

A aquisição de determinado material pode estar conforme a legislação que a disciplina:

- recurso orçamentário;
- modalidade de licitação adequada;
- prazo de fornecimento cumprido;
- pagamento na data certa.

Suponhamos, entretanto, que esse material adquirido, com todo aquele "colorido," seja:

- um condicionador de ar que ficou no almoxarifado 2 anos; ou
- um tapete persa, que foi colocado no gabinete da Secretária do Diretor.

Veja-se que, quanto à legalidade, não há restrições. As normas legais foram obedecidas. Havia verba, houve licitação etc., mas tais despesas atendiam a alguma necessidade, no momento de sua realização? Claro que não. No primeiro caso, deuse o que chamamos, vulgarmente, de aproveitamento do recurso orçamentário para não cancelar saldos. No segundo caso, foi mero exibicionismo pessoal do gestor.

Nenhuma dessas duas despesas tinha foros de legitimidade. O ato do ordenador não foi legítimo como ação, no sentido de despesa pública propriamente dita.

Se a necessidade pública não comanda a ação, a despesa torna-se desnecessária, a exemplo das estocagens absurdas de material, abarrotando os almoxarifados e fazendo crer que a aquisição contenha outras intenções ou benefícios pessoais.

E nem se venha argumentar com uma série de despesas que existem, tais como cafezinhos, higiene pessoal, as próprias despesas de representação. É preciso que se entenda que a sociedade é organizada em nome do povo. Ele, povo, precisa de seus organismos e de suas instituições, mas as despesas de manutenção e funcionamento não que se limitem às estritas necessidades, com moderação e sem extravagâncias.

Concluimos, pois, que:

a) a legalidade da despesa pública adquire-se com a previsão orçamentária e o cumprimento das formalidades legais estabelecidas para sua realização;

b) a legitimidade caracteriza-se quando atender a uma necessidade pública da comunidade e o seu interesse determinar, além de ser realizada pela autoridade competente.

## A questão do docente no ensino superior federal

(\*) *Paulo Vieira da Silva*

**A** pesar de quase meio século de tentativas objetivas no sentido de conceitualizar e definir rumos para a institucionalização de uma política de mérito no serviço público, o fato é que até o presente momento muitas questões ainda estão por ser resolvidas. Tal ocorre por um sem-número de razões que encontram raízes na própria estrutura de nossa sociedade.

Entre os pontos que precisam de esforço especial dos estudiosos, ressaltam aqueles que se referem ao mero conceito de carreira no serviço público. A bibliografia especializada em administração de pessoal ou de recursos humanos, trata de maneira aligeirada esse assunto. Por outro lado, a legislação que se refere ao ordenamento jurídico dos servidores públicos não se tem comprometido em encontrar uma definição apresentável do que seja uma carreira. E a leitura atenta tanto de uma coisa como a de outra deixa uma forte impressão de que, em termos conceituais, tem predominado uma visão faiolista que se esgota no mero esforço de definir o que é cargo público e quais as classes ou séries de classes em que eles se situam. Avançando um pouco além, procura-se explicar que a divisão de tarefas para cada um deles tem como referencial os níveis de complexidade e de responsabilidade previamente especificados.

Parece que o momento sugestivo para o aprofundamento desse assunto é o que se vive em termos de tentativas de elaboração de um novo



estatuto para os servidores públicos civis da União, e o da definição de mecanismos operacionais para o novo plano de cargos e salários para o pessoal docente de nível superior das instituições federais, autárquicas ou fundacionais.

O propósito deste trabalho é o de trazer à discussão a questão da carreira, naquilo que ela tem de conceitualmente específico, quando considerada nas entidades de ensino superior que agora contam com o referencial de um plano de cargos e salários, apresentando, ao final, algumas sugestões à consideração dos setores interessados. O pressuposto é o de que a discussão do tema, para atender aos interesses do magistério superior, poderá também contribuir para o melhor entendimento do sentido de carreira no âmbito de interesse do funcionalismo público em geral.

