



DASP

Pede-se permuta.

Pldese canje.

On demande l'exchange.

We ask for exchange.

Man bittet um Austausch.

Si richiere lo scambio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

DASP

5.º andar — Bloco 7

Esplanada dos Ministérios

Brasília — 70.000

Brasil

Revista do serviço público. Ano 1 - n. 1 - nov.
1937 - Rio de Janeiro, Conselho Federal do
Serviço Público Civil.

v. mensal até 1961

Periodicidade: 1962-1965 trimestral; 1966-1969 irregular;
1970 - quadrimestral.

A partir de agosto de 1938 editada pelo DASP (trans-
ferido para Brasília em 1960).

1. Administração pública — Periódicos. I. Brasil —
DASP, ed. II. Título.

C.D.D. 350.0005

C.D.U. 35 (05)



NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

P 350.0005
2054

R. Serv. públ.	Brasília	v. 109	n. 1	p. 1 - 272	jan./mar. 1974
----------------	----------	--------	------	------------	----------------

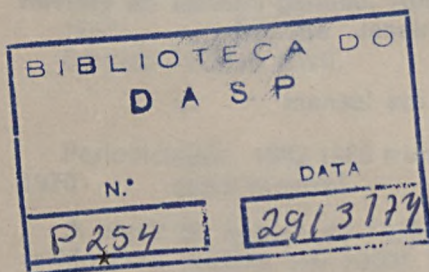
**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração :**

Edifício-Sede do DASP
Bloco V — 5.º andar
Tels. : 24-7099 e 24-2305
— Ramais 66 e 110 — Brasília
70.000 — Distrito Federal

★

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.



SUMÁRIO

EDITORIAL

A Atuação do DASP na Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente Emílio G. Médici (1.º de Março de 1974) —	
Dimensionamento de um Desempenho Satisfatório	7



ARTIGOS

Documentação e Segurança Nacional — Edson Nery da Fonseca	13
Limites à Intervenção do Setor Público na Economia — Walter Faria	29
Instituições Financeiras Internacionais Ligadas à ONU — Sebastião Sant'Anna e Silva	41
Incentivos Fiscais às Cooperativas — Walmor Franke	55
Fortalecimento do Sistema do Mérito no Novo Plano de Classificação — Cláudio Aguiar	79
Trading Companies — Arnold Wald	89
Relações Entre o Poder Legislativo e o Executivo no Brasil Desde os Começos Nacionais (...) — Gilberto Freyre	101
Afastamento Para o Exterior — Corsíndio Monteiro da Silva	113
As primeiras Universidades Brasileiras — Vanireh Chacon ..	157

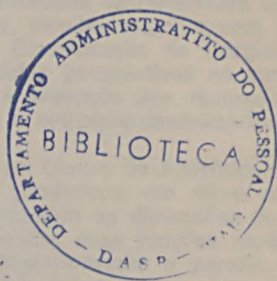
TRADUÇÕES

A Escola Nacional de Administração (França) e Sua Evolução — Pierre Racine	179
Administração : Conceito e Conteúdo — Carlos Paramés	203

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

DASP, "Instituição a Serviço do Brasil" — Jair Tovar	223
Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO — Manual das Relações Chefe/Subordinados — Alice Cunha	233

A ATUAÇÃO DO DASP NA MENSAGEM
AO CONGRESSO NACIONAL DO
PRESIDENTE EMÍLIO G. MÉDICI
(1.º de março de 1974)
— DIMENSIONAMENTO DE UM
DESEMPENHO SATISFATÓRIO



A Atuação do DASP na Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente Emílio G. Médici (1º de março de 1974) - Dimensionamento de um Desempenho Satisfatório

O DASP desencadeou, em função dos objetivos do Decreto-Lei n.º 200/67, e de acordo com as diretrizes da Lei n.º 5.645, de 1970, um vasto elenco de providências estreitamente correlacionadas, que lograram assegurar, simultaneamente com a irreversibilidade do novo Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil da União, extraordinárias perspectivas no concernente ao treinamento abrangente e avançado dos recursos humanos de que o Brasil carece para o seu pleno desenvolvimento.

Referimo-nos, expressamente, ao Centro de Aperfeiçoamento (CENDAP) — cuja construção prossegue, em ritmo acelerado, e vem emergindo, aos poucos, com as dimensões de um empreendimento decisivo, em face das suas funções modernizantes no roteiro da renovação, transformação e perene aprimoramento da Administração Federal.

São, estas, conquistas auspiciosas de toda a Nação Brasileira a respeito das quais a Revista do Serviço Público tem divulgado pesquisas e trabalhos de valor incontestável, inclusive publicando, através de suas excelentes traduções, contribuições estrangeiras da melhor categoria, visando levar ao conhecimento das autoridades, dos técnicos, dos estudiosos e dos servidores públicos categorizados as mais recentes, úteis e atualizadas informações de natureza científica e tecnológica no campo das Ciências Sociais e da Administração, em particular.

A própria Revista do Serviço Público, — em virtude das radicais transformações por que vem passando nestes últimos anos, do ponto de vista de sua programação editorial e aperfeiçoamento grafotécnico, deve ser considerada como uma daquelas mencionadas conquistas auspiciosas, além de outros motivos, pelo fato de brevemente ser incorporada ao Centro de Aperfeiçoamento, na categoria de uma de suas unidades estruturais, incumbida, não somente da divulgação oficial dos trabalhos do DASP e do CENDAP, como de um complexo de atribuições igualmente importantes, no âmbito da pesquisa, das traduções de estudos alienígenas, do ensino, do intercâmbio cultural e da realização dos seus tradicionais Concursos de Monografias sobre temas de interesse nacional.

A Política de Pessoal deflagrada pelo DASP, — ou seja, a captação, mobilização, utilização, aperfeiçoamento e profissio-

nalização dos recursos humanos indispensáveis ao desenvolvimento nacional, — foi incluída e enfatizada nas Metas e Bases para a Ação do Governo, como um dos "objetivos prioritários da ação governamental na esfera administrativa".

Não seria oportuno enumerar e esmiuçar, nos limites de um comentário necessariamente sucinto, a procissão dos fenômenos negativos, assaz conhecidos dos analistas da Administração de Pessoal, — obstaculizando os esforços de racionalização que se têm caracterizado como a preocupação absorvente do DASP no desempenho de funções de pesquisas e equacionamento de soluções modernizantes, a par das suas responsabilidades legais como laboratório central da normatividade jurídica e técnica indispensável à coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil da União, atividade que o DASP vem desenvolvendo sob o comando direto do Chefe da Nação.

Aí estão, numa seqüência lógica de encadeamento e adequação aos impositivos da Administração Federal, os instrumentos legais decisivos à exequibilidade da Nova Classificação de Cargos e do CENDAP, — preliminares básicas e fundamento de uma autêntica revolução no Serviço Público brasileiro.

A Revista do Serviço Público não poderia deixar de registrar, nesta oportunidade, como um documento histórico consagrador dos esforços do DASP, os conceitos emitidos pelo Presidente EMÍLIO G. MÉDICI em sua Mensagem ao Congresso Nacional, a 1.º de março do corrente ano de 1974. Justifica-se a transcrição, embora concisamente, das palavras do Chefe da Nação que dimensionaram e elucidam, de maneira insofismável, o desempenho do DASP no cenário da Administração brasileira.

Assim falou o Presidente EMÍLIO G. MÉDICI :

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL — DASP

Na área da Administração de Pessoal, o Governo deflagrou marcante e profunda reformulação, desenvolvendo inédita estratégia de recursos humanos.

Iniciou-se esse programa de ação com a reforma organizacional do Departamento Administrativo do Pessoal Civil — DASP, dando-lhe estrutura funcional e maleável, com o propósito de racionalizar as suas atividades e capacitá-lo a participar efetivamente da nova política de pessoal.

Supletivamente, institucionalizou-se o Sistema de Pessoal Civil, disciplinando o complexo de atividades e órgãos relacionados com a problemática de recursos humanos no Serviço Público Civil e com a constituição da Auditoria de Pessoal, já em funcionamento experimental.

Prosseguiram a elaboração e aprovação dos documentos relativos à classificação e retribuição de cargos e empregos dos órgãos da Administração Direta e das Autarquias: a Lei n.º 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabeleceu as suas diretrizes, bem como as normas complementares que vivificaram os sistemas ali instituídos; o estabelecimento de critérios técnicos e uniformes de avaliação de cargos e empregos, que orientaram a fixação e a aprovação legislativa dos novos níveis de vencimentos dos grupos de categorias funcionais; a estruturação dos Grupos "Direção e Assessoramento Superiores", "Pesquisa Científica e Tecnológica", "Diplomacia", "Serviços Jurídicos", "Polícia Federal", "Tributação, Arrecadação e Fiscalização", "Artesanato", "Serviços Auxiliares", "Outras Atividades de Nível Superior", "Outras Atividades de Nível Médio" e "Transporte Oficial e Portaria", bem como a aprovação das especificações de classes das respectivas Categorias Funcionais; o início da aplicação dos novos planos, abrangendo os Grupos "Direção e Assessoramento Superiores", "Diplomacia", "Serviços Auxiliares" e "Transporte Oficial e Portaria".

Completo-se, assim, a montagem das novas sistemáticas de classificação e retribuição de cargos e empregos, restando, apenas, a sua implementação, situada na área de competência dos órgãos setoriais e seccionais de pessoal, dependente de recursos orçamentários para custear as correspondentes despesas.

Não descurou o Governo das tarefas relacionadas com a normalização do plano de classificação em fase de extinção, erradicando os casos individuais de readaptação e redistribuindo servidores desnecessários aos órgãos a que pertenciam.

Constituem fases operacionais relevantes o planejamento e a implantação gradativa do Cadastro Geral de Pessoal, que irá processando eletronicamente os dados ou registros inerentes aos cargos e seus ocupantes — instrumento essencial ao controle dos quadros de pessoal e ao levantamento e atualização dos respectivos custos.

As atividades de Recrutamento e Seleção vêm participando eficazmente, mediante fixação do processo seletivo adequado, na transposição ou transformação dos cargos ocupados para a nova sistemática. Nessa mesma área, vem constituindo constante preocupação a pesquisa e o estabelecimento de modernas metodologias a serem utilizadas na revitalização dos atuais quadros de pessoal.

No âmbito da Legislação de Pessoal, realizaram-se pesquisas e estudos com vistas ao novo Estatuto dos Servidores Cíveis, elaborado sob as mais atualizadas técnicas legislativas, fixando apenas os princípios substantivos. Enquanto isso, as FORMULAÇÕES disseminam normas destinadas a orientar os órgãos operacionais, cristalizando a jurisprudência administrativa.

No campo do Treinamento do funcionalismo em geral, instrumentaram-se os órgãos componentes do Sistema de Pessoal Civil para a iniciação do processo contínuo, permanente, de atualização de conhecimentos e aquisição de novas técnicas de trabalho.

Programa específico, constituído do recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e administração, atinentes aos cargos integrantes do Grupo — Direção e Assessoramento Superiores, mereceu cuidados especiais do Governo, que está empenhado na já iniciada construção, bem como no funcionamento, em Brasília, do Centro de Aperfeiçoamento — órgão autônomo vinculado ao DASP, carreando recursos na ordem de Cr\$ 21.300.000,00.

Concretizou-se, desse modo, a promessa do Governo de adotar as medidas cabíveis para dignificar a função pública e profissionalizar seus funcionários, simultaneamente com a premência de dotar a Administração de recursos humanos altamente capacitados, indispensáveis à realização de suas relevantes atribuições.

DOCUMENTAÇÃO E
SEGURANÇA NACIONAL

LIMITES À INTERVENÇÃO DO
SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS
LIGADAS À ONU

INCENTIVOS FISCAIS
ÀS COOPERATIVAS

FORTALECIMENTO DO SISTEMA DO MÉRITO
NO NOVO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO

TRADING COMPANIES

RELAÇÕES ENTRE O PODER LEGISLATIVO
E O EXECUTIVO NO BRASIL
DESDE OS COMEÇOS NACIONAIS

AFASTAMENTO
PARA O EXTERIOR

AS PRIMEIRAS
UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Documentação e Segurança Nacional

Edson Nery da Fonseca

Diretor da Faculdade de
Estudos Sociais Aplicados (UnB)

RESUMO

Implicações documentológicas do moderno conceito de segurança nacional, que envolve todos os recursos da nação e não apenas a tecnologia militar. Consequências bibliográficas da explosão científica e tecnológica, bem como da íntima ligação entre ciência e tecnologia. A biblioteconomia e o advento das modernas técnicas documentológicas. Semelhança do conflito entre biblioteconomia e documentação com a disputa entre historiadores e sociólogos. A dispersão de informações de interesse para a segurança nacional em revistas de múltiplas especializações indica o caráter interdisciplinar de um serviço de documentação destinado às forças armadas. A aquisição de equipamento eletrônico deve ser precedida por um inquérito que defina os perfis de interesse dos usuários, objetivando o provimento de informações personalizadas. O importante papel do EMFA como órgão coordenador dos serviços de documentação das três Armas.

1 — MODERNO CONCEITO DE SEGURANÇA NACIONAL

Em versos famosos do seu poema épico, disse Camões que "a disciplina militar prestante / Não se aprende, Senhor, na fantasia, / Sonhando, imaginando ou estudando, / Senão vendo, tratando e pelejando".¹ Quando o grande poeta escreveu isto, em meados do século XVI, era admissível que a carreira militar consistisse apenas em ver, tratar e pelejar. Essa concepção durou até o início do século atual, quando um estadista como Clemen-

ceau podia dizer que "a guerra é assunto sério demais para ser entregue a militares".

Os próprios generais da nossa época sabem muito bem que as guerras não se decidem apenas nos campos de batalha. As implicações econômico-financeiras das operações militares podem ser exemplificadas, no Brasil, por conhecida **boutade**: a de que a Revolução de 1930 foi feita pelo "general café", pois o **crack** da Bolsa de Nova York, em outubro de 1929, deixou em pânico os cafeicultores brasileiros, provocando a queda do Governo Washington Luis.

Sonhar, imaginar e estudar são hoje, conseqüentemente, tão importantes para os militares quanto o ver, tratar e pelejar. O papel do sonho e da imaginação da gênese das grandes descobertas é reconhecido pelos estudiosos da criação científica e atestado por depoimentos de grandes inventores e pesquisadores. O professor Maurício Rocha e Silva tem observações muito lúcidas sobre o assunto, em seu notável livro **A Evolução do Pensamento Científico**.² O estudo, por sua vez, é indispensável à pesquisa, pois como observa Bright Wilson, "seis horas na biblioteca podem poupar seis meses no laboratório".³

Em seu livro **Neither war nor peace**, Hugh Seton-Watson define os militares da nossa época — uma época ao mesmo tempo e complexamente de paz e de guerra — como "intelectuais em uniforme".⁴ E Gilberto Freyre, em recentíssimo artigo nesta revista, comentando as idéias de Seton-Watson, escreve: "Seriam intelectuais no sentido, não de serem literatos ou beletistas, acadêmicos ou eruditos só de gabinete, mas expressões daquela inteligência analítica, daquela imaginação científica, daqueles saberes mais concretos do que abstratos, que precisam, atualmente mais do que nunca, de estarem a serviço da direção das forças militares de uma nação ou de um conjunto de nações nas áreas em que essa direção deixa de corresponder ao controle de simples — se é que podem ser considerados simples — recursos tecnológicos de segurança nacional ou supranacional pelas armas para se relacionarem com aspectos outros — econômicos, sociais, culturais e não apenas políticos e diplomáticos — daquele tipo novo de segurança. Palavra essa — segurança — que tem um sentido atualíssimo e, repita-se em grande parte, extramilitar, a dinamizá-la de tal maneira que é como se fosse uma palavra nascida de novo nos nossos dias. Não se trata de arcaica segurança, estática e simplesmente militar, mas de outra: dinâmica e complexa".⁵

O que estou querendo demonstrar com este preâmbulo ? A legitimidade do moderno conceito de segurança nacional, que envolve todos os recursos da nação e não apenas, como antigamente se pensava, o material bélico. Um dos paradoxos da nossa época é o de haver provocado especializações à **outrance**, demonstrando, ao mesmo tempo, que nenhuma delas é suficiente para resolver qualquer problema. Pois nenhum problema existe sem imediata ou remota correlação com outros, donde a necessidade dos estudos interdisciplinares.

A frase de Clemenceau deveria ser substituída por esta : qualquer assunto ou problema é complexo demais para ser resolvido por especialistas. Se assim é, o título deste artigo logo se esclarece, mostrando o que há de comum entre documentação e segurança nacional. Não nos antecipemos, porém. Antes de analisar a relação entre uma coisa e outra, procuremos precisar o conceito de documentação, ainda hoje muito discutido.

2 — O MODERNO CONCEITO DE DOCUMENTAÇÃO

Para isso teremos de caracterizar o fenômeno conhecido como **explosão bibliográfica**, pois foi ele que deu origem à documentação. A explosão bibliográfica tem sido comparada à explosão demográfica, sendo interessante recordar que foi um cientista social e não um documentalista ou um bibliógrafo quem primeiro aproximou demografia de bibliografia.

Em artigo publicado na importante revista francesa **L'Année Sociologique**, volume correspondente a 1952, Victor Zoltowski definiu bibliografia como uma "ciência concreta" cujo objetivo é recensar o mundo dos livros na sua totalidade, tal como a demografia procede no recenseamento da população". O bibliógrafo — acrescentou Zoltowski — não precisa de ler todos os livros para conhecer o universo bibliográfico, assim como um demógrafo que estuda os movimentos da população não necessita de conhecer pessoalmente cada cidadão.⁶

2.1 — A explosão bibliográfica

O fenômeno que se convencionou chamar de explosão bibliográfica é típico de uma época de acelerado e verdadeiramente explosivo desenvolvimento da ciência e da tecnologia. O aumento extraordinário da produção de livros e documentos é, ao mesmo tempo, causa e efeito desse desenvolvimento. É causa dele na medida em que as idéias novas, embora aparentemente acidentais,

são o produto de informações acumuladas na memória consciente ou inconsciente do pesquisador e do inventor. Referindo-se aos autores que o antecederam, dizia Isaac Newton: "se vi mais longe foi porque subi às costas de gigantes";⁷ e Anísio Teixeira definiu pesquisa como "utilização do conhecimento existente para a descoberta de novos conhecimentos".⁸

O progresso da ciência e da tecnologia, por sua vez, projeta-se nos meios científicos e técnicos através de documentos. "Tudo no mundo existe para acabar em livro", disse Stéphane Mallarmé em lúcida observação⁹ que um cientista dos nossos dias confirmaria ao escrever: "a ciência é um muro de livros para o qual cada cientista contribui com uma pedra".¹⁰

2.2 — A explosão científica e tecnológica

A explosão bibliográfica, é, assim, uma decorrência natural da explosão científica e tecnológica, da qual daremos, a título de ilustração, apenas três exemplos. Entre as descobertas de Hans Christian Oersted, André Marie Ampère e Michael Faraday e as primeiras aplicações práticas da eletricidade, passaram-se mais de quarenta anos; vinte a vinte e cinco anos separaram depois os trabalhos de Heinrich Rudolf Hertz sobre a propagação das ondas elétricas e sua aplicação à telegrafia sem fio; entre a descoberta da fissão do urânio e a primeira reação nuclear em cadeia passaram-se apenas três anos, seguidos, outros três anos depois, pela explosão da bomba atômica sobre Hiroshima, em agosto de 1945.

A distinção entre pesquisa básica e aplicada tem sentido apenas didático, na medida em que as duas se tornaram interdependentes. Como observa Milton Burton, professor de Química na Universidade de Notre Dame, "se um astrofísico quiser aprender mais coisas sobre o espaço remoto terá de utilizar a maciça máquina ótica de um observatório; igualmente, "um telescópio de radar com setenta metros de comprimento, montado sobre trilhos e uma estrutura de vigas, controlado de forma a permanecer automaticamente focado num remoto objeto do espaço, constitui uma necessidade científica". Por sua vez, "as observações astronômicas através da espectroscopia ótica exigem plataformas espaciais a fim de que os dados recolhidos não venham a ser afetados pelos artefatos introduzidos pela nossa própria atmosfera". Produto de alta especialização — concluiu Burton — a tecnologia torna-se agora ciência".¹¹

Os exemplos de explosão científica e tecnológica poderiam multiplicar-se facilmente porque a nossa época caracteriza-se pe-

la aceleração em todos os setores da atividade humana. É uma época de velocidades e de explosões jamais imagináveis pelos nossos antepassados. A própria cultura — produto, no passado, de uma elite que trabalhava em silêncio e sem pressa — transformou-se em indústria e compete com os demais produtos da era tecnológica. Podemos ler, nas cidades em que moramos, as grandes revistas do mundo — **Time, Newseek, The Economist, L'Express, Le Point, Der Spiegel, etc** — na própria semana em que aparecem nos seus respectivos países. E já aconteceu que um romance do grande economista e homem de letras norte-americano John Kenneth Galbraith foi lançado ao mesmo tempo em inglês, em Nova York, e em português, no Rio de Janeiro, graças aos entendimentos entre o autor e seu amigo Carlos Lacerda, que traduziu e editou a obra. Este simples fato torna-se espetacular quando nos lembramos de que, para ser conhecido apenas no continente europeu, onde foi publicado em 1773, o romance **Os Sofrimentos do jovem Werther**, de Goethe, levou cinco anos; o **Don Quixote**, de Cervantes, publicado no início do século XVIII, levaria vinte anos; e também para ser conhecida em toda a Europa, a **Divina Comédia** gastou mais de quatro séculos.¹²

Segundo Derek de Solla Price — chefe do Departamento de História da Ciência na Universidade de Yale e autor de trabalhos notáveis em sua especialização — dobram em cada cem anos o número de verbetes de um dicionário biográfico nacional; em cada cinquenta anos a força de trabalho, a população e o número de universidades; em cada vinte anos, o produto nacional bruto e as descobertas importantes; o número de grandes físicos e o de elementos químicos conhecidos, a exatidão dos instrumentos e o número de matrículas nos colleges norte-americanos; em cada quinze anos o número de bacharéis em artes e em ciências, o de revistas científicas, etc. O mesmo autor calcula em cerca de 50.000 o número de revistas científicas publicadas no mundo, desde as primeiras — a inglesa *Philosophical Transactions* e a francesa **Journal des Sçavans** — das quais 30.000 ainda estão em circulação.¹³

Note-se que não estamos nos referindo à produção de livros, que apesar de avassaladoramente crescente, não tem para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia a mesma importância dos artigos de revistas e de outros documentos de circulação restrita ao micro-meio científico, sem falar nos classificados como reservados ou secretos. Porque embora o objetivo **bibliográfico** seja derivado, etimologicamente, de palavra latina que significa **livro**, ao qualificar o substantivo **explosão** ele é usado numa acepção mais ampla, que inclui todos os documentos textuais, qualquer

que seja sua forma de reprodução: datilográfica, mimeográfica, tipográfica, xerográfica etc. Assim, quando falamos em explosão bibliográfica estamos nos referindo aos seis milhões de documentos que são produzidos anualmente em todo o mundo, segundo o cálculo de Derek de Solla Price.¹⁴

3 — DISPERSÃO DA INFORMAÇÃO DE INTERESSE PARA A SEGURANÇA NACIONAL

Note-se também que dos seis milhões de documentos produzidos em cada ano foram excluídos os de caráter reservado ou secreto, embora não seja fácil distinguir informação científica de informação estratégica, com o advento da Guerra Total, conforme destaca Washington Platt na sua obra **Strategic intelligence production**, editada no Brasil com o título de **A produção de informações estratégicas**.¹⁵ De qualquer modo, informa Philip Morrison que somente a Central Intelligence Agency — a já famosa CIA. dos Estados Unidos — possui trinta milhões de documentos mimeografados.¹⁶ Como existem nos Estados Unidos não apenas um, mas vários serviços de inteligência — fenômeno que também ocorre em outros países — podemos concluir pela existência de uma explosão bibliográfica apenas nas áreas da segurança nacional e defesa externa.

De 1626 a 1961 publicaram-se no mundo 400 enciclopédias e dicionários especializados em assuntos militares, segundo bibliografia editada pela Rice University, de Houston, Texas.¹⁷ 483 revistas especializadas na mesma área — semanais, quinzenais, mensais, bimestrais, trimestrais, quadrimestrais, semestrais — circulam atualmente no mundo.¹⁸ sem contar as anuais e as de periodicidade irregular, que totalizam 71.¹⁹ A Air University, dos Estados Unidos, conseguiu localizar, em 30 bibliotecas daquele país e do Canadá, apenas 356 dessas publicações periódicas e seriadas.²⁰

A perspectiva torna-se mais sombria quando pensamos no fenômeno da dispersão, que consiste na divulgação de artigos especializados em revistas gerais e de outras especializações. O documentalista inglês S. C. Bradford chegou a estabelecer, depois de cuidadosa pesquisa bibliográfica e cálculos estatísticos pertinentes, uma lei segundo a qual apenas um terço dos artigos especializados é publicado em revistas dessa especialização, dispersando os dois terços restantes em revistas de outras especializações conexas ou não — e nas de caráter geral.²¹ Para ilustrar essa lei com alguns exemplos recentes, recordaremos que em revista francesa de idéias — **Les Temps Modernes** — encontra-

mos dois artigos de interesse militar,²² e que a também conceituada revista *L'Année Sociologique* divulga em seu último volume um artigo no qual são relacionadas a etnosociologia e a matemática.²³

O fenômeno da dispersão é inevitável porque decorre da intenção cada vez maior entre todos os campos do saber: integração que destruir as velhas barreiras entre ciências exatas, ciências biológicas, ciências sociais e até entre estas e as chamadas Humanidades. Que relações poderiam supor os antigos que existisse entre religião e economia? Foi, entretanto, baseado em estudos de história das religiões e de economia que Max Weber demonstrou ligação entre o desenvolvimento do capitalismo e a ética protestante.²⁴

4 — BIBLIOGRAFIA MILITAR NO BRASIL

Apesar do nosso País ser mais consumidor do que produtor de informação especializada, a documentação nacional de interesse militar não é nada desprezível, como podemos verificar examinando a **Bibliografia Brasileira de Ciências Sociais**, que a partir do volume 2, correspondente ao ano de 1955, referenciou livros e artigos de autores brasileiros sobre Forças Armadas, selecionados e classificados pelo então coronel Luiz Maia Filho.²⁵ Apreciando três séculos de literatura militar brasileira, o general Francisco de Paula Cidade salientou não ser fácil "traçar limites à literatura militar, não obstante sua definição que excluiu numerosas publicações, tais como leis, decretos, ordens de serviço etc."²⁶ Além dos documentos legislativos e normativos a que se refere o general Paula Cidade, existem os documentos universitários ou acadêmicos, inteiramente desprezados, no Brasil, pelas bibliografias tradicionais, quando nos Estados Unidos são objeto de um só inventário sistemático: o realizado periodicamente pela University Microfilms, de Ann Arbor, com a publicação **Dissertations Abstracts International**, em cuja parte B (dedicada às ciências e à engenharia) são referenciadas muitas teses sobre assuntos aeroespaciais, engenharias aeronáutica e naval, ciências do mar etc.²⁷

Diante dessa explosão de documentos de natureza variadíssima, que devem ser reunidos, selecionados, classificados, catalogados, referenciados, resumidos, indexados, traduzidos, e reproduzidos para utilização pelos interessados, não é mais possível esboçar dos que estudam, enaltecendo apenas o saber de experiências feito a que se refere Camões. As escolas militares de pós-graduação — como, entre nós, as de Comando e Estado-Maior

das Três Armas e a Escola Superior de Guerra — mostram que o ver, tratar e pelejar tão enfaticamente louvados pelo poeta, em detrimento do planejar e estudar, não bastam em nossos dias de Guerras Totais e de explosão documental.

5 — BIBLIOTECONOMIA E DOCUMENTAÇÃO

Caracterizado, embora em linhas gerais, o fenômeno da explosão bibliográfica, procuraremos demonstrar a importância da documentação em face desse fenômeno. Pode-se dizer sem exagero que a explosão bibliográfica apanhou de surpresa os bibliotecários de feitiço tradicional. Voltados para o ideal da cultura popular e da educação de adultos, eles não se aperceberam de que um novo tipo de usuário começava a surgir, em consequência do desenvolvimento da ciência e da tecnologia: o especialista interessado menos em livros do que em artigos de revistas, em comunicações a congressos, em relatórios de pesquisas, em teses universitárias, em documentos de circulação restrita. É evidente que a esse tipo de usuário também não interessavam as velhas bibliografias e os tradicionais catálogos de bibliotecas, contendo apenas os dados externos dos documentos. O pesquisador precisa de saber em que medida os novos tipos de documentos contêm informações relevantes para suas investigações e isso a biblioteca e a bibliografia tradicionais não lhe oferecia. Uma autora francesa afirmou que "a ciência encontrou seu Waterloo nas bibliotecas".²⁸

Para atendimento desse novo tipo de usuário é que surgiram os serviços de documentação e, com eles, os documentalistas, combatidos por certos bibliotecários aos quais faltou a iniciação filosófica necessária para compreender que as posições mais aparentemente antagônicas se conciliam em sínteses dialéticas e o conhecimento de história das idéias que os teria evitado repetir conflitos entre novas e velhas ciências, como ocorreu, por exemplo, com a História e a Sociologia. Os debates entre bibliotecários que defendiam e atacavam a documentação assumiu, por vezes, aspectos de história coletiva, contribuindo para muita confusão — ainda hoje persistente — entre biblioteconomia e documentação.

O conflito se assemelha à disputa, no campo das ciências sociais, entre a História e a Sociologia. Leia-se, a propósito, a contribuição de Fernand Braudel, intitulada "Histoire et Sociologie", na obra coletiva organizada por Georges Gurvitch.²⁹ E do próprio Gurvitch, sua obra mais recente, *Dialectique et sociologie*.³⁰ O nos-

so Gilberto Freyre, sempre tão sugestivamente imagista em sua expressão literária, compara o advento da Sociologia a "uma nova nação ou uma nova república fundada por separatistas".³¹

Foi como surgiu a Documentação: como um movimento separatista dentro da Biblioteconomia. Em certo trecho do estudo supra indicado, referiu-se Fernand Braudel ao que os sociólogos procuram e os historiadores já vinham fazendo. Muitos bibliotecários disseram o mesmo dos documentalistas, acrescentando que a Documentação não passava de novo nome para exprimir o que eles tradicionalmente já faziam.

Não acreditamos que seja este um modo feliz e adequado de encarar o problema, mas uma simples escamoteação do mesmo. Das ciências do livro ou do texto — a Paleografia e a Diplomática, a Bibliologia e a Bibliografia, a Biblioteconomia e a Arquivística, a Documentação e a Ciência da Informação — podemos dizer o que Fernand Braudel escreveu das ciências sociais, isto é, que elas se impõem umas às outras, cada qual pretendendo captar o social — em nosso caso, a informação — na sua totalidade e cada uma se intrometendo no terreno de suas vizinhas, acreditando permanecer no próprio.³² Mas, como esclarece o mesmo autor, "todas as ciências do homem, incluindo a história, estão contaminadas uma pelas outras, falam ou podem falar o mesmo idioma".³³ Para concluir este paralelo, digamos da Biblioteconomia e da Documentação o que Georges Gurvitch disse da História e da Sociologia: "Estamos persuadidos de que o recurso infatigável à diversidade dos processos operatórios de dialetização é o único capaz de conduzir a uma colaboração confiante e frutuosa entre estas duas ciências".³⁴

O fato é que as duas atividades têm objetivos distintos, embora de modo algum antagônicos. Compete à Biblioteconomia reunir, organizar e difundir documentos de qualquer natureza, principalmente livros, discos e filmes. O campo da Documentação é, ao mesmo tempo, mais restrito e mais amplo. Restrito quando ao tipo de documento, que é geralmente o textual, mas não inclui o livro a não ser excepcionalmente, limitando-se aos artigos de revistas, às comunicações a congressos, aos relatórios de pesquisas etc.. Amplo quanto ao processo, que consiste em resumir o conteúdo desses documentos e em deles extrair palavras-chaves para publicação periódica de resumos (**abstracts**) e índices temáticos; em utilizar processos mecânicos e automáticos na elaboração desses resumos e índices, nisto se associando à linguística, à logística simbólica e à ciência do processamento automático da informação, isto é, a informática.

6 — COORDENAÇÃO DOS ORGANISMOS DE DOCUMENTAÇÃO

Do processo documentológico surge um produto: o documento secundário, qualificação que tem sentido técnico e não pejorativo: é o documento que só existe em função de outro por ele resumido ou codificado. Para tornar esse produto internacionalmente acessível, serviços de tradução e de reprodução foram desenvolvidos e coordenados em níveis nacional e internacional. Tenta-se presentemente criar um sistema internacional de informação científica e técnica, sob os auspícios da Unesco e do Conselho Internacional de Organizações Científicas.³⁵ A participação nesse sistema exige de cada nação o estabelecimento de serviços de documentação devidamente coordenados.

Trata-se de estabelecer, no Brasil, um Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica, cujo projeto, ainda em estudos, teve origem nas Metas e Bases para a Ação do Governo, de setembro de 1970.³⁶ Em trabalho recente, a diretoria da Biblioteca Nacional observou com razão que "o emprego corrente da palavra rede (**network**), na literatura especializada, parece refletir duas idéias: a de que nenhum sistema de informação é auto-suficiente e a de que existe acentuada tendência para organização de sistemas, ligados por redes de cooperação, preferentemente à adoção de grandes sistemas".³⁷

O panorama internacional, entretanto, não é dos mais animadores. Existem grandes sistemas nacionais, de caráter interdisciplinar, como, por exemplo, o francês — Centre National de la Recherche Scientifique — e o russo — VINITI, isto é, Vsesojuznyj Institut Naucnoj i Techniceskoj Literatury (título transliterado do Instituto Federal para a Informação Científica e Técnica. E existem sistemas especializados de âmbito internacional — o caso do Chemical Abstracts Service e o do Biological Science Information Service — e nacional, como, por exemplo, o Defense Documentation Center, dos Estados Unidos, anteriormente denominado ASTIA, isto é, Armed Services Technical Information Agency.

Para **indexação** — neologismo que, segundo alguns, deve ser substituído por **indexificação** e, segundo outros, por **indicização** — dos documentos reunidos no Defense Documentation Center existe uma lista de palavras-chaves ou **descritores** — como são modernamente chamadas — de 8.000 termos: o **Thesaurus of ASTIA descriptors**.³⁸ Recente enciclopédia sobre sistema e serviços de documentação existentes no mundo indica 23 de aeronáutica, 19 de tecnologia espacial, 11 de foguetes e mísseis, 7 de ciência militar

em geral, 5 de defesa aérea, 5 de astronáutica, 4 de ciência naval e 1 para cada uma das seguintes subespecializações: guerra anfíbia suprimentos, engenharia naval, mobilização militar, pára-quedismo e fotografia aérea.³⁹

7 — UM SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO NO EMFA

Acreditamos que competiria ao Estado-Maior das Forças Armadas, como órgão que tem, entre outras atribuições, a de “coordenar as informações no campo militar”,⁴⁰ articular-se com tais serviços de documentação, de alguns dos quais poderia até receber, além de informações, cooperação técnica para organização do seu próprio sistema documental. Somente dispomos, no Brasil, de levantamentos bibliográficos de natureza retrospectiva, como, além da já citada obra do general Francisco de Paula Cidade, os índices de revistas militares nacionais elaborados pelo tenente-coronel Francisco Ruas Santos⁴¹ e as **Notas para uma bibliografia naval brasileira**, de Guilherme de Andréa Frota.⁴²

Não podemos conceber serviços de documentação no Exército, na Marinha e na Aeronáutica a não ser como extensões de um serviço central no EMFA e por este órgão coordenado. A montagem de tal serviço deve ser precedida naturalmente de um inquérito que defina os **perfis de interesse** dos usuários. “**A difusão seletiva**” — informa Jacques Chaumier — “é uma redistribuição parcial da informação, de acordo com o seu conteúdo, às pessoas ou grupos de pessoas afetadas segundo o interesse dispensado a certos tipos de informações. A difusão seletiva das informações é atualmente um modo de difusão em rápido desenvolvimento, porquanto proporciona uma informação personalizada aos utilizadores”.⁴³

Outra medida preliminar — a ser tomada concomitantemente com a anteriormente indicada — é a elaboração de um **thesaurus**, instrumento indispensável para indexação dos documentos. O grande número desses documentos exige um serviço mecanizado ou mesmo automatizado. Mas, cuidado com os cantos-de-sereia dos vendedores de equipamentos mecânicos e eletrônicos! A aquisição ou aluguel de tais equipamentos deve ser atribuição exclusiva de quem vai trabalhar com eles, com a indispensável consultoria de especialistas em análise de sistemas e processamento de dados: nunca de fabricantes ou seus representantes e distribuidores. Esse, entretanto, foi o procedimento adotado por vários órgãos públicos do nosso País.

O fenômeno, aliás, não é apenas brasileiro, como revela um artigo publicado na **Revue Internationale des Sciences Administra-**

tives, cujo autor — especialista das Nações Unidas — refere-se a aquisição de computadores como símbolo de prestígio, do que resultam “inúmeros casos de computadores sem utilização ou com subutilização, nos serviços públicos”. O mesmo especialista aconselha o estabelecimento de uma política geral de utilização de computadores, informando o tradutor e comentador do artigo ser este o caso em nosso País, da criação da CAPRE (Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico).⁴⁴

Em seu importante estudo sobre **Informática na administração de pessoal**, o professor João Luis Martins Ney da Silva escreve: “O inconveniente a ser evitado por uma nova política do Governo, nesse particular, é o da atual escolha preferencial de empresas estrangeiras para prestação de serviços que empresas nacionais poderão executar com igual técnica, independentemente da marca dos equipamentos a serem utilizados, e com maior conhecimento, sem dúvida, dos nossos próprios problemas”.

“Naturalmente” — continua o mesmo autor, hoje com a responsabilidade de uma das subchefias do Gabinete Civil da Presidência da República — “a eliminação desse inconveniente é de interesse nacional, e requer uma legislação mais consentânea com esse interesse, na qual seja vedado que empresas fornecedoras de equipamentos para o sistema informático participem em empresas de prestação de serviços (como se faz nos Estados Unidos) ou com elas entrem em concorrência”.⁴⁵

Pelas suas próprias finalidades e atribuições, pela sua tão diversificada organização, pela natureza dos órgãos, sob sua jurisdição e daqueles junto aos quais mantém representantes, deve o EMFA constituir, quanto antes, um serviço de documentação, se não das proporções, da mesma natureza do Defense Documentation Center dos Estados Unidos. Numa época de explosão bibliográfica, somente um serviço de documentação possibilitará ao Estado-Maior das Forças Armadas o aprimoramento de seu pessoal, de acordo com o ideal previsto por Camões para o militar perfeito :

“Tal há de ser quem quer, com o dom de Marte,
Imitar os Ilustres e igualá-los :
Voar com o pensamento a toda parte,
Adivinhar perigos e evitá-los
Com militar engenho e sutil arte,
Entender os inimigos, e enganá-los,
Crer tudo, enfim; que nunca louvarei
O Capitão que diga : Não Cuidei”.⁴⁶

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — CAMÕES, Luís de. **Os Lusíadas**, canto X, estrofe 153.
- 2 — SILVA, Maurício Rocha e. **A evolução do pensamento científico**. São Paulo, Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia, 1972, p. 290 e segs.
- 3 — WILSON, E. Bright, Jr. **An introduction to scientific research**. New York, McGraw-Hill, 1952, p. 10.
- 4 — SETON-WATSON, Hugh. **Neither war nor peace; the struggle for power in postwar world** Rev. ed. New York, Praeger, 1962. 510 p. (Praeger paperbacks, PPS-97)
- 5 — FREYRE, Gilberto. "Em torno do avigoramento dos modernos executivos". **Revista do Serviço Público** (Brasília) v. 108, n.º 2, p. 23-36 maio/agosto 1973 (trecho citado à p. 28)
- 6 — ZOLTOWSKI, Victor. "Les cycles de la création intellectuelle et artistique". **L'Année Sociologique** (Paris) 3. Sér. (1952). Paris, Presses Universitaires de France, 1955, p. 163-206.
- 7 — NEWTON, Sir Isaac. Citado por Michael Crowe em "A ciência um século atrás", in: Crosson, Frederick J., ed. **O impacto da ciência nas mudanças sociais**. Trad. de Hélio Pólvora. Rio de Janeiro, Forum Editora, 1969, p. 111.
- 8 — TEIXEIRA, Anísio & SILVA, Maurício Rocha e. **Diálogo sobre a lógica do conhecimento**. São Paulo, EDART, 1968, p. 30.
- 9 — MALLARMÉ, Stéphane. "Le livre, instrument spirituel". In: **Oeuvres complètes**. Paris, Gallimard, 1945, p. 378.
- 10 — MOLES, Abraham A. "Cité scientifique et cité humaine". In: Poirier, René, ed. **Entretiens en marge de la science nouvelle**. Paris, Mouton, 1963, p. 235.
- 11 — BURTON, Milton. "Introdução: análise retrospectiva". In: Crosson, Frederick J., ed. **O impacto da ciência nas mudanças sociais**, op. cit. Ver n.º 7) p. 11.
- 12 — ESCARPIT, Robert. **La révolution du livre**. 2. éd. rev. et mise à jour, 1969. Paris, Unesco, 1972, p. 22.
- 13 — PRICE, Derek J. de Solla. **Little science, big science**. New York, Columbia University Press, 1965, p. 6-9 (A Columbia paperback, 62)
- 14 — PRICE, Derek J. de Solla. loc. cit.
- 15 — PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Tradutores: Capitão Heitor Aquino Ferreira e Major Álvaro Galvão Pereira. Rio de Janeiro, Agir, 1967. p. 31-32.

- 16 — MORRISON, Philip. "Ciência, educação e o futuro da humanidade". In: Crosson, Frederick J., ed. **O impacto da ciência nas mudanças sociais**, op cit. (ver n.º 7) p. 204.
- 17 — CRAIG, Hardm. **A bibliography of encyclopedias and dictionaries dealing with military, naval and maritime affairs, 1626-1959**. Houston, Rice University, Fronden Library, 1960. 45 f. 2. ed.: 1577-1961, publicada em 1962. 70 p.
- 18 — **ULRICH'S international periodicals directory**. 14. ed. 1971-72. New York, R. R. Bowker, 1971. 2 v.
- 19 — **IRREGULAR serials & annuals; and international directory**. 2. ed. New York, R. R. Bowker, 1972. 3.382 p.
- 20 — ESTADOS UNIDOS. Air University. Libraries. **Union lis of foreign military periodicals Preliminary ed.** Ed. by Paul H. Spence and Helen J. Hopewell. Alabama, Maxwell Air Force Base, 1957. 72 p.
- 21 — BRADFORD, S. C. Documentação. Trad. de M. E. de Mello e Cunha. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1961, p. 196-216.
- 22 — BRUNN, Julien. Travail scientifique et stratégie militaire". **Les Temps Modernes** (Paris) n. 320, p. 1.593, avril 1973.
PIGNON, Dominique Le scientifique et le militaire". *Idem*, p. 1.545.
- 23 — PICARD, Philippe-Charles. "Ethno-sociologie de la mathématique". **L'Anné Sociologique** (Paris) v. 22, p. 13-47, 1971.
- 24 — WEBER, Max. **The protestant ethik, and the spirit of capitalism**. London, Allen & Unwin, 1930. 292 p. Sobre o assunto, recomendamos o ensaio de José Honório Rodrigues, "Capitalismo e protestantismo", in: — **Notícia de vária história**. Rio de Janeiro, Livraria São José, 1951, p. 9-42.
- 25 — **BIBLIOGRAFIA Brasileira de Ciências Sociais**. v. 1 — . 1954 — . Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação. 1955 — . Em 1955 foram referenciados 98 trabalhos; em 1956, 117; em 1957, 39; em 1958, 5; em 1959, 5; em 1960, 91; em 1961, 19; no volume correspondente aos anos 1962/64, 17.
- 26 — CIDADE, Francisco de Paula. **Síntese de três séculos de literatura militar brasileira**. Rio de Janeiro, Est. Gráf. Cordeiro de Farias, 1959. 607 p.

Ver, sobre legislação militar, o monumental **Índice da Legislação do Exército**. Rio de Janeiro, Estabelecimento General Gustavo Cordeiro de Farias, 1961 — . (Manual técnico T 27-290).
- 27 — **DISSERTATIONS Abstracts International. B: The Sciences and Engineering**. Ann Arbor, University Microfilms, 1938 — .
- 28 — BRIET, Suzanne. **Qu'est-ce que la documentation?** Paris, Editions Documentaires, Industrielles et Techniques, 1951. 48 p. (Collection de documentologie, 1)

- 29 — BRAUDEL, Fernand. "Histoire et sociologie". In: Gurvitch, Georges, ed. **Traité de sociologie**. Paris, Presses Universitaires de France, 1958-60, t. 1, p. 83-98.
- 30 — GURVITCH, Georges. **Dialética e sociologia**. Trad. de Manuel Vitorino Dias Duarte. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1971, p. 318.
- 31 — FREYRE, Gilberto. **Sociologia; introdução ao estudo dos seus princípios**. 5. ed. Rio de Janeiro, José Olympio em convênio com o Instituto Nacional do Livro, 1973, t. 1, p. 56.
- 32 — BRAUDEL, Fernand. loc. cit.
- 33 — Ibidem.
- 34 — GURVITCH, Georges, loc. cit.
- 35 — UNESCO. **Unisist; informe del estudio sobre la posibilidad de establecer un sistema mundial de información científica**. Montevideo, Oficina de Ciências de la Unesco para América Latina, 1971. 176 p. (SC. 70/D. 75/S)
- 36 — COSTA, João Frank da. "O Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica (SNITS)". **Revista da Biblioteconomia de Brasília** v. 1, n. 2, p. 95-107, julho/dezembro 1973.
- 37 — MONTE-MOR, Jannice. **A Biblioteca Nacional e o Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica (SNITC)**. Trabalho apresentado ao 7.º Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação, Belém, 1973. 21 f. mimeografadas.
- 38 — CHAUMIER, Jacques. **As técnicas documentais**. Trad. de Jorge de Sampaio. Lisboa, Publicações Europa-América, 1973, p. 70.
- 39 — KRUZAS, Anthony T. & SCHNITZER, Anna Ercoli, ed. **Encyclopedia of information systems and services**. Orange, N. J., Academic Media, 1971. 1.109 p.
- 40 — SARDENBERG, Idálio. "O EMFA — sua missão e organização e o seu significado no contexto político-militar brasileiro". **Revista Militar Brasileira** (Rio de Janeiro) v. 98, p. 23-46, janeiro/junho 1972.
- 41 — SANTOS, Francisco Ruas. **Coleção bibliográfica militar**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1960. 783 p. Contém índice e notas bibliográficas de publicações periódicas — **Revista do Exército Brasileiro** (1882-1889), **Revista Militar** (1889-set. 1908), **Boletim Mensal do Estado-Maior do Exército** (1911-1923) e **Nação Armada** (1939-1947) — e estudo crítico de obras sobre assuntos militares.
- 42 — FROTA, Guilherme de Andréa. **Notas para uma bibliografia naval brasileira**. Rio de Janeiro, Revista Marítima Brasileira, 1967. 36 p.
- 43 — CHAUMIER, Jacques. op. cit., p. 21.
- 44 — MUHAMMAD, Faglr. "O uso de concepções e técnicas administrativas modernas na administração pública". Trad. de Araújo Cavalcanti. **Revista do Serviço Público** (Brasília) v. 108, n. 2, p. 173-208, maio/agosto 1973 (trecho citado à p. 195).

45 — NEY DA SILVA, João Luis Martins. *Informática na administração de pessoal*. Brasília, DASP. Centro de Documentação e Informática, 1971, p. 51-52.

46 — CAMÕES, Luís de. *Os Lusíadas*, canto VIII, estrofe 89.

ABSTRACT

Documentation and national security

The modern concept of national security — which encompass all the nation's resources and not only the military technology — has great implications for documentation.

The bibliographic explosion is a consequence from the great scientific and technological development as well as the close concetion between science and technology.

The library science and the emergence of documentary techniques of abstracting, indexing, and dissemination of information is compared with the conflict between history and sociology, as we can see, for example, in the writings of Fernand Braudel and Georges Gurvitch.

The scattering of information for national security among periodical publications of different specialization shows the need of and interdisciplinary documentation center for the armed forces.

In the Brazilian "Estado-Maior das Forças Armadas" a documenttation center must follow the example of the United States's Defense Documentation Center, coordinating services for the Army, the Navy, and the Air Force.

The use of electronic equipment must be preceded by an inquiry among the potential users of this documentation center, which must provide personalized information. Automatic systems must not be planned by the computer's producers, as professor João Luis Ney da Silva has shows in his essay on the informatics in public administration.

NOTA

Neste artigo o autor expandiu a conferência que teve a honra de ler no Estado-Maior das Forças Armadas, em 24 de outubro de 1973, por iniciativa do Vice-Almirante Herick Marques Caminha, Vice-Chefe do EMFA e sob a presidência do General-de-Exército Arthur Duarte Candal da Fonseca.

Limites à Intervenção do Setor Público na Economia

WALTER FARIA

Economista; Assessor do
Senado Federal

O País assistiu nos últimos trinta anos a uma controvérsia que está por se encerrar. Não resta dúvida que a intervenção do poder público na economia, se não aceita de todo, pelo menos demonstrou vantagens evidentes.¹ Empresas em que a participação do Estado é majoritária têm demonstrado um suficiente dinamismo, no que se tornam competitivas, num mercado de oligopólios ou monopolista. Sendo assim, a sustentação que se pretende fazer, de que este tipo de intervenção superou e ao mesmo tempo aprofundou uma série de problemas, cabe na linha atual de perspectivas.

GERÊNCIA EFICIENTE DOS RECURSOS ESCASSOS

Em primeiro lugar, num retorno ao óbvio, a economia é dita a ciência da escassez. Admitindo porém que os recursos existentes podem ser manejados de vários modos, com maior ou menor resultado, temos como consequência diversos graus de escassez. Deixamos então o domínio do absoluto. O limite imposto pela escassez ganha então flexibilidade e de obstáculo passa a se caracterizar como elemento dinâmico.

Ultrapassar o obstáculo representa escolher o setor onde os recursos escassos assegurem um dinamismo maior à economia. Quando se trata do setor público, porém, o quadro é mais amplo, no que surge a questão dos instrumentos. Interessam-nos os instrumentos diretos de intervenção, o setor público voltado à produção de bens industriais.

Mas a questão não é assim tão pacífica. Numa outra faixa de conceitos um critério absoluto delimita os campos de atividade, excluindo o Estado da produção de bens industriais. Daí porque a intervenção do Estado num mercado competitivo somente pode oferecer resultados na medida em que acumula as suas características próprias e as da empresa privada.

Figurando então os países menos desenvolvidos, ou basicamente agrícolas, a intervenção estatal objetiva, em princípio, estabelecer o nível mínimo de investimentos num setor ou indústria. Na maior parte das vezes o investimento é pioneiro, e quando não, excede o que o setor privado estaria disposto a realizar. Daí o caráter dinâmico da intervenção do Estado no domínio da escassez, pois dinamismo é um conceito que suplanta o de eficiência, desde que o engloba.

Em termos práticos o exemplo brasileiro no campo da siderurgia viabilizou, em grande escala, a iniciativa em outros setores, se bem que já havia uma tradição siderúrgica, mas desinteressada, pelo menos naquele momento, de realizar um investimento do porte da Usina de Volta Redonda. Ocorreu, aí, não apenas a utilização eficiente do recurso escasso — o capital, — pois que perspectivas novas surgiram, tanto para o setor privado da economia, como para o setor público.

RENTABILIDADE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Este é um modo, por certo, de aprofundar a questão. Em geral o argumento básico, e a nosso ver inconsistente, reduz a intervenção do setor público na economia a um mero princípio de rentabilidade. O fato é que é aceitável, até certo ponto, uma rentabilidade reduzida para o investimento industrial do setor público, que lhe permita depreciar e inovar quando necessário. Mas desde que a intervenção do Estado se realiza num mercado competitivo, há que aceitar certas regras, ainda mais quando no capital da empresa participam particulares. Doutra parte a iniciativa estatal estaria acomodando uma situação desfavorável à empresa privada, qual seja a de fugir de setores de baixa rentabilidade. Dois aspectos da questão podem ser ressaltados: 1.º a facilidade com que o Estado mobiliza capitais, o que não ocorre com a iniciativa privada em países onde os recursos são aparentemente escassos; 2.º a empresa do Estado não se limita a um mercado pré-existente, indo além, porquanto busca estabelecê-lo. Além disso, reduzir a origem da intervenção do poder público na economia a um enfoque de rentabilidade é omitir uma caracterís-

tica das economias menos desenvolvidas, a carência de insumos básicos, tecnologicamente melhor elaborados. Isto, não só reduz o ritmo de crescimento como impede a materialização de iniciativas. O Estado, ao intervir, se adianta à economia. Neste caso, devido à indivisibilidade das plantas, muita vez o funcionamento da empresa oculta razoável margem de capacidade ociosa, o que reduz, sem dúvida, a rentabilidade.

ORGANICIDADE DA INTERVENÇÃO

De início advertimos que a ação governamental de intervir na economia, além de superar, aprofundou uma série de problemas. Dentre eles cabe destacar o principal, qual seja o de que um investimento isolado pouco representa, tendo em vista a carência generalizada. O impacto de um investimento apenas é, portanto, limitado, do que deriva a necessidade de serem contínuos e de crescente magnitude. Daí o fato de sustentarmos ter a intervenção do poder público na economia um caráter orgânico.

Eis que um investimetno, necessariamente, suscita outro, e enquanto a iniciativa privada adia a decisão, o Estado amplia a sua base industrial. E mesmo quando o investimento privado é decidido, o nível necessário à economia só pode ser mantido pelo setor público.

Pelo visto não poderia estar havendo nada diverso pela importância que adquiriu o setor público na produção de bens industriais, e, ademais, pelas perspectivas que prepara.

É evidente que não se pode atribuir o grau de intervenção do setor público na economia à existência nas equipes governamentais de técnicos que possam ser denominados **estatistas**, determinados unicamente a garantir e estender esta participação. O contrário parece responder bem mais à dúvida, de vez que o poder público tem procurado estabelecer um limite à sua atuação, sem ultrapassar a área designada de infra-estrutura industrial, quer dizer, a produção de insumos básicos ao desenvolvimento econômico.

Mas ao que não se pode escapar é o dado objetivo, que transforma em orgânica a ação do Estado, desde que se forma no interior da economia a matriz que formaliza a colaboração dos setores. Na medida em que os setores se complementam, a intervenção fecha um ciclo germinativo, no que permite, até, uma atividade do setor privado a nível de maior eficiência. Ocorre,

porém, que o ciclo intervencionista não se esgota em si mesmo, porque se desdobra. Neste ponto surge uma outra controvérsia, que no momento se conforma, isto é, mesmo que o setor público se autolimite o processo de desenvolvimento suscita novos tipos de intervenção.

Antes, porém, de abordar mais detidamente o debate que se esboça, é justo ressaltar uma reformulação que se aproxima da idéia de que um ciclo intervencionista estaria completo. Attingido o equilíbrio e o crescimento tendo sido acelerado, é o momento de propor a questão do recuo do Estado, o que, desde o início da intervenção, estava estabelecido.

O RECUO DA INTERVENÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Está-se, por fim, diante de um paradoxo, na medida em que a intervenção do Estado apresenta características sobremaneira positivas, entre as quais o poder germinativo que possui. Além do mais, sem dúvida, o investimento estatal revela outra característica de fundamental importância, o fato de ter um caráter orgânico, condição essencial ao planejamento.

Em virtude disto o termo de maior acerto para conceituar o recuo do investimento governamental é **problemático**. Da pureza e idealidade da concorrência perfeita está afastada a intervenção do Estado. No entanto um mercado competitivo dificilmente prescinde da fiscalização dos órgãos públicos, o que se convencionou denominar intervenção indireta. Quando, então, há um desnível em termos de produto anual entre países e ocorre aos administradores e políticos a necessidade do Estado se adiantar à iniciativa privada, a fim de incrementar as taxas de crescimento, se os resultados são favoráveis, o recuo é **problemático**.

Cabe destacar que a intervenção do Estado na economia em nosso País desde o princípio admitiu a retração, daí ter sido aceita — e esta componente da questão é relevante — a organização mista da produção de bens industriais. Mais cedo ou mais tarde, assim, o Estado deveria entregar às empresas privadas a gerência destas indústrias, onde, em tese, a iniciativa particular atua com mais eficiência. No caso brasileiro a teoria omitia um dado de peso, o de que a experiência da iniciativa privada em gerir grandes empreendimentos era também pequena. E na medida em que houve o treinamento, o setor público se capacitou do mesmo modo, ou mais, que as empresas privadas, os seus proprietários ou gerentes.

Repetir o termo **problemático** não é demasiado quando acontecimentos recentes indicam um aumento da participação do poder público na economia, não pelo ato de intervir de modo direto, mas pela omissão da iniciativa privada, em dois casos pelo menos, e por questões que vão além do gerenciamento em um outro.²

Portanto a compreensão inicial, baseada em parte em exemplos históricos que longe de reproduzir as condições brasileiras, também se distanciavam no tempo (e o momento define a atitude), se diluiu. Isto porque a transitoriedade da intervenção do poder público na economia não encontra resposta nas condições atuais da sociedade brasileira, nem no nível de desenvolvimento a que chegou a eficiência do setor público, pelo menos quando apresentados exemplos do tipo Petrobrás, Vale do Rio Doce, Siderúrgica Nacional ou Eletrobrás.

Teoricamente a intervenção estaria encerrada no momento em que, no interior da economia, estivesse completa a base para a ativação industrial e desperto o interesse da iniciativa privada. Obtidos estes resultados, ocorreria a retração, sob muitos aspectos desejável, permanecendo apenas na produção de bens industriais o capital privado.

Isto não está ocorrendo e dificilmente ocorrerá nos próximos anos, de modo que é essencial estabelecer os contornos do problema, a fim de planejar a economia tendo em vista compatibilizar os setores. A preponderância do investimento estatal está comprovada, e sendo o Estado que, em última análise, planeja, convém definir os campos, porquanto muito pode ser obtido pelo concurso da iniciativa privada, da qual não se pode prescindir. A advertência tem o sentido de preservar a iniciativa, pois que, em geral, muita vez esta é posta de lado, quando se atribui ao planejamento um mecanismo pronto a resultados hábeis e proveitosos.

Em síntese, a base de um amplo desenvolvimento está definida para a economia brasileira. O recuo do investimento do Estado é improvável. Mais ainda, é possível aceitar uma outra formulação. Apesar de tudo o que foi dito, um recuo do Estado neste momento representaria uma atitude razoável? As condições em que poderia ser realizado são difíceis de estabelecer, ainda mais quando para um debate a este nível haveria a constatar o fato de que a participação do Estado está em vias de crescer. O que é certo é que a Telebrás, a Siderbrás e a Central de Medicamentos conduzem à abordagem de novos ângulos do problema.

LIMITES AO INVESTIMENTO PÚBLICO

Para bem compreender o fenômeno da intervenção do setor público na economia brasileira é necessário relacioná-lo com o planejamento econômico, antevisto como técnica para acelerar o crescimento do País, recuperando-o do atraso de uma organização agrícola.

Afora outras dificuldades, e não seria demais encarecer as limitações de planejar uma economia de reduzida integração, o esforço de programar diferentes atividades esbarra na insuficiência de recursos para investimento. A iniciativa privada, assim, dispõe de menos possibilidades de mobilizá-los que o Estado, desde que o seu orçamento se realiza a partir dos resultados do seu funcionamento. Para o Estado a questão é mais simples, existe o sistema tributário, a partir do qual é possível levantar os recursos necessários. Ademais, numa sociedade em que a formação bruta de capital é insuficiente para manter um nível razoável de crescimento, o Estado, através do sistema tributário, pode realizá-la a contento. Mesmo assim, dadas as condições em que se realiza a intervenção do setor público na produção de bens industriais, os recursos, de pouca monta, de início, são concentrados em um setor apenas. O montante destes recursos é mínimo tendo em vista o grau de atraso da sociedade e as necessidades de incrementar o ritmo de crescimento. A pouca experiência do setor público na gestão de empresas industriais (sem considerar a reação oposta a isso) explica a concentração em um setor, no que amplia a distância entre este setor e os demais da economia.

A intervenção estatal desestruturadora, isto é, torna ainda mais desequilibrada uma estrutura que já o era. E a reestruturação que se busca atingir com a intervenção do setor público nada mais é do que, em resumo, a realização de um novo desequilíbrio. À vista disso, acelerar o crescimento é propor desequilíbrios que podem, em certos momentos, reduzir o ritmo de crescimento, quando os instrumentos de política econômica postos em prática demonstram incoerência com o objetivo principal. Daí termos advertido anteriormente quanto à mecanização do planejamento, pois que este é técnica, portanto suscetível de acompanhamento e retificações contínuas. O certo, entretanto, é que propor objetivos não deixa de ser, a qualquer tempo, o mais simples, enquanto escolher os instrumentos de política econômica, no curto prazo, é um exercício de sensibilidade.

Na medida portanto do desenvolvimento de um setor está a distância necessária de ser coberta com novo investimento, a

fim de expandir, ainda mais, o crescimento econômico. Acima de tudo permanece a intervenção do Estado, que se amplia a cada novo ciclo de crescimento, tornando evidente não estar encerrado um ciclo de maior grandeza, ou seja, o intervencionista, por parte do setor público.

Os resultados de uma retração do investimento do setor público na produção de bens industriais são fáceis de prever, pois que a consequência seria, com certeza, uma retração maior, o do próprio crescimento econômico.

A tendência é de ser ampliada a intervenção, desde que esta absorveu uma nova qualidade, o que pode ser verificado através de uma análise da atuação da Central de Medicamentos — CEME — e por certas reações, até o momento de advertência, na área de telecomunicações, partidas da Telebrás. É possível que estejamos diante de um novo estilo de planejamento do setor público brasileiro, no que diz respeito à produção industrial. O que defrontamos nestes casos não é um insuficiente desenvolvimento do setor, mas, em cada um, a existência de firmas internacionais, suficientemente desenvolvidas, tanto assim que se distanciam de algumas linhas propostas pelo planejamento brasileiro. A necessidade, então, do investimento do setor público deixa de ser pioneira, para preencher um vazio: o espaço que se formou entre os interesses do País e o das corporações internacionais. O novo estilo de intervenção que se esboça decorre daí, e por isso difere substancialmente do que se registrou na primeira fase, em que o setor público se antecipou, a fim de permitir o funcionamento da empresa de capital privado e o crescimento acelerado da economia.

As tensões do crescimento positivamente indicam os rumos. Os conceitos de intervenção e planejamento se superpõem, no que definem um encaminhamento de soluções. Quanto maior a intervenção do Estado, é certo, maiores as possibilidades do planejamento ser compreensivo, no sentido de estabelecer objetivos setoriais. Isto representa dispor os investimentos de acordo com as necessidades do crescimento, tendência triunfante e produto da controvérsia iniciada na década dos quarenta.

Sendo assim, os limites da intervenção do setor público na economia, pela produção de bens industriais, estariam estabelecidos pela planejamento? Tudo leva a crer que sim.

Estaríamos diante de uma inversão. Os passos iniciais de intervenção produziram um reforçamento das intenções de pla-

nificar, muito embora ambas as noções tivessem origem numa mesma época, no que se refere ao Brasil. Na medida em que a intervenção se ampliou, houve a necessidade de planificá-la, tanto para manter um ritmo elevado de crescimento quanto para diminuir os desperdícios. O planejamento permite manter taxas de crescimento mais ou menos uniformes, num certo intervalo de confiança, enquanto a intervenção baseou-se na captação de recursos escassos pelo Estado, através das contribuições tributárias.

Se a intervenção propunha desequilíbrios, o planejamento, de outro lado, solicitando uma integração das empresas industriais de propriedade do poder público, objetivava restabelecer o equilíbrio do sistema econômico.

Os limites da intervenção se apresentam, sem dúvida alguma, flexíveis, capazes de desdobramentos ainda um tanto quanto imprevisíveis. É certo, porém, pela análise da estrutura da economia brasileira atual, que ainda não é o momento de propor o recuo do investimento do setor público em empresas industriais, quando, em geral, este apresentou resultados satisfatórios. Além do mais o limite de intervenção parece estar se expandindo, exatamente agora em que a Central de Medicamentos propõe o seu Plano Diretor e a Telebrás estabelece normas de funcionamento para a indústria de equipamentos de telecomunicações.

EXPANSÃO DO SETOR PÚBLICO

É possível que a intervenção esteja a ponto de se expandir, e isto se explica pela necessidade de incorporar camadas de população ao desenvolvimento, num caso, e pela necessidade de transferir o centro de decisões para o interior do País, no outro caso, sendo que do primeiro não está afastada também esta hipótese.

Não resta dúvida que a iniciativa privada, no setor farmacêutico, está instalada há bastante tempo e atende, apesar de certas limitações, a algumas faixas de renda eficazmente. Mas dados os seus preços, que afastam vastas camadas da população do consumo de remédios, e a sua dependência ao exterior, em termos de controle acionário e aquisição de matérias-primas, a intervenção do setor público, além de supletiva, é corretiva da situação.

Saúde é problema antigo no País. Para não ir muito longe, o Plano SALTE³ diagnosticou a situação, quando observou que

“qualquer ação, conseqüentemente, que vise aquele supremo objetivo do engrandecimento do País terá, preliminarmente, que considerar o problema da assistência médica”, sendo que esta se impõe, “não só por indeclinável dever de solidariedade social, como por um imperativo de ordem econômica”.⁴ O Planejamento de Saúde é hoje peça indispensável a qualquer orientação sistematizada que vise o desenvolvimento econômico e social. No que respeita ao Brasil a intenção do planejamento é atingir e incorporar as camadas que, por deficiências orgânicas, hoje estão à margem do processo de crescimento.

Este é um ângulo de observação, o qual atribui à intervenção do setor público um caráter supletivo na área de saúde. O que se objetiva é estabelecer um mercado de produtos farmacêuticos composto das camadas de menor renda, compreendendo como base os menores de 5 (cinco) anos, gestantes e puérperas.

A intenção corretiva pode ser apreciada a partir de diversas formulações constantes do Plano Diretor de Medicamentos,⁵ principalmente as seguintes :

1. participação de empresas industriais químico-farmacêuticas de **capital exclusivamente brasileiro** no sistema de produção da Central de Medicamentos, mediante credenciamento, baseado nos estudos de seu potencial tecnológico-industrial e de seu custo de fabricação; (III, f)
2. realização de estudos para implantação de sistemática que obrigue a aplicação de percentual, calculado sobre o faturamento das grandes empresas farmacêuticas, na realização de pesquisa química e farmacológica, no País; (IV, d)
3. estabelecimento de controle governamental dos investimentos estrangeiros substitutivos do nacional; (VI, a)
4. desenvolvimento de estudos visando à eliminação de práticas oligopolistas na oferta de matérias-primas, exercidas com base nos instrumentos oficiais disponíveis de proteção tributária; (VI, c)
5. substituição de importação de matérias-primas para atendimento à “Relação Nacional de Medicamentos Essenciais” e transferência de tecnologia adequada ao desenvolvimento nacional. (VI, e)

As preocupações da CEME são vastas e igualmente áridas. Os objetivos são bem definidos e os instrumentos capazes de permitir os resultados estão, alguns deles, formulados.

Quanto à Telebrás, onde também a questão é cercada de um alto refinamento tecnológico, a intervenção estatal no setor observa a necessidade de evitar a utilização de equipamentos de um só fabricante, bem como, de outro lado, impedir a diversificação excessiva. Além disso é pensamento compatibilizar os equipamentos com as especificações adotadas oficialmente, além de planejar e dimensionar o consumo de equipamentos a fim de garantir às empresas uma produção econômica. A questão dos preços é também contemplada, devendo estes se articularem à política oficial. Finalmente há uma norma, muito mais admitida em termos de advertência, mas que, assim mesmo, suscitou controvérsias. Assim é: "IX — Será considerada como de interesse para as telecomunicações nacionais a participação acionária da Telebrás nas empresas fabricantes de equipamentos".⁶

O que pode ser definido, desde que, aceitando não estar ainda assentada uma política, procuramos ser descritivos, é uma preocupação tecnológica. A transferência de tecnologia é uma forma de transferir o centro de decisões para o interior do País. No entanto, esta etapa é complexa, porquanto a produção de tecnologia é a última fase do desenvolvimento econômico. Ocorre, porém, que o custo da tecnologia é elevado, de tal forma que somente a sua produção interiorizada permitirá novos desdobramentos à intervenção, permitindo ao planejamento reproduzir níveis de crescimento acelerado. Daí a alteração que sofre, no momento, a intervenção. Ambos os setores dispõem de organização suficiente, mas isto não basta em termos de coerência com os objetivos nacionais. Quando o crescimento somente se fará com transferência maciça de tecnologia, garantindo ao mesmo tempo a competitividade internacional, que permita atingir os mercados externos, a solução é reorientar a atividade dos setores que têm um dinamismo comprovado.

