

The background of the image features two large, stylized letters, 'R' and 'P', rendered in a light beige or off-white color. The 'R' is positioned in the upper half, and the 'P' is in the lower half. The 'R' has a dark green, rounded rectangular shape nested within its upper loop. The 'P' has a dark red, rounded rectangular shape nested within its upper loop. The text 'DASP' is printed in white, bold, sans-serif capital letters inside the dark green shape of the 'R'.

DASP

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

REVISTA

DO SERVIÇO PÚBLICO

**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração:**

Edifício-Sede do DASP
Bloco 7 — 5º andar
Tel.: 24-2305
— Ramal 66 — Brasília

*

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

*

Tôda a correspondência deve ser dirigida à "Revista do Serviço Público" — DASP.

EDITORIAL

DASP no Congresso Nacional: A Política de Pessoal da Revolução	7
--	---

ARTIGOS

Processamento Eletrônico de Dados e Outros Auxílios Técnicos — Abgar Renault	23
A Integração e o Desenvolvimento da Região Sul e o Ministério do Interior — José Costa Cavalcanti	43
“Operação Oswaldo Cruz” — Francisco da Rocha Lagoa ..	57
Evolução das Normas Constitucionais Relativas ao Funcionário Público (de 1946 a 1969) — Luiz Rodrigues	67
Condicionantes e Determinantes do Levantamento para Classificação de Cargos — Raimundo Xavier de Menezes	89
Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores — Clenício da Silva Duarte	97
Transamazônica — 200 Milhas — Integração Nacional — Novas Fronteiras — Paulus da Silva Castro	111
Análise de Sistemas — João Jorge da Cunha	135
Problemática Administrativa e Teoria da Comunicação — Fritz Teixeira de Salles	169
Administração Pública — Custos. Racionalização — Elias Moacyr de Oliveira Freitas	181
Dinâmica da Reforma Administrativa — A Experiência Brasileira — A. Fonseca Pimentel	191
A Influência do Comportamento Humano na Administração — Wilmar Vieira Jatobá	207
Comunicação Visual e Impressos no Serviço Público — Luiz Santa Cruz	213

TRADUÇÕES

Cibernética e Organizações: ou uma Viagem em Teleologia — Gérard Metayer . Tradução de Maria José da Cruz V. M. de Oliveira	225
A Administração de Pessoal e a Burocracia na Itália — Giorgio Pastori . Tradução de Araújo Cavalcanti	235

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

A Ação do Governo na Administração de Pessoal — Glauco Lessa de Abreu e Silva	251
A Agência Nacional e a Comunicação Social — Maurício Vaitsman	275
As Novas Diretrizes para a Transferência da Administração Federal para Brasília — Hélio Lôbo	279
Números e Fórmulas Para um Estilo Mais Legível — Aldo V. de Magalhães	287

DASP no Congresso Nacional:

A Política de Pessoal da Revolução

— Administração para o Desenvolvimento

Pela primeira vez, em tôda a longa e prestigiosa vida do DASP, um diretor-geral do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da União teve a oportunidade de levar ao Congresso Nacional seu depoimento, pessoalmente, submetendo-se ao debate democrático e à prestação de esclarecimentos a questões que fôsem apresentadas pelos parlamentares. O fato ocorreu no dia 14 de outubro último, quando o Professor Glauco Lessa de Abreu e Silva, atendendo a convite formulado pelo presidente da Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, compareceu a uma reunião especial daquela Comissão para proferir palestra sôbre "A Ação do Govêrno na Administração de Pessoal". Diante de numerosos congressistas e autoridades do Poder Executivo que o prestigiaram com suas presenças, dissertou então a respeito do que definiu como "os lineamentos de uma Política dinâmica de pessoal que pode e deve ser conceituada como uma componente estratégica básica do desenvolvimento nacional". E colocou tôda a conceituação da complexa temática dentro de critérios técnicos, científicos e históricos pois, conforme acentuou, "evidentemente, a concepção e definição das linhas gerais da nova Política, que o Govêrno do Presidente Emílio Garrastazu Médici vem levando a efeito, podem ser mais bem compreendidas quando confrontadas com os ensinamentos oriundos da experiência brasileira nos domínios da Administração de Pessoal no Serviço Civil da União".

Lembrando que tanto as "Metas e Bases para a Ação de Govêrno" como o "Plano Nacional de Desenvolvimento" acentuaram a essencialidade de criarem-se condições favoráveis a "uma atuação dinâmica e planejada do serviço público federal, como preliminar fundamental", afirmou o diretor-geral do DASP "sem receio de contestação, já ter sido deflagrado um esquema de providências que, devidamente entrosadas,

importam em radical transformação institucional destinada a proporcionar ao Governo meios e instrumentos de ação válidos, oportunos e práticos e que, no conjunto, se apresentam como os alicerces e parâmetros da nova Política que vem sendo gradualmente implantada".

E acrescentou: "Na seqüência cronológica dos diplomas legais que a configuram, as providências em andamento consubstanciam uma Política sensata, diretamente emanada dos princípios da Reforma Administrativa. Contudo, a exeqüibilidade dos aludidos diplomas vem exigindo esforços excepcionais, visando à correção de distorções de toda a espécie e ao desemperramento das estruturas burocráticas.

Urgia descongestionar setores estagnados, com a adoção de medidas saneadoras preliminares, e promover a descentralização imprescindível.

A simples enumeração das iniciativas do Governo no concernente ao delineamento da nova Política e à programação operativa em andamento demonstra que vão sendo definitivamente erradicados o empirismo e a improvisação no que diz respeito à Administração de Pessoal.

O Governo conseguiu, indiscutivelmente, delinear e pôr em execução as soluções mais convenientes às exigências nacionais, nesta fase de nossa evolução histórica".

Utilizando-se de grande quantidade de dados indiscutíveis, o Professor Glauco Lessa de Abreu e Silva enumerou as providências tomadas até a data da conferência, inclusive quanto às medidas preliminares ao Novo Plano de Classificação de Cargos, analisando suas motivações e resultados; descreveu pormenorizadamente as medidas que constituem a ins-

trumentalidade básica da Reforma, destacando "as profundas transformações por que o DASP vem passando, depois do ato legal que reformulou integralmente suas diretrizes de atuação e deu-lhe uma estrutura compatível com as exigências do funcionamento racional da Administração Federal" e a instituição do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal), "integrando, na sua estrutura, as unidades organizacionais de quaisquer graus, especificamente responsáveis pelas atividades de Administração de Pessoal Civil, quer da Administração Direta, quer das Autarquias, tôdas, porém, submetidas à coordenação do Órgão Central"; dissertou sobre a elaboração e o registro da lotação dos cargos e empregos dos Órgãos da Administração Federal Direta e das Autarquias e a implantação da Auditoria nos órgãos integrantes do SIPEC, "mecanismos obviamente imprescindíveis, eminentemente técnicos, que condicionam a normalidade de funcionamento, a eficiência operativa, o controle e os resultados da política traçada"; fez um exame sumário — dada a vastidão de implicações da matéria — das diretrizes para a classificação de cargos no Serviço Civil da União e Autarquias, sem deixar de incluir uma análise crítica do sistema de classificação de cargos vigente; e, entre vários outros tópicos de conteúdos altamente esclarecedores, referiu as equipes de alto nível incumbidas de levar a efeito, em estreita articulação com o DASP, as atividades em regime descentralizado e a metodologia de implantação dos Novos Planos de Classificação de Cargos e de Retribuição.

Neste número da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO encontra-se o texto integral da palestra do diretor-geral do DASP, bem como dezoito outros trabalhos, contendo variados temas e inúmeras informações e sugestões que certamente serão de

grande valia para os estudiosos da Administração Pública, em geral, e para os servidores governamentais, em particular.

Do Ministro Abgar Renault, do Tribunal de Contas da União, inclui-se a tradução para o português da tese por êle apresentada ao VII Congresso Internacional das Instituições Superiores de Contrôlê das Finanças Públicas que se realizou em Montreal, Canadá. Originalmente escrita em inglês, versa sôbre a utilização por entidades públicas brasileiras, e particularmente pelo TCU, do "Processamento Eletrônico de Dados e Outros Auxílios Tecnológicos", especialmente quanto à experiência da automação na auditoria. Destacando que "nenhum auditor necessita ter mais do que um conhecimento geral do computador, suas necessidades e problemas", refere a solução preferida pelo TCU, no sentido de contratar serviços com empresa idônea em vez de comprar um computador. E especifica as atividades de cada um dos órgãos internos daquele Tribunal, todos hoje integrados na busca de maior eficiência e rapidez no cumprimento de suas atribuições.

"A Integração e o Desenvolvimento da Região Sul e o Ministério do Interior" é o texto do Ministro Costa Cavalcanti, apresentado em versão especial para a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Relata a obra que está sendo feita pelo terceiro governo da Revolução na "tarefa de minimizar os desníveis que se observam no País, e que são fruto em parte de incorreto aproveitamento dos recursos naturais e de distorções econômicas acumuladas em muitas décadas". Em duas frentes de atuação (a da melhoria da distribuição de renda e a da luta pela eliminação do subdesenvolvimento) "foram formulados programas tendentes à racional utilização dos nossos recursos naturais, à implantação de uma política de desen-

volvimento urbano, ao fortalecimento da empresa, à segurança financeira do empregado, ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo — alimento, saúde, educação e habitação — tudo de acordo com a doutrina maior, ou seja, dentro das coordenadas de Integração para Desenvolver”.

Esclarece, adiante, o Ministro do Interior: “Exatamente para corrigir os desníveis existentes entre o Brasil Setentrional e o Brasil Meridional, a programação do Governo contempla mais de perto, em sua primeira fase, a situação do Nordeste e da Amazônia, propondo-se a engajar o primeiro de forma efetiva ao processo de desenvolvimento que está transformando o País numa potência auto-suficiente e com vistas a uma ocupação e integração racionais da segunda”.

“Embora relativamente próspera, com renda equivalente a 18% do montante nacional numa área inferior a 7% do território brasileiro, a macrorregião compreendida pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul não poderia ser deixada ao sabor de sua marcha espontânea, em termos de região”, pois “pagaríamos o preço da lentidão, do desacerto de medidas isoladas, de gastos paralelos, da não melhor aplicação de recursos e, sobretudo, de desencontradas políticas de desenvolvimento”. Este o sentido essencial da “criação, em 1967, da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul — SUDESUL —”, autarquia vinculada ao Ministério do Interior, “com a atribuição específica de planejar e coordenar o desenvolvimento regional, promovendo e acelerando a ascensão econômica e o bem-estar social das populações do extremo Sul”.

O general Costa Cavalcanti analisa os resultados de cinco anos de atividades da SUDESUL e informa:

"Em breve e pela primeira vez o Sul do País terá um plano de desenvolvimento regional, envolvendo a ação do Governo nas esferas federal e estadual, além da iniciativa privada, para o período 1972 a 1974".

"O Plano de Desenvolvimento do Sul representa uma radiografia dos problemas sócio-econômicos da área regional, em circunstanciada análise que conduziu à fixação de uma doutrina de trabalho e permitiu eleger os projetos prioritários que irão expressá-la".

E, após referir alguns dos principais projetos e planos que já se encontram em execução, cita a reforma administrativa que se empreende, dizendo: "Está o Ministério do Interior compondo uma sólida estrutura, adequada a servir a um sistema nacional de planejamento regional ajustado às diretrizes emanadas do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral".

Também de grande atualidade é o artigo do Ministro Francisco da Rocha Lagoa, intitulado "Operação Oswaldo Cruz". Sintetiza a política do Ministério da Saúde na macrorregião amazônica: "A preservação da Amazônia de doenças que lá não são encontradas e a preocupação com as zoonoses que ocorrem na floresta amazônica, algumas já classificadas pelo Instituto Evandro Chagas, de Belém do Pará —" e medidas essenciais que se fazem necessárias à preservação da saúde daqueles que vão se fixar na região; a seleção prévia, para impedir o carreamento de doenças às terras ainda virgens delas e prevenção contra os males que lhes são próprios, além de permanente estado de alerta para pronta identificação das doenças pouco conhecidas ou ainda desconhecidas que possam surgir.

"A fim de que o Governo possa levar a bom termo o seu programa de integração nacional na Amazônia" — diz o Ministro — "com ampla e segura proteção da saúde daqueles que vão executá-la, nesse trabalho que vem marcando a nossa época, está presente o Ministério da Saúde com a "Operação Oswaldo Cruz". Cita o "extenso programa de medicina preventiva" que "vem sendo desenvolvido pela Superintendência das Campanhas de Saúde Pública", as unidades sanitárias mantidas pela Fundação Serviços de Saúde Pública e transcreve o "Projeto Para Assistência Médico-Sanitária em Apoio à Construção da Rodovia Transamazônica e à Fixação dos Núcleos de Colonização", apresentando dados sobre a execução de cada um dos seus itens.

O Consultor Jurídico do DASP Luiz Rodrigues colabora com um bem fundamentado estudo da "Evolução das Normas Constitucionais Relativas ao Funcionário Público". O trabalho informa sobre "os princípios constitucionais disciplinadores da relação empregatícia, desde o recrutamento do agente administrativo até a cessação do seu exercício, a evolução dessas normas, complementadas com a legislação ordinária e sua aplicação dentro da Administração Pública". De forma clara e objetiva, deixa esclarecidos diversos aspectos do regime jurídico do servidor público que, se não são controversos, são pelo menos muitas vezes pouco conhecidos pela maior parte dos funcionários.

O Assessor do diretor-geral do DASP Raimundo Xavier de Menezes escreve a respeito de sua especialidade, intitulando seu artigo de "Condicionamentos e Determinantes do Levantamento para Classificação de Cargos". Para os interessados no assunto, há elementos da maior valia, focalizando "a pri-

meira etapa no encaminhamento de esforços para elaborar-se o plano de classificação de cargos", já que, "ao decidirmos classificar os cargos de uma instituição, a medida preliminar que se impõe será, certamente, reuni-los de modo que possamos confrontá-los e descobrir suas características comuns ou diferenciadoras".

Também do DASP é o Sr. Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico, autor da matéria que se encontra neste número da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO com o título de "Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores". Como costuma ocorrer em todos os numerosos trabalhos que tem publicado, examina exaustiva e oportunamente "as responsabilidades penal e administrativa, no que concerne a Prefeitos e Vereadores, com exclusão da civil, que não oferece qualquer peculiaridade relativamente ao sujeito passivo da obrigação de indenizar".

De indiscutível utilidade para quem quer que se queira informar sobre a problemática brasileira no que se relacione com a geopolítica, numa perspectiva atual, contendo análises das soluções que vêm sendo dadas pelos Governos da Revolução, é o texto do diplomata Paulus da Silva Castro, chefe do Serviço de Demarcação de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores. A parte incluída nesta edição terá continuidade na próxima, sob o mesmo título de "Transamazônica — 200 milhas — Integração Nacional — Novas Fronteiras". Texto merecedor de divulgação ampla, notadamente em universidades e educandários de segundo ciclo secundário, inicia por considerar o Programa de Integração Nacional "um instrumento cujo objetivo específico é entrosar tôdas as atividades produtivas do País, não se limitando, portanto, a um

plano de âmbito regional, embora o seu fim imediato tenha sido o de criar condições para dar vida a uma extensa área que não teve ainda o ensejo de valer-se dos benefícios de que desfruta o resto do País". Em termos de geografia moderna, o autor faz profunda análise da realidade brasileira, notadamente no que concerne às áreas-problemas das macrorregiões Norte-Nordeste, especificando as realizações e o planejamento que ora são empreendidos.

Os iniciados nas técnicas e ciências dos computadores encontrarão elucidativo estudo sobre "Análise de Sistemas", do professor João Jorge da Cunha. Em linguagem clara e objetiva, explica como fazer-se o exame racional de estruturas informáticas, após lembrar que isto resulta da construção de "máquinas ou sistemas que, pela rapidez de reação aos estímulos originais do homem e pela capacidade praticamente ilimitada de armazenar informações, possibilitando o aproveitamento dêsse imenso esforço intelectual no tempo disponível e invariável". Sucedem-se definições sucintas e descrições sumárias de processos e normas para a análise de sistemas, especificando a utilização de fluxogramas e apresentando roteiros e diagramas exemplificadores de projetos de sistemas. Termina apresentando um glossário, contendo definições e conceitos.

O professor universitário Fritz Teixeira de Salles aborda algumas relações "entre as modernas teorias da comunicação e a atual problemática administrativa do Brasil, visando à praticabilidade da Reforma" (Decreto-lei n.º 200/1967).

"Administração Pública — Custos, Racionalização", escrito pelo Sr. Elias Moacy de Oliveira Freitas, da Assessoria Especial da Presidência da República, cogita "de um sistema

de organização capaz de promover, a um só tempo, o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão e a racionalização dos custos administrativos dos poderes da União em todos os níveis". E, entre outras considerações e sugestões merecedoras de atenção, julga que "é necessário discutir, com franqueza, se a Reforma Administrativa, tal como regulamentada, revela aptidão de situar o fenômeno dos custos em suas proporções devidas, ou de preparar terreno, para as crescentes necessidades da informática". Afirmar que "seria conveniente examinar a possibilidade de efetuar as correções de ordem normativa dos instrumentos pertinentes: a introdução do princípio do tratamento integrado dos dados de informação", dentro do modelo que sugere, baseado na "automação dos trabalhos administrativos de informação e registro", o que constitui "tema da maior atualidade, assim como a tecnologia dos computadores" que "figura entre as principais características da civilização contemporânea".

O Sr. A. Fonseca Pimentel, que chefia a representação da Fundação Getúlio Vargas em Brasília e exercia o cargo de subchefe para Assuntos de Administração Geral da Presidência da República, até recentemente, focaliza a "Dinâmica da Reforma Administrativa — A Experiência Brasileira", em tese inicialmente elaborada para um seminário da Organização das Nações Unidas. Aborda problemas da conjuntura internacional, partindo da assertiva de que duas forças, desencadeadas pela segunda guerra mundial, passaram "a atuar poderosa, senão mesmo irresistivelmente, na determinação dos próprios destinos da humanidade": "o movimento anticolonialista" que "alterou o MAPPA-MUNDI e a intensa aspiração a uma vida melhor que avassaladoramente se apoderou das nações do chamado terceiro mundo". Estas nações, em con-

seqüência, precisam aparelhar-se "para aumentar o ritmo de seu desenvolvimento, mediante, entre outras medidas igualmente necessárias, ampla e profunda reforma administrativa que torne mais eficiente e expedita a ação estatal com êsse objetivo, o qual se converteu em verdadeiro imperativo categórico da paz social e internacional". Historia e descreve diversos aspectos da reforma administrativa brasileira e relaciona as instituições governamentais, de acôrdo com o Decreto-lei n.º 200/67. E conclui, dizendo que "em suma: pretende-se estabelecer no Brasil uma administração racional e dinâmica, em contínuo processo de adaptação às realidades cambiantes e, acima de tudo, perfeitamente apta para coadjuvar poderosamente no desenvolvimento acelerado do País, que constitui hoje um imperativo categórico para a própria sobrevivência das instituições".

"O pêso do comportamento humano, das atitudes pessoais do indivíduo, é mais significativo, dentro da área administrativa, que sua sujeição a imperativos de ordem técnica, mecânica, ou puramente científica", é uma das constatações do Sr. Wilmar Vieira Jatobá, no interessante artigo intitulado "A Influência do Comportamento Humano na Administração". Técnico do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, entende que "a formação profissional de uma elite no serviço público — o assessoramento superior de que trata o Decreto-lei n.º 200/67 — poderá contribuir" para a "uniformização de padrões morais no exame dos dispêndios quando houver omissão legislativa". Transcreve por fim referências elogiosas à instituição do Centro de Aperfeiçoamento, como exemplo de aprêço, em texto de sua autoria, apresentado à "The Victoria University of Manchester", da Inglaterra, em dezembro de 1969.

Pouco antes de falecer, o escritor Luiz Santa Cruz que, na Secretaria de Imprensa da Presidência da República, era responsável pelos trabalhos de edição dos livros que vêm reunindo os discursos e demais textos do Presidente Emílio Garrastazu Médici, redigiu especialmente para a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO o trabalho intitulado "Comunicação Visual e Impressos no Serviço Público". Ao divulgá-lo, neste número, não podemos deixar de consignar uma homenagem àquela figura inquieta de erudito incansável e polêmico entusiasta, de místico agressivo e terno estudioso das manifestações populares de cultura, de homem invulgar que, em fases sucessivas de sua vida atribulada, foi, sempre intensamente, sempre apaixonadamente, religioso, boêmio e dedicado chefe de família. Ele nos oferece uma excelente síntese da história da apresentação gráfica do livro e outras publicações oficiais e particulares brasileiras. Mas, como seria de esperar de Luiz Santa Cruz, antes de entregar-se ao tema escolhido, deixa-nos um testemunho, uma demonstração do quanto estava atualizado no campo da Comunicação Social, de suas preocupação sobre a "cultura de massa" e as disputas intelectuais entre a **intelligentsia** européia e os participantes do "otimismo dos modernos teóricos americanos", de sua ojeriza à "indústria cultural" e à "informação deformante".

Duas traduções foram elaboradas para inserção nesta revista. A primeira delas é de um artigo estampado na publicação francesa "Informatique et Gestion", de autoria do Sr. Gérard Metayer. Expõe o resultado de "um conjunto de pesquisas, das quais algumas são ainda experimentais, permitindo examinar o domínio, em termos, dos problemas levantados pela conduta das organizações, graças a um melhor

conhecimento de seu mecanismo de evolução", notadamente no que se refere aos "problemas de comunicação e de delimitação do domínio das decisões automatizáveis, isto é, o domínio dos computadores". Apresenta um modelo de análise que "permite detectar os níveis hierárquicos em que devem situar-se certas decisões e permitem igualmente verificar, num processo dado, se esta repartição das responsabilidades está bem distribuída". Intitula-se "Cibernética e Organização: ou uma viagem em Teleologia".

A outra, extraída de um número inteiramente dedicado à Itália pela "International Review of Administrative Sciences", editada em Bruxelas, Bélgica, pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas, versa sobre "A Administração de Pessoal e a Burocracia na Itália". Por ela, podemos ter uma visão ampla e atualizada do regime jurídico e da problemática do pessoal civil da Administração Pública italiana.