(\*) Professor do Departamento de Administração da UnB e assessor legislativo da Câmara dos Deputados; mestre em Administração Pública e Doutor (PhD) em Educação Superior pela Universidade do Sul da Califórnia

## Carreira docente

As organizações mais bem-sucedidas na estrutura social brasileira são exatamente aquelas que institucionalizaram uma carreira para seus efetivos. Entre elas, pode-se citar as três forças armadas, o corpo diplomático e o corpo de bombeiros. Há exemplos de outras experiências nesse sentido, como é o caso do Banco do Brasil e mais recentemente dos Correios.

Uma carreira pressupõe uma sequência harmônica de níveis de autoridade, responsabilidade e complexidade de tarefas, que favorece aos seus membros a própria ascensão funcional, pela satisfação de seus requisitos básicos. Faz-se ela acompanhar de um plano de remuneração, o qual deve ser atraente o suficiente para funcionar como um dos fatores de retenção dos indivíduos na instituição. Em outras palavras, a carreira tem característica, natureza e regras próprias. A continuidade de aplicação escorreita das regras da carreira conduz à formação do chamado "esprit des corps".

Uma regra de ouro em qualquer carreira é a possibilidade de o indivíduo que nela entre galgar todos os seus níveis até o último. Nesse sentido, chegar ao pináculo da carreira é o objetivo das pessoas em qualquer quadro. De fato, a classe mais alta tem sido o aliciente por excelência para induzir à permanência nos quadros, levando o indivíduo à profissionalização e constante aprimoramento pessoal na esperança de chegar até lá, afinal. Suprima-se, de repente, a classe mais alta do fluxo ascendente e ter-se-á tudo, menos uma carreira.

Assim, a oportunidade de ascensão é fundamental para a organização progressista — no sentido de comprometida com o progresso de seu efetivo ou corpo de pessoal — e também para a função de desenvolvimento dos recursos humanos nela engajados. À guisa de exemplo, o militar que chega a coronel não ficará dependendo de concurso público para chegar a general. E tampouco o conselheiro de primeira classe ficaria dependendo de concurso público para chegar a ministro na carreira diplomática.

Esses exemplos mostram que há sempre normas básicas que formam

o ordenamento da carreira, de modo a preservá-la em suas características e finalidades, normas que asseguram o preenchimento de vagas ocorridas nos níveis e classes superiores *preponderantemente* por elementos da própria carreira.

Os tratadistas apontam dois tipos de carreira: o fechado e o semifechado. No primeiro, não se admite a renovação dos efetivos a não ser pelo ingresso de novos membros nos postos iniciais da carreira, como é o caso da carreira diplomática, onde os cargos são apanágio daqueles que começaram nos primeiros níveis. No segundo caso, se pode invocar as forças armadas, que permitem um ingresso discreto de estranhos aos quadros, em determinados postos

*As organizações mais bem-sucedidas na estrutura social do Brasil são aquelas que criaram uma carreira para seus servidores. Pode-se citar os exemplos das forças armadas, do Itamarati, do Banco do Brasil e mais recentemente a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, de flagrante evolução,*

que requerem formação profissional específica, quando então fazem concurso público para médicos, dentistas, engenheiros e afins. Nestes casos, os mais bem-sucedidos ingressam na carreira em regime especial, como capitão, mas podem chegar a coronel.

Quanto ao corpo docente, não há como deixar de ver o seu caráter multifacetado, onde, apesar da integração proporcionada pela moderna universidade, os seus membros se agrupam por especialidade, cobrindo vastas áreas do conhecimento humano. Tal circunstância empresta uma dinâmica toda especial ao corpo docente, onde há necessidade de expressiva renovação de efetivos, para se conseguir um constante crescimento do conhecimento humano. Não se infira daí, no entanto, que o melhor seria deixar as suas classes

em aberto, acessíveis a qualquer cidadão, a qualquer tempo, por concurso, pois então não haveria carreira. A todo instante aqueles que ingressaram na classe inicial por concurso estariam correndo o risco de ser alijados do contexto, bastando para isso que fossem mal-sucedidos numa prova pública para acesso à classe superior. Perderiam seu cargo e seus anos de dedicação à atividade docente.

