

1930 - *dias atuais*

Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro

Carlos Guilherme Mota
Natasha S. C. Salinas
coordenadores

Airton Cerqueira-Leite Seclaender
Alexander Rodrigues de Castro
Bernardo Ricupero
Carlos Guilherme Mota
Carolina Mota
Eurico Marcos Diniz de Santi
Fernando Dias M. de Almeida
Gabriela Nunes Ferreira
Gisele Soares
Isadora Volpato Curi
Judith Martins-Costa
Lincoln Secco
Miguel Reale Júnior
Natasha Schmitt Caccia Salinas
Oscar Vilhena Vieira
Paulo Macedo Garcia Neto
Roberta Nioac Prado
Vera Alves Cepêda



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

DIREITOGV

série
PRODUÇÃO CIENTÍFICA
Direito Desenvolvimento Justiça

Editora
Saraiva

Reforma administrativa de 1967:
a reconciliação do legal com o real

Natasha Schmitt Caccia Salinas

1. Apresentação – 2. Antecedentes à Reforma Administrativa de 1967 – 3. Atores da Reforma Administrativa – 4. Os princípios da reforma – 5. A reconciliação do legal com o real – Referências.

1. Apresentação

Em 1967, a organização da Administração Pública brasileira foi submetida a um movimento reformista de grandes proporções. Diversos arranjos institucionais, hoje plenamente incorporados à estrutura administrativa brasileira, foram introduzidos naquele momento.

Se a Administração Pública brasileira hoje se vale de uma série de instrumentos considerados indispensáveis para que possa funcionar em termos minimamente racionais, com um vasto e coordenado sistema de planejamento, mecanismos de descentralização administrativa, instâncias diversas de controle da atuação administrativa, órgãos administrativos com funções delimitadas, isso se deve, em grande medida, à reforma administrativa empreendida em 1967. Esta reforma segue, no entanto, sendo muito citada e pouco compreendida, sobretudo nos centros de ensino e pesquisa jurídicos. Nestes espaços, estuda-se a exegese do Decreto-Lei n. 200/67 sem a preocupação de contextualizar a norma no tempo, o que pressuporia identificar os problemas, interesses e objetivos que motivaram a realização da reforma.¹

¹ A título de exemplo, menciona-se um trabalho jurídico específico sobre a reforma administrativa de 1967, de autoria do jurista Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. Esta obra tece comentários sobre cada artigo do Decreto-Lei n. 200/67, sem ater-se aos princípios, diretrizes e interesses determinantes no processo

Este trabalho analisará, a partir de depoimentos de influentes arquitetos da reforma,² as soluções legislativas incorporadas ao Decreto-Lei n. 200/67, que introduziu princípios e arranjos institucionais de implementação da reforma administrativa.³ Para uma adequada compreensão dessas soluções legislativas, serão analisados, além disso, os problemas conjunturais que contribuíram para o surgimento do movimento reformista.⁴

2. Antecedentes à Reforma Administrativa de 1967

Antes de 1967, mudanças haviam sido introduzidas para profissionalizar e moralizar a atuação da Administração Pública brasileira. As reformas aprovadas, no entanto, além de não configurarem um planejamento orgânico de reforma administrativa, voltavam-se para o aprimoramento da estrutura interna da administração, da sua composição e organização, sem focar nas ações administrativas propriamente ditas. As reformas precedentes privilegiavam a regulação de *estruturas*, e não de *processos administrativos*.⁵

de elaboração do anteprojeto de reforma. O autor analisa os artigos daquele diploma normativo valendo-se apenas de interpretações gramatical e sistemática (compatibilidade do Decreto-Lei n. 200/67 com a Constituição Federal de 1967 e outros diplomas normativos afins). Cf. SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Comentários à reforma administrativa federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

² Este trabalho dará ênfase aos depoimentos de dois administradores que tiveram intensa participação na formulação do anteprojeto do Decreto-Lei n. 200/67: Hélio Beltrão e José de Nazaré Teixeira Dias. Os depoimentos desses personagens foram publicados nas seguintes obras: DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma administrativa de 1967*. 2. ed. Cadernos de Administração Pública, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969; e *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968.

³ A concretização dos objetivos pretendidos pelo legislador depende da escolha de meios adequados para sua realização. Estes meios se traduzem em arranjos institucionais que podem ser mais ou menos interventivos na sociedade. Acerca da intervenção social provocada pelos instrumentos legislativos, cf. DELLEY, Jean-Daniel. *Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique*. In: MORAND, Charles-Aubert (Org.). *Légistique formelle et matérielle*. Aix-En-Provence: Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999.

⁴ Parte-se aqui do pressuposto de que sobre toda e qualquer norma subjaz um problema ou uma reivindicação social que se pretende solucionar por meio da sua edição. Tais problemas ou demandas são reunidas, selecionadas e interpretadas por grupos de interesse diversos que inserem suas reivindicações na pauta legislativa. Sobre as possíveis posturas que um legislador pode adotar em face de uma insatisfação acerca de uma situação particular, cf. DELLEY, Jean-Daniel. *Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique*. In: MORAND, Charles-Aubert (Org.). *Légistique formelle et matérielle*. Aix-En-Provence: Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1999.

⁵ Em 1936, é editada a primeira Lei geral para o Serviço Público (Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936), estabelecendo normas básicas de administração de pessoal,

Desde a criação do Dasp, em 1938, diversas propostas reformistas de caráter amplo, que contemplassem mudanças profundas e globais para a Administração Pública como um todo, foram periodicamente apresentadas ao parlamento. Foi preciso, no entanto, aguardar três décadas para que um novo governo, de feição ainda mais autoritária do que a do governo getulista, introduzisse efetivamente a reforma esperada.

Das tentativas de reforma precedentes, merece destaque a proposta formulada durante o governo Juscelino Kubitschek, em 1956, com a instituição da Cosb – Comissão de Simplificação Burocrática⁶ e da Cepa – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.⁷ Estas Comissões

um sistema de classificação de cargos e um órgão central de pessoal. Em 1938, o Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público foi instituído pelo Decreto-Lei n. 579, com o objetivo de instituir um sistema de mérito para os servidores públicos e de promover estudos e ações visando racionalizar os serviços públicos. O primeiro estatuto dos funcionários públicos civis da União surge em 1939, com o Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro. Este estatuto seria depois substituído pela Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952. Ainda em 1952, uma Comissão Interpartidária se instalaria para propor um anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal. Os trabalhos dessa Comissão culminaram numa Mensagem ao Presidente da República e no Projeto de Lei n. 3.563/53, que foi posteriormente arquivado. Informações extraídas de MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 9-10.

⁶ Instituído pelo Decreto n. 39.510, de 4 de julho de 1956, o Cosb recebeu a incumbência de “a) estudar os meios de descentralização dos serviços, mediante delegação de competência, fixação de responsabilidade e prestação de contas da autoridade; b) promover medidas junto aos ministérios quanto ao exame da situação atual (1956) das repartições e das rotinas que merecessem providências imediatas de correção.” Cf. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 9-11. Incumbia aos ministérios, por sua vez, criar subcomissões cujos trabalhos deveriam versar sobre simplificação de rotinas, fixação de responsabilidade de funcionários e de dirigentes de serviços, reagrupamento de funções de unidades de execuções, descentralização de execução de funções por meio da delegação de competências, bem como supressão de organismos inoperantes ou desnecessários.

⁷ Criada pelo Decreto n. 39.555, de 24 de agosto de 1956, a Cepa tinha por objetivo assessorar a presidência da República nas questões relacionadas com os projetos de reforma administrativa, em especial nas iniciativas que buscassem uma simplificação dos processos administrativos. Ao término de seus trabalhos, a Cepa publicou em quatro volumes os seus quatro anos de trabalho. Vol. I – Reorganização da presidência da República; Vol. II – Criação de novos ministérios; Vol. III – Normas para elaboração, execução e controle orçamentários; Vol. IV – Relatório final das atividades da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos da presidência da República. Cf. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 12.

tiveram o mérito de propor mudanças efetivas nos processos administrativos, e não apenas nas estruturas organizacionais da Administração Pública. No entanto, naquele momento histórico, assim como em todos os outros anteriores, surgiu apenas a oportunidade de mudança nos aspectos estruturais da Administração.⁸

Em 23 de janeiro de 1963, Ernani do Amaral Peixoto é nomeado Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa pelo presidente João Goulart, que tinha como uma de suas principais funções propor normas para a institucionalização e implantação do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do poder executivo. Ernani do Amaral Peixoto constituiu uma Comissão que terminou por formular alguns projetos de lei, com destaque para a Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal (Projeto de Lei n. 1.482, de 1963), cujos resultados foram posteriormente aproveitados, em alguma medida,⁹ para a formulação do Decreto-Lei n. 200/67, que disciplinou, em seus múltiplos aspectos, a reforma administrativa abordada neste trabalho. O maior mérito dos trabalhos da Comissão Amaral Peixoto parece ter sido a elaboração de um detalhado diagnóstico da Administração Pública brasileira. Os formuladores da Reforma de 1967 aproveitaram-se desses diagnósticos para redigir a sua proposta de reforma.