Apenas a tecnologia não responde à formulação, porquanto na área de saúde os efeitos da distorção são altamente regressivos, na manutenção de camadas bastante amplas de população à margem. A política de saúde, então, busca integrá-las.

Em síntese, a intervenção do setor público na economia adquire novas formas, se bem que a CEME não é produtora e a Telebrás apenas admite a participação acionária na produção de

equipamentos. No entanto a questão que aflora é a tecnologia e nos dois casos somente a resolução deste problema permitirá maiores desdobramentos à intervenção. Se bem, cabe observar, necessariamente a intervenção direta não é, agora, fundamental. O que se pode admitir, com certa precisão, é que o Estado continuará intervindo na economia, sendo esta a característica que, aos poucos, tende a sobrepujar qualquer outra.

NOTAS

1. O fato é que a controvérsia ultrapassava, seja o planejamento ou a Intervenção do Estado. Atingia o subdesenvolvimento, a forma de superá-lo. João Paulo de Almeida Magalhães, no início dos anos sessenta, expôs as opiniões dos grupos em choque. A síntese da controvérsia era o **crescimento acelerado**. Para se ter uma idéia do debate, aqui está a opinião do professor Eugênio Gudín, que distingue bem os campos, citada por João Paulo de Almeida Magalhães: "Tenho eu repetido dezenas de vezes, a produção de um país em que os fatores de produção estão plenamente utilizados, só pode aumentar aqui, nos Estados Unidos ou em qualquer outro país, com as melhores hipóteses, na ordem de grandeza de 5%, 6% ou 7% ao ano, o que é, aliás, excelente". (Ver J. P. Almeida Magalhães, *Controvérsia Brasileira sobre o Desenvolvimento Econômico*, Edição de Desenvolvimento & Conjuntura, 1961, Rio de Janeiro, 1.º capítulo, especialmente as páginas 18 a 21).
2. Após uma intensa discussão o projeto Caratiba — o mais caro dos projetos aprovados pela SUDENE —, localizado na Bahia e voltado à produção de cobre, passou ao controle acionário do poder público. A Petroquisa, logo depois, assumiu o controle (59,39%) da Petroquímica União, da qual antes participava minoritariamente. No que respeita ao refino, a Petrobrás detém praticamente o monopólio, tendo absorvido a refinaria de Capuava (São Paulo).
3. Plano SALTE, Mensagem n.º 196, de 10 de maio de 1948, do Sr. Presidente da República, Diário do Congresso Nacional, Ano III, Suplemento ao n.º 85, 19 de maio de 1948, págs. 1 a 22.
4. Idem, pág. 2.
5. Ver Decreto n.º 72.552, de 30 de julho de 1973, que "dispõe sobre as Políticas e Diretrizes Gerais do Plano Diretor de Medicamentos e dá outras providências", Diário Oficial (Seção I, Parte I), 31 de julho de 1973, pág. 7.413.
6. Portaria n.º 591, de 13 de agosto de 1973, do Ministério das Comunicações, Diário Oficial de 20 de agosto de 1973, págs. 8.229/8.230.

Instituições Financeiras Internacionais Ligadas à ONU

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Professor universitário (UFRJ)

É sempre oportuno e construtivo realçar a contribuição sem dúvida relevante da Organização das Nações Unidas, após o decurso do primeiro quarto de século de sua existência, para a melhoria do padrão de vida dos povos da Terra e estimular o intercâmbio de riquezas entre as Nações. Se têm sido menores do que os esperados os resultados dos esforços da ONU em prol da paz e do entendimento político entre as Nações, menos por culpa da Organização do que pelo egoísmo e cobiça que ainda ditam as normas da política internacional, grandes têm sido os frutos colhidos nos setores que serão abordados neste artigo. Nós nos incluímos entre os que acreditam e confiam na ONU e fazem justiça aos seus esforços em favor da paz e do entendimento entre as Nações. Apesar dos conflitos armados que, infelizmente, ainda ensangüentam e cobrem de luto o planeta, deve-se em grande parte à ONU o ter conseguido a localização das operações militares, evitado sua generalização ou sua temida transformação em confronto direto entre as grandes potências que detêm os terríveis engenhos de destruição, capazes de por em risco a própria existência do nosso planeta. Damos graças a Deus pelo fato de ainda existir uma Assembléia internacional aberta e de livre debate, onde é possível substituir o entrechoque das armas pelo duelo oratório, por mais aceso que seja este último, e onde existe uma tribuna livre na qual é possível fazer ouvir os protestos das nações fracas vitimadas pela injustiça e pela prepotência dos Estados poderosos.

Além do mais, se é justificável uma atitude de pessimismo e de negação, quando o clamor de uma Tchecoslováquia violentada é silenciado pela conveniência ou pelo acordo tácito dos que

se consideram os grandes do mundo, não é menos justificável uma posição de otimismo e de fé quando são computados os resultados positivos alcançados no campo da assistência técnica, do amparo ao desenvolvimento das áreas atrasadas e da promoção do livre intercâmbio de mercadorias, capitais e "know-how" entre as Nações.

A justificação da intervenção da ONU nos setores econômicos e financeiros encontra-se no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, promulgada na Cidade de São Francisco aos 26 de junho de 1945. Nesse preâmbulo, entre os grandes objetivos da Organização, figurou expressamente o de **"promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de maior liberdade"** assim como o de **"empregar os instrumentos internacionais para a promoção do progresso econômico e social de todos os povos."**

A declaração genérica desses objetivos, no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, foi especificada no artigo 1.º do Capítulo I da mesma Carta, no qual se incluiu, entre as finalidades das Nações Unidas: **"Conseguir a cooperação internacional na solução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e promover e encorajar o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raças, sexo, linguagem ou religião."**

Na estruturação dos órgãos da ONU, a Carta de São Francisco procurou equipá-la para a consecução de seus objetivos no campo econômico e social. Foram assim estabelecidos, como os seus principais órgãos: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho de Mandatos, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado.

Ao Conselho Econômico e Social, constituído por 27 membros das Nações Unidas eleitos pela Assembléia Geral, atribuiu a Carta de São Francisco as funções de **"preparar ou iniciar estudos e relatórios referentes à economia internacional e a assuntos de natureza social, cultural, educacional, sanitária e correlatos, assim como fazer recomendações com relação a qualquer desses assuntos à Assembléia Geral, aos países-membros das Nações Unidas e às agências especializadas respectivas"**. O Capítulo X da Carta formulou, não só a competência do Conselho Econômico e Social, seus métodos de ação, suas ligações com a Assembléia Geral e sua composição, como também estipulou o modo de sua colaboração com as agências especializadas e organizações não governamentais. Merece destaque a incumbência dada ao Conselho para **"instituir comissões no campo econômico e social e para**

a promoção dos direitos humanos, assim como outras tornadas necessárias para o desempenho de suas funções". Quatro Comissões regionais foram até hoje instituídas pelo Conselho Econômico e Social : para a Europa, para a Ásia e o Extremo Oriente, para a América Latina e para a África. Essas comissões regionais, integradas por especialistas de alto nível e encarregadas de examinar problemas econômicos específicos das regiões em que atuam, têm realizado um trabalho da maior importância, atuando não só como órgãos de assessoria e também como entidades com grandes responsabilidades de natureza operacional. O vultoso acervo de relatórios, monografias, publicações periódicas, boletins estatísticos e outros inúmeros trabalhos técnicos e científicos editados por essas Comissões Regionais constituem rico manancial de informações, indispensável não só à pesquisa como à ação prática dos governos e entidades governamentais e privadas que operam nas diversas regiões do globo. No caso específico de nosso continente, a Comissão Econômica para a América Latina, com sede em Santiago do Chile, tem realizado um trabalho do mais alto valor técnico, para o conhecimento dos recursos do continente, de seus problemas econômicos e dos requisitos necessários para a integração das respectivas economias.

Iniciativa relevante contida na Carta das Nações Unidas foi incorporada em seu artigo 57, no qual se previu que **"as várias agências especializadas estabelecidas por acordo intergovernamental e possuindo largas responsabilidades internacionais, como tais definidas em seus instrumentos básicos, no campo econômico, social, cultural, educacional, sanitário e correlatos, seriam postas em relação com as Nações Unidas."** A essas agências especializadas têm sido atribuídas as mais relevantes funções e as mais altas responsabilidades no campo da cooperação econômica e financeira internacional. Têm elas correspondido de forma satisfatória ao pensamento dos elaboradores da Carta das Nações Unidas, que acreditavam, com razão, que a cooperação internacional no campo econômico e social somente se tornaria efetiva se fosse conduzida por entidades especializadas, dotadas da faculdade de agir com autonomia, embora sob a coordenação imediata do Conselho Econômico e Social e supervisão da Assembléia Geral.

Apesar da diversidade de seus objetivos, as agências especializadas têm certos padrões comuns de organização e sistemas semelhantes de deliberação e operação. Todas elas promovem uma assembléia geral, na qual os seus membros se fazem representar e se elege uma diretoria ou conselho executivo, com a função de preparar propostas para serem apresentadas à assembléia geral e de por em execução as deliberações desta última.

Cada uma dessas agências possui uma secretaria permanente sob a direção de um diretor-geral e algumas mantêm comissões ou organismos regionais funcionando em diversos países do mundo. Algumas dessas agências já funcionavam antes da criação da Organização das Nações Unidas, outras se encontravam em fase de organização por ocasião da II Guerra Mundial e outras foram o fruto da iniciativa da ONU. Entre essas agências internacionais cabe enumerar: a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Organização de Alimentação e Agricultura (FAO); a Organização de Educação, Ciência e Cultura das Nações Unidas (UNESCO); o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD); o Fundo Monetário Internacional (IMF); a Organização Mundial da Saúde (OMS); a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA); e a Corporação Financeira Internacional (IFC).

Para maior facilidade desta exposição e possibilitar nossa concentração exclusivamente na atuação da ONU no campo econômico e financeiro, especialmente neste último, evitando que a nossa atenção seja dispersada para outros setores que sem dúvida merecem um enfoque especializado fora de nossa competência profissional, vamos examinar a atuação da Organização das Nações Unidas em três ramos ou problemas específicos que se fizeram sentir com particular intensidade no após guerra: a) reconstrução econômica das áreas devastadas pela guerra; b) assistência técnica; c) estabilidade nas relações financeiras internacionais; d) financiamento do desenvolvimento econômico; e) comércio internacional.

RECONSTRUÇÃO DAS ÁREAS DEVASTADAS PELA GUERRA

O mais urgente problema com que se defrontava a ONU, logo após sua criação, era o da reconstrução das enormes áreas do globo devastadas e arruinadas pela conflagração que assolou o mundo de 1939 a 1945 e de devolução à população dessas áreas de condições mínimas de sobrevivência e subsistência. Desde 1943, quando a luta na Europa aproximava-se de seu término, fora instituída a "Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reabilitação (UNRRA)", criada em novembro daquele ano em virtude de acordo assinado por 44 nações para a execução de um amplo programa de amparo às vítimas da Guerra. A UNRRA concentrou suas operações na prestação de assistência às nações mais devastadas pelas operações militares e que não se encontravam em condições de financiar com seus próprios recursos seus programas de recuperação. A UNRRA exerceu sua atividade em 25 países e atendeu a mais de 1 bilhão de pessoas no fornecimen-

to de alimentos, roupa, combustível, abrigo, medicamentos, assistência através de pessoal habilitado, bem como na concessão de equipamento industrial e agrícola para auxiliar a recuperação econômica das áreas devastadas. A organização tomou também a seu cargo a criação de campos destinados à repatriação de milhões de deslocados pela guerra. Todos os países membros das Nações Unidas que não tinham sido invadidos durante a guerra contribuíram para as despesas da UNRRA com importância equivalente a 1% do respectivo produto nacional estimado para o ano fiscal de 1943. Com esses recursos foi possível enviar para as áreas mais devastadas pela guerra 25.000.000 de toneladas de abastecimento avaliadas em 4 bilhões de dólares. A UNRRA encerrou suas atividades em 1947, transferindo seus projetos em execução a outras agências instituídas pela ONU: a Organização Internacional de Refugiados; o Fundo Infantil de Emergência das Nações Unidas (UNICEF); e a Organização Mundial da Saúde.

Por ocasião da guerra da Coreia, a Assembléia Geral da ONU criou uma "Agência Coreana de Reconstrução" a fim de fazer face aos danos e devastações causados por aquela guerra na região (Coreia do Sul) onde foi autorizado o acesso e permitida a ação dos agentes das Nações Unidas.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Uma instituição do tipo das Nações Unidas, da qual participam, ao lado das nações mais atrasadas e daquelas em estágio de desenvolvimento, as nações mais adiantadas do mundo nos diversos ramos da ciência e da tecnologia, tem condições excepcionais para a prestação de uma assistência técnica efetiva, principalmente aos países que necessitam desesperadamente da importação de "know-how" como elemento imprescindível para a aceleração de seu progresso econômico e social. Por esse motivo, um modesto programa de assistência técnica aos países menos adiantados foi instituído em 1946, quando a Assembléia Geral aprovou uma resolução determinando ao Secretariado o estabelecimento da maquinaria necessária para o fornecimento dessa ajuda. A Assembléia Geral de 1949 aprovou um Plano Ampliado de Assistência Técnica a ser mantido através da contribuição voluntária dos Estados-membros. A partir de 1965 a dotação orçamentária anual para a Assistência Técnica tem superado 50 milhões de dólares, com a aplicação destinada principalmente à produção agrícola; pesquisa de recursos básicos; serviços de saúde e de educação. Uma das mais interessantes modalidades da assistência técnica da ONU tem consistido na concessão de milhares de bolsas de estudo nos

mais variados ramos do conhecimento e o envio de inúmeros especialistas aos países que os solicitam.

ESTABILIDADE NAS RELAÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

Preocupados com a restauração financeira do mundo no após guerra, reuniram-se em 1944, em Bretton Woods, nos Estados Unidos, em uma Conferência Financeira e Monetária Internacional, representantes de 44 países, unidos no objetivo comum de promover a cooperação monetária internacional, sem todavia estabelecer recomendações que manietassem a ação dos diversos governos dentro do quadro de rígidas e estáveis taxas de conversão. Sabiam também os especialistas reunidos em Bretton Woods que seria impossível conseguir a adoção universal de taxas livres de câmbio ou eliminar totalmente os controles governamentais sobre o comércio e as transações financeiras internacionais.

Dessa reunião surgiram o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional, constituídos efetivamente em 1946 e que iniciaram suas operações em 1947.

O Fundo Monetário Internacional foi constituído, não só com o objetivo de promover a cooperação monetária internacional, como também para facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio multilateral; promover a estabilidade das taxas de câmbio, evitando depreciações cambiais de caráter competitivo; prestar assistência aos países membros para o estabelecimento de maior liberdade nos pagamentos internacionais e livre conversibilidade em suas contas correntes internacionais sem medidas comerciais de caráter discriminatório ou restrições cambiais; e, finalmente, reunir fundos em moedas conversíveis a fim de torná-los disponíveis aos países-membros do Fundo.

Para a constituição do Fundo estabeleceu-se para cada país-membro a obrigação de subscrever uma quota, parte em ouro, parte na moeda do próprio país. Para cumprir sua finalidade de promover a estabilidade das taxas de câmbio e assistir os países-membros quando os mesmos se defrontarem com dificuldades temporárias em seus balanços de pagamento, o Fundo não só lhes presta orientação e assistência técnica como lhes permite adquirir, mediante pagamento em sua própria moeda nacional, o ouro ou a moeda conversível de que necessitam. Essa aquisição, em princípio, deve ser limitada anualmente a 25% da quota que o país interessado tenha subscrito no Fundo, não podendo o total das compras exceder a 125% do valor da quota. Têm ainda os países-

membros a possibilidade de obter do Fundo créditos "standby" a serem por eles usados se e quando necessários.

A condição de participante do Fundo impõe aos países-membros certas restrições, tais como não alterar o valor de sua unidade monetária sem prévia concordância do Fundo; fazer esforços para eliminar os controles cambiais e as taxas múltiplas de câmbio; bem como consultar anualmente o Fundo a fim de obter do mesmo assistência e orientação visando a consecução de estabilidade monetária e a liberação das transações de câmbio.

Apesar da crença generalizada em sentido contrário, o Fundo Monetário Internacional não tem poder algum para ditar normas de caráter monetário a qualquer dos países-membros. Suprindo esses países com a assistência técnica pelos mesmos solicitada e facilitando-lhes a aquisição, quando necessária e em situações de emergência, de moeda conversível, consegue o Fundo evitar ou moderar crises cambiais e diminuir a instabilidade das moedas nacionais.

Durante a primeira década de sua existência, o Fundo Monetário Internacional não se mostrou muito ativo, consistindo a maioria de suas transações na concessão de empréstimos em dólares americanos aos países em desenvolvimento. Todavia, no fim da década dos 50, com a recuperação da Europa e a rápida expansão do comércio e dos investimentos internacionais, o Fundo ampliou suas operações, assistindo com os melhores resultados, diversos de seus países-membros, inclusive o Canadá, a Itália e a Inglaterra a enfrentarem graves crises monetárias. Simultaneamente, o número de países-membros do Fundo cresceu rapidamente e a quota dos países-membros teve de ser acrescida.

O Fundo Monetário Internacional é governado por uma Assembléia de Governadores, que se reúne anualmente e é integrado pelos Ministros da Fazenda ou das Finanças dos países-membros. Uma Diretoria Executiva, composta de 20 membros, 5 dos quais representam os países que subscreveram as 5 maiores quotas do Fundo e os 15 restantes são eleitos pela Assembléia dos Governadores, administra os negócios do Fundo.

A estreita e contínua ligação entre o Fundo Monetário Internacional e os países-membros tornou o Fundo um efetivo instrumento de cooperação internacional e um notável centro de pesquisas, de estatísticas e de informações sobre economia monetária internacional. Outrossim, para facilitar os países-membros a utilização de suas quotas para enfrentar dificuldades temporárias

em seus balanços de pagamento, novos e efetivos instrumentos de ação foram criados, entre os quais se destacam o "Sistema para Empréstimos Standby", o "Sistema Geral de Empréstimos" e o "Financiamento Compensatório para Flutuações nas Exportações".

O "Sistema de Empréstimo Standby", introduzido em 1945, possibilita aos países-membros negociarem empréstimos como antecipação de futuras necessidades de moedas conversíveis e tem-se mostrado de grande valia quando expectativas de dificuldades financeiras podem dar lugar a manobras especulativas. O Brasil tem-se utilizado freqüentemente do "Sistema de Empréstimos Standby".

O "Sistema Geral de Empréstimos", instituído em 1961, por um Grupo de 10 países participantes do Fundo, principalmente países europeus, teve por finalidade instituir recursos especiais, até o limite de 6 bilhões de dólares, por eles fornecidos, para assisti-los em eventuais e temporárias dificuldades em seus balanços de pagamento. A Inglaterra utilizou-se largamente do sistema por ocasião das crises sofridas pela libra esterlina.

O "Financiamento Compensatório para Flutuações nas Exportações", introduzido em 1963, tem o objetivo de habilitar os países em estágio de desenvolvimento a fazer face a quedas repentinas em suas receitas de exportação, sem que se vejam obrigados a estabelecer severas restrições cambiais ou se sujeitarem a uma deflação aguda.

Para melhor atingir suas finalidades, o Fundo Monetário Internacional instituiu os "Direitos Especiais de Saque", cuja criação foi decidida, em princípio, na Assembléia dos Governadores realizada em 1967 no Rio de Janeiro. A crescente demanda de reservas conversíveis, conseqüente às sucessivas crises financeiras que abalaram as moedas de diversos países, inclusive o dólar americano, determinou a criação do novo sistema que consistiu, na realidade, em ampliar os direitos de saque sobre o Fundo por parte dos países-membros. Em 1972, o Fundo Monetário Internacional constituiu um "Comitê da Junta de Governadores para a Reforma do Sistema Monetário Internacional e Questões Afins". Esse Comitê é integrado por 20 membros, cinco dos quais são indicados pelos países com direito à nomeação de um Diretor Executivo (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Japão) e os demais pelos quinze países que elegem os Diretores restantes.

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A Conferência Financeira e Monetária Internacional, reunida em Bretton Woods em 1943 e da qual resultou a criação do Fundo Monetário Internacional, instituiu, também, um Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, conhecido igualmente como Banco Mundial, constituído como uma agência internacional destinada a auxiliar o financiamento de projetos sadios para a reconstrução das áreas devastadas pela guerra, assim como para o desenvolvimento dos recursos econômicos mundiais, particularmente nas áreas subdesenvolvidas.

Os Estatutos do Banco, aprovados em 1945, fixavam os três objetivos seguintes :

1) Prestar assistência à reconstrução e ao desenvolvimento dos países-membros, facilitando-lhes a obtenção de investimentos de capital para fins produtivos e, dessa forma promovendo o crescimento a longo prazo do comércio internacional e a melhoria dos padrões de vida.

2) Promover o investimento privado estrangeiro pela concessão de garantias e participação em empréstimos e em outros investimentos feitos por investidores privados.

3) Quando o capital privado não for disponível em condições razoáveis, fazer empréstimos para fins produtivos com os seus próprios recursos ou utilizando fundos obtidos por empréstimo para esse fim.

O Banco Mundial, que tem sua sede em Washington e iniciou suas atividades em 1946, pode realizar as seguintes operações :

a) emprestar dinheiro diretamente, seja utilizando os recursos de seu próprio capital, seja utilizando os fundos que obter por empréstimos nos mercados financeiros privados; b) dar sua garantia a empréstimos feitos por terceiros; c) participar em empréstimos feitos por terceiros. Os empréstimos podem ser feitos diretamente aos países-membros, a suas subdivisões políticas assim como a empresas comerciais ou agrícolas privadas estabelecidas nos países-membros. Quando o país-membro em cujo território é localizado o projeto financiado não é o próprio prestamista, esse país, seu Banco Central ou outra agência aceita pelo Banco Internacional deverá dar sua garantia à operação.

As primeiras operações do Banco Mundial, iniciadas em 1946, visaram a execução de projetos ligados à reconstrução de

diversos países europeus cujas economias tinham sido devastadas pela guerra. A partir de 1949, todavia, o Banco transformou-se principalmente, em fonte de suprimento de capital a longo prazo para os países economicamente atrasados.

O Banco obtém seus recursos não só do capital subscrito pelos países-membros e do lucro das operações que realiza, como também de empréstimos obtidos no mercado mundial de capitais e que constituem, atualmente, a principal origem de seus fundos. O Banco Mundial se especializa no financiamento de grandes projetos a cargo de empresas públicas e privadas e que exigem largas somas de recursos financeiros para sua execução e longo período de amortização da dívida. Concede também o Banco Mundial financiamentos a bancos nacionais de fomento e desenvolvimento, para que estes últimos financiem projetos públicos e privados. Ultimamente, o Banco vem dando especial atenção à concessão de empréstimos para a expansão e melhoramento da agricultura e da pecuária em diversos países, a fim de melhorar as condições de alimentação em todo o mundo. Em princípio, os recursos fornecidos pelo Banco devem ser utilizados exclusivamente para a importação de equipamentos e serviços que não podem ser produzidos no país onde o projeto financiado será executado, podendo esses equipamentos e serviços serem importados de qualquer país-membro do Banco. Só excepcionalmente parte dos recursos provenientes do empréstimo poderá ser aplicada dentro do próprio país em favor do qual é concedido o financiamento.

O Banco Mundial tem se encarregado, também, da prestação de assistência técnica aos países em estágio de desenvolvimento econômico, quer auxiliando-os na elaboração de projetos a serem financiados pelo Banco, quer, como aconteceu no Brasil, enviando missões especializadas a fim de prepararem um levantamento geral dos recursos do país e de suas possibilidades econômicas e formularem recomendações específicas, aos respectivos Governos. Em 1955, o Banco Mundial criou um Instituto de Desenvolvimento Econômico, como um centro de treinamento para funcionários dos países em estágio de desenvolvimento econômico e com responsabilidade na preparação e execução de projetos de desenvolvimento.

Em setembro de 1960, o Banco Mundial criou, como instituição a ele filiada, a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) com o objetivo de conceder empréstimos aos países economicamente atrasados em condições mais flexíveis e favoráveis do que as estabelecidas pelo próprio Banco.

Apesar da limitação de seus recursos, obtidos, como vimos, principalmente através do lançamento de títulos no mercado internacional e privado de capitais, sujeitos, portanto, às oscilações e aos custos desses mercados, têm sido expressivos os resultados alcançados pelo Banco para o desenvolvimento econômico e o melhor aproveitamento dos recursos naturais e humanos das áreas mais atrasadas do globo. Importantíssimos projetos de infra-estrutura, em diversos países, têm tido sua execução possibilitada em virtude de terem obtido o apoio financeiro do Banco. O Brasil tem-se utilizado bastante das facilidades oferecidas pelo Banco Mundial, bastando mencionar o fato de ter sido essa instituição internacional que tornou possível o início da execução do projeto de aproveitamento hidroelétrico da Cachoeira de Paulo Afonso, cuja importância foi primordial para a melhoria das condições econômicas do Nordeste Brasileiro. Os empréstimos concedidos pelo BIRD ao Brasil somaram, até 31-12-1972, um total de 1.546 milhões de dólares, destinados principalmente à energia, rodovias e industrialização.

Uma outra instituição afiliada ao Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional (IFC), foi incorporada em 1955, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico das áreas atrasadas do mundo, através do suprimento de capital de risco para a criação ou expansão de empresas produtivas. A filosofia que predominou na criação da IFC foi a de estimular a formação de empresas privadas de tipo capitalista nos países em estágio de desenvolvimento econômico. Em consequência, a IFC não subscreve ações de empresas governamentais ou de sociedades de economia mista nas quais é significativa a participação governamental, mas apenas de empresas de capital privado. A sua ação é de caráter supletivo, pois a Corporação somente subscreve ações de uma empresa após a demonstração feita por esta de que não lhe foi possível levantar no mercado privado de capitais a totalidade dos recursos necessários. As ações subscritas pela IFC em uma empresa podem ser por ela transferidas a investidores privados, o que possibilita à Corporação atuar como uma instituição de "underwriting" no campo internacional. O capital subscrito da IFC é de US\$ 107 milhões, cabendo ao Brasil US\$ 1,16 milhão. O Brasil tem sido o principal beneficiário das aplicações da Corporação, seguido pelas Filipinas, México, Índia e Iugoslávia.

COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A Organização das Nações Unidas, através do seu Conselho Econômico e Social, recebeu sempre reclamação generalizada

dos países economicamente atrasados, membros da Organização, de que os termos do comércio internacional são-lhe desfavoráveis, uma vez que a tendência decrescente dos preços das matérias-primas por eles exportadas se defronta com uma tendência crescente dos preços dos artigos manufaturados que são obrigados a importar. Em consequência, os países economicamente atrasados lutam com uma tendência crônica para o deficit de seu balanço de pagamentos que supera a assistência financeira recebida das instituições internacionais de crédito.

Atendendo à solicitação das nações menos desenvolvidas, a ONU realizou em Genebra, em 1964, uma Conferência de Comércio e Desenvolvimento, na qual os países em estágio de desenvolvimento econômico solicitaram, em bloco, não só a concessão de preferências tarifárias em seu favor por parte das nações mais adiantadas, como a realização de conferências para a estabilização dos preços dos bens primários que constituem os principais itens de suas exportações. A Conferência não chegou a nenhum resultado concreto face à recusa das nações economicamente adiantadas em aceitar as reivindicações formuladas pelos países em estágio de desenvolvimento e que incluíam, não só a elevação dos preços das matérias-primas na mesma proporção do crescimento dos preços dos artigos manufaturados, como a redução dos fretes marítimos e dos juros dos empréstimos internacionais. Ficou, todavia decidida a convocação de outras Conferências Internacionais de Comércio e Desenvolvimento, a instituição de um Conselho Permanente de Comércio e Desenvolvimento, assim como a designação pelo Secretário Geral da ONU de um Secretário-Geral para o Comércio e Desenvolvimento, assistido por um Secretariado permanente, para tratar especificamente dos assuntos relacionados com o comércio internacional e o desenvolvimento econômico das áreas mais atrasadas do mundo.

CONCLUSÕES

Face à necessidade de limitar sua extensão, este artigo omitiu muitos aspectos importantes da ação das instituições financeiras internacionais ligadas a ONU ou abordou superficialmente questões da maior relevância.

Esperamos, todavia, haver atingido nosso objetivo, que foi o de demonstrar o grande esforço realizado pela Organização das Nações Unidas no sentido de contribuir, através da melhoria e da ampliação das relações financeiras internacionais, para acelerar o progresso econômico e social das regiões mais atrasadas

do mundo e apoiar as Nações que executam um grande e permanente esforço para superar o subdesenvolvimento em que ainda se encontram.

A paz mundial e a justiça internacional, os dois grandes objetivos das Nações Unidas, somente podem ser alcançados com a eliminação das áreas do nosso planeta onde ainda imperam o atraso tecnológico, a pobreza, a ignorância e a iniquidade social. Essa eliminação somente será possível através da colaboração internacional e, principalmente, se contar com a disposição das Nações ricas no sentido de dividerem com as Nações mais atrasadas uma parcela da riqueza e do progresso tecnológico que acumularam. Para a consecução desse objetivo é condição essencial a preservação da Organização das Nações Unidas e o seu crescente prestígio, como única Assembléia onde é permitido o livre e franco debate dos problemas que afligem os povos e as Nações.

Incentivos Fiscais às Cooperativas

WALMOR FRANKE

Magistrado aposentado; ex-Membro do
Conselho Nacional de Cooperativismo

Com o sistema tributário instituído pela Emenda Constitucional n.º 18, acolhido, com alterações, na Constituição de 1967 e mantido, na sua essência, na Lei Magna em vigor, tombaram as isenções anteriormente concedidas pelos Estados e Municípios às sociedades cooperativas.

2. Na vigência do antigo imposto de vendas e consignações, os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, onde o cooperativismo apresenta os mais altos índices de desenvolvimento, isentavam, via de regra, dentro de certos limites, as cooperativas daquele tributo.

Substituído o IVC pelo ICM, passaram elas a ser tributadas por esse imposto, definido, constitucionalmente, como imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias realizadas por produtores, industriais e comerciantes (Const. art. 23, II).

3. As antigas isenções desapareceram, definitivamente, por força do Ato Complementar n.º 34, de 30-1-67, que no seu artigo 2.º preceitua :

“A partir de 1.º de março de 1967, são revogadas, para todos os efeitos legais, quaisquer disposições de lei, decretos e outros atos que tenham outorgado ou venham a outorgar isenções, reduções e outros favores fiscais, relativamente aos impostos sobre vendas e consignações e circulação de mercadorias, não previstos nos convênios e protocolos a que se refere o artigo anterior ou nos já celebrados em conformidade com o que nele se dispõe”.

Os “convênios” a que aludia o dispositivo, seriam aqueles celebrados, nos termos do Ato Complementar n.º 34, artigo 1.º, por “Estados ou Territórios situados em uma mesma região geo-econômica para estabelecer uma política comum em matéria de isenções, reduções ou outros favores fiscais, relativamente ao imposto sobre circulação de mercadorias”.

Não nos consta que, no exercício dessa competência, Estados-membros das duas regiões geo-econômicas do País (Centro-Sul e Norte-Nordeste) tenham celebrado entre si convênios, instituindo isenção total ou parcial do ICM para **saídas** de mercadorias, cuja circulação seja promovida por **sociedades cooperativas**.

4. Entre outras ocorrências previstas no artigo 1.º do Decreto-lei n.º 406, de 31-12-68, opera como fato gerador do ICM a **saída** de mercadorias de estabelecimento comercial, industrial ou produtor”.

Por outro lado, depois de estabelecer que “contribuinte do imposto é o comerciante industrial ou produtor que promove a saída da mercadoria...”, o Decreto-lei n.º 406 preceitua no § 1.º do artigo 6.º :

“Consideram-se também contribuintes :

1. As sociedades civis de fins econômicos, **inclusive** cooperativas que pratiquem com habitualidade operações relativas à circulação de mercadorias”.

5. Na sistemática da cobrança do ICM tem sido utilizado o instituto jurídico do “contribuinte substituto” atribuindo-se a responsabilidade pelo crédito tributário do ICM a terceira pessoa (comerciante, industrial, cooperativa etc.), vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação” (Código Tributário Nacional, art. 128).

Assim, o agricultor que dá **saída** à sua produção, vendendo-a, por exemplo, a um comerciante ou industrial, não recolhe, pessoalmente, o ICM, cujo pagamento, ao revés, será obrigatoriamente feito pelos comerciantes ou industriais (**contribuintes substitutos**) que adquiriram o produto.

6. A fim de aliviar o impacto inicial da cobrança do tributo sobre o valor da produção primária posta, originariamente, em circulação pelos agricultores e pecuaristas, Estados houve que lançaram mão do artifício do “diferimento da incidência”.

Desse modo, não haverá pagamento do ICM nessas unidades federativas quando o agricultor ou pecuarista promover a **saída** de sua produção para estabelecimento comercial, industrial ou cooperativo, ficando a cargo desses estabelecimentos recolherem o imposto após **nova saída** que, por sua vez, venham a dar aos produtos recebidos.

7. O Decreto-lei n.º 406/68, admitindo, implicitamente, como fato gerador do ICM a entrega de produtos feita pelo cooperado à sua cooperativa, isentava do imposto :

“as **saídas** de mercadorias de estabelecimentos de produtos para estabelecimento de **cooperativa** de que faça parte, situado no mesmo Estado” (art. 1.º, § 4.º, IX).

Este dispositivo acha-se reproduzido no inciso IX do art. 1.º da Lei Complementar n.º 4, de 2 de dezembro de 1969.

8. Nos Estados, em que não existe o “diferimento da incidência”, a isenção ratificada pela Lei Complementar n.º 4 em favor do produtor cooperativado melhora inegavelmente a posição das cooperativas, face aos estabelecimentos comerciais ou industriais que, como adquirentes do produto, se acham onerados, desde logo, com o recolhimento do imposto.

Não ocorre o mesmo nos Estados que, como, por exemplo, o Rio Grande do Sul, instituíram o sistema do “diferimento da incidência”.

Dentro deste sistema, sem embargo da isenção prevista na Lei Complementar n.º 4, em benefício do cooperado que transfere sua produção à cooperativa, tanto o comerciante ou industrial, que adquire originariamente produtos agropastoris, como a cooperativa, que os recebe dos seus associados, se encontram, perante o fisco, na mesma situação : o comerciante e o industrial recolherão o ICM, tal como a cooperativa, quando promoverem a **saída** do produto em direção ao mercado.

9. Ora, é evidente que, neste regime a “isenção” do ICM, outorgada pela Lei Complementar n.º 4/69, em nada modificou a posição das cooperativas de produtores rurais perante o fisco, desde que as legislações estaduais que adotam o “diferimento da incidência” as equiparam, inteiramente, no que respeita à forma e ao momento do recolhimento do imposto, às empresas lucrativistas, comerciais ou industriais, que adquirem, na sua origem, a produção agropastoril.

10. Não se pode desconhecer que o ICM, quando recai sobre operações que tenham por objeto produtos agropecuários, repercute, em regra, regressivamente, isto é, onerando o vendedor.¹ O comerciante ou industrial, que adquire do pequeno agricultor o produto primário, leva em conta que, além do preço a ser pago, lhe caberá recolher, em momento oportuno, o ICM incidente sobre o valor da compra. Procura, por isso, transferir esse ônus, regressivamente, ao vendedor do produto, pagando-lhe, dentro dos limites da conjuntura, o menor preço possível. Assim, por exemplo, ao invés de Cr\$ 1.000,00 pagará ao agricultor, apenas ao redor de Cr\$ 840,00, pois é sobre esse valor que satisfará o ICM pela alíquota de 16,5%.

Nasce daí, naturalmente, o convite à evasão fiscal. Surge a figura do "atravessador", que compra o produto primário, subtraindo-se ao pagamento do tributo. E porque não paga o ICM (e muito bem sabe como fazê-lo) poderá oferecer ao produtor primário um preço maior do que o que vigora, correntemente, no mercado, para as operações tributadas.

11. O princípio hedonístico, posto em relevo pela ciência econômica, atua, por igual, no subjetivismo dos agrupamentos cooperativos. É compreensível, pois, que muitas vezes o agricultor cooperativado, sob o acicate de uma necessidade imediata, volte as costas à sua cooperativa, vendendo os seus produtos ao "atravessador", porque este lhe oferece a vantagem aparente de um sobre-preço, em relação ao preço-base que aquela credita ao cooperado. Assim procedendo, o cooperado, na realidade, se ilude a si mesmo, pois enfraquece a cooperativa, que é seu órgão de defesa, reduz-lhe o volume de negócios, dá origem a uma capacidade ociosa, sem contudo permitir que a cooperativa proceda, desde logo, a uma redução correspondente em suas despesas operacionais.

Nestas condições, o atual critério de tributação, pelo ICM, da produção agropastoril no âmbito da economia cooperativada, dá lugar a defeições de cooperados e desvios de produção, através de um sistema de evasões ilegais dificilmente controláveis, passando a cooperativa, tal como o próprio fisco, a sofrer materialmente as conseqüências da sonegação em curso.

12. Na França, que não tem as dimensões continentais do Brasil e onde a vida econômica se desenvolve sob a vigilância

1. Cf. Dr. JOSÉ MORSCHBACHER, Súmula de Direito Tributário, ed. 1968, pág. 136.

de um aparelhamento fiscal sumamente eficiente, a sonegação foi calculada por MIDDENDORF em 40%². "As avaliações mínimas, afirma FRANÇOIS SELLIER, estimam que a fraude fiscal, na França, diminui de 300 a 400 bilhões as receitas públicas"^{2a}.

Não há negar que, na opinião dos fiscalistas, é muito difícil precisar a quanto atingem as evasões tributárias³. Certo é, porém, que elas existem em todas as latitudes e já agora estudadas como objeto de novas disciplinas científicas: a "sociologia fiscal" e a "psicologia social do imposto"⁴.

Como assinala GERLOFF: "A cobertura das despesas por meio da tributação, considerada esta como tomada coativa de recursos, retirados da economia privada, sem contraprestação, colide, geralmente, com a **resistência** das economias tributadas. A submissão à prestação tributária é sentida pelo obrigado como um agravo. FUISTING opina a propósito: "Quem considerar as relações à luz da realidade, não se entrega, nessa matéria, a nenhuma ilusão. O entendimento, haurido na concepção altamente moral do Estado, de que constitui uma honra participar dos seus encargos, jamais encontrará acolhida nos amplos círculos do povo"⁵.

Não se discrepa dessa opinião FRANÇOIS MOMBERT, quando diz:

"Variando o acento, pode-se afirmar com ARDANT que todos os sistemas fiscais são "sistemas restritivos da liberdade", mas evidentemente com largas diferenças de grau e de sensibilidade por parte dos contribuintes".

"Pode-se, portanto, constatar, e isto não é novidade, que todos os contribuintes sempre procuram reduzir a carga de suas

2. Apud GUY HOUCHON, *Psycho-Sociologie de la Fraude Fiscale* in "En Hommage a Victor GOTHOT", 1962, pág. 377.

2a. *Morale et Vie Économique*, Paris, 1959, pág. 85.

3. Cf. Prof. JOHN F. DUE, *Jornadas Internacionais de Derecho Fiscal*, Buenos Aires, 1961, pág. 10.

4. Cf. FRANÇOIS MOMBERT, *Problèmes de Sociologie et D'Économie Fiscale*, in *Revue de Sciences Financières*, ano 1967, t.59, pág. 94 e segs. 441 e segs.; G. SCHMOLDERS, *Psychologie Sociale de l'Impôt*, in *Revista cit.*, tomo 54, pág. 399; W. GERLOFF, *Steuerwirtschaftslehre*, in *Handbuch Finanzwissenschaft*, 2a., 1956, pág. 292.

5. *Handbuch der Finanzwissenschaft*, cit., pág. 294.

contribuições, seja legal ou ilegalmente, ou porque desaprovam as ideologias e as restrições em que se baseia esta fiscalidade, ou porque ela não mais lhes deixa (consoante seus próprios julgamentos) os meios de viver segundo suas idéias e pela forma reclamada pelo seu "status", ou mesmo porque ficam impedidos de acumular, desde que entendam que isso se torna necessário para a conservação de sua "posição" social ou econômica (pois a acumulação faz parte do "status" do burguês)"⁶.

Informa SCHMOLDERS que num inquérito efetuado em 1961 na Alemanha, a maior parte das pessoas inquiridas não colocava o "pecador fiscal" (vale dizer, qualquer pessoa que se torne culpável de fraude fiscal) no mesmo pé de um ladrão ou de um embusteiro, mas o qualificavam unicamente como "astucioso homem de negócios"; a fraude fiscal é, pois, considerada como ato quase estranho a uma apreciação "moral", como um fenômeno geral, quando não uma necessidade da vida econômica"⁷.

M. DUBERGÊ, em pesquisa realizada, na França, sobre a psicologia do imposto, verificou que não menos de 88% das pessoas interrogadas "aprova a fraude fiscal, a desculpa ou, quando a condenam, o fazem exclusivamente porque se consideram penalizadas por não pertencerem a uma categoria que não pode fraudar"⁸.

A fraude fiscal continua a ser, portanto, para a maior parte dos contribuintes, um problema de consciência — já posto em relevo por São Tomás de Aquino — e diante do qual o responsável se reserva o poder de julgar, em consonância com os seus próprios critérios, da legitimidade da norma tributária.

13. Nas zonas rurais, observa GERLOFF, há menos compreensão a respeito das necessidades da imposição fiscal do que nas cidades⁹. Não é, pois, de estranhar que o camponês, quando o "atravessador", vezeiro na sonegação, lhe oferece qualquer vantagem no preço, não resista a vender-lhe o seu produto, ao invés de entregá-lo à sua cooperativa, deslembando de que, debilitando-a com sua defecção, lhe retira a capacidade de competir, e o poder de atuar, no mercado, como elemento moderador da especulação baixista.

6. Revista cit., ano 1967, t. 59, págs. 102 — 103.

7. Revista cit. t. 54, pág. 403

8. Apud SCHMOLDERS, op. et. loc. cit.

9. Op. cit., pág. 298.

Por outro lado, alcançando a elevada taxa do ICM precisamente, por inteiro, o valor das primeiras operações, constitui ela, por si só, tentação permanente ao "pecado" da sonegação, especialmente quando o resultado desta favorece sensivelmente ao sonegador. "Não há dúvida — afirma o Prof. RICHARD KERSCHAGL — que a improbidade tributária aumenta na medida em que sobem as taxas dos impostos, ao passo que ela diminui na proporção da redução das mesmas taxas, e isto provavelmente em escala progressiva"¹⁰.

A sonegação praticada pelo "atravessador" na zona rural serve de exemplo a outros e os incita a procederem da mesma forma. "É uma reação em cadeia"¹¹.

14. As cooperativas autênticas repelem, pela própria natureza de sua estrutura e dos seus fins, o recurso à fraude. Os dirigentes de cooperativas são, geralmente, administradores de um patrimônio alheio ou, quando muito, nele possuem pequena participação. Em nada lhes aproveita sonegarem em benefício da cooperativa quando, ao fim do exercício, o resultado das sobras, excluída a parte levada a fundo indivisível, irá para os cooperados. Seria insânia afrontar as duríssimas penas do crime de sonegação, para servir, não a si próprio, mas a terceiros, que nem de longe reclamam de outrem tal sacrifício. Além disso, as cooperativas estão sob permanente controle do poder público, que, para resguardo da legislação aplicável e da defesa do interesse coletivo, nelas pode intervir, a qualquer momento, por iniciativa própria. Afora esses aspectos, existe a fiscalização fazendária, exercida por técnicos altamente especializados, que não se descuidam de submeter as sociedades cooperativas a constante vigilância.

15. O produto entregue pelo cooperado à sua cooperativa, dará, necessariamente, quando posto no mercado, lugar ao recolhimento do tributo. A produção entregue à cooperativa, quando colocada, é fonte de recursos para o erário estadual. O produto desviado para as mãos do "atravessador" realiza a sua circulação clandestina, sem deixar nenhum benefício para o tesouro público. Bastaria isso, do ponto de vista meramente fiscal, e abstraindo razões sócio-econômicas complementares, para que o Poder Público criasse as necessárias condições objetivas para,

10. Finanzwissenschaft, ed. 1935, pág. 83.

11. FRANÇOIS MOMBERT, Revista cit., pág. 467.

mediante incentivos tributários adequados, ocasionar o afluxo da produção do cooperado para a cooperativa, onde o interesse do fisco, na percepção do tributo, estaria devidamente resguardado.

16. Quando preconizamos a criação de um regime de incentivos fiscais para os setores da economia cooperativada, excluímos, de imediato, a idéia de uma isenção tributária, geral, indiscriminada e sem controle às sociedades cooperativas.

Entendemos que, neste particular, os benefícios que forem concedidos devem visar, como ponto fundamental, ao aprimoramento da mecânica do sistema cooperativista, favorecendo a integração ou concentração vertical das empresas cooperativas, concorrendo para a melhoria do seu padrão técnico, por meio da formação de administradores altamente capacitados, da introdução de métodos modernos e racionais de trabalho, além de outras medidas destinadas a educar, solidariamente, para a prática consciente da ajuda mútua, a massa dos associados.

17. Minimizar a importância do cooperativismo na economia nacional e entregá-lo à própria sorte nos mercados agressivamente concorrenciais em que atua — ele que historicamente surgiu e continua funcionando como instrumento de defesa de pessoas economicamente débeis contra os excessos do intermediarismo capitalista — seria, certamente, grave erro de visão por parte dos Poderes Públicos.

Países economicamente desenvolvidos não hesitam em prodigalizar favores fiscais às cooperativas, tendo em vista a eminente função sócio-econômica, de sentido marcadamente solidarista, exercido por essas organizações.

LARCHEVEQUE, então Ministro da Agricultura da França, no 4.º Congresso Internacional de Cooperativismo realizado em 1963, em Viena, assim se manifestou a propósito do regime fiscal das cooperativas no seu país :

“Do ponto de vista **tributário** encontramos-nos em uma situação singular, talvez única em todos os países do mundo ocidental e que consiste em estarem todas as cooperativas agrícolas totalmente livres de impostos. Trate-se de cooperativas de produção, transformação ou vendas para atendimento dos agricultores ou de cooperativas de prestação de serviços, nenhuma delas paga impostos, quer ao Estado, quer a outras corporações regionais”¹².

12. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, ano 1964, pág. 349.

Advertiu o Ministro LARCHEVEQUE que existem algumas exceções, como, por exemplo, as cooperativas de laticínios que mantêm postos de venda a varejo em certas localidades. E acrescenta: "São, porém, casos pouco numerosos, de sorte que se pode dizer que as cooperativas agrícolas na França, via de regra, não pagam impostos. É certo que o Estado francês tem necessidades (financeiras) idênticas às de outros Estados, mas a importância da população rural e a sua composição social determinaram que todos os governos, na França, tivessem a preocupação de poupar a população rural e favorecer o seu labor e a sua independência"¹³.

Passando do Velho Mundo para os países jovens da América, vale destacar o depoimento de AIDA PEREZ DE FIGUEIROA, quando nos informa sobre o regime fiscal das cooperativas de Porto Rico:

"Em Porto Rico a cooperativa está isenta do imposto sobre o patrimônio no montante de 100.000\$, e nenhuma cooperativa paga imposto de renda, muito embora a lei autorize as cooperativas a realizarem operações com terceiros até 50% do volume total de seus negócios"¹⁴.

18. A benevolência no tratamento fiscal dispensado, em países desenvolvidos ou menos desenvolvidos, às organizações cooperativas, não se inspira, evidentemente, em razões disparatadas, de puro arbítrio, mas no reconhecimento da instrumentalidade não só econômica, senão também social, educativa, cultural e, principalmente, solidarista dessas organizações.

19. Em mensagem de 31-1-1964, dirigida ao Congresso dos Estados Unidos, o Presidente JOHNSON destacou, com palavras de estímulo, a importância sócio-econômica da cooperação:

"Os agricultores deviam ser incentivados a afirmar, com as próprias forças, o seu lugar no mercado, servindo-se, para esse efeito, da organização cooperativa. Neste sentido, desde muitos anos, orientou-se a política do Congresso, e os vultosos investimentos, exigidos pelo progresso técnico, são responsáveis pela necessidade, cada vez maior, com que se defrontam as cooperativas de assumir,

13. Ibidem

14. Ibidem, pág. 322

a bem dos agricultores e no interesse de uma mais alta rentabilidade agrícola, tarefas que se relacionam com a colheita, estocagem, elaboração, transporte e colocação nos mercados"¹⁵.

20. No Brasil, estas e outras tarefas também se inserem no elenco das atividades cooperativistas, sobretudo nas zonas rurais que, evidentemente, não apresentam o elevado padrão técnico e educacional dominante nas áreas de produção agrícola da poderosa nação norte-americana. Aqui ainda incidem, em vastas regiões, os fatores negativos a que se refere o recente "Relatório Rockefeller" no relato que faz das "condições de vida nas Américas": — "vida de nível pobre e pouca educação para o homem rural; uso insuficiente da terra; falta de equidade na distribuição da terra; crédito inadequado e serviços conexos insuficientes; falta de pesquisa agrícola básica e aplicada; preços baixos e incertos para os produtos; falta de instalações e acondicionamento, estocagem e comercialização; e falta de nutrição e boa saúde, iniciativa, imaginação e administração agrícola — tudo o que, por sua vez, é causado principalmente pela pobreza e falta de educação"¹⁶.

21. É certo que em muitas faixas de nosso hinterland, esses fatores negativos já foram ou estão sendo paulatinamente superados. Mas seria ilusório admitir que o problema global da produtividade agrícola, no seu aspecto qualitativo e quantitativo, não constitua, ainda hoje, um dos mais sérios desafios à capacidade realizadora da Nação.

22. Se existem problemas nos campos, também os há nos centros urbanos.

Nos campos, impõe-se a necessidade urgente de aumentar-lhes a produtividade, pela atuação de uma assistência sanitária, intelectual e educativa, endereçada à valorização do homem rural, e, de modo especial, mediante a introdução de novas técnicas de exploração agrícola, capazes de arrancar, nas regiões menos desenvolvidas, os camponeses, atualmente abandonados à própria sorte, das tenazes de uma economia de mera subsistência.

15. Cf. Dr. GERHARD SCHACK, "Raiffeisen in Deutschland", em 1965, pág. 65.

16. As Condições de Vida nas Américas, Texto completo do Relatório Rockefeller, editora "Distribuidora Record" Rio — São Paulo, pág. 124.

Nas cidades, ressalta o problema da defesa do poder aquisitivo dos consumidores, castigados por movimentos altistas cíclicos, em que os preços oscilam e flutuam, arbitrariamente, em uma mesma unidade de tempo, de uma para outra casa de negócio, ao capricho de uma comercialização incontrolável.

A associação cooperativa, supervisionada pelos poderes públicos, tecnicamente dirigida e cientificamente organizada, ainda se apresenta, pelo seu valor solidarizante, como o meio mais adequado para orientar, fomentar e estimular as atividades rurais, e corrigir, por outro lado, as reiteradas distorções de mercado que se verificam nos centros consumidores.

23. Tornou-se um truísmo, na linguagem de todos os dias, a insistente afirmação de que não é possível o pleno desenvolvimento sem a criação de um mercado interior, em que a indústria, alimentada pela produção primária, encontre na cidade e nos campos o necessário poder de compra de suas manufaturas.

O empreendimento cooperativo, conquanto pela sua estrutura comunitária não seja **somente** empresa, embora também se revista do caráter de **empresa**, poderá contribuir, quando técnica e racionalmente conduzido, de maneira decisiva, para a criação desse mercado interior.

Trata-se de um problema comum aos países de economia subdesenvolvida ou em vias de maior ou menor desenvolvimento.

Examinando o assunto com a arguta visão do analista habituado à avaliação dos fatos econômicos, o Professor REZSOHA-ZY assim se pronuncia a respeito :

“La clave del problema de los países subdesarrollados desde el punto de vista económico es, en consecuencia, la creación de un mercado interior, o dicho de otro, la formación de un poder adquisitivo en expansión continua y regular.

“Esta tarea fundamental asigna al Movimiento Cooperativo su primera vocación en el campo económico. Consiste en esforzarse con ahinco en crear este mercado interior, en aumentar el nivel de vida y, consecuencia, el poder adquisitivo.

“De este modo, el Movimiento Cooperativo puede no solamente contribuir a influenciar de una manera determinante la formación de mercados, sino que tiene tam-

bién la ocasión de llegar a ser la corriente que determine el sistema económico que adoptarán los países jóvenes.

Queda por saber, cómo se crearán, tomarán forma, se construirán, se extenderán los diferentes compartimentos del mercado interior.

“Sin querer limitar los diferentes medios posibles, enumeraré seis vías que son esenciales : la organización del ahorro, eliminación de las prácticas usureras, reforma agraria, racionalización de la distribución, creación de una infra-estructura económica y educación de la población. Cada una de estas tareas influye decisivamente sobre el nivel de vida y contribuye a formar mercados. En cada una de ellas el papel de las Cooperativas puede ser determinante”¹⁷.

24. Mas não é só nos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento que as cooperativas realizam a importante função de dinamizar a economia nacional. Essa missão também a executam em países que acusam os mais altos índices de desenvolvimento. Assim, acentua o Dr. GERHARD SCHACK, referindo-se às cooperativas da Alemanha Ocidental :

“As cooperativas participaram decisivamente, nos últimos decênios, no enorme aumento da produção agrícola. Desde os tempos de RAIFFEISEN auxiliaram elas aos seus associados na adoção de métodos econômicos cada vez mais eficientes, desse modo servindo ao progresso técnico da agricultura. Elas contribuíram no sentido de que os créditos e os insumos, proporcionados aos cooperadores, fossem utilizados pela forma mais produtiva e racional, com perfeita observância das recomendações oficiais e privadas”¹⁸.

25. A razão que torna aconselhável incentivar a integração cooperativa na área rural, no interesse do desenvolvimento econômico e da estabilidade das relações sociais, é posta em relevo pelo Dr. SCHACK com palavras simples, mas que convencem pela sua lucidez :

17. Professor R. REZSOHAZY, “Tareas actuales del Movimiento Cooperativo em la Economía de Mercado”, in “Estudios Cooperativos n.º 6” — Madrid 1964, pág. 7.

18. Dr. GERHARD SCHACK, op. cit., pág. 45.

"O comerciante leva vantagem sobre o pequeno ou médio agricultor, isoladamente considerado, não só do ponto de vista financeiro, senão também pelo melhor conhecimento dos mercados, quer no que tange à aquisição de utilidades, quer, em grau muito maior, no que respeita à comercialização das safras. As centenas de milhares de pequenas ou médias unidades agrícolas, só podem alcançar por intermédio da união cooperativa, um resultado econômico satisfatório e uma adequada participação no produto social. A organização cooperativa presta-se, como nenhuma outra, para servir à agricultura como fator de ordem nas relações de mercado. Trata-se, no caso, de atuar como fator de compensação e de regulação dos preços. Para aliviar o mercado, controla-se a oferta maciça nos períodos de safra; a produção excedente é industrializada ou estocada. O objetivo é assegurar, de antemão, um abastecimento, tanto quanto possível, regular dos mercados"¹⁹.

26. Tendo em vista o incontestável valor social do associativismo cooperativista, especialmente no setor da produção primária, sobretudo em países que lutam pelo aumento dos seus índices de produtividade, cabe ao Poder Público, no exercício de uma fiscalidade racionalmente orientada, propiciar, através de incentivos tributários equiduosos e razoáveis, adequadas condições de competição e desenvolvimento às organizações cooperativas.

Em princípio, como assinala JOSÉ LUIS DEL ARCO, as razões que se esgrimem para reclamar um tratamento especial para as cooperativas, podem ser assim sintetizadas :

"Las Cooperativas suelen estar formadas por gentes económicamente débiles, y, por tanto, la ventaja pretendida no es más que aplicación del critério establecido por las leyes fiscales en favor de las personas de escasos ingresos o de actividades de mínima cuantía en su estimación y rendimientos.

"Las Cooperativas — o determinadas clases de éstas — cumplen una función social transcendente, merecedora de protección, lo mismo cuando asocian elementos productores que cuando procuran la obtención de un crédito barato o, en fin, si agrupan a los consumidores para acrecer su capacidade de compra, y no sólo por sus actividades económicas, sino por la contribución que prestan

19. Cf. Dr. GERHARD SCHACK, op. cit., pág. 45.

a la elevación social y cultural de las clases modestas de la sociedad.

“Finalmente, el tratamiento fiscal de las Cooperativas, en general, no puede ser el mismo que el de las sociedades mercantiles o especulativas, por su distinta naturaleza, organización y modo de operar”²⁰.

27. Esta última observação tem inteira razão de ser. Realmente, é princípio universalmente aceito e proclamado nas próprias legislações, que as cooperativas se revestem de características de estrutura e de atuação, interna e externa, que as distingue, marcadamente, das sociedades de capital.

Como acentua HELMUT FAUST, em lúcido ensinamento: “Em oposição a empreendimentos mercantis, que objetivam alcançar os mais altos lucros possíveis, a empresa cooperativa funciona na base do princípio da cobertura dos custos operacionais”²¹.

E, mais adiante :

“A idéia, fundamental da associação cooperativa é — servir, não lucrar! Se o empreendimento cooperativo, no fim do exercício, apurar excedentes, voltam eles, em regra na proporção da participação nos serviços comuns, sob a forma de retorno, aos associados. Esta regra, de dividir os excedentes com base na participação pessoal, e não financeira, dos associados nas operações da empresa, nada mais é senão a expressão da idéia de servir. Esse princípio, que singulariza a empresa cooperativa, permite distingui-la de quaisquer outras formas empresariais. Quase sem exceção, todos os líderes do movimento cooperativista, que se ocuparam mais detidamente com o estudo da natureza dessas organizações, sempre acentuaram, ontem como hoje, que o objetivo primordial da cooperativa é, por sem dúvida, de natureza econômica, mas que esse fim é alcançado por outro caminho que não o da empresa capitalista ou coletivista, caracterizadas ambas como sistemas econômicos que conduzem à massificação”²².

20. JOSÉ LUIS DEL ARCO, “Consideraciones sobre el régimen fiscal de las Cooperativas”, in “Estudios Cooperativos”, n.º 6 — Madrid 1964, pág. 53.

21. Cf. Geschichte der Genossenschaftsbewegung, ed. 1958, pág. 63.

22. Ibidem.

E diz mais o escritor ilustre :

"A cooperativa moderna é, como assinala GERHARD WEISSER, primordialmente "sociedade no sentido sociológico". Mas dentro dela costuma formar-se um espírito comunitário, não se podendo negar que corresponde à intenção da maior parte dos amigos do cooperativismo que, entre eles, se constitua uma comunidade. É certo que os comportamentos dos cooperados e suas relações para com a cooperativa são muito diversificados, razão pela qual a estrutura sociológica da cooperativa se torna de difícil conceituação, não se encontrando uma norma validamente aplicável a todos os tipos de cooperativas.

"Muito embora, porém, as relações humanas entre os cooperados não sejam de tamanha densidade que possamos atribuir às cooperativas a caracterização sociológica de "comunidade", conforme o conceito introduzido na sociologia por FERDINANDO TONNIES existe contudo uma força vinculante, que não só anima os membros dos grupos cooperativos, isoladamente considerados, mas todos os indivíduos que participam do movimento cooperativista. É o espírito grupal, o espírito comunitário, induzido do reconhecimento vivo de que as cooperativas são mais do que uma simples união destinada à fruição de interesses econômicos, mas que nelas também atuam forças construtivas extra-econômicas, de natureza ética e espiritual"²³.

28. A estrutura peculiar da associação cooperativa, condicionante de comportamentos solidaristas e formadora de uma consciência de entre-ajuda, inexistente nas organizações tipicamente lucrativistas, recomenda, como de boa política, que as suas virtualidades sejam aproveitadas pelo Poder Público para a criação de novas fontes de riqueza, saúde, educação e fraternidade social, especialmente nas classes mais desprotegidas da população urbana e rural, sempre sensível e reconhecida às iniciativas governamentais que objetivem a elevação do seu padrão de vida.

29. Um dos instrumentos utilizáveis para a consecução desses fins, ainda continua sendo a isenção tributária, total ou parcial, como se colhe dos exemplos da França e de outros países do velho e novo continente.

"Estimamos — acentua DEL ARCO — de absoluta justicia el mantenimiento de exenciones fiscales para de-

23. HELMUT FAUST, op. cit., pág. 65.

terminadas clases de cooperativas, en atención a la modestia económica de las mismas, o por el interés público de estimular esta forma de asociación en amplios campos de actividad económica, seguros de que los beneficios que se obtendrán — creación de nuevas fontes de riqueza, regulación de mercados, lucha contra la usura y monopolios, humanización de la economía frente a la deshumanización del capitalismo, elevación de clases sociales modestas etc. compensarán sobradamente el aparente sacrificio fiscal”²⁴.

30. As isenções tributárias, quando usadas, racionalmente, no interesse da expansão da economia do país; na correção de desajustamentos econômicos e financeiros ocasionados pelas evasões fiscais ilícitas, que enriquecem a alguns, empobrecem a muitos e prejudicam a coletividade como um todo; na melhoria da saúde física e mental da população, através da prestação de serviços médicos, farmacêuticos, pedagógicos e outros tantos capazes de valorizar o homem e prepará-lo, convenientemente, para o exercício de tarefas úteis para si, para sua família e para a pátria; — não é possível negar que, neste caso, as isenções fiscais, bem orientadas e conduzidas, não violam o princípio constitucional da isonomia, que nunca teve o significado de uma igualdade absoluta perante as normas **in fieri**, i.e, objeto de elaboração e edição pelo Poder Legislativo.

“PONTES DE MIRANDA observa, com toda a razão, que a “lei igual para entes desiguais (física e economicamente) é uma ignomínia, porque coloca fortes e fracos, ricos e pobres, sábios e ignorantes, no mesmo plano legal, a lei igual pressupõe, como ensinam os tratadistas **yankees**, iguais condições e circunstâncias, sob pena de se instituir “a mais cruel desigualdade, na expressão de SAMPAIO DÓRIA”²⁵.

“Por isso mesmo é que JOÃO MANGABEIRA, um dos mais autorizados corifeus da socialização do Direito no País, observou que “consiste a igualdade jurídica, sobretudo, **em considerar desigualmente situações desiguais**, de modo a abrandar, tanto quanto possível, pelo direito, as diferenças sociais e por ele promover a harmonia social, pelo equilíbrio dos interesses e da sorte das classes”²⁶.

24. JOSÉ LUIS DEL ARCO, op. cit. pág. 62.

25. Cf. PAULINO JACQUES, “Da Igualdade perante a lei”, pág. 162.

26. Ibidem.

As cooperativas, tanto pela estrutura, como pelos fins, são essencialmente diferentes das sociedades de capital. As diferenças de caráter comunitário, ético e cultural que, no caso, ressaltam em favor da imagem institucional das organizações cooperativas, autorizariam, por si só, com pleno respeito ao princípio da isonomia, dispensar-lhes um tratamento fiscal mais benigno, destinado a estimular sua expansão e desenvolvimento.

31. Não se trata, porém, na hipótese, de sugerir uma concessão pura e simples de favores tributários.

A situação especial das cooperativas, particularmente nas zonas rurais, onde ainda impera o quadro negativo apontado no "Relatório Rockefeller", justifica que se adotem, na esfera tributária, medidas adequadas para transformar essas organizações em instrumentos de ação política e social dos poderes públicos, com o fim de promover o desenvolvimento nacional.

No elenco dos impostos, aquele que, sem embargo da isenção instituída pelo Decreto-lei n.º 406/68 e ratificada pela Lei Complementar n.º 4/69, maiores desajustamentos tem causado na área cooperativa, é o ICM.

Nos Estados que consagraram o regime do "diferimento da incidência" do ICM no âmbito da produção primária, agrícola ou pastoril, como, por exemplo, no Rio Grande do Sul, a isenção da Lei Complementar n.º 4/69 não tem o menor valor ou significação. As cooperativas de produtores rurais, apesar da intenção protetora do legislador federal, concretizada na outorga da isenção, entretanto, em razão do "diferimento da incidência" estabelecido pela legislação estadual, continuam a operar à sombra do mesmo tratamento fiscal, em absolutas condições de igualdade com as empresas não-cooperativas.

32. Se a tese da "isenção" do ICM para os produtores cooperativados já obteve aceitação no Legislativo Federal, cumpre reexaminá-la, atentamente, para o encontro de uma fórmula de estímulo tributário que não represente uma injustiça para a área empresarial não-cooperativada, mas que também não constitua uma solução ilusória, sem qualquer reflexo sobre as possibilidades de aperfeiçoamento e dinamização do sistema cooperativista.

33. A pulverização do produto da isenção do antigo imposto de vendas e consignações nas mãos de cada unidade cooperativa, isoladamente considerada, indica, pela negatividade dos

seus resultados práticos no passado, que não é este o melhor caminho a seguir na exoneração, total ou parcial, das cooperativas do ICM.

O alívio fiscal só pode ser concedido sob a forma de "incentivo" ao aprimoramento das atividades cooperativas e, precisamente, mediante aplicação daqueles processos que permitem atingir, com segurança, o fim proposto.

A regra que, neste caso, deve nortear o Poder Legislativo está expressa, de forma magistral, neste pronunciamento, sábio e lapidar, do eminente Chefe da Nação :

"Orientaremos os incentivos fiscais e creditícios para finalidades muito mais de profundidade que de superfície, de tal forma que os investimentos não se dispersem, não se pulverizem, não se malbaratem em iniciativas oportunistas, enganadoras, artificiais ou inconsistentes, antes se concentrem em cometimentos multiplicadores, produtivos, permanentes, capazes de realizarem a verdadeira humanização de tanta paisagem ainda sub-humana"²⁷.

34. O incentivo fiscal, proporcionado mediante adequada isenção do ICM, só pode ser instituído por Lei Complementar, pois importa em intervenção da União na competência tributária dos Estados²⁸.

A rentabilidade do incentivo deve ser condição essencial para a sua concessão, ou, em outros termos, o montante do incentivo fiscal deve produzir frutos positivos tanto no aperfeiçoamento empresarial da organização cooperativa, como na prestação cada vez mais eficiente dos seus serviços ao verdadeiro titular do empreendimento, que é o cooperado individual.

35. A melhoria do serviço prestado ao associado singular, porém, nem sempre está ao alcance de uma cooperativa de pequeno porte ou de âmbito local.

"Para a execução de tarefas maiores — como acertadamente observa o Dr. GERHARD SCHACK — torna-se mister unificar a comercialização da produção agrária, em nível estadual ou nacional, por intermédio de estabelecimentos centralizadores. É

27. Presidente MÉDICI, "O Jogo da Verdade", pág. 65.

28. Constituição Federal, art. 19, § 2.º

por meio das Cooperativas Centrais que, via de regra, se alcança a rota para o mercado, a conexão com a economia nacional. Somente as Centrais podem oferecer suporte e respaldo às cooperativas locais na colocação concorrencial de sua produção no plano internacional. A mesma função que às cooperativas singulares cabe exercer em face dos seus associados, isto é, servirem-lhe de empreendimento auxiliar e prolongamento de suas economias individuais, incumbe à Central em relação às suas filiadas; também ela não constitui um fim em si, mas um membro prestativo na organização global"²⁹.

36. Trata-se do fenômeno econômico da integração ou concentração vertical das empresas, a cuja influência as cooperativas — empresas que são — se não podem subtrair no interesse da melhoria técnica do seu funcionamento ou, talvez, até mesmo, de sua própria sobrevivência.