Por isso mesmo, diante da necessidade de renovação de efetivos, para propiciar a injeção de "sangue novo" nos quadros, a boa norma de administração de recursos humanos recomenda que o ingresso de pessoas de fora da carreira se faça em *proporções tais que aquela regra de ouro não seja ferida de morte*, ou seja, que se adote um percentual de vagas a serem preenchidas por concurso. De um modo geral se prefere estabelecer que *um terço* das vagas das classes intermediárias e final seja preenchido, mediante a satisfação de regras específicas, sob a forma de concurso público. Mantém-se, por outro lado, a regra do ingresso na classe inferior apenas mediante competição pública.

O concurso público — critério exclusivo para ingresso na classe de assistente e parcial para ingresso nas classes de adjunto e titular — consulta muito mais uma sábia política voltada para a implementação do sistema do mérito do que a mera obediência ao que dispõe a Constituição Federal. A inteligência do que dispõe o art. 176 da Carta Magna é a de que este é especialização do artigo 97, ambos relativos ao regime jurídico dos funcionários públicos civis da União, exclusivos dos quadros da administração direta e das *autarquias*.

Por outro lado, a própria estruturação da carreira, em termos de nomenclatura e de conteúdo, ainda está sujeita a uma redefinição. Em vários países, com experiência mais expressiva que a nossa no trato de assuntos acadêmicos e universitários, a categoria foi depurada em três classes — professor assistente, professor associado e professor — que bem poderiam ser lembradas para solução do nosso problema conceitual e de especificação de classe.

Inicialmente se preferiu, em nosso meio, a expressão "adjunto" para uma das classes e "titular" para a

## IDÉIAS

classe final (a figura do catedrático é anterior a essa conceituação e não está vinculada ao esforço mais recente de criação da carreira docente). No entanto, ao termo *adjunto* se empresta, também, uma conotação de assistente, auxiliar, ajudante, que é, no caso, concorrente com a denominação *professor assistente*. Mas em termos de conteúdo e de autonomia docente a categoria *adjunto* está muito mais presa e próxima à de titular e, por isso mesmo, deveria chamar-se *professor associado*. Esse termo, *associado*, tem uma conotação de ação participe, ativa e sem dependência objetiva.

### Sugestões específicas

No momento em que se estudam formas capazes de favorecer a institucionalização da carreira docente no ensino superior, é importante diante do quadro referencial supra-mencionado trazer à discussão dos setores interessados proposições como as que se seguem:

a) entender *promoção* como o acesso do professor na escala hierárquica, de uma classe para outra superior, compreendendo, simultaneamente, atribuição de deveres e responsabilidades mais difíceis e complexas, bem como o respectivo aumento de remuneração;

b) entender *progressão* como o mero deslocamento horizontal em graus ou níveis, sem mudança de atribuições e responsabilidades, isto é, com mudança apenas de salário;

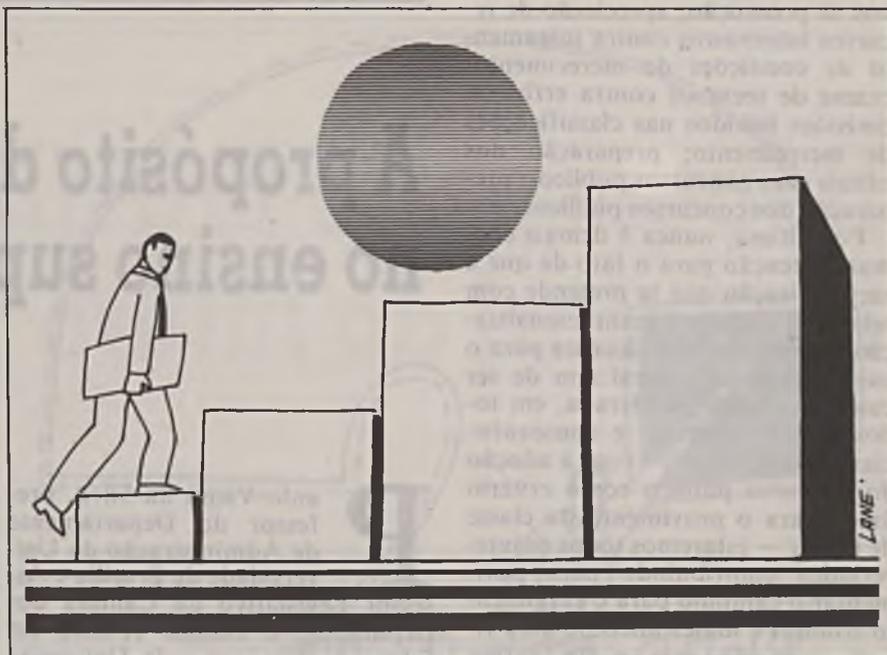
c) estabelecer as seguintes *categorias* de professores do corpo docente: professores da carreira, professores visitantes e auxiliares de ensino;