Tendo em vista o insucesso das tentativas de reforma anteriores, em que um enorme tempo foi despendido na produção de relatórios extensos e substanciados que não foram adequadamente apreciados, os formuladores da Reforma Administrativa de 1967 não se preocuparam em realizar novos estudos sobre os problemas da Administração Pública federal, concentrando todos os seus esforços na redação de um instrumento legislativo que viesse finalmente a ser promulgado.

Embora o ambiente reformista tivesse sido construído muito tempo antes da instituição da reforma administrativa, esta só logrou êxito com o advento da ditadura militar. A reforma não foi, no entanto, introduzida sem dificuldades. Foi preciso aguardar dois anos e a elaboração de cinco anteprojetos de lei para que a conciliação de interesses fosse concluída. Conciliação esta, aliás, que ocorreu apenas nas instâncias executivas do

⁸ A criação dos ministérios das Minas e Energia e da Indústria e do Comércio (Lei n. 3.782 de 22 de julho de 1960) foi impulsionada por proposta da Cepa.

⁹ O projeto da Comissão Amaral Peixoto instituiu doze princípios norteadores da Reforma Administrativa, alguns dos quais incorporados no Decreto-Lei n. 200/67. Eis os princípios da Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal: fixação de responsabilidades, descongestionamento das chefias executivas superiores, sistematização, racionalidade, controle, planejamento e orçamento, integração, intelectualização do processo decisório, coordenação, homogeneidade, alcance de controle, descentralização. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 13-14.

governo, já que a reforma administrativa não foi votada pelo Congresso Nacional.¹⁰

3. Atores da Reforma Administrativa

A formulação da reforma que seria aprovada em 1967 passou por três fases. A primeira, no nível da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa, a Comestra; a segunda, sob a supervisão direta do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, o economista Roberto Campos;¹¹ e a terceira, com intensa participação do presidente da República Marechal Humberto Castelo Branco.

A Comestra foi instituída em 9 de novembro de 1964, durante o governo Castelo Branco,¹² por sugestão de Roberto Campos, então Ministro Extraordinário do Planejamento e da Coordenação Econômica. Desde a sua instituição, a Comestra gozou de grande prestígio. Seu presidente era o próprio Roberto Campos, ao passo que José de Nazaré Teixeira Dias, reconhecido administrador de organizações públicas e privadas, havia sido designado Secretário-Executivo da Comissão. Figuraram também como integrantes da Comestra Hélio Marcos Pena Beltrão,¹³ Carlos

¹⁰ A reforma administrativa foi a única das grandes reformas do governo Castelo Branco que não foi votada pelo Congresso Nacional. Para Roberto Campos, ministro do planejamento do governo Castelo Branco, a decisão de não submeter a aprovação da reforma administrativa à deliberação foi motivada pela intenção de "conter as pressões setoriais de interesses corporativistas, que ameaçariam a coerência do projeto." Cf. CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*, v. 1, capítulo XII. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 697.

¹¹ Roberto Campos alternou, ao longo da sua vida pública, a carreira diplomática com cargos nos poderes executivo e legislativo. Foi fundador do BNDE, em 1952, presidente desse mesmo banco, no biênio 1958/1959, embaixador do Brasil nos Estados Unidos, de 1961 a 1964, Ministro Extraordinário do Planejamento e da Coordenação Econômica, de 1964 a 1967, embaixador do Brasil na Inglaterra, de 1974 a 1982, senador pelo Estado do Mato Grosso, de 1983 a 1991, e deputado federal, de 1991 a 1999, pelo PDS (Partido Democrático Social), transformado, em 1993, no PPR (Partido Progressista Reformador). Formado em teologia e filosofia, Roberto Campos cursou também graduação e pós-graduação em Economia nos Estados Unidos. Na área econômica, ajudou a formular o Plano de Metas (1956), o Plano de Estabilização Monetária (1958), o PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo (1964) e o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967). Cf. CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 1026-1035.

¹² A Comestra foi instituída pelo Decreto n. 54.401, de 9 de outubro de 1964. O presidente Castelo Branco havia participado da coordenação dos estudos da Comissão Amaral Peixoto no âmbito das Forças Armadas, de modo que percebia a necessidade e urgência da implementação de uma reforma administrativa.

¹³ Na vida pública, Hélio Beltrão foi Secretário do Interior e Planejamento do então Estado da Guanabara (1960-1965), ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica (1967-1969), membro dos Conselhos Administrativos da Itaipu

Medeiros Silva,¹⁴ Luís Simões Lopes,¹⁵ Wagner Estelita Campos,¹⁶ Jorge Oscar de Mello Flores,¹⁷ José Maria de Albuquerque Arantes,¹⁸ Victor

Binacional e da Companhia Siderúrgica Nacional, ministro Extraordinário da Desburocratização (1979-1983), ministro da Previdência Social (1982-1983) e presidente da Petrobrás (1985-1986). Na iniciativa privada, foi vice-presidente da Cobrapar - Companhia Brasileira de Participação (1969), diretor da Mesbla (1969), vice-presidente da Companhia de Cimento Portland Paraíso (1971), membro dos Conselhos de Administração da Oxiteco do Nordeste S.A. (1983), da Ultrapar Participações S.A. (1986), da Norquisa - Nordeste Química S.A. e Copene - Companhia Petroquímica do Nordeste S.A. (1986-1995), tendo ainda colaborado na organização do Banco do Nordeste S.A. e do Instituto de Resseguros do Brasil. Além de um dos principais autores do Decreto-Lei n. 200/67, que previu a reforma administrativa, Beltrão foi também o principal formulador do Estatuto da Microempresa (Lei n. 7.256, de 27 de novembro de 1984). Cf. CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 608-611.

- ¹⁴ Carlos Medeiros foi um jurista altamente influente durante o regime militar. O jurista foi ministro do STF de 1965 a 1966, até assumir o Ministério da Justiça e Negócios Interiores do governo Castelo Branco. Como ministro da Justiça, manifestou-se contra a Frente Ampla, capitaneada por Carlos Lacerda com o objetivo de restaurar o regime democrático ao país. Também na condição de ministro, juntamente com uma comissão composta pelos juristas Orozimbo Nonato, Levi Carneiro, Temístocles Cavalcanti e Miguel Seabra Fragundes, redigiu o anteprojeto da Constituição que viria a ser promulgada em 24 de janeiro de 1967. Neste mesmo ano, Medeiros ainda redigiu a Lei de Imprensa e a Lei de Segurança Nacional. Com a posse do Artur da Costa e Silva, Carlos Medeiros da Silva seria exonerado do seu cargo de ministro da Justiça. Em 1969, no entanto, o jurista voltaria ainda ao cenário político com a incumbência de redigir o AI-12, que alterou a linha sucessória da presidência da República, afastando do poder o vice-presidente Pedro Aleixo e introduzindo uma junta militar no poder.
- ¹⁵ Luís Simões Lopes formou-se como engenheiro agrônomo pela Escola Mineira de Agronomia e Veterinária, em Belo Horizonte. Aliado de Getúlio Vargas, foi oficial de gabinete da Secretaria da Presidência da República, de 1930 a 1937. Em 1936, presidiu a Comissão de Reajustamento, que elaborou a Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, que estabeleceu as bases do primeiro plano de classificação de cargos do governo federal, institucionalizou o sistema de mérito, e criou órgãos encarregados de implementar uma reforma administrativa. Presidiu, de 1938 a 1945, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), órgão cuja principal atribuição era formar quadros técnicos para Administração Pública. Foi membro fundador da Fundação Getúlio Vargas, instituição que presidiu de 1944 a 1993. No âmbito da iniciativa privada, atuou como presidente, vice-presidente, diretor e membro de conselhos administrativo e fiscal de inúmeras empresas privadas. Antes de se tornar membro da Comestra, Luís Simões Lopes já havia trabalhado na elaboração de um projeto de reforma administrativa no âmbito da Cepa, no governo Juscelino Kubitschek. Cf. CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 3.281-3.284.
- ¹⁶ Formado em Direito pela Universidade do Rio de Janeiro em 1931, Wagner Estelita foi técnico de administração e diretor de divisão do Dasp na década de 1940,

Amaral Freire,¹⁹ bem como os militares Antônio Augusto Joaquim Moreira, Reynaldo Giannini Coelho de Souza, Moacyr Teixeira Coimbra e Nilton Thomé de Souza.