E três foram os artigos incluídos na seção de **Documentação e Informações**: "A Agência Nacional e a Comunicação Social", do jornalista Maurício Vaitsman, diretor da Divisão da Agência Nacional, relatando o esforço que se faz atualmente para a modernização e maior eficiência daquele órgão; "As novas Diretrizes para a Transferência da Administração Federal para Brasília", escrita pelo sr. Hélio Lobo, presidente do GEMUD, órgão encarregado de promover a atividade em causa; e "Números e Fórmulas para um Estilo Mais Legível", em que o professor Aldo Vinholes Magalhães expõe resultados de pesquisas, objetivando a avaliação correta do índice de legibilidade de um texto e as dificuldades em se reduzir a números os valores de cada um elemento da frase.

PROCESSAMENTO ELETRÔNICO
DE DADOS E OUTROS
AUXÍLIOS TECNOLÓGICOS

A INTEGRAÇÃO E O
DESENVOLVIMENTO DA
REGIÃO SUL E O
MINISTÉRIO DO INTERIOR

"OPERAÇÃO OSWALDO CRUZ"

EVOLUÇÃO DAS NORMAS
CONSTITUCIONAIS RELATIVAS
AO FUNCIONÁRIO PÚBLICO
(DE 1946 A 1969)

CONDICIONANTES E
DETERMINANTES DO
LEVANTAMENTO PARA
CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

RESPONSABILIDADE DE
PREFEITOS E VEREADORES

TRANSAMAZÔNICA — 200 MILHAS —
INTEGRAÇÃO NACIONAL —
NOVAS FRONTEIRAS

ANÁLISE DE SISTEMAS

PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA
E TEORIA DA COMUNICAÇÃO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA —
CUSTOS. RACIONALIZAÇÃO

DINÂMICA DA REFORMA
ADMINISTRATIVA

A INFLUÊNCIA DO COMPORTAMENTO
HUMANO NA ADMINISTRAÇÃO

COMUNICAÇÃO VISUAL E
IMPRESSOS NO SERVIÇO PÚBLICO

Processamento Eletrônico de Dados e Outros Auxílios Tecnológicos

ABGAR RENAULT

Presidente do Tribunal de Contas da União

I

A necessidade de computação, em auditoria, tem as suas raízes em quatro fatos: a sempre crescente complexidade da auditoria; o ritmo lento dos seus serviços atuais, nos quais encontramos um mínimo de eficiência e um máximo de processos consumidores de tempo em alta escala; a falta de exatidão de tais processos; e a economia de **brain-power** que seguramente advirá da implantação de novos métodos.

Isto se verifica no caso especial do Brasil, e pode estender-se a todos os países nos quais a automatização ainda não abriu o seu caminho até a auditoria.

Há alguns campos, é óbvio, em que o uso de computadores ainda se encontra no nascedouro, e os seus resultados são duvidosos. O computador literário é um desses exemplos. Não é de surpreender, por exemplo, que as tentativas de criar poesia tenham revelado a impossibilidade de produzir sentenças com estruturas diferentes das analisadas. Ainda os melhores poemas — segundo fomos informados — produzidos entre milhares, eram menos interessantes em si próprios, do que pelo fato de, pela sua ilogicidade e obscuridade, nos levarem de volta aos problemas estéticos tradicionais.

Por outro lado, sessenta e quatro participantes de nove países que se reuniram no ano passado em Cambridge, para um simpósio de três dias, debateram e discutiram mais de 30 pequenos relatórios sobre projetos de pesquisa em andamento, chegando a uma conclusão, que pode ser de importância quanto ao uso de programas de computador no campo da auditoria, no relativo aos princípios legais aplicados a orçamento, relatórios oficiais, processos etc., qual seja: a precisão lógica exi-

gida dos pronunciamentos legais é admiravelmente apropriada para a forma de análise sintática para processamento em computador.

Assim, não é de admirar que a maioria dos programas de computador possa dar ao auditor a capacidade de desempenhar importantes tarefas, tais como computação, verificação, separação, comparação, seleção, resumo e amostragem por meio do uso da velocidade e da exatidão do computador. Quanto aos aspectos econômicos, seja suficiente dizer que a análise de um computador usado pela "The San Francisco Regional Office, California", demonstrou que um programa para o controle dos pagamentos a médicos por visitas domiciliares, de acordo com os programas **Federal Medicare** e **State Medicaid** tiveram o custo de US\$ 1,600 contra US\$ 9,600, isto é, a economia foi estimada em US\$ 8,000. O custo da mesma operação pelos métodos tradicionais seria, medido em homens-dia de trabalho, proibitivo.

Conseguimos avaliar as diferenças de tempo em duas operações essenciais do Tribunal de Contas da União. São as seguintes: **a)** o controle destinado a apurar se as contas de 3.951 municípios e os respectivos planos de aplicação das importâncias da ajuda federal está, presentemente, com um atraso de cerca de mês e meio, o que equivale a dizer que não é possível saber, no prazo da lei, o que deverá ser sabido; um computador nos dará a resposta em cerca de dez minutos, após o encerramento do prazo para encaminhamento de tais documentos; **b)** o controle das importâncias pagas mediante autorização do Tribunal de Contas às municipalidades consome o trabalho de três funcionários durante todo o ano; entretanto, o computador levará cerca de 24 horas por ano para efetuar a mesma tarefa.

A exatidão depende fundamentalmente da qualidade dos dados com que se alimenta o computador, o que, por sua vez, depende da qualificação do pessoal que prepara tais dados. Vale lembrar o ditado comumente ouvido na América, segundo o qual, se alimentarmos o computador com lixo, ele nos devolverá lixo.

Nenhum auditor necessita ter mais do que um conhecimento geral do computador, suas necessidades e problemas. Não há absolutamente qualquer necessidade de que conheça as operações relativas ao seu funcionamento.

Não obstante, não se pode dizer que a ajuda de homens habilitados possa ser dispensada para as operações do compu-

tador, no sentido de alimentá-lo corretamente e receber dêle resultados exatos.

No seu notável "Management Planning for Data Processing", Dick H. Brandon afirma que mais de 30% de todos os sistemas de processamento de dados dos Estados Unidos representam um completo fracasso, e a maioria de tais fracassos deve ser atribuída à incapacidade dos responsáveis administrativos de darem o necessário apoio à atividade de processamento de dados ou de interessarem-se suficientemente pelo problema.

Algumas das indagações cruciais que esta matéria levanta são as seguintes: é o processamento eletrônico de dados utilizado o mais adequado para cada caso? Que conseqüências econômicas advirão da sua implantação? Como deverá a sua instalação e funcionamento ser planejada? De que tipo de informação necessita a administração no sentido de fazer funcionar o nôvo processo? Quem deverá cuidar de tais problemas?

A máquina é, certamente, falha sem a presença do homem.

É oportuno esclarecer que, no caso específico do Tribunal de Contas da União, não se pode pensar na compra de um computador. Tal equipamento custaria soma de dinheiro muito elevada e permaneceria ocioso a maior parte do tempo, e, ainda, rapidamente tornar-se-ia inatual. A solução adequada será alugar os serviços de uma companhia de reconhecida reputação. Esta foi a diretriz por que optamos.

Tôdas as unidades do Tribunal receberão grande benefício com a introdução de um sistema de microfilmes projetado para substituir o sistema de arquivo de milhares de processos, documentos e papéis de toda natureza. Isto significa que uma folha de papel do tamanho médio de 33x22 cm será reduzida pelo menos 40 vezes em seu tamanho, isto é, 8,3 mm x 5,5 mm, o que economizará espaço correspondente nos arquivos.

II

Com respeito à utilização de processamento eletrônico de dados na administração pública brasileira, os seguintes pontos merecem ser mencionados:

Em 1964, uma empresa pública com a sigla "SERPRO" (Serviço Federal de Processamento de Dados) foi criada com o objetivo primário de prestar serviços ao Ministério da Fazenda ao qual permanece ligada.

O campo de ação dessa empresa foi ampliado consideravelmente e, atualmente, foi-lhe permitido prestar serviços, sob contrato, a qualquer outra repartição federal, estadual ou municipal.

Na área do Ministério da Fazenda, todo o trabalho da Divisão da Receita relativo a cobrança, arrecadação e processamento contábil dos impostos federais já está sendo computado eletronicamente pela empresa em questão.

O "SERPRO" processa, atualmente, mais de 60% das folhas de pagamento de todas as repartições federais. Pode-se prever uma grande expansão de suas atividades devida ao considerável número de levantamentos técnicos a que se está procedendo a pedido de órgãos governamentais interessados no uso do auxílio do computador.

É, ainda, importante mencionar que o "SERPRO" iniciará em breve o funcionamento de um "Centro de Treinamento Nacional de Computação", o qual terá como objetivo principal a administração de cursos sobre programação, análise e todas as outras técnicas relativas ao processamento eletrônico de dados para funcionários públicos, pessoas com cursos universitários e outras devidamente qualificadas, a fim de fazer face à crescente procura de mão-de-obra especializada nesse campo.

Na área da administração indireta, cabe pôr em relêvo que algumas entidades de elevada importância e grande volume de trabalho instalaram os seus próprios sistemas de processamento, na maioria dos casos, tanto para fins administrativos internos como para uso nas suas operações externas. Entre elas, cabe mencionar as seguintes:

- "Instituto Nacional da Previdência Social" (INPS);
- "Caixa Econômica Federal" (CEF);
- "Rêde Ferroviária Federal" (RFFSA);
- "Banco do Brasil";
- "Banco Central do Brasil";
- "Empresa Brasileira de Telecomunicações" (EMBRATEL); e
- "PETROBRÁS".

III

O controle externo das finanças públicas no Brasil é, em última análise, da competência do Congresso Nacional, missão em que é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, o qual

possui organização colegiada e é composto de nove Ministros que decidem por voto.

Essa instituição encara a introdução do processamento automático de dados nos seus serviços como uma necessidade urgente, para fazer face ao volume crescente do seu trabalho e para assegurar altos níveis de eficiência, velocidade, exatidão e economia.

Estudos preliminares já estão sendo levados a efeito, tanto pelo "Serviço Federal de Processamento de Dados" como por uma empresa privada. A computação eletrônica expandir-se-á gradualmente, até que possa cobrir tôdas as áreas apropriadas para automatização.

A Secretaria do Tribunal, que tem a seu cargo a execução de tôdas as operações referentes ao contrôle das finanças públicas, está dividida em diversas unidades, de acôrdo com a natureza de serviços nelas executados, e compreende uma Diretoria Administrativa e sete Diretorias Técnicas.

DIRETORIA ADMINISTRATIVA

Dentro da Diretoria Administrativa, além da Seção de Pessoal, a qual já tem as suas fôlhas de pagamento preparadas pelo "Serviço Federal de Processamento de Dados" mencionado, o "Serviço de Comunicações" merece especial atenção.

Os seguintes pontos são dignos de menção:

Natureza do Trabalho Executado — recebimento, numeração, anotação, fichamento e distribuição de todos os processos e documentos submetidos ao Tribunal;

— remessa de todos os processos, documentos e correspondência;

— anotação do movimento de todos os processos e documentos dentro do Tribunal;

— fornecimento de informações a qualquer pessoa ou repartição governamental, bem como às outras unidades do Tribunal, com respeito ao andamento de todos os processos e de quaisquer documentos enviados ao Tribunal, e sua exata localização, a qualquer tempo. O volume dêsse trabalho atingiu, em 1970, o total de 137.378 unidades.

Em face da grande quantidade de dados com que lida o "Serviço de Comunicações", decorrente do alto número de documentos recebidos pelo Tribunal, poder-se-ia obter uma re-

dução substancial no número de homens-hora necessário para o desempenho adequado de tais funções por meio da computação eletrônica.

Pretende-se introduzir o processamento de dados, nessa área, dentro de uma estimativa que poderemos classificar como de curto prazo.

A análise preliminar que está sendo feita indica que o uso da automatização nessa dependência poderia imediatamente beneficiar todas as outras unidades da Corte, especialmente no que diz respeito ao controle dos prazos para encaminhamento de certos processos, como é o caso de 3.951 municipalidades que têm de submeter as suas contas até o dia 30 de abril, sob pena de suspensão da entrega dos recursos federais que lhe são concedidos, até que tal documentação seja enviada. (Ver item relativo à 1ª Diretoria Técnica).

Até o presente, a apuração, no devido tempo, de todas as municipalidades que não têm cumprido tal exigência, para efeito de ordenarem-se as medidas necessárias, tem sido prejudicada, em muitos casos, pela falta de meio eficiente para manipular tão grande número de processos e os dados respectivos, a uma velocidade razoável.

DIRETORIAS TÉCNICAS

Cada uma das sete Diretorias Técnicas tem sob sua responsabilidade determinada área da Administração Pública sujeita ao controle externo do Tribunal de Contas da União.

Exceto a 1ª Diretoria Técnica, encarregada de determinar os Fundos Federais concedidos aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Territórios Federais, e a 5ª Diretoria Técnica, à qual estão afetas as aposentadorias, reformas e pensões, as restantes cinco Diretorias têm sob sua responsabilidade áreas da Administração Federal Direta ou Indireta.

1ª DIRETORIA TÉCNICA

Natureza do Trabalho Executado — Esta Diretoria tem sob sua responsabilidade o controle das importâncias deduzidas da arrecadação de certos impostos federais que compõem os “Fundos de Participação dos Municípios e os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios”.

Deve ser lembrado que, além de controlar a aplicação desses montantes, o Tribunal de Contas tem a seu cargo o esta-

belecimento das porcentagens dos Fundos devidas a cada Municipalidade, Estado ou Território e a autorização de seu pagamento pelo Banco do Brasil.

Essa missão, confiada ao Tribunal pela Constituição Federal, vai além das suas atribuições normais de controle e representa uma exceção.

Além de inspeções **in loco**, o trabalho por essa unidade levado a efeito na Sede do Tribunal pode ser dividido nas seguintes operações básicas:

1 — **Fixação das porcentagens e autorizações da liberação das quotas**

- a) Cálculo das porcentagens devidas a cada Município (num total de 3.951), a cada Estado (23) e a cada Território (3), baseado na população, área e renda **per capita** de cada um deles;
- b) Informação ao Banco do Brasil, até o dia 31 de dezembro de cada ano, sobre as porcentagens que deverão ser observadas na entrega mensal dos valores devidos a cada Unidade.

2 — **Contrôle da aplicação dos Fundos**

- a) Ordem ao Banco do Brasil para suspensão da entrega dos valores devidos às Unidades que não tenham submetido, até 30 de abril, suas contas referentes à aplicação das quotas do Fundo, bem como os seus planos estimativos de aplicação dos valores a serem concedidos no ano seguinte;
- b) Exame dos seguintes documentos referentes a cada uma das 3.951 Unidades mencionadas no item 1 a):
 - b.1) Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial e Balanço Orçamentário, com os respectivos demonstrativos de execução orçamentária;
 - b.2) Demonstrativo da execução do Plano de Aplicação dos recursos do Fundo;
 - b.3) Cópia do demonstrativo detalhado da aplicação dos recursos do fundo, publicado na imprensa local, para controle público;
 - b.4) Extratos bancários.

Observações — Os documentos especificados nos itens b.1), b.2), b.3) e b.4) têm de ser examinados de forma com-

binada, a fim de assegurar que os seguintes limites legais, relativos aos recursos do Fundo, sejam respeitados:

- um mínimo de 50% tem de ser aplicado em despesas de capital;
- um mínimo de 20% em educação; e
- um mínimo de 10% em saúde.

O volume de trabalho que representa êsse exame combinado e a existência de limites uniformes a serem observados em todos os casos denotam a necessidade e a aplicabilidade do uso de computação eletrônica nessa área.

Os estudos para a introdução do processamento de dados em tais operações, a curto prazo, já se encontram perto do seu término.

2ª, 3ª e 4ª DIRETORIAS TÉCNICAS

Natureza do Trabalho Executado — Estas Diretorias Técnicas cobrem toda a área da Administração Federal Direta. Cada uma delas tem, sob sua responsabilidade, um determinado número de Ministérios e as diversas Repartições da Administração Direta.

Além de inspeções **in loco**, efetuadas por estas Diretorias, cujos resultados são analisados para proposição das medidas necessárias, o controle levado a efeito pelas mesmas, na Sede do Tribunal, compreende as seguintes operações:

1 — Controle da Execução do Orçamento

- a) Abertura de fichas de controle financeiro e orçamentário para as dotações contidas no orçamento federal, de acordo com as suas várias subdivisões;
- b) Lançamentos em tais fichas, de acordo com os dados contidos nos seguintes documentos submetidos ao Tribunal:
 - b.1) Balancetes mensais;
 - b.2) Comunicações relativas a passes e repasses de fundos para utilização pelas autoridades competentes, na execução do orçamento;
- c) Acompanhamento da execução do orçamento, por meio da comparação dos dados contidos nos documentos mencionados acima com a programação financeira de desembolso submetida por cada repartição.

- 2 — **Exame das contas submetidas ao Tribunal por todos os ordenadores de despesas e responsáveis por dinheiros públicos, de acôrdo com os aspectos legais e contábeis específicos, baseados nos seguintes documentos:**
- a) “Rol de Ordenadores de Despesas” submetido ao Tribunal pelo Contrôlo Interno;
 - b) “Demonstrativos de Aplicação dos Créditos”;
 - c) “Certificado de Auditoria”, emitido pelo Contrôlo Interno;
 - d) Pareceres das autoridades administrativas competentes.
- 3 — **Exame de Contratos e Licitações.**

5ª DIRETORIA TÉCNICA

Natureza do Trabalho Executado — esta Unidade tem sob sua responsabilidade o exame de tôdas as matérias referentes à concessão de aposentadoria, reformas e pensões.

Um total de aproximadamente 16.976 processos foi examinado por esta Unidade no ano de 1970.

Além do exame do cálculo do valor a ser pago mensalmente, em cada caso, o trabalho implica o estudo metuculoso, do ponto de vista legal, de cada caso em si, em razão da abundante legislação sôbre a matéria.

A decisão da Côrte, em cada caso, é devidamente anotada para fins de contrôlo, bem como de informação jurisprudencial.

Observação — A complexidade da análise jurídica que implica o trabalho acima descrito e a grande subjetividade das demais tarefas executadas nesta área, envolvendo processos de elaboração mental mais amplos, tornam mais difícil a introdução da automatização em tais operações.

6ª E 7ª DIRETORIAS TÉCNICAS

Natureza do Trabalho Executado — o trabalho destas duas Diretorias compreende o exame das contas de tôdas as Entidades da Administração Indireta, tais como Empresas Públicas, Fundações, Empresas de Economia Mista, Empresas de Serviços Públicos, Autarquias e Entidades Parafiscais.

O número de processos referentes às contas dessas entidades examinados em 1970 alcançou o total de 1.059.

Inspeções **in loco** também são levadas a efeito na área sob a responsabilidade destas Diretorias, para os mesmos fins mencionados nos casos anteriores.

O trabalho desenvolvido pelas 6ª e 7ª Diretorias está baseado no exame dos seguintes documentos, variando de acôrdo com a natureza das entidades controladas:

- Balanços Financeiros Anuais; Balanços Patrimoniais; Balanços Econômicos; e Balanços Orçamentários;
- Demonstrativo de Variação de Lucros e Perdas;
- Demonstrativo Analítico das Contas do Balanço;
- Inventário Geral;
- Autorizações para Alienação de Ativos Fixos;
- Extratos Bancários;
- Relatórios Administrativos;
- Parecer do Conselho Fiscal;
- Certificado de Auditoria emitido pelo Contrôlo Interno do Ministério ao qual a Entidade se encontra vinculada.

No caso específico de autarquias, os seguintes documentos básicos são também examinados:

- Orçamento Anual;
- Demonstrativo de Execução Orçamentária;
- Relatório do Dirigente da Entidade.

Brasília, julho de 1971.

Observação: Tese apresentada perante o VII Congresso Internacional das Instituições Superiores de Contrôlo das Finanças Públicas. Canadá — Montreal. Setembro de 1971.

FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL

Subject II

ELECTRONIC DATA PROCESSING AND OTHER TECHNOLOGICAL AIDS

The need for computerization in auditing has its roots in four facts: the ever-growing complexity of audit, the slow pace of its present services, in which we find a minimum of efficiency and a maximum of time-consuming processes, the lack of accuracy of such processes, and the economy of brain-power that will for sure arise from the implementation of new methods.

This holds good in the particular case of Brazil, may be of all countries in which automation has not found its way into auditing.

There are, of course, some fields where the use of computers is still in the cradle, and its results very doubtful. The literary computer is an example in point. It is only too natural that attempts at generating poetry, for example, have revealed the impossibility of producing sentences with different structures from those analysed. Even the best poems — we are told — produced among thousands were less interesting in their own right than for the fact that in their illogicality and obscurity they lead back to traditional aesthetic problems.

On the other hand, sixty-four participants from nine countries who met last year in Cambridge for a three-day symposium heard and discussed more than 30 short papers on current research projects, and came to a conclusion that may be significant to the uses of computer programmes in the field of auditing as related to legal principles applied to budgets, official reports, **dossiers**, etc. viz., the logical precision demanded of legal utterance is admirably suited to the form of syntactical analysis for computer processing.

So, it is no wonder that most computer programmes can give the auditor the capability of performing such important tasks as computing, verifying, scanning, comparing, selecting, summarizing, and sampling through use of the speed and accuracy of the computer.

As to economical aspects, suffice it to say that the analysis of a computer used by The San Francisco Regional Office, California, has shown that a programme for the control over payments to physicians for nursing home visits under the Federal Medicare and State Medicaid cost about US\$ 1.600 as against US\$ 9.600, that is, the savings were estimated at US\$ 8.000. The cost of the same operation in terms of conventional methods would be in man-days absolutely prohibitive.

We have been able to evaluate the differences of time in two essential operations of the Court of Audit of Brazil. Here they are: a) the control intended to check whether or not the accounts of the 4.122 municipalities and their estimated plans for application of the amounts of the federal aid to be granted in the following year are overdue takes, at the present time, about a month and a half, which means that we never know in due time what must be known. Well, a computer will give us the answer in about ten minutes after the deadline is reached; b) the control

of the amounts paid by order of the Court Audit to the municipalities takes three officials all the year round; now, the computer will spend about 24 hours a year on the same task.