BENSON, quando Ministro da Agricultura dos Estados Unidos, teve ensejo de abordar o problema no setor das atividades agrárias :

"A exploração agrícola vinculada a contratos ou outras formas de integração vertical faz parte dos mais poderosos fatores da nossa moderna agricultura. Mediante a renúncia parcial à execução autônoma de certas tarefas e da respectiva transferência a terceiros, a integração do agricultor poderá influir decisivamente sobre a sua posição na atual economia agrária. O agricultor, entretanto, deve examinar, com cuidado, o que lhe é oferecido em troca da perda de sua liberdade de ação... Uma das vias pelas quais tanto os grandes como os pequenos agricultores poderão entrar no gozo de medidas integradoras, é aquela que conduz à sua participação nos serviços das cooperativas rurais"³⁰.

37. No sistema cooperativista, a integração se faz por meio da descentralização de funções, vale dizer, a "construção federativa" ou a integração vertical se faz de baixo para cima³¹. É o contrário do que ocorre no setor capitalista, onde a concentração vertical se faz de cima para baixo, cabendo ao organismo

29. Cf. Ralfffeisen in Deutschland, pág. 46

30. Cf. Agricultural Information Bulletin, n.º 198.

31. JOSEF M. BACK, "Wo stehen die Genossenschaften Heute", pág. 57.

de cúpula (Konzern) comandar os empreendimentos nele congregados.

Como assinala PFÜLLER: — “As cooperativas são os suportes das centrais regionais e estas, por sua vez, servem de base aos institutos de grau superior. A missão fundamental de toda essa organização é a proteção dos interesses dos cooperados”³².

38. A observação do sistema cooperativista, no seu conjunto, e, de modo especial, nos seus diversos ramos de atividade, permite constatar, na opinião de WEIPPERT, que foram as Centrais que influíram de tal sorte sobre as cooperativas singulares, formadas para a proteção e defesa dos sócios, que chegaram a transformá-las, por meio das relações intra-cooperativas, em formas associativas dinâmicas, com ativa participação no mecanismo dos mercados³³.

“Também, de futuro, acrescenta PFÜLLER, tornar-se-á necessário promover o desenvolvimento das Centrais para poderem assegurar a capacidade funcional das cooperativas singulares e, se possível, fortalecê-la”³⁴.

39. Tendo em vista esses aspectos que também são comuns ao cooperativismo brasileiro, onde as Centrais e Federações atuam, diretamente, a serviço das cooperativas singulares e, indiretamente, no interesse dos respectivos cooperados individuais, parece razoável que os favores fiscais que, mediante isenção parcial do ICM, forem concedidos ao setor empresarial cooperativo, devem concentrar-se, perfeitamente, nas organizações de grau superior — Centrais e Federações — ao invés de pulverizar-se em poder das cooperativas de primeiro grau.

A utilização racional de recursos de maior vulto, em programas de aplicação tecnicamente orientados, permitirá a realização unitária e global de empreendimentos (econômicos, culturais, científicos etc.) de interesse coletivo, que a cooperativa singular, com suas próprias forças, não estaria em condições de executar.

32. REINER PFÜLLER, *Der Genossenschaftsverbund*, ed. 1964, pág. 1.

33. Cf. REINER PFÜLLER, *op. cit.*, pág. 105.

34. *Ibidem*.

40. Finalmente, se os recursos obtidos para o aperfeiçoamento do sistema são originários da liberalização de frações de tributos, de que o erário abre mão no interesse do desenvolvimento nacional, justifica-se que o Poder Público que propiciou tais recursos, se reserve, por igual, o controle sobre a sua aplicação.

O rigoroso emprego dos incentivos fiscais na execução dos fins objetivados pela lei, seria assegurado por meio de um conveniente mecanismo de sanções, destinado a prevenir, nos limites do possível, eventuais distorções e desvios.

41. A fórmula fiscal (concentração da redução do ICM nas Centrais e Federações) apresentada, neste estudo, para o aprimoramento do sistema cooperativo, nos seus aspectos econômicos, empresariais, sociais etc., corresponde, em termos gerais, à aplicação prática dos princípios da extrafiscalidade, largamente empregada nos Estados modernos e também aqui já incorporada, definitivamente, como instrumento de atuação desenvolvimentista, à filosofia política do Governo Nacional.

"Os estímulos fiscais, no Brasil, encontram larga aplicação, como são exemplos **os dados pela União por meio do imposto sobre a renda** para o desenvolvimento da região da SUDENE e SUDAN ou para o desenvolvimento da pesca, do turismo, do florestamento e reflorestamento etc."

"Através de medidas fiscais que excluem total ou parcialmente o crédito tributário o Governo Central procura provocar a expansão econômica de uma determinada região ou de determinado setor de atividade"³⁵.

42. Os fins extrafiscais tanto podem ser alcançados pelo Estado mediante o estabelecimento de tributos específicos utilizáveis em tal ou qual sentido de interesse público, como por meio de isenções tributárias, totais ou parciais, que sirvam de estímulo ou incentivo à criação ou expansão de atividades, instituições, formas e estruturas sociais consideradas úteis ao equilíbrio e desenvolvimento da vida coletiva.

O ICM, embora criado para atender às necessidades financeiras dos Estados-membros, pode ser manipulado com finalidades extrafiscais³⁶, através de um sistema racional de isenções ou

35. RUY BARBOSA NOGUEIRA, *Direito Tributário*, 1.^a ed., 1969, pág. 65.

36. PAULO ROBERTO CABRAL NOGUEIRA, "A Reforma Tributária e Sua Mais Importante Inovação: I.C.M." in *Direito Tributário*, de RUY BARBOSA NOGUEIRA, pág. 339; MANOEL LOURENÇO DOS SANTOS, "Direito Tributário", 3.^a ed. pág. 241.

reduções instituído mediante convênios firmados por unidades federativas integrantes de uma dada região geo-econômica, na forma hoje prevista no artigo 23, § 6.º da Emenda Constitucional n.º 1, ou, no plano nacional, por meio de Lei Complementar editada pela União no exercício da competência que lhe é atribuída pelo artigo 19, § 2.º da Constituição³⁷.

43. Hoje, o movimento cooperativo extravasou das fronteiras dos Estados-membros, para, sob a direção da Organização Brasileira de Cooperativas, processar-se em âmbito nacional. No plano interestadual também se desenvolvem as atividades econômicas de numerosas cooperativas. Nestas condições, uma política de incentivos fiscais ao cooperativismo, mediante utilização do ICM, que é o imposto de maior impacto sobre as possibilidades competitivas das organizações cooperativistas, só poderia lograr pleno êxito quando dimensionada em nível nacional.

Os incentivos de caráter local importariam em pulverização de recursos. A concentração dos incentivos em Centrais ou Federações parece-nos condição essencial à rentabilidade de sua aplicação. As Centrais ou Federações, porém, têm por mercado o Brasil, quando não o exterior. Só o Governo Central, por meio de Lei Complementar, pode utilizar com resultados positivos a isenção ou redução do ICM no desenvolvimento integrado do cooperativismo e, conseqüentemente, na desejada dinamização das virtualidades sócio-econômicas inerentes ao sistema.

44. A isenção parcial do ICM, estimada, por exemplo, em 20% do tributo, seria canalizada, sob a forma de incentivo ao cooperativismo, para as Centrais e Federações de Cooperativas, na proporção dos recolhimentos fiscais realizados pelas entidades associadas.

45. O valor dos incentivos, contabilizados em conta especial nas entidades de grau superior, seria aplicado, por intermédio destas, em benefício da melhoria do padrão técnico próprio e das cooperativas filiadas, bem como na objetivação de outros fins de interesse comum, de conformidade com uma programação previamente estabelecida, aprovada, anualmente, em reunião de Assembléia Geral da Central ou Federação.

46. Observados tais critérios, a aplicação dos incentivos não implicaria pulverização de recursos. Pelo contrário, as Centrais e Federações, fortalecidas pelo afluxo financeiro do valor

37. RUY BARBOSA NOGUEIRA, op. cit. pág. 63 e ss.

dos incentivos, não só ficariam elas próprias, senão também suas associadas, em situação de competir, em condição de igualdade, com o setor das empresas não-cooperativas, geralmente bem mais capitalizadas e, muitas delas, poderosamente aparelhadas, técnica, funcional e crediticiamente, para o exercício da concorrência.

47. Robustecido o sistema empresarial cooperativo, os resultados de interesse público imediatamente se fariam sentir:

- a) nas cooperativas rurais, aumentaria o volume de produtos primários entregues pelos associados, reduzindo o custo operacional da organização e permitindo-lhe desempenhar, em benefício dos produtores, as suas funções de reguladora dos preços de tais produtos nas relações de mercado;
- b) em consequência, com o incremento do volume das entregas efetuadas pelos cooperados, reduzir-se-ia a comercialização da produção primária no mercado clandestino, onde opera o "atravessador", em manifesto prejuízo do fisco. Diminuída a sonegação, receberia o fisco, através dos recolhimentos tributários das cooperativas, as parcelas de ICM que, em virtude da comercialização clandestina, se perdem para o erário;
- c) suprida a natural debilidade econômico-financeira das cooperativas rurais — constituídas, em sua grande maioria, de pequenos produtores, muitos deles minifundiários — poderiam elas auxiliar e estimular, com maior vigor, seus cooperadores no exercício de suas atividades agropecuárias, possibilitando-lhes um aumento de produtividade que, por sua vez, se converteria, no curso do tempo, em maiores entregas de produção à cooperativa. Na medida em que aumentasse a produção comercializada pelas cooperativas, com preços, não aviltados, mas razoáveis, estáveis e justos, a tributação pelo ICM também ficaria enriquecida, com manifesta vantagem para o tesouro público;
- d) dentro desta problemática e dos resultados econômicos e fiscais conferidos por meio dos incentivos, é força admitir que o aparente sacrifício da isenção parcial, acima indicada, de 20% do ICM em favor das empresas cooperativadas, ficará, em pouco tempo, suficientemente compensado pelo recolhimento certo e crescente do tributo, efetuado pelas cooperativas;

- e) quanto ao percentual — digamos, de 30%, dos incentivos — aplicado pelas Centrais e Federações na preparação de técnicos em administração de empresas, na criação e manutenção de auditorias cooperativas e, de modo geral, na melhoria do nível educacional, tecnológico e cultural dos produtores associados, estaria a Administração Pública, por esse meio, realizando, talvez com menor dispêndio, aquelas funções essenciais, de interesse coletivo, que, em razão de seus próprios fins, incumbem aos entes políticos — União e Estados-membros.

Fortalecimento do Sistema do Mérito no Novo Plano de Classificação

Cláudio Aguiar

Diretor de Pessoal do
TRT da 6.^a Região;
advogado

"Quando não conseguimos os resultados que desejamos, temos tendência para procurar a causa em toda parte, exceto onde geralmente se encontra na escolha de métodos de controle apropriados."

DOUGLAS MCGREGOR

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; PARA UM NOVO PLANO, UMA NOVA FILOSOFIA; FORTALECIMENTO DO SISTEMA DO MÉRITO: O CAMINHO CERTO; DETERMINANTES DOS FATORES DE EFICIÊNCIA.

INTRODUÇÃO

Não procuraremos esgotar as diversas variantes que se ligam às diretrizes fundamentais do Novo Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil da União, mas simplesmente indicar, nestas breves considerações, alguns elementos básicos que presidem o desencadeamento do processo de valorização do servidor público, mediante o fortalecimento do sistema do mérito do Novo Plano de Classificação.

Ante o elenco de normas e princípios gerais que norteiam o Novo Plano de Classificação de Cargos, basta a enumeração de alguns deles para se ter uma idéia de sua profundidade. Partindo da formulação de planos de classificação e de retribuição de cargos e empregos do Serviço Civil da União, sistemática implanta-

ção do treinamento do pessoal, definição de critérios seletivos, até a elaboração de regulamentos relativos a provimentos, ascensão e progressão funcionais, chegaremos, enfim, à edificação de um verdadeiro e funcional sistema de administração de pessoal cientificamente estruturado.

Esperamos, por outro lado, que a orientação política não interfira na técnica. Em geral, os planos básicos sofrem alterações nas áreas de execução, quando não se mudam totalmente os seus objetivos.

Fortes interferências da política sobre a técnica tivemos, por exemplo, com as diretrizes iniciais da Reforma Administrativa. Desde o final da Segunda Grande Guerra que o Governo brasileiro passou a se preocupar com os instrumentos utilizados pela administração pública.

Em 1951, o Presidente Vargas, motivado pela ineficiência da máquina administrativa brasileira, designara uma comissão interpartidária com a finalidade específica de analisar e investigar as condições para introdução de uma profunda reforma da Administração Pública. Concluídos os estudos preliminares, nada foi posto em prática, face a graves perturbações políticas que redundaram no suicídio do Presidente da República, em agosto de 1954.

Advindo a Administração Kubitschek, resurgiram duas comissões: a de Simplificação Burocrática e a de Estudos e Projetos Administrativos — ambas objetivando a melhoria do desempenho dos Serviços e das diversas unidades que integram o Serviço Civil da União. Dos estudos e projetos apresentados pelas duas comissões referidas, foram criados dois grandes Ministérios: o das Minas e Energia e o da Indústria e Comércio.

Em 1962, no decorrer da administração Goulart, o Governo deu mais um passo, exatamente porque se chegara à evidência de que era imperiosa a necessidade de se implantar uma profunda reforma administrativa, ao nomear um Ministro Extraordinário para cuidar do assunto, o qual ficou com a responsabilidade de elaborar, no prazo de um ano, com a colaboração de uma equipe de técnicos altamente qualificados, os projetos básicos. No fim de 1963, estes projetos foram enviados ao Congresso Nacional para exame e conseqüente votação.

Meses depois, em abril de 1964, como conseqüência de uma crise política que implicou na deposição do então Presidente da República, novamente ficaram paralisados os estudos da Reforma Administrativa.

Só em pleno regime revolucionário do Presidente Castello Branco, em 25 de fevereiro de 1967, através do Decreto-Lei n.º 200, foi aprovada a nova organização da administração federal, ficando definitivamente estabelecidas as diretrizes da Reforma Administrativa.

Com este rápido bosquejo dos antecedentes históricos da Reforma em causa, procuramos mostrar as diversas interferências da política sobre a técnica programada. Acreditamos, todavia, que ante as conseqüências eficazes que todos já começam a sentir, com a atual implantação gradativa dos diversos grupos que irão constituir os instrumentos do Plano de Classificação de Cargos, está desencadeada uma verdadeira revolução no âmbito do Serviço Civil da União, que não poderá mais ser paralisada sob pena de comprometer a consecução dos mais elevados objetivos nacionais.

PARA UM NOVO PLANO, UMA NOVA FILOSOFIA

Com a promulgação do Decreto-Lei n.º 200, de 1967, ficou o Governo Central com a responsabilidade de rever a legislação e as normas regulamentares relativas ao pessoal do Serviço Público Civil, objetivando ajustá-las aos seguintes princípios:

- I — “valorização e dignificação da função pública e do servidor público;
- II — Aumento da produtividade;
- III — Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do sistema do mérito para ingresso na função pública, acesso à função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento;
- IV — Conduta funcional pautada em normas éticas, cuja infração incompatibilize o servidor para a função;
- V — Constituição de quadros dirigentes, mediante a formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos;
- VI — Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidades do

cargo, a experiência que o exercício deste requer, a satisfação dos outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e as condições do mercado de trabalho.

- VII — Organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar o mercado de trabalho local ou regional, o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções.
- VIII — Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes da administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade de comando, em seus diferentes graus, e dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição;
- IX — Fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal; aprovação das lotações, seguindo critérios objetivos que relacionem a quantidade de servidores, às atribuições e ao volume de trabalho do órgão;
- X — Reabsorção do pessoal ocioso mediante aproveitamento do pessoal excedente ou aproveitamento dos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões enquanto houver servidores para a função.
- XI — Instituição, pelo Poder Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração;
- XII — Estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindica-

ções, bem como a rápida apreciação pelos órgãos administrativos competentes nos assuntos nelas contidos;

XIII — Estímulo do associativismo dos servidores para fins sociais e culturais¹

Observa-se, portanto, da simples leitura dos princípios acima enumerados, que se procura dar uma nova dimensão ao servidor público.

Essa visão nova, por outro lado, só poderia levar o Governo a tomar medidas profundas, sobretudo no que se refere à implantação de novos critérios para a Administração de Pessoal Civil, objetivando um sistema cientificamente estruturado, capaz de desencadear o processo renovador. O velho DASP precisava sofrer uma mudança profunda. E efetivamente começou a mudar, conforme o que dispõe o Dec. n.º 66.222, de 17 de fevereiro de 1970 que estabeleceu os instrumentos indispensáveis à dinamização de um autêntico "feed-back" do sistema de pessoal do Serviço Público Civil da União.

No Plano da profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público e do fortalecimento do sistema do Mérito, impunha-se uma mudança radical. Muitos afirmavam que seria uma posição romântica tentar mudar a sistemática de administração de pessoal que conhecíamos desde o advento da Lei n.º 3.780/60, que estabeleceu um Plano de Classificação de Cargos de aplicação imediata, com princípios rígidos e inflexíveis.

Ao longo dos dez anos que se seguiram à implantação do Plano de Classificação preconizado pela Lei n.º 3.780, de 1960, os técnicos não pararam um instante de criticar e de responsabilizar os administradores pela completa ineficiência dos serviços públicos. E, via de regra, a culpa recaía na impotência do Plano, que não era capaz de estabelecer maiores atrativos aos servidores e, por outro lado, não concorria com as ofertas da iniciativa privada. Nessa altura, quer nos parecer que o Plano de Classificação já não convinha como solução para os graves problemas que afetavam a Administração Pública.

Assim, Gustave Le Bon tem razão quando afirmou que é fácil reconhecer-se o dia preciso em que uma grande crença há de morrer: é aquele em que ela começa a ser discutida.² E o Plano de Classificação instituído pela Lei n.º 3.780, de 1960, não só começava a ser discutido, mas era duramente criticado. Na verdade, os seus dias estavam contados.

Com a promulgação da Lei n.º 5.645, de 11-12-70, surgiu a grande esperança de todos os servidores públicos, que visualizavam a possibilidade institucional de ver prestigiada a profissionalização, o aperfeiçoamento e reforçado em todos os sentidos o sistema do mérito.

Não bastava, porém, a expedição de leis. O fundamental é a aplicação adequada destas Leis. O DASP, já reestruturado e renovado, passou à aplicação das diretrizes da Lei n.º 5.645/70.

As diretrizes traçadas pela Lei acima referida traziam no bojo uma nova filosofia. Tudo deverá ser adequado à realidade brasileira. Por isso, não se foi buscar métodos estrangeiros. A solução para o problema teve que se harmonizar com as nossas peculiaridades.

O Novo Plano é instituído em aberto e leva em conta, preponderantemente, a importância da atividade para o desenvolvimento nacional, a complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas e as qualificações requeridas para o desempenho das atribuições. Tais pontos afastam, de logo, qualquer possibilidade de fixação de critérios ou princípios apriorísticos, que, em regra, levam à improvisação.

Segundo as diretrizes do referido diploma legal, a implantação do Novo Plano será feita por órgão, atendida uma escala de prioridade, na qual se levará em conta a implantação prévia da Reforma Administrativa, com base no Decreto-Lei n.º 200, de 1967, o estudo quantitativo e qualitativo dos órgãos, tendo em vista a nova estrutura e atribuições decorrentes da implantação da Reforma Administrativa e, por fim, a existência de recursos orçamentários para fazer face às respectivas despesas.

FORTALECIMENTO DO SISTEMA DO MÉRITO : O CAMINHO CERTO

Como salientamos, um dos princípios básicos preconizados pela nova filosofia da moderna Administração Pública é o fortalecimento do sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha dos ocupantes de funções de direção e assessoramento.

A tais projeções se atrelam, ainda, o reconhecimento do mérito aos servidores que desejam realmente contribuir com sugestões, planos e projetos elaborados em decorrência do exercício de suas funções e das quais possam resultar aumento de pro-

atividade e redução dos custos operacionais de administração pública.

A adoção desses princípios é um imperativo do atual estágio de desenvolvimento que alcançamos. O Estado Moderno não se preocupa apenas com as tradicionais operações que os nossos antepassados tanto defenderam. Ao lado dos serviços meramente de interesse comum, o Estado é obrigado a enfrentar situações singulares. E o que é mais interessante: a agir como se fosse uma empresa. Exemplo disso são as diversas atividades para as quais o Governo foi obrigado a permitir o regime trabalhista ou contratual para os servidores, em decorrência da necessidade de tornar mais flexível a administração de pessoal.

No mesmo sentido, afirma THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI que :

"O Estado vem absorvendo de tal forma as atividades individuais e particulares que foi obrigado a criar novas formas de administração, com menos rigidez e com outra estrutura mais de acordo com os interesses comerciais desses serviços, o que veio provocar uma multiplicidade de formas de organização e a instituição de departamentos muito assemelhados às empresas particulares".³

O sistema do mérito adotado e fortalecido pelos nossos princípios da Reforma Administrativa, confirmados pelos desdobramentos das diretrizes instituídas pela Lei n.º 5.645/70, envolve, além do tradicional concurso público de provas e títulos, outros, como formação prévia e livre escolha. O sistema da formação prévia é o adotado, por exemplo, na investidura na carreira de Diplomata. O da livre escolha é mais abrangente, porquanto se aplica a todos os ocupantes dos cargos que, por sua natureza, devam ser providos pelo critério da confiança.

A institucionalização do sistema do mérito como meio indispensável ao preenchimento ordinário dos cargos públicos, através do qual se procura buscar entre muitos cidadãos exatamente os mais eficientes, é procedimento salutar que propicia maior rapidez na solução dos problemas do desenvolvimento nacional.

Quando se leva em consideração, por exemplo, as coordenadas responsáveis pelo crescimento e a transformação das nossas condições de vida, sobretudo pelo aumento das taxas do Produto Interno Bruto, que se mantém na ordem de 9% ao ano; indicadores que revelam uma expansão industrial acima de 10% (dez por cento), coadjuvado com um significativo incremento à expor-

tação de produtos manufaturados, não se pode embasar uma política de administração de pessoal com a utilização de métodos apriorísticos.

Ainda mais: o fortalecimento do sistema do mérito favorece o estabelecimento de critérios tendentes à profissionalização. E tal requisito é indiscutivelmente necessário. O ritmo de desenvolvimento brasileiro que os dados demonstram é realmente animador. No período de 1964/1970, a renda global (PIB ultrapassou os 50% (cinquenta por cento); houve uma expansão de 69% (sessenta e nove por cento) na produção industrial, e as exportações foram duplicadas. A rede nacional de rodovias pavimentadas foi redobrada e no plano educacional as matrículas sofreram um aumento de 140% (cento e quarenta por cento).⁴

Dessa forma, os grandes objetivos nacionais culminarão na ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando todas as classes de rendas e todas as regiões.

A par desses grandes objetivos, se alinha uma política de pessoal cientificamente administrada que, tendo como um dos princípios fundamentais o fortalecimento do sistema do mérito, alcançará o aperfeiçoamento e a profissionalização do servidor público. Por isso, é oportuno enfatizar que não há mais lugar para as improvisações e a lição de RIGGS parece estar sendo acatada:

"A escolha dos meios, portanto, deixa de ser objeto de um julgamento de valor a favor ou contra esse ou aquele grupo, esse ou aquele funcionário, esse ou aquele método, porque neste particular todas as escolhas são neutras: devem ser determinadas tecnicamente, a fim de procurar-se o máximo de "eficiência" na persecução dos objetivos propostos".⁵

Com tais propósitos perseguidos, o que atualmente assistimos, o Governo anda no caminho certo e atingirá os seus objetivos em bases nacionais da estrutura e do funcionamento da administração pública tendo como esteio a prática obrigatória do sistema do mérito.⁶

DETERMINANTES DOS FATORES DE EFICIÊNCIA

A vista do enfoque anterior, quando se procurou mostrar a necessidade de institucionalizar o fortalecimento do sistema do mérito, algumas considerações se fazem necessárias sobre os

meios utilizados para determinar quais os fatores mais importantes que influirão na demonstração da eficiência.

Na área da política de Pessoal, como se observa nas diretrizes traçadas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), foram traçados vários princípios que irão motivar a valorização do servidor público e a criação de funcionalismo eficiente. Tais princípios recomendam :

“Gradual execução dos projetos constantes da programação global aprovada, objetivando a reformulação dos planos de classificação e retribuição de cargos e empregos do Serviço Público Civil na esfera federal (Lei n.º 5.645/70); treinamento do pessoal incumbido da execução das atividades técnicas; relacionamento, para os grupos de categorias funcionais, dos cargos que devem integrá-los; definição precisa de cada grupo e a estruturação das respectivas escalas de níveis; elaboração do plano de retribuição; estabelecimento de critérios para a constituição dos novos Quadros; elaboração dos regulamentos relativos a provimento, ascensão e progressão funcionais.”

Ora, para que se busque objetivos dessa envergadura, é indispensável a fixação de alguns critérios que delimitarão a eficiência. Neste sentido, procurou-se somar os elencos das atribuições cientificamente mensuradas com fatores básicos que forem suscetíveis de indicar níveis salariais razoáveis para o funcionalismo. Assim, as diversas atividades humanas foram analisadas pelo universalmente aceito e consagrado método da fatoração.

Dentro dessa ótica, a avaliação de tais fatores leva em consideração fundamentalmente a escolaridade ou a formação profissional exigida, a experiência autônoma de ação e responsabilidade, a importância para o desenvolvimento, as condições especiais de trabalho e as peculiaridades de exercício.⁷

Em resumo, podemos afirmar que a atual orientação política do Governo, na verdade, está voltada para um programa de trabalho que representa autêntica revolução. Uma arcaica e desacreditada estrutura está sendo reformada. Reforma, aliás, significa essencialmente, mudança. Mudança de mentalidade e de métodos de ação administrativa.

A institucionalização do sistema do mérito, calcado na profissionalização do servidor, constitui um passo fundamental para que os brasileiros alcancem os grandes objetivos nacionais. E para tal, diversas as providências complementares que devem ser

tomadas: treinamento e aperfeiçoamento dos servidores são medidas indispensáveis, pois os servidores não devem ser abandonados nas suas unidades de trabalho. Eles precisam ser treinados e aperfeiçoados, pois BECKMANN ensina que "treinar empregados custa dinheiro, mas não treinar custa muito mais".⁸

Mas o que assistimos, com grande satisfação, é uma permanente preocupação dos dirigentes da administração central do pessoal em fortalecer o sistema do mérito, como um dos mais eficientes instrumentos que levará a Administração Pública Brasileira a alcançar as suas finalidades fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — Art. 94, do Decreto-Lei n.º 200.
- 2 — **Le Bon**, Gustave — "A Psicologia das Multidões" — Ed. Biblioteca de Educação Nacional — Lisboa 1915, pág. 119.
- 3 — **Cavalcanti**, Themístocles Brandão — "Instituições de Direito Administrativo Brasileiro", 2.ª Edição — Vol. I, pág. 160.
- 4 — **I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** — 1972/74 — pág. 4. Edição Gráfica IBGE.
- 5 — **RIGGS**, F. W. — "A Ecologia da Administração Pública" Tradução Brasileira — Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- 6 — **SZAJUFERBER**, Salli e Correia Lima, Vicente Ferrer "Administração: Generalidades e seus Instrumentos" DASP-CENDOC-1971 pág. 33.
- 7 — Exposição de Motivos n.º 894 do DASP — de 06.10.72 — pág. 8.934.
- 8 — **R. O. Beckmann** — "How to Train Supervisors" Apud — A. Fonseca Pimentel — "Alguns Aspectos do Treinamento" — Fundação Getúlio Vargas — Rio — 2.ª Edição — 1966, pág. 18 citado por José Medeiros, in Revista do Serviço Público. Vol. 108 — n.º 3, pág. 204.

Trading Companies

Arnold Wald

Advogado; Professor
universitário (UEG)

"...vamos realmente criar uma companhia de comércio com vendedores locais, vamos produzir um catálogo e sair vendendo de porta em porta os nossos produtos, que é a única forma de se conseguir vender. **Ninguém vende sentado no escritório**".

Ministro Delfim Neto

Nos últimos meses, o grande público tem acompanhado a entrada na moda de uma nova estrutura empresarial, cujo sentido ainda não ficou muito claro para os leigos — as **Trading Companies**. A elas se referem os estudos especializados, as notícias de imprensa, as reuniões de associações de classe e os seminários de toda ordem. Já agora estamos com uma regulamentação própria do novo tipo de empresa que representa, para o nosso País, uma esperança de rápido e intenso desenvolvimento.

Efetivamente, quando foi lançado há alguns anos atrás o **slogan EXPORTAR É A SOLUÇÃO**, muitos não imaginavam que se iniciava uma nova fase do milagre brasileiro e que o Governo apresentava não apenas uma idéia programática ou uma frase literária, mas sim uma tática agressiva e eficaz de crescimento da economia nacional. Dentro da filosofia da política de exportação, tivemos uma primeira fase baseada nos incentivos fiscais e, agora, passamos a uma nova etapa caracterizada pela criação das **Trading Companies**, consideradas como empresas especializadas de comercialização integrada.

Não há dúvida que as estatísticas revelam a existência de um incontestável paralelismo entre o crescimento do produto in-

terno bruto dos países em vias de desenvolvimento e a evolução de suas exportações. Na realidade, o aumento das exportações, especialmente de produtos manufaturados, é uma garantia do crescimento da economia nacional, pois além de assegurar as divisas necessárias para a realização das importações de bens, serviços e **know-how** indispensáveis ao desenvolvimento, permite uma melhor utilização dos vários fatores de produção. Evita-se, assim, que a reduzida capacidade de importar — decorrente de falta de divisas — possa constituir entrave ao crescimento do País, como já aconteceu em determinadas fases da nossa história. Os meios de garantir o equilíbrio do balanço de pagamento diante da necessidade de importar consistem no recebimento de investimentos, nos empréstimos externos e nas exportações. Estas últimas se revestem da maior importância, pois levam à ampliação do mercado produtor, aumentando o número de empregos e introduzindo a utilização de técnicas e escalas mais adequadas. Conseqüentemente, os produtos melhoram em qualidade e podem baixar em preço. Assim, a pressão em favor da exportação passa a constituir um fator de racionalização industrial e até de combate à inflação no plano interno.

A política de exportação, fixada após a Revolução de 1964, teve assim metas altamente válidas que foram alcançadas graças à política de incentivos fiscais, consagrada no plano federal e, já agora, acatada pelos Estados, nos termos dos convênios. Verificou-se, assim, em dez anos, um incontestável aumento das exportações, especialmente no tocante aos produtos acabados e semi-acabados, abrindo novas áreas de expansão para a nossa indústria e obrigando-a a uma revisão e reciclagem para o atendimento das exigências do mercado externo. Pôde, pois, o Brasil aumentar progressivamente a sua participação no campo internacional como produtor de manufaturados.

As principais dificuldades encontradas pelos industriais brasileiros foram referentes ao controle de qualidade e à falta de dimensões para atender aos pedidos internacionais, ao mesmo tempo que se sentia a necessidade de uma estrutura adequada para abrir o mercado externo aos produtos brasileiros, sem que as nossas empresas, geralmente de tamanho pequeno ou médio, tivessem condições econômicas para criar e suportar tal estrutura, que é todavia indispensável no comércio internacional.

Com o decorrer do tempo, os exportadores brasileiros utilizaram substancialmente os incentivos fiscais, os financiamentos governamentais e o seguro de crédito e, em virtude deles, nume-

rosas empresas fizeram conversões necessárias para poder atender as encomendas oriundas do exterior. Aos poucos, fomos verificando o espírito relativamente estático e a ausência de grandes perspectivas da ALALC, enquanto no mercado internacional, encontramos dificuldades para competir com os grandes exportadores, como o Japão e a Alemanha, especialmente depois da tentativa de volta dos Estados Unidos ao protecionismo.

Examinando as exportações brasileiras, verificamos que um reduzido número de produtos representava a maior parte da mercadoria remetida para o exterior e algumas poucas empresas concentravam a maior parte do volume das nossas exportações. Evidencia-se que numerosas sociedades comerciais brasileiras têm preço e qualidade para entrar no mercado externo, mas não estão em condições de competir com empresas de outros países no campo dos canais de comercialização, que somente se tornam acessíveis para exportadores que representem um grande volume de vendas, ou seja, têm condições de enfrentar a economia de escala.

A existência de uma rede de comercialização internacional só se justifica e somente se compreende a partir de um limite mínimo de exportações, que constitui o piso para a entrada do produto no mercado internacional. Por outro lado, as despesas de comercialização são inversamente proporcionais ao volume de vendas; maior o volume, menor proporcionalmente torna-se o custo da comercialização.

Considerando que as dimensões atuais das empresas brasileiras são geralmente muito inferiores às de suas congêneres estrangeiras, já se afirmou que as grandes companhias internacionais ou multinacionais, que são as maiores vendedoras no mercado externo, têm um tamanho comparável aos respectivos setores industriais brasileiros.

Assim, à política interna de concentração comercial e industrial, justificada pelas fusões e incorporações incentivadas pelo Governo com uma legislação especial e vantagens de ordem fiscal, deveria corresponder, no plano da política de exportação, uma estrutura que garantisse a utilização das vantagens da economia de escala, para permitir a competitividade dos exportadores brasileiros no campo internacional. Uma primeira tentativa foi realizada com a organização dos consórcios de exportadores, que, todavia, não reuniram o capital necessário, nem apresentaram a indispensável agressividade para consolidar a nossa posição no

mercado internacional. Assim, uma nova fase se inicia com a organização das **Trading Companies**, inspiradas no exemplo japonês, que oferecem, às pequenas e médias empresas, os meios necessários para padronizar, racionalizar, financiar e promover as suas exportações.

Diante de um mundo cada dia mais complexo e de uma divisão progressivamente maior de funções e tarefas, a exportação passou a ser uma atividade especializada e exige instrumentos próprios de trabalho e equipamento adequado. Ocorre assim uma substituição de atividade. Do mesmo modo que, nas relações internas, o revendedor deixou de financiar o adquirente do automóvel ou de aparelhos eletrodomésticos para atribuir tal função à financeira, mediante a utilização da alienação fiduciária, no campo internacional, o industrial produz para que a **Trading Company** faça as suas exportações. Mas, não se pretende, com as novas medidas, impedir que os exportadores tradicionais continuem a realizar tal função. Ao contrário, pensa-se em ampliar o **front** da exportação, acrescentando aos que exportam diretamente, porque têm condições de fazê-lo, aqueles que não poderiam realizar a exportação direta, mas que poderão fazê-la através da **Trading Company**, cujos serviços de **marketing**, informação, financiamento, transporte e garantias poderão utilizar.

Não se trata, pois, de substituir uma técnica antiga por outra nova, mas sim de criar um novo instrumento que permita a exportação para aqueles que, pelos meios tradicionais, estavam inabilitados a fazê-la por uma desproporção entre suas dimensões e as necessidades do mercado internacional.

Enquanto historicamente a especialização se fazia por produtos, atualmente a divisão do trabalho não depende mais dos produtos, em virtude de uma diversificação fecunda, mas sim da função exercida. Assim sendo a **Trading Company** surge, como órgão auxiliar do industrial, para permitir que penetre e se consolide no esotérico e cada vez mais complexo mercado internacional.

Partindo da idéia de ser o comércio exterior, no seu desenvolvimento, uma técnica de mobilização integral dos recursos humanos e materiais internos, que acaba aumentando o nível de produção econômica do País, o problema básico passa a consistir no exame dos instrumentos válidos e adequados para incrementar as exportações. Não há dúvida que a primeira condição, necessária, mas não suficiente, consiste em ter o que exportar, em preço e qualidade competitivos no mercado internacional. Mas, a exis-

tência da produção, por si só, não é suficiente numa época de grande sofisticação e a segunda fase de grande importância consiste na comercialização que, no campo internacional, se reveste de incontestáveis e variadas peculiaridades.

Como assinalava, em recente estudo o eminente Presidente do Banco Central e ilustre economista pátrio Dr. ERNANE GALVÊAS, há uma premente necessidade de inovar para poder conquistar os grandes mercados externos, acrescentando que "a essência da comercialização inovadora está em descobrir novos mercados para produtos tradicionais, encontrar mais eficientes métodos de transporte, acondicionamento, estocagem e venda, buscar influência sobre os produtos visando a melhoria dos tradicionais e a introdução de novos produtos, e prover condutos estabilizados das vendas aptos a incentivar a realização de investimentos tendentes à produção em massa, onde tal escala de operação contribua para redução dos custos unitários".

GALBRAITH salientou oportunamente que na atual fase da história mundial o produtor e/ou o exportador condicionam o consumidor em vez de atenderem as necessidades normais e naturais do cliente. Este condicionamento implica em dar maior ênfase nas exportações ao **marketing** e à publicidade.

A inovação e a utilização de técnicas de comercialização, que se apresentam com relativa simplicidade para as matérias-primas e os produtos agrícolas, vão adquirindo um caráter de complexidade e sofisticação crescentes quando se trata de bens de consumo duráveis e finalmente de equipamentos, exigindo pois do produtor-exportador importantes providências no tocante à estocagem, ao transporte, estudos de mercado e de financiamentos, utilização das mais variadas formas de crédito e complementação de uma operação pela outra (**package deal** — operação pacote ou **turn key job** abrangendo simultaneamente venda de equipamento, prestação de serviços e financiamento com a entrega ao comprador das chaves da fábrica já pronta e em condições de imediato funcionamento), a fim de conseguir, pela diversificação, custos mais baixos e, conseqüentemente, melhores preços, com condições de competição na área internacional.

Diante da impossibilidade financeira do produtor de atender aos novos requisitos da competição internacional, surgiram as companhias gerais de comércio ou **trading companies**, com a finalidade de assessorar e complementar as atividades dos produtores, tornando-se as grandes catalizadoras das transações, as fi-

nanciadoras parciais ou totais, por conta própria ou de terceiro, as organizadoras do transporte e do armazenamento e as criadoras de um fluxo contínuo de informações e de estudos de **marketing** para o cliente. Trata-se, pois, de uma assessoria ou de uma representação integrada, abrangendo todos os aspectos do negócio, desde a parte de estudos até a realização e execução dos contratos, incluindo, pois, aspectos financeiros, técnicos econômicos, jurídicos e fiscais.

Com a evolução tecnológica, a exportação direta vai se tornando mais rara e empresas especializadas passam a cuidar da venda no exterior e da exportação dos produtos nacionais. Trata-se de órgãos muito flexíveis e cuja função pode estender-se ou reduzir-se, num leque que se coaduna com as necessidades do cliente e as exigências do mercado. Assim, conforme o caso, a **trading** funciona no contrato de venda em nome próprio ou como representante e procuradora do produtor, ou ainda como avalista ou até como simples corretora que aproximou as partes.

O financiamento é função fundamental da **trading** especialmente numa fase na qual falta normalmente ao exportador o capital de giro necessário para poder competir no mercado internacional. Ainda aqui, a companhia de comércio não se limita a utilizar recursos próprios, pois incumbe-se de estudar e realizar a engenharia financeira da operação, mobilizando financiamentos privados e públicos, no País ou no exterior, para assegurar a rentabilidade da operação. A sua atuação financeira vai desde o desconto de títulos vinculados à exportação até o pagamento antecipado da mercadoria e a concessão de meios para a aquisição do equipamento necessário ou útil à produção.

Os problemas de armazenamento e de transporte, com a utilização das formas mais racionais e menos onerosas, são também da competência normal da **trading**, que procura colocar o excesso de produção, funcionando como órgão regularizador do mercado e consegue o pleno emprego, utilizando navios especiais e de grande tonelagem e casando as operações de importação e exportação, a fim de evitar a existência de qualquer capacidade ociosa no transporte.

O **marketing** realizado pelas **trading companies** abrange não somente o estudo do mercado, mas ainda o das técnicas de vendas e as alternativas dos canais de produção, fazendo com que o produtor atenda, na fabricação dos equipamentos exportados, às peculiaridades e necessidades dos consumidores de cada localidade.

de. O estudo das legislações locais, a fixação dos preços e da respectiva política e a organização das promoções, também constituem matéria da responsabilidade das companhias de comércio, que estudam pois todos os elementos favoráveis à realização do negócio, desde os incentivos fiscais até a melhor adaptação do produto ao gosto do cliente usuário final.

As **tradings** ainda realizam, por iniciativa própria ou para atender a pedidos de produtores ou de consumidores, promoções de importação ou exportação. Dedicam-se, por exemplo, à venda de fábricas inteiras que exportam e montam para entregá-las em condições de imediato funcionamento (*turn key job*). Trata-se de operação interessante especialmente quando há urgência em assegurar o início da produção de um artigo ou a realização de obras prioritárias. Os corredores de exportação tiveram a sua primeira fase de execução contratada pelo Governo brasileiro com as **trading companies** japonesas mediante este tipo de operação. Por outro lado, organizam a importação de matéria-prima para a indústria local, realizando, muitas vezes, **joint ventures**, ou seja, sociedades em conta de participação para um negócio determinado, com o importador ou exportador e associando-se a empresas locais em cujo capital aceitam uma participação acionária.

Finalmente, a **trading** se destina a transferir conhecimentos tecnológicos e a organizar investimentos tanto no mercado interno como no exterior. É, em certo sentido, uma espécie de ponte entre o mercado interno e o mundo internacional, fazendo com que se dê acesso e condições de vendas às pequenas e médias empresas nos contratos internacionais, que normalmente se caracterizam pelo seu gigantismo.

Na área interna, o crédito permite que o consumidor possa adquirir hoje aquilo que, sem financiamento, somente num futuro remoto poderia comprar. No campo internacional, a **trading company**, como catalizadora de negócios, admite que possam realizar transações internacionais, por seu intermédio, empresas que, pela sua natureza e dimensões, normalmente, no momento, não teriam condições para tanto, por faltar-lhes os adequados instrumentos de comercialização, embora oferecessem artigos com preço e qualidade competitivos.

Num mundo em que os serviços se tornam cada dia mais importantes e no qual se destaca a relevância crescente do **know-how** em todos os seus sentidos, a **trading company** é, incontestavelmente, um grande agente do progresso econômico, desde que lhe sejam garantidas condições adequadas de funcionamento.

Não se pode cogitar de **trading company** sem evocar o exemplo japonês das **sogo shosha** ou companhias gerais de comércio, (sogo : geral — sho : comércio — sha : companhia). Já se afirmou que não há como definir as **tradings** japonesas, pois têm elas um significado experimental. Na realidade, se elas não existissem, ninguém poderia inventá-las e elas representam uma realidade histórica, que tem acompanhado as vicissitudes e as euforias da economia japonesa, inscrevendo, na sua vivência, as várias fases do desenvolvimento do País.

Já sabemos que são empresas gigantescas que, ultrapassando os simples ramos da exportação e da importação, tornaram-se organizadoras e realizadoras de negócios, no campo interno e internacional, dominando, na realidade, a produção e a distribuição da maioria dos artigos de equipamento e de consumo. Apresentam-se, assim, com traços muito diversos, das firmas importadoras e exportadoras existentes no resto do mundo.

Se se perguntar a um funcionário governamental nipônico quantas **trading firms** existem no Japão, deverá afirmar que são 6.200, conforme se verifica pelas estatísticas. Se a indagação for feita a um homem de negócios, dirá que são 12 ou 13 que são as empresas nas quais se concentra o grande movimento comercial do país. Finalmente, se formos saber da posição existente na matéria no Japão conversando com o empregado de uma **trading firm** japonesa, responderá que só há uma — e na qual ele trabalha. Na realidade, a referência a seis mil empresas é exagerada, pois dois terços das mesmas têm um movimento de menos de US\$ 12.000.000,00 por ano. Cerca de duas mil representam as empresas médias com um movimento que alcança US\$ 12.000.000,00 anualmente. Em seguida, encontramos os doze grandes com negócios superiores a trezentos milhões de dólares por ano cada uma.

As doze grandes **trading companies** representam no Japão cerca de 60% das exportações e 70% das importações do país, além de 25% do comércio interno por atacado. Essa concentração é única no mundo, pois, mesmo nos países de economia socialista, inexistem organizações que tenham tal diversificação de mercadorias e equipamentos, alcançando as dimensões das companhias japonesas. O que as caracteriza é a não especialização, abrangendo as suas atividades as mais diversas formas de negócios e os objetos os mais distintos. Contando o seu catálogo de vendas com mais de 10.000 artigos, as **trading** realizam operações que cobrem todo o comércio "desde os mísseis até o ta-

lharim chinês", de acordo com o ditado. Negociam, pois, com maquinaria de toda espécie, aviões, navios, produtos de aço, óleo, carvão, madeira serrada, tecidos, sal, brinquedos, café, chá preto, açúcar, câmaras, enlatados, relógios etc.... Na realidade, não se limitam à atividade comercial, mas organizam e lideram indústrias, garantem a conservação e manutenção do material e equipamentos vendidos, constroem, funcionam como corretores, agentes de seguros, organizadores de transporte e de supermercados.

Vinculados aos bancos, funcionam em certo sentido como entidades complementares do sistema financeiro, realizando operações que caracterizariam o banco de investimento ou a **banque d'affaire**. A **trading** pertence a um grupo de empresas que coordena e cujo desenvolvimento integrado lidera. É uma frente avançada do grupo econômico, que serve como ponte para os novos negócios, interna e externamente, realizando associações, tomando participações acionárias, fazendo investimentos e contratando negócios comuns sob as diversas formas de **joint venture**.

Com um pessoal altamente treinado, contando com recursos financeiros muito importantes e drenando negócios novos para o Japão e negócios japoneses para o exterior, as **tradings** constituíram o que elas denominam "**as auto-estradas comerciais públicas**" rotas usadas simultaneamente por um grande número de produtos, nos vários sentidos, permitindo uma distribuição a custo baixo, enquanto as "rotas privadas" são utilizadas por uma variedade limitada de artigos, sendo mais restritas, menos conservadas e mais onerosas.

A generalização da atividade e a presença em todos os mercados mundiais, a informação contínua e sempre mantida em dia e a concentração de recursos fazem da **trading** um grande catalisador de negócios com a possibilidade de oferecer condições especiais em virtude de suas próprias dimensões e da complementação que pode realizar entre negócios diferentes.

Trata-se de empresas com cerca de dez mil empregados, contando com uma centena de escritórios no exterior e cerca de quarenta no próprio Japão. Encontramos as suas filiais e representações nos grandes centros do mercado mundial, em Nova Iorque, Londres, Paris, Milão, Dusseldorf, Amsterdam e até Moscou. A sua maior força de influência se exerce no Sudeste da Ásia, nas Filipinas, na Malásia, Coréia, Tailândia, Indonésia e Índia. Ultimamente, as **tradings** japonesas sofreram um grande desenvolvimento na Austrália.

Na realidade, coube às **tradings** fazer com que o Japão pudesse recuperar o tempo perdido com a sua entrada tardia na fase do capitalismo industrial. Após a Segunda Guerra Mundial, quando os grandes conglomerados patriarcais (**zaibatsu**) foram dissolvidos, desmembrando-se em menores unidades produtoras e comerciais, houve uma reformulação das empresas locais. Com o rápido avanço tecnológico, surgiram importantes indústrias que adquiriram fama internacional, mas a sua tendência, por motivos de ordem tradicional e da própria mentalidade japonesa de dividir o trabalho, foi no sentido de concentrar a sua atividade no campo da produção, usando as **tradings** como ponte para o mercado externo e como instrumento de comercialização, garantindo ao industrial a matéria-prima e escoando os seus produtos manufaturados. Aos poucos, com a necessidade de maior capital para aumentar as instalações das fábricas e atender ao capital de giro, **trading companies** e bancos foram financiando as indústrias e investindo nas mesmas, adquirindo participações acionárias que foram aumentando com o tempo. Por sua vez, os industriais, algumas vezes, investiram a sua poupança nas **trading companies**, criando, assim, um intrincado entrosamento de participações que caracteriza o mundo dos negócios no Japão.

Os grandes grupos japoneses que contam todos com as suas **trading firms** lideram assim um conjunto de cerca de trinta empresas, tendo como órgão financeiro central um banco. A diversificação das companhias fez com que se dissesse que um empregado da Mitsubishi pode dirigir um carro Mitsubishi, viajar num ônibus feito pela companhia, comprar gasolina num posto da mesma empresa, beber cerveja fabricada pelo grupo e usar roupa feita com fibras sintéticas da Mitsubishi, cuja matéria-prima entrou no Japão em navio construído pela companhia com aço de suas empresas. A **trading** Mitsubishi Shoji atende à totalidade do grupo, realizando cerca de 30% dos seus negócios com produtos das empresas Mitsubishi e cabendo-lhe negociar 35% da produção do grupo, o que comprova que existem importantes negócios realizados pela **trading** fora do grupo, atendendo pequenas e médias empresas ou mesmo outros grupos financeiros. É interessante notar, por exemplo, que foi a Sumitomo Shoji (**trading** do grupo Sumitomo) que vendeu à Indonésia uma usina de energia térmica construída pela Mitsubishi.

Em recente estudo sobre exportação, as características das **tradings firms** foram resumidas nos seguintes termos:

- a) controlam uma grande parte do mercado japonês;

- b) estão presentes, por filiais ou representantes, em todos os países do mundo;
- c) negociam com qualquer tipo de produto;
- d) têm facilidades especiais para negociar com o seu próprio grupo;
- e) podem ultrapassar as rivalidades entre grupos para negociar com empresas de outro conglomerado;
- f) têm uma rede comercial e capital para realizar qualquer tipo de negócio no Japão e no exterior.

Houve quem pensasse que, com a industrialização do Japão, as **tradings firms** se tornassem um anacronismo, mas foi exatamente o contrário que aconteceu, pois elas se reciclaram para atender às necessidades da economia. Acompanharam, mediante uma adequada departamentalização, a mudança da estrutura industrial do país. Após terem montado uma rede mundial de negócios, condicionaram a produção nacional para atender às necessidades do **marketing** quando não modificaram as condições existentes no exterior, a fim de garantir o escoamento da produção japonesa. A sua flexibilidade e rapidez de atuação tem permitido a realização de grandes operações comerciais que foram mais difíceis ou até impossíveis para países que não contavam com tais instrumentos. Assim, se afirmou que os movimentos das **tradings companies** são parecidos com o círculo exterior de uma roda, mais rápido e centrífugo, enquanto os fabricantes fazem movimentos mais lentos e centrípetos. Essa flexibilidade e o poder de adaptação às circunstâncias no tempo e no espaço permitiram que as **tradings** realizassem importantes operações com os Estados Unidos, com a União Soviética, com os países da América Latina e da África. Assim, importam madeira da União Soviética e fornecem-lhe máquinas. Utilizam a Coreia e Taiwan como grandes parques industriais produtores. Sendo a indústria têxtil de Taiwan superior à da Coreia na técnica de fiação, enquanto a Coreia é mais eficiente na costura e no corte, as **tradings companies** produzem fios, linhas e roupas em Taiwan e terminam-nos na Coreia para exportá-los para outros países. Verificamos, pois, que elas aproveitam as facilidades de comunicação e transporte para, ultrapassando as ideologias, realizar o sonho de Wendell Willkie no seu livro "Um Mundo Só" (One world), aproximando as nações e intensificando o comércio internacional. Essa função das **tradings** assume maior importância no momento em que os países, em via de desenvolvimento, querem intensificar o seu comércio

internacional em vez de receber auxílios dos demais Estados, conforme a fórmula consagrada "**Trade; not aid**".

Trabalhando com comissões relativamente baixas, cientes da sua responsabilidade social e econômica no desenvolvimento do país, as **tradings companies** tornaram-se no Japão as catalizadoras naturais dos negócios, as criadoras dos grandes corredores nacionais e internacionais do comércio, permitindo a introdução e a renovação do **know how**, a redução dos custos operacionais e a realização de uma verdadeira reorganização industrial para dar às empresas a necessária competitividade no mercado externo. Num mundo em que a vida apresenta uma complexidade crescente e exige uma especialização progressiva, a **trading company** pôde fornecer ao Japão um instrumento flexível e hábil para a renovação do seu parque industrial e a conquista de novos mercados, garantindo assim o enriquecimento do país e o seu desenvolvimento econômico. Trata-se de um exemplo que o Brasil não pode desprezar e que a nossa legislação já consagra e incentiva como uma técnica adequada de aceleração do desenvolvimento econômico.

Relações entre o Poder Legislativo e o Executivo no Brasil desde os começos Nacionais: Uma Perspectiva Psicossocial (x)

Gilberto Freyre

Sociólogo, escritor e professor universitário

A cultura intelectual, a científica, a técnica, a artística, a lúdica, são vida. Participam do que é prático, vivente, convivente não só no excepcional como no cotidiano do existir humano.

A verdade é que as duas — política e cultura : cultura no sentido específico de cultura e quando a política é de caráter elevado e a cultura intelectual das flexivelmente intelectuais, a artística a genuinamente artística, a científica, a verdadeiramente científica — se completam. Incompatibilidades existem entre literate e ação política. Entre eruditismo e perspectiva política dos momentos ou das circunstâncias que reclamam essa espécie de ação : a dinamicamente política. Também entre cientificismo e decisão política, que não pode estar, por sua natureza igualmente dinâmica, à mercê de imposição de qualquer **ismo** fechado : cientificista ou ideológico ou estético ou religioso.

Essas incompatibilidades existem. Mas não aquela. Compreende-se, assim, que só em fases felizmente curtas, de má política, tenha havido, no Brasil, divórcio de política e de cultura intelectual. A constante tem sido outra : a tendência para sua aproximação. Para sua complementação, até. Que sirva de exemplo o respeito que nunca faltou a um político apenas intuitivo, e nesse particular notável, como Pinheiro Machado, pelo seu adversário, por vezes irritante, que pelo excesso de vaidade pessoal, — des-

culpável e explicável em homens de sua grandeza — quer pelo exagero de intelectualismo, que foi o insigne Ruy Barbosa. Duas grandes figuras, aliás, da história parlamentar do Brasil republicano : cada uma, a seu modo.

A história parlamentar do Brasil não falta uma série de adaptações ao nosso País — à nossa situação psicossocial — de técnicas e usos parlamentares importados do estrangeiro. Com essas adaptações, retificou-se, de modo algum, o que houve de inglês, de europeu, de exótico, de intruso, no Parlamento do Império, dessas adaptações destacando-se o abasileirado “poder moderador” do Executivo com relação ao que pudesse ser considerado transbordantemente demagógico ou delírio teórico do legislativo. Poder moderador à brasileira de que fez há pouco o justo elogio um diplomata acreditado em Brasília que é também mestre de Direito : o Sr. Embaixador Hermano Saraiva.

Seguiu-se a esse fenômeno dos dias do Império o que seria o excesso de imitação de modelo ianque ou anglo-americano, na organização ou na sistemática do poder legislativo da Primeira República. Sistematização que se verificou à base de importação verdadeiramente primorosa, na sua técnica por assim dizer teórica ou erudita, de tais ianquismos : obra unipessoal do então iancófilo Ruy Barbosa, que a impôs pela força do seu talento e pelo prestígio de sua oratória, vinda, aliás, do parlamentarismo de feição britânico do regime anterior à República de 89. Uma vitória talvez mais de personalidade do que de princípios, essa, do admirável Ruy.

Dentro do que houve de excessivo em tais importações ou exotismos, houve, quase sempre, tanto no Império como na Primeira República — e nas repúblicas que lhe têm sucedido, com a Segunda influenciada pelo modelo da teórica e quase platônica República Alemã de Weimar — o pendor para um modo brasileiro de conciliar tais exotismos com a situação psicossocial do País; uma tendência para ajustá-lo, através de combinações, em grande número de casos, mais favoráveis ao Executivo que no Legislativo. Este, teria se mostrado, por vezes, mais alheio ao que fosse especificamente psicossocial naquela situação, que o Executivo.

Entretanto, é justo que se reconheça terem partido do Legislativo no decorrer daqueles dois períodos históricos, inspirações, orientações, sugestões que, através de leis de conteúdo social nem sempre realizáveis ou realizadas, através dos dois Executivos, cada um dos quais, à sua maneira, sociologicamente monárquico, concorrem para ajustar, no País, tempos sociais em processos de

se tornarem arcaicos, a tempos sociais inevitavelmente novos nos seus aspectos psicossociais gerais. Inclusive nos sócio-econômicos.

O registro de tal relacionamento — o de leis só em parte utilizáveis, dado o caráter abstrato, estranho, não brasileiro do que, em várias delas, era importação indiscriminada — é obra a fazer-se de modo sistemático ou metódico. Aqui o fenômeno é apenas anotado como significativo. E um dos seus significados é o de evidenciar que Parlamento e Congresso, no Brasil, mesmo que os devamos considerar prejudicados pelo excesso de importações que certamente os caracterizam, tanto durante o Império como nos dias republicanos do seu maior esplendor, ostensivamente liberal, não deixaram de contribuir notavelmente para o desenvolvimento do País, através de leis que, tornando-se impuras na prática, não perderam, assim deformadas pelo seu contato com situações psicossociais especificamente brasileiras, o principal de sua substância ideal de providências reformadoras, modernizantes, ajustadoras de relações entre subgrupos nacionais necessitados de novas formas juridicopolíticas para o seu inter-relacionamento.

Dessa atuação do Parlamento, nos dias do Império, e do Congresso, nas sucessivas Repúblicas — exceção daquela que prescindiu de poder legislativo para seguir a sua maneira inspirações quase mas de modo algum de todo, fascista — pode-se generalizar que se fez, quase sempre, por puro esforço, por vezes heróico, de uns tantos indivíduos, parlamentares, primeiro, e congressistas, depois, que à categoria de políticos em função parlamentar juntaram outro papel — no sentido sociológico de papel ou de "role": o de assessores de si próprios. O de auxiliares ou orientadores técnicos de si mesmos.

Exemplo expressivo de parlamentar assim duplo no desempenho de papéis que desempenhou foi o de Joaquim Nabuco, desde os seus primeiros dias de Deputado Geral, preocupado com reformas sociais que desfeudalizassem a estrutura agrária — latifundiária e escravocrática — do Império; e que, para as sugestões de reformas de base que ofereceu, como parlamentar atuante, militante, insistente nos seus pronunciamentos, firmou-se em estudos objetivos de situações especificamente brasileiras. A objetividade de tais estudos transparece de vários de seus discursos no Parlamento. E, de modo notável, do seu pouco conhecido **O Abolucionismo**, livro que, ao contrário de obras publicadas por alguns dos seus ilustres contemporâneos — Tavares Bastos, por exemplo, e o próprio Ruy Barbosa — prima por uma abordagem quase cientificamente sociológica e até quase ecológica, no sentido de aten-

ta a peculiaridades de situações regionalmente nacionais — dos problemas brasileiros de substituições do trabalho escravo pelo trabalho livre. É quase certo do Treze de Maio, tal como surgiu, não ter representado a solução para Joaquim Nabuco, mais adequada de tais problemas. Ele teve — é-nos lícito supor — que ceder ao que hoje chamaríamos o impacto das emoções acumuladas em torno do assunto : emoções das quais ele próprio, decerto, participava. Mas sem perder, no trato de matéria tão complexa, o senso crítico, analítico, discriminador que não deve faltar — embora muitas vezes falte e tenha faltado — ao legislador mais cioso de sua responsabilidade.

O próprio Ruy Barbosa, com todo o seu abstracionismo, de liberal por vezes quase místico, considerou, como homem público vindo do Império para a República, problemas como o das relações do Estado com a Igreja, como o da federação, como o do ensino, no trato dos quais foi, também ele, o assessor de si próprio, através de minuciosos trabalhos aparentemente mais de **equipe** que de um indivíduo isolado ou só. E já o Brasil, República, com o seu Congresso em pleno funcionamento, o fenômeno se repetiria com relação a assuntos de interesses principalmente social sem lhe faltarem, é evidente, aspectos jurídicos e especificamente políticos — da parte de indivíduos que iniciaram, no Brasil, como congressistas, reformas sociais de não pouca densidade. Reformas que, anos depois desses inícios arrojados, se realizariam : Medeiros e Albuquerque e Andrade Bezerra, com relação a problemas de trabalho : Eloi de Sousa, com relação a aspectos sócio-econômicos do Nordeste castigado pelas secas e por outros flagelos, estão entre pioneiros desse tipo de parlamentar no Brasil República.

Lendo-se documentos parlamentares, das duas épocas, a imperial e a republicana, verifica-se que o trabalho desbravador desses e de outros parlamentares e congressistas foi, no Brasil, trabalho por eles produzido como — acentue-se — indivíduos desajudados de assessores. Heroicamente individual, repita-se. E, por isso mesmo, com deficiências e imprecisões. Não é possível porém, deixar de lhes admirar esse esforço individual, tão notavelmente construtivo. Eles lançaram as bases de reformas que, em vários casos, homens públicos do tipo prático, objetivo, pragmático, desempenhando funções executivas, realizariam em benefício do País e do seu desenvolvimento sócio-econômico. Mas sem que essas realizações fossem possíveis se lhes faltassem aqueles fundamentos. Aquele trabalho de base vindo de parlamentares ou de congressistas. O que não implica em deixar-se de reconhecer que não poucas reformas sociais — ou apenas administrati-

vas — no Brasil, têm prescindido de origens ou inspirações diretamente parlamentares; e sido realizações — como a admirável reforma do Exército Nacional empreendida por Pandiá Calógeras — de indivíduos de ânimo incisivamente executivo. É o que revela a obra, antes da de Calógeras, de Pereira Passos, como reformador urbanístico no Rio de Janeiro, a de Osvaldo Cruz, como sanitaria e higienista, a de Lindolfo Collor, como iniciador, quando executivo, de uma série de providências revolucionárias a favor do trabalhador brasileiro urbano, a de Rondon como sertanista. Foram indivíduos superiores de um tipo quase antiparlamentar e por vezes quase não liberal, que se realizaram lidando diretamente com os problemas sociais práticos e crus: sem que inspirações diretamente vindas de parlamentos ou de congressistas os orientassem. Ou só os inspirassem de modo oblíquo.

Que espécie de parlamentares teriam sido, no Brasil, homens de tipo talvez puramente executivo, se tivessem sido eleitos para a Câmara ou o Senado? É possível que houvessem fracassado. Como é possível que houvessem fracassado em cargos ou encargos administrativos, parlamentares como que por vocação religiosa do tipo de Ruy Barbosa e de Joaquim Nabuco. De Ruy Barbosa sabe-se, aliás, que sucedendo ao estadista ao mesmo tempo culto e pragmático que foi, no Ministério da Fazenda, o Visconde de Ouro Preto, não primou pelo êxito: foi, em parte, um fracasso como executivo, ele que tantos triunfos alcançou como crítico parlamentar de atos do executivo.

Entretanto, a história política do Brasil nos oferece exemplos de homens públicos que foram tão úteis ao País no desempenho de tarefas executivas como no de mandatos parlamentares. Alguns exemplos nos vêm do Império. Vários dos mais ilustres parlamentares da época imperial se distinguiram como bons Presidentes de Província, atentos, nessas funções, a problemas sociais e não apenas a assuntos administrativos.

Na República, foi o caso de um Barbosa Lima, o Velho, tão bom parlamentar como bom executivo no governo do seu Estado, onde, tanto quanto o faria no Congresso, enfrentou questões nacionais com um ânimo desassombrado de reformador social. O caso de Quintino Bocaiuva. O de Estácio Coimbra. O de Artur Bernardes. O de J.J. Seabra. Isto para só falar em figuras já históricas. A combinação é possível. O homem público pode ser misto no seu modo de atender a necessidades e aspirações de sua gente: ser um bom executivo depois de ter sido um bom legislativo; ou tornar-se, como Artur Bernardes se tornou, um atuante congressista ou parlamentar depois de ter sido um vigoroso executivo.

Lembre-mo-nos do Barão do Rio Branco que teve no Império, seguindo o exemplo do pai — parlamentar insigne — experiência parlamentar. Na República, tornou-se um dos exemplos mais impressionantes do executivo — grande organizador, renovador, modernizador de serviço público — dentre os que abrilhantam a história política do nosso País. O mesmo é certo — voltemos a exemplos de homens públicos mistos do período republicano — de Nilo Peçanha. Certo de Epitácio Pessoa. Certo de Lindolfo Colôr. Certo de José Augusto. Certo de Octávio Mangabeira. Certo de Antônio Carlos. Certo de vários outros.

Tais exemplos nos levam a problema amplo: o de que, no trato da história política de uma nação, precisamos de juntar à interpretação sociológica dessa história, o informe biográfico-social sobre os que, pelo impacto de suas personalidades por vezes contraditórias, sobre os elementos menos atuantes como indivíduos, seus companheiros ou colegas no exercício de funções políticas, principalmente fizeram essa mesma história. Ou a escreveram além de a fazerem, como foi o caso de Joaquim Nabuco: autor de três livros importantíssimos — e os três mais ou menos autobiográficos — para a interpretação da história parlamentar, não só política, em geral, como em particular, parlamentar, do Brasil — **O Abolicionismo, Minha Formação e Um Estadista do Império** — foi ele, durante anos, "reformador social" nas suas atitudes mais características de parlamentar. Atitudes que o consagraram figura histórica sob o aspecto de homem de ação, contradizendo o mito de ser quase sempre o parlamentar mais ou menos platônico. Nabuco foi, como Deputado Geral, atuante. Incisivo nas suas críticas. Influente sobre os executivos de então e do futuro.

Naqueles seus livros, Joaquim Nabuco parece, entretanto, revelar-se homem de tal vocação parlamentar que, provavelmente, não teria triunfado em função especificamente executiva. Sua personalidade parece ser feito dele — acentue-se — um inspirador de executivos, através da ação parlamentar e da ação de líder popular, que não fosse salientemente capaz de ser ele próprio um executor de suas inspirações. O que parece ter sido também — voltamos a este outro exemplo com relação à ação administrativa como aspecto da função executiva — o caso de Ruy Barbosa. Se, fora do Parlamento do Império e do Congresso da Primeira República, Ruy se fez notar por suas iniciativas intelectuais e atitudes de político também intelectual como membro do Governo Provincial e, particularmente, como Ministro da Fazenda, o perfil que dele guarda a história política do seu e nosso País é o de um parlamentar inspirador, esclarecedor, orientador e, sobretudo, crítico, de executivos. Sua personalidade se assemelhava

antes à de Joaquim Nabuco que a de um Antônio Prado, por exemplo. Ou à de um Barão do Rio Branco. São exemplos, esses, acentuados com talvez excessiva insistência, porque a tese que aqui se procura apresentar é a da importância das personalidades, acima da dos partidos, das ideologias, das origens de classe, dos níveis de instrução, das procedências regionais, nas histórias políticas de qualquer nação. Inclusive na do Brasil.

Recentes publicações do Senado Federal sobre a história parlamentar do País revelam o começo de um despertar, entre nós, de uma como que consciência biográfica em conexão com essa espécie de história. O erudito autor de uma dessas publicações, o Professor José Honório Rodrigues no volume primeiro do seu **O Parlamento e a Evolução Nacional**, consagra, páginas inteligentes ao que denomina "O Poder Legislativo e as Biografias Parlamentares". E aí lamenta que seja tão pobre em informações — informações, acrescente-se ao historiador, que deveríamos considerar grandemente significativas — esse material biográfico. Por vez, em **Parlamentares do Império**, dos outros eruditos, Octaciano Nogueira e João Sereno Firmo, destacando a necessidade do que chamam um "roteiro biográfico do Império", lembram ter aquele seu provecto colega afirmado que "escrever a história política através de biografias políticas é um sinal de imaturidade". Mas "sem condenar o uso do instrumental biográfico, a seu ver eficaz para alcançar a visão complexa de determinados períodos ou episódios históricos". Ponto em que discordo do ilustre Professor. Esse instrumental não me parece apenas eficaz para alcançar-se essa visão porém essencial; e não somente capaz de esclarecer períodos ou episódios da história de uma instituição porém de nos informar e orientar sobre as seqüências, as ocorrências — análise jamais sociológica que histórica — da vida em conjunto ou em totalidade de instituições identificadas com a sociedade nacional com suas normas, suas tendências, seus futuros.