De todos os membros da Comissão, apenas Carlos Medeiros Silva,²⁰ Vitor Amaral Freire, Wagner Estelita e Hélio Beltrão²¹ tinham formação jurídica, de modo que não se pode afirmar que a Reforma Administrativa, ao menos aquela disciplinada pelo Decreto-Lei n. 200/67,²² foi uma realização de juristas. Esta talvez seja a explicação, inclusive, pela qual a reforma se desenvolveu sob a filosofia de uma simplificação normativa e, sobretudo, de uma premente preocupação em adequar os instrumentos jurídicos da reforma à realidade administrativa brasileira.

tornando-se seu diretor-geral em 1964. Permaneceu, no entanto, na direção geral do Dasp por apenas alguns meses, até ser nomeado ministro do Tribunal de Contas da União. Cf. CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 2.048-2.049.

- ¹⁷ Jorge Oscar de Melo Flores graduou-se em engenharia no Rio de Janeiro em 1930. Em 1944, integrou ao lado de Simões Lopes a Comissão Organizadora da Fundação Getúlio Vargas, onde ocupou vários postos de relevo até se tornar seu presidente com o falecimento de Simões Lopes, em 1992. Ao longo da sua vida, foi representante de diversas entidades de classe empresariais e ocupou cargos de direção em importantes empresas. Cf. CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 2.228 e 2.229.
- ¹⁸ José Maria de Albuquerque Arantes ingressou na Fundação Getúlio Vargas em 1949 para lecionar cursos práticos. Foi colaborador (1954-1955), diretor geral (1963-1964) e assessor administrativo em diversas oportunidades da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, a Ebape. Em 1964, torna-se diretor geral do Dasp, em substituição a Wagner Estelita. Cf. CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 314.
- ¹⁹ Vitor Amaral Freire formou-se em direito pela Faculdade do Largo São Francisco em 1931. Foi conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo de 1947 a 1962 e ministro do Tribunal de Contas da União de 1966 a 1974. Ao longo de sua trajetória profissional, participou de vários seminários e conclaves sobre administração municipal e finanças públicas, no Brasil e no Exterior. Cf. CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 2.373.
- ²⁰ Carlos Medeiros da Silva era um jurista versado em assuntos relacionados à Administração Pública. No final do Estado Novo, em 1944, foi nomeado consultor jurídico do Dasp, tendo sido também o fundador da *Revista de Direito Administrativo e da Revista de Serviço Público*.
- ²¹ Apesar de ter se formado em direito pela Universidade do Rio de Janeiro em 1937, Hélio Beltrão destacou-se como administrador, tendo servido por pouco tempo a carreiras estritamente jurídicas.
- ²² Além do Decreto-Lei n. 200/67 e dos atos normativos que o modificaram (como o Decreto-Lei n. 900, de 29 de setembro de 1969, a Lei n. 7.596/87, a Lei n. 6.036/74 e a Lei n. 6.228/75, entre outros), a reforma administrativa foi disciplinada também por dois outros diplomas normativos: a Constituição Federal de 1967, nos capítulos que versam sobre orçamento e planejamento e o Decreto-Lei n. 199/67, que instituiu a nova Lei Orgânica para o Tribunal de Contas da União.

Entende-se, no entanto, que o tema da Reforma Administrativa de 1967 possui pertinência para esta obra pelo fato de que, embora seus principais protagonistas, à exceção de Carlos Medeiros da Silva, não se identificassem propriamente como juristas, estes tinham visão muito clara da importância das leis e regras administrativas para o sucesso da reforma.

Os trabalhos da reforma administrativa foram marcados pela tentativa em se reconciliar o “legal com o real”.²³ Seguindo essa filosofia, “a grande missão da reforma administrativa teria de consistir, para ser válida, na reconciliação das normas jurídicas – destinadas a presidir o Serviço Público Federal – com a realidade administrativa do país.”²⁴

Para os idealizadores da reforma, havia um descompasso entre legislação e realidade administrativa, seja porque as matérias disciplinadas nas leis haviam se tornado obsoletas, seja porque algumas formulações jurídicas jamais haviam encontrado espelho na realidade, constituindo o produto de uma “ciência jurídica” ensimesmada.

Nesse cenário, os idealizadores da reforma perceberam que não só havia uma profunda necessidade de atualização das leis, como também deveria haver uma mudança de paradigma na técnica legislativa. Era preciso, dessa forma, eliminar o equívoco de que leis em sentido estrito deveriam dispor sobre matérias próprias de regulamento. As leis deveriam dispor apenas sobre autorizações, princípios e normas de natureza estritamente legislativa, conferindo liberdade para que o Executivo pudesse expedir decretos e regulamentos indispensáveis à sua implementação.

Parece coisa sem importância, mas um dos maiores fatores de paralização da Administração Pública tem sido o fato de as leis serem minuciosas e invadirem inconscientemente a área do Poder Executivo.²⁵

Buscava-se, com esta mudança de paradigma, prolongar a ação da lei no tempo, garantindo-se a integridade e a harmonia do seu contexto.²⁶

Observa-se, no entanto, que essa percepção sobre a importância de adequação das leis e regulamentos à realidade social para a efetivação da reforma administrativa não era idêntica para todos os membros da

²³ Expressão utilizada por José de Nazaré Teixeira Dias, em sua apreciação geral sobre a reforma administrativa de 1967. DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 37.

²⁴ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 37.

²⁵ BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. in: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 41.

²⁶ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 7.

Comestra. Esta representava, na verdade, um dos principais pontos de discordância entre os membros da Comissão, que provocava nítido embate de ideias sobre os princípios que deveriam nortear a reforma.

Nessas discussões, assumiram destaque dois de seus membros – José de Nazaré Teixeira Dias, Secretário Geral da Comissão, e Hélio Marcos Penna Beltrão. Teixeira Dias e Hélio Beltrão eram dois reconhecidos administradores públicos²⁷ que possuíam visões complementares, porém distintas sobre a intervenção legislativa que deveria ser dada à reforma administrativa.

Embora ambos estivessem de acordo sobre as bases da reforma, entre as quais merece destaque a ideia de descentralização administrativa,²⁸ as propostas de intervenção legislativa de ambos nem sempre eram coincidentes.

Às divergências doutrinárias entre estes administradores, acresce-se o fato de que ambos pertenciam a grupos políticos distintos. Teixeira Dias pertencia ao grupo de Roberto Campos, que defendia uma legislação mais interventiva sobre a reforma administrativa. Hélio Beltrão, que acabará assumindo o lugar de Roberto Campos na pasta do planejamento, logo no começo do governo Costa e Silva, em março de 1967, era um liberal que defendia acintosamente a desburocratização e simplificação dos processos administrativos. Essas divergências provocariam alguns impasses, como o que ocorreu logo após a conclusão dos trabalhos da Comestra. Hélio Beltrão acabou por retardar o processo de tramitação do anteprojeto de lei sob a alegação de que parte das ideias que havia defendido não haviam sido incorporadas à proposta de reforma. Propôs, para contemplar suas ideias, uma quinta minuta de projeto de lei de reforma quando os trabalhos da Comestra já haviam se encerrado.²⁹ Ao final do processo de aprovação da reforma, no entanto, as principais

²⁷ Ambos tinham vasta experiência na administração do setor público. Hélio Beltrão havia assumido funções gerenciais no Iapi, Petrobrás e Secretaria de Planejamento do Estado da Guanabara. Teixeira Dias havia feito incursões pelo Dasp, Petrobrás, BNDE, Light, Unesco e em diversos escalões da Administração Pública Direta. Além de Secretário Geral da Comestra, exerceu o cargo de chefe de gabinete, secretário-geral e ministro interino do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica no governo Castelo Branco. Cf. DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

²⁸ Simões Lopes Neto era contrário ao processo de descentralização e defendia, inversamente, o protagonismo de órgãos centrais para o processo de reforma, como o Dasp. Em razão dessa divergência sobre ponto central da reforma, Simões Lopes Neto foi o primeiro dissidente da Comestra.

²⁹ Cf. DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

ideias defendidas por Beltrão terminaram sendo incorporadas à proposta reformista.

Após longo e refletido período de trabalho, durante o qual a Comestra promoveu 36 reuniões plenárias e produziu quatro minutas de projeto de lei versando sobre a reforma,³⁰ a persistência e disposição dos autores envolvidos no processo de reforma permitiu que estes conseguissem, não obstante suas divergências, propor soluções conciliadoras que ao final puderam se tornar vitoriosas no processo de previsão legal da reforma.

Encerrados os trabalhos da Comestra em 5 de julho de 1965, a proposta ainda seria reformulada por duas vezes – uma a pedido de Hélio Beltrão, que formulou a quinta minuta de anteprojeto em 28 de agosto de 1965, já mencionada, e outra em junho de 1966 pela Asestra – Assessoria Especial de Estudos de Reforma Administrativa, que passou a auxiliar o ministro do Planejamento nos assuntos de reforma após o encerramento da Comestra.³¹ A Asestra, que também era coordenada por Teixeira Dias, manteve na sexta minuta as principais contribuições dos projetos anteriores e incluiu tema que não havia sido discutido pela Comestra, relativo à modernização do processo de licitações. A minuta elaborada pela Asestra foi a que logrou êxito de ser aprovada e sancionada pelo presidente da República, em 25 de fevereiro de 1967.