Accuracy largely depends on the quality of the data fed to the computer, and this, in its turn, lies in the qualifications of the personnel that prepare such data. As the saying goes in America, if we feed the computer with trash it will give us back trash.

No auditor must have more than a general knowledge of the computer, its needs and problems. There is no need at all for him to know the operations involved in the functioning of the computer.

Notwithstanding, it goes without saying that the help of skilled men cannot be discarded from the operations of the computer in order to feed it rightly and receive from it accurate responses.

In his remarkable "Management Planning for Data Processing", Dick H. Brandon asserts that more than 40% of all systems of data processing in the United States are utter failures, and most of such failures are to be ascribed to the incapability of administrative tops to back the activity of data processing or to take interest in the question.

Here are some of the crucial questions that this matter raises: Is the electronic data processing the most adequate to a given case? What economical consequences will arise from its implementation? How is its installation and operation to be planned? What kind of information is the administration in need of in order to put the new process into operation? Who is to take care of such problems?

Hardware will certainly fail if software is not present.

As a matter of fact, in the particular case of The Brazilian Court of Audit it would be foolish to think of buying a computer. It costs a lot of money, it would be idle most of the time, and it would rapidly become old-fashioned. The right solution is to rent the services of a company in good repute. This is what we have done.

All service units of this Court will greatly benefit by the introduction of a microfilm system intended to replace the file system of thousands of **dossiers**, documents, and papers of various description. This means that an average sheet of paper of 33 cms by 22 cms will be reduced at least 40 times its size, which will save a corresponding space in the files, that is, 8.3 mms by 5.5 mms.

II

With respect to the utilization of electronic data processing in the Brazilian public administration, the following points are worth mentioning:

In 1964 a public enterprise bearing the initials "SERPRO" (Federal Service for Data Processing) was created, primarily to render services to the Finance Ministry with it remains connected.

The scope of action of this enterprise has been considerably enlarged, and it is now allowed to render services, under contract, to any other federal, state or municipal agencies.

In the area of the Finance Ministry all the work in the Revenue Division concerning the charging, collection and accounting processing of the federal taxes is already being electronically computed by the enterprise in question.

The "SERPRO" presently processes over 60% of the payrolls of all the federal agencies. A great expansion in its activities is expected owing to the considerable number of technical surveys being conducted upon request of government bodies interested in the use of computing aid.

It is also important to mention that the "SERPRO" will shortly be operating a "National Training Center for Computation", which will have as its main objective the administration of courses on programming, analysis, and all other skills pertaining to electronic data processing for public employees, university graduates and other qualified persons, in order to meet the increasing demand for specialized labour in that field.

In the area of the Indirect Administration it should be pointed out that some entities of great importance and high volume of work have installed their own processing systems, most of them both for internal administrative purposes and for external operational purposes:

Among these, the most important are the following:

- the "National Institute for Social Security" (INPS)
- the "Federal Savings Bank" (CEF);
- the "Federal Railway Network" (RFFSA);
- the "Bank of Brazil";
- the "Central Bank of Brazil";
- the "Brazilian Enterprise for Tele-Communications" (EMBRATEL); and
- the "Brazilian Petroleum Company" (PETROBRAS).

The external control of the public finance in Brazil is ultimately incumbent upon the National Congress with the aid of the Court of Audit, which is organized on a board basis and is composed of nine Ministers who take the decisions by voting.

The Brazilian Institution regards the introduction of data processing in its services as an urgent necessity in order to cope with the increasing amount of its work and to secure high standards of efficiency, speed, exactness and economy.

Preliminary studies are already being conducted, both by the "National Service for Data Processing (public enterprise)" and by a private company. Electronic computing will expand gradually until it can cover all the areas suitable to automation.

The General Secretariat of the Court, in charge of the execution of all the operations concerning the control of the public finance, is divided into several units, according to the nature of the services executed in them, and comprises one Administrative Division and Seven Technical Divisions.

ADMINISTRATIVE DIVISION

Within the Administrative Division, besides the Personnel Section, which already has the payroll processed by the "Federal Service for Data Processing" mentioned above, the "Distributing Center" deserves special attention.

The following points are worth mentioning concerning it:

Nature of the work performed — receiving, numbering, recording and distributing all **dossiers** and documents submitted to the Court;

— remittance of all **dossiers**; documents and correspondence;

— recording of the movement of all **dossiers** and documents within the Court;

— supply of information to any person or government body, as well as to the other units of Court, concerning the development of all **dossiers**, and the processing of any documents submitted or sent to the Institution, and its exact location, at any time, within the Court. The volume of this work attained in 1970 a total of 137.378 units.

Owing to the volume of data manipulated in the "Center", deriving from the high number of documents submitted to the

Court, it could be benefited by a drastic reduction on the amount of man/hours necessary for their proper handling by means of electronic computing.

Data processing is intended to be introduced here on a short-term basis.

The preliminary analysis being made indicates that the use of automation in this unit could immediately benefit all other units of the Court, especially with respect to the control on the deadline for submission of certain **dossiers**, as is the case of 4.122 municipalities which have to render their accounts until April 30, under the penalty of suspension of the delivery of the federal fund granted to them until such documents are sent. (See item concerning Technical Division I).

So far, the identification of all municipalities which do not comply with this demand in due time for the ordering of the necessary measures has been jeopardized, in many cases, by the lack of the efficient means to manipulate such a great number of **dossiers**, and the respective data, at a reasonable speed.

TECHNICAL DIVISIONS

Each of the seven Technical Divisions is assigned an area of the public administration subject to the external control of the Court of Audit.

Except for Technical Division I, which is in charge of the control of special federal funds given to the States, to the Federal District, municipalities and Federal Territories, and for Technical Division V, which deals with retirement and death pensions, the remaining five Divisions are concerned with areas either of direct or indirect federal administration.

TECHNICAL DIVISION I

Nature of the work performed — This Division is basically in charge of the control on the amounts deducted from the aggregate of the federal collection of certain taxes, which make up the "Participation Fund of the Municipalities", and the "Participation Funds of the States, of the Federal District and the Federal Territories".

It should be pointed out that, besides controlling the application of these amounts, the Court of Audit also has the responsibility of establishing the percentages of the Fund due to

each Municipality, State or Territory, and ordering their release by the Bank of Brazil, an official institution.

This mission, conferred upon the Court by the Federal Constitution, goes far beyond its regular controlling action, and represents an exception to its ordinary capacity.

Besides on-the-spot inspections carried out by this unit, the work performed by it, at the Seat of the Court, comprises the following basic operations:

1 — Establishing the percentages and ordering the release of the amounts

- a) calculating the percentages due to each Municipality (Brazil has 4.122), State (23 in number), and Territory (3), based on the population, area, and **per capita** income of each of them;
- b) informing the Bank of Brazil, until December 31, the percentages to be observed in the monthly delivery of the amounts due to each unit.

2 — Controlling the application of the "Fund"

- a) ordering the Bank of Brazil to suspend the delivery of the amounts due to those units that do not render their accounts referring to the application of their shares of the "Fund", as well as their estimated plan for application of the amounts to be granted in the forthcoming year, until April 30.
- b) examining the following documents referring to each of the 4.122 units mentioned in item 1^a:
 - b.1) "Annual Financial Statement"; "Annual Statement of Assets and Liabilities"; and "Annual Budgetary Statement" with the respective "Detailed Sheets of Budgetary Execution".
 - b.2) "Statement of the Execution of the Plan for Application of the Resources from the "Fund";
 - b.3) Copy of the "Annual Detailed Statement of the Application of the Resources from the "Fund" published in the local press for control by the public;
 - b.4) Bank Statements.

Observations — The documents specified in itens b.1, b.2, b.3 and b.4 have to be examined in a combined way in order

to secure that the following legal limits concerning the resources from the "Fund" are respected:

- a minimum of 50% has to be spent on "capital" items;
- a minimum of 20% has to be spent on education and
- a minimum of 10% has to be spent on health items.

The overwhelming amount of work involved in performing this combined examination, and the existence of uniform pattern limits to be observed in all cases denote the necessity and the feasibility of using electronic computing in this area.

Studies for the introduction of data processing in such operations on a short-term basis are about to come to completion.

TECHNICAL DIVISIONS II, III and IV

Nature of the work performed — These Technical Divisions cover the whole area of the federal direct administration. Each of them is assigned a number of Ministries and the many Agencies of the direct administration within their respective frameworks.

Besides the *in loco* inspections carried out by these Divisions, the results of which are analysed for the proposal of the necessary measures, the control performed by them at the Seat of the Court comprises the following typical operations:

1 — Control of the execution of the budget

- a) opening "Financial and Budgetary Control Records" for the appropriations contained in the Federal Budget, according to their various subdivisions;
- b) making the necessary entries on these records according to the data contained in the following documents submitted to the Court:
 - a.1) "Monthly Financial Statements";
 - a.2) Communications concerning the allocation and re-allocation of funds for utilization by the proper authorities in the execution of the budget.
- c) following-up the execution of the budget by means of comparison of the data contained in the documents mentioned above with the "Financial Programming for Disbursement" submitted by each Agency.

2 — **Examination of the accounts submitted to the Court by all officials responsible for expenditures and by those who manipulate public property, according to the legal and accounting aspects involved, based on the following documents:**

- a) "Roll of Officials Responsible for Expenditures" submitted to the Court by the Internal Control;
- b) "Statement of Application of the Credits";
- c) "Audit Certificate", issued by the Internal Control;
- d) Opinion of the proper administrative authorities.

3 — **Examination of public contracts and bids.**

TECHNICAL DIVISION V

Nature of the work performed — This unit is in charge of the examination of all matters referring to the granting of civil and military retirement pensions and death pensions, before the respective **dossier** are submitted to the Court for the judgment of their legality.

A number of 16.976 **dossiers** were examined by this Division in 1970.

Besides the examination of the calculation of the amount to be paid monthly, in each instance, the work in this Division involves a meticulous study, from the legal point of view, of each case owing to the exceedingly abundant legislation on the matter.

The decision of the Court in each case is recorded for purposes of control, as well as of jurisprudential information.

Observation — The complexity of the legal analysis described above and the subjectiveness of the work performed in this area, all of it dependent on wider mental processes, make it the most difficult to the introduction of automation.

TECHNICAL DIVISIONS VI AND VII

Nature of the work performed — The basic work of these two Divisions comprises the examination of the accounts of all entities of the indirect administration, such as Public Enterprises, Foundations, Mixed-Ownership Enterprises, Public-Service Companies and "Authorities" as well as "Para-fiscal" Entities.

The number of **dossiers** referring to the accounts of such entities examined by these two Divisions and submitted to the Court, in 1970, amounted to 1.059.

In loco inspections are also carried out in the area under these Divisions, for the same purposes mentioned in the previous cases.

The work performed by Divisions VI and VII is based on the examination of the following documents, varying in accordance with the nature of the controlled entity:

- "Annual Financial Statement"; "Annual Statement of Assets and Liabilities"; "Annual Economic Statement" and "Annual Budgetary Statement";
- "Profit and Loss Variation Statement";
- "Analytic Statements of Balance Accounts";
- "General Inventory List";
- "Authorizations for the Disposal of Assets";
- "Bank Statements";
- "Administrative Reports";
- "Opinion of the Fiscal Council";
- "Audit Certificate" issued by the internal control of the Ministry with which the entity is connected.

In the specific case of "Authorities", the following additional basic documents are examined:

- "Annual Budget";
- "Budget Execution Statement";
- "Report of the Head of the Entity".

Brasília, July 1971. — **Abgar Renault**, Court of Audit of Brazil.

(Traduzido pelo Professor José Sebastião Barreto de Macedo)

A Integração e o Desenvolvimento da Região Sul e o Ministério do Interior

JOSÉ COSTA CAVALCANTI

Ministro do Interior

A palavra **integração** não é nova na linguagem governamental brasileira. Seu sentido, porém, aprofundou-se e ampliou-se na semântica da política de desenvolvimento do atual Governo.

Integração hoje significa comunhão de todos os brasileiros, exprime solidariedade no crescimento, quer econômico, quer social, tanto em referência aos bens materiais e ocupação do território, quanto aos valores culturais, abrangendo, por assim dizer, o corpo e a alma da Nação.

Sob este enfoque, ela oferece uma visão panorâmica dos problemas nacionais em proporções exatas, de forma a medir-se o grau de relevância de cada um no quadro global, evitando-se ênfases apriorísticas e omissões prejudiciais em que a parte é destacada do todo. De outro ângulo, permite aproximações e destaques setoriais necessários ao perfeito conhecimento da matéria em exame, de modo a dissipar imagens duvidosas, em que o todo absorve ou obscurece aspectos de importância fundamental.

Com base nessas premissas, o Governo da União levantou os grandes problemas nacionais e estabeleceu uma escala de prioridades para saná-los a curto e médio prazos. Do acurado estudo que procedeu, resultou a Política de Integração Nacional, formalizada em dois Programas: de Integração Nacional e de Integração Social, que expressam o esforço de integração em diferentes dimensões.

Impôs-se o III Governo da Revolução a grande tarefa de minimizar os desníveis que se observam no País, e que são

fruto em parte do incorreto aproveitamento dos recursos naturais e de distorções econômicas acumuladas em muitas décadas. Esta realidade conduziu-nos a duas frentes de atuação: a da melhoria da distribuição de renda, para assegurar a autenticidade e a viabilidade econômico-política do processo de expansão, e a da luta pela eliminação do subdesenvolvimento, visando à elevação das condições de vida do homem brasileiro.

Nessa mesma linha de intenções, originaram-se os estudos e a formulação dos programas tendentes à racional utilização dos nossos recursos naturais, à implantação de uma política de desenvolvimento urbano, ao fortalecimento da empresa, à segurança financeira do empregado, ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo — alimentação, saúde, educação e habitação — tudo de acordo com a doutrina maior, ou seja, dentro das coordenadas de Integração para Desenvolver.

Exatamente para corrigir os desníveis existentes entre o Brasil Setentrional e o Brasil Meridional, a programação do Governo contempla mais de perto, em sua primeira fase, a situação do Nordeste e da Amazônia, propondo-se a engajar o primeiro de forma efetiva ao processo de desenvolvimento que está transformando o País numa potência auto-suficiente e com vistas a uma ocupação e integração racionais da segunda.

A construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá—Santarém, associada aos planos de colonização de extensas faixas marginais e de irrigação dos vales úmidos do Nordeste, representam os projetos prioritários do Programa de Integração Nacional, hoje em plena e vitoriosa realização.

Quanto ao Programa de Integração Social — instrumento hábil para que se implante, no Brasil, uma sociedade economicamente aberta — visa assegurar a participação dos trabalhadores do setor privado no produto nacional, sob a forma de um fundo especial que, ademais, servirá de estímulo à formação do patrimônio familiar dos trabalhadores, favorecerá a melhoria das relações entre capital e trabalho, contribuindo ainda para o fortalecimento da empresa privada, inclusive pela aplicação do fundo em financiamentos de capital de giro.

Ambos os Programas são hoje esplêndidas realidades, de caráter político, social e econômico, em decorrência das quais o Brasil procura tomar posse efetiva do seu imenso território e os trabalhadores nacionais passam a partilhar, em proporções mais justas, dos bens gerados pelo seu labor.

INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Embora relativamente próspera, com renda equivalente a 18% do montante nacional numa área inferior a 7% do território brasileiro, a macrorregião compreendida pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul não poderia ser deixada ao sabor de sua marcha espontânea, em termos de região. Tivesse o Governo Federal decidido não intervir no seu progresso de crescimento, este possivelmente prosseguiria, mas a um maior custo. Pagaríamos o preço da lentidão, do desacerto de medidas isoladas, de gastos paralelos, da não melhor aplicação de recursos e, sobretudo, de desencontradas políticas de desenvolvimento.

Este o sentido essencial e o objetivo precípuo que presidiu à criação, em 1967, da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul — SUDESUL — em forma de autarquia vinculada ao Ministério do Interior, com a atribuição específica de planejar e coordenar o desenvolvimento regional, promovendo e acelerando a ascensão econômica e o bem-estar social das populações do extremo Sul.

Em menos de cinco anos de atividades, a SUDESUL mostra sua presença em muitos dos setores produtivos da sociedade sulina. Utilizando uma metodologia específica, em que a técnica de planejamento se alia à tática de ação.

A SUDESUL sabe que não basta planejar o desenvolvimento para que este se faça; é indispensável que os planos sejam postos em execução.

Temos, na nossa história, um episódio muito expressivo a ilustrar esta verdade. Ocorreu no século XVIII, nos tempos do Brasil colonial, quando teve lugar o que se poderá considerar talvez como o primeiro planejamento governamental para o desenvolvimento desta região.

Referimo-nos à planificação do povoamento do litoral sul-brasileiro por vultoso contingente originário do arquipélago dos Açores, levada a efeito pelo Conselho Ultramarino de Portugal.

Quem compulsa a copiosa documentação reunida sobre a matéria surpreende-se com as sutilezas do plano, a preocupação do pormenor significativo, o conhecimento, notável para a época, de peculiaridades inerentes à técnica de planejamento a longo prazo.

Tudo isto causa admiração e merece louvor. Contudo, já assim não foi quanto à segunda parte da operação, ou seja, a executiva, sèriamente prejudicada por uma série de erros.

O planejamento foi sem dúvida bom, até mesmo excelente face às limitações da época, porém sofreu sensíveis falhas em sua implantação, preponderantemente devidas ao despreparo dos homens aos quais se cometeu a tarefa de torná-lo efetivo.

Essa página histórica é portadora de uma lição aos técnicos da atualidade. Adverte-nos de que, por mais e melhor que se planeje, pouco ou nada valerá o nosso esforço criativo se não soubermos concretizar o idealismo e só projetar o que fôr realizável.

Seguindo diretrizes em que a tônica de ação está na exequibilidade dos planos, a SUDESUL vem cumprindo seu programa de trabalho, entrosada com os demais órgãos públicos e instituições particulares, numa progressão de atividade resultante, em boa parte, do revigoramento que lhe proporciona o apoio cada vez maior do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO SUL

Em breve e pela primeira vez o Sul do País terá um plano de desenvolvimento regional, envolvendo a ação do Governo nas esferas federal e estadual, além da iniciativa privada, para o período de 1972 a 1974. Elaborado pela SUDESUL, segundo orientação emanada dos Ministérios do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral, o Plano de Desenvolvimento do Sul representa uma radiografia dos problemas sócio-econômicos da área regional, em circunstanciada análise que conduziu à fixação de uma doutrina de trabalho e permitiu eleger os projetos prioritários que irão expressá-la.

Trata-se de estudo procedido com a preocupação de objetividade e rigor técnico, o que lhe confere características de instrumento hábil e ao mesmo tempo flexível e idôneo para o planejamento integrado da macrorregião.

O plano preconiza a intensificação do conhecimento dos recursos produtivos, o estímulo à modernização e ao incremento do setor primário, a ampliação e o aperfeiçoamento dos serviços de infra-estrutura econômica e social. Aconselha também a adoção de uma política diretora do crescimento dos centros urbanos — problema que, dia a dia, assume proporções mais inquietantes na Região e no País — mediante a promoção de

pesquisas aptas a facultar o encontro de soluções social e economicamente corretas.

No setor agropecuário, o PDS recomenda a mudança da estrutura existente, com o estabelecimento de empresas rurais e outros tipos de exploração que favoreçam o uso de tecnologia mais avançada. De outra parte, prevê as possibilidades de criação de distritos industriais vinculados a complexos de indústrias integradas, preferencialmente voltadas para os setores da química, da mecânica e da metalurgia. Salienta, outrossim, a necessidade de instituir-se, em coordenação com o Ministério da Agricultura, centros estaduais de planejamento agrícola junto às Secretarias de Agricultura do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Por outro lado, através de um programa de reestruturação econômica, na área dos minifúndios, o PDS busca viabilizar formas e mecanismos tendentes a atingir escalas adequadas de operação, abrangendo zonas específicas dos três Estados sulinos.

Ainda no âmbito agropecuário, o documento ressalta a preservação e o emprego racional dos recursos naturais, indicando, em relação ao Estado do Paraná, a conveniência de estudos integrados a fim de conciliar-se as atividades agrícolas e pecuárias do noroeste daquele Estado à vocação natural dos solos, objetivando maior produtividade e eliminação de processos predatórios no aproveitamento dos recursos naturais.

O sistema de transportes e os meios apropriados a aperfeiçoá-lo, em diferentes prazos, constituem matéria de investigação e equacionamento pelo PDS, bem como todos os aspectos significativos da sócio-economia regional, destacando-se planejamento local integrado, desenvolvimento de comunidade e recursos humanos.

PROJETO SUDOESTE I

Dentre os planos de implantação pela SUDESUL, salienta-se, por sua importância para o impulsionamento da economia gaúcha, o Projeto Sudoeste I, que abrange uma área de cerca de 72 mil km² e atinge 19 municípios do sudoeste deste Estado.

A região escolhida é sujeita a secas e enchentes periódicas que afetam profundamente sua economia, e que se baseia nas atividades do setor primário.

Após a fase preliminar, que consistiu em estudos aprofundados de pedologia, geologia, hidrologia, climatologia e

sócio-economia rural, foi elaborado o Plano Diretor e programados dois projetos-pilôto e um projeto de desenvolvimento propriamente dito.

Estudos complementares indicaram os locais adequados à implantação dos projetos-pilôto, a saber: São Pedro do Sul, para atividades agrícolas, e Santana do Livramento, para atividades pecuárias. Os resultados positivos de ambos os projetos estão servindo para incrementar a produtividade na própria área experimental e representando informações básicas para a extensão do planejamento a outros pontos.

O projeto de desenvolvimento, previsto como terceira etapa pelo Plano Diretor, foi implantado no Município de Alegrete, considerado o mais representativo de toda a região do Projeto Geral. Mais que um simples projeto de desenvolvimento, reputamos o que a SUDESUL está realizando em Alegrete, por seu ineditismo quanto à técnica de planejamento e pelos efeitos que já se fazem sentir, um trabalho vigoroso, que poderá ser estendido a outras áreas do País.

