle da moralidade, por exemplo, oferecer parâmetros para a avaliação dessa organização na medida em que, ao não exercer com eficácia a sua principal atividade, teria dificuldades em justificar a sua própria razão de ser. No mesmo sentido, ao se delimitar, em princípio, os objetivos das organizações que compõem o sistema controlador, provavelmente seriam estimuladas a perseguir os resultados, direcionando as suas potencialidades para alcançar os objetivos que lhes foram atribuídos.

Aceito como válido o que se disse, pode ser examinada a alteração das competências a partir das dimensões do ato admi

nistrativo frente às relações de causa-efeito e às características dos órgãos que compõem o sistema de controle.

Admite-se que o não alcance dos resultados em termos quantitativos e qualitativos pode ser consequência da ênfase ao cumprimento de normas; de outra parte, pode ocorrer que o descumprimento de normas seja decorrente da ênfase no alcance dos objetivos, identificando-se, portanto, uma relação imediata de causa-efeito entre essas duas dimensões do ato administrativo. Nessas circunstâncias, parece conveniente que o controle sobre essas dimensões seja atribuído a uma sô estrutura. Em outras palavras, o órgão que viesse a ser responsabilizado pelo controle dos resultados deveria praticar também o controle da legalidade, como uma estratégia para o aperfeiçoamento da administração na medida em que o ordenamento legal, paulatinamente, tenderia a ser ajustado a uma realidade sôcio-econômico-cultural.

Na mesma linha de raciocínio, a dimensão moralidade atribui-se características particulares, na medida em que não há uma relação imediata de causa-efeito com as demais dimensões do ato administrativo.<sup>11</sup> Pode ser apreciada isoladamente das demais, sem prejuízo dos resultados organizacionais, por entender-se a desonestidade administrativo-financeira como um desvio grave de comportamentos individuais, identificável independentemente da função que o servidor exerce e da atividade executada pelo órgão ou instituição a que pertença, guardando relações com problemas circunstanciais, provavelmente de ordem subjetiva, de ordem sôcio-econômico-cultural e pela ineficiência do sistema de controle.

Ao admitir-se, também, que a malversação dos recursos públicos não é "privilégio" dos servidores situados na base da

---

<sup>11</sup> Identifica-se uma relação mediata da imoralidade administrativa-financeira com o ordenamento legal através do formalismo, nos termos propostos por Riggs.



pirâmide organizacional, podendo ser praticada por agentes políticos e administrativos acupantes de posições hierárquicas elevadas, muitas vezes dispondo de influências pessoais e de cobertura política, deve-se ter a prudência de atribuir-se o controle sobre a moralidade, como tarefa prioritária, ao órgão que disponha de maior grau de independência político-administrativa.

Inegavelmente o órgão que reúne as melhores potencialidades para exercer o controle da moralidade com eficácia é o Tribunal de Contas da União, não só pela sua tradição de austeridade, pelas prerrogativas, asseguradas em lei, para os cargos dos seus Ministros, mas também pela sua desvinculação administrativa dos poderes constituídos da União.

Com referência às demais dimensões do ato administrativo — finalidade e legalidade — pela relação de causa e efeito, pela complexidade da apreciação a distância da conveniência ou não de determinados procedimentos administrativos face à diversificação das atividades do governo, pelo que representa a administração indireta em termos de gastos públicos e ainda, buscando minimizar as ambigüidades, incongruências e inflexibilidades das estruturas administrativas, propõe-se que seja responsabilizado pelo aferimento dessas dimensões o controle interno, a cargo da própria administração.

### 3.2. A operacionalização do modelo

O modelo proposto pretende, em última análise, um controle mais cerrado sobre os servidores corruptos, sem dificultar o alcance dos resultados, permitindo que os administradores públicos bem-intencionados trabalhem com uma margem maior de flexibilidade, a partir da premissa de que são honestos até que provem o contrário.