As biografias de parlamentares, por terem essa validade, precisam de transbordar dos limites convencionais das biografias políticas, para serem, além de sociológicas, psicológicas; quanto possível, além de psicológicas, psicanalíticas; esclarecedoras — também quanto possível da formação sexual e íntima do biografado. Formação que, em não poucos casos, pode nos fazer compreender contradições no seu comportamento político, surpresas nas suas atividades parlamentares, desconexão entre suas atitudes em face de questões políticas e suas providências de classes, de casta, de etnia, de situação socio-econômica ou de suas origens regionais e sub-regionais.

Em trabalho de pouca repercussão no Brasil, e de alguma no estrangeiro — livro publicado em Portugal — tentei já sugerir a importância de biografias dessa espécie para a possível compreensão de atitudes de um executivo, sob vários aspectos singular, como foi o por dezessete anos governador, no Brasil colonial, Dom Luís de Albuquerque de Mello Pereira e Caceres, que fez, no século XVIII, de Villa Bella da Santíssima Trindade um centro de cultura e de integração do indígena e do negro no complexo sócio-cultural brasileiro que nos surpreende ter sido possível em dias tão remotos e a tão grande distância do então dominante litoral brasileiro: antecipação a quanto se fazia então na América Inglesa. Sugerir nesse trabalho, a base de pesquisas procedidas todas em material virgem em Portugal, na Casa da Insua, nos arquivos de família dos Albuquerque da mesma Insua, terem sido os triunfos obtidos por aquele governador singular o resultado, por um lado, da sua condição de fidalgo consciente de deveres ligados à sua condição fidalga, por outro, de uma educação francesa e inglesa que o afastara da rotina de então da Universidade de Coimbra, do Jesuitismo paralisado, do Aristotelismo reduzido a filosofia estática contra o melhor de sua dinâmica grega, sem o haver afastado de constantes ibéricas presentes, de modo decisivo, na formação da sua personalidade. Caso semelhante ao seu seria o de José Bonifácio, ao seguir para a Europa, do Brasil, já impregnado de ânimo experimentalista e, por conseguinte, não aristotélico, a ele comunicado pelo principal dos seus mestres brasileiros, o então bispo franciscano de São Paulo. Formação que o predispôs a acrescentar ciência norte-européia às constantes também básicas de sua formação, dando-lhe a personalidade ideal para ser o organizador da independência brasileira em termos tão diferentes dos que fragmentariam a América Espanhola.

Ainda não se fez, no nosso País, uma análise de tipos de personalidade, de compromissos de classe e de característicos de instrução intelectual dos homens públicos que, desde os dias de Pedro I, vêm compondo as constelações parlamentares, em confronto com as puramente executivas. Nos Estados Unidos, o historiador sociólogo Charles. A. Beard escreveu sobre os compromissos de classe dos indivíduos que elaboram, como constituintes, a Constituição daquela República, obra que se tornou clássica, embora o próprio autor viesse, no seu outono de vida, a como que retificar a tese do seu extremo economicismo. Esse livro, verdadeiramente notável, é **An Economic Interpretation of the American Constitution**. Nele se pretende provar ter sido a Constituição dos Estados Unidos a expressão de interesses de grupos econômicos que a elaboraram sob a pressão de razões muito menos ideológicas — as mais ostentadas — que estritamente econô-

micas : atendendo as constituintes, conscientemente ou não, às solicitações das classes de que procediam.

Em trabalho igualmente notável sobre o assunto, outro mestre ilustre — o Professor Henry Steele Commager — sustenta te-se contrária à de Beard : a de ser o documento antes político do que econômico. O que os constituintes teriam, como parlamentares, principalmente considerado, teria sido o problema do federalismo : "how to get central control... without impairing local autonomy". Talvez, entretanto, o exato seja dizer-se que uma constituição, como obra parlamentar, deve ser interpretada social ou sociologicamente; e não apenas pelo que nela seja projeção de interesses econômicos ou expressão de propósitos políticos ou ideológicos. Mas essa interpretação aparentemente sociológica, sugere-se aqui que só adquire inteira validade quando nela se consideram — um paradoxo — choques mais entre as personalidades de constituintes ou de parlamentares que entre suas mais visíveis idéias ou seus mais evidentes interesses de classe ou de procedência regional ou de **status** puro e simples.

Entre nós, brasileiros, erraria quem considerasse Joaquim Nabuco — seu exemplo constantemente se impõe — e interpretasse suas atitudes em face de problemas sociais brasileiros do seu tempo e do próprio futuro nacional o que nunca foi estranho, classificando-o pelas suas origens sócio-econômicas de família; pelo seu **status**, pela sua procedência regional. Na política — ele, e como ele, outros, menos notáveis — assumiram posições, quer no Parlamento do Império, quer no Congresso da República, que não nos permitem classificá-los simplistamente como principalmente defensores dos interesses da classe a que pertenciam e da região de que procediam. Daí a necessidade dos informes biográficos que, esclarecendo atitudes ou tendências de homens públicos, suas formações por vezes seguidas de deformações, serem interpretados trans-historicamente : através de análises psicossociais que tragam à tona contradições nas personalidades desses homens públicos projetadas sobre suas atitudes políticas. Contradições entre eles e seus próprios eus apenas historicamente biográficas. Contradições projetadas de tal modo sobre suas atitudes públicas, em geral, parlamentares, em particular, que, em não poucos casos, tais atitudes têm sido, ou tendem a ser — se atentarmos para casos atuais a negação mesma do que lógica e historicamente deveriam ter sido ou ser, considerados não só os interesses econômicos de classe da procedência de tais homens públicos como os característicos de suas regiões.

Em **Abolition of the Brazilian Slave Trade**, (Cambridge, Inglaterra, 1970), o Professor Leslie Bethelk, à base de numerosa

documentação oficial britânica, deixa o leitor entrever quanto houve de esforço brasileiro — de poucos, talvez, porém ingente — no sentido da abolição desse tráfico, que o imperialismo da Grã-Bretanha daqueles dias pretendeu que fosse uma causa exclusivamente sua; e não também de brasileiros empenhados nesse primeiro passo para a extinção da escravatura no seu país. Desse empenho brasileiro, participaram parlamentares do Império escravocrático, embora não poucas vezes esses parlamentares do Brasil tivessem então se levantado, com o apoio do que já se podia considerar uma opinião pública nacional, contra o que houve de arrogante ou de insolente em algumas das intervenções britânicas navais, consulares, governamentais — em matéria extremamente delicada para as relações entre as duas nações. Note-se de Nabuco de Araújo que colocou-se contra a pretensão britânica, no assunto, que lhe pareceu, — por mais humanística, é de supor-se, que fosse nos seus aspectos mais ostensivos — capaz de afetar, nas suas bases, uma sociedade ainda apoiada no regime de trabalho escravo como era, no meado do século XIX, a brasileira. Evidência de que o ilustre “estadista do império” que o filho retrataria em livro célebre, associava ao idealismo o realismo no trato de assuntos nacionais e internacionais. Característico de não poucos, dentre os homens públicos, inclusive parlamentares, do Segundo Reinado, que os Barão do Rio Branco, os Barão de Lucena, os Conselheiros do tipo de Rosa e Silva e Rodrigues Alves, transmitiriam do Império à Primeira República. Característico do próprio Parlamento Imperial e do próprio Congresso Republicano onde, entretanto, por vezes, irromperam, nos seus primeiros dias, contra o bom senso dos realistas, excessos de doutrinários lógicos, matemáticos, perfeccionistas, mais ou menos desligados das verdadeiras situações brasileiras.

Não foi, Joaquim Nabuco, no Parlamento brasileiro, — para voltarmos a exemplo tão rico de sugestões — expressão absoluta, como foram tantos dos seus companheiros de representação nacional, do jurista lógico, do Bacharel em Direito simétrico nas suas fórmulas de legista e confiante na eficácia das leis exatas e como que juridicamente matemáticas, quando aplicadas a situações sociais. Isto porque houve nesse quase não jurista — um escândalo para a sua época — ou nesse quase não bacharel em direito — um absurdo para o Brasil político de então — ou, ainda, nesse por vezes contraditório intérprete das tendências brasileiras, a negação do perfeccionista. Não foi — expressão característica da sua personalidade — um perfeccionista nem como intelectual nem como político. Escreveu imperfeitamente a língua portuguesa — afrancesadamente — e escrevendo-a imperfeitamente

foi, para indignação dos puristas, um dos maiores escritores dessa mesma língua portuguesa, hoje crescentemente lusotropical. Seus discursos padeceram das mesmas imperfeições, tendo sido entretanto talvez os mais belos que já foram proferidos no Brasil, desde os dias de Antônio Vieira e, para alguns, superiores aos de Vieira. Excedem em vigor de expressão os de Ruy Barbosa, compostos num português quase perfeito e exprimindo de modo também perfeito a lógica do supremo bacharel em direito; do jurista desdobrado em político; do quase perfeito matemático da política sempre juridicamente condicionada.

Em livro recente, o Professor Louis J. Halle, do Instituto de Estudos Internacionais de Genebra — onde o autor deste ensaio teve o gosto de o conhecer e de lhe exprimir sua admiração pelos seus na verdade admiráveis trabalhos — fere o assunto: a incompatibilidade entre a política e o perfeccionismo. Perfeccionistas, segundo ele, podem ser, e tendem a ser, os matemáticos, os músicos e os físicos. Ao contrário: os indivíduos em que predomina a vocação política são antiperfeccionistas como que natos. Seriam constantes mediadores entre o que é conceitual e o que é existencial. Essa mediação os leva à contemporização, à transação, ao compromisso característico dos melhores políticos tanto ingleses como brasileiros. Portanto, à negação das perfeições conceituais, doutrinárias, teóricas, platônicas.

Para o Professor Halle, esse senso de mediação é um senso antes artístico do que científico. Sem ele, nada se criaria em política que é uma arte mais do que uma ciência. Nem — acrescenta-se, trazendo-se para aqui a como que filosofia que anima livro brasileiro recém-aparecido: **Além do Apenas Moderno** — nas próprias Ciências do Homem, que são outras tantas artes misturadas ao que nelas é científico, devendo-se admitir de Joaquim Nabuco que, nele, houve, senão um sociólogo, um para-sociólogo antecipado aos seus contemporâneos, a orientar-lhes a ação política. Inclusive a atividade parlamentar.

Um duplo artista é o que ele terá sido. Ou mais do que isto: um artista múltiplo presente no escritor, no historiador, no para-sociólogo, tanto quanto no político e no diplomata. E de modo que aqui particularmente nos interessa, no parlamentar. Na personalidade de um parlamentar que não pode ser classificado pelos rótulos em voga na sua época nem pela sua origem de classe ou de **status**, confirmando a tese já sugerida de que, nos embates parlamentares, no convívio político interpartidário e intrapartidário, mais valem, para explicar choques ou esclarecer afinidades entre indivíduos, a personalidade de cada um que outras ligações

partidárias ou seus compromissos ideológicos ou suas origens de classe ou suas situações também de classe ou de profissão.

Como um artista — ou como poeta no sentido alemão da palavra: o de criador principalmente intuitivo, embora valendo-se também de outras abordagens — foi um escritor literário nunca de todo ausente dos seus discursos. Além do que, foi um orador propriamente dito que deu à eloquência, em língua portuguesa, uma nova e inconfundível expressão. Joaquim Nabuco permanece, na história parlamentar do Brasil, uma personalidade singular. Uma negação de valores consagrados por ele substituídos — mágica de artista, não de lógico — por um novo valor; e esse novo valor, ele próprio. Sua personalidade. Sua individualidade. Seu modo próprio de ser e de afirmar-se. Um criador de novas combinações de artes com ciências; ou de artes com saberes.

O que George Gurvitch diz do sociólogo, do tipo criador, isto é, que ele é, sempre sujeito e objeto de sua própria ação de sujeito, projetado sobre o objeto e portanto um criador permanente através dessa inter-relação, pode-se dizer do parlamentar quando sua categoria é a de um Joaquim Nabuco no Brasil; ou a de um Winston Churchill na Grã-Bretanha. Dois supremos artistas: o brasileiro e o inglês. Os assim artistas deixam, na história por onde passam — quer a parlamentar, quer a literária ou a diplomática — não como quem atravessa corredores, mas como quem pára ora numa sala, ora noutra, sempre à vontade nesta ou naquela sala, o traço de sua criatividade, ligada ao singular, ao dinâmico, ao sempre atuante, de suas personalidades de homens plurais.

Note-se que antes de Joaquim Nabuco, outros homens públicos seguiram, sem o brilho do autor de **Minha Formação**, a orientação de serem políticos antes, psicológicos do que lógicos. Entre eles, como já se sugeriu — o próprio pai do insigne "reformador social", o político, e não apenas jurista, Nabuco de Araújo. Político consagrado pelo filho, biógrafo e historiador, como estadista.

(x) Este ensaio é desdobrado de parte da Conferência proferida na Câmara dos Deputados (Brasília) a 12 de abril de 1973, na série comemorativa do sesquicentenário do Poder Legislativo no Brasil.

Afastamento para o Exterior

Corsíndio Monteiro da Silva

Assistente Jurídico do DASP

O afastamento do servidor público para o exterior pode dar-se em seis hipóteses: 1) a serviço da União; 2) em razão de bolsa de estudo ou desempenho de atividades com vistas a seu aperfeiçoamento funcional; 3) para servir em organizações internacionais com as quais o Brasil coopere, tais como a ONU, a FAO, a UNESCO, o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, a Organização Mundial de Saúde; 4) para participar de competição desportiva internacional de amadores; 5) para fins religiosos ou de interesse cultural e, finalmente, 6) a do ocupante de cargo de magistério superior, para estudo ou missão oficial no exterior.

A primeira hipótese tem, agora, novo disciplinamento: a Lei n.º 5.809, de 10 de outubro de 1972¹, regulamentada pelo Decreto n.º 71.733, de 18 de janeiro de 1973².

Vamos examinar em forma de diálogo o ordenamento jurídico positivo existente sobre o assunto.

Referida Lei n.º 5.809, de 1972, dispõe especificamente sobre a retribuição e direito do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior do País. É a chamada **Lei de Retribuição no Exterior**.

— **Donde se conclui que essa lei regula a retribuição e o direito do pessoal civil e militar em serviço no exterior e não propriamente o afastamento de servidores para o exterior!**

1. Diário Oficial de 13 de outubro de 1972. Republicada no Diário Oficial de 19 de outubro de 1972, por haver saído com incorreções.

2. Diário Oficial de 19 de janeiro de 1973. Partes retificadas no Diário Oficial de 24 de janeiro de 1973, p. 827.

— Como se sabe, é prerrogativa constitucional do Presidente da República, exercer a direção superior da administração federal. Se o funcionário público precisa da autorização do Presidente da República para afastar-se de sua repartição para ter exercício em outra, por qualquer motivo (Parágrafo único do artigo 34 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952), não podendo ausentar-se do País, para estudo ou missão oficial com ou sem ônus, também sem essa autorização (artigo 37 da Lei n.º 1.711, de 1952, e Decreto n.º 67.494, de 6 de novembro de 1970), implicitamente se admite a possibilidade do afastamento e a competência para autorizá-lo. E esse Decreto n.º 67.494, de 1970, dispõe, expressamente, sobre afastamento para o exterior de servidor ou empregado público da administração direta e indireta. De modo que a Lei n.º 5.809, de 1972, parte do pressuposto da viabilidade legal desse afastamento que é disciplinado por legislação específica. Por exemplo, o Decreto-lei n.º 1.565, de 5 de setembro de 1939, ainda em vigor, dispõe sobre a nomeação de Delegados do Brasil a Congressos, Conferências e reuniões internacionais no país e no estrangeiro, nomeação essa que será feita por decreto do Presidente da República, referendado pelo Ministro das Relações Exteriores; o Decreto-lei n.º 9.538, de 1.º de agosto de 1946, também em vigor, dispõe sobre o afastamento de servidores brasileiros para trabalho junto a Organizações Internacionais com as quais coopere o Brasil.

Já o afastamento do ocupante de cargo do magistério superior está autorizado pelo artigo 35 da Lei n.º 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965 (Estatuto do Magistério Superior), e se processa nos termos da Lei n.º 5.096, de 31 de agosto de 1966. O artigo 24 do Decreto n.º 59.676, de 6 de dezembro de 1966, regulamentou a matéria.

Note-se que a Lei n.º 5.809, de 1972, diz, em seu artigo 1.º, que “regula a retribuição no exterior e dispõe sobre outros direitos dos funcionários públicos e dos militares, em serviço da União, no exterior”, e, logo a seguir, define o que seja **servidor público** para os efeitos dessa lei...

— Não seria talvez mais técnico dizer que dispõe sobre outros direitos dos servidores públicos?

— De fato. Mas, para os efeitos da Lei n.º 5.809, de 1972, **servidor público** é o funcionário ou empregado público e o militar.

— Quer dizer que foi tomada a expressão “servidor público” em sentido lato ou genérico, abrangendo o funcionário, o empregado e o militar?

— Realmente. E as disposições dessa lei são abrangentes, praticamente, de toda a gama de servidores públicos, não só da Administração Federal Direta como da Indireta e das Fundações sob supervisão ministerial, como do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, inclusive às pessoas sem vínculo com o serviço público, designados pelo Presidente da República, excluídos somente os servidores de Empresa Pública e de Sociedade de Economia Mista quando em serviço específico do órgão no exterior do País.

— Se as disposições dessa lei se aplicam às pessoas sem vínculo com o serviço público, designados que sejam pelo Presidente da República, não seria caso de considerá-las também incluídas no conceito de servidores públicos?

— Com efeito. Enquanto estiverem essas pessoas a serviço da União no exterior devem elas ser consideradas como **servidor público**, dentro da amplitude do conceito, não só porque fazem jus aos benefícios dessa legislação específica como por motivos de ordem disciplinar ou mesmo penal.

— A quais servidores especificamente se aplicam as disposições dessa Lei de Retribuição no Exterior?

— Aplica-se aos servidores da Administração Federal Direta, estatutários ou regidos pela legislação trabalhista, da Administração Federal Indireta e das Fundações sob supervisão ministerial, isto é, das chamadas Fundações instituídas pelo Poder Público; aos servidores do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União e, no que couber, aos servidores do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, bem como às pessoas sem vínculo com o serviço público, designadas pelo Presidente da República.

— E os servidores do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Estados?

— A lei não diz que a esses servidores também se aplicam suas disposições, mas é de concluir que devem ser elas aplicadas, não só porque dispõe que se aplicam aos servidores do Distrito Federal e dos Estados como em face do disposto no artigo 13, item V, da Constituição Federal, que manda que os Estados adotem as normas relativas aos funcionários públicos federais. A dúvida que poderia surgir seria nos Estados, pois que o assunto dependeria de lei estadual, mas a norma poderia ser adotada na elaboração dessa lei. É de crer, ainda, que essa dúvida pode-

ria ficar sem sentido se, para missão no exterior, fosse aqueles servidores designados pelo Presidente da República.

— O pessoal abrangido pelas disposições dessa Lei de Retribuição no Exterior, quando em serviço, continuaria a perceber as vantagens referentes ao cargo ou emprego que ocupa?

— Não. É vedado a esse pessoal, inclusive ao militar, o pagamento, pelos cofres públicos, por motivo de serviço da União no exterior, de qualquer forma de retribuição, remuneração e outras vantagens ou indenizações não previstas nesse diploma legal.

— Quais as missões ou atividades que ensejarão a retribuição e direitos previstos na Lei de Retribuição no Exterior?

— O pessoal em serviço no exterior — assim considerado aquele que se encontra em missão fora do País por haver sido nomeado ou designado para o desempenho ou exercício de cargo, função ou atividade no exterior — pode ser incluído em uma das seguintes missões ou atividades, distribuídas segundo o tipo ou sua natureza. Quanto ao tipo : **missão permanente, missão transitória e missão eventual**. Quanto à natureza : **diplomática, militar e administrativa**.

— Que se entende por missão de caráter permanente?

— Considera-se **permanente** a missão na qual o servidor deve permanecer em serviço, no exterior, por prazo igual ou superior a dois anos, em missão diplomática, em repartição consular ou em outra organização, militar ou civil, no desempenho ou exercício de cargo, função ou atividade, considerados permanentes através de decreto. De modo que serão discriminados em decreto específico os órgãos cujos cargos, funções ou atividades — desempenhados ou exercidos nas condições estabelecidas na Lei de Retribuição no Exterior — se considerarem permanentes.³ Cumpre notar que o servidor do Ministério das Relações Exteriores só será considerado em missão permanente no exterior quando for lotado em unidade administrativa do mesmo Ministério no exterior.

Em síntese, a designação para o exercício de missão permanente determina : a) a mudança de sede, do País para o exte-

3. O Decreto n.º 72.021, de 28 de março de 1973, discrimina os órgãos cujos cargos, funções ou atividades, desempenhados nas condições da Lei de Retribuição no Exterior, se consideram permanentes. Diário Oficial de 29 de março de 1973.

rior, ou de uma para outra sede no exterior; e b) para o servidor do Ministério das Relações Exteriores, também a alteração de sua lotação.

— E missão transitória?

— Transitória é a missão na qual o servidor tem de permanecer em serviço no exterior, com mudança de sede ou sem mudança de sede. nas seguintes hipóteses: 1) designado para o exercício, em caráter provisório, de missão considerada permanente; 2) como professor, assessor, instrutor ou monitor, por prazo inferior a dois anos, em estabelecimento de ensino ou técnico-científico, e, por qualquer tempo, se se tratar de estagiário ou aluno nesses estabelecimentos ou organizações industriais; 3) como participante de viagem ou cruzeiro de instrução; 4) em missão de representação, de observação ou em organismo ou reuniões internacionais; 5) como comandante ou integrante de tripulação, contingente ou força, em missão operativa ou de adestramento, em país estrangeiro, e 6) em razão de encargos especiais.

— Falou-se em mudança de sede... Qual o conceito de sede para efeito de aplicação dessa lei?

— Considera-se sede no exterior: 1) no caso dos servidores do Ministério das Relações Exteriores sejam eles diplomatas ou não, e dos Adidos Militares e seus Adjuntos ou Auxiliares, a cidade onde está localizada a sede da missão diplomática ou da repartição consular de sua lotação; 2) nas comissões exercidas a bordo, o navio; e 3) nos demais casos, a cidade, o município ou a unidade correspondente da divisão territorial político-administrativa do País em que se situa a organização para a qual haja sido nomeado ou designado o servidor.

— Muito bem. De modo que há, então, missões transitórias com mudança de sede, e outras, sem essa mudança?

— Realmente.

— Qual a duração provável da missão transitória, com mudança de sede?

— Pode ser igual ou superior a seis meses; inferior a seis meses, e superior ou igual a três meses, e inferior a três meses.

— E as missões transitórias, sem mudança de sede?

— Têm duração variável, e, em princípio, inferior a um ano.

— Além da missão permanente e da transitória, temos a missão eventual. Que se entende por missão eventual?

— É uma missão que não requer mudança de sede ou alteração de lotação, e por período que não exceda de noventa dias. Nesse tipo de missão, o servidor tem de permanecer no exterior em uma das seguintes situações, sejam estas em território nacional, sejam no exterior ou em navio : 1) quando designado para o exercício, em caráter provisório, de missão considerada permanente ou transitória; 2) quando membro de delegação de comitiva ou de representação oficial; 3) quando em missão de representação, de observação ou em organismo ou reuniões internacionais; 4) como comandante ou integrante de tripulação, contingentes ou força, em missão operativa ou de adestramento em país estrangeiro; 5) quando em serviço especial de natureza diplomática, administrativa ou militar, e 6) quando designado para encargos especiais.

— Vimos que, nos demais casos, considera-se sede no exterior a cidade, o município ou unidade correspondente da divisão territorial político-administrativa do país em que se situa a organização para a qual haja sido nomeado ou designado o servidor, não é exato?

— Sim, é o que dispõe o item III do artigo 2.º da Lei de Retribuição no Exterior.

— Nesses casos, quem define a sede no exterior?

— É definida para cada órgão ou servidor, conforme o caso, pelo respectivo Ministro de Estado.

Já que se falou em **competência**, é oportuno consignar o seguinte : a competência estabelecida para os Ministros de Estado no regulamento da Lei de Retribuição no Exterior é aplicável ao dirigente de órgão integrante da Presidência da República, ou a ela subordinado, quando se tratar de servidor de um desses órgãos.

No caso de servidor do Distrito Federal, dos Estados ou dos Municípios, bem como de pessoas sem vínculo com o serviço público, designados pelo Presidente da República, a competência estabelecida se refere ao Ministro a que estiver subordinada ou vinculada a missão ou atividade no exterior, salvo se declarada expressamente a competência no ato da nomeação ou designação.

— Deve haver, assim, uma proposta de nomeação ou de designação de servidor, para serviço da União no exterior?

— Sim. E essa proposta deve indicar, em cada caso, o tipo e natureza da missão ou atividade; o período e os limites mínimo e máximo, previstos para sua duração, quando em missão transitória ou eventual; a obrigatoriedade, ou não, de mudança de sede, quando em missão transitória, bem como, afinal, a possibilidade, ou não, de fazer-se acompanhar de dependentes.

— E, no caso de pessoa sem vínculo com o serviço público, ou empregado público, ou funcionário sem nível de vencimentos previstos? Como fixar o índice?

— No caso de pessoa sem vínculo com o serviço público, nomeada ou designada pelo Presidente da República, ou empregado público, ou funcionário sem nível de vencimentos previsto, a proposta deve fixar um índice, dentre os constantes da Tabela de Escalonamento Vertical, anexa à Lei de Retribuição no Exterior, que mais se aproximar do cargo, função, emprego ou atividade que a pessoa vai desempenhar, o qual lhe será atribuído para efeito de retribuição no exterior e demais direitos.

Assim é que, baixado o ato de nomeação ou designação, o Ministro de Estado ou autoridade delegada deve enquadrar a missão em ato próprio, na forma anteriormente referida — isto é, com indicação de tipo e natureza da missão ou atividade etc. —, de modo que se possam definir a retribuição e direitos do servidor, no exterior, ou da pessoa sem vínculo com o serviço público.

— Essa lei revogou o artigo 120 do Estatuto dos Funcionários, que definia remuneração no exterior, que correspondia ao vencimento do cargo acrescido da representação no Brasil. Como a Lei de Retribuição no Exterior definiu essa expressão?

— De acordo com essa lei, considera-se **retribuição no exterior** o vencimento de cargo efetivo para o funcionário público, ou o soldo para o militar, acrescido da gratificação e das indenizações, previstas nesse diploma legal. No caso de servidor regido pela legislação trabalhista, considera-se retribuição no exterior o salário, acrescido das indenizações e, se for o caso, da gratificação, previstas nessa lei. O parágrafo único do artigo 120 do Estatuto dos Funcionários foi expressamente revogado pela Lei n.º 5.809, de 1972.

— Essa retribuição continua sendo em cruzeiro?

— Não, a **retribuição no exterior, em princípio, é fixada e paga em moeda estrangeira**. Em missão eventual, o servidor em serviço no exterior continua a perceber a retribuição ou remuneração a que faz jus, em moeda nacional ou estrangeira, conforme o caso, na organização civil ou militar a que pertence. Também em casos especiais, em que o servidor pode ser designado para missão transitória, sem mudança de sede para o exterior, de duração de até 60 dias, o que não lhe dará direito à retribuição no exterior; nessa hipótese, o servidor recebe em moeda nacional, além da retribuição ou remuneração e demais vantagens a que fizer jus, a indenização diária em valor equivalente ao de uma diária de alimentação devida no País, além da alimentação e pousada que for assegurada pela União, bem como a ajuda-de-custo correspondente a um mês de vencimento, salário ou soldo, no País, quando em missão de representação, decorrente de compromissos internacionais.

Cabe notar que o servidor nomeado ou designado para missão eventual no exterior faz jus à retribuição, em moeda nacional ou estrangeira, que já venha recebendo regularmente, ao transporte e a diárias no exterior, na forma da Lei de Retribuição no Exterior e de sua regulamentação.

Cumpra assinalar, ainda, que a retribuição no exterior, em princípio, elimina o direito do servidor à percepção de vencimento, salário ou soldo, e quaisquer indenizações ou vantagens, em moeda nacional, que lhe possam ser devidas no período em que fizer jus àquela retribuição.

— Quer dizer que a retribuição no exterior se integra de vários elementos?

— Sim, é constituída de 1) **Retribuição básica**: vencimento ou salário, no exterior, para o servidor civil, e soldo no exterior, para o militar; 2) **Gratificação**: Gratificação no Exterior por tempo de serviço; 3) **Indenizações**: a) Indenização de Representação no Exterior; b) Auxílio-Familiar; c) Ajuda-de-Custo de Exterior; d) Diárias no Exterior, e e) Auxílio-Funeral no Exterior.

— Mas, não há um teto para isso, vale dizer, para essas parcelas somadas?

— Há. Salvo no caso dos Embaixadores-Chefes de Missão Diplomática brasileira junto a organismos internacionais, a soma

dos valores da retribuição básica e da indenização de representação no exterior, percebida por qualquer servidor, **não pode ultrapassar 90% da importância que, a igual título, é atribuída ao Chefe da Missão Diplomática brasileira acreditado junto ao governo do país em que o servidor estiver em serviço no exterior.**

— De quando e até quando terá o servidor direito a perceber a retribuição?

— O direito do servidor à retribuição no exterior tem início na data de embarque para o exterior e cessa na data do desligamento de sua sede no exterior ou da partida da última localidade no exterior, relacionada com sua missão. E as datas de partida e de desligamento são determinadas ou aprovadas, conforme o caso, pelas seguintes autoridades: a) quando se tratar de Ministros de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República ou a ele subordinado — o Presidente da República; b) quando se tratar de servidor da Vice-Presidência da República — o Vice-Presidente da República; c) quando se tratar de servidor de órgão integrante do respectivo Ministério, a ele vinculado ou sob sua supervisão — o Ministro de Estado ou autoridade com delegação de competência específica.

— O que se considera como data de partida do País?

— Considera-se, em qualquer caso, data de partida do País para o exterior aquela em que o servidor deixar a última localidade em território nacional.

Com relação, ainda, à indagação anterior, cumpre esclarecer que o direito do servidor à retribuição no exterior cessa na data da partida da última localidade no exterior com sua missão nas seguintes hipóteses: a) missão desempenhada a bordo de navio ou aeronave militar em viagem ou cruzeiro de instrução; b) como comandante ou integrante de tripulação, contingente ou força, em missão operativa ou de adestramento; c) em missão transitória, seja de representação, de observação ou em organismos ou em reuniões internacionais, seja de encargos especiais; e d) em missão eventual.

— E nos demais casos?

— Nos demais casos de missões transitórias e nas missões permanentes, o direito do servidor à retribuição no exterior cessa na data do desligamento de sua sede no exterior, fixado pela autoridade competente, conforme o caso. É de assinalar, ain-

da, que os Ministros de Estado, mediante autorização do Presidente da República, podem, em casos especiais, designar servidor para missão transitória de duração até 60 dias, sem direito à retribuição no exterior.

— Se um servidor que esteja em missão permanente entrar em férias ou casar-se ou ter que licenciar-se para tratamento de saúde, terá interrompida sua retribuição no exterior?

— Não. Esse pagamento não se interrompe em virtude de férias, de viagem ao Brasil a serviço, ou por motivo de núpcias, luto ou de licença para tratamento de saúde até noventa dias, bem como no caso de funcionária pública, em razão de licença para gestante. Também não se interrompe o pagamento quando se tratar de missão transitória, em virtude de viagem ao Brasil, a serviço.

— Qual o conceito dado a vencimento, salário ou soldo no exterior?

— É a retribuição básica mensal devida ao servidor em serviço no exterior, em missão permanente, ou transitória, obedecendo seu nível ou grau de hierarquia. Há **Tabelas de Escalonamento Vertical** com índices de retribuição básica.

Cabe notar que se aplicam ao vencimento e ao soldo no exterior as disposições legais e peculiares ao servidor quanto à penhora, ao seqüestro e ao arresto, bem como à suspensão temporária ou cessação de direito previstas para o vencimento ou soldo no País.

— O segundo elemento que integra o conceito de retribuição no exterior é a Gratificação no Exterior por Tempo de Serviço. Como foi definida essa gratificação?

— Gratificação no Exterior por Tempo de Serviço é o quantitativo devido ao servidor em serviço no exterior, no desempenho de missão permanente ou transitória, por anos de efetivo serviço prestado, já computados na forma da legislação pertinente.

— E o terceiro elemento?

— Trata-se das chamadas indenizações: a indenização de representação no exterior, o auxílio-familiar, a ajuda-de-custo de exterior, as diárias no exterior e, finalmente, o auxílio funeral no exterior.

Vejamos a primeira delas :

— **A indenização de representação no exterior?**

— Sim. Essa indenização é o quantitativo devido ao servidor, em serviço no exterior, em missão permanente ou transitória, destinado a compensar as despesas inerentes à missão de forma compatível com suas responsabilidades e encargos.

— **Com base em que índices se há de calcular o valor dessa indenização?**

— De acordo com a lei, essa indenização se há de calcular **com base em índices e fatores de conversão variáveis**, estabelecidos em razão do grau de representatividade da missão; do tipo e natureza da missão; da correspondência entre cargos, missões e funções; da hierarquia funcional ou militar; do custo de vida local; das condições peculiares de vida da sede no exterior; e do desempenho cumulativo de cargos. Finalmente, para as missões a bordo de navios ou aeronaves militares, são considerados fatores de conversão regionais, com base nos estabelecidos para as localidades — sede ou localidades visitadas.

Segundo o regulamento, o valor da indenização de representação no exterior é calculado com base nas **Tabelas de Escalonamento Vertical de Índices de Representação e de Fatores de Conversão de Índices de Representação**.

O valor básico dessa indenização é encontrado multiplicando-se o **índice de representação**, que corresponda ao cargo, função ou atividade desempenhados no exterior, pelo **fator de conversão** determinado para a sede do servidor ou pelo fator de conversão calculado na forma do artigo 14 do Regulamento.

— **Qual o critério de fixação dos índices de indenização de representação no exterior?**

— Os índices dessa indenização e seus fatores de conversão serão estabelecidos em tabelas e expressos em unidades da moeda-padrão utilizada nas transações financeiras internacionais do governo brasileiro. A matéria foi deferida ao regulamentador da lei dentro desses princípios, devendo o Poder Executivo, em decreto aplicável a todos os servidores abrangidos por essa lei, modificar referidas tabelas, quando se verificarem alterações dos elementos de fixação dos índices e seus fatores de conversão.

— Há possibilidade de se pagar mais de uma indenização de representação no exterior?

— A regra é que, em qualquer situação, **apenas uma** indenização de representação será concedida ao servidor.

No caso de representação cumulativa, a indenização de representação no exterior, concedida ao chefe efetivo de Missão Diplomática e aos adidos militares, será acrescida de dez por cento de seu valor básico, por país adicional.

A mesma representação devida aos adidos militares, quando representantes de mais de uma Força, será acrescida de dez por cento, por Força adicional. O cálculo dos acréscimos, por país ou Força adicional, é feito sobre o **valor básico** da indenização de representação na sede da Missão Diplomática.

— Deve haver alguma vantagem em casos de substituição?

— Sim. Ocorrendo afastamento igual ou superior a trinta dias do Chefe efetivo da Missão Diplomática, do Adido Militar, do Chefe da Repartição consular e do Delegado do Tesouro Brasileiro no Exterior, seus substitutos têm direito a um suplemento mensal equivalente a trinta por cento da indenização de representação no exterior atribuída ao titular. O servidor receberá, a partir do primeiro dia da substituição, esse suplemento mensal.

— Quando é que o servidor perde o direito a essa indenização de representação?

— Quando passar o cargo ou encerrar suas atividades em virtude do término da missão; quando ultrapassar trinta dias afastado do desempenho ou exercício do cargo, função ou atividade, salvo por motivo de férias, luto ou de licença para tratamento de saúde, e, no caso de funcionária, por motivo de licença para gestante; quando entrar em licença especial e, finalmente, quando cessar ou for suspenso seu direito ao vencimento ou ao soldo na forma da legislação vigente.

— Ainda sobre indenização de representação no exterior, que critério deverá ser adotado quando a Tabela do Anexo II não indicar fator de conversão para a sede do servidor?

— Será adotado, então, respectivamente a) o fator de conversão atribuído à localidade no território do mesmo país que esteja assinalada na tabela com a sigla "FCG" (**fator de conversão**

geral); ou b) o fator de conversão 10, se não houver fator de conversão geral para o território.

Vale notar que, ao ser criada organização, militar ou civil, da Administração Federal, no exterior, deverá ser determinado, se já não existir, o fator de conversão correspondente à **sede da organização** e, se for o caso, o **fator de conversão geral** para o país.

— **E no caso de missão a bordo de navio ou aeronave militares?**

— Para missão a bordo de navio ou aeronave militares, o fator de conversão regional será a **média ponderada** dos fatores de conversão referentes às localidades visitadas, considerando-se como multiplicador o número de dias de permanência em cada uma.

— **Qual a autoridade que fixará o fator de conversão?**

— Para cada missão, o fator de conversão regional será previamente fixado pelo respectivo Ministro e inalterável para a missão, mesmo que alterados os prazos de permanência.

— **E nos casos de prorrogação?**

— Nos casos de prorrogação de missão, poderá ser fixado novo fator de conversão, aplicável somente ao período de prorrogação.

— **De quando passará o servidor a perceber nos casos de remoção ou movimentação?**

— Nos casos de remoção ou movimentação no exterior, o servidor passará a perceber, a contar da data de sua partida, a indenização de representação no exterior prevista para a nova missão.

É de observar que essa indenização de representação não pode ser objeto de desconto ou consignação, salvo quando a lei assim o determinar expressamente.

— Vejamos, agora, outra espécie de indenização: o chamado **Auxílio-Familiar**.

— **É o mesmo Salário-Família?**

É uma espécie de edição revista e melhorada do Salário-Família. Sua definição é dada pelo legislador: **é o quantitativo**

mensal devido ao servidor, em serviço no exterior, a título de indenização para atender, em parte, à manutenção e às despesas de educação e assistência, no exterior, a seus dependentes. Observe-se que o benefício é devido ao servidor, que é, assim, o titular do direito e não o dependente.

— Seu valor é fixado com o mesmo critério do Salário-Família?

— Não. O auxílio-familiar é calculado em função da indenização de representação no exterior recebida pelo servidor à razão de 10% de seu valor, para a esposa, e 5% de seu valor, para cada um dos seguintes dependentes: a) filho menor de 21 anos ou estudante, menor de 24 anos que não receba remuneração ou seja inválido ou interdito; b) filha solteira, que não receba remuneração; c) mãe viúva, que, igualmente, não receba remuneração; d) enteado, adotivo, tutelados e curatelados, menores de 21 anos ou estudantes menores de 24 anos que não recebam, também, remuneração, ou que sejam inválidos ou interditos; e) a mulher solteira, desquitada ou viúva, que viva, no mínimo, há cinco anos, sob a dependência econômica do servidor solteiro, desquitado ou viúvo, e enquanto persistir o impedimento legal de quaisquer das partes para se casar.

Cumpra-se notar que quando o servidor tiver de educar, fora do país onde estiver em serviço, os filhos, os enteados, os adotivos, os tutelados e os curatelados, atendidos aqueles requisitos anteriormente referidos, o auxílio-familiar será acrescido de um quantitativo igual a um trinta avos do maior valor de indenização de representação no exterior, atribuído a Chefe de Missão Diplomática.

— Com base em que deve ser feita a concessão do auxílio-familiar?

— Deve ser feita com base nos dados da declaração de dependentes do servidor, registrada e arquivada no órgão competente, observado estritamente o que dispõe a lei nesse sentido. Vale esclarecer que o servidor, quando no exterior, deve oficializar, por intermédio do órgão encarregado desses assuntos, as alterações que devam atualizar sua declaração de dependentes.

— Foram fixados limites ao regulamentador?

— Sim. Dispõe a lei que o regulamento deve estabelecer: a) o limite mínimo por dependente a ser observado no pagamento

to do auxílio-familiar, e **b)** os casos especiais que justifiquem o acréscimo do quantitativo na hipótese de o servidor ter que educar, fora do país onde estiver em serviço, os seus dependentes (filhos, enteados etc.). Impede considerar que o limite mínimo estabelecido do auxílio-familiar, por dependente, é igual a meio por cento da maior indenização de representação no exterior, deferida a Chefe de Missão Diplomática, não computados os percentuais concedidos no caso de representação cumulativa.

— **Será essa exclusão feita sempre?**

— Não. O servidor, em missão permanente ou transitória, de duração igual ou superior a seis meses, tem direito ao acréscimo de um quantitativo igual a um trinta avos do maior valor de indenização de representação no exterior atribuído a Chefe de Missão Diplomática, quando tiver de educar, fora do país onde estiver em serviço, os filhos de qualquer condição. No caso de representação cumulativa, mais dez por cento do valor básico da indenização de representação no exterior, por país adicional.

Cabe esclarecer que o Decreto n.º 72.288, de 21 de maio de 1973, estabeleceu os casos especiais que dão direito ao acréscimo do auxílio-familiar, publicando em anexo uma relação de países ou áreas para efeito de acréscimo, com duas listas A e B. De modo que um servidor em serviço na Albânia, na Argélia, na Bulgária, no Egito, na Hungria, no Iraque, na Iugoslávia, na Líbia, na Polônia, na Romênia, na Síria, na Tchecoslováquia ou na Rússia, terá direito ao acréscimo do auxílio-familiar à razão de dez por cento da indenização de representação no exterior para a esposa e de cinco por cento para os demais dependentes previstos na lei.

Nos países ou áreas constantes da lista B — Afeganistão, Angola, Barbados, Bolívia, República da China, Chipre, Cingapura, Coréia do Sul, Costa do Marfim, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Daomé, El Salvador, Etiópia, Filipinas, Gana, Guatemala, Guiana, Guiana Francesa, Haiti, Honduras, Indonésia, Irã, Islândia, Jamaica, Jordânia, Malásia, Mali, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Nicarágua etc. —, o acréscimo só será concedido quando, em relação ao nível de escolaridade e área de especialização do dependente, houver insuficiência de estabelecimentos de ensino.

Diz, ainda, referido decreto que, nos casos de representação cumulativa, só será considerado o país onde está situada a sede do servidor.

— Em que época e quais os requisitos para a concessão do acréscimo?

— O acréscimo do quantitativo é concedido, durante os meses do ano letivo, mediante apresentação de prova de matrícula do dependente em estabelecimento de ensino, fora do país onde está a sede do servidor no exterior.

— Os casos especiais que justifiquem o acréscimo em que serão baseados?

— Tais **casos especiais**, como vimos, serão estabelecidos em decreto específico, e a seleção dos locais, áreas ou países, a serem considerados como casos especiais que justifiquem aquele acréscimo do quantitativo, deve basear-se, exclusivamente, na possibilidade de prejuízo à formação profissional e ideológica do dependente.

Vale, por derradeiro, notar que se os dependentes permanecerem no Brasil, o benefício pago ao servidor será o salário-família e não o auxílio-familiar.

Outra espécie de indenização é a chamada **Ajuda-de-Custo de Exterior**.

— Qual seu conceito legal?

— Ajuda-de-custo de exterior é a indenização paga, adiantadamente, ao servidor para custeio das despesas de viagem, de mudança e da nova instalação.

— Quando é que o servidor faz jus à ajuda-de-custo de exterior?

— Na hipótese de missão permanente, quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede concomitante ao desligamento da organização onde exerce suas atividades. Ainda em missão permanente ou transitória, quando deslocado com a sua organização, ao ser transferida de sede, desde que não seja em caráter periódico. Na hipótese de missão transitória, quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede: **a)** com desligamento de sua organização, por prazo igual ou superior a seis meses; **b)** com ou sem desligamento de sua organização, por prazo inferior a seis me-

ses e superior ou igual a três meses; e c) com ou sem desligamento de sua organização, por prazo inferior a três meses.

— **E se acontecer de ser o servidor, independentemente de sua vontade, afastado em definitivo da missão para a qual foi designado, sem que o prazo previsto haja decorrido?**

— Tem ele direito à ajuda-de-custo de exterior no valor estabelecido para a missão para a qual foi designado.

— **E, no caso de morte do servidor, como ficam os dependentes?**

— Os dependentes do servidor falecido em serviço no exterior com direito à ajuda-de-custo fazem jus a seu recebimento para regresso ao Brasil, nos valores previstos na Lei de Retribuição no Exterior, na situação em que estivesse ao falecer.

— **Qual o valor da ajuda-de-custo de exterior?**

— Tem o valor de duas vezes a retribuição básica e duas vezes o auxílio-familiar, acrescido o total de uma indenização de representação no exterior a que o servidor tiver direito na nova sede no exterior, observados os valores em vigor à data determinada para a partida. Se se tratar de remoção ou movimentação para o Brasil, a ajuda-de-custo deverá ser calculada nessas mesmas condições, porém com base nos valores relativos à sede no exterior.

— **Como é paga essa ajuda-de-custo?**

— É paga **integralmente**, nos casos de **missão permanente**, quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede concomitante ao desligamento da organização onde exerce o servidor suas atividades; nos casos de **missão permanente ou transitória**, quando deslocado o servidor com a sua organização, ao ser esta transferida de sede, desde que não seja em caráter periódico; e, **no caso de missão transitória**, com desligamento de sua organização, por prazo igual ou superior a seis meses, quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede. É paga **pela metade de seu valor**, no término dela, **no caso de missão permanente**, quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede concomitante ao desligamento da organização onde exerce o servidor suas atividades, quando já tiver recebido ajuda-de-custo de exterior em seu valor integral há menos de dois anos, e, **no caso de mis-**

são transitória, quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede, com ou sem desligamento de sua organização, por prazo inferior a seis meses e superior ou igual a três meses. É paga **pela quarta parte de seu valor**, no início da missão, e **pela oitava parte de seu valor**, no término dela, **nos casos de missão transitória**, com ou sem desligamento de sua organização, por prazo inferior a três meses.

— Ainda que o servidor seja removido a pedido fará jus à ajuda-de-custo de exterior?

— Não. Não tem direito à ajuda-de-custo de exterior o servidor removido ou movimentado a pedido, e de sede no exterior para o Brasil, a fim de entrar em licença, a qualquer título, bem como o que for desligado de curso ou estabelecimento de ensino, por trancamento voluntário de matrícula.

— Se o servidor, por qualquer eventualidade, deixar de seguir para o exterior a serviço, deverá restituir a ajuda-de-custo?

— Quando deixar de seguir destino, a pedido, deverá restituir, de uma só vez, e integralmente, a ajuda-de-custo de exterior; quando isso acontecer por motivo independente de sua vontade, deverá restituir com redução das despesas comprovadamente feitas. Deverá, ainda, restituir, mas pela metade do valor recebido, quando, até seis meses após ter seguido destino, for o servidor dispensado a pedido, exonerado, aposentado, transferido para a reserva ou demitido.

— Mas, haverá hipótese em que a ajuda-de-custo de exterior não deverá ser restituída?

— Sim, se após haver o servidor seguido destino for mandado regressar. Se ocorrer seu falecimento, após havê-la recebido, os herdeiros do servidor não estão obrigados a restituir a ajuda. A restituição ficará, assim, à discrição da família do servidor extinto.

Esclareça-se, por fim, que essa ajuda-de-custo deve ser concedida **uma única vez**, em cada remoção ou movimentação com mudança de sede, e na forma que vimos, isto é, nos termos dos artigos 23, 24 e 25 da Lei de Retribuição no Exterior.

— O servidor designado para missão no Exterior faz jus, naturalmente, a transporte?

— Sim, tem direito a transporte por conta do Estado, sendo que na expressão **transporte** estão compreendidas a **passa-**

gem e, conforme o caso, **translação da bagagem** do servidor e dos seus dependentes, e até mesmo de empregado doméstico.

— **Quais as condições e forma por que é assegurado o transporte?**

— É assegurado na forma e condição seguintes: 1) **passagem via aérea**, para o servidor e seus dependentes, bem como **translação de bagagem**, quando designado para missão permanente ou missão transitória de duração superior a seis meses, com mudança de sede, e missão transitória, com mudança de sede, de duração inferior a seis meses e igual ou superior a três meses, com dependentes; 2) **passagem via aérea** para o servidor, sua esposa e dependentes menores quando for designado para exercício, em caráter provisório, de missão considerada permanente e cuja duração seja superior a trinta dias; e 3) **passagem via aérea** para o servidor, quando designado para missão transitória ou missão eventual.

Na primeira hipótese, com mudança de sede, de duração inferior a seis meses e igual ou superior a três meses, **sem dependentes**. Na hipótese de missão transitória, sem mudança de sede e de duração igual ou superior a três meses, ou com mudança de sede ou mesmo sem mudança de sede, se essa missão for de duração inferior a três meses. Parece claro que, para a missão eventual, a passagem via aérea só é assegurada **ao servidor**.

É assegurado, ainda, o transporte, na forma e condições seguintes: a) para um empregado doméstico, quando designado o servidor para missão permanente ou transitória com mudança de sede; b) anualmente, no período mais longo de férias escolares, passagens via aérea que possibilitem aos dependentes reunirem-se à família na sede no exterior onde o servidor se encontrar em missão permanente ou transitória, se estiver educando, fora do país onde estiver em serviço, os seus dependentes (filhos, enteados, adotivos, tutelados e curatelados) que lhe ensejam o auxílio-familiar; c) **passagem via aérea**, para o servidor e seus dependentes, quando, em área de condições peculiares, tiver direito, na forma da legislação aplicável, à vinda periódica ao Brasil, e diplomata da classe final ou semi-final da carreira, vier ao Brasil em gozo de férias extraordinárias; d) duas passagens via aérea, quando a sede no exterior não dispuser de assistência médico-hospitalar apropriada e, comprovadamente, dela necessitar, em caráter urgente, o servidor ou seus

dependentes, e, finalmente, e) passagens via aérea para o servidor, quando chamado a serviço ao Brasil.

— Bem, mas não poderá acontecer que seja necessário utilizar outro tipo de transporte que não o aéreo?

— Sim, caso seja necessário utilizar transporte diferente do aéreo, no todo ou em parte, para alcançar o local de destino, deverão ser fornecidas as correspondentes passagens por **ferrovia, rodovia ou aquavia**. No caso de missão permanente ou missão transitória de duração superior a seis meses, com mudança de sede, o servidor poderá optar por outro meio de transporte, desde que o valor das passagens não ultrapasse o das por via aérea. No caso de opção por outros meios de transporte que não os previstos na lei, as passagens serão requisitadas somente mediante **cobertura prévia da diferença** pelo servidor, quando o transporte pelo meio escolhido for de custo superior ao aéreo. Cabe notar que o servidor não tem direito a recebimento da diferença quando o custo do transporte pelo meio escolhido for inferior ao do transporte aéreo concedido.

— Com referência aos dependentes, quais os que têm assegurado o transporte.

— O transporte só é assegurado àqueles que constarem da **declaração de dependentes** do servidor. Em caso de falecimento do servidor, esses mesmos dependentes fazem jus a transporte para regresso ao Brasil. Quando o servidor falecer em serviço no exterior, os dependentes constantes de sua declaração têm direito, **dentro do prazo de um ano**, contado da data do falecimento, ao transporte para regresso ao Brasil, obedecendo as disposições sobre passagens e bagagens, para dependentes, estabelecidas no Regulamento, inclusive o limite de cubagem e de peso a que tinha direito o servidor falecido.

— E se o servidor for movimentado a pedido, terá direito a transporte para o Brasil?

— Não tem direito a transporte o servidor removido ou movimentado, a pedido, e de sede no exterior para o Brasil, a fim de entrar de licença, a qualquer título, bem como o participante de viagem ou cruzeiro de instrução, e o comandante ou integrante de tripulação, contingente ou força, em missão operativa ou de adestramento em país estrangeiro.

igual ou superior a três meses, com dependentes, e em fatores R, equivalentes à **retribuição básica** de chefe de Missão Diplomática, de acordo com as tabelas que constituem o Anexo V do Regulamento — Decreto n.º 71.733, de 18 de janeiro de 1973, para as missões permanentes ou transitórias de duração superior a seis meses, com mudança de sede.

— **Mas, poderá o servidor solicitar complementação?**

— Não. Em nenhum desses casos, antes referidos, poderá o servidor solicitar complementação de importância em dinheiro para atender aos limites fixados, caso não os alcance.

— **O transporte é somente para o servidor?**

— Não. Já tivemos oportunidade de dizer que o Ministério ou órgão responsável pelo deslocamento deverá providenciar o transporte do servidor nomeado ou designado para servir no exterior, e, **quando for o caso, de seus dependentes e de empregado doméstico** bem como de sua bagagem, na forma estabelecida no referido Decreto n.º 71.733, de 1973.

— **Quem requisita as passagens?**

— As passagens, via aérea, para o servidor, dependentes, empregado doméstico e bagagem são requisitadas pelo órgão competente; o mesmo acontecerá com relação aos transportes em geral. As requisições devem ser feitas pelo órgão competente diretamente às empresas do ramo, sem interferência, direta ou indireta, de agentes ou intermediários.

— **As passagens são sempre em primeira classe?**

— Não. Podem ser em **primeira classe** ou **equivalente**, ou em **classe turística** ou **econômica**.

Em primeira classe ou equivalente: para os militares, quando Oficial-General, Capitão-de-Mar-e-Guerra ou Coronel; para os funcionários e empregados públicos com nível de vencimento previsto, quando de nível superior ao de Primeiro-Secretário, e para os demais servidores e pessoas sem vínculo com o serviço público, designados pelo Presidente da República, quando o índice de vencimento para eles fixado for superior ao de Primeiro-Secretário.

Em classe turística ou econômica: para os demais servidores e pessoas não constantes do item anterior, e para o em-

— Quais as providências afetas ao Ministério ou órgão a que pertence o servidor designado para missão no exterior?

— O Ministério a que pertence o servidor designado para missão no exterior providenciará as passagens e translação da bagagem de ida e volta, com pagamento em moeda nacional, se a missão é de duração igual ou inferior a seis meses; de ida, com pagamento em moeda nacional, e de volta, em moeda estrangeira, se a missão é de duração superior a seis meses; com pagamento em moeda estrangeira, quando já se encontra o servidor em outra missão no exterior.

— Quais os limites de cubagem e de peso da bagagem do servidor que podem ser compreendidos no transporte?

— O legislador deferiu o assunto para o regulamentador. Os limites de cubagem e de peso, para efeito de translação de bagagem, estão fixados nas tabelas que constituem o Anexo IX do decreto regulamentador da Lei de Retribuição no Exterior. Além dos limites de cubagem e de peso fixados, o servidor tem direito a um acréscimo de um metro cúbico ou duzentos quilos, por dependente, nas missões de duração igual ou superior a três meses e inferior a seis meses; de dois metros cúbicos ou quatrocentos quilos, por dependente e pelo empregado doméstico, nas missões de duração igual ou superior a seis meses; e dos metros cúbicos ou quilogramas necessários ao transporte terrestre ou marítimo de um automóvel de sua propriedade. Vale notar que o servidor, com mais de dois anos de serviço no exterior, admitidas somente as interrupções constantes do § 2.º do artigo 10 da Lei de Retribuição no Exterior, faz jus a um acréscimo de 5% do peso ou cubagem totais a que tiver direito, para cada ano além daquele prazo. Essas interrupções, como dissemos, são as que ocorrerem em virtude de viagem ao Brasil a serviço, em férias, por motivo de núpcias, luto ou de licença para tratamento de saúde até noventa dias e, para a funcionária pública, licença para gestante, isso no caso de missão permanente. Na hipótese de missão transitória, em virtude de viagem ao Brasil a serviço.

— Qual o valor máximo da avaliação dos bens do servidor, para efeito de seguro?

— Para efeito de seguro, o valor é fixado em duas vezes a retribuição básica do próprio servidor, para as missões transitórias, com mudança de sede e duração inferior a seis meses e

pregado doméstico do servidor que o acompanhar durante a missão de período igual ou superior a seis meses.

Cumpre notar que o transporte aéreo de pessoal do Brasil para o exterior e vice-versa, ou entre localidades no exterior, deve ser feito mediante requisições a empresas nacionais, salvo no caso de ausência de conexões.

— E quando não houver possibilidade de transporte aéreo, como deverá proceder o órgão competente?

— Na seleção dos meios e vias de transporte, o Ministério ou órgão responsável pelo deslocamento deverá, então, levar em conta os seguintes aspectos : **a)** economia para a União; **b)** tarifas oficiais vigentes; **c)** natureza e tipo da missão para a qual o servidor houver sido nomeado ou designado; **d)** nível hierárquico, funcional ou militar, do servidor; **e)** existência, ou não, de linhas de transporte marítimo, ferroviário ou rodoviário, diretas; **f)** urgência de chegada à localidade de destino; **g)** possibilidade de utilização dos meios de transporte oficiais ou próprios; **h)** existência de transporte assegurado por Estado estrangeiro ou organismo internacional; e **i)** existência de opção entre diferentes classes no meio de transporte a utilizar.

— E o transporte da residência do servidor ao aeroporto ou deste à localidade-sede da missão por conta de quem fica?

— Considerando esses mesmos aspectos que vimos antes, o transporte entre o terminal aéreo no exterior e a localidade-sede da missão do servidor, e vice-versa, será a ele indenizado, mediante apresentação dos comprovantes da respectiva despesa.

— E a taxa de seguro?

— Também será paga pelo Ministério ou órgão a que o servidor estiver vinculado para fins da missão que irá exercer ou exerce. De modo que será assegurado ao servidor a translação, terrestre ou marítima, da respectiva bagagem, de porta a porta, incluindo embalagem, desembalagem e seguro, cabendo aos referidos órgãos efetuar o pagamento dessas despesas diretamente à empresa responsável.

— Se um servidor tiver uma missão que dure mais de três meses, gozará de alguma vantagem especial quanto ao peso da sua bagagem?

— Sim. Nas viagens de ida para o exterior, por via aérea, em missão permanente, ou transitória, igual ou superior a três meses, poderá ser concedido ao servidor e seus dependentes um adicional de até a metade do peso da bagagem acompanhada.

— Se um servidor necessitar para si ou para um de seus dependentes de assistência médico-hospitalar e se essa assistência for impossível na sede ou mesmo não existir?

— Ser-lhe-á concedido, ao servidor ou a seus dependentes, transporte quando a sede no exterior não dispuser de assistência médico-hospitalar apropriada e, comprovadamente, se se fizer ela necessária, em caráter urgente. Nesse caso, cabe ao Ministro de Estado, ou autoridade delegada, autorizar a concessão desse transporte.

Vejamos, agora, as **diárias** para o servidor em serviço no exterior. Constituem elas elementos que integram a chamada **retribuição no exterior**.

Cabe observar, de logo, que **as diárias no exterior contam-se pelo número de dias** correspondentes à missão eventual para a qual foi nomeado ou designado o servidor, **incluindo-se também os dias da partida e da chegada**.

— Qual o conceito legal de **diária no exterior** ?

— **Diária no exterior** é a indenização paga adiantadamente ao servidor para custeio das despesas de alimentação, de hospedagem e outras decorrentes do afastamento de sua sede, por motivo de serviço no exterior.

— O valor dessas diárias varia ?

— Sim. O valor da diária no exterior de Embaixador, Almirante-de-Esquadra, General-de-Exército ou Tenente-Brigadeiro, é igual a 4% da respectiva retribuição básica. Já com referência a Ministro de Estado, o valor da diária no exterior é igual a 125% da máxima retribuição básica. Para os demais servidores públicos, o valor da diária no exterior é fixado em percentagens da atribuída a Embaixador, Almirante-de-Esquadra, General-de-Exército ou Tenente-Brigadeiro, de acordo com as tabelas constantes do Anexo III do Decreto n.º 71.733, de 1973. Atentar que, no cálculo do valor da diária no exterior, são desprezadas as frações de unidade da moeda-padrão. Notar, ainda, que o valor dessas diárias

é fixado pelo Poder Executivo, em decreto que se aplica a todos os abrangidos pela Lei de Retribuição no Exterior.

— **Pode acontecer que um servidor, em serviço no exterior, precise vir ao Brasil em objeto de serviço; faria jus a diárias, e, no caso positivo, em que base?**

— Sim, receberá diárias "em moeda nacional", de acordo com a legislação específica, no valor que, no País, é atribuído a seu posto ou graduação, cargo ou emprego efetivos ou àquele cujo nível de vencimento ou salário lhe foi fixado, bem como, ao regressar, entre a data da partida da última localidade no exterior, relacionada com sua missão, e da chegada à primeira localidade no exterior.

Vale notar, ainda, que o servidor, em serviço no exterior, percebe diárias "em moeda nacional", na forma da legislação específica, no período em que permanecer no Brasil em objeto de serviço.

— **Haverá ocasião em que o servidor não fará jus à diária no exterior?**

— Sim. Não tem o servidor direito à diária no exterior quando a alimentação e a pousada forem assegurados pelo Estado, e cumulativamente com a ajuda-de-custo de exterior.

— **E se não ocorrer, por qualquer motivo, o afastamento da sede?**

— O servidor deverá restituir, integralmente, as diárias no exterior, quando não ocorrer o afastamento da sede, e correspondentes aos dias que ultrapassarem o período de afastamento da sede, a serviço, quando esse afastamento for menor que o previsto. Na hipótese de que a alimentação e a pousada forem asseguradas pelo Estado, deverá o servidor também restituir as diárias no exterior.

Agora, essas diárias não precisam ser restituídas pelos herdeiros do servidor falecido.

Vimos, então, que a chamada **retribuição no exterior** é constituída de **retribuição básica, gratificação e indenizações**. Nestas, são incluídas a indenização da representação no exterior, o auxílio-familiar, a ajuda-de-custo de exterior, as diárias no exterior e, finalmente, o auxílio-funeral no exterior.

— **Só nos falta ver o auxílio-funeral no exterior !**

— Exatamente. O Estado assegura sepultamento condigno ao servidor em serviço no exterior. O auxílio-funeral no exterior é o quantitativo destinado a atender às despesas com o funeral do servidor em serviço no exterior, em missão permanente ou transitória. Tem o valor da retribuição mensal que o servidor recebia normalmente no exterior, e é pago, de imediato, a quem de direito, mediante simples apresentação do atestado de óbito.

— **E se ninguém reclamar o pagamento ?**

— Decorridos trinta dias sem reclamação do auxílio-funeral no exterior por quem haja custeado o sepultamento do servidor, o auxílio será pago aos beneficiários da pensão, mediante requerimento à autoridade competente.

— **E no caso de falecimento de servidor em serviço no exterior, em missão eventual ?**

— Também nesse caso a União custeia e promove o sepultamento ou traslada o corpo para o Brasil. Nesta hipótese, isto é, de transporte do corpo para o Brasil, o auxílio-funeral devido no País é pago em moeda nacional, observadas as disposições legais aplicáveis.

— **E se a União custear diretamente o sepultamento do servidor falecido em serviço no exterior ?**

— Em casos especiais, a critério do Poder Executivo, a União pode custear diretamente o sepultamento, hipótese em que não sabe direito a qualquer tipo de auxílio-funeral por parte dos beneficiários do servidor falecido.

— **E se o servidor faleceu no exterior e não estava ele acompanhado do cônjuge ou de parente adulto ?**

— Ocorrendo o falecimento do servidor em serviço no exterior, não estando ele acompanhado do cônjuge ou de parente adulto, é assegurado a um membro de sua família o transporte de ida e volta até o local onde se encontrar o corpo.

— **Pode acontecer de morrer um dependente no exterior ou até um empregado doméstico !**

— Sim. Falecendo, no exterior, dependentes ou empregado doméstico do servidor, cujo transporte haja sido pago pela União,

o traslado do corpo para o Brasil será custeado pelo órgão a que está vinculado o servidor.

— **E o problema de desembaraço de bagagem ?**

— Os dependentes do servidor, falecido quando em serviço no exterior, têm direito ao mesmo tratamento aduaneiro para o desembaraço de bagagem que lhe era assegurado ao término de sua missão.

— **Quais os órgãos responsáveis pelas providências para sepultamento, pagamento de auxílio-funeral e traslado do corpo ?**

— São responsáveis por essas providências e conforme o caso os seguintes órgãos : a) a organização brasileira em que estava em serviço o servidor; b) a repartição consular em cuja jurisdição ocorrer o óbito; ou c) a Missão Diplomática no país, na inexistência das outras duas responsáveis.

Façamos, agora, algumas observações finais.

Reza o Decreto n.º 71.733, de 1973, que o vencimento ou salário e o soldo no exterior são pagos de acordo com o disposto no artigo 14 da Lei de Retribuição no Exterior e de seu parágrafo único, e que gratificação no exterior por tempo de serviço é devida na forma do artigo 15 daquele diploma legal.

Como vimos, o vencimento ou salário e o soldo, no exterior, são pagos de acordo com as Tabelas de Escalonamento Vertical que acompanham referida lei. E o fator de conversão dos índices de retribuição básica é o quantitativo em cruzeiros equivalente a vinte unidades da moeda-padrão utilizada nas transações financeiras internacionais do governo brasileiro.

— **Quer dizer, então, que a Lei de Retribuição no Exterior tem tabelas !**

— Sim, anexas a essa lei há duas tabelas de escalonamento vertical, com os índices de retribuição básica, de acordo com o artigo 14. A tabela I se refere a servidores civis. A tabela II se refere a militares.

Vale esclarecer que os proventos de aposentadoria do funcionário público e os de inatividade do militar continuam a ser calculadas de acordo com a respectiva legislação específica, baseadas unicamente na retribuição ou remuneração no País, neles não

cevedo ser computadas as somas recebidas, a qualquer título, quando em serviço no exterior.

— E as contribuições para benefício de família ?

— Continuarão a ser calculadas de acordo com a legislação específica, considerando-se, para esse fim, os valores dos descontos efetuados no País.

Dentro desses mesmos critérios, serão calculadas as pensões devidas aos beneficiários dos servidores que prestam ou haviam prestado serviço no exterior.

— E os descontos ou consignações que incidam sobre a retribuição do servidor ?

— Os descontos ou consignações, obrigatórios ou facultativos, que incidam sobre a retribuição do servidor em serviço no exterior, em missão permanente ou transitória, são processados na forma estabelecida na regulamentação, isto é, de acordo com as disposições legais aplicáveis no País, conforme instruções baixadas pelos respectivos Ministros de Estado. Ressalvados os casos previstos em lei, de descontos obrigatórios a favor da Fazenda Nacional, em moeda estrangeira, é facultado ao servidor efetuar antecipadamente, em moeda nacional, o recolhimento dos demais descontos de consignações, diretamente ao órgão competente do respectivo Ministério.

— Há alguma coisa com referência a militar em serviço no exterior quanto a planos de provas das atividades especiais de vôo em aeronave militar ou salto em pára-quedas ?

— Sim. São assegurados, de acordo com a Lei de Remuneração dos Militares, ao militar em serviço no exterior que realizar exercícios ou cumprir missões previstas, no todo ou em parte, nos planos de provas das atividades especiais de vôo em aeronave militar, salto em pára-quedas, imersão em submarino ou mergulho com escafandro ou com aparelho, o registro e a apreciação, para fins de homologação, de percepção ou de atualização de quotas de indenização de compensação orgânica a serem consideradas para pagamento, em moeda nacional, a partir da data de regresso ao território nacional, bem como, ao militar em campanha no exterior, a remuneração e demais direitos previstos naquele diploma legal.

— No caso de Embaixadores não integrantes da carreira diplomática, como é fixada sua retribuição básica ?

— A retribuição básica dos Embaixadores não integrantes da carreira diplomática, dos Ministros para Assuntos Comerciais de primeira e segunda classes e Cônsules Privativos é fixada de acordo com os índices da Tabela de Escalonamento Vertical que acompanha a Lei de Retribuição no Exterior, e a que já nos referimos (n.º 1) que é a concernente a **Servidores Cíveis**. De modo que o Embaixador não integrante da carreira diplomática tem o índice 100, o mesmo atribuído a Ministro no exercício do cargo de Embaixador; o Ministro para Assuntos Comerciais de primeira classe é igual ao Ministro de primeira classe, cujo índice é 94. Já o Ministro para Assuntos Comerciais de segunda classe tem o índice 88, igual ao do Ministro de segunda classe, e o Cônsul Privativo tem o índice 46.

O critério de fixação é o mesmo quanto à retribuição das pessoas sem vínculo com o serviço público designadas pelo Presidente da República, observando-se os fatores estabelecidos para a indenização de representação no exterior: grau de representatividade da missão, tipo e natureza da missão, correspondência entre cargos, missões e funções, hierarquia funcional ou militar. Igual critério é ainda aplicado ao funcionário público, cujo cargo não tenha nível de vencimento previsto no atual Sistema de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, bem assim ao empregado público, regido pela legislação trabalhista.