A implantação do projeto inclui o entrosamento gradativo do setor agropecuário no processo de ascensão econômica, através de sistemática orientação aos fazendeiros selecionados pelo programa, além de procedimentos outros com vistas ao conagraamento das lideranças locais no sentido de criar um espírito de integração comunitária capaz de aglutinar vontades e polarizar interesses em torno do empreendimento.

Resultados animadores estão sendo obtidos em Alegrete, tais como os conseguidos com os poços-teste, que proporcionaram o conhecimento da existência de mais de 20 bilhões de metros cúbicos de água subterrânea, a uma profundidade de até 160 metros. Observou-se, também, que a recarga anual dos lençóis subterrâneos é da ordem de 2 e meio bilhões de metros cúbicos de água, a permitir a implantação de até 3 mil poços, com vazão média de 100 mil litros por hora. A reserva aquífera assegurará suprimento durante as mais longas sêcas, ou seja, até um máximo de 8 anos de completa estiagem.

Iniciou agora a SUDESUL o estágio de transferência de "know-how" e metodologia utilizados no projeto, para as instituições que deverão encarregar-se, paulatinamente, da continuidade executiva das operações.

A experiência adquirida está a indicar que a base para a ação executiva deve recair nas entidades oficiais e particulares de efetiva atuação na área, tais como Ministério da Agricultura, Secretaria de Agricultura, ASCAR, Universidades, Pre-

feituas, associações e sindicatos rurais, estabelecimentos de crédito, cooperativas e outros órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da região em que incide o Projeto.

Evidencia-se fundamental a participação de tôdas as mencionadas instituições na etapa de implantação dêsse Projeto Integrado, cujo êxito final indubitavelmente dependerá da proporção de esforços conjugados que se obtiver.

A SUDESUL, doravante, competirá a tarefa de coordenar tais esforços, numa ação compatibilizadora característica de suas atribuições de órgão-meio, propiciador de condições técnicas para a aceleração do crescimento regional.

Apelamos a tôdas as entidades citadas a se associarem decididamente aos trabalhos do Projeto Sudoeste I, pois estamos convencidos de que sômente com o seu indispensável concurso alcançará o sucesso desejado, exercendo ainda função irradiante no desenvolvimento de tão extensa área.

TURISMO

A 15 de agôsto de 1969, a SUDESUL firmou convênio com a EMBRATUR, chamando a si a responsabilidade da elaboração do Plano Regional de Turismo, a integrar-se no Plano Nacional.

Dentro de uma sistemática inovadora em sua concepção operacional, os estudos foram contratados com empresa espanhola de reconhecida experiência no setor. A singularidade maior do sistema adotado, porém, estêve na criação de um Grupo Consultivo, do qual participaram todos os organismos públicos e particulares diretamente interessados no assunto.

A esquematização dos trabalhos contemplou três grandes áreas de estudo, a identificar fases sucessivas. À primeira competiu a parte referente a Informações, Análises e Problemática, que facultou o conhecimento da situação da demanda e da oferta turísticas. A segunda correspondeu a programação ou planejamento geral, que definiu as medidas de ação, as linhas e diretrizes da política a ser seguida. Reservou-se à terceira etapa a realização de estudos sôbre projetos concretos, derivados dos parâmetros e objetivos indicados na fase de planejamento.

A partir dos estudos procedidos, que envolveram aspectos globais, não só a nível regional, como também abrangendo pesquisas realizadas "in loco", junto aos principais centros emissores da demanda, foi possível apreciar-se o comportamento provável do fenômeno.

A demanda total da Região Sul, na temporada 1970/71, alcançou mais de 500.000 turistas, dos quais cerca de 100.000 procedentes do exterior e 400.000 nacionais, compreendendo tanto o fluxo intra-regional como o extra-regional. A extrapolação do crescimento da demanda ocorrido nos últimos anos e as iniciativas preconizadas no sentido da dinamização do setor, permitem a previsão das seguintes taxas de incremento anual cumulativo: turismo intra-regional — 10%; turismo extra-regional — 15%; turismo exterior — 19%.

As necessidades da oferta turística, em função dos objetivos, para o período coberto pelo Plano (1972/1975), traduzem-se, em termos econômicos, num investimento global que atinge a cifra de 748 milhões de cruzeiros, compreendendo inversões em hotelaria, indústria complementar, infra-estrutura e promoção turística.

As inversões em hotéis montarão, aproximadamente, a 540 milhões de cruzeiros, 25% dos quais deverão provir de créditos do setor público (EMBRATUR, BRDE, incentivos fiscais e verbas orçamentárias consignadas pelos Estados) e 75% do setor privado.

Aspecto a ser salientado, por sua relevância, diz respeito à comparação entre as inversões do setor público e sua recuperação aos cofres públicos através do sistema tributário. Na temporada de 1971, o dispêndio foi da ordem de 390 milhões de cruzeiros, dos quais 60% sob a rubrica de "gastos hoteleiros" e 40% referentes a "gastos não hoteleiros". Tomando-se como parâmetros os gastos médios diários e o número de dias de permanência do turista na Região, e projetando os dados para o triênio, chegaremos a um ingresso total, no triênio, de 974 milhões de cruzeiros, aproximadamente.

Aceitando-se um efeito multiplicador de índice igual a 2, concluiremos que a renda a ser produzida na Região, em decorrência da indústria do turismo, chegará a totalizar cerca de 2 bilhões de cruzeiros, dos quais, através do sistema tributário, reverterão aos cofres públicos 25%, ou sejam, 500 milhões de cruzeiros, em números redondos.

Finalmente, aludiremos ao importante aspecto do "emprego gerado na indústria turística", a fim de possibilitar uma idéia das repercussões sociais do Plano, não apenas no que se refere ao volume de novos empregos suscitados, mas igualmente no sentido da elevação dos níveis de vida.

Em função dos dados conhecidos e da projeção para o futuro sob a forma de objetivos a colimar, a estimativa mínima

de ocupação de mão-de-obra é de cerca de 25 mil, sendo 6.250 empregos diretos e 18.750 indiretos, criados a partir da implantação do Plano.

Os números falam com eloquência, mais que quaisquer palavras, dos promissores horizontes que a indústria turística descortina para a economia regional, mas não basta esta constatação nem será suficiente o fato de dispormos de um Plano bem elaborado. É imprescindível que o esforço conjunto do poder público e da empresa privada dêem condições de realidade à visão prospectiva dos técnicos.

DESENVOLVIMENTO MICRORREGIONAL

Extremamente difícil ou mesmo impraticável seria para a SUDESUL estabelecer contacto direto com todos os 717 municípios que compõem a Região. Além disso, tal relacionamento resultaria inoperante, em grande parte, devido à carência de capacidade administrativa de elevado número deles. Pode-se dizer, até, que a estrutura da maioria dos municípios é incipiente e desprovida de adequados padrões funcionais.

Todavia, são municípios, e suas sedes, se bem não sejam núcleos urbanos ponderáveis, têm legalmente "status" de cidade, com autonomia e atribuições definidas pela Constituição e pelas leis.

A realidade conduziu a SUDESUL a adotar como instrumento de ação, junto aos municípios, o agrupamento destes em associações, voltadas para os comuns interesses e levando em conta as microrregiões homogêneas existentes.

Em decorrência do trabalho indutor da SUDESUL, que elabora projeto de estatuto e presta toda a assistência necessária à organização e funcionamento das associações de municípios, intenso vem sendo o movimento de criação dessas entidades na área regional, hoje quase completamente por elas coberta e que vêm se revelando de satisfatória eficiência na promoção do desenvolvimento local, na solução dos problemas comunitários e na implantação de programas instituídos pelo Ministério do Interior e pela SUDESUL.

Dentre estes, figura o Programa de Ação Concentrada, cuja finalidade específica é promover, por etapas, o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas, concentrando recursos em municípios considerados prioritários.

Assume contornos e importância ascendente em nosso País, fenômeno do crescimento urbano, tanto pelo rápido au-

mento populacional, quanto pela concentração de atividades econômicas nas cidades, mas acima de tudo face à limitação imposta pela falta de equipamentos urbanos à eficiência dos setores econômico e social.

Não é sem motivo que o Governo da União está seriamente preocupado com o problema urbano nacional, nêle aplicando cêrca de 55% de seus recursos, que em 1970 atingiram a 4 bilhões e 200 milhões de cruzeiros. Esse comportamento deriva da constatação de que, de um total de 95 milhões de habitantes, 45 milhões estão na área rural e 50 milhões na área urbana. A projeção para 1980 está em tórno de 130 milhões de habitantes, tudo indicando que serão alcançados níveis superiores a 80 milhões na área urbana e inferiores a 50 milhões no meio rural.

Como tarefa preliminar para o equacionamento do assunto, visando fixar metas no que diz respeito ao crescimento urbano e ao planejamento a níveis estadual e federal, a SUDESUL, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o SERFHAU firmaram acôrdo de cooperação com a finalidade de estabelecer uma política conjunta de desenvolvimento urbano para o Estado. Em resultado da convenção, foram contratados os serviços da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que realizou levantamentos, análises e estudos sôbre a dinâmica urbana e formulou proposições alternativas para o seu contrôle, trabalho elaborado com o máximo rigor técnico e entregue ao Governo do Estado em princípios dêste ano.

Com idênticas características, estudo dessa mesma natureza está sendo efetuado pela Universidade Federal de Santa Catarina, a fim de propor decisões relativamente ao problema do desenvolvimento urbano naquele Estado, conforme contrato assinado pela SUDESUL, com a assistência do SERFHAU e do Governo do Estado.

Com referência ao Plano de Desenvolvimento Local Integrado, ora em plena implantação na área regional, o definimos como o instrumento hábil a promover o desenvolvimento econômico e social de microrregiões homogêneas. Através dêle, pela interveniência das associações de municípios, a realidade será conhecida, os seus objetivos traçados, adotadas as diretrizes de desenvolvimento, e programadas as medidas de governo para concretizar seus objetivos, e conciliando os interesses de crescimento local com os regionais e nacionais.

Por meio dêste Plano, o Ministério do Interior torna acessíveis aos governos municipais os instrumentos técnicos e fi-

nanceiros adequados ao desempenho de sua missão, ao tempo em que procura capacitá-los a adotar o planejamento integrado como processo normal de governo.

PESCA

Com mais de 8.500 km de costa, dos quais parte ponderável corresponde a uma plataforma altamente piscosa, o Brasil precisa urgentemente aproveitar de modo racional as reservas alimentícias existentes no mar, tanto mais que, como é sabido, a carne em futuro próximo poderá ser de consumo mais caro e difícil para atender à demanda do abastecimento, devido ao incremento demográfico.

Eis a razão do Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, pelo qual o Governo destinou vultosos recursos à pesca, visando principalmente a captura e a industrialização, medida que induziu a SUDESUL a elaborar projeto referente à distribuição, comercialização e industrialização do produto nos três Estados do sul.

Trabalho formulado e em processamento sob regime de cooperação com a SUDEPE, constitui a primeira experiência brasileira no gênero, estando concluída sua fase inicial.

A primeira parte dos estudos consistiu no levantamento de dados básicos, a partir de pesquisas efetuadas em 26 cidades sobre a produção e o consumo do pescado, elementos que possibilitam a previsão das carências da oferta e da demanda.

Procede a SUDESUL, presentemente, à montagem de um projeto global, que determinará, entre outros indicadores, a estrutura e a localização de estabelecimentos comerciais e industriais, com as cautelas necessárias para que não venham a constituir pontos de estrangulamento na exploração econômica que se pretende intensificar.

COORDENAÇÃO REGIONAL

Está o Ministério do Interior compondo uma sólida estrutura, adequada a servir a um sistema nacional de planejamento regional ajustado às diretrizes emanadas do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

O primeiro e largo passo dirigido nessa direção consubstanciou-se no Decreto nº 66.882, de 16 de julho de 1970, que instituiu a reforma da Pasta, introduzindo modificações nos órgãos a ela vinculados e submetendo-as a uma coordenação em níveis nacional e macrorregional.

Tal reformulação implicou, para os organismos regionais de planejamento — dentre os quais a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) — em aumento de atribuições e maior amplitude de ação, tornando-os ainda mais diretamente responsáveis pelo desenvolvimento econômico e social das respectivas áreas.

Dêsse modo, incumbe à SUDESUL a tarefa de coordenar toda a ação ministerial na Região Sul, o que é feito através da Comissão de Coordenação Regional. Presidido pelo Superintendente da SUDESUL, o colegiado reúne as delegacias regionais dos seguintes órgãos: BNH, SERFHAU, DNOS, PROJETO RONDON, FUNAI e CLM.

O Banco Nacional da Habitação, que em breve será empresa pública, possui uma Delegacia Regional nesta área, com sede em Porto Alegre e jurisdição sobre os três Estados do Sul. Estimulando e disciplinando os sistemas financeiros de habitação, saneamento, poupança e empréstimo, a Delegacia Regional do BNH executa o Plano Nacional de Habitação no Paraná, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, com ênfase quanto ao planejamento local integrado e incremento das indústrias relacionadas à construção civil.

O planejamento local integrado, que o BNH financia, constitui atribuição específica do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o qual é representado na área por uma Coordenação Regional. Em sua atuação nesse importante campo, o SERFHAU conta com a colaboração da SUDESUL e das administrações municipais e estaduais, sendo apreciável o resultado desse esforço na Região, quase toda coberta por associações de municípios conscientizadas para o planejamento ante a política implantada.

As atividades do SERFHAU consistem na proposição de normas, roteiros básicos e padrões de desempenho, além da realização de estudos e análises de projetos, complementada com a assistência técnica às municipalidades e promoção do treinamento de seu pessoal. Não sendo órgão executivo, concentra sua ação no estabelecimento de diretrizes gerais, orientação técnica para a escolha dos escritórios de planejamento, fiscalização das empresas contratadas e obtenção de financiamento para a elaboração dos planos.

Nas capitais dos Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento mantém Distritos Federais responsáveis pela execução, no respectivo território, das obras requeridas pelo

saneamento básico, abastecimento de água e esgotos sanitários e pluviais, combate à poluição na orla marítima, controle da erosão, beneficiamento de áreas e proteção contra secas e inundações. De acordo com os planos de desenvolvimento, regional e locais, o DNOS vem efetuando estudos e projetos, bem como orientando, executando e fiscalizando obras e serviços de irrigação e saneamento rural-urbano, em colaboração com Estados, Municípios, organismos públicos e privados.

Destaque especial deve ser dado ao trabalho desenvolvido com vistas à defesa contra inundações em Porto Alegre e Canoas, assim também no que se refere à drenagem e à irrigação de terras agrícolas nas regiões do Taim e do Camaquã, neste Estado. Ainda no Rio Grande do Sul, é de salientar-se a conclusão da Barragem Maestra, recém-inaugurada em Caxias do Sul, destinada a abastecimento de água.

Alinham-se igualmente entre as principais obras do DNOS nesta área, a canalização do Rio Ivo, em Curitiba, inaugurada no corrente ano, e as barragens de proteção do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, empreendimento de vulto, a concluir-se totalmente em 1973.

A supervisão da atividade regional do PROJETO RONDON está confiada à Coordenação Executiva Regional do Sul, que se empenha em engajar a juventude estudantil sulina nesse admirável movimento de sã brasilidade, cujo sentido maior reside na integração dos jovens à conjuntura nacional. Assim, tem promovido estágios para universitários e a criação de "campi" avançados de Universidades, como o de Roraima, instalado pela Universidade de Santa Maria, o de Rondônia, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e o de Santarém, pela Universidade Federal de Santa Catarina.

As representações regionais da Fundação Nacional do Índio observam o cumprimento da política indigenista na Região Sul, preservando a pessoa do Índio e sua cultura, além de prestar ao silvícola assistência extensiva, em termos educacionais, sociais e médico-sanitários. A SUDESUL, em cooperação com a FUNAI, está projetando a realização de estudos sobre as reservas indígenas regionais, a fim de conhecer a potencialidade dos recursos naturais e programar seu melhor aproveitamento.

A Seção Brasileira da Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia, que elabora o Projeto da Lagoa Mirim, vinculada à SUDESUL através do Decreto nº 66.882, de 16 de julho de 1970, concluiu a fase preliminar do seu trabalho, após cinco anos de

exaustivos estudos hidrológicos, geológicos, sócio-econômicos e de sistemas de irrigação, transporte e energia. Os elementos coligidos pelas pesquisas permitem à CLM iniciar seu plano de obras, dando prioridade à construção da barragem do São Gonçalo, de urgência premente, porquanto a mesma, com evitar a salinação da Lagoa Mirim, proporcionará solução a problemas irrigatórios em vasta área adjacente e de abastecimento de água às cidades de Pelotas e Rio Grande.

FECHO

A expressão **desenvolvimento sócio-econômico** algumas vezes tem sofrido os equívocos daqueles que lhe subtraem ao significado aspectos que, por não serem ostensivos ou não se traduzirem em fatos concretos e cifras computáveis, escapam à percepção dos menos atentos à realidade.

Há valôres que as tabelas estatísticas não registram e os laboratórios não analisam.

Crescer, social e econômicamente, não é só TER MAIS, senão também SER MAIS; não é apenas aumentar a renda, é igualmente elevar o nível de cultura; é não sòmente SABER MAIS, como COMPREENDER MELHOR.

Empenha-se, em síntese, o Govêrno Médici, em sensibilizar e empolgar tôdas as fôrças úteis da comunidade, engajando-as na luta árdua pelo desenvolvimento.

Já superamos o tempo em que só os Podêres Públicos eram responsáveis por tudo.

Hoje outro e luminoso é o panorama com o despertar, seguido da ação dinâmica de toda a Nação, num esforço gigantesco que vem transformando o País em grande potência.

"Operação Oswaldo Cruz"

FRANCISCO DA ROCHA LAGÔA

Ministro da Saúde

"Vivemos uma hora em que, na decidida busca do desenvolvimento, se impõe a união de todos os esforços, iluminados por um entusiasmo comum. Impõe-se a ação de todos, na dedicação de cada um, traçando-se roteiros seguros para uma caminhada produtiva, enfrentando-se, com bravura e confiança, problemas secularmente esquecidos, abrindo-se novos horizontes para a realização de confortadoras esperanças. Nesse impulso abençoado de progresso, chegamos aos limites da Amazônia, cuidando de aí ver, afinal, mais que o espetáculo misterioso das selvas, o "drama do homem no seu desesperado esforço de sobrevivência". Cerrou-se o velário sobre as magnificências do sonho, tudo se fazendo convite ou desafio para realizações que levem a uma legítima integração nacional. E é isso o que vimos fazendo, num labor ciclópico em que a preocupação central é desenvolver sem destruir, aproveitar sem sacrificar, utilizar sem consumir. E' vasto o programa, não valendo, contudo, proclamar o que se pretende fazer, pois o que conta é mostrar o que já se fez e o que se está fazendo. Isto o que objetiva o Ministério da Saúde, presente às atividades que lhe cabem, na área específica de suas atribuições.

Nos limites dos recursos de que dispõe, multiplicados pelo entusiasmo dos que nêle e a êle servem, já plantou o Ministério da Saúde seus postos de ação para a defesa sanitária da região, organizando a "Operação OSWALDO CRUZ", bem definida em seus propósitos, dentro do lema que norteou a vida daquele que foi o maior sanitarista do Brasil: "Não esmorecer para não desmerecer". Em pouco tempo, já muito alcançou a Operação, à qual não tem faltado apoio e colaboração de outras unidades governamentais e, também, a valiosa participação dos universitários do País. Sob esses auspícios, não há dúvida: a vitória é certa." (*)

A grande missão do Ministério da Saúde no Plano de Integração é a preservação da saúde do homem que vai fixar-se na Amazônia, defendendo-o dos possíveis males existentes

(*) Mensagem enviada aos trabalhadores da Transamazônica, por ocasião da ida de um dos grupos da "Operação OSWALDO CRUZ"

na região e evitando que a mesma seja contaminada por doenças a ela estranhas e introduzidas por quem vai habitá-la.

Assim, a grande perspectiva do programa de integração nacional na Amazônia é a fixação do homem na região misteriosa tantas vezes louvada por poetas e prosadores na majestade de sua flora e na singularidade de sua fauna. Para isso, há que pensar, antes do mais, na terra que está sendo desbravada e no homem que está desbravando-a, donde ressalta o fator saúde, que se mantendo íntegro não permitirá que se repitam insucessos verificados em outras áreas e em outros tempos. Dêse modo impõe-se, entre as medidas preliminares da arrancada que se verifica, a eliminação das doenças que possam existir entre os membros da comunidade em marcha, bem como a sua proteção no sentido de não ser vítima de outros males por acaso existentes na região.

No caso específico da Transamazônica, em que estão sendo encaminhadas, para zonas ainda mal conhecidas ou desconhecidas em parte, levadas ponderáveis da mais variada população — trabalhadores que estão abrindo a rodovia, colonos e respectivas famílias — surge como primeira medida sanitária o controle da saúde daqueles que estão se deslocando para a estranha terra, a fim de não transportarem, para a mesma, outras doenças.

Sabe-se, com segurança, da inexistência, nas terras a serem colonizadas, de várias moléstias, freqüentes em outras, como no Nordeste, por exemplo. Sendo assim, impõe-se preservar aquelas de males que destas possam ser levados. Por outro lado, existe na região amazônica uma série de doenças próprias, algumas já devidamente pesquisadas e outras ainda pouco conhecidas até hoje, por falta de possibilidades de estudo, mas que vêm sendo investigadas. Provavelmente alguns males eclodirão tão pronto haja condições favoráveis, como o contato do homem com os animais silvestres da região, que são portadores naturais das mesmas, mas serão identificados. Devem assim, ser particularmente consideradas as zoonoses que ocorrem na floresta amazônica, algumas já classificadas pelo Instituto Evandro Chagas, de Belém do Pará, e agrupadas em quatro categorias:

- doenças a vírus;
- doenças parasitárias;
- doenças bacterianas e
- doenças produzidas por fungos.

Resulta, do que aí fica dito em linhas gerais, a importância que terão, necessariamente, as medidas preventivas que estão sendo tomadas durante a execução do programa de integração da Amazônia pela abertura da Transamazônica.

É assim que a vacinação antiamarilica é aplicada em todos os indivíduos que se deslocam ou têm contatos, ainda que esporádicos, com as frentes de trabalho, sabida a possibilidade da presença daquele mal contra o qual a vacina protege decididamente.