O Decreto-Lei n. 200/67, produto dos trabalhos da Comestra, da Asestra, e da participação direta do ministro do Planejamento e do presidente da República, terminou por introduzir uma reforma administrativa marcada pela complementariedade de visões administrativas que, em essência, propunham mecanismos de dinamização da Administração Pública.

4. Os princípios da reforma

Hélio Beltrão, incumbido de relatar, no âmbito da Comestra, as diretrizes gerais do anteprojeto de lei que estabeleceria as bases da reforma administrativa, produziu uma série de trabalhos versando sobre os princípios que deveriam nortear as mudanças da Administração Pública brasileira.

As ideias de Beltrão foram, em larga medida, aceitas e incorporadas às diversas minutas do anteprojeto da lei que versaria sobre a reforma,

³⁰ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 14-20.

³¹ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 20-25.

de modo que seu trabalho – constituídos essencialmente de conferências e documentos escritos endereçados ao ministro do Planejamento e aos demais membros da Comestra³² – são referências fundamentais para que se compreenda o espírito da Reforma de 1967 e do instrumento legal que a materializou.

Além destes trabalhos, que amarram a narrativa que se fará sobre os princípios da reforma, será destacada a apreciação geral de José Teixeira Dias,³³ na qual expôs, com muita clareza, os obstáculos político-institucionais, as divergências de opinião, e os esforços de superação que marcaram o processo de redação do Decreto-Lei n. 200/67.

Lei de diretrizes

Hélio Beltrão inicia suas falas manifestando-se contrariamente a uma reforma estritamente organizacional, preocupada apenas em estabelecer uma nova estrutura para a Administração Pública. Uma reforma de estrutura era o que pretendia a proposta da Comissão Amaral Peixoto, na qual alguns membros da Comestra estavam tendentes a se basear.

Se expedirmos uma lei que defina apenas uma nova estrutura para o governo federal, estaremos somente dando uma *roupa nova para o doente*.

Uma nova estrutura, um outro organograma, não é capaz, por si só, de operar reforma alguma. Isto porque não é causa, mas efeito de uma reforma que precisa ser realizada. A última coisa de que se deve cuidar é da estrutura. É preciso, portanto, remontar às causas, isto é, às razões que fizeram com que a Administração Federal chegasse ao ponto em que se encontra.³⁴

³² Os trabalhos que serviram de referência para este tópico são os seguintes: “Considerações Preliminares” Documento I apresentado à Comestra em 20 de outubro de 1964, “Reforma Administrativa Federal”, palestra proferida em 14 de julho de 1965, ambos publicados em *Reforma Administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968. “1. Atividades-fim – Atividades-meio; 2. Estruturação e funcionamento das atividades-meio; Conceito de sistema” Documento II apresentado à Comestra em novembro de 1964; “1 – Planejamento. Conceituação. Sua localização na estrutura federal. 2 – Planejamento e orçamento. 3 – Programação de caixa. 4 – Operação do sistema de planejamento. Estrutura e funcionamento do sistema. Estrutura do órgão central de planejamento. Elaboração orçamentária. 5 – Contabilização financeira. Controle da execução do orçamento e da programação de caixa. Planejamento-Fazenda.”, documento III apresentado à Comestra em dezembro de 1964.

³³ A percepção de Teixeira Dias sobre a reforma foi extraída de DIAS, José de Nazaré Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

³⁴ BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. Palestra proferida em 14 de julho de 1965. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 32.

Beltrão defendia uma intervenção legislativa eminentemente principiológica, a qual teria por função instituir somente diretrizes e orientações gerais sobre a reforma. Tudo o que dissesse respeito a questões organizacionais, como estrutura dos órgãos da administração, deveria estar fora do escopo da lei.

A reforma administrativa não pode ser obra de uma lei. É o próprio Executivo que na prática diária de um bom governo irá reformar a Administração.

Nessas condições, a lei que estamos estudando não será propriamente uma lei de reforma administrativa, e sim uma *lei de diretrizes* para uma reforma administrativa que será realizada por etapas pelo próprio Poder Executivo.³⁵

A tese de Beltrão, de que a reforma administrativa não deveria versar sobre estruturas administrativas, não foi irrefletidamente aceita por Teixeira Dias. Este defendeu, em vários momentos em que discutiu o projeto de reforma, a relevância dos aspectos estruturais da Administração. As estruturas administrativas, na sua visão, conferiam organicidade à Administração Federal e fortaleciam os mecanismos de controle, de definição de hierarquia etc. O próprio Teixeira Dias reconheceu, no entanto, que as estruturas administrativas possuíam um sentido mais estático, ao passo que a reforma administrativa que se pretendia implementar tinha pretensão de trabalhar aspectos mais dinâmicos.³⁶

O Decreto-Lei n. 200/67 acabou não disciplinando as estruturas e as regras de funcionamento dos órgãos da Administração Federal, exceto nos postos de alto escalão do governo. Adotando as recomendações de Beltrão, o legislador conferiu ao poder executivo, no título I do referido diploma normativo, a competência para regular a estruturação e o funcionamento da Administração por meio de regulamentos. Adotou-se, assim, a tese de que questões estritamente organizacionais devem, sempre que possível, estar fora do escopo da lei.

Descentralização

Para Beltrão, as leis que disciplinavam estruturas, além de engessarem as possibilidades de ação da Administração, ainda produziram o efeito nocivo de fomentar a centralização administrativa.

Em nosso país, o poder de decidir está concentrado nos níveis superiores da administração pública, não só por uma *questão de tradição* e mentalidade, como porque essa concentração de

³⁵ BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. Palestra proferida em 14 de julho de 1965. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 51.

³⁶ DIAS, José de Nazaré Teixeira. Apreciação geral da reforma. In: DIAS, José de Nazaré Teixeira. DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 68.

poder está expressa claramente nas *Leis*. As leis que dispõem sobre organização administrativa, assim como seus regulamentos, são invariavelmente centralizadores.³⁷

A centralização administrativa era vista, pela maioria dos membros da Comestra, como causa de ineficiência administrativa. Sobre ela, assim se manifestou Roberto Campos no momento da instalação da Comissão:

A filosofia básica da reforma é desconcentrar a autoridade executiva, através de uma vigorosa política de Descentralização, capaz de restituir aos órgãos centrais sua função diretora, orientadora e normativa, e transferir aos órgãos locais – que estão em contato direto com o público e com os problemas – a autoridade necessária à solução de questões da administração ordinária.

A adoção de uma política de Descentralização implica a decisão de correr conscientemente certos riscos, os quais são incomparavelmente menores do que os da centralização.³⁸

Para combater a centralização, além de uma mudança de paradigma de técnica legislativa, Hélio Beltrão propôs uma política de descentralização que deveria operar em três planos – dentro dos próprios quadros da administração³⁹, da Administração para a órbita privada, e da Administração da União para a Administração dos governos locais.

Esses três planos de descentralização, abaixo analisados, foram previstos no Decreto-Lei n. 200/67 em seu título II, capítulo III, arts. 10 a 12.

Descentralização dentro dos quadros da Administração

No tocante à descentralização dentro dos próprios quadros da Administração, observa-se que naquele período inexistia a possibilidade de

³⁷ BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. Palestra proferida em 14 de julho de 1965. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 33.

³⁸ CAMPOS, Roberto. Declarações do Ministro Roberto Campos ao instalar a Comissão de Estudos de Reforma Administrativa apud DIAS, José de Nazaré Teixeira. Estudo da reforma. In: A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 12.

³⁹ BELTRÃO, Hélio. Considerações preliminares. Documento I apresentado à Comestra em 20 de outubro de 1964. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 13-14 e BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 13 a 15. Observa-se que nesta passagem Hélio Beltrão chama de descentralização o que se denomina tecnicamente, no âmbito do direito administrativo, de *desconcentração*. Para os administrativistas, “desconcentração” é o termo técnico utilizado para a distribuição interna de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica. Cf. *e.g.*, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 349. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 56-57.

que competências atribuídas a cargos de nível hierárquico superior da Administração Direta ou Indireta pudessem ser delegadas para cargos hierarquicamente inferiores. Nesse contexto, as leis disciplinadoras de estruturas administrativas revelavam-se eminentemente engessadoras.

Observa-se ainda que os ditames de descentralização dentro dos quadros da Administração Pública deveriam ser adotados tanto pela Administração Direta quanto pela Indireta. A Administração Indireta, que já representava parcela significativa da Administração Pública antes mesmo de receber tratamento jurídico pelo Decreto-Lei n. 200/67, era apenas uma faceta da Administração que deveria, à semelhança da Administração Direta, submeter-se aos reclames da descentralização.