— Com esse critério legal novo como ficaria o servidor que tinha situação de remuneração diferente ?

— É assegurada ao servidor público em serviço no exterior, enquanto permanecer na atual missão, retribuição mensal, no mínimo, igual à retribuição ou remuneração a que tinha direito a 1.º de janeiro de 1973, isto é, na data da entrada em vigor da Lei de Retribuição no Exterior.

É de notar que o pagamento da retribuição no exterior deverá ser previamente registrado pelo órgão pagador, na respectiva Guia de Pagamento no Exterior, de modelo estabelecido pelo Ministério da Fazenda, obedecidas as disposições da Lei de Retribuição no Exterior e de seu Regulamento, o Decreto n.º 71.733, de 18 de janeiro de 1973.

— Como se efetuará a revisão dos critérios estabelecidos na regulamentação da lei ?

— A revisão dos critérios estabelecidos no Decreto n.º 71.733, de 1973, e em seus anexos, será efetuada, na forma da Lei de Retribuição no Exterior, após estudo conjunto pelo Estado-Maior das Forças Armadas e Ministérios da Fazenda, Relações Exteriores e Planejamento e Coordenação Geral, por iniciativa do Estado-Maior das Forças Armadas ou de qualquer desses Ministérios. Do mesmo modo se fará quando se tornar necessária a revisão dos anexos do Regulamento, por motivo de criação, transformação ou transposição de cargos.

Por derradeiro, cabe observar que, por essa legislação, foram especificamente revogados os Decreto-leis n.ºs 7.410, de 23 de março de 1945; n.º 995, de 21 de outubro de 1969 e n.º 1.227, de 28 de junho de 1972; os parágrafos 2.º e 3.º do artigo 15 e os artigos 17, 18 e 19 do Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946; o artigo 48 da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948; o parágrafo único, do artigo 120, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952; o artigo 40, o parágrafo único do artigo 41 e o artigo 50 da Lei n.º 3.917, de 14 de junho de 1951; o artigo 19 e seus parágrafos, da Lei n.º 4.242, de 17 de julho de 1963 e o artigo 9.º e seu parágrafo único, do Decreto-lei n.º 310, de 28 de fevereiro de 1967, e demais disposições legais que contrariem a matéria regulada pela Lei de Retribuição no Exterior — Lei n.º 5.809, de 10 de outubro de 1972.

Vejamos outra espécie de afastamento para o exterior...

— O do funcionário em razão de bolsa-de-estudo ?

— Sim, em razão de bolsa-de-estudo ou desempenho de atividades com vistas a seu aperfeiçoamento funcional. Sabemos que, pelo artigo 37 do Estatuto dos Funcionários, não poderá o funcionário ausentar-se do País, para estudo ou missão oficial, sem autorização do Presidente da República, e que essa ausência não excederá de quatro anos, sendo que, finda a missão ou estudo, somente decorrido igual período será permitida nova ausência. O Decreto n.º 61.775, de 24 de novembro de 1967, que dispõe sobre o afastamento de Servidores Públicos Federais para o exterior, reporta-se a esse preceito estatutário, aduzindo, em seu artigo 1.º, que os afastamentos de funcionários públicos federais para o exterior somente serão autorizados, de acordo com o artigo 37 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, quando relativos a

I — missão oficial do Governo;

- II — bolsa-de-estudo sobre assunto diretamente vinculado às atribuições do cargo ocupado pelo funcionário; e
- III — desempenho de outras atividades tendentes ao seu aperfeiçoamento funcional.

Missão oficial do Governo seria o que a Lei de Retribuição no Exterior chama de afastamento a serviço da União.

— Nessas duas últimas hipóteses o afastamento fica condicionado a que ?

— Fica condicionado ao interesse da Administração. Não raro, essas viagens são feitas de acordo com **programas de aperfeiçoamento e especialização**, ou considerando a conveniência do estudo de determinados assuntos ou execução de determinado trabalho de interesse da Administração.

— Esse afastamento será com ônus para os cofres públicos?

— Em princípio, poderá ser permitido sem ônus para os cofres públicos ou, dependendo das disponibilidades orçamentárias específicas, com a concessão de ajuda-de-custo e outras vantagens, **desde que haja interesse da Administração**. Quando se tratar de afastamento com ônus para os cofres públicos, a competência continua sendo privativa do Presidente da República.

Impede notar que as viagens para missão ou estudo no estrangeiro, com ônus ou sem ônus para os cofres públicos, somente serão permitidas em casos excepcionais, a juízo do Presidente da República, de conformidade com o disposto no Decreto n.º 67.494, de 6 de novembro de 1970. Deverá haver, assim, prévia e expressa autorização do Presidente da República. De modo que a delegação de competência contida na letra **b** do artigo 1.º do Decreto n.º 60.740, de 23 de maio de 1967, está revogada.

— Quais as instituições que organizam os programas de **aperfeiçoamento e especialização** ?

O DASP com a colaboração dos Ministérios, consoante o estabelecido no Decreto-lei n.º 7.729, de 12 de julho de 1945, ainda em vigor. E os programas deverão ser anuais.

Cabe notar que o referido Decreto-lei n.º 7.729, de 1945, estabelece normas para viagens de servidores civis da União ao estrangeiro a se processarem assim: 1) sistematicamente, de acordo com programas anuais de aperfeiçoamento e especializa-

ção; 2) efetivamente, tendo em vista a conveniência : a) do estudo de determinados assuntos de interesse da administração pública; b) da execução de determinado trabalho e c) do aproveitamento de bolsas-de-estudo oferecidas por instituições nacionais e estrangeiras.

— A que está sujeito o funcionário selecionado para se aperfeiçoar no estrangeiro ?

— Está sujeito ao cumprimento do programa de atividades.

— No caso de bolsa-de-estudo ou desempenho de outras atividades que digam respeito ao aperfeiçoamento funcional, existe alguma condição para o afastamento ?

— Sim. O afastamento, nesses casos, fica condicionado ao interesse da Administração, e não será autorizado quando se tratar de interino ou funcionário em estágio probatório, mesmo que se trate de funcionário que, em regime de acumulação permitida pela Constituição, seja efetivo ou vitalício em um dos cargos.

— Por que não se autoriza o afastamento ao interino ou ao funcionário em estágio probatório ?

— O afastamento do funcionário em estágio probatório dificultaria a observação funcional a que está sujeito. Quanto ao interino, não poderá, igualmente, afastar-se da repartição onde foi inicialmente lotado isto porque a interinidade só se justifica para atender a inadiáveis necessidades de determinado órgão da Administração.

— Se o funcionário obtiver permissão para afastar-se para o exterior sem ônus para os cofres públicos, deixará ele de perceber vencimentos e demais vantagens permanentes ?

— Não. Esse afastamento não impede a percepção dos vencimentos e demais vantagens permanentes, inerentes ao cargo efetivo, ou, se for o caso, dos vencimentos do cargo em comissão ou função gratificada, vedada, tão-somente, a concessão de transporte, vantagens ou auxílios de qualquer espécie por parte de instituições públicas, sejam quais forem a origem e a natureza dos recursos que custeariam as respectivas despesas.

— Se um funcionário tiver que afastar-se para o exterior em missão oficial, em razão de bolsa-de-estudo, ou de desempenho de outras atividades que digam respeito a seu aperfeiçoamento

mento funcional, e estiver no regime de tempo integral e dedicação exclusiva, perderá a gratificação ?

— Não. Continuará a percebê-la desde que a missão ou estudo no exterior decorra do desempenho do cargo, ou seja condição para seu melhor exercício em futuro imediato. Isso, entanto, não impede que, por outros motivos, cesse, em relação ao funcionário, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva, ou seja reduzida a respectiva gratificação, de acordo com a legislação em vigor.

— E quando o funcionário acumular cargos ?

— Se o afastamento não for julgado de interesse da Administração, quanto a um dos cargos acumulados, o funcionário somente poderá ausentar-se do País com perda dos vencimentos e vantagens de um deles...

— E o período de afastamento ?

— Será considerado, nesse outro cargo, como licença para trato de interesse particulares.

— Qual o órgão do DASP que cuidaria desse assunto ?

— Seria a Coordenação de Atividades de Aperfeiçoamento (CODAPER), considerada Órgão Central do Subsistema de Aperfeiçoamento do Pessoal Civil, hoje, de certo modo, voltada mais para o treinamento do pessoal com vistas a compatibilizá-lo com a implantação do novo Plano de Classificação de Cargos... Neste sentido, cumpre verificar o que dispõe o Decreto n.º 73.421, de 4 de janeiro de 1974 (**Diário Oficial**) de 7 de janeiro de 1974). O DASP, quando solicitado, tem se limitado à verificação final de observância dos requisitos legais para a autorização do afastamento pelo Presidente da República.

— Como se procede com um funcionário ocupante de cargo em comissão ou de função gratificada, no caso de afastamento para o exterior ?

— Se não ocorrer a exoneração ou a dispensa durante a ausência do funcionário, devem ser observadas as seguintes normas :

a) **na hipótese de missão oficial do Governo**, o funcionário continuará a perceber o vencimento do cargo em comissão ou a gratificação de função, qualquer que seja o período;

b) na hipótese de bolsa-de-estudo sobre assunto diretamente vinculado às atribuições do cargo por ele ocupado, poderá o funcionário, a critério da Administração, continuar a perceber o vencimento do cargo em comissão ou a gratificação de função, desde que o afastamento não seja superior a cento e oitenta dias.

— O pagamento é feito em dólares ?

— Não ! O pagamento dos vencimentos e demais vantagens nos casos de afastamentos para o exterior será feito em moeda nacional, em qualquer daquelas hipóteses.

— A que autoridade serão submetidas as propostas e os pedidos de afastamento para o exterior ?

— Serão submetidas aos Ministérios de Estado ou aos dirigentes de Órgãos integrantes da Presidência da República, como o Conselho de Segurança Nacional, o Serviço Nacional de Informações, o DASP, a Consultoria-Geral da República etc.

— Quem propõe as viagens ao estrangeiro para execução de determinado trabalho ?

— São os órgãos diretamente interessados. Antes, tais propostas eram feitas ao Presidente da República.

— Dessas propostas e desses pedidos constará o quê ?

— Deverão constar expressamente, nome e cargo do funcionário; natureza da missão ou da atividade de aperfeiçoamento; prazo de duração da permanência no exterior, incluído o período de trânsito, de acordo com o meio de transporte utilizado; indicação das vantagens a serem concedidas, acompanhadas dos respectivos quantitativos, discriminadas em cruzeiros; dotações orçamentárias ou quaisquer outras fontes de recursos à conta das quais correrão as despesas, indicando-se a existência de saldo; indicação circunstanciada do interesse da Administração, nos casos de bolsa-de-estudo e de desempenho de outras atividades que visem ao aperfeiçoamento funcional; documentação relativa à bolsa-de-estudo, ao convite ou outra forma de iniciativa do afastamento, com resumo em português, quando escrita em língua estrangeira; indicação, se for o caso, do **Diário Oficial** que publicou a autorização do último afastamento do funcionário para o exterior, bem como a data da posterior reassunção do exercício.

— A que ficará obrigado o funcionário que afastar-se para o exterior por motivo de bolsa-de-estudo ou desempenho de outras atividades com vistas a seu aperfeiçoamento funcional ?

— Ficarão obrigados a apresentar relatório circunstanciado das atividades exercidas.

— Há prazo para apresentação desse relatório ?

— Sim. Deverá ser ele apresentado dentro de sessenta dias a partir da data em que o funcionário reassumir o exercício do cargo.

— Há limite de tempo para os afastamentos para o exterior?

— Sim. Em qualquer hipótese, o afastamento do funcionário não poderá exceder de quatro anos. Salvo no caso de afastamento para trabalho junto a Organizações Internacionais com as quais coopere o Brasil. E somente após o decurso de igual lapso de tempo, isto é, quatro anos, contado do término do período relativo à última missão ou estudo, poderá o funcionário novamente ausentar-se do País, para estudo ou missão oficial, observados, sempre, o interesse e a conveniência da Administração.

— É necessária autorização para o funcionário em gozo de férias ou de licença afastar-se do País ?

— Não. Poderá afastar-se do País independentemente de autorização, devendo, entanto, comunicar seu endereço eventual na forma do que dispõem os artigos 87 e 96 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952.

— Estas normas são exclusivas do pessoal da Administração Direta ?

— Não. Estas normas, consubstanciadas no Decreto n.º 61.775, de 24 de novembro de 1967, são aplicáveis aos servidores das Autarquias federais, estejam eles submetidos ao regime estatutário ou sujeitos à legislação trabalhista, assim como aos funcionários públicos federais em exercício em entidades da Administração Indireta, inclusive Fundações criadas pelo Poder Público.

— Quem autoriza o afastamento de servidor autárquico ?

— O afastamento será autorizado pelo Ministro a quem estiver vinculada a Autarquia.

— Há algum funcionário excluído deste regime ?

— Sim. Os diplomatas. O pessoal abrangido pela Lei n.º 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, que instituiu o regime jurídico do pessoal docente de nível superior, vinculado à Administração Federal. Os funcionários que forem servir em organizações internacionais com as quais o Brasil coopere, na forma do Decreto-lei n.º 8.538, de 1.º de agosto de 1946, como a ONU, a FAO, a UNESCO.

— No caso de o funcionário afastar-se para servir nessas organizações internacionais com as quais coopere o Brasil, quem autoriza o afastamento ?

— Bem, de acordo com o disposto no Decreto n.º 61.775, de 24 de novembro de 1967, esse tipo de afastamento será autorizado pelo Ministro de Estado ou dirigente de Órgão integrante da Presidência da República. Acontece, porém, que, de conformidade com o que dispõe o Decreto n.º 67.494, de 6 de novembro de 1970, as viagens para missão ou estudo no estrangeiro, com ônus ou sem ônus para os cofres públicos, somente serão permitidas com prévia e expressa autorização do Presidente da República.

— Se um funcionário obtiver bolsa-de-estudo de instituição nacional ou estrangeira, para aperfeiçoar-se ou especializar fora do País, e se, depois de tanta despesa, voltar e deixar o Serviço Público para ir dedicar-se a seus interesses particulares ? Nada lhe acontece ?

— Será ele obrigado a indenizar os cofres públicos por todas as despesas ! Despesas feitas com a viagem e manutenção no estrangeiro. Para evitar que isso aconteça, não poderá o servidor, durante cinco anos de seu regresso, requerer licença para o trato de interesses particulares ou exonerar-se do cargo, desvincular-se do Serviço Público.

— Nem se aposentar ?

— Exatamente ! Nem se aposentar, salvo se por motivo de doença, invalidez ou compulsoriamente !

— Isso tem acento em lei ?

— Sim. Está expresso no Decreto-lei n.º 7.729, de 12 de julho de 1945, que também determina que deve voltar ao Brasil, dentro de trinta dias, a contar da data em que receber a ordem, o

servidor em viagem de estudos que deixar de cumprir as normas constantes desse diploma legal, as instruções especiais ou do ato que autorizar sua viagem, bem como se não conseguir aproveitamento suficiente nos estudos...

— **E se, dentro desse prazo, não regressar ?**

— Findo o prazo de trinta dias, perderá direito ao vencimento ou salário e qualquer vantagem que lhe tenha sido assegurada.

— **O órgão de pessoal deverá, então estar atento...**

— Sim, bem como o chefe imediato do servidor, pois que o processo de indenização terá início pelo próprio servidor, com a comunicação ao chefe imediato do propósito de deixar o serviço público, ou **ex officio**, desde que verificado o afastamento definitivo, caso em que será da alçada do órgão de pessoal sob cuja jurisdição estiver o servidor. Para tanto, manterão os órgãos de pessoal um registro das despesas de viagem dos servidores enviados ao estrangeiro, em que se especifiquem o vencimento ou salário e cada uma das vantagens percebidas de acordo com a legislação própria.

— **Se um funcionário estiver aposentado, para ausentar-se do País precisará de pedir autorização ?**

— Não. O inativo é livre de ausentar-se do País sem necessidade de autorização, apenas exigida a autorização presidencial para a aceitação de representação de Estado estrangeiro, dentro do País ou fora dele⁵. Por igual, independe de autorização do Presidente da República o afastamento do País de servidores em gozo de férias ou licenças legalmente concedidas,⁶ bastando comunicar ele a seu chefe o endereço eventual ou local onde poderá ser encontrado.

— **Qual a legislação aplicável a afastamento para o exterior de ocupante de cargo de Médico do Quadro de Pessoal do Ministério das Relações Exteriores que deverá estagiar em Escola de Medicina ?**

— Entendeu já o DASP que esse afastamento deve processar-se na forma do Decreto n.º 61.775 de 24 de novembro de 1967,

5. V., nesse sentido, parecer do Consultor Jurídico do DASP no Processo n.º 1.262/55. **Diário Oficial** de 26 de março de 1955, p. 5.459.

6. Formulação n.º 209

alterado pelos de n.ºs 63.012, de 18 de julho de 1968, e 67.494, de 6 de novembro de 1970, e não pelo Decreto-lei n.º 7.729, de 12 de junho de 1945, ou pela Lei n.º 5.809, de 10 de outubro de 1972.⁷

Vimos, então, o afastamento a serviço da União e em razão de bolsa-de-estudo ou desempenho de atividades com vistas a seu aperfeiçoamento, afastamento este com base no Decreto-lei n.º 7.729, de 12 de junho de 1945, alterado pelo Decreto-lei n.º 9.688, de 30 de agosto de 1946.

Vejamos, agora, o afastamento para servir em organizações internacionais com as quais o Brasil coopere, permitido pelo Decreto-lei n.º 9.538, de 1.º de agosto de 1946.

Diz expressamente o artigo 1.º desse diploma legal que ao servidor da União, mediante expressa autorização do Presidente da República, é permitido o afastamento do País, para o fim de executar trabalho que lhe confiar qualquer Organização Internacional com a qual coopere o Brasil.

— Quais essas Organizações Internacionais ?

— Organizações Internacionais com as quais coopere o Brasil são, exemplificativamente, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), o Centro Latino Americano de Demografia (CELADE), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Centro Internacional de Comércio (GATT), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Internacional de Telecomunicações (UIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR), o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) etc.

— Qual o critério de contagem do período desse afastamento ?

— Conta-se o afastamento a partir do dia seguinte ao do desligamento do servidor da repartição ou serviço em que estiver lotado, até ao dia do retorno às suas atividades administrativas normais ou comuns.

7. Entendimento do Coordenador de Legislação de Pessoal exarado a 20 de março de 1973 no Processo n.º 1.046/73. Não publicado.

— **Haverá, naturalmente, prazo para o servidor apresentar-se à repartição ?**

— Sim, executado o trabalho que lhe cumpria, disporá o servidor de um prazo de 120 dias para apresentar-se à repartição ou serviço em que estava lotado, ao tempo de seu desligamento.

— **Durante a execução do trabalho, continuará o servidor a perceber vencimento ou remuneração ?**

— Não. Durante o tempo em que estiver afastado perderá o vencimento, remuneração ou salário, contando-se-lhe, entanto, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço correspondente ao afastamento.

— **Como se habilita o servidor para prestar essa cooperação ?**

— Há os que são convidados nominalmente e os que se candidatam à realização do trabalho. Na primeira hipótese, os convites são formulados através do Ministério das Relações Exteriores que os levará ao conhecimento do DASP para as providências necessárias. O servidor convidado nominalmente prescindirá de ser selecionado pelo DASP o que não acontece com os que se candidatam a prestar a colaboração. Em qualquer caso, porém, cumpre ao DASP propor a concessão do afastamento, a convite nominal ou mediante seleção, bom como fazer as devidas comunicações e preparar os expedientes complementares necessários.

— **E ao Ministério das Relações Exteriores o que cabe fazer ?**

— A esse Ministério incumbe cientificar o DASP dos convites nominais e das solicitações de pessoal que forem feitas por seu intermédio, bem como de término do trabalho confiado ao servidor público.

— **Outra hipótese de afastamento é a para participar de competição desportiva internacional de amadores...**

— Sim, e se fundamenta no Decreto-lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941, ainda em vigor. De modo que, para participar de competição desportiva internacional de amadores, dentro ou fora do País, poderá o Conselho Nacional de Desportos, mediante prévia autorização do Presidente da República, requisitar à autori-

dade competente qualquer funcionário, inclusive servidor contratado, sem prejuízo das vantagens do cargo ou função. Se se tratar de empregado em serviço particular, poderá, igualmente, fazer-se a requisição, sem prejuízo do jogador, cumprindo, todavia, à Confederação interessada, indenizar o empregado do prejuízo correspondente ao salário por ele recebido. Reparar que dissemos o **empregado** e não o **empregador**, como está na lei, porque é só aquele que poderia ter prejuízo que correspondesse a salário por ele vencido e não o empregador, evidentemente.

Freqüentemente se processa afastamento de servidores para fins religiosos ou culturais. O Decreto n.º 61.998, de 28 de dezembro de 1967⁸, dispõe sobre a dispensa de ponto de servidores públicos federais, para comparecimento a congressos ou reuniões similares, no País ou no exterior.

— **Qual a autoridade federal legalmente competente para autorizar a dispensa de ponto ?**

— Somente o Presidente da República poderá autorizar a dispensa de ponto para que funcionários públicos federais, seja da Administração Direta seja das Autarquias, possam comparecer a congressos, conferências ou outros conclaves, no País ou no exterior.

— **Qualquer tipo de conclave ?**

— A dispensa de ponto poderá ser concedida quando se tratar de conclaves de natureza científica, artística, cultural ou equivalente, cuja finalidade seja de relevante interesse público.

— **Por quanto tempo será autorizado o afastamento ?**

— A autorização abrangerá o período estritamente necessário ao comparecimento do servidor ao conclave, nele incluídos os dias de viagem.

— **Há normas a serem observadas ?**

— Sim. As entidades patrocinadoras do conclave deverão formular o pedido de autorização com observância das seguintes normas : a) o pedido deverá ser dirigido ao Presidente da República, através de Ministério ou órgão público interessado, acompanhado de ampla justificação; b) o pedido deverá ser formula-

8. Diário Oficial de 29 de dezembro de 1967

do, no mínimo, 30 dias antes da data marcada para o início do conclave; c) com pronunciamento conclusivo do Ministério ou órgão público, o pedido será submetido à decisão presidencial; d) a decisão presidencial deverá ser transmitida à entidade solicitante.

— Que compete fazer ao servidor interessado ?

— Os servidores que se beneficiarem com a dispensa de ponto deverão comprovar, perante o chefe da repartição, o comparecimento e a frequência ao conclave mediante atestado fornecido pela autoridade patrocinadora.

— Como procederá, então, o chefe ?

— Recebido o atestado, o chefe da repartição o encaminhará imediatamente ao órgão central de pessoal, para os devidos registros.

Vale observar que, com fundamento e nos termos deste mesmo Decreto n.º 61.998, de 1967, excepcionalmente poderão ser dispensados do ponto os funcionários que, comprovadamente, comparecerem a congressos de natureza religiosa, filantrópica ou cultural, ficando o assunto à discricção exclusiva do Presidente da República.

Por fim, temos o afastamento do ocupante de cargo de magistério superior, para estudo ou missão oficial no exterior.

— Quer dizer que os professores universitários têm disciplinamento próprio para afastamento ?

— Sim, os regidos pelo Estatuto do Magistério Superior a que se refere a Lei n.º 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965⁹, o que não importa dizer que o ocupante de cargo de magistério não possa afastar-se com fundamento em outro diploma legal.

— Em que hipóteses poderá ocorrer o afastamento do ocupante de cargo de magistério superior ?

— Em três hipóteses : a) para aperfeiçoar-se em instituições, nacionais e estrangeiras; b) para comparecer a congressos e reuniões relacionadas à sua atividade docente; c) para prestação de assistência técnica.

9. Diário Oficial de 10 dezembro de 1965.

— **Quem autoriza esse afastamento ?**

— O afastamento dependerá de autorização do Reitor, nas Universidades, ou do Diretor, nos estabelecimentos isolados, após pronunciamento favorável da congregação ou colegiado equivalente da unidade.

— Mas, não foi dito que qualquer tipo de afastamento do País dependerá de autorização do Presidente da República.

— Sim, o preceito que acima citamos é reprodução de um dispositivo da referida Lei n.º 4.881-A, de 1965, que foi vetado pelo Presidente da República porém mantido pelo Congresso Nacional. Como o Presidente da República tem a prerrogativa constitucional de exercer a direção superior da administração federal, na qual se incluem as Universidades, é uma questão de disciplina a obediência ao Decreto n.º 67.494, de 6 de novembro de 1970.

Vale notar que o afastamento do ocupante de cargo de magistério superior poderá ocorrer nos termos da referida Lei n.º 4.881-A, de 1965, e da Lei n.º 5.096, de 31 de agosto de 1966¹⁰. Este diploma legal diz que "os professores catedráticos e os integrantes do corpo docente e dos quadros administrativos das Universidades Federais só poderão ausentar-se do País, para estudo ou missão oficial no exterior, mediante autorização dos respectivos Reitores, depois de ouvidos os órgãos competentes".

O Decreto n.º 59.676, de 6 de dezembro de 1966¹¹, que regulamentou o Estatuto do Magistério Superior, incluiu como fundamento do afastamento de ocupante de cargo de magistério superior ambas as leis (art. 24), aduzindo que o afastamento dos ocupantes de cargos pertencentes às Universidades dependerá de autorização dos Reitores, e, nos demais casos, do Presidente da República, após o pronunciamento favorável da respectiva congregação ou colegiado equivalente.

— **E o afastamento do Reitor ?**

— Dependerá de parecer favorável do Conselho Universitário e de autorização do Ministro de Estado, de conformidade com o aludido Decreto n.º 59.676, de 1966, embora nos pareça deva ser obedecido o Decreto n.º 67.494, de 6 de novembro de 1970.

10. Diário Oficial de 1.º de setembro de 1966

11. Diário Oficial de 7 de dezembro de 1966

— **Quais as condições que justificam o afastamento ?**

— De acordo com a Lei n.º 4.881-A de 1965, e com o que dispõe o seu regulamento, os estatutos das Universidades e os regimentos das suas unidades e dos estabelecimentos isolados especificarão as condições que justificam ou recomendam o afastamento, as normas a que deve obedecer bem como os prazos máximos para a sua duração.

— **O que cumpre fazer ao interessado ?**

— Durante o período de duração do curso ou estágio bem como ao final de um ou outro, fica o interessado obrigado a remeter, ao órgão competente, relatórios das atividades executadas.

— **Há prazo para esse afastamento ?**

— Sim. A ausência não deverá ser superior a quatro anos, não sendo permitido outro afastamento, finda a missão ou o estudo, antes de decorrido igual prazo.

Demos, assim, breve notícia sobre essas seis hipóteses de afastamento do servidor público para o exterior, cuja legislação esparsa está a merecer uma consolidação para melhor atendimento dos interessados e da Administração federal.

As Primeiras Universidades Brasileiras

Vamireh Chacon

Professor universitário
(UFPe); escritor

A primeira tentativa

Desde, pelo menos, a Assembléia Constituinte do Império, em 1823, que foi tentada a instalação das primeiras universidades no Brasil. Antes, podem ter existido sonhos e projetos, mas só naquela ocasião se tomaram providências concretas, embora frustradas, no sentido de realizar uma grande aspiração brasileira.

Spencer Vampré¹ e Clóvis Beviláqua² são dos primeiros que deram notícia do esforço, porém de maneira breve, em função das faculdades de Direito que restaram da intenção inicial.

Propomo-nos aqui a analisar o início de um debate pleno de lições, ainda hoje válidas, a respeito do destino da Universidade em nosso País.

Era o Alvorecer da Independência.

O Deputado José Feliciano Fernandes Pinheiro, depois Visconde de São Leopoldo, representante do Rio Grande do Sul, levantou sua voz para oferecer a seguinte "Indicação", conforme se chamava na linguagem da época :

"Proponho que no Império do Brasil se crêe quanto antes uma universidade pelo menos, para assento da qual parece dever ser preferida a cidade de São Paulo, pelas vantagens naturaes, e razões de conveniencia geral.

Que na faculdade de direito civil, que será sem dúvida uma das que comporá a nova universidade, em vez de multiplicadas cadeiras de direito romano, se substituíam duas, uma de direito público constitucional, outra de economia política. Paço da assembléia, 12 de junho de 1823".³

Por este documento logo se constata a preocupação prática do legislador: ele previa um destaque para a Faculdade de Direito que prepararia juristas, administradores públicos e estadistas, para isto necessitando de conhecimentos constitucionais e econômicos.

O debate alastrou-se, menos quanto à urgência da instituição, que à respeito da sua localização. O Deputado Carvalho Melo, lembrando ser o Brasil "um paiz tão dilatado, tão cheio de riquezas, e que com o andar dos tempos crescerá em povoação, ha mister que nelle se estabeleçam duas universidades, uma na cidade de S. Paulo e outra em Pernambuco". Argumentava facilidades de transporte para os dois locais "clima sadio, abundante em viveres", porém concluía: "comtudo, no estado actual não se póde nem devem estabelecer mais, porque nem a povoação é tanta, que exija maior numero de universidades, nem a falta de mestres e de cabedaes para as suas despesas permite maior numero".

O Deputado pernambucano Muniz Tavares, herói das jornadas de 1817, também preocupado com as implicações práticas, concordou com as universidades, mas insistiu que se fundassem, "desde já", um "curso jurídico" em São Paulo e outro em Olinda.

Aquela exigência operacional ganharia terreno na palavra do Deputado Almeida e Albuquerque, de Minas Gerais, discordando da Universidade e concordando apenas com uma Faculdade de Direito em São Paulo, por motivos bem materiais e imediatos: "Qué dos fundos para ella? Que dos mestres? Que das razões que ha para ser alli que vá estudar o curso juridico?" Animado pelas dúvidas, terminou chegando à conclusão: "E que pressa ha de se abrir um curso de direito primeiro que o de outras sciencias mais uteis, e mais necessárias?"

A discussão desdobrava-se. Tornando-se incontrolável.

O experiente baiano, Visconde de Cairu, outro Deputado, vendo o entusiasmo esfriar, preferiu salvar o mínimo para sua província: "Portanto não voto, nem posso votar por fôrma ne-

nhuma por um collegio singular em S. Paulo, se acaso o querem ahi então estabeleça-se também na Bahia, Pernambuco, e em todas aquellas provincias onde se exigem subsidios para estabelecimentos litterarios; e se for vencido que uma só provincia tenha esse collegio, então a commissão deve propôr que se abra na Bahia". Argumenta: "O collegio deve estabelecer-se no local que oferecer as melhores commodidades ao maior número dos nossos concidadãos, e por isso nenhum outro lugar é mais adequado do que a provincia da Bahia".

Diante disto, o Deputado mineiro Antônio Gonçalves Gômide, após um prólogo rebuscadamente iluminista ("A instrucção publica, e diffusão das luzes é o primeiro dever dos governos. Todas as virtudes civicas e moraes das nações se desenvolvem na razão de suas luzes"), propôs uma posição intermediária, conciliação óbvia: que a Universidade ficasse na Corte, em plena cidade do Rio de Janeiro. Alegava que Oxford surgira quando capital da Inglaterra do Rei Alfredo "e se acha só a duas léguas de Londres", que "Edimburgo é também universidade marítima, e foi fundada quando era côrte dos reis da Escócia. As côrtes de Paris, Vienna, Berlim, Petersbourgo (sic), têm universidades. Na America do Norte a primeira universidade foi na sua metrópole Philadelphia". Idem no México etc. E levou sua argumentação ao ponto de pretender que "Talvez Evora e Coimbra, por serem universidades no interior de Portugal, pouco contribuirão para o progresso do espírito humano". Ao contrário de Lisboa, onde o ambiente intellectual seria muito mais propício.

Lembrava que, para semente de uma universidade, no Rio, "Vê-se já o edificio levantado, bem que ainda em miniatura, com aulas das sciencias maiores, da academia da marinha, medicina, com bibliotheca, e typographia publica, jardim botanico e de plantas exoticas e museu". Além dos conventos e Seminário, onde "se ensinão theologia, instituições economicas etc": "só faltão os estudos de direito para um curso juridico, que o thesouro pôde pagar sem grave encargo. Eis pois já uma universidade quase formada".

Era um raciocínio objetivo, realista. Dom João VI criara instituições culturais germinativas em Universidade. Estava montado o início da infra-estrutura. "Ao contrario, nas outras provincias, excepto a Bahia, é preciso crear quasi tudo". E, frise-se, não ser Gômide nem carioca, nem fluminense; representava, já o disse-mos, Minas Gerais.

O orador concluiu com uma advertência descuidada pelos sucessores na tribuna do Parlamento do seu tempo e da Pedagogia em tempos seguintes: "A que proposito, precipitando-se as épocas dos melhoramentos, se tenta multiplicar universidades, para haver superabundância de doutores desproporcionados aos empregos necessarios do estado, o que é uma das causas, porque actualmente a vaidade e ambição tanto accusão aos governos?"

Pois, Pereira da Cunha, Deputado pelo Rio de Janeiro e futuro Marquês de Inhambupe, preferiu tudo tumultuar na sessão seguinte, apresentando as seguintes emendas:

"Ao § 1.º. Haverá duas universidades, uma na provincia do Maranhão, no lugar que mais convier por sua localidade, e circumstancias, e outra na provincia da Bahia, no sitio de Belém, distrito da villa da Cachoeira, e assim mais um collegio de sciencias naturaes na provincia de S. Paulo, e outro na cidade de Mariana provincia de Minas Geraes, e finalmente um collegio da faculdade de leis, e de philosophia na cidade de Olinda, aonde haverá igualmente uma cadeira do primeiro anno mathematico". Entrementes, "se dará princípio á fundação da universidade da Bahia logo que se proporcionem os mestres e professores para exercitarem o magistério assim nas sciencias exactas, como nas positivas, artes e bellas letras, servindo de norma para sua instalação os estatutos da universidade de Coimbra", com as devidas modificações, "contribuindo o cofre da mesma provincia com as despesas necessárias para tão util estabelecimento" (ao § 4.º). E, "Ao § 5.º. O governo nomeará um reitor, ou inspetor da mesma universidade, que reuna em si as distinctas qualidades que exigem um tão importante lugar. Paço da assembléia, 27 de agosto de 1823".

Habituação aos debates e à administração pública, Cairu percebeu a iminência do naufrágio e sugeriu, com malícia: "Eu estou pela opinião do Sr. Pereira da Cunha para que se estabeleça uma universidade no Maranhão, e outra na Bahia, e também voto por uma terceira em S. Paulo; mas isto para o futuro; para agora sou de parecer que se funde uma na Bahia e ficaremos já bem servidos". "Voto portanto que se funde já uma universidade na Bahia, e que para o futuro se trate de estabelecer outras no Maranhão e em S. Paulo". Como se não faltasse mais nada, na confusão geral, o Deputado mineiro Teixeira de Gouveia, por sarcasmo ou para encerrar o debate, apresentou mais uma emenda: "Proponho que a haver uma unica universidade no sul que esta se estabeleça na cidade de Mariana..."⁴

Cansados, os parlamentares preferiram passar adiante e discutir o projeto, mais urgente, da Constituição. Porém, depois, logo a tentação universitária voltou à tona.

Gomide, Teixeira de Gouveia, Pereira da Cunha e mais Araújo Lima (Pernambuco, futuro Marquês de Olinda) e Arouche Rendon (São Paulo) retornaram à cargo, com outro projeto de lei, nos seguintes termos:

"Art. 1.º. Haverão (sic) duas universidades, uma na cidade de S. Paulo, e outra na de Olinda: nas quaes se ensinarão todas as sciencias e bellas letras.

Art. 2.º. Começará o anno lectivo em 1824 depois das ferias da Paschoa da Ressurreição.

Art. 3.º. Fundar-se-hão universidades semelhantes nas capitancias das outras provincias do Imperio do Brazil, quando forem requeridas pelos respectivos povos, e governos locaes, que designarem e segurarem os fundos, e creditos de cada uma, necessarios ao estabelecimento, e independentes da sua estabelecida renda publica".

Era a conciliação.

A teimosia de Cairu viu-se contrabalançada, aqui, pelo bom senso e prestígio de Vergueiro (São Paulo), demonstrando-lhe que a lei não excluía, e sim admitia incluir quem pudesse habilitar-se: "O Ric de Janeiro já tem bastantes (sic) privilégios, não se lhe deve conceder mais; basta a independência em que está, ao mesmo passo que as outras têm de vir aqui procurar os seus recursos". "Eu conformo-me muito com esta proposição e ainda que pareça que ella implica com a designação fixa dos lugares das duas não é assim; escolheu-se S. Paulo e Olinda, como os dous pontos mais proprios; mas cada uma póde estabelecer a universidade se quizer, e tiver com que; deve haver ampla liberdade para a propagação das luzes; e assim como não prohibismos escolas particulares, também não devemos prohibir estes estabelecimentos".

O Ufanismo podia soltar as rédeas.

Outro Deputado exultou: "Tempo virá, e já me lisonjeio em prevê-lo, que cada uma das nossas provincias terá universidades e academias. O Pará terá um dia a opulência presente da Russia, o Maranhão a da Alemanha, Pernambuco a da França, a

Bahia a da Grã-Bretanha, esta (a Corte) a de toda a Itália, S. Paulo a da Hespanha, Santa Catharina será a nossa Irlanda, a parte meridional do Brasil equilibrará só por si os Estados-Unidos do norte do nosso mundo, enquanto Minas, compreendendo Goyaz e Matto-Grosso, serão tão opulentos como é hoje a Europa toda".

Ao que Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado (São Paulo) aparteou, irônico: "É muito exagerar!"

Sem corrigir o orador, impenitente otimista, embora um tanto profético ao dizer, pelo menos: "Resumindo-me digo, que é vista dos progressos indefectíveis de nossa riqueza, não desconfiemos da falta de meios para uma, ou duas, ou três universidades, e que elles apparecerão, da mesma fôrma que têm apparecido espontaneamente e sem coacção para conventos, templos, etc". Prossequindo na confiança doadora dos que enriqueceriam as nossas universidades, Gomide sugeriu um "Additamento": "Todo o cidadão que fizer para qualquer universidade do Brasil o donativo de oito contos de réis terá o seu retrato na sala academica, e todos os seus descendentes até a quarta geração serão isentos de pagar matriculas". Apesar das advertências de Miguel Calmon du Pin e Almeida (Bahia), futuro Marquês de Abrantes, urquindo que nos limitássemos a faculdades de Direito, dada a escassez de recursos...⁵ E a necessidade do treinamento de quadros administrativos e institucionais para o País.

Nada, porém, deteve o entusiasmo universitário dos parlamentares empolgados pelos debates — muitos deles egressos de Coimbra, Montpellier, Edinburgh — de modo que o projeto das duas universidades, uma em São Paulo e outra em Olinda, acabou sancionado em 4 de novembro de 1823, não sendo contudo nem promulgado pelo Poder Executivo, nem publicado oficialmente, porque, no dia 12 do mesmo mês, Pedro I dissolvia a Assembléa Constituinte.

Recomposto o Poder Legislativo, segundo o alvitre do Imperador, a Universidade foi posta de lado, nas discussões, limitadas às instalações do que chamavam "um curso juridico" e que deveria ficar na Corte, por proposta de Januário da Cunha Barbosa e José Cardoso Pereira de Melo, terminando convertida em dois, nas duas cidades antes previstas, através de projeto-lei do Deputado paulista Francisco de Paula Souza e Melo, em 8 de agosto de 1826. sancionado em 11 de agosto do ano seguinte, por Pedro I e pelo Ministro referendário Visconde de São Leopoldo,⁶ o

mesmo José Feliciano Fernandes Pinheiro que iniciara o debate e podia assim rejubilar-se: "Ao tempo deste meu ministerio pertence o acto, que reputo o mais glorioso da minha carreira politica e que penetrou-me do mais intimo jubilo, que póde sentir o homem público no desempenho de suas funções. Refiro-me á installação dos dois cursos juridicos de S. Paulo e Olinda, consagração definitiva da idéia, que eu aventara na Assembléia Constituinte em a sessão de 14 de junho".⁷

Não houvera bastante clarividência nem daqueles parlamentares iluministas, nem do também paradoxal Imperador liberal-autoritário. Gomide tinha razão: no Rio de Janeiro existiam já "aulas das sciencias maiores", com "a academia da marinha, medicina, com biblioteca, e typographia publica, jardim botanico e de plantas exoticas e museu". "Temos, por assim dizer, bom casco de navio". O que não excluía a idéia de descentralização, criando faculdades de Direito em São Paulo e Olinda/Recife, nem ampliando as faculdades de Medicina, em semente na Bahia e Rio de Janeiro desde 1808.

Por falta de visão, perdeu-se o sonho, esvaído em discussões que se seguiram na Câmara dos Deputados e no Senado até 1834, quando se continuou tentando a organização da "Universidade do Brasil", que reunisse o ensino superior da Corte e suas respectivas infra-estruturas. Incapazes de polarização porque as atribuições do ensino tinham sido divididas entre as províncias (níveis primário e secundário) e governo central (nível superior).

Perdidos no emaranhado, merecíamos a conclusão do Padre A. Alonso SJ, antigo Reitor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: "...le peuple brésilien n'avait pas encore atteint la maturité indispensable à l'expansion de la culture universitaire".⁸

Enquanto inaciano, Alonso poderia lembrar e lamentar o fechamento dos jesuíticos colégios das artes, onde se defenderam teses de Mestrado em Filosofia e Teologia desde o século XVI em Olinda e Salvador, conforme o atesta Serafim Leite SJ.⁹ Colégios dissolvidos pelo Marquês de Pombal, em nome do Iluminismo, que deveria ser propagado pelos oratorianos. Embora, na prática, estes não tivessem forças para a substituição, morrendo a frágil planta nascente. Por mais que fosse acusável de "contra-reformista" no vácuo e "barroco ultrapassado", aquele ensino oferecia margens de recuperação, contaminado pelo Espírito do Tempo, não merecendo a sumária extinção. Em seu lugar, não houve

continuidade. Também não se pode negar que pouco ou nada adiantou a São Domingos, ao México ou ao Peru terem universidades desde o início da colonização, em pleno século XVI, embebidas dos vícios que contaminariam a nós igualmente, prolongamentos dos mesmos erros. A flexibilidade portuguesa sempre se apresentou maior que a espanhola, no fundo castelhana, hirta e ortodoxa. Com muito menos tentações heréticas.

A segunda tentativa

De novo o perfeccionismo e o sectarismo arruinariam a seguinte tentativa de Universidade no Brasil.

Pedro II — apesar do seu humanismo diletante, ou mesmo por causa dele — imaginou possível um organizado ensino superior no Brasil. Afinal de contas o nosso País crescera, e o Imperador, correspondente de sábios, constrangia-se diante da desconfiança do mundo acerca do descompasso entre a evolução material e a evolução intelectual desta parte do Continente.

E, num paradoxo, os positivistas, tão cientificistas, seriam o maior obstáculo para a concretização do plano, em nome de princípios teóricos que parecem ocultar o temor que a Monarquia consolidasse seu prestígio, coroando sua obra com uma Universidade.

Mal começava o debate, logo desabou a tempestade.

Miguel Lemos, "Diretor do Positivismo no Brazil" conforme se intitulava, ou Chefe da Igreja Positivista entre nós, segundo o intitulavam, não vacilou em atacar frontalmente a idéia em protesto publicado na *Revue Occidentale*, em Paris, em 1.º de março de 1881, traduzindo ao português no ano seguinte, aparecendo num opúsculo em companhia de artigos de R. Teixeira Mendes, seu Lugar-Tenente, surgidos na imprensa do Rio de Janeiro.

O primeiro descreve as linhas gerais desenvolvidas, depois, pelo segundo.

Partia Lemos do pressuposto "Que o Brazil possui um número mais que suficiente de escolas superiores para satisfazer às necessidades profissionais, e que a fundação de uma universidade só teria como resultado estender e dar maior intensidade às deploráveis pretensões pedantocráticas da nossa burguezia, cujos filhos abandonão as demais profissões, igualmente úteis e honró-

zas, para só preocupar-se com a aquisição de um diploma qualquer". "Ésta tentativa absurda, que só poderia gerar como resultado a sistematização da nossa pedantocracia e o atrofiamento do desenvolvimento científico, que deve assentar em um regime de completa liberdade espiritual, bastaria por si só para demonstrar a incapacidade política dos nossos governos".

Convergindo o ataque em Pedro II — pois "a criação ou não criação da Universidade depende exclusivamente, como tudo o mais, da vontade de S. M. o Imperador, é para o seu patriotismo que apelamos em primeiro lugar" — expõe os seguintes argumentos fundamentais, além do enunciado inicialmente:

"1.º. Que as universidades de Estado, depois de terem sido os focos da liberdade espiritual, quando o catolicismo tornou-se opressor, tornarão-se hoje, por sua vez, instituições decadentes e um dos maiores obstáculos a toda livre tentativa de reorganização espiritual;

2º. Que a criação de semelhante instituição em nosso país não corresponde a nenhuma necessidade real, mas somente o patriotismo mal esclarecido de um certo número de cidadãos que nos arrastão assim a imitar organizações caducas, contra as quais protestão há muito tempo todos os espíritos emancipados do velho mundo".

Em lugar do desperdício de dinheiro com "ésta tentativa retrógrada, que nada justifica", "Que a atividade e os capitais que vão ser assim empregados, contra os interesses do país e em proveito dos parasitas científicos, deverião ser consagrados à solução do nosso grande e iniludível problema social — a emancipação dos escravos, — à educação dos libertos, e à decretação de medidas tendentes a pôr a nossa legislação em harmonia com os nossos costumes".¹⁰

O raciocínio pecava pela unilateralidade. O que invalida sua perspectiva.

Antes de mais nada, por motivos antes ideológicos que filosóficos, os positivistas, agora pela palavra de Teixeira Mendes, alegavam que a Revolução Francesa ("explosão redentora") suprimira "todas as corporações científicas e metafísicas", "inclusive a Academia das Ciências". Abrindo caminho para superar os estágios teológico e metafísico da Humanidade (dada a deformação da Ciência, antes de Comte...), rumo à meta positiva (positivista...).

Porém Napoleão pusera as coisas a perder, entre outros gestos restaurando, fortalecida, a "Universidade de França", pois "não ha **Estado político fixo sem uma corporação docente com princípios fixos**". E "A difusão da ciência oficial, unida ao patronato do governo, produziu o acendente das **mediocridades persistentes**".

Portanto, acima de tudo, os positivistas queriam desfraldar a bandeira da Liberdade do Pensamento. Embora fossem tão confessionais, até mesmo litúrgicos e sectários. Enquanto os franceses, com Littré à frente, preferiam o Comte da primeira fase, autor do **Cours de Philosophie positive**, os brasileiros optavam pelo segundo Comte, o do **Système de Politique positive**, propagado por Laffite, numa negação religiosa do anterior, fundando Igreja e divinizando seu amor platônico por Clotilde de Vaux...

Chegavam a pretender que "só os positivistas podem ser liberais, porque só eles confiam no poder da ciência, que funde as inteligências, e no amor social, que unifica os corações, garantindo a ordem e o progresso pelo consentimento e pela convicção dos elementos sociais". "Liberalismo" compatível com a defesa da "Ditadura republicana"...

Em seguida, diziam existir mais urgentes prioridades que a do ensino universitário (previsivelmente, segundo eles, dogmático-teológico ou dogmático-metafísico, por consequência desprovido de pesquisas). Entre elas se destacando o problema social brasileiro, definido enquanto divisão entre uma minoria exploradora e uma maioria explorada ("proletariado"), sem, contudo, qualquer explicação a respeito dos modos de exploração, nem muito menos acerca dos caminhos para vencê-los.

Enfim: em vez de sugerirem a fusão ou, no mínimo, coordenação das faculdades de Direito, Medicina, Museus, Observatório Astronômico e outras instituições, propunham a redução dos seus recursos, inclusive os das escolas Militar e da Marinha, além da sumária extinção do Colégio Pedro II e da Escola Normal !!!¹¹

Faltou-lhes o mínimo de integrada percepção da Cultura, eles que tanto falavam em "Evolução", "Progresso" e até "Desenvolvimento" na sua arrevesada caligrafia. Neles triunfou o Dogmatismo recusado apenas verbalmente: ou a cosmovisão positivista seria a única aplicada, ou a de ninguém...

Daí sua contínua oposição ao ensino obrigatório (e à própria vacinação obrigatória, por eles alcunhada de "tirania sanitária").

ria", sic), mesmo após a Proclamação da República, da qual também Teixeira Mendes se desapontaria, chegando a denunciar: "Antes de tudo. cumpre insistir no contraste entre o ideal republicano, como ele se apresentou aos promotores da regeneração social e aos seus continuadores até hoje; como ele se oferece, cada vês mais enérgicamente, à massa proletária; como ele se anunciou com Benjamin Constant a 15 de novembro de 1889; — e o regímen tirânico e corrupto, a um tempo retrógrado e revolucionário, que a burguesocracia (sic) dominante, quér no Brazil, quér no Ocidente, tenta instituir por toda a parte".¹²

Os positivistas, em nome da Liberdade do Pensamento, chegaram ao ponto de repelir qualquer fiscalização estatal das escolas particulares¹³, invocando, paradoxalmente, a dogmática opinião de Comte a respeito¹⁴ e investindo, com fúria especial, contra Vicente Licínio Cardoso, simpatizante do Positivismo, recebendo a resposta "que uma pessoa que tem vivido e pretende continuar a viver apoiada materialmente e prestigiadamente (sic) pelo Governo temporal, **caréce das condições de independência moral e mental**, para apreciar os ensinoss de Augusto Comte. Pois esses ensinoss condênão, ao mesmo tempo, a concessão de tal apoio, por parte dos teoristas, enquanto não houver prevalecido socialmente a doutrina que os ditos teoristas prégão".¹⁵

Sabendo-se, conforme Ivan Lins demonstrou melhor que ninguém até hoje¹⁶, a penetração dos positivistas em todos os setores do ensino superior, surpreende como eles rejeitaram a criação das universidades, mesmo sob o regime republicano, quando quase chegaram a dominar o seu alvorecer. Ou será que, temerosos das próprias forças, preferiam diluir os adversários?

Demonstraram, ainda nisto, excepcional falta de visão, perdendo uma grande oportunidade para influenciar, com maior profundidade, a Cultura brasileira. E, na sua obstinação, prejudicaram a si e ao País.

Crescera a infra-estrutura de ensino superior no Brasil, com inevitáveis contradições, típicas do seu pioneirismo, e os positivistas teimavam em ignorá-lo, apesar de nele estarem inseridos, enquanto alunos e professores.

Para ter-se uma idéia da situação do ensino superior, entre nós, nos fins do século XIX, quando já seria possível agrupá-lo em universidades, basta observar a seguinte lista, de instituições

funcionando, com respectivas datas de inauguração, embora com instalação prolongando-se anos após :

Rio de Janeiro

Faculdade de Medicina	1808
Escola de Engenharia	1810
Escola de Belas-Artes	1816
Escola de Música	1848
Escola de Odontologia	1856
Escola Politécnica	1874

Salvador

Faculdade de Medicina	1808
Escola de Agronomia	1877
Escola de Belas-Artes	1877
Faculdade de Direito	1891
Escola Politécnica	1897

São Paulo

Faculdade de Direito	1827
Escola Politécnica	1893
Escola de Engenharia Mackenzie	1896
Faculdade de Farmácia	1899

Recife

Faculdade de Direito (antes em Olinda)	1827
Escola de Engenharia	1895

Minas Gerais

Escola de Minas de Ouro Preto	1876
Faculdade de Direito de Belo Horizonte	1892

Porto Alegre

Faculdade de Farmácia	1895
Faculdade de Medicina	1895
Escola de Engenharia	1896
Escola de Odontologia	1898

Tratavam-se de unidades com apreciável acervo de experiências, positivas e negativas, todas indistintamente ignoradas pelos positivistas.

A terceira tentativa

Os dois fracassos marcaram o País.

Continuávamos sob o peso do ensino barroco, de origem jesuítica, sem ter sido substituído pelo Iluminismo apesar dos esforços de Pombal através dos oratorianos, e Barroquismo mais que Barroco propriamente dito, isto é, decadência formalista do do "ratio studiorum", petrificado em estereótipos e preconceitos.

Gilberto Freyre já mostrou como "ler, escrever, contar" foram o martírio dos curumins, mais inclinados à pedagogia franciscana, direta, manual, telúrica.¹⁷

Foi preciso esperar pela segunda geração republicana para alterar-se o panorama.

Mas acabou sugindo o que, sem exagero, poderíamos chamar de uma plêiade em nossa Cultura, que iniciaria uma nova Revolução Intelectual entre nós, convergindo na instituição da chamada Universidade do Distrito Federal, de efêmera duração, porém talvez a mais original experiência no gênero até hoje, no Brasil.

Ela surgiu em princípios de 1935, funcionando até fins de 1938, sendo fechada como uma das conseqüências do golpe que instalou o Estado Novo, adverso à sua filosofia liberal. Em 1934, Armando de Sales Oliveira, Governador de São Paulo, criara a Universidade do seu Estado, a qual, embora orientada por Fernando de Azevedo, e apesar da potencialidade dos recursos, não percorreu trajetória veloz, compensando com segurança a sua relativa lentidão.

O grande animador da Universidade do Distrito Federal foi Anísio Teixeira, mas este convidou para Reitor o nome mais prestigioso de Afrânio Peixoto. Nela havia cinco escolas: Filosofia e Letras (Diretor: Castro Rebello), Ciências (Diretor: Roberto de Azevedo Marinho), Economia e Direito (Diretor: Hermes Lima), Educação (Diretor: Lourenço Filho), Instituto de Artes (Diretor: Celso Kelly).

Entre outros professores, Gilberto Freyre ali regeu uma das pioneiras cátedras de Sociologia no Brasil (a primeira, aliás, mi-

nistrada pelo mesmo na antiga Escola Normal de Pernambuco, antes da Revolução de 1930, por proposta do Governador Estácio Coimbra, de quem era íntimo colaborador), Arthur Ramos encarregava-se de Antropologia, ao lado das especialidades de Pedro Calmon, Gastão Cruls, Hélio Gama, Costa Ribeiro, Carlos Werneck, A. Carneiro Leão, Faria Góes Sobrinho, Gustavo Lessa e dos estrangeiros, principalmente francesas, Bréhier, Desfontaines, Perret, Poirier, Lambert, Garric, Antoine Bon e o norte-americano T. Lynn Smith.¹⁸

Apesar da defesa de Péricles Madureira de Pinho ("Nenhum sectarismo, nenhum partidarismo. A política partidária, essa então não era considerada sequer, na grande obra de Anísio Teixeira. As eleições gerais de 1934 não perturbaram em nada o trabalho"¹⁹), a Universidade viu-se fechada no torvelinho que avassalava o Brasil em 1935, 1937, 1938.

A explicação mais clara parece vir de Delgado de Carvalho: "O brilho deste curto prazo de quatro anos foi demasiado e ofuscou um grupo de educadores que açulou governantes incautos contra Anísio e seus colaboradores. O manifesto de Fernando de Azevedo e dos professores signatários havia assustado os títeres da educação nacional".²⁰

Mobilizou-se a inércia, sob justificativa que as mudanças são perigosas sempre.

Fernando de Azevedo, na primeira tentativa organizada de coordenar a pesquisa de História das Ciências no Brasil, fez questão de frisar que "As antigas Escolas de Medicina, como as de Direito, em que, na justa observação de Almeida Júnior, 'a maior parte de seus lentes primavam pelo desamor à renovação científica', essas, não trouxeram no Império como nos primórdios da República, — se excetuarmos Nina Rodrigues e seu grupo na Bahia, — qualquer contribuição importante aos estudos científicos no País. As criações de novos institutos, alguns dos quais vieram com o tempo a adquirir grande projeção no estrangeiro, não obediam, também elas, a nenhum plano geral ou a uma nova política de Cultura: eram ou por elas se procuravam respostas aos desafios postos por problemas urgentes..."²¹

Se levarmos em conta que, nas faculdades de Direito, ocorreu igualmente enorme reação contra Tobias Barreto e sua renovação²², o quadro estará completo. "Quieta non movere", eis o lema de quase quatrocentos anos de Educação no Brasil, aba-

lados episodicamente por espasmos transformadores, abafados no nascedouro, só podendo consumir-se no máximo em alguns setores. O que equivale a consumirem-se.

Não obstante os percalços, as reformas Francisco Campos e Gustavo Capanema prosseguiram insistindo, ainda que setorialmente, em mudanças na Educação. Dos restos da Universidade do Distrito Federal saiu a Faculdade Nacional de Filosofia, reunindo Filosofia, Ciências, Letras e Educação. Outros professores foram acolhidos em diversas unidades. A Universidade do Brasil fez-se beneficiária, recolhendo os fragmentos espalhados pela resistência.

Com o tempo, não deixaram de dar frutos as lições.

Apareceu a Universidade de Brasília, retomando muitas lições de Anísio Teixeira, e hoje o Brasil tenta aprofundar e renovar inúmeras linhas do Passado, no que ele tem de melhor, com olhos postos no Futuro. As dificuldades e perplexidades apresentam-se inevitáveis, num processo simultaneamente experimental e humanístico, como é a Educação.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — **Memórias para a História da Academia de São Paulo**, Livraria Academia/Saraiva & Cia. Editores, 2 vols., São Paulo, 1924.
- 2 — **História da Faculdade de Direito do Recife (11 de agosto de 1827/11 de agosto de 1927)**, Livraria Francisco Alves, 2 vols., Rio de Janeiro/São Paulo/Belo Horizonte, 1927.
- 3 — **Annaes do Parlamento Brasileiro (Assembléia Constituinte) (1823)**, Typographia de H. J. Pinto, tomo 2.º, Rio de Janeiro, 1879, sessão em 14 de junho de 1823, p. 63.
- 4 — *Idem*, tomo 4.º, sessão em 27 de agosto de 1823, pp. 165, 167, 169, 171, 180 e 183.
- 5 — *Ibidem*, tomo 5.º, sessão em 5 de setembro de 1823, pp. 42, 50, 51, 54 e 55.
- 6 — Vampré, ob. cit., 1.º vol., pp. 5-12 e 21.
- 7 — Apud Beviláqua, ob. cit., 1.º vol., p. 25, referindo-se a texto antes aparecido na **Revista Trimestral do Instituto Histórico Brasileiro**, tomo XXXVIII, 2.ª parte, p. 15.
- 8 — "L'expansion de l'enseignement supérieur au Brésil", in **L'expansion de l'enseignement supérieur**, Association Internationale des Universités, Cahiers 6, Paris, 1960, p. 21.

- 9 — Serafim Leite documenta a existência, em Salvador e Olinda, de um estudo elementar, seguido por curso de "Letras Humanas" (Latim, Grego, Hebraico) e por curso de "Artes ou Ciências Naturais" ("como então se denominava o curso de Filosofia e abrangia a Lógica, a Física, a Metafísica, a Ética e a Matemática"), coroados pelo curso de "Dialéctica e Teologia" ("Moral", "casuística" evidentemente, e "Especulativa" ou "Dogmática"). "Os primeiros graus de bacharel em Artes datam de 1573 e conferiram-se aos alunos que principiaram o curso em 1572, com o P. Gonçalo Leite. São os primeiros graus académicos que se deram na América Portuguesa; portanto, é uma data a marcar na História da Instrução Luso-Brasileira". "A este primeiro passo seguiram-se outros. E assim, no ano seguinte, deu-se a licenciatura a alguns estudantes externos e a quatro Jesuítas com as costumadas festas; e, em 1578, conferiram-se as primeiras láureas de Mestre em Artes. Foi o acto, que revestiu pompa extraordinária, na Igreja do Colégio, com a anuência do Governador Geral e do Bispo. Precedeu disputa pública, recitaram-se epigramas, e houve música de instrumentos e vozes. Receberam aquela dignidade três externos e dois da Companhia, para poderem depois por sua vez dar graus". "Foi um espetáculo europeu". "A imponente deste cortejo e a pompa da imposição das insígnias provocaram indescritível alvoroço na cidade. Tais festas e doutoramentos marcam o apogeu dos estudos no Brasil do século XVI". *História da Companhia de Jesus no Brasil, tomo I (Século XVI — O Estabelecimento)*, Livraria Portugal/Civilização Brasileira, Lisboa/Rio de Janeiro, 1938, pp. 72, 75, 77, 96-98 e 102).
- 10 — "Artigo inicial" in *A Universidade (Artigos publicados na Gazeta de Notícias no ano de 94/1882)*, opúsculo n.º 6 do Apostolado Positivista do Brasil, Ric de Janeiro na sede central da Igreja, agosto de 1903, pp. 3, 1, 2 e 4.
- 11 — Idem pp. 72, 73, 5, 53, 36 e 37.
- 12 — *Ainda contra o ensino obrigatório (A propósito do projeto apresentado ao Conselho Municipal desta cidade, estabelecendo o ensino primário obrigatório)*, opúsculo n.º 262 da Igreja e Apostolado Positivista do Brasil, transcrito da "secção ineditorial do Jornal do Comércio", 26 de Junho de 1908, p. 2.
- 13 — R. Teixeira Mendes, *Ainda pelo respeito à plena liberdade de ensino. A propósito do Aviso do Ministro da Justiça ao Presidente do Conselho Superior do Ensino, em 2 de abril corrente, declarando que incumbe ao dito Presidente a fiscalização dos estabelecimentos de ensino superior, creados pelos estados ou por particulares*, opúsculo n.º 368 da Igreja e Apostolado Positivista no Brasil, transcrito da "secção ineditorial do Jornal do Comércio, 10 de abril de 1914.
- 14 — R. Teixeira Mendes, *Os ensinos de Augusto Comte e a Reforma do Ensino. A propósito da correspondência trocada entre o Sr. Dr. Rivaldavia Correia, Ministro do Interior e o Sr. Dr. Licínio Cardozo, sobre a Reforma do Ensino; correspondência publicada no 'Jornal do Comércio' de 1 de fevereiro corrente (1913) nas 'Várias notícias'*, opúsculo n.º 373 da Igreja e Apostolado Positivista do Brasil, transcrito da "secção ineditorial do Jornal do Comércio de quarta-feira 5 e quinta-feira 6 de fevereiro de 1913".

- 15 — R. Teixeira Mendes, **A nova organização do ensino e o Apostolado Positivista do Brasil**. A propósito do artigo do Dr. Licínio Cardozo, com o título acima, na seção editorial do 'Jornal do Comércio' de 8 de fevereiro corrente (1913), opúsculo n.º 374 da Igreja e Apostolado Positivista do Brasil, transcrito da "seção ineditorial do Jornal do Comércio de terça-feira 11 de fevereiro de 1913.
- 16 — **História do Positivismo no Brasil**, vol. 322 da Brasileira da Cia. Edit. Nacional, São Paulo, 1967.
- 17 — **Casa Grande & Senzala (Formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal)**, 1.º tomo, 9.ª edição (10.ª em língua portuguesa), Livraria José Olympio Edit., Rio de Janeiro, 1958, pp. 200 e 201.
- 18 — A. Carneiro Leão, "Apóstolo e realizador", in **Anísio Teixeira: Pensamento e Ação (Por um grupo de professores e educadores brasileiros)**, Edit. Civilização Brasileira S.A., Rio de Janeiro, 1960, pp. 102 e 103.
- 19 — "Anísio Teixeira, episódios de sua vida e de sua luta", in idem, pp. 176 e 177.
- 20 — "Anísio, vulcão de idéias", in ibidem, p. 222.
- 21 — "Introdução". in **As Ciências no Brasil (Obra organizada e publicada sob a direção e com uma Introdução de Fernando de Azevedo)**, vol. I, sob os auspícios da Instituição Larragoiti e por iniciativa de seu Diretor, Prof. Leonídio Ribeiro, Edições Melhoramentos, São Paulo, s.d., pp. 32 e 33.
- 22 — Já o demonstrei, com inúmeros documentos, em **Da Escola do Recife ao Código Civil**, Organização Simões Edit., Rio de Janeiro/GB., s.d.

A ESCOLA NACIONAL
DE ADMINISTRAÇÃO (FRANÇA)
E SUA EVOLUÇÃO

ADMINISTRAÇÃO : CONCEITO E CONTEÚDO

A Escola Nacional de Administração (França) e sua Evolução

PIERRE RACINE

Diretor da ENA

Tradução de Marcos Henrique Cortes

Fonte : La Revue Administrative, Ano 26, n.º 152, mar./abr. 1973

A Escola Nacional de Administração foi criada por Decreto de 9 de outubro de 1945 do Governo Provisório da República Francesa, presidido pelo General De Gaulle. Esta importante decisão havia sido estudada e preparada com o maior cuidado pela Comissão provisória de reforma da administração, colocada junto ao Chefe do Governo e cujo animador foi Michel Debré, então Procurador-Geral do Conselho de Estado e Comissário da República em Angers.

No clima da Liberação, caracterizado pelo reexame das instituições e das mentalidades, essa medida se devia situar em um programa geral de renovação do Estado e da administração: o recrutamento e a formação dos funcionários constituíam uma peça-chave do mesmo mas não a única.

A fim de se compreender o alcance da reforma é preciso lembrar-se de que na França o Estado não havia, até então, tomado a seu cargo a formação direta de seus funcionários, incumbidos da administração geral do país e de sua representação no exterior. Sem dúvida a França adotava, bem antes da Segunda Guerra Mundial, para o recrutamento de seus funcionários, o sistema generalizado do concurso de ingresso nos diferentes órgãos ou ministérios. Mas o Estado não havia até então julgado necessário formar ele próprio, em escolas diretamente subordinadas a ele, seus funcionários em geral. Eram apenas formados em tais escolas — se exce- tuamos os Oficiais de carreira — os grandes corpos de engenheiros do Estado que, ao sair da Escola Politécnica, recebiam em escolas especiali-

zadas, chamadas escolas de aplicação, a formação correspondente a seus setores: Engenheiros de Minas, de Pontes e Pavimentação, de Engenharia Marítima, de Engenharia Rural etc.

No campo da administração geral propriamente dita somente os futuros administradores da França Ultramarina eram formados em uma escola especial do Estado.

Ao contrário, os funcionários de natureza geral, destinados à administração interna ou à representação externa da França, eram recrutados por meio de concursos, abertos apenas para os alunos diplomados pelo ensino superior, de um nível igual pelo menos à licenciatura. Um grande número desses jovens recebiam sua instrução não só na Universidade, nas Faculdades de Direito e de Letras, mas em uma escola particular, criada logo após a guerra de 1870, que havia conquistado justamente uma fama muito grande, a Escola Livre de Ciências Políticas. Essa Escola preparava diretamente uma parte de seus alunos para os concursos de acesso à função pública: Conselho de Estado, Tribunal de Contas, Inspetoria-Geral de Finanças, Corpo Diplomático e Consular, quadros de redatores dos principais Ministérios etc. Embora fosse particular e inteiramente livre em seu funcionamento, essa Escola tinha laços especiais com a administração: uma grande parte de seu corpo docente provinha, na realidade, de funções públicas e era a associação, dentro desse corpo docente, de altos funcionários, de universitários e de responsáveis por empresas do setor privado que haviam dado a seu ensino

a reputação que ele merecia por sua abertura em relação ao mundo, sua percepção dos problemas concretos e da síntese.

O regime de recrutamento e de formação anterior a 1945 se caracterizava por dois traços essenciais:

— diferentemente do regime britânico de recrutamento do "Civil Service" (Serviço Público Civil) por meio de um concurso único organizado por uma única autoridade, a "Civil Service Commission", cada órgão ou ministério francês realizava seu próprio concurso especial; assim ocorria no Conselho de Estado, na Inspetoria-Geral de Finanças, no Tribunal de Contas, no Corpo Diplomático e Consular, em cada Ministério etc., enquanto que os quadros das prefeituras não eram recrutados na base através de concurso, mas segundo um sistema de requisição pura e simples por cada Prefeito;

— não existia escola do Estado alguma para prover a formação dos jovens que se destinavam ao serviço público, fora os grandes corpos de técnicos, do exército e do ultramar.