Estão merecendo cuidados especiais as turmas destacadas para a derrubada das matas e para a construção de acampamentos e para tais tarefas é preferencialmente indicado pessoal já adaptado ao ambiente, isto é, habitantes da área rural da bacia amazônica com provável contato anterior com a floresta, pois é de presumir que boa percentagem dessa gente já tenha adquirido imunidade contra as doenças consideradas.

Os terrenos destinados aos acampamentos são totalmente limpos, de forma que nenhuma construção fica a menos de cem (100) metros da floresta, tomadas naturalmente medidas que impeçam a criação de indesejáveis desertos, com derrubadas extensas.

As casas estão sendo teladas para evitar a entrada de anofelinos transmissores da malária e toda a população é submetida, rigorosamente, a tratamento profilático semanal contra a doença.

Os acampamentos vêm sendo dotados de banheiros e lavanderias, para que se evite o contato da população com as correntes de água natural, sendo indispensável, também, um sistema de água potável e de remoção adequada de dejetos.

Inferese do exposto que duas medidas essenciais se fazem necessárias à preservação da saúde daqueles que vão se fixar na região: a seleção prévia, para impedir o carregamento de doenças às terras ainda virgens delas e prevenção contra os males que lhes são próprios, além de permanente estado de alerta para pronta identificação das doenças pouco conhecidas ou ainda desconhecidas que possam surgir.

A fim de que o Governo possa levar a bom termo o seu programa de integração nacional da Amazônia, com ampla e segura proteção da saúde daqueles que vão executá-la, nesse trabalho que vem marcando a nossa época, está presente o Ministério da Saúde com a "Operação OSWALDO CRUZ",

na qual se conjugam os esforços dos vários órgãos especializados desta Secretaria de Estado — Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) — Superintendência das Campanhas de Saúde Pública (SUCAM) e Fundação Instituto Oswaldo Cruz (FIOCrUZ) — ajudados pelo entusiasmo cívico dos universitários de medicina dos Estados, com responsabilidade nos pontos de ação, o que lhes serve de ótima fonte de ensinamentos e, também, possivelmente, de oportunidade para ulterior fixação no local.

A ação conjugada é desenvolvida pela Fundação Serviços de Saúde Pública, através das unidades de medicina integrada, algumas já existentes e outras a serem implantadas na região.

A Superintendência das Campanhas faz-se presente pela ação preventiva desenvolvida pelos vários órgãos que a constituem.

Por sua vez, à Fundação Instituto Oswaldo Cruz está reservada a tarefa dos estudos e pesquisas sobre as doenças existentes na região, especialmente através do seu órgão regional, que é o Instituto Evandro Chagas. Assim, também, a produção de vacinas necessárias está a seu encargo.

A participação dos universitários visa a entregar a cada Unidade da Federação a responsabilidade de atuar em uma das frentes de trabalho, engajando-se as suas universidades nos trabalhos de medicina preventiva e curativa e de pesquisas, ora em desenvolvimento.

A hora que estamos vivendo é de servir com sabedoria e humildade. E que nisso ponha cada um o melhor de si mesmo, fazendo do trabalho a oração de tôdas as manhãs, pois é no labor honesto e persistente que o homem se coloca mais perto de Deus. É com êsse pensamento que, instituída a "Operação OSWALDO CRUZ", que leva o imortal lema: "NÃO ESMORECER PARA NÃO DESMERECEER", que o Ministério da Saúde presta a sua colaboração ao cumprimento do programa de integração nacional da Amazônia, certos todos que "ninguém mais segura êste País" na marcha gloriosa para seus luminosos destinos.

Na missão que vem sendo empreendida o Ministério da Saúde já procedeu à vacinação de todo o pessoal existente na área, seja como trabalhadores, seja como colonizadores. Extenso programa de medicina preventiva vem sendo desenvolvido pela Superintendência das Campanhas de Saúde Pública

(SUCAM), que mantém nas frentes de trabalho equipes de borrifação com inseticidas e de microscopistas. Por sua vez, a Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) mantém unidades sanitárias integradas em Altamira, Marabá, Santarém e Itaituba, além das subunidades estabelecidas junto às agrovilas que vão se implantando ao longo das rodovias, nas proximidades dessas cidades.

Por outro lado, finalmente, sob todos os aspectos, a ajuda prestada pelos universitários, conforme já foi exposto, vem se mostrando relevante.

PROJETO PARA ASSISTÊNCIA MÉDICO-SANITÁRIA EM APOIO À CONSTRUÇÃO DA RODOVIA TRANSAMAZÔNICA E A FIXAÇÃO DOS NÚCLEOS DE COLONIZAÇÃO

1. Da Transamazônica — Traçado da Estrada

A Transamazônica tem origem como prolongamento natural na selva, nas BR-230 e BR-232, que partindo de João Pessoa e Recife, respectivamente se confluem na cidade de Picos. Dessa cidade até a Belém—Brasília, a rodovia passa por Floriano, São Raimundo das Mangabeiras e Carolina. Da Belém—Brasília a Transamazônica parte para oeste seguindo a rota Pôrto Franco, Marabá, Tucuruí, Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Santo Antônio de Prainha e Humaitá. Em Humaitá articula-se com a rede rodoviária da Amazônia em fase de implantação, articulando-se, também, com a estrada Lábrea—Boca do Acre—Rio Branco.

2. Municípios Diretamente Envolvidos

De Pôrto Franco a Humaitá, ou seja, ao longo do traçado da Transamazônica, trecho cuja construção vai ter início, destacam-se por sua importância os seguintes municípios: Pôrto Franco, Marabá, Jatobal, Tucuruí, Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Santo Antônio de Prainha e Humaitá.

Em Itaituba a estrada cruza com a Santarém—Cuiabá, saltitando-se o Município de Santarém onde esta se origina.

3. Informações Sumárias Sobre os Municípios

3.1. Pôrto Franco:

Situado no Estado do Maranhão, com uma população de aproximadamente 17.000 habitantes, com uma área de 4.400 km². A densidade demográfica é de 4 (quatro) habitantes por km². O Município tem ligações previstas com todas as ca-

pitais do nordeste. Está em construção, na sede municipal, um sistema de abastecimento de água. No que se refere à saúde, procede-se no momento a um levantamento dos recursos.

3.2. Marabá:

Situado no Estado do Pará, com uma população de 29.232 habitantes, com uma área de 49.763 km² e densidade de 0.46 por km². A sede municipal conta com um abastecimento de água administrado mediante convênio da F/SESP com a Prefeitura Municipal.

Funciona uma unidade mista com 25 leitos, capacitada a prestar assistência médico-cirúrgica em regime de ambulatório e em regime de hospitalização, além das atividades de saúde pública. É administrada pela F/SESP.

3.3. Jatobal:

Na falta de informação, está sendo procedido um levantamento dos recursos.

3.4. Tucuruí:

Situado no Estado do Pará, com uma população de 7.032 habitantes, área de 5.124 km² e densidade demográfica de 1.37. Em elaboração um projeto de sistema de água para a sede municipal. Procede-se ao levantamento dos recursos médico-sanitários.

3.5. Altamira:

Situado no Estado do Pará, com uma população de 13.301 habitantes, área de 153.862 km² e densidade demográfica de 0.07 km². Nesse município já se acham instalados vários grupos de colonos, dedicados à agricultura. Altamira está ligada por estrada de rodagem à cidade de Tubarão no rio Xingu, por onde se escoia a produção da área. Na sede municipal existe um abastecimento de água, administrado mediante convênio F/SESP com a Prefeitura Municipal. Tem uma unidade sanitária operada pela referida Fundação. Possui ainda um hospital da Prelazia de Xingu, com 24 leitos em funcionamento precário.

3.6. Itaituba:

Situado no Estado do Pará, com uma população de 10.132 habitantes, área de 26.058 km² e densidade demográfica de 4,29 habitantes por km². A sede municipal conta com um abastecimento de água. Procede-se ao levantamento dos recursos médico-sanitários.

3.7. Jacareacanga e Santo Antônio de Prainha:

Situados no Estado do Pará, ao longo do trecho Itaituba—Humaitá. São localidades que se destacam como pontos de apoio para a construção da estrada. Procede-se ao levantamento dos recursos médico-sanitários.

3.8. Humaitá:

Situado no Estado do Amazonas. É ponto terminal da Transamazônica, com uma população de 18.261 habitantes, área de 34.431 km² e densidade demográfica de 0.53 habitantes por km². Possui um sistema de abastecimento de água administrado mediante convênio entre a F/SESP e a Prefeitura Municipal. Dispõe de um hospital da Prelazia dos Salesianos, funcionando de modo precário.

3.9. Santarém:

Situado no Estado do Pará. Ponto inicial da estrada para Cuiabá. Conta com uma população de 121.653 habitantes; área de 26.058 km² e densidade de 4,29. Dispõe de um abastecimento de água, administrado em convênio com a F/SESP e Prefeitura Municipal. Conta com uma unidade mista com capacidade para 50 leitos, administrada pela F/SESP. Esta unidade presta não somente assistência médico-cirúrgica, como desenvolve atividades de saúde pública.

4. Bases do Sistema da Assistência Médico-Sanitária a ser prestada

A Rodovia Transamazônica vai propiciar a implantação e desenvolvimento da colonização de toda a área. Os numerosos acampamentos que as empresas contratantes construirão ao longo do seu percurso, dotados de infra-estrutura de apoio, permanecerão como núcleos pioneiros de colonização.

Assim sendo, o que preocupa no ponto de vista médico-sanitário não é apenas o problema do homem recrutado no nordeste para a construção da estrada. É também o de suas famílias e dos núcleos de população que serão instalados. Para a fixação do homem nessas áreas torna-se necessário assegurar a prestação de serviços de saúde em caráter permanente.

4.1. Assistência ao Trabalhador

É da responsabilidade das empresas contratantes: proceder ao exame inicial de saúde para seleção dos candidatos ao trabalho; tomar as medidas preventivas indispensáveis e

prestar a assistência médico-sanitária necessária a assegurar a proteção e recuperação da saúde dos trabalhadores, destacando-se as emergências decorrentes do trabalho e outras.

Essa assistência será feita através de unidades móveis ou transportáveis, dotadas de leitos, laboratórios, raios X portátil, centro cirúrgico e gabinete dentário que serão deslocados de acordo com o progresso da estrada. É ainda da responsabilidade das empresas proporcionar assistência médico-cirúrgica em instituições mais diferenciadas, as mais acessíveis a partir do local de trabalho, removendo os pacientes até essas unidades de recuperação, utilizando os meios mais rápidos de transporte.

Finalmente, cabe-lhes construir habitações higiênicas, dotadas de privadas e dos requisitos indispensáveis à proteção contra os vetores e transmissores comuns à região. Os acampamentos serão levantados em áreas distando pelo menos 100 metros da orla da floresta. A água receberá o tratamento indicado de acordo com as circunstâncias locais.

Ao Ministério da Saúde, que já entregou às empresas construtoras normas gerais para execução dessas atividades, competirá realizar supervisão permanente dos mesmos para assegurar a continuidade da assistência médico-sanitária às frentes de trabalho.

4.2. Unidades Básicas de Saúde

Em face ao exposto no que se refere à fixação dos núcleos de colonização e o desenvolvimento das áreas atravessadas pela estrada, é necessário organizar uma rede de unidades básicas de saúde, serviços permanentes, capacitadas a prestar toda assistência médico-sanitária indispensável às populações locais, à população flutuante e aos próprios trabalhadores.

Esses serviços serão instalados nas seguintes localidades: Pôrto Franco, Marabá, Jatobal, Tucuruí, Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Santo Antônio do Prainha, Humaitá e Santarém, podendo estender-se à Imperatriz, Monte Alegre, Pôrto Velho, Lábrea e Bôca do Acre, onde existem unidades locais de saúde.

Em Pôrto Franco, Marabá, Altamira, Itaituba, Humaitá e Santarém funcionarão unidades mistas com capacidade de 50 leitos. São unidades regionais. Jatobal, Tucuruí, Jacareacanga e Santo Antônio de Prainha, e outras localidades com intervalo de 150 km, serão dotadas de unidades semelhantes, porém, com capacidade de 25 leitos. São unidades zonais.

Essas unidades serão instaladas de modo a permitir a execução de medidas preventivas, assim como a de todos os cuidados destinados à proteção e recuperação da saúde.

Nas cidades de Marabá e Santarém, as unidades serão ampliadas e ajustadas às necessidades do programa. A unidade de Altamira será acrescida das instalações necessárias à prestação de serviços médico-cirúrgicos em regime de hospitalização. Nas demais cidades serão instaladas novas unidades.

Serão utilizadas unidades pré-fabricadas com área útil variável de conformidade com as atividades que irão desenvolver.

Concluídos os estudos em andamento poderá ser programada a instalação de unidades proporcionais às exigências encontradas, no interior dos municípios. Serão unidades locais.

Um sistema de unidades móveis será organizado para atender as populações fixadas ao longo das vias fluviais que se articulam com a Transamazônica. Essas unidades serão o prolongamento das atividades das unidades fixas onde têm base.

Nas cidades já mencionadas que servem de apoio à construção da Transamazônica e à colonização da região, o Ministério da Saúde tomará as medidas necessárias para a construção ou ampliação de sistemas de abastecimento de água.

5. Construção, Operação e Manutenção das Unidades

5.1. Estimativa do custo de construção (ou aquisição) e de instalação de unidades

O custo da aquisição ou da construção e de instalação de cada unidade regional (Unidade de 50 leitos) é estimado em Cr\$ 5.000.000,00. O das unidades zonais (Unidades de 25 leitos) é estimado em Cr\$ 3.750.000,00.

A despesa com aquisição de cada unidade móvel varia entre Cr\$ 3.000.000,00 e Cr\$ 5.000.000,00, conforme sua instalação e capacidade.

Nessas condições a estimativa de despesa com a construção, instalação e ampliação das unidades programadas alcança a importância total de Cr\$ 132.000.000,00, sendo:

- Cr\$ 30.000.000,00, para 6 unidades regionais (Pôrto Franco, Marabá, Altamira, Itaituba, Humaitá e Santarém);
- Cr\$ 45.000.000,00, para 12 unidades zonais (Jatobal, Tukuruf, Jacareacanga, Santo Antônio da Prainha, e outras em localidades com 150 km de intervalo);
- Cr\$ 27.000.000,00, para 12 unidades locais, distribuídas no interior dos municípios;

- Cr\$ 15.000.000,00, para aquisição de 3 unidades fluviais, completamente equipadas para assistência médico-hospitalar;
- Cr\$ 15.000.000,00, para aquisição de 6 unidades móveis menores.

5.2. Estimativa do Custo Operacional

O custo de operação de cada unidade regional (50 leitos) é estimado em Cr\$ 1.000.000,00, dos quais 60% com pessoal e 40% com material e outras despesas (6 unidades — Cr\$ 6.000.000,00).

O custo de operação de cada unidade zonal (25 leitos) é estimado em Cr\$ 5.000.000,00, distribuídos na mesma proporção anteriormente referida (12 unidades — Cr\$ 6.000.000,00).

O custo de operação de cada unidade local é estimado em Cr\$ 250.000,00, distribuídos nas mesmas proporções anteriormente referidas (12 unidades — Cr\$ 3.000.000,00).

As unidades fluviais e as demais unidades móveis têm uma despesa estimada em cerca de Cr\$ 3.000.000,00.

Dêsse modo, o custo operacional se eleva a Cr\$ 18.000.000,00, totalizando os gastos previstos com assistência médica programada a importância de Cr\$ 150.000.000,00.

6. Abastecimento de Água

O custo da construção de abastecimento de água nessa área é presentemente estimado em Cr\$ 100,00 por habitante. Para melhorar as condições sanitárias das comunidades ainda não beneficiadas cuja população é calculada em 50.000 habitantes, serão necessários Cr\$ 5.000.000,00.

7. Outras Atividades

O Ministério da Saúde intensificará os estudos, pesquisas e investigações epidemiológicas que vem realizando na região. Prosseguirá no combate às endemias, principalmente à malária e à febre amarela, de modo a aumentar a proteção das comunidades urbanas e das populações do interior.

8. Considerações Finais

Em se tratando de um estudo preliminar com base em informações ainda incompletas, o projeto poderá sofrer reajustamentos em sua estratégia. Do mesmo modo o custo estimado para a construção, instalação e operação dos serviços poderá sofrer alterações.

Finalmente, considere-se que as necessidades em recursos humanos e seu treinamento exigirão despesas adicionais.

Evolução das Normas Constitucionais Relativas ao Funcionário Público

(de 1946 a 1969)

LUIZ RODRIGUES

Consultor Jurídico do DASP

Um aspecto significativo do regime jurídico do funcionário público brasileiro está em que a sua relação empregatícia com o Estado é de origem estatutária com vinculação constitucional, isto porque alguns dos princípios básicos que disciplinam esse relacionamento se acham inscritos na Lei Maior.

Da Constituição de 1946 à Emenda Constitucional nº 1, de 1969, muitos desses princípios sofreram alterações substanciais, às quais a legislação administrativa ordinária ainda não se ajustou, o que não tardará a ocorrer, pois estudos a respeito estão em fase de conclusão, principalmente no que concerne ao anteprojeto do novo estatuto dos funcionários públicos civis da União.

Objetivando dar ao tema que nos propusemos desenvolver maior sistematização, iremos buscar esses princípios constitucionais, disciplinadores da relação empregatícia, desde o recrutamento do agente administrativo até a cessação do seu exercício, a evolução dessas normas complementadas com a legislação ordinária e sua aplicação dentro da Administração Pública.

Tanto a Constituição de 1946 como a de 1967 e, ainda, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ressaltam que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, **satisfeitos os requisitos que a lei estabelecer**, com exceção apenas dos cargos enumerados no parágrafo único do art. 145 da Emenda Constitucional nº 1, aos quais somente poderão ter acesso os brasileiros natos.

O parágrafo único do art. 145 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ampliou o relacionamento de cargos privativos de brasileiros natos, já existente no § 1º do art. 140 da Constituição de 1967.

De forma genérica, pode-se dizer que para que um cidadão seja investido em cargo público é necessário que ele possua uma capacidade administrativa, traduzida em requisitos gerais e essenciais **previstos em lei**, quais sejam: ser brasileiro (nato ou naturalizado); estar em pleno gozo da cidadania ativa (que significa estar no gozo dos direitos políticos e quite com o serviço militar); possuir o grau de instrução exigido para o cargo comprovado através de provas); estar em perfeito estado de saúde; ter bom comportamento (porquanto nada justifica trazer para o serviço público um cidadão que não tenha a sua vida estreme de erros e, ainda, porque a atividade pública reclama a observância do princípio básico da moralidade administrativa) e, finalmente, o requisito idade. Além destes, existem condições específicas, que só deverão ser exigidas quando a lei assim determinar, principalmente no que se refere à habilitação profissional.

Existem dois momentos para que esses requisitos sejam comprovados: um, no ato de inscrição, o outro, no ato da posse. No ato de inscrição deverá o cidadão satisfazer a esses requisitos gerais, complementados, logicamente, com a habilitação em provas intelectuais, de forma a não se permitir que se crie uma expectativa de direito para quem não possua aquela capacidade administrativa. O outro momento de comprovação, embora se trate realmente de duplo procedimento, é quando se concretiza a posse, o ato união, o ato de aquiescência por parte do servidor, e que pode ser dada por outra autoridade administrativa que não aquela que efetuou as inscrições do concurso. Desde que cabe ao dirigente de pessoal, ao dar a posse, toda a responsabilidade pela investidura do cidadão em cargo público, é esse, realmente, o momento mais próprio da comprovação daqueles requisitos.

Durante a vigência da Constituição de 1946, e por força do disposto no seu art. 186, teve a administração uma experiência infrutífera, de submeter o candidato previamente a exame físico e mental. O gasto de material, principalmente de chapas radiográficas, era excessivo e de nenhum proveito, porquanto a afluência a um concurso era de número elevado de candidatos e, ao final, poucos chegavam a classificar-se nas provas intelectuais. Esta a razão que levou o legislador constituinte a suprimir a exigência antecipada do exame físico-mental.

Não resta dúvida de que o exame físico-mental é uma das provas ou partes integrantes de um concurso. A classificação do candidato num concurso deverá representar, também, a sua habilitação naquela prova, onde evidenciará a sua capacidade física e seu estado mental pleno.

Nada impede, pelo contrário, que no momento da posse volte a administração a exigir novo exame médico do candidato já habilitado no concurso, porquanto muitas vezes a nomeação se concretiza depois de um período longo, após a classificação, e nessa oportunidade, o cidadão pode não mais se encontrar em bom estado físico e mental. E esses exames, tanto o primeiro, que faz parte integrante do concurso, quanto o segundo, a que se procede para efeito de posse, deverão ser feitos pelo serviço médico oficial, nada autorizando a designação de comissões para tal fim, quando se trata de encargos afetos a serviços administrativos especializados e dotados de médicos competentes para fazê-los. Esdrúxula seria a constituição de comissões específicas para cada concurso que se pretendesse realizar, o que importaria num esvaziamento ou mesmo no desprezo da competência regulamentar afeta a um órgão administrativo.

No que concerne à realização de provas de investigação social, com o objetivo de caracterizar-se o bom comportamento do candidato, nada impede que ela se constitua em parte integrante de um concurso e, assim sendo, poderá ser exigida ou realizada no decorrer do processo seletivo, sendo utilizados, logicamente, para tal efeito os órgãos oficiais existentes. Mesmo constituindo a investigação social parte integrante do concurso, nada impede, pelo contrário, tudo justifica a exigência, por parte da autoridade que der posse, da comprovação do bom comportamento do nomeado, primeiro porque é um dos requisitos especificados para aquele momento de investidura e, segundo, porque muita coisa pode ser cometida por um cidadão no período que medeia a sua habilitação num concurso e a sua posse no cargo para o qual se habilitara.

Por conseguinte — os exames de sanidade física e mental, psicotécnicos e as provas de investigação social podem ser exigidos durante ou depois das provas escritas, **mas realizadas por órgãos oficiais, e devem ser repetidos** — isto no que se refere à investigação social e sanidade física — por ocasião da posse, a menos que esta ocorra imediatamente após a homologação do concurso.