d) estabelecer as seguintes *classes* para a carreira docente: professor titular, professor associado e professor assistente;

e) entender o professor-titular como aquele de notório saber, com qualificação pós-doutoral, na plenitude da sua capacidade e autonomia de ensino;

f) entender o professor associado como aquele com qualificação doutoral, cuja autonomia e reconhecimento público ainda se encontram em desenvolvimento;

g) entender o professor-assistente como aquele com formação magistral, cuja qualificação docente encontra-se em franco desenvolvi-



mento, responsabilizando-se temporariamente por disciplinas introdutórias ou assuntos docentes de pouca complexidade;

h) adotar o concurso público de provas e de títulos como única forma de ingresso na base da carreira, isto é, na classe de professor-assistente;

i) adotar para o preenchimento de vagas nas classes de professor-assistente e professor-titular o seguinte critério:

— dois terços, por merecimento, de professores da carreira;

— um terço, por concurso público de provas e títulos (aqui, por definição, qualquer um, da carreira ou não, pode concorrer, satisfeitas as regras básicas para ingresso nessas

classes) e por notório saber;

j) admitir a existência de três a quatro níveis ou graus nas duas primeiras classes (assistente e associado) aos quais se aplicaria o instituto da *progressão*;

l) definir as regras que consubstanciam o *merecimento*, nas quais podem conviver a avaliação de desempenho, o concurso interno, a senioridade e o interstício e outros modos de identificar a habilitação do professor à classe imediatamente superior;

m) entender as funções de auxiliar de ensino, para iniciação nas atividades docentes, como destinadas principalmente a mestrandos e excepcionalmente àqueles apenas graduados em curso superior. O contrato seria por tempo determinado, para induzir à habilitação para ingresso na carreira;

n) criar uma comissão de carreira, em cada entidade de ensino superior, mormente nas fundacionais, subordinada ao Conselho de Ensino e Pesquisa, ou equivalente, com as seguintes atribuições e atividades, entre outras:

Padronização e uniformização de julgamentos de merecimento, eliminando excessos cometidos, com o propósito de permitir justas e equânimes classificações; centralizar o processamento das promoções a serem realizadas; revisão de avaliações de merecimento; elaboração das classificações de merecimento; elaboração dos expedientes definiti-

***Uma regra de ouro em qualquer carreira é abrir a possibilidade de o indivíduo galgar todos os seus níveis. Chegar ao último é motivação decisiva para fixar o servidor ou empregado ao órgão ou empresa em que exerce atividades. E este é um momento adequado para pensar na adoção desses estímulos no serviço público.***

vos de promoção; apreciação de recursos interpostos contra julgamento de condições de merecimento; exame de recursos contra erros ou omissões havidos nas classificações de merecimento; preparação dos editais para concursos públicos; preparação dos concursos públicos.