Esse regime deu à administração francesa gerações de jovens funcionários de um alto nível intelectual, possuindo já um certo sentido do serviço público, que resultava em grande parte do ensino ministrado por mestres que pertenciam à administração ou à diplomacia, mas em 1945 ele foi considerado ultrapassado sob vários pontos de vista. Na verdade se lhe fizeram quatro críticas principais:

a) desigualdade e falta de homogeneidade dos diversos recrutamentos para a função pública superior. Os quadros de órgãos como o Conselho de Estado, a Inspetoria-Geral de Finanças, o Tribunal de Contas e o Corpo Diplomático eram recrutados por concursos qualificados de grandes concursos devido a seu nível. Os diferentes Ministérios recrutavam, cada um separadamente, seus próprios funcionários pelo concurso chamado de redator, cujo nível era muito diferente conforme as administrações, sendo o concurso de redator do Ministério de Finanças de nível elevado;

b) excessiva parisiânização das altas funções públicas francesas: sem que se possa ser taxativo nesse campo, deve-se reconhecer que esses concursos, especialmente os grandes, atraíam em especial os jovens oriundos de famílias parisienses, pela simples razão de que eram muito mal conhecidos nas províncias e que não havia nas universidades qualquer estímulo para preparação para os mesmos. Por outro lado, o ensino das Faculdades de Direito e de Letras, qualquer que fosse sua qualidade, era inteiramente inadequado aos programas dos concursos, nos quais era impossível lograr aprovação sem vir a Paris;

c) origem social demasiado limitada da maioria dos candidatos. Esses concursos, abertos a jovens que tivessem ao menos colado grau ou possuissem um diploma equivalente, atraíam os jovens cujas famílias podiam arcar com o encargo financeiro de pelo menos três anos de estudos superiores, o que, na época em que

o regime de bolsas e de facilidades financeiras não era tão amplo como hoje, limitava enormemente o leque social dos candidatos. Em segundo lugar, não se podendo passar nesses concursos senão após estar quite com as obrigações militares, os jovens já liberados delas tinham ainda que aguentar o ônus financeiro de um ou dois anos de preparação especial para o concurso por eles escolhido, preparação que era então feita na Escola de Ciências Políticas, em estreita ligação com representantes de cada órgão ou Ministério em questão.

Não obstante, o sistema de recrutamento tal como funcionava em razão dos princípios que regiam a função pública francesa colocava todos os candidatos que estavam habilitados a apresentar-se em um pé de estrita igualdade jurídica. Mas sendo esses concursos preparados sob a autoridade de mestres que pertenciam aos diferentes órgãos e ministérios, havia-se criticado o sistema como sendo um regime de requisição, não se devendo tomar esse termo num sentido pejorativo do ponto de vista de respeito pela igualdade dos candidatos, mas indicando que cada órgão era o único senhor de seu próprio recrutamento e sobretudo dos critérios de seleção, matéria evidentemente mais subjetiva e por vezes dificilmente controlável;

d) enfim, excessiva especialização dos diferentes concursos. Sem dúvida, especialmente nos grandes concursos, era necessário uma sólida cultura geral, ainda que ela não fosse averiguada através de provas especiais como o é hoje concursos de in-

gresso na E.N.A., mas a maioria das provas, mesmo quando o programa era muito vasto, se concentrava nas disciplinas e problemas próprios dos diferentes órgãos ou ministérios, sendo entretanto exigidos sempre certos conhecimentos comuns em matéria de Direito, Economia e Finanças, embora em graus diferentes.

Assim, o concurso diplomático se concentrava essencialmente no conhecimento de línguas, de história diplomática e de geografia humana e econômica, enquanto que o concurso do Conselho de Estado tinha uma feição mais jurídica, embora extensiva muito amplamente a todos os setores da administração, e que o concurso da Inspeção-Geral de Finanças ou do Tribunal de Contas se orientava de forma mais especial para problemas econômicos, financeiros, de matemática financeira etc. Todavia, o que caracterizava esses concursos era a preocupação de averiguar, através dos conhecimentos de base, a abertura de espírito, a inteligência em geral e, em certa medida, a personalidade do candidato.

I — A ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DE 1945 A 1972.

A Escola de 1945

O decreto de 9 de outubro de 1945 marca uma mudança radical desses diferentes pontos de vista. Ela é dominada pelas seguintes idéias:

— a unidade de recrutamento e de formação dos futuros altos funcionários franceses em geral;

— a preocupação de diversificar social e geograficamente a origem dos candidatos;

— a importância atribuída, na formação dos candidatos recrutados, à experiência direta dos homens e das coisas graças a um regime muito elaborado de estágios, parte integrante dos programas de escolaridade.

A fim de atingir esses objetivos — e este é um outro traço fundamental do decreto de 1945 — é criada uma Escola Nacional de Administração (1), colocada sob a autoridade do Primeiro Ministro, isto é, ela não faz parte da Universidade. O Estado considera, a partir de então, que tem a responsabilidade não apenas de recrutar como também de formar seus próprios funcionários.

O desejo de abertura se manifesta no plano tanto social como geográfico.

No plano social duas medidas importantes contribuem para isso:

— Paralelamente ao concurso reservado aos estudantes, isto é, aos jovens cujas famílias terão podido, com ou sem bolsas, suportar o ônus de três ou quatro anos de estudos superiores, é criado um concurso especial, reservado aos jovens funcionários dos quais nenhum diploma é exigido. Sem dúvida certos candidatos dessa categoria puderam realizar estudos,

(1) Em 1848 havia sido criada uma primeira Escola de Administração, que durou apenas 18 meses: ela recrutava categorias de funcionários de níveis muito disparatados.

até mesmo superiores, mas nenhuma exigência existe nesse âmbito e numerosos funcionários pertencentes aos quadros médios da administração podem apresentar-se a ele com possibilidades de êxito. Como esses jovens provêm de categorias sociais menos favorecidas, realiza-se por essa via, incontestavelmente, uma renovação social na alta função pública.

— Por outro lado, todos os alunos da Escola, uma vez aprovados no concurso, sendo considerados como funcionários-estagiários do Estado, mesmo se eram antes estudantes, recebem uma remuneração que lhes permite viver convenientemente, sozinhos ou com suas famílias se são casados. Não é mais necessário, para poder ingressar na alta função pública, após três ou quatro anos de universidade e o tempo de serviço militar, consagrar um ou dois anos à preparação de um concurso de recrutamento, como era o caso com o antigo sistema, em que a maioria dos jovens lograva aprovação entre 21 e 26 anos.

No plano geográfico, os autores da reforma de 1945, preocupados em diminuir a parte preponderante dos jovens de origem parisiense na administração superior, haviam decidido criar paralelamente ao Instituto de Estudos Políticos de Paris (novo nome dado à famosa Escola Livre de Ciências Políticas) um certo número de institutos de estudos políticos nas províncias, o primeiro dos quais foi instalado em Strasburgo a partir de 1945. Essa vontade de provincianização, se teve alguns efeitos nos primeiros anos de vida da nova escola, não conseguiu depois manter-se no ní-

vel necessário por falta de medidas eficazes de auxílio dos estudantes provincianos e constitui um dos objetivos das reformas atualmente em andamento o de retomar esse esforço de uma forma mais vigorosa e mais coerente.

Quanto à natureza dos conhecimentos e à cultura exigidos nos concursos de ingresso, os autores da reforma, desejosos de reagir contra a especialização, julgada excessiva, dos antigos concursos, organizaram as novas provas sobre bases mais amplas abrangendo :

— uma sólida cultura geral composta sobretudo do conhecimento da evolução das sociedades a partir do século XVIII e de uma boa compreensão dos problemas do mundo contemporâneo nos campos político, econômico, social, cultural e técnico;

— sólidos conhecimentos de base nas matérias julgadas essenciais para a administração : Direito Público, Economia, legislação e questões sociais, relações internacionais, finanças públicas, enfim conhecimento de uma língua estrangeira, que não era anteriormente exigido exceto para Ingresso no Qual d'Orsay *.

A primeira turma da E.N.A., que tomou o nome de "França Combatente" devido à ação que todos seus integrantes haviam realizado a serviço do país durante a guerra, ingressou na Escola em 1.º de março de 1946. Esta turma, como duas outras da mesma

* "Qual d'Orsay" é o Ministério das Relações Exteriores da França (N. T.).

origem, "Cruz de Lorena" e "Jean Moulin", beneficiou-se de um regime especial e foi, em especial, dispensada do estágio do 1.º ano em razão das provas de caráter que seus membros haviam dado durante a guerra e a resistência.

A primeira turma normal da Escola, que tomou o nome de União Francesa, ingressou alguns meses depois da "França Combatente", em 1.º de junho de 1946. Desde então se seguiram, sem interrupção, 27 turmas.

O primeiro diretor da Escola, Sr. Henri Bourdeau de Fontenay, que não era funcionário antes da guerra de 1939-45, havia sido nomeado Comissário da República na Normandia pouco depois do desembarque de junho de 1944; ele conservou essas funções até março de 1946, data da supressão da administração excepcional dos Comissários da República e do retorno à administração municipal. Sob a direção do Sr. de Fontenay, a nova escola, mais feliz do que a de 1848, assumiu rapidamente seu lugar na administração francesa, a despeito do ceticismo demonstrado por muitos quando de sua criação, sobretudo após a saída em janeiro de 1946 do General De Gaulle, chefe do Governo Provisório da República, que a havia criado.

Os princípios que formam a base da reforma de 1945 foram sempre firmemente mantidos: unidade de recrutamento para a alta função pública, exigência para o ingresso de uma boa cultura geral e de sólidos conhecimentos técnicos, formação em comum pela Escola, lotação dos alunos pelos

diferentes órgãos e ministérios em função de sua classificação ao final do período letivo. Não obstante, a Escola teve ela própria três fórmulas de recrutamento e de formação.

A primeira fórmula, a de 1945, fundava-se na busca de um cuidadoso equilíbrio tanto no recrutamento como na formação. O concurso de ingresso havia sido estruturado de maneira a levar a uma diversidade bastante grande da origem intelectual dos candidatos, pelo menos dos não científicos. De fato, embora fosse um concurso único para cada categoria, estudantes e funcionários, e comportando uma única classificação final, ele abrangia ao mesmo tempo:

— provas comuns de cultura geral, especialmente a primeira composição sobre a evolução das idéias e dos fatos políticos, econômicos e sociais a partir do início do século XVIII, e a entrevista com a banca com base em um texto;

— provas mais especializadas, correspondendo aos quatro ramos principais da administração, tal como eram vistos então, ou sejam, administração geral (jurídica e administrativa), econômica e financeira, social, e relações exteriores. Esses quatro ramos correspondiam aliás às quatro seções entre as quais eram repartidos os alunos uma vez admitidos na Escola. Desde o concurso de ingresso, as vagas abertas era, na realidade, repartidas entre as quatro seções. Os candidatos escolhiam livremente as matérias correspondentes à seção que preferiam, porém eram todos submetidos a uma classificação geral única,

o que acarretava evidentemente cuidadosa avaliação relativa das provas que não eram comuns.

Este sistema podia ter como consequência que os candidatos declarados aprovados após essa classificação não obtivessem a seção de sua escolha, mas então lhes era oferecido um dos lugares ainda livres nas seções que não estavam inteiramente lotadas. Eles podiam, aliás, recusar, demitir-se e se reapresentar no ano seguinte.

Durante anos esse regime permitiu o ingresso na Escola não apenas de jovens possuidores, em graus diversos, de sólidos conhecimentos de base utilizados na administração, Direito Público, Economia, Finanças Públicas, legislação e questões sociais, mas também, graças ao programa próprio à questão das relações exteriores, orientado essencialmente no sentido da história e da geografia humana e econômica, de candidatos de formação muito diferente: literatos puros, historiadores, filósofos, geógrafos, linguistas, que, uma vez ingressados na Escola, deviam adquirir os conhecimentos essenciais nos campos do Direito e da Economia. Esses alunos que possuíam ao entrar uma formação profunda num campo determinado das ciências humanas, deviam sem dúvida se reconverter, mas a experiência demonstrou que a maioria o conseguia muito bem, precisamente em razão da qualidade de sua primeira formação.

Esse regime tinha, contudo, o inconveniente de tornar difícil o ingresso na Escola de jovens cuja formação de base era científica, pois eles não podiam, salvo exceções, adquirir em pouco tempo os conhecimentos em

Direito, Economia, História ou Geografia que possuíam os candidatos cuja primeira formação havia sido literária. Todavia, cada ano um aluno saído da Escola Politécnica com uma boa classificação podia requerer o ingresso sem concurso na Escola Nacional de Administração, em lugar de seguir o curso de uma das escolas de aplicação de X e esta faculdade foi efetivamente utilizada, mas a contribuição dos setores científicos continuava simbólica.

Em segundo lugar, a própria formação dada à Escola, no regime primitivo, era igualmente muito equilibrada, pois repousava sobre uma sábia combinação de ensinamentos comuns a todos os alunos destinados a assegurar a unidade de espírito dos futuros funcionários e sua homogeneidade e, por outro lado, dos ensinamentos próprios de cada seção correspondente a um dos quatro ramos anteriormente indicados.

Eram comuns todos os estágios na administração e nas empresas, um certo número de cursos e, além disso, dos ensinamentos denominados interseções, relativos, para os alunos de cada seção, a conhecimentos essenciais pertinentes às três outras seções mas julgados necessários a qualquer funcionário, qualquer que fosse seu cargo.

Esses ensinamentos eram ministrados especialmente sob a forma de conferências sobre métodos, sendo que os alunos, sob a direção de um mestre de conferências geralmente tomado de empréstimo à administração, estudavam as matérias em pauta,

sobre as quais recebiam treinamento fazendo composições, exposições ou quaisquer outros trabalhos correntes na administração, notas, relatórios etc.

Quanto às matérias próprias das seções, cada uma compreendia dois ensinamentos de base, ministrados segundo o mesmo método de conferências:

- seção de administração geral:
- matérias constitucionais, administrativas e jurídicas;
- matérias econômicas e financeiras;
- seção econômica e financeira:
- matérias econômicas e financeiras;
- gerência de empresas;
- seção de administração social:
- legislação social;
- matérias sociais e econômicas;
- higiene, saúde pública, população, família;
- seção de relações exteriores:
- relações internacionais e Direito Internacional Público;
- Geografia Econômica;
- matérias econômicas e financeiras;
- Direito Comercial e Direito Marítimo.

Esse ensino nas seções permitia uma formação aprofundada num campo essencial da vida pública, enquan-

to que os ensinamentos comuns e interseções asseguravam a mesma abertura de espírito e a mesma faculdade de adaptação a todos os alunos, constituindo simultaneamente uma garantia de coesão da futura administração.

A reforma de 1945, cuidadosamente estudada e muito adaptada às necessidades reais da administração, produziu excelentes resultados. Ela foi, entretanto, modificada e mesmo abandonada em 1958 sob influência de uma corrente de idéias, das quais falaremos mais adiante, fato que só podemos lamentar hoje em dia.

No final do período letivo, a designação dos alunos pelas carreiras era feita segundo um sistema que, ao contrário, não pode hoje ser considerado como satisfatório e respondendo às necessidades das administrações.

Inicialmente, a despeito da existência das quatro seções, havia uma classificação geral única, tornada necessária por carreiras comuns, fosse nas quatro seções, fosse entre duas ou três delas. O Conselho de Estado, por exemplo, era comum às quatro seções, enquanto que a Inspetoria de Finanças e o Tribunal de Contas às três seções que não a de relações exteriores. A carreira de adido comercial podia ser escolhida igualmente na seção de relações exteriores e na seção econômica e financeira. Mas a maioria das outras carreiras, e em especial a de administrador civil nos diferentes ministérios, eram repartidas de forma estrita entre as diversas seções. Por exemplo, os ministérios considerados da área econômica e financeira, e em primeiro lugar o Mi-

nistério de Finanças, a Caixa de Depósitos e Consignações, os Ministérios de Indústria e Comércio, de Obras Públicas, da Agricultura, só podiam receber alunos oriundos da seção econômica e financeira, enquanto que de fato têm de lidar com um grande número de questões de ordem jurídica, administrativa ou social. Os dois Ministérios da área social, do Trabalho e de Saúde Pública, só podiam receber alunos da seção social, enquanto que o Ministério da Educação Nacional só recebia os provenientes da seção de administração geral, e no entanto esses três ministérios teriam tido a maior necessidade de receber administradores dotados de sólida competência econômica e financeira, uma vez que se tornariam dois deles, Educação Nacional e Saúde Pública, os maiores investidores públicos da França, e que o terceiro, Trabalho, é responsável pela política de empregos, a qual depende intimamente da economia.

Os efeitos desse regime exclusivo de designação foram consideravelmente agravados pela aplicação lamentável feita, após a entrada em vigor do novo Estatuto Geral da Função Pública de 1946, da noção de "estatuto especial", em lugar do corpo único de administradores civis, um dos objetivos essenciais da reforma de 1945. Foram criados 23 quadros especiais de administradores, próprios de cada ministério ou mesmo mais de um para um único ministério, provocando no seio da administração central uma compartimentação e uma disparidade de estrutura das quais ainda sofremos profundamente. Portanto, a partir de 1946 a idéia de uma política de con-

junto foi quebrada, se não abandonada, em favor de uma volta à especialização de quadros, sem que a Escola pudesse fazer qualquer coisa contra esse movimento.

É preciso, entretanto, reconhecer que os efeitos desse regime de designações só se revelaram plenamente mais tarde e que, tal como havia sido cuidadosamente pensado na época da Liberação e aplicado de 1945 a 1958, o primeiro regime de recrutamento e de formação da Escola era equilibrado e coerente, que ele proporcionou a todas as administrações, especialmente aos Ministérios da área social, funcionários dotados de grande abertura de espírito e de sólida competência nos principais campos de atividade do Estado, e que era plenamente satisfatório, reserva feita do que acabou de ser dito sobre a natureza demasiado rígida da designação dos alunos de cada seção.

A Escola Nacional de Administração de 1958

Em 1958, porém, esse regime foi profundamente modificado, sob a influência de vários fatores muito diferentes, especialmente defesa da idéia de funcionários "polivalentes", desejo do Ministério das Relações Exteriores de não limitar seu recrutamento aos alunos da seção de relações exteriores, desejo esse partilhado por outros ministérios que queriam receber jovens administradores mais diversificados do que os de uma seção. Mas em lugar de se se contentar com tornar mais flexível o que o regime de 1945 tinha de demasiado rígido na designação para as carreiras e de introduzir no ensino a modernização que

começava a tornar necessário o desenvolvimento de modernos métodos de direção, criou-se em substituição um regime totalmente diferente.

Pelo decreto de 30 de dezembro de 1958 foi adotado um novo regime, que funcionou até maio de 1972, época em que a última turma da Escola submetida inteiramente a esse regime ingressou nas diferentes repartições.

Segundo essa concepção, todos os futuros altos funcionários deviam ser recrutados, no vestibular, com uma cultura e um grau de conhecimentos idênticos e formados na Escola dessa mesma maneira, colocando em pé de igualdade todas as matérias essenciais: Economia, Administração e Direito, questões sociais e relações internacionais.

Esse regime, organizado pelo decreto de 30 de dezembro de 1958, ele próprio objeto de modificações, das quais a mais importante decorria do decreto n.º 65.946, de 24 de novembro de 1965, referente a regulamento de administração pública sobre as condições de acesso à E.N.A. e sobre período letivo, foi aplicado até a entrada em vigor do decreto n.º 71.787, de 21 de setembro de 1971, o qual restabeleceu um regime de formação simultaneamente comum e diferenciada, como em 1945, porém sobre bases novas.

No regime de 1958, portanto, os concursos de ingresso eram uniformes.

Haviam sido conservadas as duas provas de cultura geral, instituídas em 1945, isto é, uma composição escrita sobre um tema relativo à evolução geral das idéias e dos fatos políticos a partir do meio do século XVIII (2) e uma entrevista de 30 minutos, com base em um texto de natureza geral.

Mas os conhecimentos técnicos básicos considerados necessários eram os mesmos para todos. Os estudantes candidatos ao concurso tinham provas escritas e orais sobre as seguintes matérias:

— composição sobre economia;

— composição sobre um tema relativo às instituições políticas e administrativas, bem como sobre as instituições internacionais;

— exame oral sobre questões sociais;

— exame oral sobre Direito Administrativo ou Finanças públicas, à escolha do candidato.

Além disso, na parte escrita, os estudantes candidatos tinham de fazer a tradução de um texto em idioma estrangeiro.

Quanto aos funcionários, mesmo se algumas provas eram simplificadas em seu conteúdo ou em seu programa, eram examinados nas mesmas bases, muito próximas das adotadas no concurso para estudantes. As matérias básicas eram as seguintes:

(2) Para os funcionários candidatos a mesma prova cobria problemas políticos, econômicos e sociais do mundo contemporâneo.

1) uma composição sobre as instituições políticas e administrativas, mas redigida com o auxílio de documentos fornecidos aos candidatos;

2) uma composição sobre economia e finanças públicas, igualmente com auxílio de documentos;

3) exames orais relativos a questões sociais e questões internacionais, não havendo prova especial alguma de Direito Administrativo ou de finanças públicas para esses candidatos que provinham da administração.

Quanto ao exame de línguas, para os candidatos funcionários só era feito nas provas de admissão, como para os estudantes, e compreendia igualmente a tradução de um texto escrito em idioma estrangeiro.

Diferentemente, portanto, do regime felizmente diversificado de 1945, os concursos de ingresso do regime de 1964 conduziam à Escola candidatos de formação sem dúvida muito homogênea porém praticamente todos do mesmo modelo. A única flexibilidade introduzida, aliás de maneira muito limitada, residia na possibilidade de se obter pontos suplementares através de um certo número de opções diversificadas, sobretudo as matérias científicas, matemáticas e estatísticas, além de uma segunda língua estrangeira ou outras matérias especificadas numa relação elaborada pelo Ministério encarregado da função pública. Entretanto, o efeito prático dessas opções era muito reduzido uma vez que só eram tomados em conta os pontos obtidos acima da média, isto é, de 10.

Quanto à formação, baseada igualmente sobre a idéia de polivalência e de identidade dos alunos, abrangia ela, além dos estágios na administração das províncias ou em embaixadas e nas empresas industriais, comerciais ou bancárias, privadas ou públicas, que haviam sofrido poucas modificações, ensinamentos comuns a todos os alunos, com a única reserva da faculdade, de alcance muito limitado, de substituir o estudo de uma segunda língua estrangeira pelo de uma matéria optativa, freqüentemente escolhida dentre as matérias científicas ou de técnica gerencial.

Na realidade as quatro seções de 1945 haviam sido suprimidas e os estudos compreendiam agora as seguintes matérias, uniformes para todos:

1.º) Quatro matérias chamadas básicas, postas em um mesmo nível: assuntos administrativos e jurídicos, assuntos econômicos e financeiros, assuntos sociais, relações internacionais.

2.º) Dois idiomas estrangeiros, dos quais o segundo podia ser substituído por uma opção relativa às matérias oferecidas aos alunos, a maioria desenvolvendo os ensinamentos de iniciação à gerência moderna ou referente a matemática, estatísticas, Direito em profundidade etc.

Originariamente o programa das quatro matérias básicas era sensivelmente a soma do programa das quatro seções anteriores. Caso esse programa tivesse sido aplicado inteiramente, teria exigido um esforço gigantesco dos alunos e dos mestres de conferências. Assim sendo — e este foi

um dos principais objetivos do decreto de 24 de novembro de 1965 — a direção da Escola tinha a liberdade de escolher, no âmbito de cada matéria básica, um ou vários temas que eram estudados pelos alunos de forma mais profunda, especialmente através de seminários, funcionando paralelamente à tradicional conferência de método.

Quanto à pedagogia mesma da Escola, no curso desse período ela evoluiu progressivamente. A conferência de método, muito ligada aliás à noção mesma de programa extenso e compreendendo exercícios escolares do tipo de exposição oral e composição escrita, algumas das quais sobre **dossiers**, foi progressivamente desaparecendo para ser substituída pelo método do seminário, no qual os alunos são iniciados no trabalho em grupo, estudam apenas problemas reais e realizam grandes pesquisas fora da Escola, nas administrações, empresas ou sindicatos, a fim de formar uma opinião e propor soluções aplicáveis.

Paralelamente, e sobretudo a partir de 1968, foi feito um esforço grande pela iniciação dos alunos nas técnicas modernas de gerência, em matemáticas e estatística, contabilidade de empresas, informática etc., esforço necessário mais difícil na medida em que a enorme maioria dos alunos da Escola é composta de jovens que têm uma formação predominantemente literária e possuem bons conhecimentos de direito, economia geral, questões sociais e internacionais, mas nenhuma formação científica. Apenas um pequeno número deles possuíam tal cultura ao ingressar, embora nos

últimos anos sua proporção tenha aumentado, sem ultrapassar de 12 a 15%.

O regime de 1958-65 teve certamente como resultado fazer entrar na Escola, e mais tarde na função pública superior, jovens possuidores de uma boa cultura geral, uma ampla abertura de espírito sobre todos os problemas e, em consequência, uma grande capacidade de adaptação, qualidades eminentemente preciosas hoje, quando o Estado precisa conduzir uma sociedade em plena mutação.

Esse regime apresentava, contudo, sérios inconvenientes, tanto sob o ponto de vista dos alunos como das administrações e esses inconvenientes se evidenciaram ano após ano.

A necessidade de estudar todas as matérias em pé de igualdade era de molde a criar uma tensão intelectual excessiva nos alunos e a se constituir num obstáculo a qualquer exame em profundidade das matérias. Esse aspecto é particularmente evidente em Economia, na qual os administradores não poderiam se contentar hoje com conhecimentos muito gerais. Mesmo que os alunos saídos da Escola não devam ser especialistas, nem mesmo economistas no sentido estrito do termo, e menos ainda econometristas, mas sim administradores aptos a servir nas diversas administrações, um certo número deles tem necessidade de possuir uma formação econômica mais alentada e moderna, isto é, que suponha conhecimentos científicos suficientes. Todos os outros devem ter sólidos conhecimentos econômicos a fim de serem capazes de pensar sobre sua atuação em termos econômi-

cos e devem igualmente ser iniciados na gerência moderna. O regime de polivalência serviu assim de obstáculo durante anos à definição do que deve ser, num Estado ocidental moderno, um administrador economista e à elaboração da pedagogia necessária para tal efeito.

Essas dificuldades foram tanto mais sentidas quanto o regime de repartição dos alunos entre as carreiras estava baseado numa classificação final de saída, classificação esta agora rigorosamente única para todas as administrações, diferentemente do que ocorria em 1945. O desafio dessa classificação tornou-se uma parcela excessiva das preocupações dos alunos, que estabeleceram entre os diferentes órgãos e ministérios uma hierarquia quase sistemática, coonestada aliás pela sociologia administrativa, isto é, o estado de espírito e os costumes da administração. Os alunos oriundos do concurso de "funcionários", que trazem ao Estado uma validade e uma noção de serviço preciosas, se viam particularmente prejudicados em relação a seus colegas "estudantes", cujo passado universitário tornava mais aptos para se adaptar a esse regime intelectual.

Ao mesmo tempo resultou daí que certas administrações, antes, no regime das seções, abastecidas sem dificuldade de jovens administradores, passaram a ter problemas para recrutá-los e simultaneamente a ser consideradas de maneira desfavorável pelos alunos que saíam da Escola. Esse fenômeno era ainda mais lamentável por serem essas administrações as que têm um papel capital na evolução da Nação: Ministérios de Educação

Nacional, Saúde Pública, Trabalho etc. Na verdade, um regime uniforme de recrutamento e de formação não estimula as vocações, quando mesmo não as desencoraja.

Em 1968 o Governo incumbiu uma Comissão presidida pelo Sr. François Bloch-Lainé, Inspetor-Geral de Finanças e Presidente do "Crédit Lyonnais", de estudar a reforma da E.N.A. O relatório dessa Comissão foi entregue ao Governo no fim da primavera de 1969. Após ter feito o histórico da vida da Escola e a análise dos problemas que sua existência apresentava não só para si mesma como para a administração, a Comissão concluiu pela manutenção de uma Escola Nacional de Administração, escola ao mesmo tempo de recrutamento e de formação, segundo o modelo adotado em 1945. Mas no que se refere à formação, uma de suas recomendações mais importantes foi a do abandono do regime de polivalência.

A Comissão assim se expressara, e seu pensamento merece ser reproduzido aqui: "A pretensão atual do enciclopedismo é um logro e prejudica a qualidade da formação. Mesmo com uma sólida formação superior no começo, não se pode adquirir na E.N.A. as competências suficientes para se tornar simultaneamente um economista completo, um publicista informado, um especialista em assuntos sociais ou internacionais".

A Comissão acrescentava que o perfil desejável do antigo aluno da E.N.A. parecia ser o de um generalista, mas valorizado pelo domínio de duas ou três técnicas, não se enten-

dendo essa palavra em um sentido estreito. Ela concluía por sua preferência por uma formação diferenciada. Contudo o relatório, embora contivesse preciosas indicações gerais, não havia proposto qualquer regime elaborado de recrutamento e de formação.

E este foi o tema dos estudos feitos pela nova direção, em íntima ligação com a Diretoria Geral da Função Pública, que levaram ao decreto de 21 de setembro de 1971, ou seja, a definição desse novo regime.

O relatório da Comissão de reforma continha, por outro lado, sugestões muito importantes sobre a reforma da própria administração, partindo da idéia, óbvia e infelizmente esquecida, de que os reformadores de 1945 estavam intimamente convencidos, de que se a Escola é feita para a administração e suas necessidades, Escola e administração devem ser coerentes entre si.

Em primeiro lugar, as necessidades de todas as administrações têm de ser atendidas, tanto quantitativa como qualitativamente, o que é tanto mais verdade quanto a penúria de quadros de numerosos ministérios franceses foi camuflada de forma provisória durante anos pela incorporação maciça de funcionários de qualidade que haviam perdido sua razão de ser no ultramar em decorrência da política de descolonização.

Por outro lado, quando se recruta e forma juntos, com tanto cuidado, os futuros administradores, estes têm o legítimo desejo de servir de maneira útil, de se ver confiar atividades interessantes e, rapidamente, responsabilidades, qualquer que seja a ad-

ministração para a qual foram designados à vista de sua classificação. O interesse das administrações e do país vai no mesmo sentido. Por conseguinte, a diversidade das funções, que é evidente e aliás plenamente conforme com a realidade da administração, deve ser acompanhada de uma política de bom emprego de todos esses jovens funcionários e de uma certa harmonização, mas não de uma identidade impossível, de suas carreiras, pelo menos durante os oito a dez primeiros anos. Em seguida a vida, a diversidade de talentos e as circunstâncias criarão diferenças muito naturais.

No quadro dessas preocupações a Comissão tinha sido levada a propor, especialmente no âmbito das carreiras, uma série de ajustes destinados a manter no conjunto do corpo de funcionários egressos da E.N.A. o sentimento de unidade que lhes deve dar a Escola.

Realmente é um fato que, se os alunos preferem em suas escolhas os mesmos órgãos e os mesmos ministérios, o que ocorreu até maio de 1972, quando o Conselho de Estado, a Inspetoria de Finanças, o Tribunal de Contas, depois os Ministérios de Economia e de Finanças e a carreira para Prefeito eram considerados como os únicos destinos interessantes, o clima se deteriora não só numa escola em que a classificação tem tal papel, mas no conjunto das administrações, e especialmente naquelas que se consideram desprestigiadas. Este é um dos problemas mais importantes que se colocam hoje, como o tinham ressaltado os autores da

reforma de 1945 no comentário publicado sob a autoridade da Presidência do Governo a respeito da reforma da função pública, reforma que compreendia:

- o ensino de ciências políticas;
- a criação da Escola Nacional de Administração;
- a reforma das administrações;
- uma política da função pública e a criação de uma direção da função pública.

Sua opinião merece ser recordada, realmente, pois ela tem mais atualidade do que nunca:

A reforma levando à criação da Escola Nacional de Administração "mesmo continuando a ser uma questão de ensino, é para falar a verdade uma reforma administrativa".

E, mais adiante, é preciso "por um lado tentar obter, sempre mantendo algumas diferenças que serão justificadas, uma similitude tão grande quanto possível entre o estatuto e a carreira dos funcionários egressos da Escola nos distintos serviços. Por outro lado, ordenar que, ao longo de suas carreiras, os funcionários de uma determinada administração tenham passado por uma outra administração ou por um serviço no exterior, a fim de aumentar sua experiência e de manter a unidades de vistas. Porém essas duas consequências ultrapassam o quadro das administrações ligadas à Escola Nacional de Administração. Elas fazem parte já da reforma administrativa".

A reforma administrativa é uma das responsabilidades do Governo como um todo e falaremos dela mais adiante. Porém, no âmbito deste artigo, os desenvolvimentos que se seguem só se referem à própria Escola, isto é, seu recrutamento, a formação que ela proporciona e seu regime interno, tais como são agora estabelecidos pelo decreto de 21 de setembro de 1971. Junto com a reforma da Escola efetuada por esse texto, o Governo decidiu ademais adotar um certo número de medidas relativas às carreiras e ao emprego dos funcionários formados pela E.N.A., medidas publicadas em 1972, que são apenas o modesto início de uma política de conjunto.

II — REFORMA DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DE 1971.

IDÉIAS BÁSICAS DA REFORMA DE 1971.

Diversidade do recrutamento sob o ponto de vista tríplice intelectual, geográfico e social.

Não é bom que a Escola e a administração só recebiam alunos e funcionários de um modelo único, oriundos quase todos da formação dos Institutos de estudos políticos e da colação de grau em Direito Público.

Retomando e atualizando as preocupações de 1945, a reforma prevê também medidas tendentes inicialmente à diversificação geográfica e social do recrutamento pelos estímulos que serão dados aos estudantes das províncias, os quais praticamente

não podem hoje esperar ingressar na Escola sem vir a Paris estudar no Instituto de estudos políticos. Serão celebrados para tal fim convênios entre a E.N.A. e os Institutos ou Centros de preparação e uma ajuda intelectual e material será concedida aos melhores estudantes desses organismos. Esses convênios de ajuda e cooperação se referem essencialmente às províncias, uma vez que seu objetivo principal é o de incentivar a preparação dos centros provinciais, mas, como essas medidas encerram ao mesmo tempo um aspecto social, podem igualmente delas se beneficiar estudantes parisienses do Instituto de estudos políticos e das universidades. Este novo regime só se aplica aos estudantes, pois os jovens funcionários já se beneficiam do regime de facilidades de preparação, que a reforma melhorou ainda mais. Os primeiros convênios foram celebrados, a partir de 1972, com cinco centros provinciais e dois parisienses.

A mesma preocupação de diversificação é encontrada no plano intelectual, porém dentro dos limites necessários à manutenção da unidade da Escola. É a essa preocupação que responde a criação, tanto para os estudantes como para os funcionários, de dois concursos. Esse novo regime tem por base três idéias:

— os concursos devem continuar a ser concursos em que os candidatos devem fazer prova de uma sólida cultura geral e os exames correspondentes são portanto mantidos com certas modificações: composição geral sobre os problemas políticos, econômicos, sociais, culturais, internacionais

do mundo contemporâneo e entrevista com a banca;

— mas, ao mesmo tempo, esses concursos devem permitir averiguar a existência de uma formação verdadeira em um dos dois campos básicos da administração, o Direito Público, no sentido lato do termo, e a Economia. Eles devem também permitir aquilatar, ao lado do espírito de síntese, que o concurso atual apura bem através de certas provas, a capacidade de análise de raciocínio rigoroso dos candidatos, o que não ocorre atualmente.

Como há duas formações básicas na administração, dois concursos são estabelecidos para cada categoria, de estudantes e de funcionários, num predominando o Direito Público e noutra a Economia. Mas como essa dualidade não deve constituir obstáculo à amalgamação dos alunos e à unidade da administração, o novo texto prevê que cada concurso deve abranger a averiguação dos conhecimentos básicos do campo do outro concurso; os candidatos ao concurso em que predomina o Direito Público terão assim uma prova de Economia, da mesma forma que os candidatos ao concurso em que predomina a Economia serão examinados sobre Direito Público, sendo essas provas naturalmente menos difíceis para esses candidatos do que para os que optarem pela outra matéria principal.

— provas de conhecimentos técnicos que permitem, finalmente, averiguar o nível dos candidatos em campos essenciais, matérias sociais, internacionais, finanças públicas, um

idioma estrangeiro, mas com pequenas variações conforme cada tipo de concurso.

Por fim, uma última idéia foi adotada, segundo a qual os candidatos devem, além das matérias obrigatórias, apresentar uma opção que lhes permita demonstrar cultura pessoal ou uma certa formação em campos variados, História e Geografia, ciências humanas, matérias científicas, e técnicas modernas de gerência.

O concurso para funcionários foi alvo de um cuidado especial: pareceu necessário não só mantê-lo mas também melhorá-lo, pois esse recrutamento é de grande interesse para a função pública, tanto sob o ponto de vista de abertura social como de solidez da administração.

O texto prevê inicialmente que se poderia de novo aumentar a proporção dos alunos dessa origem, limitada a um terço em 1958, contrariamente à prática estabelecida em 1945, que lhe reservava a metade das vagas.

Em seguida, melhorou-se muito o regime das facilidades de preparação, em virtude do qual os jovens funcionários são previamente selecionados através de provas de ordem geral e se beneficiam então, sem ter de prestar qualquer serviço ao Estado, de estudos e de exercícios criados especialmente para seu proveito, para colocá-los no nível de conhecimentos e de cultura dos estudantes.

Dentro desse espírito, far-se-á uma melhor pré-seleção, fundada na distinção entre os funcionários que possuem diplomas de ensino superior e

os que não os têm. O regime de concurso prévio, isto é, das provas de pré-seleção, assim como a duração das facilidades de preparação, serão adaptados em função dessa distinção e especialmente alongados, pois podem atingir mesmo três anos. Em sentido inverso, a reforma que cria dois concursos para os estudantes é estendida aos funcionários a fim de que o concurso desses últimos seja considerado como contendo as mesmas exigências e o mesmo nível.

O regime de formação

O novo regime se assenta, em primeiro lugar, sobre o abandono da idéia falsa da polivalência, não consistindo a verdadeira polivalência na dos programas e das matérias impostas uniformemente a todos os alunos, mas a aptidão de se aperceber de todos os aspectos de um problema, o que poderíamos chamar de polivalência dos pontos de vista. Todo problema comporta, na realidade, aspectos administrativos e jurídicos, econômicos e financeiros, sociais e psicológicos, freqüentemente internacionais; é para essa abertura que se precisa treinar os alunos e não fazê-los a todos percorrer os mesmos programas e as mesmas matérias.

A dualidade dos concursos, bem como a criação no seio da Escola de duas vias de formação diferenciada e de opções, tende para esse objetivo. A nova Escola repousará portanto nas seguintes bases:

— uma formação equilibrada entre uma formação comum a todos e uma diferenciação razoável;

— um melhor equilíbrio e, sobretudo, uma melhor ligação entre os estágios e os estudos;

— uma pedagogia fundada na idéia de que a Escola é uma escola de aplicação, o que comporta igualmente bem os ensinamentos de gerência moderna e os métodos de formação muito próximos da realidade administrativa: trabalhos de grupo, seminários, discussão de casos concretos, estudo de problemas reais, trabalho administrativo durante parte do tempo, sem prejuízo dos estágios na administração local e regional e nas empresas.

Não obstante, não se cogitou de reverter ao regime das seções, porque não se pode ressuscitar uma instituição, ainda que boa, que desapareceu, e o projeto de reforma prevê apenas a criação de duas vias de formação e de classificação diferenciadas, a via da administração geral e a via da administração econômica, completadas por um certo número de opções que permitirão aos alunos, cada um segundo seus gostos e as necessidades da administração, adquirir um começo de especialização nos diferentes campos.

Dentre essas opções uma tem uma feição especial, a opção internacional, no sentido de que é a única para a qual está previsto um vínculo entre a própria opção e a escolha de uma carreira, a saber as carreiras exteriores. Daqui por diante um aluno não poderá ingressar no Ministério das Relações Exteriores e no Corpo da Expansão Econômica se não tiver feito essa opção e sido aprovado nos exames correspondentes. Na verdade não se quis criar uma nova via inter-

nacional, colocada no mesmo nível da via da administração geral e da via da administração econômica, por diversas razões. Temeu-se sobretudo que essa via se tornasse uma via estreita, fechada sobre si mesma, enquanto que os diplomatas modernos devem estar informados sobre todos os problemas de uma sociedade e de um Estado, ter contatos com todos os círculos, estar aptos a tratar de problemas econômicos e sociais e até mesmo incumbir-se de uma certa administração de pessoal e de créditos orçamentários no quadro de acordos de cooperação.

A escolha pelos alunos das vias de formação e das opções é feita nas seguintes condições:

Excetuado o regime transitório dos primeiros anos para os alunos que haviam passado nos antigos concursos e que têm uma total liberdade de escolher sua via, o novo regime estabeleceu uma correspondência entre o concurso feito e a via. Assim um aluno, estudante ou funcionário, que foi aprovado no concurso dito de predominância de Direito Público, deve, em princípio, seguir a via da administração geral, enquanto que o que passou pelas provas do concurso de predominância econômica deverá escolher a via da administração econômica. A formação é, na realidade, um todo e há todo interesse em valorizar sua formação de base, uma vez que os alunos terão, em decorrência de certas provas dos concursos e de sua formação, sólidos conhecimentos comuns. Ainda que se o tenha pensado, deixou-se de fazer na Escola um "recobrimento cruzado" sistemático, que

teria aliás terminado por recriar, sob uma outra forma, uma polivalência que se havia condenado.

Contudo, a fim de ter em conta o desejo que podem ter alguns alunos de mudar de orientação, uma vez na Escola o novo regime autoriza a passagem de uma via para outra até 5% na entrada e, posteriormente, por meio de permutação.

Essas medidas permitem uma flexibilidade suficiente, ressaltando-se que à medida em que for sendo aplicado o regime, a via da administração econômica, cujo nível científico, na entrada, é o do ensino em matemáticas e em estatísticas dos três primeiros anos da licenciatura em ciências econômicas, dificilmente seria seguida pelos alunos de formação puramente literária, que colaram grau em Direito Público ou passaram por um Instituto de estudos políticos. De toda maneira, ela só o seria ao preço de um esforço muito grande de reconversão, que a Escola aliás facilitará por meio de ensino intensivo de recuperação para os que estiverem decididos a fazê-lo.

Em sentido contrário, as opções são feitas pelos alunos com uma liberdade total, sem qualquer referência aos concursos de ingresso.

Regime de designação e de classificação

Este regime é profundamente diferente, não só do de 1958 como também do de 1945.

Ele se assenta na idéia de que todas as administrações têm necessidade de receber funcionários de formação sem dúvida homogênea, porém diferenciada. É certo que, como já se disse, os ministérios da área social de natureza mais nitidamente administrativa têm necessidade de administradores predominantemente econômicos; da mesma forma, os ministérios da área econômica e principalmente os Ministérios da Economia e de Finanças, empregam um número muito alto de administradores predominantemente jurídico-administrativos ou sociais, ainda que todos devam ter uma formação econômica e mostrar-se capazes de raciocinar em termos econômicos.

Um órgão como o Conselho de Estado, que passa por ser essencialmente jurídico, tem igualmente vantagens em receber jovens com formação econômica, pois que é chamado, tanto em suas seções administrativas como no contencioso, a se ocupar de questões as mais variadas, algumas das quais têm um evidente caráter econômico, mesmo fora das questões tributárias.

Nessas condições, daqui por diante todos os órgãos e administrações receberam, todo ano, alunos provenientes das duas vias, numa proporção variável, respondendo a suas próprias exigências, estabelecida pelo Primeiro Ministro mediante proposta do Ministro encarregado da função pública.

A distinção dessas duas categorias de administradores vai tornar necessária, para cada administração, uma análise mais rigorosa e mais fina de

suas necessidades e uma pesquisa está atualmente sendo feita a esse respeito.

Anualmente, portanto, e antes mesmo que os alunos escolham suas vias, os diferentes postos que lhes serão oferecidos ao saírem da Escola são distribuídos entre as duas vias nas condições que acabam de ser indicadas, mas também de uma forma equilibrada a fim de que nenhuma das vias seja privilegiada em suas oportunidades.

O novo regime das vias tem por consequência a substituição da classificação única do sistema de 1958 por duas classificações finais, inteiramente distintas, uma para cada via.

Quanto à opção internacional, cuja adoção é necessária para se poder pretender escolher uma das carreiras exteriores (carreira diplomática ou consular e corpo de expansão econômica), o jogo é o seguinte:

Os alunos a escolhem livremente, como toda opção. Mas se desejam poder conseguir, ao saírem e se sua classificação o permite, uma das carreiras exteriores (carreira diplomática e consular, corpo de expansão econômica no estrangeiro), têm de adotá-la e passar por suas provas.

Contudo a escolha dessa opção não obriga de forma alguma um aluno a entrar em uma dessas carreiras se, ao concluir o curso, ele deseja escolher uma outra e se está, em função de sua classificação, em condições de fazê-lo. A opção internacional tem portanto como objetivo o de estimular as vocações exteriores sem obrigar a elas.

A administração da Escola

Um dos objetivos da reforma de 1971 consiste em adaptar a administração da Escola às exigências de hoje. Em primeiro lugar assegurando a participação real dos representantes dos alunos em todos os organismos de direção da Escola, Conselho de Administração e Conselho de Orientação, sem prejuízo de seus próprios órgãos de representação, delegação, seção sindical e associação dos alunos, e conselho de orientação dos estudos.

Por outro lado, reforçando a direção dos estudos, colocando em torno do diretor de ensino uma verdadeira equipe docente permanente, conforme havia sido firmemente recomendado pela Comissão de reforma. Essa equipe compreende, em torno do Diretor de ensino, atualmente elemento formado em Direito Público, três conselheiros, um para as matérias científicas e gerência moderna, o segundo um economista e o terceiro o conselheiro para idiomas.

As missões secundárias da Escola

No estado atual, a Escola tem uma missão principal que é a formação dos administradores gerais do Estado, mas ela tende a desenvolver seu papel em matéria de pesquisa aplicada à administração, terreno em que pode trazer, em decorrência da riqueza de informações concretas de que dispõe, uma contribuição muito apreciável.

Em compensação, a E.N.A. não tem qualquer missão direta no domínio da formação permanente ou do aperfeiçoamento dos funcionários. Em

1945 foi criado e funcionou durante anos um Centro de Altos Estudos administrativos, cuja direção era confiada ao Diretor da Escola. Ele tinha por finalidade completar a formação necessária ao exercício das altas funções públicas. O Centro funcionou durante anos porém num contexto diferente das preocupações atuais em matéria de formação permanente.

A missão de formação permanente dos funcionários, dos quadros da administração, depende e deve depender da Diretoria Geral da Administração e da Função Pública, que é a única a ter uma visão de conjunto de todo o pessoal da administração e da função pública. Além disso, cada administração deve preocupar-se em organizar uma formação permanente para seus funcionários.

Contudo a E.N.A. se interessa pelos problemas de formação permanente e prestará seu concurso. Em especial no domínio da administração moderna, que se denomina gerência, ela decidiu associar-se a outras grandes escolas francesas, sobretudo às de natureza científica ou de preparação para os negócios, com vistas a criar um centro encarregado de definir as concepções nesse terreno, de auxiliar as escolas na busca dos professores e de estruturar os programas de aperfeiçoamento, cuja originalidade residiria em fazer refletirem juntos os funcionários e os quadros do setor privado.

Em seu domínio próprio de formação dos quadros gerais da administração do Estado e de sua represen-

tação no exterior, a criação e depois a própria evolução da Escola, as reformas de que foi objeto, testemunham a importância, mas também a dificuldade, da gravidade desse problema para qualquer Estado. A esse respeito, a experiência adquirida e as reflexões feitas após mais de vinte e cinco anos autorizam um certo número de observações que serão apresentados à guisa de conclusão.

É preciso ser aqui absolutamente exato. Na realidade, a grande dificuldade, a única mesmo, por que passa de fato a Escola Nacional de Administração é a de que, por sua própria natureza, ela torna mais agudos para a administração problemas que se lhe colocariam de qualquer maneira, mesmo se a Escola não existisse e se outras fórmulas de recrutamento e de formação fossem adotadas.

Mas, depois de 25 anos, por inércia, por particularismos dos órgãos ou por espírito sindical de corporação, a administração não quer encarar esses problemas de frente, nem atacá-los vigorosamente: descompartimentação dos órgãos e das administrações; mobilidade real dos funcionários entre esses órgãos e especialmente entre Paris e as províncias, de conformidade com as necessidades de uma regionalização nascente; administração previsiva do pessoal, ao mesmo tempo qualitativa e quantitativa; política decidida de promoções internas, de conformidade com a justiça social e que o concurso para funcionários de ingresso na E.N.A., com suas 30 a 40 vagas por ano, não pode evidentemente resolver por si só; igual dignidade dos órgãos em lugar de uma estratificação injusta e nefasta.

Alguns desses problemas se colocavam desde 1945 e os criadores da Escola estavam conscientes deles quando escreviam, como foi lembrado mais acima, que a criação da Escola era apenas parte de uma reforma administrativa de conjunto, que o país continua esperando com impaciência maior.

Os outros problemas surgiram depois, à medida em que, contrariamente ao espírito inicial, as administrações se compartimentavam e os órgãos se fechavam sobre si mesmos. Em 1964 foram tomadas medidas teoricamente boas, como por exemplo a reunificação dos quadros de administradores civis, como reação contra essas tendências, mas essa unidade, reforçada ainda em 1972, só existe nos textos e suas primeiras aplicações mal e timidamente começam a ser realizadas.

As gerações jovens são profundamente sensíveis a todos esses problemas e com justa razão, pois de sua solução depende a renovação da administração francesa. Esta pressupõe inicialmente uma modificação profunda do estado de espírito, permitindo ao mesmo tempo uma lúcida tomada de consciência e a vontade de proceder, de forma progressiva mas contínua, às modificações necessárias. Na verdade, nenhuma reforma administrativa é possível sem uma evolução profunda do estado de espírito e as modificações de estrutura de nada servem se esse estado de espírito, e o estado de costumes que ele acarreta, permanece inalterado.

A evolução da Escola Nacional de Administração, tal como foi reprodu-

zida no presente artigo, permite extrair uma lição que devemos ter sempre presente quando pensamos em recrutamento e formação dos quadros superiores do Estado. Esta reflexão deve estar presente qualquer que seja o sistema e não se deveria esperar poder fugir aos problemas que vêm de ser recordados através dessa ou daquela fórmula, como muitos são tentados a fazer na França, quando se discute as dificuldades que enfrenta a E.N.A.

É preciso compreender-se bem que esta escola se encontra presa entre a Universidade e a Administração, em uma sociedade ela mesma em profunda transformação.

Pelo seu recrutamento, pelo menos de estudantes, que formam dois terços de seus efetivos, ela é tributária da primeira e, por suas saídas, ela depende estreitamente da segunda. Não se poderia portanto, sem faltar com a verdade dos fatos e com a justiça, imputar, somente à Escola as imperfeições e os males que se situam fora dela própria.

Quanto à administração, é dela e somente dela que depende a utilização inteligente dos jovens recrutados e formados com tanto cuidado, uma vez que atualmente tudo mostra que a administração francesa tem ainda de fazer imensos progressos para ter uma verdadeira política de emprego de seus elementos.

Nesses dois campos que não dependem de sua autoridade, a direção da Escola tem, sem dúvida, um papel a desempenhar, de discussão, de per-

suasão e de colaboração, porém ela não pode sozinha resolver esses problemas.

Qualquer outra fórmula que não a Escola atual deveria resolver esses problemas. Em especial uma das críticas habitualmente feitas ao regime é o que se denomina o monopólio de recrutamento da E.N.A., fórmula aliás muito inexata por seu caráter absoluto: se é verdade que a Escola recruta para os postos iniciais dos quadros superiores da administração, existem outras vias de acesso a esses mesmos postos, senão a todos pelos menos aos mais numerosos deles: administradores civis, quadros municipais e relações exteriores especialmente, pela via da promoção interna que na França, infelizmente, é totalmente insuficiente sob o ponto de vista social, porque ela não é jamais considerada que como o apêndice de uma política de recrutamento ou de nomeação estabelecida em outras bases, as dos concursos.

Outras fórmulas freqüentemente invocadas — por exemplo, Escola de Estado Maior, recrutando apenas funcionários, ou Escola Nacional Superior de Administração — não resolvem quaisquer dos problemas que realmente se apresentam.

A fórmula da Escola Normal Superior de Administração, por exemplo, embora permitisse talvez abrir, tanto para o ensino como para a agregação, os concursos diretos de acesso aos diferentes órgãos e ministérios simultaneamente para os alunos da Escola dita normal superior de administração e para os jovens provenientes das

Universidades ou da função pública, não teria por si própria papel algum na formação propriamente dita dos futuros funcionários porque ela se limitaria a preparar concursos. E a criação de uma escola necessariamente onerosa não pode ser justificada por essa única função.

Todas as vantagens que, por outro lado, resultam para o Estado da orientação comum que dá a seus quadros os mais variados uma formação ministrada ela mesma em comum, desapareceria em detrimento da coesão futura da própria administração.

Se a dificuldade de reformar a administração francesa tornasse impossível, a longo prazo, a manutenção da forma atual da E.N.A., o regime que se poderia imaginar deveria de todo modo atender a duas condições: a) repousar sobre a idéia essencial de que um Estado moderno tem o maior interesse em ministrar, durante um período suficientemente longo, a todos seus funcionários superiores, enquanto ainda são jovens, uma formação em comum, pois esta é a garantia da coesão da administração e da unidade do Estado que, num mundo perturbado e em plena transformação, é mais do que nunca necessária; b) permitir resolver os problemas que se colocam à administração, quer ela queira ou não, e que não superaria modificando o sistema de recrutamento e de formação.

Mas o autor deste artigo não pensa que esta reforma da administração seja impossível; considera, ao contrário, que ela deve ser permanente.

Administração: - Conceito e Conteúdo (*)

CARLOS PARAMÉS

Secretário-Geral da ENAP (Escola de Administração Pública, Alcalá de Henares, Espanha)

Tradução de Araújo Cavalcanti

Fonte : International Review of Administrative Sciences.
Révue Internationale des Sciences Administratives. IIAs,
Brussels, 1971. Vol. XXXVII, n.º 3

SUMÁRIO : 1. ADMINISTRAÇÃO : UM TERMO NOTORIAMENTE EQUÍVOCO. 2. ADMINISTRAÇÃO : ATUALIDADE DO TEMA. 2.1 — A profecia cumprida de James Burnham. 2.2 — O segredo da prosperidade norte-americana. 2.3 — O relatório de Lord Fulton. 2.4 — O "management" nos Estados Unidos de hoje. 2.5 — O caráter universal do tema. 3. RUMO A UM CONCEITO SUFICIENTEMENTE REVELADOR DO QUE EFETIVAMENTE É O "MANAGEMENT". 3.1 — A abordagem literária de MCNAMARA. 3.2 — O conceito de Administração segundo os profissionais norte-americanos. 3.3 — Dois enfoques espanhóis. 3.4 — Caracterização conceitual e terminológica. 4. CONTEÚDO DA ADMINISTRAÇÃO : EQUACIONAMENTO GERAL. 4.1 — As técnicas quantitativas como instrumento na tomada de decisões políticas. Técnicas de Programação Orçamentária. Técnicas de gestão quantitativa com instrumentação matemática. Técnicas Contábeis. 4.2 — A Administração na formação dos

(*) Este trabalho corresponde basicamente ao conteúdo da Introdução e dos dois primeiros capítulos do livro a ser brevemente publicado nas coleções editadas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Alcalá de Henares (Espanha), intitulado : "A Respeito do MANAGEMENT".

funcionários dirigentes. 4.3 — A aplicação das modernas técnicas de gestão na Administração Pública. 4.4 — A Administração na sociedade industrial e nos começos da pós-industrial. 4.5 — As últimas conseqüências da abordagem matemática do problema. 4.6 — Síntese final. 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. A ADMINISTRAÇÃO : UM TERMO NOTORIAMENTE EQUÍVOCO

A dificuldade de se chegar a um conceito básico e de aceitação geral do que realmente seja a administração se origina, sem a menor dúvida, da variedade de significado do termo no idioma inglês. Para provar a veracidade desta assertiva bastaria fazer referência às diversas acepções que se encontram no dicionário Webster a respeito do vocábulo "management":

1. Direção, controle.
2. Sábia utilização de meios para se chegar a um fim, direção segura, capaz, hábil.
3. Capacidade executiva.
4. O grupo dos que governam ou dirigem a empresa.

Isto é, de acordo com esse famoso dicionário, "management" pode apresentar até seis valores ou conotações diferentes entre as quais — "sábia", "capaz", "hábil", "segura", "executiva", — apresentam matizes qualitativos de grande significação. Por outro lado, a dificuldade de se encontrar um equivalente único desta palavra também ocorreu em diferentes países como se pode facilmente comprovar. A França, por exemplo, em face da dificuldade de encontrar uma única equivalência suficientemente expressiva, não vacilou em incorporar, pura

e simplesmente, o vocábulo "management" ao idioma francês, conforme assinalou André Dellion (1). Esta incorporação ocorreu facilmente em virtude da existência de várias palavras francesas — *manement*, *ménagement* etc. — com raízes análogas.

Se descermos das fórmulas genéricas do dicionário para as infinitas combinações em que o termo se emprega na literatura especializada, a complicação é maior ainda.

Vejam-se alguns poucos exemplos: "pensamento administrativo", "técnicas administrativas", "gerência", "abordagem e métodos administrativos", "managerialismo", "ciência da administração e cientistas da administração", "administração científica", "estratégia administrativa", "sistema de informações administrativas", "engenharia administrativa", "hiato administrativo", "capacitação administrativa", "desenvolvimento administrativo".

É bem possível que nem meia dúzia de acepções dicionarizadas bastem para traduzir os infinitos matizes e singularidades de que se reveste a utilização desta gama de significados do termo.

Existem outros indícios de que o aspecto terminológico não é apenas um mero capricho acadêmico. Em 1967, na Inglaterra, o Tesouro de Sua Majestade Britânica publicou um Glos-

sário de Técnicas de Administração (2), e o Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos um Glossário de Técnicas Orçamentárias (3).

As Escolas e Centros europeus dedicados à capacitação de funcionários públicos reunidos em Alcalá de Henares por ocasião do II Congresso Internacional para Formação de Funcionários Dirigentes (titulares de cargos de direção superior), incluíram em sua agenda de trabalho o conteúdo próprio da moderna administração. Iniciativa semelhante, embora de uma diferente perspectiva, foi o Seminário que as Nações Unidas levaram a efeito em outubro de 1970 em Washington, cujo tema básico foi, precisamente, o "management". Nessas, como em outras reuniões semelhantes, cuidou-se de caracterizar com precisão o conceito de administração e seu conteúdo exato.

2. A ADMINISTRAÇÃO : TEMA ATUAL

Antes de elaborar e apresentar algumas indicações a respeito de como e porque tudo quanto se refere à administração se situa no primeiro plano das preocupações e dos esforços de cientistas e administradores do mundo inteiro, poder-se-ia afirmar que as convicções, pontos de vista e atitudes baseadas nesta doutrina traduzem com bastante exatidão a mensagem da administração de nosso tempo. Os problemas que em uma sociedade em acelerada transformação, desafiavam os poderes públicos têm de ser equacionados e resolvidos em função da ótica e das perspectivas da moderna administração.

2.1 — A profecia realizada de James Burnham

Há cerca de trinta anos James Burnham publicou uma obra (4) em que havia uma lúcida interpretação e antecipação da sociedade de nosso tempo, na qual a emergente classe ou grupo social dos "managers" passaria a ser a classe rectora ou dominante.

Na opinião de James Burnham esse grupo se movimentaria no sentido da consecução do predomínio social e configuraria uma diferente estrutura econômica — substancialmente apoiada no capitalismo do Estado e no controle dos grandes instrumentos de produção; modificaria a titularidade da soberania que se deslocaria dos Parlamentos para os órgãos administrativos; transformaria, finalmente, os condicionamentos ideológicos. Nas palavras do próprio Burnham, dedicadas a essa questão, encontra-se a melhor confirmação do acerto e da comprovação de suas proféticas afirmativas: "Em lugar do "indivíduo", firma-se o Estado... aonde se falava de dinheiro, falar-se-á do trabalho. Em lugar da empresa privada, "socialismo" ou "coletivismo". Ao invés de "liberdade" e de "livre iniciativa", planificação. Falar-se-á menos de "direitos" e mais de "deveres", de "ordem" e de "disciplina". Falar-se-á menos de "oportunidades" e mais de "postos ou responsabilidades" de trabalho".

2.2 — O segredo da prosperidade norte-americana

Ao cabo dos anos decorridos desde então, foi um escritor francês quem proporcionou uma atualizada contribui-

ção ao estado da questão em um livro famoso "O Desafio Americano" (5) cujo impacto no mundo inteiro seria vão tentar refletir. Ao longo de toda a obra a idéia subjacente é a de que o discutido hiato (gap) que separa a Europa do gigante estadunidense não é um "hiato tecnológico" — mas, com perdão da expressão — um "managerial gap". Vejamos como se exprime esta idéia em duas passagens da obra: "O desafio americano não é essencialmente de ordem industrial ou financeira, põe em perigo nossa fecundidade intelectual, nossa aptidão para transformar idéias em realidades" (6) e, mais adiante, "O retardamento ou atraso essencial dos países europeus parece, pois, ser acima de tudo, um atraso nos meios de organização" (7). É portanto, cabe dizê-lo validamente, sem rebuscos, nossa capacidade administrativa, gerencial, que se revela manifestamente insuficiente.

Louis Armand e Michel Drancourt (8), tratando de buscar os métodos para recuperar o atraso existente, reconhecem que o desenvolvimento é muito mais uma função da capacidade de organização do que de recursos naturais e afirmam que o "management" é o traço mais característico do progresso norte-americano.

2.3 — O relatório de Lord Fulton

Outra referência nos chega do Reino Unido. É desnecessário igualmente ressaltar o eco no mundo inteiro do Relatório Fulton sobre o Serviço Público Civil (9). Das numerosíssimas alusões ao tema respigamos apenas algumas: "Em quarto lugar existem muito poucos funcionários que

sejam administradores, "managers" (10). Quando examina o capítulo da capacitação dos novos funcionários de que o país necessita, as citações se multiplicam. Por exemplo, ao referir-se ao novo Colégio do Serviço Civil afirma: "torna-se imperativo oferecer cursos básicos de administração e gerência (11), "cursos adicionais de administração" (12) e "cursos de aperfeiçoamento nas mais modernas técnicas de gestão" (13) e, quando, mais adiante, no parágrafo 106, o Informe Fulton se refere ao conteúdo adequado do curso de formação para os funcionários que vão ingressar no Serviço Civil, afirma explicitamente que deverão ser ministradas disciplinas sobre "as modernas técnicas de administração", "as técnicas da gestão moderna".

2.4 — A administração nos Estados Unidos de hoje

Se, passando aos Estados Unidos tratamos de evidenciar a atualidade da questão, sobrar-nos-iam novas provas desta generalizada preocupação. Enumeremos algumas numa sucinta resenha:

— A inclusão, nos planos de estudos de todas as grandes Universidades americanas, das ciências e técnicas da administração. Uma organização européia não governamental denominada IUC (Centro Internacional de Colaboração para Educação em Administração) tem um programa de bolsas de estudo, nos Estados Unidos que permitiriam a seus beneficiários estudar a matéria em Berkeley, Chicago, Cornell, Columbia, Harvard, Indiana, Michigan, Stanford..., pratica-

mente em todas as grandes Universidades do país.

— O enorme desenvolvimento e especialização destes estudos — a sociedade pós-industrial é uma sociedade de especialistas — torna-se palpável com as denominações acadêmicas de alguns dos professores que, na qualidade de técnicos, participaram do Seminário das Nações Unidas anteriormente citado :

— Professor do Centro das Ciências da Administração;

— Professor do Instituto de Urbanização da Faculdade de Administração;

— Professor de Gestão de Sistemas do Instituto de Segurança no Espaço Aéreo e de Administração;

— Professor de Administração.

— Como exemplo significativo da medida em que esta preocupação nacional já penetrou na Administração Pública também o Instituto Federal para Executivos, o primeiro dos organismos existentes nos Estados Unidos para capacitar administradores do Governo Federal dedica grande importância a estas questões. Uma boa demonstração desse interesse está no fato de que o curso básico desenvolvido no aludido Instituto — o Programa Residencial para a Educação de Administradores — colima os três objetivos básicos : Aumentar o sentido de respostas às necessidades e objetivos do país", "Incrementar a Análise e Compreensão da totalidade do Sistema de Governo do País", "Melhorar o conhecimento dos Processos Adminis-

trativos", e "Gestão Administrativa" (14). Sobre este último ponto afirma-se exatamente: "O executivo, ou o administrador federal não deve perder de vista suas responsabilidades como gestor, que o obrigam a exercer o papel de líder tendo em vista a obtenção das finalidades ou realização das missões de sua organização. Tal liderança não se deve construir com estreiteza de objetivos, mas, ao contrário, deverá abarcar toda a ampla gama de atividades necessárias para identificar novas necessidades, assegurar os recursos e adaptar-se às novas exigências sociais" (15).

— Uma última indicação se encontra no programa para 1971 do Seminário de Salzburg de Estudos Americanos. Este Centro, cujo objetivo é o de estimular o melhor entendimento recíproco e compreensão entre americanos e europeus, que funciona desde 1947 e a que já assistiram cerca de 6.000 alunos, estabeleceu para 1971 um programa de sessões em que ao lado do inevitável ambiente, se incluí uma Sessão, a de n.º 134, dedicada ao "management" na América. Ao largo desta sessão os fatores humanos e técnicos, as técnicas do comportamento e o impacto da gestão nos fenômenos sociais serão objeto de consideração.

2.5 — O caráter universal do tema

Para terminar o delineamento geral da questão diremos que ao aludido Seminário de Washington compareceram delegados de 37 países diferentes — do Iran ao Brasil, de Ghana a Filipinas, da Grã-Bretanha ao Marrocos, da Turquia ao Uruguai — e que as Na-

ções Unidas, a FAO, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial da Saúde também se fizeram comparecer. Como amostragem de uma preocupação mundial pelo tema acreditamos que estes dados são bastante significativos.

3. EM BUSCA DE UM CONCEITO SUFICIENTEMENTE REVELADOR DO QUE É ADMINISTRAÇÃO

"Sit initium doctrinae consideratio nominis". A velha máxima latina obriga-nos a procurar dar alguma definição ou, pelo menos, a refletir em algumas considerações bastante concretas o significado com o qual se utilizará o termo no contexto desta exposição.

3.1 — O enfoque literário de MACNAMARA

É assaz curioso que haja sido um dos homens mais representativos deste tipo de abordagem mental e da nova doutrina, o ex-Secretário de Defesa, Robert MacNamara, quem, ao ensejo de uma conferência pronunciada em 1967, em Jackson, tenha recorrido a fórmulas literárias e poéticas para definir realidade tão pragmática. Nessa conferência, depois de afirmar que o segredo dos Estados Unidos encontra-se em seus métodos mais modernos e eficazes de trabalho, o homem dos mísseis e do PPBS disse que a administração "é a arte de organizar o talento", "de enfrentar inteligentemente as mudanças", "o meio através do qual as mudanças humanas podem ser racionalmente organizadas e expendidas ao conjunto do corpo so-

cial", "procedimento pelo qual os homens podem exercer com a maior eficácia possível a sua razão, sua capacidade criadora, suas iniciativas e responsabilidades". É preciso assinalar que este tipo de formulações é o mais abundante na profusa literatura existente sobre o assunto.

3.2 — O conceito de administração segundo os profissionais norte-americanos

No "Traité de Science Administrative" (16) se recolhem duas definições de "management". Vejamo-las. Para a A.C.M.E. (Associação de Engenheiros Assessores em Administração), "A profissão de assessor em administração é um terreno de atividade profissional cujos praticantes se dedicam a ajudar as empresas, os governos e outras instituições a resolver os problemas da gestão administrativa e outros problemas técnicos conexos. Estes problemas podem incidir sobre a revisão total de todo o funcionamento da empresa (investigação, pesquisa, expansão, comercialização, fabricação, financiamento, pessoal etc.), seus objetivos, estratégia, organização do pessoal, métodos e técnicas diversas de atuação..." (17). Se se tratar de condensar em termos significativos esta amplíssima definição o resultado é que para esses profissionais o seu respectivo campo de atividade compreende:

- a gestão administrativa;
- os problemas técnicos conexos;
- a investigação aplicada em função dos objetivos da organização (a pesquisa aplicada);

— a promoção comercial e a pesquisa de mercados;

— a gestão financeira;

— a administração de pessoal;

— as técnicas de atuação.