Pretende-se para o Tribunal de Contas da União uma vigi-

lância mais efetiva sobre os malversadores dos recursos públicos ao liberá-lo, em grande parte do controle puramente legalístico, permitindo que direcione a sua ação e volte a sua estrutura à busca dos servidores desonestos, quer situem-se, hierarquicamente, nos níveis inferiores ou não.

O controle externo permaneceria competente para alcançar e penalizar todas as pessoas responsáveis por bens e valores que tivessem ocasionado prejuízos à fazenda nacional através de atos de má-fé de forma que, ao serem divulgadas punições impostas pelo Tribunal de Contas da União, a sociedade tomaria conhecimento de que algum servidor corrupto estaria sendo responsabilizado e o patrimônio da União resguardado.

Nos casos em que não se verificassem desonestidades, as penalizações seriam impostas aos servidores, pelas autoridades competentes da instituição a que pertençam, por proposta dos respectivos órgãos do controle interno — programático ou contábil-jurídico.

Na eventualidade do controle externo detectar irregularidades não identificadas pelo controle interno, tendentes a ocasionar prejuízos à fazenda nacional decorrentes muitas vezes, de equívocos, erros de cálculos, pagamento a maior, recebimento a maior ou outras faltas desse gênero, não caracterizadas como atos de má-fé, o Tribunal de Contas somente cancelaria a responsabilidade do titular da respectiva conta após o controle interno da instituição a que pertencesse o servidor remeter-lhe o documento comprobatório de que o funcionário recolheu aos cofres públicos a diferença apurada.

A constatação, pelo controle externo, da grande incidência ou reincidência no descumprimento de normas, poderia culminar numa representação do Tribunal de Contas, em termos que entendesse conveniente, ao Chefe do Executivo, ao Congresso Nacional ou aos titulares das instituições e órgãos — Ministros de

Estado, Presidentes de Tribunais, Presidentes de Autarquias e entidades estatais, Inspetorias-Gerais de Finanças etc.; alertando-os para os problemas, caso em que o controle externo funcionaria também como feedback do controle interno para os aspectos contábeis e jurídicos.

De outra parte, o controle interno, ao constatar desconformidades praticadas por servidores responsáveis por bens e valores da União, além de sugerir providências na esfera administrativa, levaria o caso ao Tribunal de Contas para serem reparados os eventuais prejuízos ocasionados ao erário.

Busca-se, fundamentalmente, algumas alterações nas responsabilidades e atribuições dos controles interno e externo, especialmente no que se refere aos seus papéis e às competências para punir os infratores.

Limitar a ação punitiva do Tribunal de Contas da União somente aos servidores corruptos não só estimulará o controle externo a alcançá-los, como também eliminaria uma certa dependência dos bons administradores para o controle externo.

Atribuir-se ao controle interno a responsabilidade de aferir o cumprimento das metas organizacionais e normas disciplinadoras da conduta administrativa poderia influir no desempenho organizacional, minimizando o formalismo e legalismo pela alteração de normas inadequadas ou pela substituição de programas que geram produtos não demandados pela sociedade.

A proposta no sentido de atribuir-se ao superior hierárquico competência para punir o subalterno infrator de normas, visa gerar um vínculo maior entre comandantes e comandados, provavelmente eliminando a dependência da administração ao controle — restabelecendo a dependência da administração para com a

administração, ao possibilitar que as infrações às normas sejam correlacionadas com negligências pessoais ou com as deficiências organizacionais em termos de infra-estrutura de apoio, ou como alternativa válida para o alcance dos objetivos.

Ao se responsabilizar as direções superiores pelas punições aos seus subordinados, quando da inobservância de normas, provavelmente não ocorram certas punições a alguns administradores, especialmente os conceituados como subalternos, os quais, por não disporem de pessoal auxiliar habilitado, frequentemente são submetidos a situações constrangedoras ao serem penalizados pelo Tribunal de Contas da União.

De outro lado, parece que o Tribunal de Contas da União está sendo sacrificado ao se lhe deferir competência para punir as infrações por descumprimento de normas, na medida em que, na ausência de outros parâmetros, julga a regularidade de maneira muito formal, desconsiderando aspectos importantes que envolvem o ato formalmente irregular.

