

Estado, Burocracia e Política.

José Luís Bizelli

Quando da vitória eleitoral de Fernando Henrique, delineou-se uma trajetória de mudanças necessárias à recomposição dos instrumentos de ação da esfera pública brasileira, identificada no discurso do então Ministro Bresser Pereira como a Reforma do Estado Brasileiro.

A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da Segunda Guerra Mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo (MARE, 1997).

A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a esta crise – reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado – para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país (MARE, 1997).

Assim, os *ventos da mudança* deveriam traduzir quatro reformas, que somadas, genericamente, comporiam a *Reforma do Estado Brasileiro*, quais sejam: a Reforma Fiscal; a Reforma do modelo de intervenção do Estado na economia e no social; a Reforma Política e, finalmente, a Reforma do aparelho do Estado propriamente dito, ou seja, a Reforma Administrativa. Dado o desgaste político que o presidente sofreu na busca de conseguir aprovar a lei que permitiu a sua reeleição, a Reforma do Estado brasileiro – que se daria com a implantação das quatro reformas sugeridas – restringiu-se apenas à Reforma Administrativa.

O clima da *reforma* vai ganhando terreno não só no Brasil, transformando-se em uma discussão global. Apesar disso, em processos de implantação concreta os seus princípios revelam, muitas vezes, contradições. Diminuir custos nem sempre resulta em melhores serviços. Privatizar, tercerizar ou criar estruturas públicas não-governamentais nem sempre ajuda a definir melhor o papel do governo nas sociedades capitalistas modernas. Descentralizar a gerência em níveis subnacionais, desconcentrando o governo central, ou fazer valer mecanismo de mercado nem sempre melhoram a oferta de serviços e produtos.

De qualquer forma, nas últimas décadas, forjou-se um consenso de que os administradores de setor público necessitam de maior flexibilidade para gerenciar processos frente às estruturas burocratizadas do governo. Defende-se a flexibilidade para substituir a rigidez que sufoca a gerência pública, buscando um sistema de medida por resultados e não por acompanhamento de procedimentos burocráticos. O alvo da transformação seria um melhor atendimento dos clientes-cidadãos que viria a substituir a busca por realização de interesses dos funcionários da máquina administrativa do governo.

Em países como Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, a reforma do Estado ganhou *status* de novo paradigma administrativo. Apesar de uma concordância em relação à necessidade da reforma, os métodos usados foram diferentes. Os graus de flexibilidade dados à gerência pública variam, já que muitas vezes surgem conflitos provocados pela engenharia institucional decorrente dessa abordagem:

Deixar o administrador administrar, no fundo, é uma filosofia de transferência de poder. Visa a neutralizar qualquer restrição que possa ser feita à flexibilidade do administrador. *Fazer o administrador administrar*, por outro lado, visa a modificar as restrições que pesam sobre o administrador. O administrador deve ser livre para resolver problemas administrativos. Contudo, pense ele o que pensar sobre o melhor modo de servir ao público, tem de cumprir objetivos que lhe são impostos de fora e enfrentar uma dura concorrência de mercado. A reengenharia de negócios, por fim, tende a rejeitar o segmento de aprimoramento contínuo que existe na filosofia do *deixar o administrador administrar* e prega a necessidade de mudanças mais drásticas e fundamentais. A rigor, fundamenta-se na existência de uma feroz luta *de mercado* para impor a necessidade da reforma. (KETTLE, 1998: 85)

Ao se construir uma história concreta de países que vêm aplicando o paradigma gerencial em suas administrações públicas, delinea-se um campo de conflitos entre questões fundamentais. Assim, a ênfase na reestruturação organizacional abre espaço para um caminho mais focado na revisão de procedimentos; os resultados deixam de ser medidos no processo para atenderem ao princípio de eficiência no atingimento das metas finais; os serviços do Estado não precisam estar nas mãos exclusivas dos funcionários do Estado; os clientes passivos do Estado passam a ser vistos como consumidores ativos; o coração da administração do Estado vai ser definido a partir de suas funções e estas estarão permanentemente sendo questionadas em função da capacidade de resposta da estrutura pública de serviços.