Está claro também que a gestão se aplica, ou se pode aplicar, tanto às empresas privadas como à administração pública. Por sua vez o glossário de termos de organização industrial que se utiliza nos Estados Unidos, estabelecido pelos serviços de análise industrial da Embaixada da França em Washington, afirma que a administração é, "de um lado a direção, e de outro, a função que em uma empresa consiste em prever uma linha de conduta, elaborar programas, fixar normas, adaptar os programas aos meios financeiros, materiais e humanos, manter o rendimento das oficinas, do material e das pessoas nos mais altos níveis, e com tais meios e através de ordens, reuniões, conferências ou de controles, persegue o objetivo de assegurar a entrega de bens ou serviços, de acordo com os programas estabelecidos, nos prazos fixados, pelos menores custos" (18). Isto é, que o resultado deste exame francês da realidade americana também oferece uma amplíssima perspectiva :

— Direção;

— Planificação;

— Programação;

— Regulamentação;

— Gestão financeira, do material e do pessoal;

— Controle de rendimentos e tempos;

— Direção e organização de reuniões;

— Comunicações descendentes e ascendentes.

É interessante ressaltar o caráter finalista deste equacionamento, "entregar bens ou serviços". De uma perspectiva ou ângulo mais administrativo-pública, encontramos outra definição do "management": ... gerentes, administradores, isto é, responsáveis pela organização, a direção do pessoal, a planificação do desenvolvimento do trabalho, o estabelecimento de níveis de resultados e sua medida, a revisão de procedimentos e a quantificação das diferentes alternativas" (19). Não está Lord Fulton longe do que se afirmou.

3.5 — Duas abordagens espanholas

Em um documento apresentado pela Escola de Alcalá (20) há duas excelentes formulações da questão. De um lado, Miguel Beltran dirá "a atividade de administração (management) como conjunto de funções e técnicas gerenciais poder-se-ia dizer que é — embora simplificando demasiado — um desenho (projeto) norte-americano do mundo dos negócios que obteve uma aceitação notavelmente rápida na maioria dos países desenvolvidos" (21). Por outro lado, afirma Andrés de la Oliva: "Pretender dar aqui uma noção, geral e teórica do que se deve entender por "management" seria quase impossível: as muitas definições formuladas

padecem de uma ambigüidade e extensão cientificamente desesperadoras. Ademais o intento esbarraria com a própria essência, substância, do "management" eminentemente empírico, proteiforme e cambiante... cabe unicamente afirmar o seguinte: o "management" é algo assim como uma encruzilhada ou "pool" de conhecimentos que, com um certo toque intelectual, ideológico — ou, no caso de se preferir uma expressão mais ambiciosa —, filosófico, se compõe de numerosas e heterogêneas contribuições, oriundas de ciências e técnicas de natureza predominantemente instrumental ou pragmática: A figura típica do gerente, "manager", do administrador, encarna-se no "homem que sabe decidir e resolver problemas"; não na daquela que sobressai por sua alta capacidade para a especulação teórica ou intelectual. Assim poderia resumir-se sua grandeza e sua escravidão" (22).

3.4 — Caracterização conceitual e terminológica

Seria talvez conveniente completar estas idéias com as seguintes afirmativas:

— A administração é o conjunto das atividades do dirigente, daquele que integra o núcleo essencial de suas responsabilidades.

— A administração não é uma disciplina, é uma profissão.

— A administração se utiliza ou se emprega, em todas as atividades humanas.

— O "management" supõe um novo delineamento da atividade administrativa ou gerencial que passa a ser julgada exclusivamente pelos resultados. Em face da posição demasiado comum de avaliar a atividade por si mesma, somente aprecia os resultados obtidos.

— A administração aponta menos para o "saber fazer" do que na direção do "saber fazer com que outros o façam". Delion cita a O. Gélénier quando afirma: "Dirigir é conseguir resultados por meio de outros".

— A administração exige inexoravelmente o trabalho de grupo, em equipe. A decisão é um fenômeno complexo e difícil que ninguém pode tomar sozinho.

— A administração está ligada ao desenvolvimento de unidades específicas, à margem da linha operativa. Seu nascimento e desenvolvimento se expressam nas Task Forces americanas, nas Missões francesas, nos Comitês do mundo anglo-saxônico. Inspira-se no mesmo talento renovador que fizeram criar na Espanha as Secretarias Gerais Técnicas.

4. CONTEÚDO DA ADMINISTRAÇÃO: DELINEAMENTO GERAL

A vista do exposto no item 3, parece evidente que a questão mais difícil no momento presente consiste em delimitar o conteúdo exato da administração moderna. Quais são as disciplinas que no mundo de hoje integram a bagagem ótima do administrador, do gerente? Não é simples, nem basta dar uma única resposta. Expo-

nhamos algumas e façamos uma síntese final.

4.1 — As técnicas quantitativas como instrumento na tomada de decisões práticas

Para a Mesa Redonda de Barcelona, realizada em 1969, o Comité de Práticas Administrativas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) preparou um documento de trabalho (23) no qual há uma valiosa síntese do que no referido documento se denominam "Técnicas Quantitativas de Análise para Elaboração e Controle das Decisões Políticas". Foram enumeradas 19 técnicas que se poderiam classificar da seguinte maneira :

Técnicas de Programação Orçamentária

- Análise Custo-Benefício.
- Análise Custo-Eficácia.
- Análise Custo-Utilidade.
- Análise de Valores.
- Orçamento Funcional.
- Controle Orçamentário.
- PPBS (Sistema Plano-Orçamento-Programa. Planning-Programming-Budgetin System).

Técnicas de Gestão Quantitativa com Instrumentação

Matemática

- Análise de Sistemas.
- Administração por Objetivos.
- Avaliação de Projetos.
- Métodos de Análise de Redes : PERT (25), CPM (26).

— Pesquisa Operacional : Programação Linear, Teoria das Filas, Teoria das Possibilidades, Métodos de Montecarlo.

Técnicas Contábeis

- Contabilidade de Direção.
- Contabilidade de Custos.
- Contabilidade de Trocas Industriais.
- Contabilidade dos Movimentos de Fundos.
- Contabilidade Nacional.
- Desconto dos Movimentos de Caixa.

Prescindindo destas técnicas do último grupo que são de interesse muito particular, as demais se enquadram perfeitamente no campo da administração. As referências seguintes poderão esclarecer melhor o assunto.

4.2 — A Administração na formação dos funcionários dirigentes

Em outubro de 1968, a Escola Superior de Administração Pública de Caserta, Itália, convocou todos os responsáveis europeus pela tarefa de formação de funcionários — dirigentes de Escolas, serviços ministeriais, centros universitários — para uma reunião no decorrer da qual se propôs o tema do papel dos funcionários superiores da Administração. Subsidiariamente analisaram-se os traços mais característicos dos organismos incumbidos dessa missão ou responsabilidade eminentemente educadora.

Em Caserta deliberou-se igualmente dar continuidade a estas reuniões. Por meio de uma série de gestões encarregou-se à Escola de Alcalá a organização do segundo Congresso, que se desenvolveu na sede dessa instituição espanhola em setembro de 1970. Os temas consistiam no conteúdo e nos métodos de formação. Com relação ao primeiro item fazia-se referência especial "as técnicas e ciências da administração". Os diversos informes ou relatórios nacionais foram elaborados com essa orientação. Concretamente, o espanhol fazia uma enumeração das técnicas que uma adequada formação do funcionário da época que vivemos certamente exige; ou seja, entre outros, são considerados indispensáveis conhecimentos das seguintes matérias:

- Técnicas de análise quantitativa para a tomada de decisões.
- Planificação e Programação.
- Organização e Métodos.
- Pesquisa Operacional e Modelos Matemáticos.
- Psicossociologia.
- Informática.

Durante as reuniões do grupo de trabalho incumbido dos referidos problemas discutiram-se também a teoria dos jogos e a análise de sistemas.

4.3 — Aplicação da moderna gestão na administração pública

Uma valiosíssima contribuição para esclarecimento da problemática da

administração moderna foi representada certamente pelo Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre o emprego das técnicas modernas de gestão na Administração Pública dos países em desenvolvimento. O aludido Seminário realizou-se em Washington, de 26 de outubro a 6 de novembro de 1970. Um de seus objetivos consistia, precisamente, em "estudar as principais categorias de técnicas modernas de gestão, incluindo sua evolução e características (28)". Quais foram as técnicas a que se atribuiu especial relevância?

- Sistemas de elaboração de dados e informações.
- Preparação de orçamentos e planificação.
- Pesquisa Operacional.
- Relações Humanas.

Estes eram os quatro grandes campos das técnicas de administração moderna. Na prática o desenvolvimento das sessões foi permitindo que se prestasse especial atenção aos seguintes setores:

- Organização e gestão.
- Tecnologia de sistemas.
- Ciências do Comportamento.
- Informática.
- Técnicas orçamentárias diversas.
- A administração na Urbanização, na Educação e na Saúde Pública.
- Pesquisa Operacional.

- Cibernética.
- Programação do Trabalho.
- Técnicas de Simulação.
- Técnicas de Jogos.

- Gestão de sistemas de informação, pesquisa geral de sistemas.
- Custo-eficácia e PPBS.
- Indicadores Sociais.
- Futurologia.

4.4 — A administração na sociedade industrial e nos começos da pós-industrial

Entre os participantes do Seminário das Nações Unidas destacou-se pela qualidade de suas contribuições o Professor Bertram Gross, Professor Emérito de Assuntos Urbanos do Hunter College da Universidade de New York. O Professor Gross (29) distingue entre as técnicas especializadas "utilizadas durante a primeira metade do século XX" as seguintes:

- engenharia de produção que passou ao mundo da Administração Pública com o nome de O & M;
- gestão financeira;
- administração de pessoal;
- "marketing" (comercialização);
- abastecimento;
- comunicações internas;
- documentação (gestão de arquivos).

E técnicas próprias do início da sociedade pós-industrial, que são as seguintes:

- Informática.
- Teoria dos Sistemas: Engenharia de Sistemas.

4.5 — As últimas conseqüências do enfoque matemático da questão

O Instituto Americano de Ciências da Administração é uma sociedade internacional que trata de identificar e unificar o conhecimento científico da problemática administrativa, ou de gestão. Publica uma revista "Management Science", que edita duas séries de edições: "Teoria", dedicada a informar acerca dos novos programas metodológicos, sejam analíticos ou filosóficos, e "Aplicação", na qual, com orientação prática, examinam-se questões ou problemas relativos à aplicação dos conhecimentos científicos, centralizando-se a atenção nos problemas que surgem ao empregar, na realidade quotidiana, as técnicas da moderna gestão. O objetivo é o de construir uma ponte entre os "cientistas da administração" dedicados a especulações filosóficas ou analíticas, e os administradores, os "managers", os quais se preocupam com a execução concreta de técnicas, a construção de modelos, o valor dos inquéritos e pesquisas. "Management Science" goza de um prestígio mundial. Em seu Conselho de Direção encontram-se alguns dos cientistas e administradores das entidades mais prestigiosas do mundo — Harvard, IBM, Columbia, Xerox etc. — e o Diretor da Revista é o Professor Martin K. Starr.

Um ligeiro exame das seções permanentes de "Management Science" proporciona a mais atualizada e moderna das interpretações do que já está sendo nos Estados Unidos a gestão das empresas privadas e da administração pública. São estas as seções e, portanto, os temas de predileta atenção, ou preferidos dos administradores americanos:

— Programação matemática, de Conjuntos e de Redes.

— Administração Pública.

— Teoria das filas e processos estocásticos.

— Gestão da produção.

— Teoria da decisão.

— Fluxos de redes.

— Marketing.

— Teoria dos jogos e simulação.

— Logística.

— Sistemas de Informação.

— Programação dinâmica e teoria de inventários.

— Programação matemática e modelos estocásticos e de otimização.

— Gestão financeira.

— Programação linear e não linear.

"Management Science" encontra-se, por conseguinte, na linha de uma abordagem totalmente científica e de base matemática.

4.6 — Síntese final

Quais são os resultados da comparação entre as diferentes concepções ou abordagens? O resumo poderia ser o seguinte:

— O Instituto Internacional de Ciências Administrativas se concentra nas técnicas quantitativas e nos sistemas de contabilidade.

— O Relatório espanhol, como é natural, equaciona o tema a partir da ótica da formação dos funcionários superiores e de suas necessidades básicas na matéria.

— As Nações Unidas estavam condicionadas pela temática do Seminário e não havia lugar para que se examinassem instrumentos de gestão que não se houvessem empregado nos países em desenvolvimento.

— O documento de Gross alude ao passado e ao presente. É, no conjunto, bastante completo e os seus respectivos enfoques são modernos e originais.

— Finalmente, como acentuamos, "Management Science" se apresenta exageradamente sofisticado e as técnicas que apresenta têm mais interesse para os especialistas em matemática. De fato, em face de sua posição de complexidade e superespecialização, não se presta a uma maior utilização.

A vista do exposto, adotadas as necessárias reservas e cautelas, atrever-me-ia a dizer que as linhas da administração moderna passam necessariamente pelas seguintes áreas de estudo e de especialização:

— A **análise de redes**, exemplificada no PERT e no CPM, figura nos cinco documentos contrastados revelando-se um instrumento de primeira ordem no equacionamento racional de problemas complexos de qualquer condição. Na Escola de Alcalá trabalha-se na preparação de um PERT com cerca de 18.000 participantes.

— A **informática** consta expressamente de três documentos e sua ausência do primeiro e do último nada significa porque a Ciência dos computadores é um poderoso instrumento operativo a serviço do aperfeiçoamento das diferentes técnicas da moderna administração. Sua importância aumentou ainda mais depois que os computadores da terceira geração, auto-governados, capazes de realizar com suma perfeição vários trabalhos simultâneos, potencializaram extraordinariamente sua utilização.

— A **Análise de Sistemas** foi incluída em quatro documentos, embora não conste do informe espanhol que, no entanto, cuidou com o merecido relevo do PPBS e da Pesquisa Operacional.

— A **Pesquisa Operacional** figura nos cinco documentos, inclusive no "Management Science" no qual se fazem referências explícitas a algumas de suas subtécnicas: teoria das filas, teoria dos inventários e programação linear.

— A **Organização e Métodos** somente deixou de ser mencionada no informe do IICA, mas está demasiado consagrada pela prática e pela tradição e não poderíamos omiti-la em face de sua inquestionável utilização no mundo da Administração Pública.

— O **PPBS** é uma presença constante de aceitação generalizada, como técnica caracterizada pelo seu alto coeficiente da racionalidade, nos domínios da Administração Pública.

— A presença da **Psicossociologia** explica-se porque a seleção das técnicas até agora indicadas poderia talvez insinuar a inevitabilidade — o que não é o caso — de uma administração supertecnificada e supercientífica, povoada de cérebros eletrônicos e de matemáticos manejando fórmulas misteriosas, num cenário em que quase não houvesse lugar para o homem. Entendemos, ao contrário — e esta é a posição de muitos tratadistas do "management" — que estas disciplinas constituem uma indicação do clima interior e da imagem externa das organizações de nosso tempo.

— Não cabe pretender que os **modelos matemáticos ou econométricos** constituam uma técnica substantiva ou independente, mas as contínuas referências que, com relação a diversas técnicas, se fazem aos modelos e seu espetacular desenvolvimento, no campo da Administração Pública, em virtude de seu emprego no terreno econômico, no social, no demográfico, no educativo etc., parece aconselhar sua inclusão neste repertório ou elenco de problemas básicos, com a ressalva de que seu alto grau de complexidade científica e a necessidade de utilizar uma linguagem matemática bastante elaborada limitam o seu possível emprego a especialistas.

— Em um catálogo de áreas de estudo escrito em 1971 não pode deixar de figurar a **futurologia**. Não é de estranhar que os cientistas e os admi-

nistradores da era dos grandes prodígios se sintam atraídos pelo afã de antecipar e configurar as variáveis, até agora inalcançáveis, das mudanças sociais.

E isto será o final. Com a esperança de haver contribuído com algo capaz de esclarecer os traços diferenciadores desse management que irrompeu violentamente em nossas estruturas administrativas e de que se espera uma melhor administração. Com a certeza de que o ritmo acelerado da sociedade em transformação talvez haja tornado obsoletas estas linhas se algum dia vierem a ser publicadas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) . André G., Delion, "Administration Publique et Management" Boletim del IIAP, n.º 9, enero-marzo, 1969, pp. 55 y ss.
- (2) . Glossary of Management Techniques (HMSO, London, 1967).
- (3) . Planning - Programming - Budgeting and Systems Analysis Glossary (US General Accounting Office, Washington, January, 1968).
- (4) . James Burnham, The Managerial Revolution, John Day, New York, 1941.
- (5) . J.-Jacques Servan-Schreiber, El Desafio Americano. Plaza y Janés, Barcelona, 1968.
- (6) . El Desafio Americano, p. 132.
- (7) . El Desafio Americano, p. 132.
- (8) . Louis Armand y Michel Drancourt, La apuesta europea. Plaza y Janés, Barcelona, 1968.
- (9) . The Civil Service. Vol. I. Report of the Committee 1966-1968. Chairman: Lord Fulton. Her Majesty's Stationery Office, London.
- (10) . Fulton, p. 12.
- (11) . Fulton, párrafo 100, p. 35.
- (12) . Fulton, id. id.
- (13) . Fulton, id. id.
- (14) . Federal Executive Institute. U.S. Civil Service Commission, Charlottesville (Virginia), 1970.
- (15) . Federal Executive..., p. 10.
- (16) . Georges Langrod et alii, Traité de Science Administrative, Mouton et Cie., Paris, 1966.
- (17) . Traité..., p. 535. Em sentido análogo Bertram M. Gross que no Prefácio "Systems Guidance in the 1970's" de sua obra Organizations and their managing (The Free Press, New York, 1968) assinala que os processos diretivos — isto é, os processos próprios do "management" — seriam em qualquer organização: Tomada de decisões — Comunicação — Planificação — Ativação — Avaliação. Pp. XVIII-XIX.

- (18) . Traité... pp. 535-536.
- (19) . Fulton..., p. 12.
- (20) . Andrés de la Oliva, Informe de la Delegación Española al II Congreso Internacional de Formação de Funcionários de Direção Superior. Alcalá de Henares, septiembre, 1970.
- (21) . Informe..., p. 22.
- (22) . Andrés de la Oliva, Informe..., p. 44.
- (23) . Techniques de l'analyse quantitative pour l'élaboration et le controle des politiques. Institut International des Sciences Administratives, Mesa Redonda de Barcelona, 1969.
- (24) . PPBS: Planning-Programming-Budgeting System. (Sistema Plano-Orçamento-Programa).
- (25) . PERT: Programme Evaluation Review Technique (Técnica de Avaliação e Revisão de Promas).
- (26) . CPM: Critical Path Method (Método do Caminho Crítico).
- (27) . Aide-Mémoire, Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, New York, 1970.
- (28) . Id., p. 2.
- (29) . Bertram Gross, Management Strategy for economic and social development. Nações Unidas (ESA/PA/MMTS/27).
- (30) . Id., p. 41.

MANAGEMENT, n. The act of managing; the manner of treating, directing, carrying on, or using for a purpose; conduct; administration; cautious handling or treatment; the body of directors or managers of any undertaking, concern, or interest collectively.

MANAGER, n. One who manages; one who has the guidance or direction of anything; one who is directly at the head of an undertaking.

MANAGERIAL, a. Of or belonging to a manager.

MANAGERSHIP, n.º The office of a manager. (Cf. The Webster Encyclopedic Dictionary of The English Language And Compendium of Usable Knowledge, Consolidated Book Publishers, Chicago, 1969).

ADMINISTRAÇÃO, s.f. ação de administrar, gestão de negócios públicos ou particulares. || Modo de administrar, governo. A **administração** do Marquês de Pombal. || A **administração**, a gestão dos negócios públicos: a ciência da **administração**. || Corpo de administradores, de empregados que têm a seu cargo alguma parte da **administração** pública: a **administração** do bairro central. || A **administração**, o governo, o ministério, considerado principalmente na sua ação administrativa. || **Administração** dos sacramentos, ação de conferir os sacramentos. || A **administração** da justiça, o exercício da justiça legalmente constituída. || F. lat. Administratio.

ADMINISTRADOR, adj., que administra; relativo à administração. || O que administra negócios públicos ou particulares. || (Bras.) Nos tempos coloniais, nome que se dava ao senhor de índios apresados nas entradas e assaltos. || (Port.) **Administrador** de um concelho, delegado do poder executivo com jurisdição em um concelho. (Cf. Caldas Aulete, Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa, em 5 volumes, 1964 — Editora Delta, 2.ª ed. bras.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A noção de administração é ambígua: mesmo em inglês, o termo apresenta várias acepções e se emprega de uma maneira muito ampla. É típico do destino de uma palavra que exprime globalmente uma preocupação de racionalização da gestão moderna, mas isso implica um esforço de decisão. Tanto mais quanto a teoria de Burnham e observações mais recentes induzem à ampliação do debate. Por exemplo, alguns consideram que o desenvolvimento é uma questão de capacidade de organização — mais do que a disponibilidade de recursos — e afirmam que a administração é o mais significativo fator em condições de explicar o progresso norte-americano. De resto, nos Estados Unidos, o ensino das ciências e técnicas de administração consta dos programas de todas as principais Universidades e as atividades de estudos e de pesquisas nesse campo são extraordinariamente intensas, tanto no concernente à administração pública, como no que se refere às empresas privadas. A formação dos altos funcioná-

rios federais e seu permanente aperfeiçoamento giram em torno da administração. Este movimento está progressivamente se generalizando para todos os países que progressivamente buscam o respectivo desenvolvimento administrativo; a preocupação no sentido de obter uma melhor gestão e uma organização mais adequada é, na verdade, mundial. Mas, de que se trata, precisamente?

A doutrina nos proporciona diversas indicações. Na França, por exemplo, pode-se deduzir do **Traité de Science Administrative** que fazem parte da gestão, do **management**, a gestão administrativa, os problemas técnicos complexos, a pesquisa aplicada em função dos objetivos da organização, a promoção comercial (marketing) e o estudo dos mercados, a gestão financeira, a administração de pessoal e as técnicas de atuação. De acordo com outras fontes, mais próximas dos Estados Unidos, isto é, das tendências americanas, a administração implica ou compreende a direção, a planificação, a programação, a regulamentação, a gestão das finanças, a gestão do equipamento e do pessoal, o controle dos tempos e do rendimento, a condução de reuniões, as comunicações ascendentes e descendentes, para citar os principais problemas. Na Grã-Bretanha, segundo o Relatório Fulton, "os administradores são responsáveis pela organização, pela direção do pessoal, pela planificação do trabalho, pela determinação dos resultados e dos meios, pela revisão dos procedimentos e quantificação das alternativas". Verifica-se que, ressalvadas certas nuances, todas essas concepções se avizinham, são enfoques

assaz assemelhados. Na Espanha, surgiram, recentemente, duas abordagens sobre o assunto. Uma descreve a atividade da administração, do management, como uma reunião ou agrupamento de funções e de técnicas de gestão, a outra insiste, principalmente, sobre o fato de que a administração é uma encruzilhada, um "carrefour" de conhecimentos heterogêneos, de ciências e de técnicas pragmáticas, a serviço daqueles que devem decidir e resolver os problemas, sendo aleatória qualquer definição mais precisa. Desta doutrina decorrem alguns ensinamentos e conclusões :

— A administração refere-se primordialmente às atividades dos dirigentes e ao exercício de suas responsabilidades.

— Trata-se mais de uma profissão e não de uma disciplina, utilizável em todas as atividades humanas.

— A administração pressupõe uma nova perspectiva da atividade que é julgada exclusivamente em função de seus resultados.

— A administração consiste menos em "fazer", do que em "mandar fazer"; ela exige, portanto, trabalho em equipe.

— A administração se exerce no seio de unidades especializadas, notadamente as administrações dotadas de uma missão específica.

Qual é, por conseguinte, a substância do "management"? Em primeiro lugar, existe um certo número de técnicas de análise quantitativa para a

elaboração e o controle das políticas. De acordo com os recentes trabalhos do Comité das Práticas Administrativas do IICA, há, nesse campo, 19 técnicas distribuídas em três categorias :

a) **As técnicas da programação orçamentária** (análises dos custos orçamentários, análise custo-eficácia, análise custo-utilidade, análise de valores, orçamento funcional, controle orçamentário e PPBS).

b) **As técnicas de gestão quantitativa de base matemática** (análise de sistemas, administração por objetivos, avaliação de projetos, métodos de análises dos resultados PERT e CPM, pesquisa operacional) e

c) **Diversas técnicas contábeis.**

Qual é, em seguida, o papel da administração na formação dos funcionários ?

Em 1968, reunidos na Escola Superior de Administração Pública de Caserta (Itália), os principais responsáveis pela formação administrativa na Europa abordaram a questão que foi retomada no ano seguinte, em Alcalá de Henares (na Espanha). Como resultado, observou-se uma tendência bastante nítida, no sentido de incluir no programa dos ciclos de aperfeiçoamento diversas matérias oriundas da administração — do "management" em seu amplo sentido : as técnicas de análises quantitativas, a planificação e a programação, a O & M (Organização e Métodos), a pesquisa operacional, a informática, e assim por diante.

Quanto ao problema da aplicabilidade dos métodos modernos de gestão nas administrações públicas, está aberta a controvérsia. Os debates apenas começaram.

A julgar pelos resultados do Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre a utilização das técnicas modernas de gestão na administração pública dos países em desenvolvimento (de 26 de outubro a 6 de novembro de 1970, em Washington), parece fora de dúvida que quatro setores recebem especialmente a atenção:

- os sistemas de processamento de dados e informações;
- a preparação de planos e orçamentos;
- a pesquisa operacional;

— e as relações humanas.

Isto corrobora os trabalhos de outras organizações, sem prejuízo de variações nos pormenores da enumeração das técnicas.

Sem levar, também, em conta, as diferenças ou variações entre as abordagens diversas, é possível desenhar um mapa, ou traçar uma lista de tudo aquilo que o mundo admite como essencial: a análise dos resultados, a análise dos sistemas, a informática, a pesquisa operacional, a O & M, (Organização e Métodos), o PPBS, o emprego de modelos matemáticos ou econométricos.

Este frio mundo da técnica torna absolutamente indispensável, paralelamente, o recurso à psicossociologia e à prospectiva — a emergente futurologia.

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

DASP,
"INSTITUIÇÃO A SERVIÇO DO BRASIL"

MANUAL DAS RELAÇÕES
CHEFE/SUBORDINADOS

DASP, "Instituição a serviço do Brasil"

Jair Tovar

Ex-Diretor Geral do DASP

No decurso de minha vida pública — já ultrapassando com sobras aquela fronteira, fervorosamente ambicionada por muitos, para a justificação do *otium cum dignitate*, recomendada por CÍCERO, nas *Tusculanas* — se exerci funções a cujo respeito posso estadear em conceitos de mal contida jactância pelo desempenho, foram elas as propiciadas por minha passagem na gestão do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Nesse tempo o DASP sofria, injustamente, implacável oposição da mal orientada opinião pública, de um modo geral; e de modo particular, da mais considerável porção do funcionalismo federal, que o encarava como órgão administrativo, cuja atuação se poderia resumir caracterizada, sistematicamente, na intolerância e perseguição da classe.

Mesmo daquele preclaro e involvidável Senhor Presidente da República (*), que me escolhera para o exer-

cício das respectivas funções de Chefe de sua organização, recebi de início recomendações expressas para solucionar esses índices negativos, ainda que necessário se fizesse seu desaparecimento, com a conseqüente redistribuição dos seus serviços pelas demais repartições administrativas da União.

Tive a fortuna de apreciar que, pouco a pouco, as reservas de oposição se foram confundindo; e afinal o próprio Chefe do Estado, com aquela inteireza moral que o caracterizava e hoje todos lhe reconhecem, acabou sentindo, em seu "Departamento Administrativo do Serviço Público", um dos elementos de que não podia prescindir sua atuação governamental, considerando a formação seleta de seus servidores e o sentido deles no tocante ao cumprimento do dever, a fim de auxiliá-lo em sua alta e imensa tarefa de conduzir os destinos do Brasil.

Como atividade, que muito contribuiu para esse objetivo atingido, en-

(*) Presidente João Café Filho

contrei colaborando na Chefia do Gabinete da Presidência da República um antigo "daspiano" — Luís Vicente OURO PRETO, a quem até então desconhecia e que se transformou num dos meus mais diletos amigos — o qual também não compreendia aquela injustificada oposição; e com seu precioso auxílio o panorama transmutou-se, de maneira que, ainda hoje, não obstante certas restrições e mutilações inflingidas à sua fisionomia, continua o DASP a prestar seus inestimáveis serviços à administração pública federal.

Avant, pendant e depois — como diria o velho e sempre novo VITOR HUGO, em plano mais elevado — naquela minha administração quase metéorica de pouco mais de ano, tudo quanto prometi, operei e rendi, em tal emergência de minha vida pública, poderei dizer que foi estratificado em alocações de conteúdo categórico, pronunciada em três tempos: as **primeiras** relativas aos atos de posse e conseqüente exercício; as **segundas**, em dia fasto da notável instituição, já na plenitude desse exercício, ante a colheita de frutos sazonados; e as **terceiras**, ao me afastar dela, inesperada e melancolicamente, por não me conformar, desde o primeiro momento, com o impatriótico e descabido movimento de 11 de novembro de 1955.

Daí porque, como me envaldeço dessas minhas atitudes, corroboradas pelos atos de então praticados, decidi recordar, nesta serena divagação entre outras, por alguns caminhos percorridos da minha vida, essas manifestações evidentemente caracte-

rísticas de quem procurou servir à administração pública do País, na medida de suas forças e valimento, talvez reduzidos, mas sem dúvida alguma sempre sinceros e resolutos.

Aqui vão elas, portanto, a seguir cronologicamente individualizadas pelo **antes**, **durante** e **depois** acima invocados.

Antes, por efeito dos atos da posse do cargo e do exercício das funções: "Senhor Ministro da Justiça (*) — Eu já adivinhava, dados os antecedentes generosos de Vossa Excelência, essas palavras efusivas e enobrecedoras, selando minha investidura no espinhoso cargo, em que acabo de ser empossado.

Procedentes dessa fonte tranqüila de águas claras e puras, constituída pela personalidade inequívoca do preclaro Presidente da minha Ordem, elas me deram a impressão de se derramar sobre mim, como se no batismo lustral de quem fosse empreender novo apostolado, em que, por vários aspectos talvez, lhe venham a assaltar as indecisões do catecúmeno.

Sei quanto é árdua a tarefa, que me espera; e sei quanto se exigirá de mim, para cumpri-la.

Por isso, peço a Vossa Excelência, que transmita ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República esta minha sincera confissão, de que me senti sobremaneira distingüido e honrado com a escolha do meu nome para a direção do Departamento Administrativo do Serviço Público, em

(*) Ministro Seabra Fagundes

cuja função acabo de ser empossado.

E bem fácil é de se compreender esta confissão, tanto mais porque a escolha assim se fez inteiramente à margem de quaisquer solicitações, insinuações ou injunções, quer políticas, quer partidárias, quer meramente pessoais.

Entre os que com ela foram surpreendidos, também eu, emocionado, figurei ostensivamente.

Por certo algo de minha modesta vida pública, apreciada através de um prisma generoso, em momento que me foi propício, impressionou o Chefe do Estado, no sentido de consubstanciar a iniciativa, de que resultou esta minha investidura.

Peço a Deus, como homem de fé, que me inspire e conduza os meus atos, no desempenho das funções que ora me são cometidas, de modo tal que quando tenham de ser examinadas retrospectivamente pelo atual Chefe do Estado, no meu setor e no tempo de meu exercício, possa ele sem arrependimentos, sem vacilações e com satisfação, dizer: — Essa era, realmente, a contribuição que eu desejava; essa era, efetivamente, a lealdade que eu esperava.

Quanto a mim, Senhor Ministro, com as mais efusivas manifestações de agradecimento às palavras de Vossa Excelência e ao ato do Senhor Presidente da República, bem como a todos que me honraram com sua presença a esta solenidade, prometo tudo fazer para que assim aconteça, correspondendo de tal arte à preza-

da confiança, em serviço de nossa grande Pátria, nesta hora exigente de abnegação, de renúncias e de trabalho".

"Senhor Diretor-Geral (*). No período decorrido da segunda quinzena de agosto até hoje, quando se finda a primeira do mês de setembro em curso, pode-se dizer que os acontecimentos políticos da vida nacional se projetaram através de um calidoscópio.

A história do Brasil registrará esta quadra atual através dessa característica singular; e creia, Senhor Ministro, que a minha escolha para substituir Vossa Excelência, na direção do Departamento Administrativo do Serviço Público, se revestiu da mesma projeção surpreendente.

Passei, num lance inesperado, de mero espectador das mutações, que se operavam na administração do País, a figurante nelas, obrigado a intervir e a cooperar no Governo resultante dos acontecimentos.

E aqui estou para fazê-lo, ciente da magnitude dos trabalhos e responsabilidades que me aguardam, tanto mais avolumadas estas últimas, quando considero que vinham sendo dominadas pela experiência prolongada da orientação técnica de Vossa Excelência, sobejamente conhecedor de todas as exigências da função.

Tendo, porém, o espírito acrisolado nas verdades eternas, das quais algo me ficou daquela fé que remove montanhas, confio na ajuda e inspiração

(*) Ministro Arízio de Viana

de Deus, para que os meus atos venham sempre a ser correspondentes à contribuição esperada pela honrosa confiança do Senhor Presidente da República.

Eis por que, Senhor Ministro, de claro, talvez desabusadamente, que não me assaltam grandes preocupações, ao me defrontar com o árduo desempenho dos meus novos encargos.

Homem simples, sem complexos nem veleidades, toda minha modesta vida pública se vem desenvolvendo com algum proveito por força do cultivo religioso do Direito, especialmente no trato contínuo da sua manifestação mais legítima e ostensiva que é a Lei — a primeira das necessidades do nosso regime, no dizer do verbo apostolar do grande RUI.

Nesse clima, em que sempre vivi, é que também pretendo permanecer, no exercício destas novas funções, certo de que este me será ambiente acolhedor, onde encontrarei solução cômoda e salutar para todas as tarefas.

Para isso conto, outrossim, com o credenciado corpo de técnicos deste Departamento, com o qual espero atuar, coordenadamente, sem alardes maiores e visando unicamente aos rumos destinados ao nosso Brasil, em face dos elementos com que o dotou a Providência Divina.

Sabe Vossa Excelência, Senhor Diretor-Geral, que foi para mim grande honra substituí-lo na direção desta Casa.

Agradecendo-lhe as facilidades, que me vem proporcionando para o meu imediato exercício e, mais agora, também, as manifestações com que enobreceu os meus modestos antecedentes; e estendendo este agradecimento a todos quantos me honraram com sua presença nesta solenidade, quero, em remate, repetir a promessa feita nesta manhã, por ocasião de minha posse, perante o Senhor Ministro da Justiça, de que meus melhores esforços serão envidados para uma correspondência à confiança do Senhor Presidente da República, valendo-me do espírito público e da mais legítima intenção patriótica, no serviço da Administração Pública brasileira”.

—xXx—

Durante, por ocasião do décimo-sétimo aniversário da instituição :

“Porque na data de 30 de julho de 1938, pelo Decreto-Lei n.º 579, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público — o nosso tão discutido DASP, tantas vezes vilipendiado quantas outras alcandorado — temos o pretexto para este encontro anual no dia de hoje, com um sentido de confraternização entre todos os que nele realizam ou realizaram atividades, quer como administradores, quer como colaboradores apenas, em cargos de chefia ou de simples funcionários.

Nascido sob o signo funesto do regime desconfortável para a Nação brasileira, por isso mesmo se formou em seu redor uma atmosfera de incompreensão e de repulsa às suas finalidades, perseverante ainda hoje no

espírito dos que não se querem inteirar de sua organização, dos seus intuitos, dos seus métodos e dos resultados através deles obtidos.

Todavia, enquanto a seu lado aquele seu irmão gêmeo, destinado à polícia do pensamento incontrolável (*), definhava atacado e corroído pelos próprios germens, com que se esforçava por impor malsinada ataxia às manifestações do povo em procura do seu destino, o nosso DASP, malgrado as vicissitudes justificadas pela sua origem, guiado por mãos seguras e orientado por espíritos esclarecidos, crescia no conceito dos estudiosos do seu valor e avolumava-se na consideração pública em geral, pela sua colaboração de equilíbrio à vida administrativa do País.

Tudo isso, como ficou dito, sem embargos daquelas restrições, que de começo lhe advieram por efeito de sua bastardia democrática, de modo a se poder agora afirmar, sem titubelos, sua vital relevância e racional necessidade para solução dos problemas da administração pública do Brasil.

Costumo afirmar num tropo atrevido, após conhecer-lhe o mecanismo das atribuições, que o seu desaparecimento de chôfre — como ineptos procuram pretender — determinaria um colapso na ordem administrativa nacional.

Este refinamento a que chegamos, deve-se a uma sucessão de felizes administradores, que o geriram com firmeza, clarividência e decisão, desde

o seu inspirador e organizador, o Dr. Luiz Simões Lopes, que lhe deu feição própria, induziu-lhe os primeiros passos no caminho certo e até hoje se conserva como espécie de nume tutelar, como um deus-lar desta Casa, envolto sempre na consideração especial dos seus servidores.

E como também ele, todos os males que enfeitam a galeria dos seus Diretores-Gerais e Diretores imediatos merecem nesta hora a nossa recordação, a nossa homenagem e o nosso respeito, pelo muito que fizeram para o prestígio deste Departamento.

Mas não foram eles, unicamente, os criadores do clima salutar, que aqui desfrutamos.

Eu não me sentiria à vontade, se não trouxesse outrossim à participação da mesa dos nossos louvores a dedicação e o esforço de todos os seus cooperadores, especialmente daqueles que ajudaram a construir o imponente edifício desde seus fundamentos, contribuindo para que a direção dos nossos serviços burocráticos se ordenasse no quase modelar sentido atual.

E a expressão "daspiana", que surgiu como vocábulo de intolerância e menoscabo, à medida que os dias se passam, transmuda-se em qualificativo de deferência e de linhagem, equivalente a título ecomiástico de perseverança no trabalho, de intrepidez no cumprimento do dever, de estímulo para a assiduidade, correção e urbanidade.

De tal modo é hoje a vossa consideração pública, meus caros "das-

(*) "DIP" Departamento de Informações e Propaganda

pianos", que, paradoxalmente, perturbava a minha administração — já de si pouco avisada por mim próprio — exatamente pelas solicitações múltiplas e reiteradas do vosso concurso.

É que neste instante de enlevo e de confraternização, cerca de uma centena dos nossos mais graduados e competentes auxiliares se encontra prestando a afirmação de suas virtudes "daspianas" em vários outros setores da administração do País, com prejuízo da nossa eficiência interna.

Que maiores elogios poderia merecer o quadro do nosso pessoal?

Mas não devemos estancar aqui as efusões laudatórias.

Desde aquela data, hoje comemorada, o DASP tem contado com o apoio, a compreensão e a ajuda dos sucessivos Chefes do Poder Executivo, para os quais vem desempenhando as funções de sentinela insone, imediata e cuidadosa na aplicação serena das Leis e da Constituição.

Elevado algumas vezes a culminâncias inconciliáveis com o regime da nossa formação política e de nossa tradição, nem por esse desvio chegou a comprometer suas características normais.

Sentindo sempre em todas as oportunidades a assistência e o crédito dos Governos a que tem servido, de outro modo não está sendo o procedimento, que lhe dispensa o preclaro Senhor Presidente da República Dr. João Café Filho, a quem procuro servir com leal devotamento, alta dedicação e muita estima, numa contraprestação sincera e honesta da con-

fiança com que me honrou, distinguindo-me para dirigir este órgão, em que repousa grande parte da segurança administrativa do seu mandato.

Discreto nas suas atitudes, sem os alardes que iam demudando a fisionomia de nossa instituição, como também sem discrepância do reconhecimento de nossas atribuições e dignidades, o Senhor Presidente vem manifestando esse apoio através de acatamento — que diríamos sistemático — às iniciativas e às apreciações de nossa procedência, submetidas à sua eminente deliberação, com as quais dá, aos quadrantes do seu governo, o tratamento equânime e harmonioso, que constituiu o objetivo primordial da existência do nosso DASP.

Mesmo chegando a esta altura as exteriorizações do nosso reconhecimento, parece-me que algo ainda falta acrescentar neste retrospecto gratulatório.

Esse algo diz respeito ao capítulo referente ao atual período administrativo, envolvendo-me na sua brevidade, a fim de que eu possa ter uma palavra de agradecimento comovido para aqueles que têm sido meus auxiliares diretos ou mediatos em cargos de chefia.

Desconhecido no seu meio e alçado de imprevisto à direção-geral desta instituição, nada mais justificável do que as indagações, as reservas e os ceticismos, com que foi acolhida a inesperada escolha feita pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Não pretendo neste instante juízos precipitados — bons ou maus — sobre o que tenho feito ou diligência por fazer; nem tenho a pretensão de vir a recebê-los, no tempo oportuno, somente prismados pelo primeiro qualificativo, embora assim o desejasse.

Reputo o ciclo destinado à minha intercorrência ao DASP insuficiente para permitir realizações marcantes.

Por esta circunstância, procurei conservar nos seus postos a quase unanimidade dos auxiliares da administração passada, para não só me valer da consagrada experiência de todos, como ainda para manter uma continuidade administrativa, sem embargo — isto sim — de reverenciar mística diversa, através da qual deveria essa continuidade ser satisfeita.

Já colhi frutos bem opimos da semeadura, que fiz, e exulto com satisfação em proclamar agora que, desse trabalho silencioso, tem resultado crescente onda de apreço, de simpatia e respeito, em atinência com o merecimento da nossa benemérita organização.

Não posso, outrossim, sopitar a confissão de haver tido, nesta curta gestão, frutos amargos de alguns desencantos desconcertantes, que devem ser refugados neste instante feliz de colheitas compensadoras.

Levo-os ao débito ínfimo da inconformidade humana, a mesma que outrora, guardada a imensa relatividade, repudiava pela boca dos escribas o Evangelho, quando pregava nova concepção da vida.

É possível que para alguns, injustificadamente, as reservas continuem, se bem que menos extensas, mas ainda cautelosas.

Contudo não me abandona a esperança de sair daqui, envolvido pela estima e confiança integral de todos os que ora me cercam, na mesma porfia do serviço público.

Tão eloquente e decidido tem sido o volume de assistência desses meus auxiliares em geral, que a tarefa de administrar se me tornou fácil; e vejo, com certo orgulho, estarem os trabalhos e realizações desta Casa ao alcance de todos, ensolarada e arejadamente, sem quebra dos preceitos legais, como se aqui estivéssemos em região de saúde dentro da administração pública do País, para dar vida e calor ao direito de todos os cidadãos e instituições, que nela procurem reconforto e viço.

Afeito ao trato diuturno das leis, nunca deixei de asseverar, desde quando aqui ingressei, que toda a minha gestão se deveria realizar por efeito da ação dos meus auxiliares, cada qual operando desembaraçadamente dentro do seu segmento, cabendo-me tão somente a geral supervisão através daquele critério supremo dos princípios do meu denunciado trato.

Nada mais exige em troca dessa quase completa autonomia, cujo respeito venho mantendo, completando-a com a minha solidariedade em relação aos atos praticados, senão o preço razoável da lealdade e da dedicação ao trabalho, que aqui é árduo, exigente e inesgotável.

Esse desiderato eu o tenho alcançado.

Por isso, para todos os meus colaboradores em geral e para os auxiliares imediatos, de modo especial, meu grande reconhecimento, que lhes servirá de certa forma como prêmio subjetivo, para lhes induzir a convicção de que eles comprovam, com sua eficiência, a realidade de que o DASP é, de fato e de direito, **"uma instituição a serviço do Brasil"**.

—oOo—

Depois, ao passar o exercício ao meu substituto:

"O atual Governo constituído, substituindo-me na direção geral deste Departamento, hourou-me com a nomeação do Dr. Isnard Garcia de Freitas, a quem neste momento vou transmitir o exercício das minhas funções.

Das raras vezes em que nos defrontamos, sempre no serviço público, colhi nas atitudes do meu sucessor as melhores impressões, em face da firmeza de seus conceitos, da lhaneza do seu trato e do seguro conhecimento demonstrado em relação aos assuntos, que percutia.

No desempenho da presidência do Conselho da Administração, fui espectador próximo desse comportamento, que me enche de regozijo, pelo acerto com que se fez sua escolha.

Ao transmitir-lhe o exercício desta chefia, com os votos de melhores felicidades para o exercício de sua administração, em benefício da nossa Pátria, creio que devo acrescentar brevíssima prestação de contas dos

meus atos, no decorrido período de minha direção do DASP.

Convocado para ela pelo eminente brasileiro Senhor Presidente João Café Filho, esforcei-me, tanto quanto me foi possível, por lhe seguir a orientação de dignidade, de trabalho e de decência, que se traçou, e cumpriu, no Governo da República.

Aproveito-me das circunstâncias deste instante para manifestar-lhe as homenagens agradecidas pela confiança, que me outorgou, e pelo reconhecimento ao meu esforço e às minhas atividades, no sentido do interesse público e em correspondência a essa confiança.

Deus que me conceda o privilégio e a fortuna de sempre encontrar, no caminho restante de minha vida, homens de sua esplêndida formação moral e cívica.

Se alguma coisa fiz nesta minha gestão — e estou convencido da afirmativa — devo-a sem dúvida alguma em grande parte à colaboração de meus dedicados auxiliares, imediatos e mediatos.

Soube escolher aqueles, alguns dos quais meus desconhecidos pessoalmente até o momento de convidá-los; mas assim o fiz à força da intensa vibração dos seus nomes no conceito da opinião pública.

Dei-lhes a todos o prestígio e toda consideração, que emanavam das minhas funções; e os resultados obtidos enchem-me de satisfação e mal contida vaidade.

Eu os recomendo pela sua dedicação ao serviço, não obstante desne-

cessidades de entoar loas aos servidores desta Casa, de modo geral, pois seria insistir em refrão, que está na consciência dos brasileiros.

Saio daqui persuadido de que pouco falta para se converter em modelar esta grande instituição, que é o Departamento Administrativo do Serviço Público, dadas a sua gente de seleção e a noção de dever nela imbuído.

A todos, os meus agradecimentos sinceros.

Quanto a mim, estou tranqüilo de haver cumprido serenamente o meu dever.

Aqui, jamais com o meu conhecimento se transgrediu a lei, em virtude de cuja tradição de meu respeito, estou certo, se fez o meu chamamento para esta Casa.

Nunca forcei qualquer manifestação dos meus auxiliares, fossem diretos ou afastados, no sentido da transgressão dos seus preceitos.

Procurei tratar a todos — funcionários ou estranhos ao serviço com igual urbanidade, recebendo-os sempre quando me procuravam para quaisquer entendimentos de ordem pública ou particular.

As portas do meu Gabinete sempre abertas estiveram aos meus auxiliares, abolidos que foram os sinais proibitivos a respeito.

Outrossim, nunca puni qualquer dos meus servidores; e dificilmente minha voz se alteava, por força da necessidade ou de persuasão e efeito do

comando, de que eu não podia transigir, nem transigi.

Não o fazia por acomodação nem tibieza; fazia-o por índole, por formação, por educação, na certeza de que à minha autoridade, por si só, se asseguraria a satisfação dos rumos reputados certos; e de fato assim aconteceu.

Procurei desfazer, quanto possível, intrigas e desavenças, que encontrei minando este organismo público, sempre carecedor de um comportamento hígido e exemplar.

Fugi, sistematicamente, tanto que possível, às entrevistas à imprensa, através das quais, em processo muito comum de publicidade egocêntrica, poderia aliás ter feito a recomendação das minhas iniciativas e realizações.

Não preciso dizer que a fisionomia do DASP, interior e exterior, é realmente diversa da que encontrei.

Ventilado e ensolarado, está longe de ser uma fortaleza fechada, como se assoalhava ser, justa ou injustamente.

Todas as solicitações, todas as cartas, desde as que provinham do Gabinete da Presidência da República e dos parlamentares, até a do mais humilde serventário do mais longínquo rincão do Brasil, eram respondidas religiosamente e no mesmo estalão, respeitadas ou atenciosas.

Deixo esta mesa de trabalho, para meu prezado sucessor, sem um papel para responder ou para ser assinado, como me tem acontecido no

exercício de outras funções, refletindo método salutar da minha vida profissional de advogado; e como espero em Deus continue a suceder nas minhas atividades porvindouras.

No atinente aos setores dos meus auxiliares, estas declarações assumem características impressionantes pelo seu maior relevo, no que a eles dizem respeito.

É possível que não tenha agradado

a todos, como seria o ideal; mas na própria sagrada mesa da Eucaristia houve incompreensões.

Acredito, assim, ao sair da chefia desta Casa, num hora ingrata, mas de cabeça erguida, que nela eu tenha deixado alguma tradição de trabalho, de justiça e de honra, pois que estou de consciência tranqüila, nesses termos, de haver cumprido o meu dever".

Monografias da "Revista do Serviço Público"

Manual das Relações Chefe/Subordinados é um dos ensaios premiados e recomendados para publicação pela Comissão Julgadora do Concurso de Monografias, realizado pela REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em 1970.

O presente trabalho destacou-se pela objetividade, clareza do estilo e eficiente utilização da bibliografia incluída, tendo em vista contribuir para o melhor relacionamento entre chefes e subordinados, no sentido da obtenção do mais alto grau de participação.

Considerado como um bom auxílio para o desempenho de chefes de todos os escalões, é elaborado como um enfoque notadamente psicológico, sem descuidar da problemática técnico-administrativa, embora seja de fácil entendimento, inclusive quanto aos objetivos e ideais.

Tendo como preocupação maior o pleno desenvolvimento brasileiro, Alice Cunha, em **Manual das Relações Chefe/Subordinados**, julga necessário

"infundir-se a idéia de calorosa participação de todos na segurança e no crescimento geral da Nação". Para tanto, analisa vários aspectos dos procedimentos administrativos e das técnicas de relações públicas entre chefes e subordinados, salientando como "merecedora de especial destaque a participação dos servidores públicos nessa obra de engrandecimento e elevação nacional" que é "a meta" de levar definitivamente o País, do estágio de nação em desenvolvimento, para o de nação plenamente desenvolvida".

Tendo concorrido sob o pseudônimo de **Alkinoh**, a autora é alta funcionária do Tribunal de Contas da União, onde ingressou, mediante concurso, em 1957; participou anteriormente do Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, apresentando, em 1968, o ensaio intitulado **Linguagem e Psicologia das Comunicações**, também recomendado para publicação; é Técnica de Contabilidade e inclui, em seu Curriculum Vitae, vários cursos realizados, no DASP e no T.C.U., entre outras entidades, e trabalhos publicados; nas-

ceu em Santos, Estado de São Paulo, e reside em Brasília, Distrito Federal.

A Comissão Julgadora do Concurso de Monografias da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO de 1970 foi composta pelos seguintes membros: Coronel Octávio Costa, chefe da Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República; Dr. Antônio Fonseca Pimentel, então subchefe do

Gabinete Civil da Presidência da República; Prof. Edson Nery da Fonseca, da Universidade de Brasília; Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, Assessor Jurídico do DASP; Prof. Paulo Vieira da Silva, da Universidade de Brasília; Prof. Henrique Teixeira Tamm, então Coordenador do Ensino Médio da Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal; e Prof. Araújo Cavalcanti, Diretor da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO.

Manual das Relações Chefe/Subordinados

Alice Cunha

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	235
I — A FORMAÇÃO DE CHEFES	237
II — RELAÇÕES ENTRE CHEFES E SUBORDINADOS ..	244
A Busca de Segurança	245
Austamento e Resistência Naturais	246
As Concepções Básicas	247
Confrontando a Confusão	248
O Esforço para a Integração	249
Características da Administração por Objetivos	250
A Natureza Humana no Trabalho	251
A Conduta nas Relações	253
Reflexos na Produtividade	255
Incentivo e Motivação	256
A Atmosfera de Aprovação	257
Comunicações mais Precisas	259
Treinamento Através do Chefe	261
Participação e Eficiência	263
Moral do Grupo	265
III — SUGESTÕES PARA NORMATIZAÇÃO DO APERFEI- ÇOAMENTO DE CHEFES	266
IV — CONCLUSÃO	268
Bibliografia	269

INTRODUÇÃO

Toda a exposição feita nos capítulos seguintes está as-
sentada numa idéia central, que se estima ser justa e racional
opção para acelerar a política desenvolvimentista do País.

A razão de se tomar uma idéia tão ampla se explica pela
concepção de que a precisa configuração e o justo equaciona-
mento de um problema devem ser feitos de cima, numa visão
ampla de todo o campo onde o problema se acha condicio-
nado.

Encontra-se a inteligência dos dirigentes do País preocupada com a problemática de uma orientação natural e apropriada, para unificar e sustentar o esforço do povo brasileiro em torno do objetivo de desenvolvimento, escolhido pela política do Governo.

A meta é levar definitivamente o País, do estágio de nação em desenvolvimento, para o de nação plenamente desenvolvida.

Essa meta, ou esse objetivo, pode representar-se, pois, como **força resultante** desejada pela política corajosamente definida e sustentada pelo Governo, desde 1964.

Dentro do paralelograma de forças, a resultante (o desenvolvimento nacional) já está configurada como terceira força, que deverá ser dominante no consenso nacional.

O problema é descobrir quais as outras duas forças que deverão ser conjugadas para assegurar aquela resultante (objetivo da política do Governo).

Examinando a mesma questão com que se defrontaram outros grandes países, embora com particularidades de configuração diferentes, a história oferece manifesta confirmação da validade do princípio do paralelograma de forças, aplicado aos problemas vividos por outros países, em determinadas situações críticas da história de cada um.

No caso da Alemanha, por exemplo, quando se apontam, como força resultante desejada, a instituição do nazismo, trataram os defensores daquele regime, de encontrar as outras duas forças que pudessem conduzir àquela resultante. Uma delas, já existente como caráter do povo alemão, foi facilmente identificada, por ser ali a dominante na época. Era a sua **concepção de raça superior**. Identificada essa força dominante, os adeptos do nazismo lançaram a idéia de **organização da cultura alemã** como segunda força necessária para obter aquela resultante. Assim, da combinação do sentimento de **raça superior** com a idéia de **organização da sua cultura**, obtiveram os alemães a resultante inspirada pelos seus ideais da época: o **nazismo**.

Nos Estados Unidos, a força predominante no seu povo: o **liberalismo** (baseado no princípio da liberdade religiosa) combinou-se com uma segunda força: a **política democrática**, para obter-se o **regime capitalista** (a livre empresa) como resultante.

Na Rússia, a força predominante em seu povo, antes da revolução comunista, era a do **imperialismo russo**. Para obterem a resultante representada pela **República Soviética**, combinaram com aquela primeira força a exploração da ignorância do povo sob a bandeira da **ideologia marxista**.

Na Índia, sob a inspiração de Gandhi, erigiu-se como resultante desejada: a **independência da Índia**. A primeira força, a que caracterizava o seu povo, era, evidentemente, o **misticismo**. Para obter a resultante — a independência do seu povo

— que fez Gandhi? Concebeu a **política de não-violência** de cuja combinação com a **força do misticismo** resultaria a desejada independência.

Agora, no Brasil, durante os jogos que o sagraram tricampeão de futebol, acabamos todos, inclusive o Presidente da República, de assistir e de participar da grande força que caracteriza este povo: a **força emocional**, manifesta em tudo e arrebatadora de todos.

Temos, pois, como primeira força: **o vigor e a sensibilidade emocional** do povo brasileiro. A resultante desejada pela política do Governo é o **desenvolvimento em grande escala**.

Qual a segunda força que deverá combinar-se com a primeira, já identificada de maneira espetacular, para poder obter-se a resultante definida em termos de desenvolvimento em grande escala?

Sugerimos que a única força capaz de combinar-se com o **vigor e sensibilidade emocional**, para dar como resultante o **desenvolvimento desejado**, será uma **POLÍTICA GERAL DE PARTICIPAÇÃO**, hábil e inteligentemente realizada em todos os setores da vida nacional, dentre os quais focalizamos, nesta monografia, apenas o administrativo, do ângulo de uma política de pessoal por participação.

Entendemos ser mera evidencição do óbvio afirmar que a política global de participação terá como resultado final uma efetiva mobilização do interesse e do emocional do povo brasileiro para os programas de integração nacional.

Não se faz aqui profecia. Apontam-se os resultados de rigorosa observação, comparação e análise de fatos históricos, cujas leis se podem sintetizar no princípio matemático do equilíbrio de forças.

Da aplicação desse princípio à presente realidade brasileira, emana a idéia-força que estimamos poder compor o quadro de ação do Governo para acelerar o progresso do País e integrar a consciência do povo na realização desse ideal, mediante a **política da participação**, para a qual já tem ele, por natureza de formação, acentuada inclinação.

I — A FORMAÇÃO DE CHEFES

A rápida evolução e extensão dos conhecimentos, a grande diversidade das técnicas, nestes últimos anos, pedem, cada vez mais, a atenção dos governos para o problema da formação do homem, fazendo-o participante na política de desenvolvimento econômico-cultural. É hoje ponto pacífico a necessidade da formação em to-

dos os níveis e para todas as funções.

Todavia, como atividade contínua e paciente, ela ainda não se acha plenamente integrada na realidade da Administração Pública Brasileira; talvez mais por falta de uma formulação correta do seu objetivo e da sua natureza, do que por carência de especialistas e técnicos neste ramo.

Sem análise e sem clara hierarquização das necessidades, muitas experiências para formar chefes e funcionários de alto nível, no Serviço Público, resultam sem poder de integração na política da Administração. Revelam ter por base concepções demasiadamente estreitas sobre a natureza, os objetivos e os meios de formação.

Não raro, os programas não guardam qualquer vínculo direto com as necessidades emergentes da nova política administrativa nem com as diretrizes por ela traçadas. Resulta daí destinar à formação apenas os ocupantes de níveis inferiores. As raras exceções são, talvez, os programas eventuais ou episódios, predominantemente técnicos, reclamados pelo processo urgente de racionalização e mecanização eletrônica de alguns setores.

Na prática, tem-se confundido o conceito de ensino com o de formação. Essa confusão vem evidenciada na maioria dos programas ministrados, até 1969, pelos órgãos federais e estaduais, incumbidos de aperfeiçoamento dos servidores. Geralmente, a esses programas, falta-lhes base no estudo e na análise das funções a que se destinam, ficando assim frustrados na tarefa de prestar uma efetiva ajuda a quantos deles participam, seja no interesse da administração, seja por interesse pessoal, a fim de cumprirem melhor as suas funções.

As insuficiências, resultantes da programação sem estudo e sem análise das necessidades reais, são índices da pobreza dos meios de forma-

ção. Ainda um desafio à administração de pessoal. Essa pobreza responde também pelo fracasso da maioria dos programas de formação, destinados aos níveis mais altos da hierarquia. Sem motivação, resistiram à idéia de ainda terem algo que aprender para o desempenho de suas funções.

A não polarização de interesse dos chefes e funcionários de nível mais elevado é fonte do divórcio entre chefes e subordinados, pela diferença de receptividade ao aprendizado de novos métodos. Essa diversidade de atitudes traz o conflito entre as concepções recém-adquiridas e as convencionais. Desse conflito vem a decepção e a irritação nos subordinados, pela verificação do contraste entre o que aprenderam e o que revela a experiência cotidiana, em suas relações com um superior desatualizado, auto-suficiente e de difícil comunicação.

Obviamente, não se defende, aqui, nenhuma das técnicas frequentemente utilizadas, seja a dinâmica de grupo, o mimodrama, a palestra-debate, a conferência, ou a participação semestral ou anual em organização simulada. Cada uma dessas técnicas tem dado frutos predominantemente artificiais; interessantes, talvez, como curiosidades para a psicologia aplicada, mas, de pouca utilidade para a eficácia e o desenvolvimento dos agentes da administração.

O que se sublinha, neste ponto, é a importância de não se confundir o ensino com a formação. Embora se completem, seus objetivos são diferentes, e seus métodos, totalmente distintos.

Difundir conhecimentos e promover o desenvolvimento de técnicas não significa formação. O ensino é apenas um fator da formação. Esta começa com a prática, aplicação dos conhecimentos na execução dos trabalhos, nos problemas diários de chefia e nas relações entre as pessoas. Requer, portanto, um esforço permanente e controlado; requer novas atitudes e mudança de comportamento.

A formação é uma extensão natural do ensino, no trabalho cotidiano. Ela deve polarizar toda a hierarquia da administração. Nessa polarização, o papel principal cabe aos dirigentes e chefes.

Para que a formação se exerça, na prática, em sua exata dimensão, é mister esteja ela integrada em todo o conjunto da administração.

Colocada em suas dimensões, a formação é o processo mais eficaz para satisfação de uma das necessidades mais profundas do homem: **a necessidade de progresso e desenvolvimento.** Permite-lhe completar seus conhecimentos e aprimorar as suas capacidades. Abre-lhe maior campo para sua ambição, seu desejo de sucesso e triunfo, sua sede de prestígio ou evidência, sua necessidade de saber e de segurança.

Por outro lado, todas essas características de vida e dinamismo ficam sufreadas, reprimidas ou sufocadas quando, ao invés da ajuda de uma correta formação, sofre o homem as influências de um meio que lhe é desfavorável ou indiferente. Progressivamente, a contínua adversidade do meio

lhe vai solapando o equilíbrio, o entusiasmo para aprender, a vontade de progredir e de participar em atividades construtivas. Por último, chega à extrema mutilação psicológica: o afogamento daquela principal característica: a necessidade de progredir e desenvolver-se. Por falta de formação no trabalho, pode deformar-se o caráter e a natureza do homem. Bombardada a sua característica humana fundamental, logo se transmuta a sua atitude e o seu comportamento. Fica condicionado a uma vida sub-humana, de ódios, invejas e crimes, ou pior ainda, de indiferença e apatia.

É incontestável que a formação se apresenta, para o homem e para a sociedade, com suma importância. Tem a função de zeladora dos valores humanos; é a estimuladora da ação contra o fracasso, a renúncia e a derrota. É predadora da compreensão e da ajuda entre chefes e subordinados. Isso, porém, não significa esperança de facilidades. Pelo contrário, apóia e coloca o homem ante as reais dificuldades impostas pela própria vida. Requer esforço contra velhos hábitos, e disponibilidade para a inovação. Capacita o indivíduo a produzir mais e melhor. Para tanto, necessita, naturalmente, sentir-se compreendido, estimulado e apoiado. Essa base de confiança é condição primordial para o seu desenvolvimento.

O reconhecimento dessa necessidade individual é dever da administração. Esta só realiza o seu desenvolvimento através de seu pessoal. Proporcionando os meios e orientando os esforços necessários para manter o clima favorável ao desenvolvimento dos funcionários, está a admi-

nistração no exercício da missão de dignificar e promover o trabalho do homem.

Paralelamente, ganha a administração os frutos da adequada adaptação do homem ao trabalho.

Isso ressalta a importância da formação como base permanente das atividades administrativas. Mediante a formação, o equilíbrio e o esforço pessoal vão refletir-se, de modo positivo, sobre a eficiência no trabalho.

Respondendo à necessidade do desenvolvimento pessoal, a formação atua em todos os níveis da hierarquia, assegurando maior integração de esforços na ação contínua de responder às exigências que se multiplicam sucessivamente.

A preparação do chefe — uma das principais medidas para a eficiência da administração — não se faz repentina nem isoladamente. É um processo que requer alguns anos de duração. Não se trata de um expediente para satisfazer necessidades momentâneas. É parte de um conjunto onde estão em jogo interesses vitais e permanentes do homem e da administração. Trata-se da construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento do funcionário e ao progresso da administração. Desse modo, a formação — individualizada e contínua — deve abranger todas as funções e integrar toda a administração no mesmo espírito de progresso, no mesmo propósito de desenvolvimento.

Na atitude dos agentes da administração, há que infundir-se o imperativo do progresso, o espírito de constante renovação de conhecimentos e a boa receptividade para as idéias

novas. Isso significa uma exigência de atualização permanente de conhecimentos e de sua difusão.

Ponto essencial para o chefe é ter exato conhecimento do que se espera dele. No entanto, lamentavelmente, esse ponto permanece, na maioria das vezes, obscuro ou impreciso. Recorre, então, ao que lhe dita a rotina ou sua maior ou menor capacidade de improvisação. O seu sucesso ou fracasso será, por fim, sentenciado pela direção, sem considerar a negligência fundamental.

O dinamismo e a conexão entre os diferentes níveis da hierarquia são condições para a eficácia na realização dos objetivos. São aspectos a serem considerados pela política administrativa.

Que se espera do chefe e como promovê-lo para que constitua, na realidade, aquela força de conexão e dinamismo?

Se ao chefe compete, diariamente, informar, apreciar, avaliar, decidir, promover, conduzir e controlar, a melhor política adotada será estéril se ele não tiver sinceridade, valor e equidade.

As amplas possibilidades de iniciativa abertas pela descentralização, não isentam o chefe de obrigações e responsabilidades. Estas, pelo contrário, são aumentadas. As suas atitudes e os seus atos estão sujeitos ao mesmo espírito da orientação escolhida, sem o que não poderão integrar-se na organização do trabalho comum.

Fonte de graves inconvenientes encontra-se no chefe que pretende co-

nhecer tudo para decidir sobre tudo, transformando a sua função em mero circuito de informações. Com essa preocupação, o chefe procura intervir em todos os níveis, designando tarefas em razão apenas dos acontecimentos. Assim, ele dispersa o seu tempo e suas energias, sem qualquer escala de valores. Este é o chefe dirigido pelas circunstâncias e dominado por uma ilusória sensação de eficácia. A sobrecarga de preocupações que o movem, contagiando ou inibindo seus subordinados, lhe dá essa ilusão. Sem percepção do essencial, sem previsão, tende a centralizar os problemas, a dificultar as soluções e a ignorar o futuro. Divorciado da sua maior responsabilidade, perde o senso de valorização dos homens, transformando seus auxiliares em elementos meramente executores.

Assim, todo o potencial de iniciativa e de entusiasmo do grupo se aniquila e se reduz ao conformismo e à rotina. O próprio chefe impede que cada um revele todo o seu valor.

Contrário à descentralização, esse tipo de chefe não compreende que tenha de confiar decisões a níveis mais baixos. Não admite que tenham capacidade de apreciação. Revela-se um chefe incapaz de distribuir e integrar os papéis individuais. Não sabe harmonizar as atividades em curso nem controlar as realizações. Essas incapacidades atestam sua falta de formação. Acha-se impossibilitado de delegar, por faltar-lhe convicção no espírito de cooperação, por não saber despertar o interesse nem estimular a iniciativa dos subordinados.

Sem essa base nas relações entre chefe e subordinados, é impraticável

a descentralização. Esta reclama que os meios de realização se unifiquem numa ação coesa, integrada na política global da administração.

Embora as funções dos chefes se diversifiquem quanto a seus objetivos próprios, possuem, contudo, características comuns. Nesta similaridade reside certa homogeneidade de preocupações para as quais convergem os seus esforços, sem que isso fira a competência do outro. Organizar, coordenar, controlar, prever, programar, fazer o pessoal funcionar, são funções comuns a todos os chefes. Têm eles, pois, um papel de natureza comum.

Cada qual, no exercício da sua função, precisa certamente :

- obter dados ou elementos para as previsões relativas à unidade sob seu comando;
- formular planos para a realização dos objetivos do seu setor;
- escalonar as etapas de realização;
- organizar o serviço, melhorando os circuitos de comunicação e simplificando métodos e rotinas;
- dirigir, orientar e estimular o seu pessoal;
- coordenar os meios tangíveis e intangíveis necessários aos trabalhos da sua equipe;
- controlar a utilização desses meios, e
- saber captar a cooperação de todos na realização dos objetivos.

Essas são responsabilidades comuns a todas as chefias. Nelas se encontram, com poucas diferenças, os mesmos problemas, em qualquer nível da hierarquia.

É a adequada formação do chefe que lhe permitirá a conveniente utilização dos meios para levar a bom termo a sua missão ora decidindo, ora apreciando as decisões, ora nelas participando, e contribuindo para maior coerência e unidade na ação.