Existem vários processos de recrutamento do agente administrativo: o da livre escolha, o da escolha condicionada, o da preparação profissional escolar, o concurso seguido do estágio probatório. A Constituição de 1946 consagrou o sistema seletivo através do concurso para ingresso em cargos de carreira e esse princípio constitucional não foi impeditivo de que o processo da livre escolha proliferasse em relação aos cargos isolados de provimento efetivo. Quando sobreveio a Lei nº

3.780, que instituiu nova sistemática de classificação dos cargos públicos, a maioria dos cargos isolados foram agrupados em séries de classe e classes singulares, extinguindo-se, quase totalmente, com êsse diploma legal, a faculdade de nomeação efetiva pelo simples processo da livre escolha, como exceção apenas dos cargos fora do sistema. A assertiva acima constitui força de expressão, porquanto, na realidade, outros ingressos no quadro do funcionalismo público se verificaram, após 1960 e em séries de classes e classes singulares, não pela nomeação direta para cargo, mas pela transformação, em cargos públicos de funções, até mesmo retribuídas contra-recibo, isto em decorrência de disposições de leis especiais, como seja, para exemplificação, a Lei nº 4.054, de 1962, o parágrafo único do art. 23 da Lei nº 4.069, de 1962, Lei nº 4.242/63 etc.

A Constituição de 1967, nesse mister e no seu art. 95, é bem mais abrangente e rigorosa do que a anterior, pois exigiu concurso público de provas e títulos para qualquer cargo público, deixando o processo da livre escolha apenas para cargos em comissão, e êsse processo, mesmo para o caso, não tem aquelas características amplas que lhe são peculiares, pois há um condicionamento, isto é, a necessidade da satisfação de determinados requisitos, os quais estão evidenciados no § 1º do art. 7º da Lei nº 3.780, de 1960, e no art. 101 do Decreto-lei nº 200, de 1967, na redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de 1969.

Cumpra observar que, já em 1966, a Lei nº 5.117 estabelecia a exigência de concurso para admissões pela C.L.T., assim como para séries de classes, classes singulares e cargos isolados não incluídos no sistema de classificações, inclusive de órgãos autônomos e entidades paraestatais.

A Emenda Constitucional nº 1, no seu art. 97, § 1º, além de usar a expressão: "**a primeira investidura** em cargo público" utiliza-se de outra proposição "salvo os casos indicados em lei", que podem ensejar, à primeira vista, a interpretação de que teria havido um retrocesso no recrutamento, somente através do concurso, do agente administrativo, isto é, a de que bastaria um cidadão ingressar num determinado cargo através de concurso, para que, posteriormente, pudesse ser provido em outro, mais compatível com suas aptidões e desenvolvimento intelectual. Exemplificando: um Contínuo que, tivesse sido nomeado para êsse cargo em virtude de habilitação em concurso, e, depois de um determinado tempo, houvesse concluído o curso de medicina, a Administração poderia propor ou o interessado poderia solicitar o ingresso na série de classes de Médico, sem a obrigatoriedade de prestar o novo concurso específico.

Não nos parece seja êsse o verdadeiro sentido da expressão e nem ela objetivou tal procedimento. A Constituição de 1946, no seu art. 186, continha idênticos termos e nunca se procurou dar-lhe interpretação facultativa de medidas de tal espécie. Houve, isto sim, com os desvios de atribuições que ocorreram, a readaptação de milhares de funcionários, mas êsses desvios, hoje em dia, estão totalmente proibidos.

Quanto à parte final do § 1º do art. 97 da Emenda Constitucional nº 1, — “salvo os casos indicados em lei” —, pode a expressão ensejar que se conclua que lei ordinária venha permitir, para determinados cargos de séries de classes ou de classe singular, a dispensa do concurso. Entendemos inviável tal hipótese, primeiro porque o § 2º do mesmo artigo textualmente dispõe que sòmente prescindirá de concurso a nomeação para **cargo em comissão**, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, e, segundo, porque entendemos que o que a norma constitucional quis propiciar foi a liberação da exigência de concurso, não pròpriamente para cargo público no estrito termo estatutário — aquêles integrantes de classes ou séries de classes — mas para situação outra como seja a dos especialistas temporários, para os quais a Lei nº 5.117, de 1966, exigiu o concurso, quando, na realidade, a precariedade do exercício no tempo e o chamamento de mão-de-obra especializada, até mesmo estrangeira, não justificariam tal exigência. Por outro lado, a referida disposição deverá ser interpretada em coerência com o § 2º do art. 108 da mesma Emenda Constitucional nº 1, onde não se previu qualquer exceção, criada por lei, ao ingresso por concurso.

Em conclusão, não houve involução no sistema seletivo mediante concurso, pelo contrário, está êsse democrático processo de recrutamento em sua total plenitude.

DA ACUMULAÇÃO

O art. 185 da Constituição de 1946 estabeleceu, como princípio, a proibição de acumular cargos públicos, prevendo, no entanto, exceções, quais sejam:

- a) de Juiz com um cargo de magistério secundário ou superior;
- b) de exercícios concomitantes de dois cargos de magistério;
- c) de um cargo de magistério com outro técnico-científico.

Previu também que o exercício conjunto de dois cargos da natureza dos acima especificados sòmente poderia ocorrer se

houvesse compatibilidade de horário e correlação de matérias. A Lei nº 1.711, de 1952, no art. 188, reproduziu a norma constitucional, liberando o magistrado daquela exigência de correlação de matérias e compatibilidade horária, vinculando-as, no entanto, às demais situações permitidas.

Também o Estatuto dos Funcionários, disciplinando a aplicação do princípio constitucional constante do art. 189, enumerou as pessoas jurídicas cujos agentes estariam também incursos na proibição de acumular, e aí foi incluída a Sociedade de Economia Mista.

Na alínea d do art. 192 do Estatuto dos Funcionários, expressamente se fixou a norma de que a percepção conjunta de proventos só seria permitida quando oriunda de cargos legalmente acumuláveis. Previu-se, também, a perda de cargos quando verificada e provada a má-fé do servidor que detivesse cargos inacumuláveis.

Na aplicação das normas constitucional e estatutárias relativas à acumulação de cargos, debates imensos se verificaram até mesmo dentro do órgão colegiado que criado foi para apreciação de processos de tal natureza.

Os aspectos foram os mais variados possíveis, desde a simples compatibilidade de horário até aos atinentes à natureza técnico-científica dos cargos e ao intrincado problema da correlação de matérias.

Tanto o Executivo, através de seus órgãos técnico e jurídico, como o Judiciário inúmeras vezes foram chamados a se pronunciarem a respeito de situações concretas, e até bem pouco tempo se discutia o caso dos Redatores do serviço público, que entendiam, por força de interpretação errônea do art. 246 do Estatuto dos Funcionários, poder exercer outro cargo público de natureza técnico-científica, fora daquelas regras permissivas.

Outro aspecto que provocou enorme controvérsia foi o da percepção conjunta de provento, oriundo de uma aposentadoria, com o vencimento de outro cargo, que o servidor viesse a exercer, em virtude de nova nomeação.

Nesses casos a correlação de matérias, que era fator básico, ensejava sempre perquirições rigorosas. A Administração sempre procurou demonstrar que a regra era a vedação de acumular e a permissibilidade constituía a exceção, por isso essas regras que permitiam acumular sempre tiveram interpretação restritiva. Nunca se admitiu que um mesmo servidor detivesse mais de duas situações, incluindo logicamente proventos, e o Decreto nº 35.956, de 1954, previu também, na proibição

de acumular, os empregos de caráter permanente, vinculados às legislações de extranumerário e trabalhista.

Sempre se entendeu que os princípios permissivos da acumulação tivessem como que vindo ensinar que um mesmo indivíduo, já detentor de uma situação funcional, pudesse, com os conhecimentos adquiridos, prestar valiosa colaboração à Administração Pública em outro cargo ou emprêgo público, principalmente dentro do magistério. Daí a razão de o fator correlação de matérias constituir-se sempre em questão de alta indagação e pesquisa. Não seria bastante que o cidadão fôsse grande conhecedor da matéria, o fundamental é que para as tarefas do cargo por êle exercido ou a formação profissional exigida para o respectivo exercício reclamassem conhecimentos tais que se assemelhassem aos inerentes às atribuições do outro cargo, que pretendesse exercer concomitantemente.

Antes da Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 20, de 1966, veio criar outra exceção à regra geral da proibição de acumular, permitindo que um mesmo indivíduo pudesse deter dois cargos técnico-científicos de Médico; essa norma foi repetida no item IV do art. 97 da Constituição de 1967. O objetivo dessa exceção, no grupamento de cargos de natureza técnico-científico, foi a utilização da mão-de-obra profissional de medicina, considerada escassa para o real atendimento da coletividade, principalmente no interior do País.

A correlação de matérias e a compatibilidade de horário continuaram a ser exigidas na Constituição de 1967 e ficou constitucionalmente estendida a proibição de acumular a quaisquer cargos, funções e empregos nas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Tal extensão, embora anteriormente não prevista na Constituição de 1946, já a Administração a fazia, em decorrência de normas estatutárias e do Decreto-lei nº 200, de 1967, alterado pelo de nº 900, de 1969.

Apenas as Fundações criadas por leis administrativas, que inicialmente, através de pareceres do DASP e da Consultoria-Geral da República, ficaram incluídas nas regras proibitivas da acumulação, tiveram a sua exclusão da incidência daqueles princípios, como advento do Decreto-lei nº 900, de 1969, que as desequiparou das Empresas Públicas.

O § 3º do art. 97 da Constituição de 1967 trouxe uma inovação, no que diz respeito à orientação normativa que vinha sendo tranqüilamente seguida pela Administração, permitindo que os aposentados, quando chamados à atividade para o exercício de cargo em comissão ou quando celebrassem contrato para a

prestação de serviços técnicos ou especializados e, ainda, no exercício de mandato eletivo, continuassem a receber os seus proventos.

Essa mesma norma foi reproduzida no § 4º do art. 99 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Dúvidas de interpretação surgiram quanto à viabilidade de um mesmo cidadão, que já venha percebendo proventos oriundos de 2 (dois) cargos, pudesse usufruir, ainda, os vencimentos ou salários de um cargo em comissão ou função de contratado se chamado fôsse a exercê-los dentro do serviço público ou nas entidades pertencentes à administração indireta.

Examinando caso concreto e recente, na Consultoria Jurídica do DASP, tivemos ensejo de ressaltar:

— A norma constante do § 4º do art. 99 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, é realmente de exceção, e excetua o aposentado, em um ou dois cargos, das regras gerais previstas para acumulação. Além de usar o termo pluralizado “proventos”, visa a excluir da proibição de acumular todos os cidadãos que proventos percebem dos cofres públicos, quando chamados a exercerem cargos em comissão ou para colaborar com a administração, através de contratos, no desempenho de tarefas técnicas ou especializadas. É fato que, tanto a jurisprudência administrativa como a dos nossos Tribunais, de há muito se firmara no sentido proibitivo de um mesmo servidor deter mais de duas situações no serviço público. Mas não resta dúvida, também, de que a regra do § 4º do art. 99 é inovadora e excludente, para aqueles que recebem proventos, da incidência das demais normas que disciplinam o regime da acumulação.

Quando foi feita a nova norma constitucional era — e continua sendo — possível haver funcionários percebendo proventos oriundos de dois cargos legalmente acumuláveis. Não se pode agora distinguir situações que não foram **expressamente ressalvadas**. Assim, em face de nôvo permissivo, não pode restringir a contratação ou a nomeação para cargo em comissão a pessoa que perceba apenas um provento, porquanto essa restrição não está contida no texto.

O § 3º do art. 99 da Emenda Constitucional nº 1 dá ensejo a que outras exceções às normas relativas à proibição de acumular surjam no interesse do serviço público, através de

Lei Complementar, mas tal fato somente poderá ocorrer no que concerne a cargos e funções de natureza técnico-científica ou de magistério, não se desprezando jamais a correlação de matérias e a compatibilidade de horário.

DA ESTABILIDADE

O art. 188 da Constituição de 1946 ressaltou que a estabilidade era adquirida após dois anos de exercício, quando o funcionário fôsse nomeado por concurso e após 5 anos de exercício no caso de ter ingressado sem concurso. Evidenciou ainda o parágrafo único desse artigo que o instituto da estabilidade não era peculiar ao ocupante de função de confiança nem àqueles que a lei declarasse de livre nomeação e demissão.

A Lei nº 1.711, de 1952, no seu art. 82 e parágrafos, reproduziu a norma constitucional e disse ainda que a estabilidade era no serviço público e não no cargo.

A primeira observação a ser feita no que diz respeito a esse assunto é que a estabilidade não se confunde com a efetividade. Um funcionário ao ser nomeado, após habilitação em concurso, para um cargo de natureza permanente, êle é efetivo, mas não é estável. O funcionário para ser estável há de ser efetivo inicialmente e satisfazer também ao lapso temporal exigido na norma Constitucional. A efetividade diz de perto à natureza do cargo; já a estabilidade tem como pressuposto aquela efetividade e, mais ainda, o período de efetivo exercício, no qual o funcionário fica em observação e sujeito à satisfação de requisitos, estabelecidos em lei, para a sua posterior confirmação no serviço público. Não há como apurar esses requisitos durante a fase do processamento do concurso, daí o estágio probatório consignado no art. 15 do Estatuto dos Funcionários, que era também de dois anos, coincidente, pois, com o período constitucional para aquisição da estabilidade.

Antes da Lei nº 2.735, de 1956, terminado o estágio probatório, ficava automaticamente o servidor estabilizado no cargo público; no entanto, após o advento dessa lei e face à redução do período do estágio para um ano, foi preciso então firmar-se entendimento no sentido de que os institutos do estágio probatório e o da estabilidade não se confundem, são distintos; enquanto um é o complemento do sistema seletivo concurso, no qual são apurados determinados requisitos, o outro se traduz num direito do funcionário de somente perder

o cargo em virtude de processo, em que se lhe é dada ampla defesa.

Não resta sombra de dúvida de que realmente são institutos diferentes, mas a coincidência de prazo se fazia necessária, para evitar ficasse o funcionário, após o decurso do prazo de um (1) ano, numa situação **sui generis**: não é estável e nem tampouco está sujeito à observação dos requisitos específicos do estágio, sendo no entanto levado normalmente a processo administrativo, com direito à ampla defesa e como se estável fôsse, nos casos de infringência a normas insertas no Estatuto e previstas no capítulo do regime disciplinar, que acarretam a demissão.

O sentido de a estabilidade ser no serviço público e não no cargo é preservar o funcionário, se estável já fôr, de um insucesso ou inadaptação num novo cargo a que tenha ascendido em virtude de concurso ou acesso (6 meses de estágio). Assim ocorrendo, isto é, não satisfazendo aos requisitos do novo estágio, retornará ao cargo anteriormente ocupado.

Diversas disposições de leis, inclusive o art. 23 do ADCT de 1946, vieram dar estabilidade a servidores públicos, independente de concurso, como sejam: art. 261 do Estatuto dos Funcionários, Leis nºs 2.284/54, 3.439/58, 3.483/58, 3.967/61, 4.054/62, 4.069/62 (parágrafo único do art. 23), 4.242, de 1963 e 4.345/64 (art. 39). Os pressupostos fáticos para aquisição da estabilidade, em decorrência dessas disposições especiais, foram: ora o decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos de serviço público, ora a participação do servidor em operação de guerra, comboio ou patrulhamento ou, ainda, o simples fato de, no momento da entrada em vigor da lei, estar o cidadão em exercício de uma função, à qual fôsse inerente atividade de caráter permanente, e qualquer que fôsse a forma de retribuição.

A estabilidade é, normalmente, um corolário da efetividade, a não ser quando o agente administrativo tenha outro vínculo que não o estatutário ou legal, como é o caso do pessoal regido pela legislação trabalhista. Por outro lado, o instituto da estabilidade não se coaduna, em hipótese alguma, com o exercício de cargos em comissão, funções gratificadas e função em confiança, de demissibilidade **ad nutum** e de livre nomeação pela autoridade competente. O próprio parágrafo único do art. 188 da Constituição de 1946 é taxativo a respeito, evidenciando claramente que nenhum servidor poderia estabelecer-se em cargos e funções de tal natureza.

Se havia inviabilidade total de um servidor adquirir num cargo de confiança a estabilidade, era inadmissível supor que, por força da Lei nº 1.741, de 1952, fôsse aquela ensejada. O que essa lei especial garantiu foi uma **estabilidade financeira** para o servidor que exercesse durante 10 (dez) **anos ininterruptos** cargos em comissão ou funções gratificadas e, ao dê-lo ou dela se afastar, assegurada ficava a continuação do pagamento do vencimento do cargo em comissão ou da gratificação de função.

Divergentes foram as interpretações dadas a essa lei, mas isso quanto à unidade de exercício do cargo em comissão, quanto à sua incidência às funções gratificadas; nunca porém pairou qualquer dúvida sobre se o servidor deveria estabilizar-se naquele cargo ou função que exercera durante dez (10) anos.

A Constituição de 1967, no seu art. 99, ressalta que: "são estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso", ficando somente isentas da incidência dêsse princípio genérico as situações previstas no art. 177, § 2º, e 178 da mesma Constituição, isto é, o interino com mais de 5 (cinco) anos de serviço público na data da promulgação daquela Carta Magna e os ex-combatentes.

Verifica-se assim que, afora as duas situações especiais focalizadas, ninguém mais poderá estabilizar-se no serviço público, a não ser através de concurso de prova ou de provas e títulos e depois de satisfeito o prazo de 2 (dois) anos de exercício. Se a exigência geral é do concurso para ingresso no serviço público, desnecessária seria qualquer disposição que fixasse outro prazo, senão aquele de 2 (dois) anos, para aquisição da estabilidade.

O art. 102 do Decreto-lei nº 200, de 1967, proibiu as nomeações interinas para cargo público, porque não se coadunaria com o estabelecido no art. 99 da Constituição e, dessa forma, evitado foi também o surgimento de qualquer norma especial futura que pudesse reconhecer estabilidade a interinos, como ocorrera em épocas anteriores.

O art. 100 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reproduziu o texto anterior da Constituição de 1967, não resultando, conseqüentemente, qualquer modificação na orientação anteriormente preconizada. Ficou, dessa forma, consagrado, em definitivo, o sistema do mérito, e dentro da tônica estabelecida no Decreto-lei nº 200, alterado pelo Decreto-lei nº 900

de 1969 (art. 101), verifica-se que é intuito levar êsse sistema até para o provimento dos cargos em comissão e funções gratificadas, objetivada a profissionalização no serviço público.

DA APOSENTADORIA

Na Constituição de 1946 (art. 191 e parágrafos) consignadas estavam as três modalidades pelas quais o funcionário poderia aposentar-se: a pedido, quando possuísse 35 anos de serviço público; compulsoriamente, ao atingir a idade limite de 70 anos; e por invalidez.

Estabelecida ali também ficou a forma de fixação dos proventos: integrais, no caso de o servidor contar na época da aposentadoria, com mais de 30 anos de serviço público e ainda nos casos de invalidez decorrente de doença profissional, acidente no trabalho ou de doença especificada em lei, independentemente do tempo de serviço e **proporcionais** nos demais casos.

O § 4º do mencionado art. 191 da Constituição de 1946 ressaltou:

“Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a Lei reduzir os limites referidos em o nº II (para a compulsória) e no § 2º (para a percepção de proventos integrais).”

No que concerne a êsse aspecto da questão e em face do surgimento da Lei nº 3.313, de 1957, tive ensejo de, como Consultor Jurídico do DASP e em 1965, manifestar-me da seguinte forma:

— Em decorrência do preceituado neste § 4º, pôde ser baixada a Lei nº 3.313/57; esta lei, no entanto, não alterou o limite previsto no § 1º do art. 191, transcrito, porquanto o texto do citado § 4º do mesmo artigo a isto não deu margem.

A única inovação introduzida pela Lei nº 3.313/57 foi permitir tivesse o servidor, de atividade policial, os proventos integrais com apenas 25 anos de serviço, ao passo que, para os demais, a Constituição e a Lei nº 1.711/52 exigiam 30 anos de serviço público.

Conseqüentemente, para que o servidor, mesmo o de atividade policial, **possa requerer** aposentadoria prêmio, é necessário conte êle com 35 anos de serviço público, haja vista o estabelecido no § 1º do art. 191 transcrito, sobre o qual a lei ordinária não poderia dispor, visto que o seu § 4º assim não determinou.

Aos menos avisados, poderá parecer que a Lei nº 3.313/57 seja então inócua; isto, entretanto, não é facto, pois a Lei citada, objetivando aquela atividade policial, ensejou a possibilidade de o servidor policial, quando invalidado, ter os proventos integrais, contando apenas com 25 anos de serviço.

Para que a lei ordinária pudesse modificar o limite previsto no § 1º do art. 191 da Constituição, far-se-ia mister que o § 4º do mesmo artigo tivesse inserido no seu bojo aquêlê § 1º, como foi feito em relação ao item II e § 2º do aludido artigo.

Antes da Constituição de 1967, reduzidos foram, por força de lei, e nos termos da permissibilidade constante do § 4º do art. 191 da Constituição de 1946, os limites da compulsória e para a aposentadoria a pedido e, nesse passo, podem ser citados os seguintes diplomas legais e as respectivas categorias atingidas: Servidores civis que trabalham em estabelecimentos industriais da União, produtores de munições e explosivos, Lei nº 3.382, de 24-4-58; Jornalistas profissionais, Lei nº 3.529, de 13-1-59; Ex-combatente, Lei nº 3.906, de 16-6-61; Ocupante de cargo de magistério superior, Lei nº 4.881-A, de 6-12-65; Aeronautas, Decreto-lei nº 158, de 10-2-67.

A Constituição de 1967 introduziu modificações substanciais no instituto da aposentadoria, trazendo como novidade a redução do limite de tempo de serviço da aposentadoria a pedido e, logicamente, com proventos integrais, para a funcionária pública — 30 anos. E também, no § 2º do art. 100, deixou claro que:

“Atendendo a natureza especial do serviço, a lei federal poderá reduzir os limites de idade e de tempo de serviço, nunca inferiores a sessenta e cinco e vinte e cinco anos, para a aposentadoria compulsória e **facultativa, com as vantagens do item I do art. 101**” (proventos integrais).