A solução propugnada por Beltrão para tornar viáveis os esforços de descentralização seria, em primeiro lugar, autorizar a delegação de competência para funções executivas.⁴⁰ Apenas as funções de "Direção Geral" da administração é que seriam realizadas de forma centralizada. Além disso, caberia à lei apenas disciplinar as funções de Direção Geral. As funções propriamente executivas deveriam ficar fora do escopo legislativo, dado o seu casuísmo.⁴¹

Em qualquer organização mais ou menos complexa existem dois níveis: o de *Direção Geral* (central) e o de *Execução* (descentralização ou periférico).

O primeiro presume-se que deva ser normativo, de orientação, fixador de critérios. É, em síntese, um nível que *não atua casuisticamente*, senão por exceção.

O segundo é o nível que está em contato com os fatos que a lei pretende atender ou resolver; Esse nível é casuístico, isto é, resolve caso por caso, obra por obra, doente por doente, estudante por estudante, sente, vê e analisa os problemas de execução. Por isso ele precisa ter autoridade para decidir o *caso concreto*.

[...]

O que se passa no ambiente administrativo brasileiro é uma frustração dupla: o *nível de direção*, que deveria atuar programando, fixando critérios, antecipando-se aos fatos e fiscalizando

⁴⁰ Assim previu o art. 11 do Decreto-Lei n. 200/67: "A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as nas proximidades dos fatos, pessoas ou problema a atender".

⁴¹ Cf. os seguintes dispositivos do Decreto-Lei n. 200/67. Art. 10, § 3º - Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, no nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público. § 4º - Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

a execução, não funciona porque não tem tempo: *está despachando Processos*. Frustra-se, assim, no exercício de sua nobre função. Enquanto isto, o nível executivo, *sem autoridade* para decidir os mais mezinhos aspectos da administração, tais como contratar, admitir, comprar, deferir ou indeferir, sentem-se igualmente frustrado perante o público.

Em resumo: o nível de *direção geral*, que dispõe de *autoridade*, não funciona por falta de *tempo*. E o nível de *execução*, que dispõe de tempo, não funciona por falta de *autoridade*.⁴²

Além de inexistir uma separação entre as funções de direção e de execução acima mencionadas, a Administração Pública brasileira era marcada, no período ora examinado, por uma hipertrofia das funções de direção geral na presidência da República. Isso ocorria principalmente porque a maioria das entidades da Administração Indireta estavam subordinadas à presidência da República, e não aos ministérios.

Um princípio básico a ser fixado é o de que todo e qualquer órgão da administração indireta deve ficar sujeito ao controle do ministério competente.⁴³

A solução dada pelo Decreto-Lei n. 200/67 foi a de excluir, por força de seus artigos 19 e 20,⁴⁴ da supervisão direta do presidente da República as entidades da Administração Indireta, as quais passaram a se submeter ao direcionamento dos ministérios competentes pelas políticas correspondentes as suas áreas de atuação.

Descentralização para a órbita privada

A proposta de descentralização sugerida por Beltrão não se restringia apenas à redistribuição de competências executivas no âmbito do poder público. O administrador defendia um aumento da descentralização de tarefas executivas do Estado para a órbita privada, por meio da contratação de bens e serviços.

⁴² BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. Palestra proferida em 14 de julho de 1965. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 34-36.

⁴³ BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. Palestra proferida em 14 de julho de 1965. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 44.

⁴⁴ Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do presidente da República. Art. 20. O ministro de Estado é responsável perante o presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência. Art. 20. O ministro de Estado é responsável, perante o presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência.

A mania da execução direta é outra causa do emperramento administrativo. O Governo sofre, no Brasil, da *doença da execução direta*.

O governo não pode nem deve adotar a execução direta onde haja particulares capacitados para executar o serviço que pretende. A grande função do governo não é executar. É decidir e promover a execução *contratando, custeando, financiando* a execução que pretende.

Onde houver entidade capaz contratável, o contrato deve ser feito.⁴⁵

O objetivo era, portanto, fazer da contratação de bens e serviços da iniciativa privada uma regra, e não uma exceção. O Estado poderia, assim, se dedicar com mais vigor às tarefas que, pela sua natureza, são intransferíveis, como planejamento, coordenação, supervisão e controle.⁴⁶

Descentralização para os governos locais

A descentralização deveria se dar também para a Administração de outras unidades da federação. Beltrão considerava a centralização da União Federal em detrimento dos governos locais também como uma causa da ineficiência da Administração Federal.

Os pequenos problemas que afetam a vida diária do cidadão, no vasto território nacional, não são resolvidos pela autoridade próxima, aquela que pode dar não só a solução mais rápida como a mais adequada, peculiar ao caso. Estão sujeitos à ineficiente, demorada e padronizada administração desse enorme monstro centralizado que é a Administração Federal, que não tem a vivência local nem se sente premido pela proximidade do problema.

Para atenuar em parte essa situação é necessário proclamar o princípio de que toda vez que exista órgão estadual ou municipal aparelhado para executar determinada atividade ou serviço, o governo federal, em vez de intrometer-se na execução, deve celebrar convênios com os Governos locais (ou contrato com a órbita privada, se for o caso).

⁴⁵ BELTRÃO, Hélio. Considerações preliminares. Documento I apresentado à Comissão em 20 de outubro de 1964. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 36-37.

⁴⁶ Art. 10, § 7º do Decreto-Lei n. 200/67: "Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. § 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional."

Os riscos políticos, sempre apontados, de utilização imprópria de verbas, etc., quando existem, são ainda menores que os decorrentes da *padronização centralizada*.⁴⁷

Para solucionar o problema da centralização de poderes e funções da União Federal decorrente de um processo histórico de inchaço das competências constitucionais e da capacidade arrecadatória desse ente federativo, Beltrão sugeriu que a proposta de reforma administrativa proporcionasse um alargamento na prática de celebração de convênios entre União e Estados e União e Municípios.⁴⁸ O recurso ao convênio seria, portanto, uma medida paliativa que teria por objetivo amenizar o desequilíbrio na distribuição de rendas e de funções administrativas entre governo federal e governos locais.

Coordenação

A reforma administrativa de 1967 caracterizou-se também pela adoção do princípio da coordenação.

Defendeu-se, pela voz de Hélio Beltrão, a adoção do princípio de coordenação e orientação técnica para todas as "atividades-meio" exercidas pela administração.

As atividades-meio seriam aquelas realizadas em função das necessidades da própria Administração, como administração de pessoal, contabilidade etc.

O Decreto-Lei n. 200/67, que instituiu os principais mecanismos e diretrizes da reforma administrativa, introduziu também a noção de sistemas, até então desconhecida da Administração Federal. Em linguagem da Ciência da Administração, a relação de coordenação entre atividades recebe a denominação de sistema.⁴⁹ Cada sistema é coordenado por um órgão central, incumbido de orientar, coordenar e acompanhar as atividades de todos os órgãos integrantes do sistema, neste caso os ministérios. As atividades que compõem o sistema organizam-se, portanto, horizontalmente, cabendo a um órgão central, que possui independência em relação aos ministérios onde as atividades são realizadas, orientá-las tecnicamente. Além disso, a relação entre órgão central e agentes

⁴⁷ BELTRÃO, Hélio. Considerações preliminares. Documento I apresentado à Comissão em 20 de outubro de 1964. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 39.

⁴⁸ Os convênios entre União e Estados e entre União e Municípios já vinham sendo celebrados em alguns setores, sobretudo sociais. A proposta, no entanto, visava generalizar a adoção desse instrumento para todos os programas de governo. Cf. DIAS, José de Nazaré Teixeira. Estudo da reforma. In: DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 34.

⁴⁹ Idem, p. 50.

periféricos do sistema deve se dar sob a base da coordenação, e não da subordinação hierárquica.

Hélio Beltrão, apoiado em experiência como Secretário do Estado da Guanabara, propôs a organização das atividades-meio da Administração sob a forma de sistema. Um exemplo de sistema que instituiu sob a sua gestão no Estado da Guanabara foi o sistema de pessoal. Este sistema era coordenado por um órgão central, o Departamento de Pessoal, localizado na Secretaria de Administração. Os órgãos setoriais eram os Agentes de Pessoal localizados nas outras secretarias. Caberia, portanto, ao Departamento de Pessoal coordenar as atividades dos agentes de pessoal dispersos pelas diversas secretarias de estado.⁵⁰

O Decreto-Lei n. 200/67 viria a consagrar a noção de sistema para as atividades-meio em seu artigo 30, prevendo que os serviços de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade, auditoria e serviços gerais necessitariam de coordenação central.

A adoção de sistema submetido a relações de coordenação não foi, no entanto, atribuída apenas às atividades-meio, como defendia Beltrão.

Por influência de Teixeira Dias, o princípio da coordenação foi também previsto para as atividades-fim do Estado, as quais se caracterizam pela realização de tarefas para os cidadãos.