No modelo gerencial, firma-se cada vez mais a estratégia de construção de um sistema de avaliação de desempenho para a máquina administrativa. Embora existam divergências na forma histórica de estabelecer medidas de desempenho, alguns aspectos constam da maioria dos sistemas.

Desta forma, o primeiro passo é estabelecer a missão dos órgãos que compõem o sistema. Da própria natureza de uma sociedade histórica, de sua cultura, do seu regime econômico-político, do seu sistema jurídico-legal nascem as definições da missão de seus órgãos constitutivos. Definida a missão, fixam-se as metas a serem atingidas. Metas dadas, torna-se possível traçar os objetivos para cada agência do serviço público, objetivos que respondam como as ações particulares de cada servidor corroboram as ações para o atingimento das metas. Para cada tarefa deve estar pactuado também um conjunto de “medidores” que posam permitir o funcionamento de um sistema de aferição de produção e resultados

Está colocada em cheque a própria relação que se estabelece entre os eleitores, os homens públicos e os funcionários da máquina administrativa do Estado, ou seja, no limite, a própria dinâmica do exercício democrático como regra de inter-relação entre os atores. Tomemos a Democracia como o jogo que permite interesses organizados da população alçarem às arenas decisórias formuladoras de políticas públicas, as quais necessitam da máquina administrativa para sua execução. Sendo assim, no momento em que passa a ser possível um processo de responsabilização maior, através da avaliação de desempenho da máquina a partir dos resultados obtidos, exige-se que os políticos estejam mais atentos, acompanhando os desdobramentos de suas decisões.

Estabelecer um planejamento estratégico que dê transparência às decisões tomadas pelos governantes e implantadas pelos administradores, pautando os objetivos por metas fixadas através de resultados e permitindo o acompanhamento dos contratos por processos de avaliação de desempenho, permitiria o cidadão visualizar melhor o serviço oferecido em troca de seu imposto. Formar-se-ia, assim, um sistema de comunicação ligado à administração por desempenho.

Todos estes conceitos que envolvem a Reforma do Estado tomam forma no Brasil no Plano Piloto da Reforma Administrativa brasileira, proposto pelo MARE, que vai nortear as Propostas de Emenda Constitucional números 173 e 174, encaminhadas ao Congresso Nacional em 1995 e sintetizadas na Emenda Constitucional número 19, em 4 de junho de 1998.

A reforma do aparelho do Estado tem que começar pela redefinição de suas funções. Muito embora seja impossível dizer que hoje tenhamos conseguido superar os resquícios patrimonialistas e burocráticos em setores da máquina pública, podemos admitir que a administração pública brasileira passou, historicamente, por uma fase Patrimonialista, uma fase Burocrática e caminha – pelo menos do ponto de vista da concepção esboçada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado-MARE – para uma fase Gerencial.

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e os seus servidores possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. Na segunda metade do século XIX, o Estado Liberal brasileiro vai adquirido características burocráticas, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Seus princípios são a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, ou seja, o poder racional-legal como o definiu Weber (1963). Os controles administrativos são essencialmente estabelecidos *a priori*. A fase gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, ao aumento das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização mundial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A

estratégia administrativa por excelência passa a ser a definição de objetivos e o controle posterior dos resultados.

Do ponto de vista do projeto de reforma administrativa apresentado, os atores sediados no MARE colocam que a Constituição de 88 consagrou e expandiu os princípios do modelo burocrático para todos os órgãos públicos retirando da administração indireta – fundações e autarquias – a flexibilidade operacional. Isto encareceu – particularmente em estados e municípios – o custeio da máquina, tanto nos gastos com pessoal, como naqueles referentes a bens e serviços.

Frente a esse diagnóstico, o aparelho de governo no Brasil foi repensado a partir de uma diferenciação na sua estrutura, proveniente de uma divisão de suas funções em: núcleo estratégico (legislativo, executivo, judiciário), serviços monopolistas¹ (regulamentação, fiscalização, subsídio, seguridade social básica), serviços competitivos² (universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus) e produção para o mercado³ (empresas estatais). Para cada um dos setores descritos são fixadas metas a serem atingidas, no sentido de enfocar os recursos do setor público em atividades que lhe sejam próprias e de aumentar sua capacidade de governar.