Como se não bastasse um certo ceticismo existente no seio da administração pública com relação à atuação do Tribunal de Contas da União, especialmente pelas punições impostas, muitas vezes alcançando bons administradores, frequentemente a imprensa publica matéria sobre a ação do controle externo, que tendem a desgastá-lo perante a opinião pública.<sup>12</sup>

Pode estar acontecendo que o elevado número de punições de pouco impacto — no geral decorrentes de multas aplicadas por descumprimento de normas — estejam prejudicando a imagem do Tribunal de Contas da União perante a administração e a opinião pública.

<sup>12</sup>Recentemente o Jornal Estado de São Paulo publicou matéria referente a ação punitiva do Tribunal de Contas da União com o seguinte título: "TCU fiscaliza contas, mas sô pequenos infratores são punidos". No corpo do trabalho é insinuado que os grandes problemas não são apreciados devidamente pelo TCU. Jornal Estado de São Paulo de 06/8/1980.

A pesquisa realizada no período de 1974-78 mostra que o descumprimento de normas foi a causa determinante da punição de mais de 46 por cento dos servidores punidos no período e que mais de 70 por cento das punições foram com valores de até seis salários mínimos.

Seguramente, não interessa nem à administração nem à sociedade o desgaste do controle externo. É necessário e conveniente que se reestude e se busque a maneira do Tribunal de Contas da União fortalecer sua posição de órgão moralizador da administração pública federal.

Parece, no entanto, que qualquer alteração no sistema de controle interno e externo, especialmente no que diz respeito às competências, vai depender muito mais de propostas do próprio Tribunal de Contas da União do que de providências dos Poderes Executivo e Legislativo.

## VII - CONCLUSÃO

O controle financeiro e orçamentário exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a administração pública preocupa-se com o fiel cumprimento da legislação pertinente, relacionando, responsabilizando e punindo o administrador, pela omissão, descumprimento das normas ou pela apropriação indébita.

Os dados oferecidos pela pesquisa realizada permitem que se trace o perfil do punido, que se estabeleça a tipologia da punição e se caracterize o delito mais praticado.

Delinea-se o perfil do punido, em sentido geral, como sendo um servidor pertencente ao Poder Executivo (99,88%), da administração direta (37,51%), de nível hierárquico classificado como subalterno (65,48%) e que tem a responsabilidade de aplicar os recursos da União.

A tipologia da pena é estabelecida em relação à posição que o agente público-político ou administrativo ocupa na hierarquia governamental.

Não houve agente político punido. Exagerando-se, poder-se-ia dizer que não há qualquer tipo de penalização para essa categoria. Já o tipo de pena aplicada ao agente administrativo de nível superior é a multa por descumprimento das normas da administração financeira e orçamentária, representando 95,74% das penas sofridas pelos servidores dessa categoria.

A tipologia da punição aos agentes administrativos de nível intermediário é também a multa por infringência às normas, representando 89,32% das punições aplicadas a essa categoria de servidores.

A tipologia da punição aos subalternos é o débito decorrente da prática de atos de má-fé, classificados como apro-

priação indêbita, correspondendo a 47,10% das punições atribuídas a essa categoria de funcionários.

Caracteriza-se como o delito mais praticado o descumprimento das normas de administração financeira e orçamentária, o qual foi responsável por 46,72% das punições aplicadas aos servidores, no período da pesquisa. Se levado em conta que a prática desse tipo de irregularidade o servidor é punido com uma multa cujo valor pode ir até 10 vezes o maior valor da referência - MVR - encontra-se a explicação para a pequena repercussão, em termos econômicos, das punições aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, visto que 38,52% das penas aplicadas situam-se no intervalo de mais de zero a menos de três salários mínimos.