Os problemas de interpretação, que foram suscitados em relação ao § 4º do art. 191 da Constituição de 1946, em face da Lei nº 3.313, de 1957, não mais ocorreram em virtude de norma de lei ordinária que tivesse vindo reduzir os limites de idade para a compulsória e os para a aposentadoria a pedido, porquanto a parte final do § 2º do art. 100 da Carta de 1967 era clara a respeito do assunto.

Sobre o problema da redução do limite de tempo de serviço para a aposentadoria a pedido da funcionária pública, convém que se aborde aqui uma questão que é de fundamental interesse. Vejamos: A Lei nº 1.711, de 1952, no seu art. 180, estabeleceu determinadas vantagens que o funcionário público poderia levar para a inatividade, **desde que contasse**, ao ser baixado o ato, **mais de 35** (trinta e cinco) anos de serviço público e que satisfizesse aos períodos de exercício em cargo em comissão fixadas nas alíneas **a** e **b** do mesmo artigo.

Se a Constituição reduziu para a mulher o limite da aposentadoria prêmio, é de perguntar-se se tal fato ensejou-lhe também usufruir aquelas vantagens do art. 180 do Estatuto dos Funcionários, se satisfeitos os demais pressupostos fáticos.

A essa indagação resposta negativa se impõe e o assunto está devidamente estudado e disciplinado através de pareceres normativos do Departamento Administrativo do Pessoal Civil e da Consultoria Geral da República, publicados respectivamente nos **Diários Oficiais** de 12-12-67, 12.458/60, de 28-12-67 (Parecer nº 604-H).

Ainda relativamente ao instituto da aposentadoria, há na Constituição de 1967 a norma constante do § 3º do art. 101 que, textualmente, proíbe ao servidor perceber na inatividade proventos superiores à retribuição que vinha usufruindo em exercício.

Essa disposição constitucional pôs termo aos incentivos à inatividade: promoções a níveis superiores, quando ocupantes de cargos intermediários de séries de classes e a concessão de percentuais (20%) se ocupantes de último nível da série, revogando, assim, o art. 184 do Estatuto dos Funcionários.

Mesmo as vantagens consignadas no art. 180 do Estatuto dos Funcionários somente poderão ser levadas para a inatividade se no momento da aposentadoria o servidor desfrutar do exercício de comissão ou de função gratificada e satisfaça, logicamente, aos períodos de exercício em cargos ou função de tal natureza estabelecidos em suas alíneas; isto para que não perceba proventos superiores ao que vinha recebendo na atividade.

Outro aspecto correlato, no que concerne à fixação dos proventos, é que eles, qualquer que seja o tempo de serviço, jamais poderão ser inferiores a um terço do padrão de vencimento do servidor.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reproduziu, nos arts. 101 e 102 e parágrafos, as mesmas normas que já se encontravam insertas na Constituição de 1967 e suprimiu o princípio consignado no § 2º do art. 100, dispondo, no entanto, no seu art. 103, que lei complementar indicaria as exceções às regras estabelecidas nos arts. 101 e 102.

Em assim acontecendo e dispondo que lei complementar futura indicaria as exceções às normas de aposentadoria fixadas na própria Constituição, tôdas as disposições de leis ordinárias anteriores, que previram situações diferentes, foram revogadas.

Surge agora, no entanto, o problema da interpretação do art. 103 da Emenda Constitucional nº 1, isto no sentido de saber-se se a lei complementar, que será baixada, poderá reduzir a idade limite para a compulsória e se poderia ela também estabelecer outros limites (inferiores a 35 e 30 anos de serviço público) para a aposentadoria prêmio, assegurando-se aos interessados, nessa última hipótese, proventos integrais.

Observa-se que o texto dessa disposição constitucional ressalta que lei complementar indicará as exceções às regras estabelecidas, objetivando "o tempo e natureza de serviço", deixando à margem, conseqüentemente, a possibilidade da redução do limite de idade para efeito da aposentadoria compulsória. Quanto à redução do número de anos de serviço para efeito da aposentadoria a pedido, **objetivada** a natureza do trabalho afeto a determinada categoria funcional, a lei complementar logicamente poderá assim dispor, assegurando, obviamente, a integralidade de proventos. A conclusão a que aqui se chega é idêntica àquela que teve oportunidade de apresentar por ocasião da interpretação do § 4º do art. 191 da Constituição de 1946, e que acima foi ressaltada.

Esse é um assunto que está sendo examinado cuidadosamente pela alta esfera da Administração e não tardará a ser enviado o anteprojeto da lei ao Congresso Nacional.

DA REVISÃO DOS PROVENTOS

Os proventos dos aposentados serão revistos sempre que se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, em decorrência de alteração do valor aquisitivo da moeda (artigo 193 da Constituição de 1946).

O art. 182 do Estatuto dos Funcionários previu também, à semelhança do dispositivo constitucional citado, a revisão dos

proventos, quando verificada modificação geral de vencimentos dos servidores da atividade e também estipulou a revisão quando o servidor, já inativo, viesse ser acometido de qualquer das doenças especificadas em lei. Nesse caso, os proventos seriam reajustados aos vencimentos que percebia o servidor na época em que passou à inatividade.

A Lei nº 2.622, de 1955, estabeleceu a revisão obrigatória dos proventos dos inativos, atualizando-os sempre à base dos vencimentos fixados para os servidores em atividade, da mesma categoria funcional.

A Lei nº 3.780, de 1960, que institui o novo Plano de Classificação de Cargos, no seu art. 63, expressamente determinou que as vantagens financeiras dela constantes seriam extensivas aos aposentados.

Normalmente, as leis ordinárias e Decretos-leis que majoraram vencimentos do funcionalismo público federal estipulam idêntico percentual de aumento para ativos e inativos, mas outros diplomas legais assim não dispuseram, isto é, diferenciaram os percentuais, atribuindo menos aos inativos; neste caso, pode ser citado o Decreto-lei nº 81, de 1966, que deu ao inativo 22% ao passo que os da atividade tiveram 25%.

A Constituição de 1967 (§ 2º do art. 101) repetiu *ipsis litteris* a norma existente na Constituição de 1946 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (§ 1º do art. 102), reproduziu o mesmo texto que anteriormente era encontrado.

A revisão de proventos, como se verifica, é de ordem constitucional. A Lei Maior determinou a obrigatoriedade de ser feita a revisão de proventos toda vez que houver o reajustamento de vencimentos, mas essa revisão é procedida através de lei ordinária, que fixará o critério a ser adotado. O critério normal de fixação é o de percentual ou base igual de aumento para ativos e inativos, mas nada impede que essa legislação ordinária fixe em valores diferentes. Aliás, PONTES DE MIRANDA, comentando o dispositivo constitucional, referente ao assunto ressalta:

"A regra dirige-se aos legisladores ordinários; e pode a Justiça, ao ter em mãos lei que aumente vencimentos, sem o reajustamento que o art. 193 impõe, reputá-la inconstitucional. A aplicação aos funcionários públicos em atividade será acompanhada, sempre, de aplicação aos inativos, sobre a mesma base, se outro critério não se tomou. A revisão não implica equipa-

ração; mas a todo aumento para os ativos há de corresponder aumento para os inativos.

.....

A Constituição não estabeleceu equiparação nem índice para o aumento dos proventos da inatividade. Ficou com isso a apreciação do Congresso Nacional que há de pesar o que, nos aumentos de vencimentos dos funcionários ativos e inativos, é comum (derivado do nível alterado do custo de vista) e o que é ligado a interesse do Estado na atividade do funcionário público.” (grifei) — Comentários à Constituição de 1946, vol. V, pág. 261.

Outro aspecto que convém seja ressaltado a respeito é o que concerne ao cabimento ou não da revisão de proventos, quando se verifica reclassificação ou reavaliação de cargos no serviço público, relativamente a uma determinada categoria funcional.

Se se atribuiu aumento a uma categoria funcional, isto em decorrência da reavaliação dos cargos dela integrantes, forçoso é concluir que os inativos, que àquela pertenceram, não farão jus à revisão dos seus proventos, principalmente se aquela reclassificação ou reavaliação tiverem por pressuposto carga horária. Nesse sentido, vale acrescentar que é mansa e pacífica a jurisprudência administrativa e a dos nossos Tribunais, estando mesmo a matéria já incluída em Súmula do Supremo Tribunal Federal de números 38 e 359.

Nesse sentido, portanto, pode-se concluir que sempre que houver aumento geral de vencimento, os inativos, beneficiados expressamente no texto da lei, deverão ter os proventos reajustados, que poderão ser na mesma base ou em **quantum** diferenciado conforme dispuser a legislação concessiva daquele aumento. Sendo, no entanto, o aumento dado a determinada categoria, em consequência de uma reavaliação dos cargos de integrantes, julgo não haver margem para reajustes de proventos dos inativos, que anteriormente àquela pertenciam.

DA DISPONIBILIDADE

O parágrafo único do art. 189 da Constituição de 1946 estabelecia que, extinto o cargo, o servidor estável ficaria em disponibilidade remunerada. Verifica-se, de início logo, que o instituto da disponibilidade era e é um corolário do da estabilidade. Dúvida se levantou a princípio se os proventos da dispo-

nibilidade eram integrais ou proporcionais, já que o texto constitucional apenas se limitava a esclarecer que era "remunerada". Mesmo antes da Lei nº 1.711, de 1952, já disciplinado estava o assunto, atribuindo-se ao disponível proventos iguais aos que vinha percebendo na atividade. Com o art. 174 do Estatuto dos Funcionários não mais pairou qualquer dúvida a respeito, ficando sempre o disponível percebendo seus proventos integrais até o seu obrigatório aproveitamento, quando o cargo fôsse restabelecido, ou em outro equivalente quanto à natureza e vencimento.

O § 2º do art. 99 da Constituição de 1967 reproduz a norma anterior apenas fazendo consignar a integralidade dos proventos, que era princípio existente apenas em dispositivo estatutário.

O Decreto-lei nº 200, de 1967, ampliou o campo de incidência do instituto da disponibilidade, quando cogitou de mão-de-obra ociosa, realmente desnecessária, levando-a à inatividade com a conseqüente extinção do cargo.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, trouxe completa modificação no sistema de remuneração dos disponíveis, determinando a sua proporcionalidade, em razão do tempo de serviço, não podendo, porém, êsse provento ser inferior a um terço do padrão de vencimento do servidor.

Excepcionalmente, e isto desde a vigência do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, a disponibilidade passou a ser também aplicada a servidores públicos como punição, se a isto fôsse levado, em face do que lhe fôra imputado não acarretar a demissão ou a aposentadoria, que, como se vê, passou também a constituir, excepcionalmente, forma punitiva.

O instituto da disponibilidade sofreu, assim, com a evolução das normas constitucionais, profunda modificação.

DA PERDA DO CARGO

As Constituições de 1946 e de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, relativamente à perda de cargo público, dispõem de forma semelhante, estabelecendo que, quanto ao servidor vitalício, a demissão somente poderia e poderá ocorrer em virtude de sentença judicial e, quanto ao estável, só depois de concluído o inquérito administrativo em que seja dada ao acusado ampla defesa.

O funcionário público, com a posse e exercício, assume um complexo de deveres que têm de ser cumpridos com eficiência, para ensejar o funcionamento perfeito dos serviços administrativos, que visam, logicamente, ao interesse público. O fundamento da disciplina da função pública está, portanto, na necessidade de assegurar o regular funcionamento dos serviços administrativos, mediante o perfeito cumprimento dos deveres, por parte do agente administrativo.

Se deixar de cumpri-los, em risco ficará o regular funcionamento dos serviços e os próprios interesses gerais. É preciso evitar que isso aconteça e reprimir o que não puder ter sido evitado.

O modo de prevenir e reprimir a violação dos deveres funcionais pelo funcionário está na cominação e na aplicação de sanções disciplinares.

O funcionário responde administrativa, penal e civilmente quando viola, respectivamente, deveres funcionais, normas jurídicas que protegem interesses essenciais da vida na sociedade ou quando pratica atos ou omissões dos quais resultem lesão do patrimônio público ou privado.

Essas responsabilidades podem acumular-se, mas são distintas, como independentes são as esferas administrativa e judicial.

Por infração dos deveres profissionais, ao servidor poderá ser aplicada uma penalidade corretiva (pecuniária ou moral) ou expulsiva, conforme fôr a natureza da falta cometida e sua respectiva cominação dentro das normas estatutárias relativas ao regime disciplinar. Existem, também, capitulados no Estatuto, deveres de natureza política e os que concernem à vida privada do servidor e as respectivas formas de punição.

A incidência de qualquer penalidade expulsiva tem que ser precedida do inquérito administrativo, no qual o servidor terá oportunidade de apresentar ampla defesa; se essa lhe fôr negada, nulo é o processo e conseqüentemente nulo será o ato administrativo consubstanciador da perda do cargo público.

Além da perda do cargo através da apreciação e conclusão do inquérito administrativo, em que se reconheceu ser o servidor culpado de qualquer infração, poderá êle ainda perdê-lo em decorrência de pena acessória, na forma estabelecida nos artigos 67 e 68 do Código Penal.

Poderá ainda ser pôsto em disponibilidade, no caso de extinção do cargo, por tornar-se desnecessária a sua existência nos quadros da Administração Pública.

Em decorrência da perda ou suspensão dos direitos políticos o servidor público perde o cargo, conforme disciplina o Ato Complementar nº 5.

No que concerne ao mesmo assunto, não propriamente à perda do cargo, mas à quebra total do vínculo com o serviço público por parte do servidor, tem-se a cassação da aposentadoria e da disponibilidade, nos casos estabelecidos nos arts. 67 e 212 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O art. 194 da Constituição de 1946 trouxe, no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado, profunda modificação, revogando, em parte, o art. 15 do Código Civil. Passou-se da teoria objetiva da culpa para a teoria objetiva do risco administrativo, não se chegando, absolutamente, à teoria do risco integral. Por êsse artigo, "as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros". Dispondo o parágrafo único: "cabêr-lhes-á ação regressiva, contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa dêstes".

O vocábulo funcionário, inserto no referido dispositivo constitucional, não tem e nunca teve interpretação restritiva, nos precisos têrmos estatutários, mas sim genérica, tendo a expressão "agente administrativo" como exato sinônimo.

Independentemente da comprovação inicial da culpa, toda pessoa de direito público responde pelos danos que seus agentes administrativos, agindo nessa qualidade, causarem ao particular; e respondem perante Vara Federal ou de Fazenda, conforme fôr o caso, cabendo a essas pessoas a ação de regresso se o servidor público tiver agido com culpa ou dolo (Const. de 1967 e Emenda Constitucional nº 1, de 1969).

A Administração não está obrigada a indenizar todo e qualquer prejuízo causado a terceiros pelos agentes do poder público, que nessa qualidade agirem; se culpa coube a êsse terceiro, eximida está a Administração de qualquer espécie de indenização. O fato de não haver necessidade de a vítima demonstrar inicialmente que o agente administrativo agiu com culpa não impede que a Administração demonstre o contrário, isto é, que a vítima contribuiu com sua parcela de culpa ou foi totalmente

culpada. Assim, reduzida estará a indenização ou caberá mesmo a isenção de pagá-la.

A Constituição de 1967, no seu art. 105, e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reproduzem o texto da Constituição de 1946, apenas acrescentando, no parágrafo único, além da "culpa", o "dolo", para admissibilidade da ação regressiva.

Finalmente, sem termos esgotado o estudo comparativo que nos propusemos realizar, resta-nos agora fazer uma observação ligeira no que concerne aos efeitos da contagem do tempo de serviço federal, estadual e municipal, na esfera federal, e aos efeitos e possibilidades de o servidor federal afastar-se para desempenho de mandato legislativo federal, estadual e municipal.

As Constituições de 1946 e 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nos seus artigos, respectivamente, nºs 192, 101, § 1º, e 102, § 3º, determinam a contagem do tempo de serviço federal, estadual e municipal para efeitos de aposentadoria e disponibilidade.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, no seu art. 80, especifica o tempo de serviço público que deve ser levado em conta para efeito de aposentadoria e disponibilidade. Embora as normas constitucionais estabeleçam os efeitos da contagem do tempo de serviço público estadual e municipal, na esfera federal, convém que se ressalte que êsse tempo de serviço tem sido considerado para outros efeitos, como seja: **estabilidade** (consignada no art. 23 do ADCT; Lei nº 2.284/54, Lei nº 4.054/61 etc); **gratificação quinqüenal**; como desempate em promoção. Não é considerado, no entanto, para efeito de licença-prêmio, conforme dispõe o Regulamento da concessão dessa licença.

A Administração e a lei ordinária entenderam e têm entendido sempre que as normas constitucionais prevêem o mínimo viável da contagem do tempo de serviço público federal, estadual e municipal, não impedindo que seja considerado para efeitos outros, integralmente (desde que assim seja computado também nas esferas estadual e municipal).

Relativamente aos efeitos da contagem do tempo correspondente ao afastamento de servidor público, para o exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, convém ressaltar o que abaixo se segue.

Em todos os dispositivos constitucionais, desde o da Constituição de 1946 até o da atualmente em vigor (art. 50 da Const. de 1946; art. 102 da Const. de 1967 e art. 104, § 1º, da Emenda

Constitucional de 1969), consignado está que o tempo de afastamento para o exercício de mandato legislativo federal ou estadual só deverá ser computado para efeito de promoção por antiguidade (antiguidade de classe) e para aposentadoria. Não há possibilidade de êsses períodos serem levados em consideração para qualquer outro efeito nem mesmo gratificação quinquenal. Convém ainda esclarecer que o período relativo a mandato legislativo municipal não poderá, em hipótese alguma, ser considerado, porque assim veda preceito constitucional (§ 1º do artigo 107 da Emenda nº 1).

Finalmente, vale ressaltar que êsses períodos relativos ao exercício de mandato legislativo estadual e federal sòmente são considerados de serviço público e computados para os exclusivos efeitos acima mencionados, quando o cidadão já pertencia anteriormente ao serviço público e dêle fôra afastado para aquêlê exercício legislativo, não se considerando para nenhum efeito ôs períodos anteriores ao ingresso do cidadão no serviço público.

Condicionamentos e Determinantes do Levantamento para Classificação de Cargos

RAIMUNDO XAVIER DE MENEZES

Técnico de Administração,
Assessor do Diretor-Geral do DASP

A sabedoria popular já consagrou plenamente, através de aforismos e provérbios, a importância do bom começo para o feliz desfecho de qualquer empreendimento, e a experiência individual diária de todos nós só atesta a indiscutível validade dessa afirmação. De fato, ninguém ignora que o erro inicial invariavelmente se reflete ao longo de qualquer processo, com efeitos acumulados, condicionando-lhe a trajetória e influenciando, progressiva e perniciosamente, os resultados finais objetivados. Por isso, em qualquer circunstância, para pouparmos o malôgro de nosso esforço, devemos procurar saber de antemão **onde, quando e como** é mais oportuno principiar e desenvolver nossa ação, sempre atentos para os propósitos firmados e a realidade ambiental imperante.

Em consonância com êsse pensamento e tendo em vista a atualidade do assunto entre nós, vamos a seguir passar em revista alguns aspectos principais da problemática concernente ao levantamento para fins de classificação de cargos.

O levantamento dos cargos constitui, realmente, a primeira etapa no encadeamento de esforços para elaborar-se o plano de classificação de cargos. Na verdade, levados por motivo de conveniência ou necessidade administrativa, ao decidirmos classificar os cargos de uma instituição, a medida preliminar que se impõe será, certamente, reuni-los de modo que possamos confrontá-los e descobrir suas características comuns ou diferenciadoras.

A espécie de classificação que pretendemos levar a efeito determinará, em relação a cada cargo, os aspectos importantes a considerar, cuja listagem deve ser objeto do levantamento.

É de conhecimento geral que os cargos podem ser classificados de muitas maneiras diferentes, conforme a finalidade escolhida. Assim, poderemos ter como objetivo verificar ou procurar promover uma distribuição geográfica dos cargos na sua totalidade. Nessa hipótese seria imprescindível conhecermos a localização de cada um, circunstância que passaria a considerar-se como base da classificação. Ao contrário, seria admissível que imperasse o propósito de estabelecerem-se grupamentos dos cargos em classes salariais, caso em que a base da classificação passaria a ser a retribuição percebida individualmente pelos ocupantes. De igual modo, talvez nos interessasse saber, prioritariamente, para efeito de classificação, as denominações dos cargos, a nacionalidade dos ocupantes ou o respectivo nível cultural etc., sendo de esperar-se em cada caso um comportamento diferente com respeito ao levantamento.

Por isso, para assegurarmos adequação do levantamento aos objetivos colimados, devemos começar com a pergunta: que espécie de classificação vamos empreender?

É sabido que, para fins de assegurar uniformidade de tratamento em matéria de administração de pessoal, a única classificação de cargos que nos satisfaz é aquela baseada nas atribuições ou conteúdo ocupacional dos cargos. É nessa constatação que nosso raciocínio vai apoiar-se daqui para a frente, no presente trabalho.

É necessário, também, que conheçamos a extensão de nossa tarefa, identificando-se, de antemão, os tipos de cargos abrangidos e número respectivo.

De posse dessas informações, a etapa seguinte imediata será a determinação dos dados importantes a reunir ou colher através do levantamento. A essa altura, não se pode perder de vista a espécie de análise que se intenta empreender, como prosseguimento do processo classificatório. Na verdade, colhidos e devidamente dispostos os dados concernentes ao levantamento, cumprirá ser realizado um exame cuidadoso, cargo por cargo, para determinação das características principais condicionadoras da classificação devida.

Na fase do levantamento cabe sejam definidos, com respeito a cada cargo, os aspectos que, segundo o sentido da declassificação, vão torná-los semelhantes ou diferenciados, determinando-lhes, portanto, a posição numa ou noutra classe do sistema. Em síntese, é importante definir que elementos nos cumpre coletar.

Na nossa hipótese, saberíamos que o primeiro aspecto a ser analisado se relacionaria com a natureza ou espécie do trabalho executado. Daí se passaria à determinação do nível de dificuldade e responsabilidade inerentes ao mesmo trabalho, cogitando-se, em seguida, da definição do tratamento requerido em termos de salário justo, habilitação do ocupante para efeito de nomeação, promoção, transferência etc., bem como de outros possíveis requisitos, segundo o programa de administração de pessoal a executar. Tais elementos característicos e diferenciadores dos cargos variam em função das atribuições executadas e, assim, estas devem ser levantadas de maneira e em forma apropriadas ao atendimento de nossas futuras necessidades.