Em relação ao **Núcleo Estratégico**, a proposta é aumentar sua efetividade, através da profissionalização do serviço público, com uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas permanentes de educação continuada e de uma efetiva administração salarial. Muito embora o núcleo estratégico mantenha a característica burocrática, necessita ser reciclado por uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.

O **Setor de Serviços Monopolistas e Competitivos** depende de um aumento da eficiência e da qualidade dos atendimentos sociais da esfera pública, provendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. Para que isto aconteça os parâmetros que regem as políticas públicas deverão estar pautados na administração com controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada. O setor público

¹ O que o Ministro Bresser Pereira chama de Serviços Monopolistas é aquilo que diz respeito às competências privativas do poder público, muito embora o termo monopólio seja mais adequado para tratar de setores como a indústria de petróleo e dos minerais nucleares. O termo seguridade parece mais apropriado para expressar os serviços públicos de competência privativa do poder público.

² Quando lidamos hoje com universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus, falamos em serviços de interesse público-social.

³ Com respeito às empresas estatais, a Constituição Federal, em seu art. 173, ressalva que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

deverá tomar para si o atendimento dos serviços monopolistas e facilitar a transferência dos serviços competitivos para o espaço da propriedade pública não estatal⁴.

Quanto ao **Setor de Produção para o Mercado**, o governo deve continuar o processo de privatização, reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas⁵.

Os Contratos de Gestão estão definidos no art. 37 da CF:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato⁶, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com relação à operacionalização das diretrizes traçadas para o Setor de Serviços serão criados dois tipos de estruturas: as *organizações sociais* e as *agências autônomas*⁷. Organizações sociais (OS) serão entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obterão autorização legislativa⁸ para celebrar contrato de gestão com esse poder (Executivo), tendo direito de dotação orçamentária. Serão organizações com autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei. A transformação de serviços competitivos estatais em OS se dará de forma voluntária através do Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade hospitais, universidades e escolas técnicas, centros de pesquisa, bibliotecas e museus.

⁴ Sobre o conceito de *propriedade pública não estatal* vide de Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau o texto <http://bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf>

⁵ A privatização tem um significado de transferência total de atividade econômica sob a responsabilidade do Estado para a iniciativa privada. Exemplos: siderúrgicas, fábrica de aviões, de armas, de fertilizantes. São setores nos quais impera a livre concorrência e as leis do mercado.

⁶ Na verdade, não se trata de um contrato, mas sim de um compromisso de resultados.

⁷ A autonomia das agências não existe, na prática, conforme apontam vários autores elas poderiam ser identificadas como agências reguladoras.

⁸ Muito embora a Lei regule a atuação das OS, a autorização para firmar o contrato de gestão acaba vindo do Executivo.

As agências autônomas substituirão as autarquias e fundações que hoje atuam em setores próprios da administração, fornecendo serviços de interesse coletivo ou essenciais – como, regulação, fiscalização, educação, saúde Assim, as agências aumentarão sua autonomia e a possibilidade de serem responsabilizadas por seus resultados, adequando-se à modernização da gestão.

Os pontos esboçados na proposta buscam dotar a esfera pública de agilidade para responder aos desafios da exclusão social que vem sendo agravada, no Brasil. Segundo o discurso produzido pelo MARE, para que isso ocorra, a fórmula keynesiana que se baseava em um aparato de governo sofisticado e fortemente regulador da vida socioeconômica tem que abrir espaço para organismos mais enxutos que atuam em parceria com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs).

As mudanças via legislação

O resultado mais significativo de todo processo conduzido pelo MARE foi a elaboração das PECs 173 e 174, enviadas ao Congresso Nacional em 1995, e fundidas na EC 19, de 4 de junho de 1998. É esta emenda somada à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar número 101), de 4 de maio de 2000 e à Lei Federal 10.028, de 19 de outubro de 2000 que vão configurar o novo arcabouço jurídico-institucional, no qual os atores políticos e os atores administrativos vão praticar suas ações.

Antes de entrar nas mudanças referentes às novas legislações vamos relembrar alguns princípios que regiam as organizações burocráticas.