Na prática, a administração tende a orientar-se segundo os critérios de seus executivos, e, na medida em que estes são pressionados, por instâncias superiores, a assumirem um comportamento formal-burocrático, por exemplo, passam a ser submetidos a um sistema de pressões conflitantes. De um lado as normas, regras e seus executores e, de outro, as responsabilidades substantivas. A solução do conflito é muito particular, dependendo de como cada um avalia as consequências da transgressão. A acentuada tendência, na administração pública federal, para a ampliação do controle puramente legal, tem condicionado os administradores a assumirem um comportamento estritamente formal, em detrimento da atividade-fim, fazendo com que aceitem como válida uma definição legalística e convencional de seus cargos.<sup>1</sup>

No entender de Schwartzman:

"O administrador de nível médio, cuja posição não é definida de forma explícita e inequívoca como política, está muitas vezes submetido a um

---

<sup>1</sup> SCHWARTZMAN, Simon. "Da responsabilidade pública dos governantes: paradoxos e perspectivas". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 10 (2), abr./jun. 1976, p. 33-4.

sistema de pressões conflitantes. De um lado ele enfrenta um conjunto de normas claras e detalhadas, que definem a sua área de atuação e que podem eventualmente voltar-se contra ele no caso de transgressão. Por outro lado, ele também tem uma clara noção de suas atividades e uma percepção igualmente clara de que as normas, que definem suas funções, não lhe permitem alcançar seus objetivos. Ele tem que optar, assim, entre aceitar as normas e abandonar seus objetivos ou assumir estes, em detrimento daquelas.

Embora comum, é incorreto pensar que esse dilema do administrador seja algo fortuito, devido a 'normas inadequadas', que deveriam ser reajustadas e redefinidas para se ajustar à realidade.<sup>2</sup>

O dirigente, ao contemplar prioritariamente as formalidades, ocupará grande parte de seu tempo e canalizará parte significativa dos meios a sua disposição, muitas vezes escassos, para o atendimento das formalidades, resultando numa administração vinculada à responsabilidade formal, ao mesmo tempo e de certa forma à irresponsabilidade substantiva.<sup>3</sup>

As constantes pressões que sofre o administrador público brasileiro, no sentido do cumprimento das normas, especialmente as financeiras, induzem o administrador a assumir um comportamento tímido em relação à criatividade e inovação, muitas vezes não ajustando a sua organização às reais demandas da ambiência, frustrando, de certa forma, a clientela, os servidores, e quem sabe, até os seus ideais.

A persistir o tipo de controle que vem sendo exercido, não deve constituir surpresa a vinculação, cada vez mais efetiva, dos administradores públicos aos aspectos formais, visto que estão sendo desestimulados a adotarem um comportamento dinâmico orientado para as realizações e, ao mesmo tempo, induzidos a assumirem um comportamento burocrático.

<sup>2</sup>Ibid., p. 34.

<sup>3</sup>Ibid., p. 34 e 35.



Sobre o que possa acontecer às empresas estatais, em decorrência do controle financeiro que vem sendo exercido pelo Tribunal de Contas desde 1975, ainda é cedo para se emitir qualquer opinião; no entanto, acredita-se que vai depender muito da autoridade supervisora, no caso, dos Ministros de Estado e dos próprios executivos das entidades estatais, a aceitação passiva de qualquer medida que venha a dificultar o alcance das realizações.

Espera-se que não ocorra com os dirigentes das empresas estatais o que vem acontecendo com os executivos da administração direta.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

Livros e folhetos

1. ACKOFF, Russel. Planejamento empresarial. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1975.
2. ALMOND, Gabriel A. & POWELL Jr., G. Bringham. Uma teoria de política comparada. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
3. ANSOFF, H. Igor. Estratégia empresarial. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.
4. BECKHARD, Richard. Desenvolvimento organizacional: estratégia e modelos. São Paulo, Edgard Blücher, 1972.
5. BENNIS, Warren G. Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas. São Paulo, Edgard Blücher, 1972.
6. \_\_\_\_\_. Organização em mudança. São Paulo, Atlas, 1976.
7. BERTALANFFY, von Ludwig et alii. Teoria dos sistemas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967.
8. BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.
9. CAMPOS, Roberto de Oliveira. A técnica e o riso. Rio de Janeiro, APEC, 1976.
10. CARDOSO, Fernando H. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
11. \_\_\_\_\_. O modelo político brasileiro. 2a.ed. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.