Na visão de Teixeira Dias, aliás, a distinção das funções administrativas em atividades-meio e atividades-fim era prejudicial para a aceitação dessa definição mais abrangente de coordenação, que deverá também incidir sobre as atividades-fim do Estado.⁵¹

Segundo o diploma legal que instituiu a reforma, os ministérios também devem se valer da coordenação para a realização de suas atividades-fim. Analisando globalmente o texto legal que introduziu a reforma, verifica-se que os ministérios devem se organizar de forma hierarquizada internamente e coordenada externamente. Internamente, cabe ao ministro de Estado dirigir a execução de sua política setorial valendo-se de sua hierarquia. Na gestão de uma política pública setorial, o ministro deve dar ordens que devem ser obedecidas por quem ocupa um nível inferior na escala hierárquica. O funcionário subordinado, por sua vez, dá novas ordens para quem ocupa um cargo burocrático de nível ainda

⁵⁰ BELTRÃO, Hélio. 1. Atividades-fim – Atividades-meio; 2. Estruturação e funcionamento das atividades-meio; Conceito de sistema. Documento II apresentado à Comestra em novembro de 1964. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 50.

⁵¹ DIAS, José de Nazaré Teixeira. *Apreciação geral da reforma*. In: DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 68.

menos elevado. Nas relações de coordenação de atividades-fim, ao contrário, os ministros de Estado responsáveis por áreas afins devem se reunir com o propósito de otimizar a gestão de um programa governamental. Como forma de orientar os trabalhos, os ministros e suas equipes trabalharão de forma coordenada, sendo que será atribuído a apenas um dos ministros envolvidos a tarefa de coordenador dos trabalhos do grupo.

A proposta de reforma administrativa vencedora estimulou, portanto, a coordenação em todas as esferas de ação do poder público, e não somente no desempenho das atividades-auxiliares.⁵²

Sistema de planejamento

O planejamento, aplicado à esfera do poder público, pode ser definido como “uma técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha dos objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para sua consecução a fim de que as decisões tomadas possam ser adequadas aos objetivos da população e legitimar os programas efetivos para a sua realização.”⁵³

O planejamento visa, em última instância, solucionar os problemas de uma determinada comunidade. A solução se dá pela formulação de objetivos considerados relevantes para erradicar os problemas, mas não só. A tarefa de planejamento só se completa se houver a identificação dos meios, dos instrumentos – de política econômica ou social – que conduzirão à realização dos objetivos anteriormente formulados.

Considerando-se que o Estado é criado e mantido para solucionar problemas da população, o planejamento assume papel central no contexto de reforma de uma das facetas mais importantes da organização estatal – a Administração Pública.

Dado o seu viés instrumental, o planejamento é considerado uma atividade-meio que, no contexto da reforma, foi estruturado sob a forma de um sistema, organizado sob a coordenação de um órgão central.⁵⁴

⁵² Art. 8º. As atividades da Administração Federal, e especialmente, a execução dos planos e programas de governo serão objeto de permanente coordenação. § 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da Administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. § 2º No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do ministério, de reuniões de ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos ministros de Estado (art. 36), funcionamento das secretarias gerais (art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31).

⁵³ RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 8.

⁵⁴ Acerca da definição do órgão que deveria desempenhar esse papel central, Simões Lopes defendeu contundentemente que esta função deveria ser exercida pelo Dasp. No entanto, prevaleceu a vontade do governo Castelo Branco, de

O sistema de planejamento foi implementado, no contexto da reforma de 1967, com a adoção de dois instrumentos: o orçamento-programa e a programação financeira ou de caixa.

Planejamento: orçamento-programa

O principal instrumento de planejamento é o orçamento público em sua feição moderna: o orçamento-programa.

O orçamento-programa não é um orçamento comum, no qual as despesas públicas são “carimbadas” exclusivamente em função de critérios institucionais – que dizem respeito a quem realizará a despesa – critérios funcionais – que informam em que área a despesa será utilizada ou critérios econômicos – que revelam se a despesa representará ou não um investimento na economia.

Além de classificar as despesas com a observância dos critérios acima mencionados, o orçamento-programa se distingue do orçamento tradicional porque identifica as despesas em função das ações que o governo realiza.

O orçamento-programa foi originalmente concebido pela Organização das Nações Unidas, que se empenhou, nas décadas de 1950 e 1960, para que seus países-membros o adotassem.

Segundo a ONU, orçamento-programa é

um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.⁵⁶

Além de instrumento de planejamento, de orientação da ação do administrador, o orçamento-programa é também reconhecido por ampliar o

que o Ministério do Planejamento seria o órgão mais apropriado para exercer a função de coordenação do sistema de planejamento. Percebendo-se enfraquecido nas questões mais estratégicas da reforma, Simões Lopes acabou, conforme observado, se afastando dos trabalhos da Comissão. Cf. DIAS, José de Nazaré Teixeira. *Apreciação geral da reforma*. In: DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 58.

⁵⁶ MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. 4. ed. México: Siglo Veintiuno, p. 195. *Apud* GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 155.

conhecimento dos cidadãos e das entidades não governamentais sobre as ações do governo.

O Orçamento-Programa surge, assim, como instrumento da maior valia, essencial à eficiência do administrador público de nossos dias. É através dele que se estabelece, no mais alto plano político, linguagem comum entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, ao elaborarem e aprovarem o Orçamento; mas é sobretudo por seu intermédio que se estabelece uma linguagem compreensível para a coletividade, permitindo a todos – e em particular ao setor privado, o qual, numa política de descentralização administrativa, vai colaborar com o Governo de modo intensivo – melhor e mais exato conhecimento do programa anual de trabalho governamental e os recursos alocados para sua execução.⁵⁶

Apesar de ser um tema novo, os autores da reforma administrativa não se preocuparam em realizar trabalhos conceituais sobre o orçamento-programa. Passando-se para uma etapa seguinte, os esforços foram todos concentrados em definir o processo de elaboração desse novo modelo de orçamento.

Decidiu-se então que a elaboração do orçamento-programa deveria observar o princípio de coordenação anteriormente exposto. O orçamento-programa seria elaborado, numa primeira fase, no âmbito exclusivo dos ministérios. Cada ministério e seus órgãos subordinados se encarregariam de elaborar sua proposta orçamentária vinculando todas as despesas de seu orçamento a programas governamentais definidos e estabelecidos previamente em um Plano Plurianual. Além dos valores das despesas, os ministérios deveriam indicar expressamente reais indicadores, objetivos e metas que pretendiam alcançar com a execução do referido programa.

Os servidores do órgão central de planejamento, os agentes de planejamento, se encarregariam de auxiliar o ministério na elaboração de seu orçamento setorial. A estes agentes de planejamento não incumbiria a elaboração do orçamento-programa propriamente dito, mas sim o auxílio técnico na definição de prioridades, objetivos, metas e indicadores dos programas escolhidos pelos ministérios. Nesta etapa de elaboração do orçamento-programa, o órgão central de planejamento exerceria apenas a função de coordenação do trabalho dos agentes de planejamento, o que faria por meio da edição de diretrizes gerais.⁵⁷

⁵⁶ DIAS, José de Nazaré Teixeira. *Apreciação Geral da Reforma*. In: DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 58.

⁵⁷ BELTRÃO, Hélio. *Contribuições ao estudo da reforma administrativa*. Documento III. Guanabara, dezembro de 1964. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha*: atividades em 1967 e 1968. Rio de Janeiro, 1969, p. 56.

O trabalho de planejamento – que conduz à elaboração da proposta orçamentária – deve ser, em princípio, elaborado de baixo para cima, ou melhor, da periferia para o centro. O contrário disto será o planejamento centralizado, autoritário, apriorístico, distante das realidades.

Cabe, entretanto, ao governo balisá-lo previamente, mediante o fornecimento, cada ano, de uma orientação preliminar de caráter geral, que se deve consubstanciar nas “normas de elaboração das propostas” expedidas pelo Ministério de Planejamento. Essas normas devem orientar e disciplinar a elaboração das propostas primárias e a sua progressiva consolidação nos níveis superiores até a proposta final de cada Ministério.⁵⁸

Uma vez realizadas as propostas orçamentárias setoriais, o órgão central do sistema de planejamento deveria realizar um trabalho de verificação do cumprimento das normas que expediu sobre elaboração das propostas. Neste momento, o órgão central deveria também examinar o mérito das propostas, averiguando a sua adequação aos planos plurianuais de governo e às prioridades estabelecidas pela presidência da República. A proposta seria então reformulada e rediscutida entre órgão central e ministros de Estado antes de ser encaminhada ao presidente da República. Este, por sua vez, deveria examinar a proposta de orçamento e a encaminhar, após tê-la aprovado, à deliberação do poder legislativo.⁵⁹

A coordenação entre planejamento setorial e planejamento central era entendida como de suma importância para garantir a efetividade do sistema.