Quando nos lembrarmos dos princípios estabelecidos por Weber, podemos identificar que as burocracias têm a sua fonte de legitimidade no poder racional-legal e em seu tipo puro as organizações públicas são sistemas racionais. Portanto, as organizações devem apresentar as características de um sistema racional: **formalidade**, **impessoalidade** e **profissionalismo** na condução do trabalho.

A **formalidade** que se exige nos sistemas burocráticos se expressa no fato de que a autoridade deriva de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas. No sentido exposto, mesmo quando o poder do agente público é discricionário, exige-se que a sua decisão siga as regras da burocracia racional-legal, ou seja, exige-se a

formalidade necessária: que as decisões sejam tomadas e justificadas de forma racional, documentada e exhaustiva.

O caráter racional está presente quando a autoridade burocrática deriva de um sistema de normas cuja obediência pode ser imposta por coação prevista em leis. Também as atribuições e os limites dessa autoridade devem estar de forma escrita e exhaustiva. O agente administrativo só conduz a ação baseando-se nas diretrizes organizacionais e disciplinares, que devem estar promulgadas na forma de estatutos, regulamentos e regimentos.

Outra característica fundamental da burocracia é a **impessoalidade**. A organização responde a um conjunto de cargos hierarquizados para cumprir funções em uma proposta de divisão do trabalho, na qual a autoridade e a responsabilidade estão alinhadas em função da racionalidade da estrutura e não da influência das pessoas. Ou seja, o trabalho é impessoalmente realizado. Para o sistema administrativo burocrático os atores só existem na medida em que ocupam um cargo definido na estrutura. A obediência organizacional é, portanto, impessoal.

Um agente do tipo exposto deve ter uma forma de recrutamento extremamente cuidadosa. Outra característica da organização burocrática é, portanto, a seleção do pessoal que trabalha na estrutura. Os agentes administrativos de uma organização burocrática pública ocupariam uma carreira de Estado, na qual eles ingressariam por um processo que medisse seus conhecimentos técnicos específicos para desempenhar a tarefa exigida, para a qual eles teriam sido treinados em um sistema formal reconhecido de **profissionalização**.

Com relação aos princípios gerais que regem a administração pública (Art. 37 da CF), a **EC 19** toma os conceitos estabelecidos pela Constituição de 88 – a legalidade, a moralidade, a publicidade e a impessoalidade – e soma a eles **a eficiência**. Do ponto de vista da gestão, o simples acréscimo do princípio citado exige uma reorientação completa dos procedimentos administrativos da organização. Exige estabelecimento de metas, descrição de medidores e sistema de avaliação continuada. Ao rebatermos a questão dos requisitos esboçados para medir eficiência para os Contratos de Gestão, podemos perceber que os órgãos sob esse tipo de relação particular com o governo ganham em autonomia administrativa de gestão. Ganhando em eficiência, poderão ser instituídos adicionais ou prêmios a título de bonificação. O dinheiro economizado por melhorias no "administrar" poderá ser também aplicado em

programas de treinamento ou de melhoria das condições de trabalho no serviço público. Para ganhar em eficiência é instituído o princípio da gerência descentralizada da prestação de serviços.

Com relação à estabilidade do servidor, o período para sua aquisição passa para três anos, sendo exigida uma avaliação de desempenho do requerente. Na verdade, a **avaliação de desempenho** passa a ser periódica para todos os servidores que poderão perder o cargo no caso de insuficiência de desempenho (art. 41 – III da CF avaliação de desempenho e parágrafo 4º – avaliação de desempenho).

Nos casos em que as **despesas com pessoal** ultrapassem os limites fixados por lei – a Lei Complementar n.º 82/95 estabelece um limite de até 60% para a destinação de receita líquida com o custeio da folha de pagamentos – os entes federativos deverão tomar algumas medidas: 1) reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança; 2) exonerar os servidores admitidos sem concurso público, que não tenham adquirido a estabilidade por força da Constituição de 1988; 3) não satisfeitas as condições da lei, exonerar servidores estáveis. Os cargos que eram ocupados por servidores exonerados em função das condições previstas na lei, serão extintos e não poderão ser recriados, durante o período de 4 anos. Os entes federativos ficam proibidos de transferir recursos, receber ou conceder empréstimos para pagamento de despesas de pessoal, sendo que o não cumprimento dos limites estabelecidos na lei suspende automaticamente todo o repasse de verbas a que o ente federativo tenha direito.