Cuidado especial deve merecer a organização das equipes. Na composição de cada grupo, o número de subordinados a um mesmo comando, e o nível de suas funções, devem favorecer a influência do chefe sobre cada elemento. A experiência tem revelado que uma equipe, com mais de dez subordinados e cada um deles com preocupações de níveis diferentes, está propensa a um funcionamento inadequado e a resultados sem proveito.

No trabalho de grupo, as relações entre os membros dependem das satisfações que cada um encontre no convívio com o grupo e na execução das tarefas que lhe são cometidas. A presença dessas satisfações conduz à integração no grupo, desperta o interesse em participar. Dos objetivos do próprio grupo e da confiança depositada em todos, surgem as possibilidades para o desenvolvimento de cada um.

A criação desse ambiente favorável às satisfações das necessidades dos participantes é obra da formação do chefe e da política administrativa apoiada pela direção. Esse ambiente só se torna possível quando a políti-

ca é de busca de uma unidade de atitude, pensamento e ação, em todos os níveis da hierarquia. É preciso confiança mútua e coesão em torno de objetivos comuns, com validação do indivíduo e com estímulo a suas possibilidades de desenvolvimento.

A idéia de que a autoridade do chefe depende do assentimento dos comandados reforça a necessidade de preparar-se o chefe para merecer aquele apoio indispensável à sua permanência no comando de um grupo.

Não é ato de designação ou de nomeação que caracteriza o chefe. É a sua correta maneira de conduzir o esforço humano, fazendo-o convergir para um objetivo comum. É a sua capacidade de construir a confiança mútua nas relações com sua equipe. É saber delegar sem afetar a hierarquia. É saber responder às novas exigências. É obter produção por cooperação e integração de seus comandados.

A autoridade que toma como único apoio os dispositivos estatutários, enreda-se num processo de invalidação de si própria e revela formação insuficiente para o exercício da chefia. Numa visão cômoda e estreita, sua liderança se reduz à fórmula simplista e autoritária mandar e obedecer.

Também o chefe que pretende apoiar-se e justificar o seu poder, com o pesado escudo da superioridade técnica, na realidade já perdeu o poder. O comportamento do chefe, nesta situação, é inexoravelmente ditado por uma permanente atitude de autodefesa em relação aos subordinados e aos seus superiores. Em autodefesa, o indivíduo é incapaz de in-

fluir sobre os outros. Sob constante pressão do medo de ser surpreendido em falta por desconhecimento, não admite que apontem seus erros e jamais estará disposto a reconhecê-los. Para ele, torna-se impraticável o exercício da confiança. A desconfiança erige-se em principal barreira à sua comunicação com os outros. Impedido de comunicar-se, recorre à "competência técnica" para substituir a autoridade que lhe falta. Não tarda o seu fracasso.

O chefe não é seu título, nem seu diploma, nem o valor técnico que possui — é o homem em sua totalidade, suscitando a cooperação de outros para levar a cabo a sua missão.

O título, o diploma, o conhecimento técnico não polarizam os esforços de uma equipe. É o homem que, quanto mais integrada seja a sua personalidade, tanto mais possibilidades terá de conduzir a sua equipe, com compreensão, apoio, ajuda e firmeza em suas relações no grupo.

Essa capacidade de integração, laboriosamente preparada durante anos de formação, irá configurar o valor de qualquer grupo e do seu comando. Exigindo muito de si mesmo, e adquirindo confiança em si próprio, o chefe vai aprendendo como obter a cooperação dos demais.

Querer promover formação de chefes, mediante "cursos intensivos" ou programas de duração periódica, é pretender colher frutos maduros antes da árvore nascer. O processo de crescimento obedece a uma progra-

mação indefectível, com regras e princípios irrevogáveis. O tempo é um fator a que o homem tem que sujeitar-se. Pelo menos enquanto não rompa a barreira do "supraconsciente" (*) e explore uma outra dimensão de si próprio e do universo.

O chefe não é, porém, um espécime exótico, um exemplo de raridade estranha. Pelo contrário, o homem corrente é freqüentemente bem sucedido como chefe.

A simplicidade é condição para que o chefe se conheça e procure diminuir as suas limitações e corrigir os seus erros. Mais simples é o chefe, menos escravo é ele da imagem criada sobre si mesmo. Esta, geralmente, o distancia dos subordinados e o impede de inspirar-lhes a confiança necessária. A falta de simplicidade leva-o a entrincheirar-se e a ignorar os problemas dos demais. Isso o torna incapaz de representar o grupo e de estabelecer a coesão em torno do objetivo comum. O resultado é o enfraquecimento da equipe pela discórdia e pela incompreensão.

Ser capaz de um esforço sempre renovado é característica de que o chefe sabe exigir-se, a si mesmo, para melhorar as condições existentes. Indica sua sensibilidade ao processo de contínua evolução.

(*) Moderna conceituação científica desse termo ocupa grande parte da tese: **"Estrutura Mental y Energias del Hombre"**, Pitirim A. Sorokin, apresentada ao Segundo Congresso Nacional de Sociología, celebrado na cidade de Guadalajara, Jalisco, México. Editada pelo Instituto de Investigaciones Sociales — Universidad Nacional — México, D. F. — Sem data.

Esse empenho em contribuir para o progresso, essa adesão ao espírito renovador, é um traço marcante do chefe não identificado com o passado. Compreende que o tradicional é superável, que os novos processos são mais eficazes.

A expressão do valor pessoal do chefe surge nas inúmeras ocasiões em que tem que assumir responsabilidades, responder pelos seus atos, reconhecer as suas falhas e saber, com oportunidade, apoiar os seus subordinados e ajudá-los. Esse valor está intimamente ligado à confiança que o chefe tem em si mesmo.

O acordo do chefe com a política administrativa, o grau de sua adesão aos objetivos, respondem pela confiança que é capaz de inspirar em seus subordinados, pela sua capacidade de estabelecer a disciplina necessária e de conquistar a adesão da sua equipe.

Todas essas características, reconhecidas necessárias ao êxito do chefe na sua função, pode ele desenvolvê-las mediante uma formação autêntica, da qual receba influência contínua e paciente.

II — RELAÇÕES ENTRE CHEFE E SUBORDINADOS

Promover a modificação de atitudes no trabalho cabe, primordialmente, aos chefes e dirigentes. Para isso, compete-lhes escolher métodos de controle apropriados, sem violação da natureza humana, cujas características devem ser conhecidas de maneira sistemática.

Constitui uma violação à natureza humana **obrigar** as pessoas a procederem de acordo com a nossa própria vontade.

É pacífico que essa violação é fator de várias atitudes de defesa por parte dos subordinados. Tal violação dá origem a restrições deliberadas no desempenho das tarefas, gera reclamações contra as médias e os padrões de produção, cria antagonismos, indiferenças, e muitas outras atitudes indesejáveis no trabalho.

Diante de tais atitudes, cabe ao chefe interrogar-se quanto aos próprios métodos de controle, sem deixar-se levar pela tendência comum de censurar os subordinados que não reagem às suas decisões, da maneira desejada.

É inútil buscar justificativa, para esse tipo de fracasso, na suposta "estupidéz" ou "indolência" dos subordinados.

Não interrogar-se, como chefe, sobre os próprios métodos de controle, é não querer confrontar o fator básico da maioria dos problemas em suas relações no trabalho.

Quanto ao controle, importa que o configuremos, sobretudo, como uma adaptação à natureza humana por meios apropriados, e não um expediente para levar a natureza humana a conformar-se com a nossa vontade ou a nossos caprichos.

Censurar os indivíduos por não se comportarem segundo nossas previsões jamais virá melhorar nossa com-

petência em orientar e utilizar os recursos humanos.

Dar atenção aos problemas da pessoa, no exercício das suas funções, é exigência do próprio progresso.

Assim como se exige que o indivíduo conheça as características da máquina em que opera, impõe-se, também, que os dirigentes e supervisores conheçam as características do homem em seu ambiente de trabalho.

Homens e máquinas são componentes importantes do potencial de qualquer organização. E mais importantes os homens, porque as máquinas só funcionam sob o controle da sua inteligência.

O conhecimento das potencialidades do ser humano, na vida e no trabalho, bem como dos meios de desenvolvimento dessas potencialidades permitem ao chefe confrontar diretamente o problema da ineficiência, e melhorar as técnicas de controle, tornando-se mais consciente da responsabilidade social da administração.

Fundamentalmente, no trabalho, os chefes não lidam senão com seus subordinados. Deve, pois, merecer especial atenção o conhecimento das necessidades, aspirações, habilidades e capacidades dos seus comandados. Só assim poderá contar com a ajuda destes na realização do seu principal objetivo: obter, através deles, a produção desejada.

Com essa nova concepção, estará o chefe contribuindo para estabelecer um relativo e desejável equilíbrio en-

tre o controle social e o acelerado progresso tecnológico.

Desfazer esse desnível torna-se, tanto mais desejável quanto mais reconhecemos a perigosa ameaça que ele representa à paz e à sobrevivência.

Quanto maior o sucesso nas alterações tecnológicas, maior a necessidade de melhor compreensão da natureza humana.

A BUSCA DE SEGURANÇA

O quinhão da maioria dos homens, no mundo cotidiano do trabalho, é incerteza. Mas seu objetivo é Segurança.

A busca de segurança é uma busca de constância e paz.

O caos da insegurança é gerado pelo caos de dados sobre o trabalho e sobre as pessoas. Quem não tem uma bússola pela qual nortear a sua vida, logo se perde.

Com o progresso dos nossos dias, tantos elementos novos entraram na vida, que ela precisa ser melhor compreendida.

Trabalho e segurança são partes da vida. Se a vida não é compreendida, suas partes também não o serão. Se a totalidade da vida parece caótica, o trabalho certamente parecerá caótico.

O papel do trabalho na existência é de todos o mais importante. Se não gostamos do trabalho, não gostamos da vida.

A quem pretenda atacar e vencer os problemas de insanidade ou desequilíbrio mental, o mais acertado será melhorar as condições de trabalho e segurança.

Pessoas desocupadas e sem propósito são os mais propensos à neurose ou à loucura. O salário revela que o indivíduo tem algum valor, e lhe fornece quase tudo de que ele necessita para viver.

Porém, a essência da segurança é a compreensão. Insegurança é ignorância. O inseguro não tem certeza. Não sabe. Os que não sabem acreditam na sorte. Esta é casualidade. Depender de sorte é depender de não conhecimento.

A insegurança só existe quando há ausência de conhecimento. Toda segurança deriva de conhecimento.

Para obter, manter e melhorar um trabalho, importa saber as regras exatas e precisas da vida. Não seria suficiente conhecer apenas o próprio trabalho razoavelmente bem. Isto não representaria segurança; com o passar do tempo, fatores imprevisíveis apareceriam.

Através de um progressivo conhecimento das regras fundamentais da vida, pode-se mudar, para melhor, o comportamento humano. Pode-se levar o indivíduo ao controle de si próprio e das coisas. Pode-se aumentar a inteligência humana.

AJUSTAMENTO E RESISTÊNCIA NATURAIS

Melhores relações no trabalho exigem ajustamento emocional do indivi-

duo, bem como mudança de comportamento. Esse ajustamento é penoso e lento, quando a ansiedade, os sentimentos de frustração, ou preocupações dominam o indivíduo.

Para que se processe um ajustamento adequado, importa, pois, ajudar primeiro o ajustamento emocional, aliviar a ansiedade do indivíduo.

Tratar a ansiedade como se não existisse, aumenta o sentimento de insegurança, ou hostilidade do subordinado.

O problema de integração num grupo se assemelha muito ao de integração da personalidade. Por isso se diz que um programa bem sucedido é extensão de uma personalidade integrada.

Considera-se bem integrada a personalidade capaz de tratar os problemas reais sem ser impedida pelos conflitos emocionais íntimos.

Quando a direção assume o encargo de resolver os problemas dos subordinados, forma-se, com esse procedimento equivocado, uma classe de pessoas dependentes, incapazes de enfrentar e resolver seus próprios problemas. Gera-se, no subordinado, a atitude de que "os outros têm obrigação de mantê-lo".

Com referência ao interesse do subordinado no local de trabalho, a responsabilidade real da direção é manter uma política na qual os subordinados possam satisfazer suas necessidades e ambições. Cabe à direção dar-lhes um ambiente em que os próprios subordinados possam alcançar satisfação.

As energias dos subordinados podem ser estimuladas e integradas de tal modo, que a produção consiga alcançar altos níveis.

Nossa maneira de lidar com as pessoas exterioriza nossa maneira de sentir, exterioriza nossos próprios conceitos. É expressão da nossa personalidade.

Por isso, qualquer mudança em nosso modo de lidar com as pessoas encontra resistência em nossa personalidade. A maneira de nos relacionarmos com os outros está firmada num mecanismo de defesa. Pode ter tido origem em circunstâncias traumatizantes e desagradáveis. Pode ainda ter dado bons resultados particulares no passado.

É, pois, compreensível a relutância das pessoas em mudar o modo habitual de relacionar-se com os outros.

No entanto, porque agimos através de outras pessoas, precisamos melhorar nosso modo de nos relacionar com elas. Precisamos conhecê-las melhor. Principalmente quando objetivamos, na administração, uma utilização efetiva dos recursos humanos.

AS CONCEPÇÕES BÁSICAS

As experiências de Elton Mayo demonstraram que solicitar o auxílio e a cooperação dos subordinados, leva-os a:

- 1) sentirem-se importantes;
- 2) não se sentirem peças de uma máquina;

- 3) colocarem-se na posição de um grupo coeso que tenta ajudar a organização na solução de problemas;
- 4) encontrarem estabilidade;
- 5) sentirem-se **parte** do grupo ao qual pertencem;
- 6) perceberem, com mais clareza, o objetivo do trabalho;
- 7) trabalharem mais e melhor, do que nas situações em que não eram solicitados a prestar auxílio e cooperação.

As verdades, resultantes dos estudos realizados nessa fase, despertaram, definitivamente, a atenção dos estudiosos para um tratamento global do que chamamos hoje Relações Humanas no Trabalho, conceituada como busca de uma atitude que deve prevalecer nos contatos entre as pessoas, tomando-se em consideração que os indivíduos trazem consigo necessidades físicas, sociais e psicológicas que procuram ver satisfeitas em qualquer situação.

Com esse tratamento global, surge uma nova fase: a da integração psicológica e organizacional simultaneamente. É a fase que, pouco a pouco, se define através das contribuições, por exemplo, de DOUGLAS MCGREGOR em **The Human Side of Enterprise** (1960); bem como de CRIS ARGYRIS em **Personality and Organization** (1957); as contribuições de RENSIS LIKERT, em **New Patterns of Management** (1961) as de MASON HAIRE, em **Psychology in Management** (1960) e em **Modern Organization Theory** (1959).

São princípios desta nova fase :

- 1) dar oportunidade ao subordinado para influir nas decisões que lhe dizem respeito, direta ou indiretamente;
- 2) incentivar uma crescente participação dos subordinados no processo de decisão;
- 3) estimular a contribuição dos subordinados na definição de objetivos;
- 4) criar uma atmosfera de aprovação no ambiente de trabalho;
- 5) manter os subordinados constantemente bem informados;
- 6) fazer com que os subordinados não tenham a mais leve dúvida de que gozam da confiança da administração;
- 7) levar os subordinados à certeza de que sua contribuição pessoal e habilidade são essenciais à organização.

CONFRONTANDO A CONFUSÃO

O acelerado desenvolvimento das técnicas e ciências está transformando, rapidamente, as atividades humanas, revolucionando as profissões. Para os dirigentes, torna-se, dia a dia, mais difícil disciplinar as catadupas de informações e novidades que lhes chegam de todos os lados.

Muitos se perdem na confusão do acúmulo desordenado das informações que se avolumam, sem controle. Alguns naufragam no oceano de

dados contraditórios, superpostos em suas mentes. São vítimas da confusão.

Todas as dificuldades que o indivíduo encontra se fundamentam em confusão.

O indivíduo é vencido por confusões quando, diante de ameaças ou "mistério", ele tenta uma saída às cegas.

Uma confusão é formada de problemas não resolvidos. Ordens conflitantes levam o subordinado a um estado de confusão. Neste estado, ele recorre, geralmente, à sorte. As coisas que deviam ficar sob seu controle são largadas ao acaso. E, largadas ao acaso, as coisas têm menos probabilidades de funcionar.

Quem dependa, exclusivamente, da sorte para ser bem sucedido está, certamente, numa grande confusão.

Fatores ou circunstâncias que não pareçam ter uma solução geram confusão. O sentido geral de confusão é movimento ao acaso.

A confusão permanece enquanto nenhum fator estiver claramente definido ou compreendido.

Para conhecer-se alguma coisa, ou viver-se a vida, é preciso encará-la por partes.

As confusões são compostas de dados, fatores ou partículas. É preciso localizar um deles, completamente, e verificar como os outros se comportam em relação ao que foi localizado e compreendido.

Pode-se dizer que : **certeza** é ausência de confusão; **inteligência** é capacidade de lidar com confusão, ou melhor, é capacidade de prever, propor e resolver problemas; **segurança** é a capacidade de atravessar a confusão, ou de trazer ordem à confusão.

A capacidade de lidar com a confusão é **certeza**, é **inteligência**, é **segurança**. Contar apenas com a sorte é abandonar o controle.

Para fazermos qualquer coisa, necessitamos de controle. Exercer controle sobre o acaso é saber lidar com confusões. Quem não pode exercer controle gera confusões.

Quando alguém domina uma confusão, tem sua atenção libertada para atividades construtivas.

Para se destruir confusão, é preciso dominar-se primeiro **uma** de suas partes, e ver como as outras se comportam em relação a ela. Dominando-se **uma**, pode-se fazer o mesmo com as outras partes. É assim que a própria vida pode ser observada e compreendida.

O ESFORÇO PARA A INTEGRAÇÃO

A nova estratégia de administrar se caracteriza pelo emprego de técnicas de conduzir por objetivos, e não por controle impositivo.

Assume, então, especial importância a administração de pessoal por integração e autocontrole.

O objetivo é a integração. Criar condições em que o subordinado pos-

sa alcançar os seus objetivos, convergindo, naturalmente, o seu esforço para os fins da organização.

O subordinado é considerado um auxiliar ativo, e não, um passivo cumpridor de ordens.

Não se impõem idéias ao subordinado. Ele é convidado ao exame das idéias e a participar na escolha das que melhor atendam a suas necessidades e ao interesse da organização.

Esta estratégia é um novo método de orientar pessoas no trabalho. Baseia-se em novas atitudes e concepções sobre o homem e sobre a função administrativa. Conduz a uma nova forma de desempenho.

Busca-se, com isso, promover o aperfeiçoamento dos agentes da administração, mediante a compreensão, o autocontrole e a aceitação de responsabilidades. Procura-se uma integração entre os objetivos organizacionais e os interesses dos seus agentes.

Confia-se na competência dos membros da organização, ao mesmo tempo que se providenciam meios para lhes dar formação adequada, capacidade de decidir, competência profissional, ou administrativa.

Assentam-se, desse modo, as bases para uma descentralização operante. A competência e capacidade daquele a quem se delega são condições básicas para a descentralização. Na ausência de tais condições, a descentralização é inoperante.

Faz-se da integração um exercício contínuo, em todos os níveis, objeti-

vando maior competência e maior assunção de responsabilidades, para todos os participantes.

Delegação e participação se completam. São também instrumentos para satisfação do indivíduo, quando chamado a discutir problemas, examinar opiniões, levantar objeções, escalar opções, contribuir para o desenvolvimento da organização etc. Tudo isso representa, para o indivíduo, a certeza de estar sendo reconhecido.

CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS

A estratégia da administração por objetivos exige, em qualquer linha da hierarquia, seja cada membro solicitado e estimulado a:

- a) estudar a natureza do seu trabalho, com base em dados da experiência e dos conhecimentos adquiridos;
- b) organizar uma lista das responsabilidades que considera primordiais no desempenho das suas funções;
- c) discutir e debater, com o chefe imediato, a lista das responsabilidades primordiais do cargo, e a definição do próprio trabalho;
- d) firmar a convicção de que a finalidade comum a chefes e subordinados é maximizar a eficiência, desenvolver o pessoal e aumentar a produção;
- e) reconhecer, no superior, um colega com experiência e conhe-

cimentos ao seu dispor; — ver o chefe imediato como um consultor que põe seus conhecimentos e experiência à disposição dos subordinados;

- f) identificar o efetivo interesse do superior em que o subordinado se saliente e se desenvolva;
- g) merecer receptividade do superior para modificar concepções do trabalho;
- h) na relação com os subordinados, considerá-los fonte de auxílio para o chefe bem sucedido;
- i) ser livre para assumir uma atitude criadora ao estudar o próprio trabalho.

Ao chefe cabe, ainda, particularmente:

- pensar e definir seus objetivos como chefe, bem como os objetivos do seu setor;
- considerar o rendimento geral quanto aos seus objetivos e aos do seu setor;
- projetar as etapas e os passos que deve dar para alcançar seus objetivos pessoais e os da unidade que dirige;
- estimular os subordinados a assumirem responsabilidades no trabalho;
- incentivar os subordinados a fixarem seus objetivos;
- implantar uma atmosfera de aprovação no grupo de trabalho.

Na determinação das necessidades essenciais, não cabe à administração central definir pormenores das atribuições de cada setor. O grupo central comunica, o que **considera** objetivos gerais convenientes, e pede a cada setor que determine como poderá contribuir.

Esse procedimento está inspirado na premissa:

- **Objetivos impostos são mais difíceis de serem alcançados, e conduzem à indiferença ou à resistência.**

O interessante é que o subordinado aprenda por experiência própria.

A melhor forma de determinar objetivos é mediante a cooperação mútua.

Procurar essa cooperação é tarefa permanente do chefe, convidando os subordinados a participarem na elaboração de planos.

A influência do dirigente, quando não solicitada, torna-se, geralmente, indesejada pelo subordinado. Tudo que é indesejável é fator de perturbação nas relações. As pessoas de atitudes e comportamentos constantemente indesejáveis são fontes latentes de complicação para o grupo. O grande desastre é quando essa pessoa tem o papel de chefe. O grupo inteiro torna-se caótico. Impera a confusão, o desânimo ou a apatia.

A NATUREZA HUMANA NO TRABALHO

Saber lidar com as pessoas é controlar um dos problemas básicos da

moderna organização.

Esse **saber lidar** reclama uma compreensão da natureza humana, que permita sua utilização conveniente e o desenvolvimento de um controle a ela apropriado.

Nas relações entre pessoas, existem "essências não conflitantes". Buscar essas essências e torná-las ponto de apoio para uma **integração** de interesses é perseguir bases para boas relações.

Nas relações entre pessoas no trabalho, é preciso examinar:

- 1) Como a conduta das pessoas se modifica.
- 2) Quais os motivos de um determinado comportamento.
- 3) Como as pessoas adaptam suas atitudes ao ambiente.

Um princípio de aprendizagem, denominado Lei do Efeito, diz:

"A conduta que **parece levar a uma recompensa**, tende a repetir-se. Porém, a conduta que **não parece levar a uma recompensa** (ou parece levar a uma punição) tende a não repetir-se".

Esse princípio responde, de certo modo, que as pessoas trabalham para satisfazer necessidades: **físicas, sociais e do Ego.**

As oportunidades para o subordinado satisfazer muitas das suas necessidades estão, naturalmente, nas mãos do chefe. Este é depositário legal e

natural do controle da conduta dos seus subordinados. Tem ele a chave para a formação da conduta. De acordo com a capacidade do chefe, essa chave pode ser **bem** ou **mal** utilizada. Pode servir a um treinamento positivo ou a um treinamento negativo, contrário aos interesses da administração.

O chefe, com suas atitudes e procedimentos, está permanentemente formando a conduta dos seus subordinados no trabalho.

Para que as recompensas possam influir diretamente na conduta, devem elas ser **claras, explícitas e imediatas**.

Sem que o subordinado possa perceber e apreciar a conexão entre **conduta e recompensa**, esta perde sua significação no processo de modificação da conduta. Sem apreciação dessa conexão, a recompensa perde sua eficácia sobre a conduta do subordinado. Perde sua força no processo de mudar ou manter uma conduta.

A conduta é orientada, no indivíduo, pelo impulso para **satisfação de necessidades** e pelas concepções que o indivíduo tem sobre as pessoas e o trabalho. O indivíduo é **pressionado** por suas necessidades e orientado por suas concepções. Lutamos para satisfazer nossas necessidades, guiados por nossas concepções.

O homem é um complexo de três sistemas integrados: o **físico**, o da **personalidade** e o do **Ego**.

Por isso, as teorias que procuram explicar o comportamento humano,

tomando apenas uma fração do homem, têm falhado inevitavelmente.

Para que o embasamento teórico funcione na prática, é mister que considere a totalidade do homem.

Quando as satisfações de necessidades sociais e do Ego são suprimidas ou encontram fortes barreiras, o indivíduo se sente suprimido. Passa a considerar o outro, ou o meio, um supressor da sua sobrevivência. Quem se sente suprimido, geralmente responde com uma atitude supressora.

No trabalho, quando as pessoas são supressivas umas das outras, o ambiente é de tensão. A produção é baixa qualitativa e quantitativamente.

Restringir as satisfações de necessidades é semear conflitos no ambiente de trabalho.

O trabalho representa para o homem a principal fonte para satisfação das suas necessidades.

Ao aumento de produção não deve corresponder, apenas, maior salário para satisfação de necessidades físicas, mas, sobretudo, satisfações de necessidades sociais e do Ego.

São condições indispensáveis à necessidade de progresso do subordinado :

- 1) oportunidades para resolver problemas;
- 2) oportunidades de adquirir novas técnicas e novos conhecimentos;
- 3) oportunidades de promoção;

- 4) amplas informações sobre o trabalho;
- 5) percepção geral do que está fazendo;
- 6) confiança da administração;
- 7) apoio do seu grupo e dos dirigentes.

As necessidades do homem estão latentes e atuantes, constantemente, nos seus três sistemas: o físico, o da personalidade e o do Ego. É preciso que a administração organize, em sistema, os meios para satisfazer a essas necessidades. Sem isso, aumenta a pressão das dificuldades do trabalho e a execução é sufocada, apresentando um resultado nulo ou insatisfatório.

A força propulsora do desenvolvimento social é a busca permanente de maior satisfação de necessidades.

A introdução do princípio democrático na administração evidencia o desenvolvimento intelectual do homem e um maior conhecimento de si mesmo. O espírito humano floresce numa atmosfera de liberdade. O homem está aprendendo que a natureza o quer dono do seu próprio destino.

Tem-se repetido, insistentemente, que os novos dirigentes devem adestrar-se na arte da consulta, e apontam-se, como pontos essenciais desse procedimento:

- 1) aprender como conduzir-se, tanto na organização formal, como na informal;

- 2) desenvolver uma linguagem que permita a comunicação numa base de cooperação;
- 3) aprender a mover-se num ambiente de comunicação bilateral, escutando o ponto de vista do outro sem demonstração de enfado ou aborrecimento;
- 4) introduzir as mudanças necessárias sem provocar resistências perturbadoras;
- 5) compreender e ser capaz de atuar num ambiente que fomente, de modo positivo, as relações entre superior e subordinado;
- 6) saber distinguir entre o mundo dos sentimentos e o dos fatos e da lógica.

Muitos dirigentes, preocupados com os problemas de produção e com a "lógica da eficiência", tendem a ser impacientes com os problemas de caráter humano, esquecidos de que aquela se obtém através das pessoas, e estas reclamam atenção para os seus problemas.

A CONDUTA NAS RELAÇÕES

A conduta depende menos do ambiente em si, do que da maneira como o indivíduo o concebe. As **concepções e necessidades** do indivíduo são as principais determinantes da sua conduta.

Todos resistem a um ambiente não concebido, não compreendido. No trato com as coisas ambíguas ou confusas, acrescentamos dados da nos-

sa própria concepção, para estabelecer uma ordem qualquer.

Para cada pessoa, o ambiente de trabalho tem um significado, e esse significado determina a conduta do indivíduo em relação ao ambiente. O indivíduo espera sempre determinadas recompensas; mas, nem sempre encontra, no ambiente de trabalho, as recompensas que espera.

Toda conduta está dirigida para alcançar objetivos, e nossas concepções servem a esse fim. Porém, como as condições estão em mutação contínua, também nossas concepções precisam ser sempre reformuladas. Precisamos acompanhar o tempo presente.

A conduta de alguém se explica pelas concepções e necessidades que tem. É preciso considerar que as concepções do indivíduo têm um valor emocional próprio para ele. Elas constituem **dados estáveis** em sua vida, que não podem desaparecer ou desmoronar sem substituí-los por outros melhores e mais interessantes.

O **dado estável** do indivíduo é sua trincheira contra dificuldades e incertezas. A modificação de um dado estável é lenta e progressiva. Todos temem perder o seu dado estável, mesmo quando evidentemente errado.

Resiste-se a mudar uma concepção porque essa mudança origina o temor pela incerteza.

As condutas indesejáveis e as atitudes que impedem a comunicação têm origem na maneira particular de o indivíduo conceber o ambiente, a situação ou o assunto.

Incriminar simplesmente as pessoas por tais ou quais atitudes e condutas inconvenientes — não é resolver o problema. A solução é buscar proporcionar à pessoa mais **afinidade** e dar-lhe mais **realidade** através de maior comunicação direta.

A resistência a uma sugestão é, geralmente, motivada pela maneira como é encarada a sugestão, ou pela maneira como a sugestão é feita. A causa da resistência ou aprovação a uma sugestão, ou mudança, está na maneira como o assunto se configura dentro da pessoa.

Não conseguir ajuda dos subordinados é falhar no papel de chefe. Conseguir essa ajuda deve ser o seu esforço primário. Para isso, ele precisa criar uma situação favorável à cooperação das pessoas no esforço de levar a cabo sua tarefa. Antes de se preocupar com resultados estatísticos, deve preocupar-se primeiro com a situação favorável à cooperação das pessoas. No fim de um período financeiro ou de um serviço específico, é que as estatísticas dirão se ele atuou bem ou não como chefe.

Se a média da produção foi baixa, o chefe precisa examinar atentamente sua maneira de lidar com os subordinados. Precisa considerar de perto as técnicas empregadas em suas relações.

Condições favoráveis à cooperação com o chefe conduzem a maior produção e eficiência, quando não surgem outros fatores negativos.

Relação entre chefe e subordinado é função que não pode ser delegada.

O chefe é quem cria as condições em que os subordinados possam ajudá-lo a levar a bom termo os seus esforços.

O ponto básico para criar essas condições é o estabelecimento de um equilíbrio entre **dependência** e **independência**.

Dependência é garantia de cooperação para satisfazer nossas necessidades.

Independência é desenvolvimento de um controle próprio para satisfazer nossas necessidades.

Dependência e independência são dois pontos básicos da dinâmica de controle.

O importante é obter um equilíbrio entre esses dois pontos.

Equilibrar essas duas tendências é o primeiro passo para se obter produção através das pessoas.

Para esse equilíbrio, cabe ao chefe criar a situação, tornando mais fácil, para o subordinado, suportar a dependência. Esta não deve ameaçá-lo nem tolher a sua iniciativa. O chefe deve transferir-lhe conhecimentos e informá-lo da situação com todas as suas regras, para que ele conheça os limites da sua liberdade de ação. Só assim o ambiente poderá ter sentido para o subordinado.

REFLEXOS NA PRODUTIVIDADE

As experiências continuam comprovando que a produção é maior quando o chefe se preocupa mais com o

bem-estar dos subordinados do que com a produção em si.

Concluiu-se ser melhor persuadir do que castigar, bem como supervisionar de maneira geral e não detalhada.

As pessoas que trabalham devem ser consideradas como indivíduos e como membros do grupo. Este precisa de coesão e de membros mutuamente compatíveis, pois a tarefa de um grupo exige cooperação.

Quando as relações no grupo, ou com o chefe, são desfavoráveis, o subordinado falta mais freqüentemente ao trabalho e tem menos dedicação.

Verificou-se, também, que pertencer a um grupo muito numeroso implica menor satisfação para o subordinado.

O subordinado satisfeito apresenta menor número de faltas voluntárias. Nos grupos pequenos e amistosos, observa-se que essas faltas se reduzem a uma quarta parte das que ocorrem noutros grupos.

O estilo democrático de supervisão influi na satisfação no trabalho e determina elevada produção.

Está comprovado que os indivíduos se sentem particularmente irritados: (1) quando suas relações com o grupo de trabalho ou com o chefe são difíceis; (2) quando as condições de trabalho ou de salário são insatisfatórias; (3) quando julgam não terem sido tratados com justiça.

Tende-se a reconhecer que a natureza do trabalho é fonte de satisfação.

No serviço público muitas pessoas se sentem insatisfeitas devido à falta de variedade e ao baixo nível de responsabilidade.

A causa da monotonia é a repetição, a falta de variedade. São poucos os que preferem tarefas mais simples e repetitivas. As tarefas tediosas geram descontentes e estes suscitam dificuldades.

As pessoas de maior retribuição e de **status** mais elevado apresentam maior índice de satisfação do que as de menor retribuição e **status** mais baixo.

Está provado que as personalidades neuróticas se sentem menos satisfeitas no trabalho e se adaptam com dificuldades às situações. Suas frustrações as transtornam mais profundamente.

As pessoas se sentem irritadas quando as tarefas são inapropriadas para elas. Isso geralmente se resolve dando-lhes um trabalho mais adequado. Todos sentem prazer quando a tarefa é de nível de dificuldade e de desafio correspondente a suas qualidades.

As pesquisas têm revelado que a maioria trabalha mais em momentos de satisfação positiva. Assim, existem boas razões para manter-se elevado o nível de satisfação no trabalho.

Apontam-se como principais fontes de satisfação: a utilização das qualidades em que os funcionários se destacam mais, e a autorealização mediante o êxito e o reconhecimento do seu trabalho.

Está comprovado que a participação nas decisões estimula a motivação e libera as energias produtivas dos subordinados. O uso de técnicas democráticas de supervisão permite maior participação.

Não basta conceber sistemas de trabalho eficazes do ponto de vista tecnológico, é preciso também que sejam práticos do ponto de vista humano.

O melhor desempenho dos subordinados é decorrente de estarem motivados para o esforço máximo.

INCENTIVO E MOTIVAÇÃO

Incentivo e motivação são dois conceitos que importa distinguir, embora venham, geralmente, confundidos nos livros sobre Relações Humanas.

Os **incentivos** são estímulos objetivos que estão nas coisas materiais: salário, atmosfera do ambiente, temperatura, instrumentos e condições que tornam menos pesado o trabalho, provocando estados afetivos de caráter positivo para o desempenho.

A **motivação** tem raiz subjetiva, jaz no fundo da natureza da própria pessoa, depende das atitudes, capacidades, aspirações, anseios, esperanças, ambições, idéias e convicções de cada um. Esses fatores subjetivos influem diretamente sobre as relações recíprocas entre as pessoas, condicionam a harmonia do grupo e repercutem sobre o rendimento do trabalho.

Motivação é o impulso necessário para a ação.

Estudando esse impulso, Fritz Roethlisberger, sócio de Elton Mayo, procurou determinar o que os empregados querem. Suas conclusões foram as seguintes:

- 1) As pessoas gostam de sentir-se importantes e de sentir que seu trabalho é importante.
- 2) Querem ser bem tratadas pelos superiores, ser elogiadas e não repreendidas. Não querem ser obrigadas a reconhecer seus erros, muito menos em público.
- 3) Querem saber se estão correspondendo ao que se espera delas.
- 4) Querem ser ouvidas, consultadas, a respeito das alterações que as afetam.

Segundo a teoria de Douglas McGregor, as pessoas têm vontade de trabalhar **bem** e o farão desde que lhes seja permitido assumir responsabilidades. A maioria das pessoas quer fazer um trabalho do qual possa orgulhar-se. As pessoas querem sensação de realização, querem desenvolver-se, ser promovidas, obter aumento salarial etc. O chefe que ajudar seus subordinados a atingir esses objetivos, ter-lhes-á conquistado a cooperação desejada.

A ATMOSFERA DE APROVAÇÃO

Cada contato entre chefe e subordinado é uma oportunidade de treinamento. Como?

- 1) Prestando informações ao subordinado.

- 2) Tornando mais suportável a dependência do subordinado.
- 3) Mantendo uma atmosfera de aprovação, que é o oposto do controle cerrado.

O controle cerrado gera uma atmosfera tensa no grupo, dominado pelo medo de fazer alguma coisa errada.

Numa atmosfera de aprovação, o ambiente é calmo, as pessoas se sentem descontraídas e livres para trabalhar. Validar o indivíduo é concorrer para a sua eficiência.

Apoiado pela coerência do superior, o ambiente se afigura mais favorável a uma **disciplina consciente** do subordinado. Esta disciplina só é possível numa atmosfera de aprovação, onde as invalidações não existem.

As regras e os padrões estabelecem apenas o essencial quanto à conduta no emprego. Quem faz com que elas sejam cumpridas é o chefe. Cabe a ele configurar a sua equipe para originar a conduta conveniente.

Deixar de administrar uma correção não é um favor, é sinal de insegurança. Não corrigir um erro, ou uma falha, é uma omissão prejudicial ao subordinado, que passa a ter uma concepção ambígua sobre a infração cometida, tornando-se inseguro quanto aos limites de sua posição no trabalho. Essa insegurança impede o desenvolvimento de uma disciplina consciente.

É preciso fazer ver ao subordinado, claramente, o que se espera dele. Pa-

ra isso, o chefe deve manter continuidade e coerência; deve dar amplas informações ao subordinado, e instituir uma atmosfera de aprovação. Só assim o subordinado poderá ter consciência do que se espera dele.

Essa consciência é que dará ao subordinado oportunidade de uma **independência** ativa, ou seja, oportunidades de iniciativa.

Para desenvolver uma independência ativa do subordinado, deve o chefe:

- 1) ampliar, para os subordinados, as oportunidades de satisfação das necessidades sociais do Ego;
- 2) assegurar a participação do subordinado nos diferentes aspectos do trabalho;
- 3) garantir o direito de sugerir, solicitar e recorrer.

Ampliando-se as oportunidades de satisfação das necessidades, o indivíduo sente-se importante para o trabalho e no grupo.

Como ampliar essas oportunidades?

- Com aumento de salário e de responsabilidades;
- com melhoria de posição ou de posto;
- com aprendizagem de novas técnicas;
- com adequada percepção do papel individual no esforço total de produção;

- com a compreensão de ser pessoalmente responsável pela execução de certas tarefas;
- com a compreensão de que sua função e suas tarefas são essenciais ao conjunto.

Tendo essas oportunidades, na prática, o emprego passa a representar algo mais para o subordinado, e não apenas um pagamento mensal. Ele se sente membro do grupo, parte integrante do trabalho.

Assegurando-se a participação do subordinado nos diferentes aspectos do trabalho, atende-se à necessidade de progresso do indivíduo, melhorando o seu moral e utilizando, de modo produtivo, suas habilidades e perícia pessoal.

Muitas vezes é mais lucrativo sacrificar algumas prerrogativas de decisão, para obter a **co-participação** do subordinado. A co-participação é fator de maior eficiência produtiva. Permite que o indivíduo faça parte do processo final e se expanda e desenvolva como participante.

Através da co-participação, a administração pode tornar compreensível a sua orientação ou alterá-la facilmente.

Torna-se hoje uma necessidade do indivíduo co-participar nos problemas, nas decisões e nos objetivos do trabalho.

A ameaça à liderança do chefe, implícita no direito de recurso dado aos subordinados, não deve levar o chefe a impedir as possibilidades reais

de o subordinado recorrer. Seria sinal de insegurança do chefe. Essa insegurança leva-o, muitas vezes, a não querer que os subordinados o conheçam mais de perto. O chefe tende a ocultar-se e a proteger-se psicologicamente. Passa a ter receio da ascendência dos outros sobre si. Cria uma falsa concepção que o leva a uma forma equivocada de conservar-se no cargo.

O resultado é um total fracasso nas relações e no desempenho de seu papel.

O superior deve ajudar os subordinados a tornarem-se cada vez mais ligados ao trabalho, como seres humanos.

Enquanto as **necessidades físicas**, em sua maioria, são satisfeitas fora do ambiente de trabalho, mediante a utilização do salário, após o término do expediente; as necessidades sociais e do Ego podem satisfazer-se no próprio ambiente de trabalho, servindo, assim, para identificar o indivíduo como um ser humano em seu emprego.

Assim, o método para **aliviar a dependência** e tornar possível uma **independência ativa** do subordinado se resume em:

- dar amplas informações;
- instituir uma atmosfera de aprovação e uma disciplina consciente;
- aumentar as oportunidades de satisfação das necessidades físicas, sociais e do Ego;

— assegurar a co-participação e o direito de sugerir e de recorrer.

COMUNICAÇÕES MAIS PRECISAS

Uma das responsabilidades do chefe é estabelecer e utilizar um sistema de comunicações. Pelas comunicações é que se definem os objetivos da organização e dos grupos de trabalho.

Por meio das comunicações, o subordinado toma conhecimento do que se espera dele e dos recursos que se encontram à sua disposição, bem como da maneira como vai ele progredindo no trabalho.

As comunicações de superior a subordinado formam a base para que o subordinado possa estruturar uma concepção estável sobre o trabalho em que se acha envolvido. Através das comunicações, tem o subordinado indicação do meio pelo qual o superior pode administrar recompensas ou punições. Esses dados ajudarão o subordinado a compreender os limites da sua ação e a ter conhecimento das condutas aprovadas pela administração.

O fluxo das comunicações de cima para baixo permite que o subordinado compreenda a situação, o progresso que está fazendo, e o rumo que deve tomar. Na falta desse fluxo, o subordinado se encontra em posição difícil, inseguro e confuso.

Também a comunicação do subordinado para o superior é uma necessidade real para o chefe. Com estas comunicações é que o superior pode conhecer seus subordinados, diagnos-

ticar as más interpretações quanto aos objetivos e quanto ao desempenho de cada um.

Quando as comunicações para cima refletem agressão e insegurança, este é o primeiro sinal de tensão e de dificuldade no grupo. As comunicações para cima revelam também como o superior é visto pelos seus subordinados e como ele próprio está desempenhando o seu papel. Assim, poderá o superior configurar a sua conduta de acordo com o que lhe revelam essas comunicações.

É preciso que o chefe tenha bastante sensibilidade tanto para as comunicações que partem dele, como para as que a ele são dirigidas.

Em toda comunicação há sempre a preocupação de que o outro escute, aceite, permitindo integrar-se à sua própria concepção aquilo que se diz, sem distorcer, rejeitar ou por de lado o sentido da comunicação.

Porém, nem sempre, a outra pessoa compreende ou duplica bem o que dizemos, embora o emissor acredite que suas palavras foram totalmente incorporadas pelo outro. Na comunicação, é preciso que o emissor saiba o que o receptor ouviu. É preciso a confirmação de que o compreendido pelo receptor foi exatamente o que o emissor quis comunicar.

Geralmente, esperamos um alto grau de percepção do outro. Isso tem sido causa de muitos mal-entendidos. Tornamo-nos imprecisos nas comunicações, na maioria das vezes, porque esperamos que o outro complete, com sua percepção, o que nós mesmos

omitimos, ou julgamos dispensável incluir na comunicação.

A repetição do teor da mensagem pelo receptor permitirá ao emissor saber o que o outro realmente ouviu.

Confiar que o receptor preencha as lacunas da comunicação dá margem a que o assunto seja recebido de tal forma, que não signifique mais a mesma coisa que significava para o emissor. Surgem as distorções de sentido, perdendo-se, por completo, a comunicação.

O receptor tende a subordinar e interpretar tudo pelo padrão de sua própria concepção, pela sua maneira particular e habitual de ver as coisas. Na ânsia de que a mensagem tenha um sentido, ele se lança a interpretá-la de alguma forma, dentro dos seus padrões. Por isso, é preciso que o emissor receba uma confirmação do seu interlocutor, para ajuizar quanto à interpretação dada à mensagem.

Isso ocorre, com freqüência, quando o subordinado recebe apenas parte de uma informação que o superior julga desnecessário transmitir por completo.

Também os estados emocionais e as motivações podem alterar o modo pelo qual as comunicações são vistas e ouvidas. Motivações, emoções e necessidades, com as quais o receptor relaciona a mensagem, determina o sentido desta para ele.

Emissor e receptor devem adaptar, um ao outro, seus símbolos e a sua linguagem. Devem encontrar-se agin-

do no mesmo mundo. Suas técnicas de comunicação devem adaptar-se a suas concepções.

Porque os mecanismos psicológicos tendem a distorcer os fatos e informações, devemos dar maior ênfase às técnicas de comunicação.

Quando a intenção é modificar a opinião e o modo de agir de outrem, devemos estar conscientes de que o outro tende a distorcer o que ouve, de acordo com suas emoções. Tende a ignorar a modificação. Tende a conformá-la a suas atitudes e concepções presentes ou tradicionais. Essas comunicações devem basear-se não só no que temos a dizer ao outro, mas sobretudo nas atitudes e motivações do outro. Daí a importância de se aguardar um indício de como o outro nos ouviu. Nem sempre o outro ouve exatamente o que realmente dizemos, ou queremos comunicar.

A possibilidade de distorção de uma mensagem obriga-nos a sermos duplamente zelosos no controle da comunicação. É preciso verificar se o que foi ouvido foi interpretado, com exatidão, pelo outro.

A bilateralidade da comunicação permite a participação e a integração do receptor, que terá, assim, satisfeitas algumas necessidades do seu Ego bem como o seu sentimento de independência.

TREINAMENTO ATRAVÉS DO CHEFE

A concepção que o funcionário faz do local de trabalho atua diretamente em suas atitudes, em seu moral e

em sua produtividade. Por isso, ele deve ser ajudado a ter uma concepção coerente do meio ambiente que abrange o seu trabalho, seu chefe, seus próprios objetivos e a ele próprio. Isso é treinar. E o chefe pode treinar seus funcionários para o sucesso ou para o fracasso.

Ocorre treinamento nas pequenas interações dentro da repartição e nas oportunidades de elogiar ou de censurar.

O chefe está constantemente treinando seus subordinados, por isso não deve permitir que sua conduta surja não planejada. É a responsabilidade mais importante nas suas relações.

Formar a conduta adequada dos subordinados é função do chefe. A conduta adequada cria a situação na qual os subordinados podem ajudar o chefe a levar a cabo sua tarefa, assumindo todos uma conduta orientada para os objetivos do grupo e da administração.

Torna-se possível uma modificação quando os níveis superiores da hierarquia estão completamente de acordo com o seu teor, na teoria e na prática. Sem concordância dos superiores com a prática adotada, gera-se o conflito motivado pela modificação introduzida.

Aumentando ou diminuindo as possibilidades de satisfação de necessidades aos subordinados, o chefe os está treinando **bem** ou **mal**, diariamente. Esse é o meio que a chefia tem para configurar a conduta dos subordinados. O bom chefe permanece

alerta para os motivos de seus subordinados.

Quando o clima é de insatisfação por motivo de salário, sem possível solução imediata — deve o chefe prever aumento de satisfação de necessidades em outras áreas, enquanto não se alivia a tensão gerada pela insuficiência dos salários. Deve aumentar a satisfação de necessidades sociais e do Ego, a fim de que a situação se torne um pouco mais suportável. A revolta ou a apatia no grupo jamais resolverá a questão, servindo apenas para agravá-la em prejuízo de todos e da própria comunidade.

O chefe moderno dá toda a sua atenção para a eficiência dos seus subordinados na realização dos serviços. Para essa eficiência é preciso treiná-los.

Note-se que a seleção não substitui o treinamento nem a boa liderança. Os testes de seleção jamais resolverão, sozinhos, os problemas da ineficiência do pessoal.

A previsão de desempenho para elaboração dos testes nunca é perfeita, cada tarefa é composta de vários fatores que não podem ser totalmente abrangidos nos testes. Estes indicam apenas limites gerais dentro dos quais se pressupõe possa uma tarefa ser executada.

Onde a mão-de-obra é de baixo nível ou exígua, a administração terá que selecionar os que se apresentam. O melhor desse grupo poderá ser medíocre noutra cidade ou região.

A resposta à esperança de melhorar as condições existentes não se obtém utilizando apenas a seleção, mas, principalmente, mediante um **treinamento contínuo e uma boa liderança**. A seleção favorece o treinamento e a liderança, mas não os dispensa.

A idéia de que a seleção dispensa o treinamento originou-se, provavelmente, da frustração de alguns em lidar com as pessoas.

Muitos problemas se resolvem quando a administração se dispõe a aproveitar melhor o pessoal que integra os seus quadros. Às vezes, bons elementos são utilizados erroneamente, e maus elementos ocupam postos indevidamente. É este um problema de melhor utilização dos recursos humanos.

No serviço público, a tarefa do chefe é obter auxílio dos seus subordinados e orientá-los a conduta, tendo em vista os objetivos da política administrativa do governo.

Deve o chefe atentar para que as condutas por ele idealizadas sejam seguidas de recompensa. Precisa verificar se a política de pessoal e as práticas existentes apoiam os objetivos por ele concebidos. Precisa saber até que ponto são rejeitadas ou estão sob suspeita as diretrizes da administração, por não se acharem aplicadas e apoiadas na prática.

Se a prática é diferente das diretrizes anunciadas, as declarações da administração tendem a ser rejeitadas, e passam a não merecer crédito.

Os objetivos do chefe só serão conseguidos na medida em que forem

apoiados na prática. É preciso que ele verifique até que ponto as condutas existentes oferecem segurança aos subordinados, e o tipo e extensão da resistência que uma modificação poderá originar. Deve ele cuidar que a segurança do indivíduo e a política da administração não sejam fortemente ameaçadas.

Estabelecida uma política, deve o chefe zelar pela sua continuidade, mantendo-se vigilante a qualquer ação contrária à política estabelecida. Fechar os olhos à infração é falhar na sua função.

Obter a participação dos subordinados na definição dos objetivos conduz à cooperação, à compreensão do serviço a executar, e a mais estreita comunicação com o grupo.

Participar na consideração dos problemas e nas suas soluções é uma satisfação para os subordinados e um esteio para o chefe em suas relações no trabalho.

Com isso, obtém o chefe a ajuda dos seus subordinados para levar a bom termo a sua tarefa.

No serviço público, geralmente, não se paga pela produção, e sim, pelo comparecimento. A remuneração não está aí ligada a um aumento adicional da produção, e sim, à obtenção de um resultado próximo do nível mais baixo.

Se o que se deseja é maior produção, torna-se responsabilidade do chefe e da administração, em qualquer nível, providenciar que o aumento de produção conduza a uma recompensa para os subordinados.

É preciso que os subordinados **vejam** as recompensas originando-se de condutas que se tornam necessárias para o sucesso da administração. Esta é tarefa dos chefes e dirigentes em todos os níveis da hierarquia.

Quando a conduta motivadora da recompensa corresponde à conduta necessária ao sucesso da administração, temos o êxito dos objetivos e a eficiência administrativa.

O objetivo da administração deve apresentar-se de tal modo que venha a ser encarado pelos seus participantes como meio de melhor satisfazer também as suas necessidades.

PARTICIPAÇÃO E EFICIÊNCIA

A sensação de fazer parte da equipe, de participar nos objetivos comuns — é poderosa motivação para o trabalho.

Quando o objetivo é boa produção e mais eficiência, a boa política é satisfazer ao maior número possível de necessidades dos subordinados.

O importante é que o participante reconheça que o seu desempenho é essencial para a administração, e que sua prosperidade pessoal será decorrente da prosperidade obtida com a sua contribuição, o seu esforço. O importante é o indivíduo sentir-se responsável pelo sucesso para o qual ele contribuiu e do qual ele tem controle de uma parte.

Nessa situação psicológica, torna-se mais fácil para o indivíduo ajudar seus superiores.

Se alguém se torna participante ativo em algo que ele ajuda a formar, esse alguém estará, desde o início, gerando as recompensas que espera. Poderá ver que as conseqüências agradáveis ou desagradáveis decorrem mais da **natureza da situação** em que ele é participante, do que da vontade do superior.

A satisfação do chefe sadio e de formação adequada — é ver aumentada a eficiência da sua equipe.

A ineficiência resulta, geralmente, de necessidades não satisfeitas e do desejo de evitar o trabalho. Contra essas pressões, o recurso é aumentar os meios para satisfazer necessidades. A pressão da falta de satisfação faz descer a eficiência.

Quando o pagamento é suficiente para assegurar satisfação das necessidades básicas do indivíduo, cabe à administração motivar também seus funcionários e empregados, com incentivos não financeiros.

Participar é uma forma de satisfação das necessidades do Ego. A pessoa fica comprometida no processo decisório, e esse comprometimento reduz as forças restritivas da eficiência.

A separação entre administração e empregados leva ao ressentimento destes contra aqueles. Protegendo-se um do outro, administração e empregados separam-se cada vez mais, e o resultado é a diminuição gradativa da eficiência.

É uma necessidade do empregado sentir-se parte integrante da adminis-

tração. Satisfeita esta necessidade, verifica-se aumento da eficiência. Isto satisfaz também à administração que deseja a integração, a iniciativa, a inovação e a cooperação do seu pessoal.

Quando não há participação no ambiente de trabalho, as pessoas inventam algo, fora do trabalho, em que possam participar.

Boa administração é aquela que organiza grupos desempenhando tarefas, e não apenas as tarefas. O bom administrador se fixa mais nos executores das tarefas, do que propriamente nas tarefas.

Restringir-se às variantes da tarefa — é escolher o mais fácil, e não, o mais importante. O mais importante é considerar o grau de integração do grupo, o grau de iniciativa e a medida em que os objetivos da administração são compartilhados pelos seus componentes, em todos os níveis.

Criar os valores humanos e incentivá-los é um dos objetivos do bom administrador. Sua preocupação é organizar e harmonizar os grupos que executam as tarefas, estabelecendo um controle, sem sacrifício da iniciativa do grupo. Este é o caminho para o desempenho eficiente e a atividade construtiva. Nele se conjugam os valores administrativos e os sociais, simultaneamente.

Assim se destaca a importância social da administração. Compreende-se, hoje, que a autoridade advém do processo de administrar e não da pessoa. Compreende-se, também, que as

coisas são feitas simplesmente porque é óbvio que elas devem ser feitas, e não porque alguém queira obrigar os outros a trabalhar.

No processo das atividades administrativas, a autoridade tende a depender da aquiescência dos subordinados. A autoridade está cada vez mais na dependência da integração do grupo, da participação nos objetivos e da confiança mútua.

O controle tende a converter-se em autocontrole, mediante o comprometimento e a integração das pessoas na administração. As experiências têm comprovado que a eficiência depende mais e mais dessa integração.

Na administração democrática, o **controle cerrado** cedeu lugar ao **controle moderado**, e este está começando a ser substituído pelo **autocontrole**. Naturalmente, este autocontrole requer boa dose de compreensão, bem como sanidade física e mental das pessoas.

Pelo processo da participação, pode o indivíduo aprofundar e obter mais e mais compreensão do propósito da vida, e atender mais convenientemente às dinâmicas da sobrevivência do indivíduo, da família, do grupo, da humanidade etc.

Uma real participação no trabalho conduz a maior participação na vida.

MORAL DO GRUPO

Define-se o moral de uma organização como uma atitude dos indivíduos num esforço de grupo. O moral im-

plica a existência de uma meta comum entre os membros do grupo, e a aceitação de soluções socialmente reconhecidas para se atingir essa meta.

Existem, pelo menos, três condições que afetam o moral do grupo :

- a) o grau em que o objetivo comum é aceito pelos membros do grupo;
- b) o grau em que o objetivo comum é valorizado pelos membros do grupo;
- c) o grau em que os membros do grupo sentem a possibilidade de alcançar o objetivo comum.

Assim, a primeira condição para um moral elevado é um objetivo comum. Para um grupo se dispor a cooperar, voluntariamente, o objetivo comum deve conter possibilidades reais de satisfação das necessidades que cada membro considera importante.

Se os membros consideram improváveis ou inalcançáveis os objetivos, o moral do grupo cai, e a tendência é voltarem-se contra a direção.

As características de um moral elevado são :

- a) espírito de equipe;
- b) esforço continuado e perseverante;
- c) entusiasmo e satisfação;
- d) capacidade de resistir aos contratempos e ao desencanto.

Num grupo com moral elevado, os indivíduos fazem as coisas porque compreendem a necessidade e a importância de fazê-las, e não, porque temam não fazê-las.

Por outro lado, nos grupos com moral baixo, encontram-se :

- a) a **apatia**;
- b) os **esforços desordenados e dispersos**;
- c) as **alterações**;
- d) o **pessimismo**;
- e) a **inveja, a suspeita e o ciúme**.

Diz-se que o moral de um grupo é elevado quando o estado dos seus membros é de satisfação ou entusiasmo.

Os componentes do moral elevado de um grupo são :

- a) **satisfação com o trabalho executado**;
- b) **cooperação ativa dos participantes**;
- c) **entusiasmo em executar o trabalho**.

Num grupo assim, os membros pensam mais em termos de equipe do que em termos de indivíduo. Os participantes se ajudam uns aos outros. O êxito individual é considerado como uma vitória do grupo sem desmerecer o indivíduo.

Quando a situação do indivíduo não é de ser simplesmente tolerado, mas de estar sendo ativamente estimulado

a participar num objetivo comum, o moral do grupo tende a ser mais elevado.

Quando o indivíduo é considerado indispensável, mais facilmente ele se inclina a cooperar. Qualquer condição que diminua a dignidade de um homem desalenta a sua livre participação no esforço de grupo.

III — SUGESTÕES PARA NORMALIZAÇÃO DO APERFEIÇOAMENTO DE CHEFES

As normas para a formação e o aperfeiçoamento de chefes no Serviço Público Federal deverão pautar-se por princípios de unidade e coesão, respeitadas as diretrizes da política de pessoal, traçadas, em linhas gerais, pela Reforma Administrativa.

Essa condição inicial oferece, desde logo, as primeiras coordenadas para o contexto normativo daquelas atividades de formação e aperfeiçoamento.

A diretriz, em termos gerais, é valorizar, integrar e desenvolver o pessoal em condições de prestar bons serviços, e de afastar, por processo natural, sem prejuízo dos direitos adquiridos, aqueles que carecem de tais condições e não se dispõem a preenchê-las.

Com essa diretriz, o planejamento daquelas normas deverá prever **recompensas e sanções** para os ocupantes de cargo ou função de chefia, de acordo com suas respostas ao apelo às exigências de aperfeiçoamento, concretamente formulados pela Administração.

Definidas as recompensas e sanções, as normas deverão indicar os meios a serem utilizados no processo de formação e aperfeiçoamento dos chefes, considerando as características e particularidades dos setores em que atuam, bem como o nível de conhecimento de cada um e a hierarquia da função.

Na indicação desses meios, será conveniente distinguir os **essenciais** e os **complementares**. Dos essenciais, deverão destacar-se, entre outros:

- o auxílio e o acompanhamento do processo de desempenho do chefe, em termos de produtividade, e
- o estímulo para maior participação no trabalho, testemunhada pelo que o chefe apresente aos seus superiores, em termos de capacidade de opção, de sugerir, de decidir, de delegar, de ajudar e de influir no desenvolvimento dos chefiados.

Entre os meios complementares, indicar-se-á o conveniente **aproveitamento da nova tecnologia das comunicações e telecomunicações**, explorando, tanto quanto possível, o sistema de televisão em circuito fechado, desde que rigorosamente estudados, através de testes — antes da aquisição dos equipamentos — os tipos de programação adequados, e selecionados os participantes, mediante levantamento das suas necessidades como chefe, em suas áreas de atuação.

Outro meio complementar conveniente será a distribuição, bem orientada, de **manuals** para chefes.

A preparação desses manuais deverá ser criteriosamente planejada e realizada pelo órgão central de aperfeiçoamento e formação, a fim de assegurar-se unidade de orientação e evitar a teorização impertinente ou abusiva, que freqüentemente ofusca o essencial, gerando certa aversão generalizada, por parte do leitor, contra toda a literatura sobre o assunto.

Esses **manuals**, embora possam ser editados ou reproduzidos, por necessidade de descentralização, pelos Centros de Documentação e Centros de Aperfeiçoamento, nos órgãos da administração direta e indireta, deverão retratar a mesma política e apresentar o mesmo conteúdo dos padrões elaborados pelo órgão central.

A fim de reforçar o vínculo de comunicação entre os chefes e o Centro de Aperfeiçoamento, e de estabelecer o compromisso informal de cada um responder, com responsabilidade, ao recebimento dos **manuals**, convém sejam estes seguidos, periodicamente, de **questionários, problemas e formas de estimular** (com recompensas concretas) a pesquisa, a análise e a contribuição de sugestões que venham corrigir anomalias ou deficiências identificadas na dinâmica dos trabalhos em sua área de responsabilidade, ou de sua especialidade.

A programação de **colóquios** com chefes — outro meio complementar utilizado no aperfeiçoamento — só se revela eficaz quando os colóquios são organizados e orientados, sem formalismo, para tratar, fundamentalmente, **do que cada um faz** e dos assuntos e problemas trazidos ou levantados pelos próprios participantes. É impor-

tante, também, que os participantes de cada colóquio se achem identificados por uma similaridade entre suas atribuições, responsabilidades e preocupações.

A prática do **colóquio** não deve confundir-se com palestras, conferências ou debates. Estes meios não têm oferecido resultados práticos como forma de aperfeiçoamento. Até mesmo o seu valor informativo, ou como forma de ensino, parece muito limitado. É conhecido o resultado de uma pesquisa, na Armada dos Estados Unidos, sobre quanto se retém de uma conferência. A conclusão foi surpreendente: "Quando uma pessoa assiste a uma conferência de 1 ou 2 horas de duração, retém, no final, 10% aproximadamente e, três meses mais tarde, só se lembrará de 3%. Porém, quando o indivíduo tem oportunidade de observar alguma coisa, ele retém 50%. E, quando ele próprio a faz, retém 90%".

Por isso, o colóquio deve basear-se no que os chefes estão fazendo em seus setores, e nas observações que eles próprios tenham feito e tragam ao colóquio.

Ao coordenador, ou coordenadores do colóquio, exigir-se-á, certamente, conhecimento do assunto, capacidade para captar e valorizar a contribuição dos participantes, e indicar-lhes ou sugerir-lhes o **caminho** para as soluções mais eficazes, mas nunca impor-lhes ou oferecer-lhes soluções definitivas. Quando as soluções são recebidas sem esforço, subtrai-se uma oportunidade de participação e desenvolvi-

mento àquele que assim as recebe. Esta é uma forma de anular oportunidades de aperfeiçoamento.

IV — CONCLUSÃO

Os capítulos da presente monografia somam um reforço ao método de participação. As razões para elegê-lo idéia central deste trabalho foram dadas na **Introdução**. A participação afigura-se opção que melhor responde à equação do desenvolvimento do País, em ritmo acelerado e em grande escala.

Para essa obra gigantesca convergem, também, os esforços da Administração. Do quadro geral, abrangido pela equação do desenvolvimento, não se acham excluídos os problemas da Administração de Pessoal. Pelo contrário. O Sistema de Pessoal desempenha destacado e relevante papel neste cenário da política de aceleração do progresso. A maioria dos agentes desta política está constituída de operosos integrantes daquele Sistema.

Há que reconhecer-se merecedora de especial destaque a participação dos servidores públicos nessa obra de engrandecimento e elevação nacional. Com esta ênfase, a participação deverá operar como força de integração, não somente numa área da dinâmica do País, mas em todas elas, inclusive na área política e social.

Ao confrontar-se a presente realidade brasileira, salta aos olhos e à inteligência a necessidade de infundir-se a idéia de calorosa participação de todos na segurança e no crescimento geral da Nação.

Os procedimentos administrativos, as técnicas de relações entre chefes e subordinados, os requisitos e os meios de aperfeiçoamento acham-se interligados e fortalecidos pela mesma linha, nos capítulos precedentes. Na política geral de participação, pode assentar-se, corajosa e definitivamente, a política administrativa. Diretamente desta sairão engrandecidas a política financeira, a política de pessoal e a política operacional.

O mesmo poderá estender-se ao setor da educação, ao das artes, ao trabalhista, ao empresarial, ao científico etc.

Os resultados contam, desde logo, com a garantia de serem positivos, dada a característica predominantemente emocional do povo brasileiro.

Aceita e levada a todos os quadrantes a idéia da participação, ninguém mais poderá deter o aceleração do desenvolvimento deste povo.

Formado o paralelograma de forças, a resultante será inquestionável. **A força da política de participação geral sobre a força emocional do povo terá como resultado o largo desenvolvimento do País.**

Essa convicção lógica, apoiada em dados históricos, move à adesão e à aplicação dos seus princípios, desde logo, na Administração de Pessoal do Serviço Público Federal. A presente monografia é uma contribuição nesse sentido.

BIBLIOGRAFIA

- ALLPORT, Gordon W. — **Desenvolvimento da Personalidade** — São Paulo, 1966.
- ARGYLE, Michael — **Psicología de los Problemas Sociales** — Paidós, Buenos Aires, 1969.
- ARGYRIS, Chris — **Personalidade e Organização** — Rio de Janeiro, 1969.
- BROWNE, C. G. e COHN, Thomas S. — **El Estudio del Liderazgo** — Paidós, Buenos Aires, 1969.
- CAVALCANTE, Caetana Myriam — **O comportamento do indivíduo na organização** — DASP, 1966.
- CORDEIRO, L. Leite — **O Comportamento Humano na Empresa** — Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1967.
- CORTRIGHT, Rupert L. e HINDS, George L. — **Técnicas Construtivas de Argumentação e Debate** — Ibrasa, São Paulo, 1968.
- GARDNER e MOORE — **Human Relations in Industry** — Chicago, 1950.
- GOUVEIA, José Gaspar Nunes — **Relações Humanas** — DASP, 1967.
- HAIRE, Mason — **Psicologia Aplicada à Administração** — São Paulo, 1969.
- JUDSON, Arnold S. — **Relações Humanas e Mudanças Organizacionais** — Editora Atlas, São Paulo, sem data.

- KAHN, Robert L. — **Human Relations and Modern Management** — Amsterdam, 1958.
- KRECH, David, CRUTCHFIELD, Richard S. e BALLACHEY, Egerton L. — **O Indivíduo na Sociedade** — Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1969.
- LIKERT, Rensis — **New Patterns of Management** — New York, 1961.
- MAIER, Norman — **Principles of Human Relations** — New York, 1952. — **Psychology in Industry** — Boston, 1955.
- Mc GREGOR, Douglas — **The Human Side of Enterprise** — New York, 1960.
- SAYLES, Leonard R. e STRAUSS, George — **Comportamento Humano nas Organizações** — Editora Atlas, São Paulo, 1969.
- SCHEIN, Edgor H. — **Organizational Psychology** — New Jersey, 1965.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza — **Uma Análise das Teorias de Organização** — Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1969.

Composto e impresso na
MINAS GRÁFICA EDITORA LTDA.
Rua Timbiras, 2062 — Fone : PABX 26-4822
Belo Horizonte — MG.

BIBLIOTECA DO DASP
DOAÇÃO DE:
DATA

DASP

DIRETOR-GERAL

Glauco Lessa de Abreu e Silva

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Araújo Cavalcanti (Diretor)

ORIENTAÇÃO EDITORIAL

1. Os originais para publicação, devidamente autenticados, serão apresentados em duas vias datilografadas, espaço triplo, em uma só face de cada folha de papel branco, tamanho ofício, sem emendas ou rasuras que dificultem a leitura.
2. Não serão devolvidos, sob qualquer hipótese, os originais submetidos à RSP para publicação, mesmo quando não aproveitados.
3. Os textos — editoriais, artigos, traduções, ensaios, tópicos — deverão versar sobre assuntos técnicos, científicos ou culturais de indiscutível interesse para a Administração, traduzindo resultados de estudos e pesquisas, bem como de experiências no campo das Ciências Sociais, em geral, e das Ciências Política e da Administração, em particular.
4. A normalização e a revisão dos textos e das provas, efetuadas pela equipe da RSP, limitar-se-ão aos equívocos de ortografia, regência e concordância e ao planejamento gráfico, ficando assegurada aos autores a integridade de seus estilos e opiniões.
5. Toda colaboração submetida ao Diretor da RSP deverá conter o nome completo do autor, seus títulos principais, endereço e números de matrícula no INPS ou IPASE e de contribuinte do imposto de renda.

DASP