Tem-se como pacífico que o administrador público, em qualquer nível em que atue, terá de situar-se e agir em consonância com as linhas gerais do planejamento econômico e social do governo. O planejamento setorial em que se engaje deverá moldar-se em termos compatíveis com o planejamento geral, assim como o planejamento ao nível departamental, em que eventualmente opere, terá de ajustar-se ao planejamento setorial correspondente e, portanto, ao planejamento geral. É isto que assegura a ação integrada e coordenada do governo e dos administradores públicos, em seus setores de ação ou em suas áreas departamentais.⁶⁰

Esse arranjo de coordenação, em que a estrutura de planejamento seria instituída sob a forma de sistema, em que um órgão central se encarregaria de coordenar as atividades dos órgãos setoriais, foi bem recebida e acabou sendo incorporada à reforma administrativa. Quanto a Comestra foi instituída, o governo não sabia bem ao certo o arranjo que iria dar à estrutura de planejamento, aventando inclusive a possibilidade de que o presidente da República, sem o auxílio de um órgão central de planejamento, exercesse direta e exclusivamente essa função de coordenação das atividades de planejamento.⁶¹

A solução adotada foi a de atribuição de competência ao Ministério do Planejamento para auxiliar o presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação do governo.⁶²

Programação financeira ou de caixa

A modernização do orçamento deveria se dar não somente pela vinculação de despesas orçamentárias a programas de governo. A execução do orçamento também deveria ser submetida a um processo de modernização por meio da introdução da programação financeira ou de caixa.

Diante da tradição brasileira de elaboração de orçamentos irrealistas, em que os recursos arrecadados sempre se mostraram inferiores às estimativas de receitas, e em face da ausência de um sistema organizado de repasse de recursos do tesouro para os diversos níveis da Administração, a programação de caixa, inexistente na Administração Pública brasileira, revelou-se, no contexto da reforma, instrumento indispensável para garantir um mínimo de eficiência à administração.

Ante esse quadro, deplorável é a situação em que se encontra o administrador ou executor de programas. Incapacitado de programar, amarrado à burocracia dos registros e liberações, sujeitos às incertezas da posição da Caixa Federal, é ele um mendigo de verbas do Ministério da Fazenda, obrigado muitas vezes a realizar ‘químicas’ de contabilidade pública ou a socorrer-se de facilidades e favores de contratantes e fornecedores para poder realizar alguma coisa.⁶³

Teixeira Dias, em documento entregue ao Ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica em 19 de agosto de 1964, antes, portanto,

⁵⁸ BELTRÃO, Hélio. Contribuições ao estudo da reforma administrativa. Documento III. Guanabara, dezembro de 1964. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 56-57.

⁵⁹ BELTRÃO, Hélio. Contribuições ao estudo da reforma administrativa. Documento III. Guanabara, dezembro de 1964. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 57-58.

⁶⁰ DIAS, José de Nazaré Teixeira. Apreciação geral da reforma. In: DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 57.

⁶¹ Cf. DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 16.

⁶² Cf. art. 15 do Decreto-Lei n. 200/67.

⁶³ Contribuições ao estudo da reforma administrativa. Documento III. Guanabara, dezembro de 1964. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 54.

da constituição e início dos trabalhos da Comestra, já sustentava que a Administração Pública só conseguiria trabalhar com rendimento e produtividade quando introduzisse os instrumentos de planejamento, especialmente a programação governamental, o orçamento-programa e a programação de desembolso.

Não será demais insistir na importância da Programação de Desembolso. A Administração Federal está desfigurada por algumas paradoxais certezas, consolidadas através dos anos, e que deturpam qualquer concepção séria de um mínimo de eficiência administrativa: certeza de que o Orçamento aprovado não será executado; certeza de que haverá um plano de economia, divulgado três ou quatro meses após a aprovação do Orçamento; certeza de que, apesar das anunciadas rigorosas restrições de despesas, a parte de *Pessoal* será despendida, em sua totalidade, e até mesmo terá ultrapassados seus quantitativos; certeza, em consequência, de que o pessoal será pago rigorosamente em dia, sem que, todavia, se tornem simultaneamente desembolsáveis os recursos financeiros que ensejariam dinamizar-se a ação do mesmo pessoal. Há toda uma engrenagem, cuidadosamente aprimorada através dos anos, para invalidar os instrumentos de trabalho da Administração.⁶⁴

De responsabilidade do Ministério da Fazenda, a programação de caixa dinamizaria o processo de registro e liberação de receitas efetivamente arrecadas para o custeio das despesas do orçamento. Ela asseguraria, portanto, um fluxo ordenado de recursos financeiros aos diferentes setores da ação governamental. Os recursos seriam distribuídos em blocos aos diversos ministérios os quais, por sua vez, se encarregariam de redistribuí-los segundo as conveniências programáticas. Uma vez

⁶⁴ Cf. DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 6. José Teixeira Dias observou a existência de cinco orçamentos convivendo simultaneamente. "1) a proposta do Executivo, em geral ficticiamente equilibrada; 2) o projeto de lei votado pelo Congresso, no qual se superestimava a receita – ou se comprimia irrealisticamente a despesa proposta pelo Executivo – para justificar substancial acréscimo de despesa, por motivos políticos; 3) o programa de economias, com o bloqueio de dotações, procedimento a que era levado o Executivo diante das realidades de arrecadação; 4) o famoso processo de liberação a conta-gotas de créditos, pelo ministro da Fazenda, sob as pressões mais variadas; 5) e, finalmente, na última parte do exercício, quando a liberação era mais intensa e alcançava as dotações propiciadoras de maior dinamismo aos serviços, a inflação se encarregava de reduzir, substancialmente, o valor real dos créditos; como falar-se, com um mínimo de seriedade, em eficiência administrativa diante desse quadro de verdadeira *mímica orçamentária*? DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 2.

programado o desembolso dos recursos, estes passariam a ser automaticamente liberados para os diferentes setores, proporcionando um ritmo de trabalho mais produtivo e diminuindo o nível de incerteza do administrador público que, sem a programação financeira, fica sem saber o montante que lhe será disponibilizado para a realização de suas despesas.

Além disso, a programação de caixa, instituída como condição prévia para que a Administração assumisse compromissos, representaria uma garantia, perante terceiros, de adimplemento das obrigações assumidas pelo poder público.

Os problemas de desembolso acima descritos afastaram uma série de organizações privadas das contratações com a Administração Pública, de modo que havia grande expectativa de que a programação de caixa revertesse esse cenário.

A programação financeira de desembolso foi prevista nos artigos 17 e 18 do Decreto-Lei n. 200/67.⁶⁵

Controle da administração

No tocante ao controle da Administração, os formuladores da reforma eram favoráveis à supressão de todas as formas de controles que se evidenciassem meramente formais ou cujo custo fosse superior ao risco de abandoná-los.

Entre outros princípios que deverão orientar os trabalhos de reforma, devem ser realçados os seguintes:

Suprimir todos os controles que se evidenciaram como meramente formais ou cujo custo seja superior ao risco, assim como quaisquer centralizações normativas que correspondam apenas a estéreis preocupações de padronização ou uniformidade.⁶⁶

Os defensores da reforma rechaçavam essa visão deformante de controle, marcada por inflacionadas regras burocráticas, baseadas na crença de que o administrador sempre tende a agir irregularmente.

Não se pretendia, no entanto, eliminar todas as formas de controle. Ao contrário, pretendia-se reforçar e dinamizar as formas de controle

⁶⁵ Art. 17. "Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho." Art. 18. "Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso."

⁶⁶ COMISSÃO ESPECIAL DE ESTUDOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA. Definições, princípios e objetivos. In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 59.

existentes, que se subdividiam em: 1) controle programático, relativo ao acompanhamento e verificação da execução do plano e do orçamento-programa; 2) controle financeiro, relacionado ao acompanhamento e verificação da regularidade das despesas efetuadas; 3) controle administrativo, incidente sobre a observância das normas administrativas; 4) controle de resultados.⁶⁷

Em conferência pronunciada no TCU em 11 de dezembro de 1966, Roberto Campos destacou a importância do controle de resultados para se garantir a eficiência da Administração. Este, no entanto, já se mostrava o controle mais negligenciado pelos órgãos de fiscalização.

Nada mais frustrante para um governo que trabalha na base moderna de planos e programas do que sentir o quanto é tênue ainda a preocupação pelos resultados e o quanto de obstáculos viciosos ainda se deparam no caminho do administrador que se empenha em apresentar bons resultados.⁶⁸

Este alargamento dos horizontes do controle defendido pelo ministro se traduziu na proposta de aperfeiçoamento dos seus mecanismos e na criação de novos instrumentos de controle. Propôs-se, assim, a criação de um sistema de controle interno da Administração Pública, que exercesse de fato a função de auditoria dos mais diversos órgãos setoriais.