12. CHURCHMAN, S. West. Introdução à teoria dos sistemas. 2a.ed. Petrópolis, Vozes, 1972
13. DEWEY, John. Liberalismo, liberdade e cultura. São Paulo, Editora Nacional, 1970.
14. DIAS, José de Nazarê Teixeira. Reforma administrativa de 1967. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. (Cadernos de Administração Pública, 73).
15. DIMOCK, Edward. Sociedades estatais por ação. In: SHERWOOD, Frank, (ed.) Empresas públicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 6-11.
16. DRUCKER, Peter F. Administração. São Paulo, Pioneira, 3 v., 1975.
17. \_\_\_\_\_. Uma era de descontinuidade. 2a. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
18. DUVERGER, Maurice. As modernas tecnodemocracias. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
19. \_\_\_\_\_. Introdução à política. Lisboa, Editorial Estúdios Cor, 1975.
20. \_\_\_\_\_. Os partidos políticos. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
21. EASTON, David. Uma teoria de análise política. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
22. EMMERICH, Herbert. Instituições autônomas e empresas estatais. In: SHERWOOD, Franck, (ed.) Empresas públicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 45-53.
23. \_\_\_\_\_. Manual de administração pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1962.

24. ETZIONI, Amitai. Análise comparativa de organizações complexas. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
25. \_\_\_\_\_. Organizações modernas. 4a. ed. São Paulo, Pioneira, 1974.
26. FERNANDES, Florestan. Mudanças sociais no Brasil. São Paulo, DIFEL, 1974.
27. FIGUEIREDO, Marcus. A política de coação no Brasil pós-64. In: KLEIN, Lúcia & FIGUEIREDO, Marcus. Legitimidade e coação no Brasil pós-64. Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 105-202.
28. GUERREIRO RAMOS, Alberto. Administração e estratégia do desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.
29. GOLICK, Luther H. Autarquias como forma de empresas públicas nos Estados Unidos. In: SHERWOOD, Frank, (ed.) Empresas públicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 10-16.
30. HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo, (org.) Sociologia da burocracia. 3a. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976, p. 29-47.
31. HANSON, A.H. Autarquias de serviço público nos países desenvolvidos. In: SHERWOOD, Frank, (ed.) Empresas públicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 33-9.
32. HUNTINGTON, Samuel P. A ordem política nas sociedades em mudança. São Paulo, Forense, 1975.
33. JOUVENEL, Bertrand de. As origens do Estado moderno. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

34. KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: A nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: KLEIN, Lúcia & FIGUEIREDO, Marcus. Legitimidade e Coação no Brasil pós-64. Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 11-103.
35. LAFER, Celso. O sistema político brasileiro. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975.
36. LAWRENCE, Paul R. & LORSCH, Jay W. O desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ação. São Paulo, Edgard Blücher, 1972.
37. LIKERT, Rensis. Novos padrões de administração. São Paulo, Pioneira, 1971.
38. LINDSAY, A.D. O Estado democrático. Rio de Janeiro, Zahar, 1964.
39. LIPSET, Seymour Martin. O homem político. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
40. LITTERER, Joseph A. Análise das organizações. São Paulo, Atlas, 1970.
41. LOEM, Raymund. Administração eficaz. 3a.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
42. LOPES, Carlos T. Guimarães. Planejamento e estratégia empresarial. São Paulo, Saraiva, 1976.
43. MACHADO Jr. J. Teixeira. Classificação das contas públicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967.
44. MALUF, Sahid. Direito Constitucional 8a.ed. São Paulo Sugestões Literárias, 1974.