Qualquer vantagem que complemente o vencimento do servidor passa a não servir de base para fixação de vantagens posteriores, sendo que se requisita a existência de política de remuneração baseada em padrões determinados pelas peculiaridades, complexidade, responsabilidade e exigências para a investidura em cada cargo. Para tanto, deve haver um Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, para cada ente federativo, com a participação de servidores dos respectivos Poderes.

O próprio regime de admissão dos servidores ganha um formato mais flexível. A obrigatoriedade de acolhimento do Regime Jurídico Único é suspensa. Passa a ser permitida a fixação de requisitos diferenciados para admissão do servidor, quando as características do cargo assim o exigirem, assim como concursos diferenciados que considerem a natureza e a complexidade do cargo ou emprego

Há um esforço no sentido de valorizar os servidores de carreira. A lei prevê a ocupação das funções de confiança exclusivamente por servidores detentores de cargo efetivo e a fixação de percentual mínimo dos cargos em comissão, para servidores de carreira. Os cargos em comissão e funções de confiança só existirão em atribuições de direção, chefia e assessoramento.

No que se refere à Administração Indireta, há também uma ampliação da autonomia de gestão. Fica prevista lei que estabelecerá a função social, mecanismos de fiscalização, áreas de atuação, obrigações inerentes ao regime das empresas privadas, avaliação e responsabilização dos seus dirigentes e normas de licitação e contratos, para empresas públicas e sociedades de economia mista. A regulamentação de licitações e contratações neste tipo de entidades será objeto de legislação específica, distinta da que rege a administração pública direta, autárquica e fundacional.

Com o intuito de aumentar a transparência e o controle social sobre as ações do governo passa a ser obrigatória a publicação periódica de tabela com valores de remuneração e de subsídio dos cargos e empregos públicos.

Complementam a EC 19 os dispositivos da EC 20, de 15 de dezembro de 1998, que modifica o sistema de Previdência Social. Criam-se restrições à aposentadoria precoce, com a exigência de tempo de contribuição combinado com idade mínima, respectivamente, 60 e 55 anos, para homens e mulheres, sendo extinta a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, a qual estimula a retirada precoce do servidor da atividade. Extingue-se a aposentadoria especial do professor de ensino superior, que passa a ter o mesmo tempo de contribuição que todo trabalhador. É garantida regra de transição que assegura o reconhecimento de tempos já cumpridos sob o regime anterior, com idades mínimas de 53 e 48 anos, respectivamente, conforme regra de proporção.

Bibliografia para se aprofundar no assunto

FARIA, J. E. (org.). **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Editora Malheiros, 1998.

KETTL, D. F. "A revolução global: reforma da administração do setor público." In SPINK, P. & BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

MARE. “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. **Documento da Presidência da República: Câmara da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

SPINK, P. & BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

SE puder veja também:

1. A mensagem de Luiz Carlos Bresser Pereira para o X ENEAP, organizado pelos alunos de Administração Pública da FCL de Araraquara em 2011, onde o Ex-ministro da Administração e Reforma do Estado fala de sua opção pela carreira pública e sobre a ética que rege o serviço público (8':54'')

<http://www.youtube.com/watch?v=D-nduiF3M3k>

2. A mensagem de Fernando Henrique Cardoso para o X ENEAP, organizado pelos alunos de Administração Pública da FCL de Araraquara em 2011, onde o Ex-presidente fala de sua opção pela carreira pública e pela vida política (6':25'')

<http://www.youtube.com/watch?v=m7KfO1qYQNO&feature=relmfu>

3. A mensagem de Luiz Inácio Lula da Silva para o X ENEAP, organizado pelos alunos de Administração Pública da FCL de Araraquara em 2011, onde o Ex-presidente fala de sua experiência e compromisso com a vida pública brasileira (3':17'')

<http://www.youtube.com/watch?v=8d2P3CRFjM&feature=related>

Para quem quer se aprofundar mais na Reforma do Estado Brasileiro

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado na íntegra está no endereço:

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>