Por último, nunca é demais chamar a atenção para o fato de que a racionalização que se pretende com relação à criação e institucionalização de uma carreira docente para o ensino superior federal tem de ser cuidadosamente ponderada, em todos os seus aspectos e conseqüências. Do contrário — com a adoção do concurso público como critério único para o provimento da classe de titular — estaremos todos os interessados contribuindo para pavimentar o caminho para o surgimento triunfal e majestático de uma figura parecida com a do antigo *catedrático* — o dono da cátedra com sua *sebenta* e tudo que ela tem de deletério, retrógrado e esterilizante no âmbito do ensino superior.

**Sugestões para leitura:**

livros: Stahl, O. Glenn — *Public Personnel Administration*;

NY: Harpers & Bros, 6ª ed., 1965  
Aquino, Cleber P. *Administração de Recursos Humanos*.

SP: Atlas, 1979

Likert, Rensis *A Organização Humana*. SP: Atlas, 1975

Jun, J. e Storm, W.B. *Tomorrow's Organizations: challenges and strategies*. USA: Foresman, 1973

Fayol, Henri *Administração Industrial e Geral*. SP: Atlas 1968

Berkley, G. *A Revolução Administrativa*. RJ: Expressão e Cultura, 1972

artigos: Randall, F.D. "Stimulate your Executives to Think Creatively" — *Harvard Business Review*, nº 4, 1956

MacGregor, D. "An Uneasy Look to Personnel Appraisal" *Harvard Business Review*, nº 3 1957

Varela, J.A. "Whay Promotions Cause Trouble and How to Avoid It". *Revista Personnel*, nov./dez. 1964

leis: Dec. Lei nº 1.713, de 28/10/39

Lei nº 1.711, de 28/10/52

Lei nº 5.540, de 28/11/68

Lei nº 5.645, de 10/12/70

Dec-lei nº 200, de 25/2/67

Constituição Federal de 1967.

# A propósito do docente no ensino superior federal

Gilberto Tristão (\*)



**P**aulo Vieira da Silva, professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília e Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados, é Doutor (Ph.D) em Educação Superior pela University of Southern California. Em seu artigo, traz à discussão "a questão da carreira naquilo que ela tem de conceitualmente específico quando considerada nas entidades de ensino superior que agora contam com o referencial de um plano de cargos e salários". Entretanto, preocupa-se em enfocar o assunto sob bases mais amplas, quando afirma que a discussão do tema "poderá também contribuir para o melhor entendimento do sentido de carreira no âmbito de interesse do funcionalismo público em geral".

Essa sugestão, até mesmo pela função que estou exercendo no momento, Chefe de unidade de ensino de graduação e pós-graduação, levou-me a refletir sobre um aspecto específico da carreira: a sua contribuição para a produtividade do servidor.

As Instituições de Ensino Superior (IES) estão mais voltadas para o ensino do que para a pesquisa, a extensão e a administração. Esse fato faz com que até o tempo do professor seja basicamente alocado a disci-

plinas, devendo o Chefe do Departamento preocupar-se com o cumprimento da carga horária estabelecida nos contratos de trabalho: no regime anterior, professores TP-12, TP-24 e DE. Atualmente, professor de 20 horas e DE.

O sistema universitário não evoluiu para estabelecer parâmetros de comprometimento dos docentes com as demais atividades. Ou seja:

\*quantas pesquisas por ano teria que realizar o professor em regime de 20 horas e o em DE;

\*Quantos artigos por ano teria que publicar o professor em regime de 20 horas e o em DE;

\*quantos livros por triênio teria que

PRDUTIVIDADE NÍVEL	PESQUISAS	ARTIGOS	LIVROS	NOTÓRIO SABER POR NÍVEL
Assistente	X	Y	Z	$N = X + Y + Z$
Adjunto	$X + \Delta X = X_1$	$Y + \Delta Y = Y_1$	$Z + \Delta Z = Z_1$	$N_1 = X_1 + Y_1 + Z_1$
Titular	$X_1 + \Delta X = X_2$	$Y_1 + \Delta Y = Y_2$	$Z_1 + \Delta Z = Z_2$	$N_2 = X_2 + Y_2 + Z_2$

\* Chefe do Departamento de Administração da Universidade de Brasília. UnB