45. MARTIN, Roderick. Sociologia do poder. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
46. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro 6a.ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1978.
47. MENEZES, Aderson de. Teoria Geral do Estado. 3a.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1972.
48. MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia 3a. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976, p. 107-24.
49. MISES, Ludwig von. Administração burocrática. In: WALDO, Dwight, (ed.) Problemas e aspectos da administração pública. São Paulo, Pioneira, 1966, p. 65-81.
50. MOTTA, Fernando C. Prestes. Teoria geral da administração 3a. ed. São Paulo, Pioneira, 1975.
51. MOTTA, Paulo Roberto & CARAVANTES, Geraldo R. Planejamento organizacional: dimensões sistêmico-gerenciais. Porto Alegre, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.
52. NEUMANN, Franz. O Estado democrático e Estado autoritário. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
53. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Medidas para mejorar el rendimiento de la empresa pública en los países en desarrollo. Documento ST/TAO/M/58, New York, 1974.
54. PERROW, Charles, Análise organizacional: um enfoque sociológico. São Paulo, Atlas, 1972.

55. POMPERMAYER, Malori J. Autoritarismo no Brasil. Monografia de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1970 (mimeo).
56. RIGGS, Fred W. A ecologia da administração pública. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
57. \_\_\_\_\_. Administração nos países em desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
58. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
59. SCHEIN, Edgar H. Consultorias de procedimentos: seu papel no desenvolvimento organizacional. São Paulo, Edgard Blücher, 1972.
60. SHARKANSKY, Ira. The politics of auditing. In: SMITH, Bruce (ed.) The new political economy: the public use of private sector. London, The Macmillan Press, p. 278-318, 1975-
61. THOMPSON, Victor A. Moderna organização. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1967.
62. TOFFLER, Alvin. O choque do futuro 5a.ed. Rio de Janeiro, Artenova, 1973.
63. TORRES, J.C. de Oliveira. Harmonia política. Belo Horizonte, Itatiaia, 1961.
64. VALE, Osvaldo T. O Supremo Tribunal Federal e a instabilidade político-institucional. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976.

65. VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
66. WEBER, Max. Ensaaios de sociologia 3a.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
67. WAHRLICH, Beatriz M. S. Uma teoria das organizações. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974.
68. YOUNG, Oran R. Introdução à análise de sistemas políticos. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

#### Periódicos

69. ALMEIDA, Fernando Bessa de. A fiscalização financeira e orçamentária na Constituição de 1967. Revista de Administração pública, Rio de Janeiro, FGV, 1(1):103-43, 1º sem. 1967.
70. BAECQUE, M. Francis de. El control en la administración. Revista de Administración Pública, México, (24):101-9, ene/abr. 1973.
71. BAER, Werner et alii. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, 6(3): 727-54, dez. 1976.
72. BALEEIRO, Aliomar. O Tribunal de Contas e o controle da execução orçamentária. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FGV, 31: 10-22, jan./mar. 1953.
73. BARROS Jr., Carlos S. de. Fiscalização financeira. Orçamento. Tribunais de Contas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, FGV, 92:443-53. abr./jun. 1968.



74. BOSCHI, Renato & SALINAS, Júlio A. Perspectivas teóricas no estudo das organizações. Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, (12): 111-36, 1976.
75. CÂNDIDO MENDES. Sistema político e modelos de Poder no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, (1):7-41, 1966.
76. CARVALHO, Getúlio. A empresa pública: uma análise administrativa. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, (116):5-27, jan./fev. 1973.
77. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Estruturas políticas e características da democracia no Brasil. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, FGV, 21 (4):3-18, out./dez. 1978.
78. \_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas - órgão constitucional - funções próprias e funções delegadas. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, FGV, 109:1-10, jun./set.1972.
79. FAGUNDES, M. Seabra. Posição institucional e competência dos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, (12):3-34, dez. 1975.
80. FREIRE, Victor Amaral. Modificação do sistema de controle financeiro e orçamentária da administração pública brasileira a partir de 1967. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, (10):35-57, abr. 1975.
81. GILSON, Iberê. Do controle financeiro e orçamentário. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, (5):23-124, jul. 1973.
82. GILSON, Iberê & GOMES, Humberto. O Tribunal de Contas da União e a reforma. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, TCU, (1):17-22, 1970.