Daí a necessidade e a importância – para não referir a inadiabilidade – de se pensar seriamente no controle interno, sem o qual o Poder Executivo, como um todo, e os administradores, nos diversos escalões, não terão condições de assegurar que a aplicação dos dinheiros públicos está sendo feita corretamente. E sem controle interno organizado – à base, evidentemente, da contabilidade e da auditoria – não há possibilidade de se exercer controle externo competente.⁶⁹

Atendendo a essas diretrizes, a proposta final de reforma administrativa contemplou as seguintes formas de controle: a) controle da execução de programas e observância de normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) controle das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) controle da aplicação dos dinheiros públicos e da

⁶⁷ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *CADERNOS de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 63.

⁶⁸ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *CADERNOS de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 63.

⁶⁹ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *CADERNOS de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 66.

guarda de bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.⁷⁰

A reforma dos sistemas de controle da Administração estaria incompleta se não houvesse uma reformulação das competências exercidas pelo TCU – Tribunal de Contas da União. O TCU, desde a sua criação, em 1890, exercia controle prévio a uma série de atos e contratos administrativos que implicassem dispêndio público. Antes de produzir os efeitos a que se destinavam, os atos administrativos que resultavam em despesas para o erário deviam ser registrados pelo TCU. O registro nada mais era, portanto, do que o exame prévio da legalidade desses atos. Esse controle revelou-se, ao longo dos anos, ineficaz e burocratizante, contribuindo para o congestionamento e atraso na gestão pública. Além disso, como essa competência constitucional do TCU não incluía as entidades da Administração Indireta, a obrigatoriedade do controle prévio gerava o efeito perverso de fomentar a criação de autarquias e sociedades de economia mista “como fórmula de escapar, não propriamente do controle, mas do emperramento administrativo gerado pelo Tribunal de Contas”.⁷¹ Esse acúmulo de funções atribuídas ao Tribunal de Contas impediria também que este órgão exercesse funções mais gerenciais, típicas de controle externo, como a realização dos planos de auditoria nas sedes dos próprios órgãos da Administração.

A respeito do controle prévio exercido pelo TCU, a Comestra produziu o documento *Tribunal de Contas*, datado de 21 de junho de 1965, no qual apresentava um anteprojeto e uma justificativa de emenda constitucional,⁷² bem como um anteprojeto e uma justificativa de Lei Orgânica do Tribunal. As propostas de instrumentos legislativos elaboradas pela Comestra visavam, em última instância, eliminar o controle prévio. Além disso, a Comestra enfatizou a necessidade de que a nova lei orgânica do tribunal se restringisse à matéria de organização e funcionamento do tribunal, não invadindo outros temas atinentes à reforma administrativa. O anteprojeto de Lei Orgânica terminaria, após receber sugestões do próprio TCU, sendo aprovado e transformado no Decreto-Lei n. 199/67.

Pessoal

A administração de pessoal também foi objeto da reforma administrativa. A administração de pessoal revelava-se, naquele momento histórico,

⁷⁰ Art. 13, alíneas a, b e c do Decreto-lei n. 200/67.

⁷¹ BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 47.

⁷² Os trabalhos da Comestra relativos a emenda constitucional seriam posteriormente encaminhados pelo ministro do Planejamento à comissão de juristas designada para elaborar o anteprojeto da Constituição, que seria promulgada em 1967.

completamente caótica, a ponto de inexistirem quadros de dirigentes estáveis no serviço público. Objetivava-se, com a reforma, instituir um sistema de mérito no âmbito do serviço público,⁷³ por meio da instituição de concursos públicos e de carreiras estruturadas no âmbito da administração.

Valorizar o funcionário; dignificá-lo; profissionalizá-lo; conferir-lhe autoridade e responsabilidade; observar o sistema de mérito; combater o empreguismo e o pistolão; dar ao serviço público o sentido de uma carreira, capaz de remunerar satisfatoriamente o servidor, satisfazer às suas aspirações de autorrealização e assegurar-lhe tranquilidade quanto ao futuro.⁷⁴

Uma dificuldade enfrentada pelos membros da Comestra para formularem propostas de reforma da administração de pessoal dizia respeito à inexistência de dados informativos válidos que pudessem subsidiar a elaboração da proposta. Simões Lopes, membro da Comissão e presidente do Dasp, confirmou que não havia elementos informativos válidos sobre pessoal, e que estes só seriam produzidos a partir da realização de um Censo de Servidores.⁷⁵

A proposta de reforma vencedora instituiu normas gerais sobre administração de pessoal, determinando ainda que o poder executivo procedesse a uma revisão completa da legislação e das normas regulamentares sobre o funcionalismo. O Decreto-Lei n. 200/67 abordou o “problema de maneira ampla, sem a pretensão de, em si mesmo, solucioná-lo”.

O Decreto-Lei n. 200/67, por meio do seu artigo 94, estabeleceu princípios visando a “dignificação do servidor público, exaltando o sistema de mérito, abrindo caminho para a implantação de uma política diferente e moderna, adequada às necessidades do país, e preocupando-se com a formação de pessoal dirigente.”⁷⁶

5. A reconciliação do legal com o real

Examinando o texto do Decreto-Lei n. 200/67, verifica-se que o sentido instrumental do texto legal aprovado, defendido pelos personagens acima mencionados, acabou prevalecendo. Os arranjos institucionais previstos no Decreto-Lei n. 200/67 visavam, acima de tudo, garantir a efetividade da reforma administrativa. A preocupação na elaboração de

⁷³ BELTRÃO, Hélio. Reforma administrativa federal. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 48.

⁷⁴ BELTRÃO, Hélio. Considerações preliminares. In: *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968, p. 15.

⁷⁵ Cf. DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 17. Teixeira Dias acusou o Dasp de ter sido omissivo nas oportunidades recebeu de reestruturar o sistema de administração de pessoal. DIAS, p. 70.

⁷⁶ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969, p. 30.

um texto técnico-jurídico harmonioso cedeu lugar à necessidade de construção de arranjos institucionais dotados de funcionalidade. Essa estratégia baseava-se na crença de que a intervenção legislativa mal formulada constituía um dos principais males da Administração Pública brasileira.

Como se vê, os fatos da realidade brasileira caminharam mais celeremente do que a nossa capacidade de formulação jurídica, tal como a concebíamos anos atrás. Os diques foram rompidos, o conteúdo extravasou a forma, o farol inverteu seu feixe de luz, passando a iluminar, de maneira cada vez mais tênue, o funcionamento da Administração Federal, encontrando-se, afinal, na retaguarda dos fatos. As regras legais e até constitucionais resultavam muitas vezes em ornamento da cultura jurídica do país.⁷⁷

A formulação jurídica, nesse contexto, não procurou conformar e induzir condutas irrealis ou idealizadas. Ela procurou, ao contrário, equacionar suas necessidades para postular novas normas jurídicas adequadas às exigências sociais.

Urge, pois, reconciliar a realidade da Administração Federal com a realidade legal e isso exige – a par de legislação básica que se inspire nessa motivação de horizontes muito amplos – a organização de cúpula administrativa do Poder Executivo, preparando-a para tomar decisões e permitir que cumpra uma atuação socialmente eficiente. É sob esse prisma que se deverá procurar compreender a Reforma Administrativa.

O pensamento que orientou o governo Castello Branco na elaboração do Projeto de Reforma Administrativa nutriu-se do propósito de tornar compatível a administração legal com a administração real, firmando as diretrizes e assentando os alicerces da reforma, a fim de acelerar o processo capaz de fazer com que a Administração Federal possa servir efetivamente à coletividade.⁷⁸

Isso não significa, no entanto, que a reforma tenha logrado todo o êxito esperado, que seus objetivos tenham sido plenamente atingidos. As razões do sucesso ou do fracasso de uma lei podem ser muitos – necessidades e problemas mal diagnosticados, arranjos institucionais inadequados para a satisfação dessas necessidades etc.

Diagnosticar a avaliação dos impactos dos instrumentos legais do Decreto-Lei n. 200/67 fugiria ao escopo deste trabalho. É de se notar, no entanto, que boa parte dos arranjos institucionais introduzidos pela reforma administrativa hoje são considerados indispensáveis para a

⁷⁷ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 42-43.

⁷⁸ DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969, p. 45.

organização e funcionamento da Administração Pública. Sua indispensabilidade decorre, na visão que aqui se procurou expor, de um insistente esforço de reconciliação do legal com o real.

Referências

- BELTRÃO, Hélio. *Reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1968.
- CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*, v. 1, capítulo XII. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.
- DELLEY, Jean-Daniel. Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique. In: MORAND, Charles-Aubert (Org.). *Légistique formelle et matérielle*. Aix-Em-Provence: Presse Universitaires d'Aix-Marseilles, 1999.
- DIAS, José de Nazaré Teixeira. A reforma administrativa de 1967. 2. ed. *Cadernos de Administração Pública*, n. 73, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1969.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Comentários à reforma administrativa federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. *Reforma administrativa em marcha: atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro, 1969.