No nosso caso particular, isto é, tendo em vista o tipo de classificação em perspectiva, que será elaborada com base na natureza das atribuições do cargo e no respectivo grau de dificuldade e responsabilidade inerentes, determinados mediante rigorosa análise, ao pensarmos nas cabíveis indagações a fazer, não podemos deixar de considerar que:

- a) cada cargo deve ser completa e precisamente identificado;
- b) as tarefas inerentes a cada cargo devem ser completa e exatamente descritas; e
- c) os requisitos exigidos do empregado, para o eficiente desempenho das tarefas, devem ser convenientemente indicados.

É dentro desta orientação que nos cumpre formular uma lista de perguntas para obtermos, em forma de resposta, os dados requeridos para dar-se continuidade ao processo classificatório.

Atingido este ponto, nova etapa se inicia com a determinação das fontes de informações a recorrer. Aqui poderá haver opções, em face da realidade confrontada, entre contatos com documentação, empregados e supervisores.

Ninguém ignora que as descrições de cargos são documentos extremamente importantes em trabalhos dessa natureza. Igualmente, as folhas de pagamento, a execução orçamentária, lotações, organogramas, regimentos, regulamentos, instruções, manuais de serviço, rotinas estabelecidas, relatórios etc., podem carrear informações esclarecedoras, com respeito aos cargos, de ponderável significação e utilidade.

Se isto não fôr suficiente, devemos lembrar-nos de que, sob certos aspectos, é o empregado a pessoa mais bem informada sobre seu cargo. Tratado com habilidade, será ele capaz de fornecer elementos e respostas de real valor para execução do trabalho em mira. A fim de se evitar influências subjetivas nas apreciações ou corrigir-lhes os efeitos desfavoráveis, será conveniente também apelar para o supervisor do empregado que, de outro ângulo, está igualmente próximo da realidade e vê as coisas com maior isenção e imparcialidade.

Sabido o que se quer e onde conseguir, resta-nos deliberar quanto ao modo de estabelecer os contatos, isto é, se vamos agir direta ou indiretamente. A organização do levantamento vai depender dessa decisão, bem como os instrumentos a serem utilizados. Oportunamente, focalizaremos com maiores detalhes esta questão.

Finalmente, cumpre ressaltar as precauções de controle recomendáveis em trabalhos dessa natureza. São elas de duas ordens: numérica e qualitativa.

É imprescindível que de início se determine a amplitude do levantamento, pelo conhecimento dos cargos compreendidos e o volume e variedade das informações a colher. Delimitada essa área, deverá ser toda ela coberta pelo levantamento, sem exceção de qualquer ponto.

O fluxo de informações solicitadas e recolhidas deve ser desembaraçado e expedito, de modo que não haja omissões, ou retardamento injustificados, de comunicações em ambos os sentidos.

Por último, recomenda-se toda cautela no sentido de formularem-se perguntas simples, acompanhadas de esclarecimentos ou instruções, que ensejem respostas objetivas e inequívocas, dotadas de completa autenticidade. Nesse particular, é sempre bom que as respostas oferecidas pelos empregados não deixem de ser corroboradas, corrigidas ou completadas por autoridade superior.

Fixadas essas preliminares e adotadas as providências de ordem preparatória, pode-se passar a considerar os problemas práticos de caráter operacional.

Assim sendo, cumpre-nos agora pensar no recolhimento das informações, concernentes a cada cargo, requeridas para sua posterior e conveniente classificação. Na verdade, para bem desempenhar sua missão, o técnico ou analista deve contar com todos os dados que ensejem distinguir os cargos dentro da organização e medir-lhes as características consideradas im-

portantes. É o levantamento que se encarrega dessa coleta, através da aplicação de técnicas próprias e instrumentos adequados.

Considerações relativas a número de cargos a abranger, tempo e recursos disponíveis, grau maior ou menor de exatidão do trabalho, entre outras, deverão influenciar a escolha do instrumento no particular mais indicado, dentre o questionário, a entrevista ou a observação direta. Conforme a conveniência, êsses instrumentos poderão ser aplicados exclusiva ou concorrentemente.

A opção entre os instrumentos deve fundamentar-se na ponderação das peculiaridades inerentes a cada um que, de modo geral, podem ser as mais importantes, assim resumidas:

1) quanto ao questionário —

a) pode ser preenchido pelo próprio empregado, que, assim, executa uma boa parte da tarefa;

b) por essa circunstância, predispõe o empregado a colaborar, tendo em vista que ele se sente como participante do projeto;

c) constitui ótima fonte de informação, uma vez que o empregado é, geralmente, a pessoa que melhor conhece seu próprio cargo;

d) para evitar possíveis distorções, pode o supervisor colaborar também nas respostas;

e) pelo mesmo motivo, necessita ser acompanhado de instruções minuciosas;

f) é de baixo custo e de execução rápida.

2) quanto à entrevista —

a) só pode ser executada por técnico competente;

b) torna-se, assim, de execução morosa e custo elevado;

c) são freqüentes as ocorrências de omissões e esquecimentos, difíceis de sanar;

d) só pode ser executada, se os técnicos contarem com a colaboração integral dos empregados e supervisores;

e) é tida como excelente complementação do questionário.

3) quanto à observação direta —

a) cabe ao técnico acompanhar a execução do trabalho;

b) torna-se muito dispendioso e moroso;

c) o julgamento é muito unilateral;

d) pode contribuir para assegurar ao trabalho alto grau de exatidão.

Conforme a situação concreta que se nos apresente, poderemos elêger um ou outro dos instrumentos, segundo sua adequabilidade ao caso específico. Igualmente, se houver vantagem, podemos combiná-los, conforme as conveniências. O importante, além das considerações de tempo e custo, é que a situação seja retratada com fidelidade e se assegure harmonia de pontos de vista e perfeito entendimento e cooperação por parte de todos os interessados.

Caso seja empregado o questionário, deve-se preparar o modelo correspondente. Não há regras rígidas que orientem o desempenho dessa tarefa. Entretanto, tem-se como ponto pacífico que o questionário deve compor-se, necessariamente, de três partes. A primeira cogita do relacionamento de dados relativos à identificação dos cargos; a segunda compõe-se das perguntas que interessam propriamente ao trabalho de classificação, e a terceira trata da parte de autenticação, onde o empregado e, no mínimo, seu chefe imediato, firmam declaração de responsabilidade. Também é fundamental que se elaborem instruções elucidativas de cada item, para assegurar perfeito entendimento e correta interpretação do pensamento a transmitir.

Na hipótese da entrevista, especialmente se esta fôr levada a cabo por uma equipe, é altamente recomendável que se elabore um modelo, acompanhado de instruções minuciosas, com perguntas e claros para as respostas, com o fito de orientar uniformemente o desenvolvimento do trabalho.

Além disso, cada entrevistador deve tomar certas precauções para evitar obstáculos comprometedores do êxito de sua missão. Nesse particular, recomenda-se a observância das seguintes regras técnicas fundamentais:

a) combinar a entrevista antecipadamente com o empregado e seu supervisor imediato;

b) tomar providências para assegurar sigilo;

c) certificar-se de que o empregado compreende o objetivo da entrevista e sabe quem o vai entrevistar;

d) ser bastante cortês, de modo que capte a simpatia do empregado;

e) estar inteiramente familiarizado com o cargo em exame, de maneira que possa fazer perguntas diretas e inteligentes;

- f) evitar que as perguntas já impliquem uma resposta;
- g) encorajar o empregado a expressar-se livremente, não deixando distanciar-se do ponto em consideração;
- h) mostrar interesse pelas informações recebidas;
- i) encerrar a entrevista assim que as informações necessárias tenham sido obtidas;
- j) demonstrar agradecimento ao empregado pela colaboração prestada; e
- l) fazer imediatamente as competentes anotações sobre os dados importantes captados na entrevista.

Muitas dessas recomendações também se aplicam no caso da observação direta que de todos os instrumentos é o de mais difícil manejo. Tendo êle que ser usado pelo próprio analista, exige conhecimentos básicos do funcionamento da organização. Pelo seu caráter complexo e pouco rendimento na prática, só deve ter aplicação nos casos de projetos simples, que não requeiram o uso de mais minucioso instrumento de análise.

Seja qual fôr a amplitude do projeto ou o instrumento escolhido, há sempre necessidade de se contar com uma organização capaz de assegurar o contrôle da execução do trabalho nas suas múltiplas fases, evidenciando e corrigindo as falhas quanto a omissões e extravios inevitáveis em empreendimentos dessa ordem. O importante é que, ao término do levantamento, esteja reunida tôda a massa de dados, a fim de que o analista possa encetar sua operação, dispondo, ao seu alcance, de todos os meios necessários.

Qualquer que seja o instrumento utilizado, deve-se sempre ter em vista o registro sistemático dos dados importantes referentes a cada cargo. A quantidade e a qualidade desses dados devem subordinar-se aos propósitos do plano de classificação e estar em consonância com a realidade administrativa da entidade atingida pelo levantamento. Na hipótese em apreciação, o conhecimento detalhado das atribuições enfeixadas nos cargos constitui elemento imprescindível ao prosseguimento dos trabalhos de feitura do plano de classificação e, portanto, deve constituir preocupação permanente no espírito dos responsáveis pelo levantamento.

Certamente, muito mais pode ainda ser dito ou escrito acerca dêste assunto, mas a experiência acumulada nos mostra que em trabalhos de classificação de cargos a observância das recomendações aqui registradas já será suficiente para assegurar aquêle almejado **bom começo**.

Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. Tríplice aspecto da responsabilidade: penal, civil e político-administrativa. Apreciação, neste trabalho, apenas da primeira e última, com exclusão da segunda. 2. Responsabilidade penal, que varia em razão do agente. 3. Natureza jurídica do crime de responsabilidade incidente sobre os Prefeitos. Distinção entre este e os ilícitos da mesma denominação aplicáveis ao Presidente da República e Governadores de Estado. 4. Caducidade da Súmula nº 301 do Supremo Tribunal Federal. A responsabilidade penal dos Prefeitos independe do afastamento do cargo, embora a condenação definitiva importe, como pena acessória, nesse afastamento. 5. Responsabilidade penal dos Vereadores. 6. Responsabilidade político-administrativa do Prefeito eleito. Inaplicabilidade dessa infração aos Prefeitos nomeados. 7. Exame dos casos de infração político-administrativa dos Prefeitos eleitos. 8. Responsabilidade político-administrativa dos Vereadores. 9. Processo e **quorum** de julgamento a que estão sujeitas as infrações político-administrativas. 10. Outras hipóteses de perda do mandato, independentemente de responsabilidade penal ou político-administrativa. 11. Distinção de processo relativamente a esses casos e os de infração político-administrativa, 12. Conclusão.

1. O exercício de mandato eletivo de Prefeito, bem como o de representante popular na Câmara Municipal, exercido pelos Vereadores, pode acarretar a responsabilidade do mandatário sob tríplice aspecto: penal, civil e político-administrativa, cujas respectivas cominações são suscetíveis de se cumularem, pela independência que, entre si, apresentam.

A penal, de competência processante exclusiva do Poder Judiciário, ou se verifica em decorrência de cometimento de

ilícito específico denominado crime de responsabilidade¹, ou de infração comum, prevista no Código Penal.

A responsabilidade civil, também de competência do Poder Judiciário, obedece a normas e processos previstos para os demais cidadãos, sem que ofereça qualquer particularidade que as afaste das regras substantivas e adjetivas aplicáveis em razão do dano civil objeto da apuração.

A responsabilidade político-administrativa, a incluir-se no âmbito do que se poderia chamar Direito Disciplinar Especial²,

¹ O crime de responsabilidade praticado pelo Prefeito, eleito ou nomeado, difere, substancialmente, de ilícito de igual denominação cometido pelo Presidente da República ou por Governadores de Estado. No primeiro caso, constitui-se em autêntica responsabilidade penal, de competência da justiça comum, ao passo que, nos demais (Presidente da República e Governadores de Estado), a responsabilidade é meramente política, cuja apuração e sanção estão a cargo do Senado Federal ou das Assembléias Legislativas dos Estados, respectivamente. A condenação, na primeira hipótese, importa numa pena privativa de liberdade, além da acessória correspondente à perda do cargo e à inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação; nas demais, no impedimento para o exercício do cargo (**impeachment**), vale dizer, na cassação do respectivo mandato e pena acessória de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública durante certo prazo (Lei nº 1.079, de 1950, arts. 33 e 78), embora não exclua da responsabilidade penal, a ser apurada pelo Poder Judiciário, nos termos constitucionais. Mas se, no caso dos Prefeitos, se exaure a responsabilidade penal, no dos Governadores de Estado e Presidente da República, a responsabilidade é meramente política, ainda que, concomitantemente, pela mesma infração, possa ocorrer a responsabilidade penal, o que é bem diferente, desde que o crime de responsabilidade, em si, é independente do crime comum que possa também configurar-se.

² Como temos assinalado inúmeras vezes (cf. nossos **Estudos de Direito Administrativo**, Imprensa Nacional, vol. 1, 1960, págs. 376 e segs. vol. II, 1965, págs. 276 e segs.), o Direito Disciplinar, embora mantenha acentuada afinidade com o Direito Penal, dêle se distancia, guardando inteira autonomia relativamente àquele ramo do Direito Público, como é matéria incontroversa no estado atual da evolução jurídica, quando nem mesmo se cinge ao princípio da reserva legal (**nullum crimen, nulla poena sine lege**), que exige a perfeita tipicidade do ilícito em que terá de enquadrar-se a infração.

Ao contrário do que ocorre com a falta puramente administrativa praticada pelos funcionários públicos, a infração político-administrativa, como seu próprio nome indica, importa em aspecto estranho, ao que se poderia chamar Direito Disciplinar Comum, que é o conteúdo político da infração administrativa. Daí a denominação, que propomos, de Direito Disciplinar Especial, dado que mantém, quanto aos demais aspectos, o essencial das normas do

ocorre em razão de infrações político-administrativas, expressamente definidas em legislação específica.

Adstritos ao âmbito de incidência dêste trabalho, apreciaremos, apenas, as responsabilidades penal e administrativa, no que concerne a Prefeitos e Vereadores, com exclusão da civil, que não oferece qualquer peculiaridade relativamente ao sujeito passivo da obrigação de indenizar.

2. A responsabilidade penal varia em razão do agente do delito: se Prefeito, terá praticado crime de responsabilidade, com exclusão de qualquer outro ilícito penal³; se Vereador, só cometerá crime, no exercício do mandato, se a infração estiver contemplada no Código Penal, por isso que os crimes de responsabilidade não podem ter como sujeitos ativos os membros dos Legislativos municipais.

3. Como salientado na nota 1, **supra**, os crimes de responsabilidade, em relação aos Prefeitos, têm conteúdo nitidamente de infração penal, em contraposição ao que se verifica quanto aos demais Chefes de Executivo da Federação, que, como sujeitos ativos de ilícitos dessa natureza, não respondem criminalmente, mas têm identificados êsses ilícitos como infrações político-administrativas, a serem apreciadas, respectivamente, pelo Senado Federal ou pelas Assembléias Legislativas, conforme se trate de Presidente da República ou de Governador de Estado, cuja sanção é o afastamento do cargo (**impeachment**), o que poderá, ainda, determinar, pelo mesmo fato, responsabilidade penal por crime comum, de competência processante do Poder Judiciário. Em outras palavras, se o crime de responsabilidade, no que tange aos Prefeitos, constitui, por si só, uma infração penal, excludente de qualquer outra de idêntica natureza, o mesmo não acontece no que respeita ao ilícito de igual denominação praticado pelos Governadores de Estado ou Presidente da República, que só se caracteriza como infração político-administrativa.

No direito anterior⁴, os crimes de responsabilidade tinham a mesma conceituação, independentemente da posição do agente na escala hierárquica da Federação, conceituando-se sempre como infração político-administrativa, inconfundível com o crime

Direito Disciplinar Comum, que não se rege por disposições substantivas rígidas, variando, tão-sòmente, no que diz com as regras adjetivas, que obedecem a formas processuais diversas.

³ Cf. Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, arts. 1º e 2º.

⁴ Lei nº 3.528, de 3 de janeiro de 1959, combinada com a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

comum, tanto que não impede, pelo mesmo fato, o processo penal⁵.

No direito atual, os crimes de responsabilidade passaram a caracterizar-se segundo a posição do agente, ora como responsabilidade penal, com exclusão de qualquer outra da mesma natureza⁶, ora como responsabilidade político-administrativa, conforme praticado, respectivamente, por Prefeito ou outros Chefes de Executivo (Presidente da República e Governadores de Estado), sendo fato incontroverso que a natureza jurídica do ilícito, segundo essas duas caracterizações, é totalmente diversa.

4. Como, no direito anterior, o crime de responsabilidade, relativamente aos Prefeitos, não tinha a conceituação atual, sendo, então, mera infração político-administrativa, consoante ainda hoje se conceitua quanto ao Presidente da República e Governadores de Estado, o procedimento penal dêle decorrente ficava condicionado ao afastamento do cargo por impedimento (**impeachment**), ou à cessação do seu exercício por outro motivo. Esse afastamento ou essa cessação eram um **prius** em relação a esse procedimento penal, na forma de desenganada súmula do Excelso Supremo Tribunal Federal⁷. Vale dizer, sem o prévio afastamento do cargo por **impeachment** ou a cessação do seu exercício por outro motivo, não se poderia iniciar o procedimento penal respectivo, com o que, pois, não era o Prefeito suscetível de responder criminalmente pelo ilícito penal que também configurasse delito de responsabilidade, se no exercício regular do cargo.

A infração que, ao mesmo tempo, configurasse crime de responsabilidade e crime comum, só seria submetida à justiça ordinária, para a competente ação penal respectiva, nos termos da Súmula nº 301 do Supremo Tribunal Federal, se houvesse ocorrido o anterior afastamento do Prefeito por **impeachment**, ou se, por qualquer outro motivo, tivesse cessado o exercício do cargo, não podendo, pois, instaurar-se o procedimento criminal com o Prefeito em plena atividade de suas funções.

⁵ Cf. Lei nº 3.528, cit. art. 2º, parágrafo único; Lei nº 1.079, também mencionada, arts. 33 e 78.

⁶ Cf. Decreto-lei nº 201, de 1967, cit., arts. 1º e 2º

⁷ Súmula nº 301, assim redigida: "Por crime de responsabilidade, o procedimento penal contra Prefeito Municipal fica condicionado ao seu afastamento do cargo por **impeachment**, ou à cessação do exercício por outro motivo."

No direito vigente, perdeu o crime de responsabilidade, quanto aos Prefeitos, a natureza de verdadeira infração político-administrativa, para conceituar-se como ilícito penal, independente desse afastamento, como claramente estatui, aliás, o art. 1º do Decreto-lei nº 201, de 1967, que expressamente ressalva a independência do pronunciamento da Câmara dos Vereadores para que se promova a respectiva ação penal, a cargo da justiça ordinária.

Por êsse efeito, caducou a citada Súmula nº 301 do nosso Pretório Excelso, por incompatibilidade total com essa nova conceituação. É que o crime de responsabilidade, passando a conceituar-se diretamente como infração penal, de apuração privativa do Poder Judiciário, prescinde do afastamento do Prefeito, sendo ilícito totalmente independente da infração político-administrativa.

Se, no direito atual, o crime comum cometido por Presidente da República e Governador de Estado só poderá ser apurado, ou após o afastamento por crime de responsabilidade, através do **impeachment**, ou depois de cessado o exercício do cargo, por qualquer outro motivo, o crime de responsabilidade do Prefeito, que tem outra conceituação, como autêntico ilícito penal dispensa êsse afastamento, podendo, ou melhor, devendo instaurar-se o competente procedimento judicial tão logo se verifique a capitulação da falta em qualquer dos itens constantes do art. 1º, **caput**, do Decreto-lei nº 201, de 1967. E se houver condenação do Prefeito, durante o exercício do cargo, terá êle, como medida acessória da condenação definitiva em pena privativa de liberdade, a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação⁸. É, pois, irrelevante, na apuração do crime de responsabilidade de Prefeito Municipal, estar o agente afastado ou não do exercício do cargo, sendo certo que a condenação definitiva importará nesse afastamento, se não houver ocorrido êle por qualquer outro motivo.

É possível que, durante o processo penal por crime de responsabilidade, ocorra o afastamento do cargo, ou porque a Câmara Municipal, ao julgar concomitantemente infração político-administrativa, haja declarado o **impeachment** do Prefeito, ou porque o juiz, após a denúncia, tenha decretado a prisão preventiva ou determinado êsse afastamento. Mas, como é evidente, a cessação de exercício do cargo não é condição para

⁸ Decreto-lei nº 201, de 1967, cit., art. 1º, § 2º.

instauração do processo penal, ao contrário do que impunha o direito anterior, podendo verificar-se, como esclarecido, ou independentemente ou por determinação judicial, nos autos do próprio processo por crime de responsabilidade⁹.

5. A responsabilidade penal dos Vereadores ocorre tão-somente por crimes comuns, capitulados no Código Penal, do momento em que os representantes do povo nos Legislativos não são sujeitos ativos de crime de responsabilidade. E o processo e julgamento dos edis por crimes comuns são os mesmos dos demais cidadãos, não oferecendo, assim, nenhuma peculiaridade que se possa ressaltar, independentes que são de qualquer pronunciamento político.

6. A responsabilidade político-administrativa do Prefeito se acha indicada no art. 4º do Decreto-lei nº 201, de 1967, sendo certo que só alcança o Chefe de Executivo local eleito, por isso que os Prefeitos nomeados, na forma da Constituição Federal¹⁰, não são sujeitos ativos de infrações dessa natureza. E a razão da distinção é simples. No primeiro caso (Prefeitos eleitos), a investidura decorre de confiança popular, expressa no sufrágio, ao passo que, no segundo (Prefeitos nomeados), o provimento no cargo resulta da confiança da autoridade nomeante (Governador de Estado) e do Presidente da República, segundo se trate, respectivamente, de Prefeito de Capital de Estado e de Municípios considerados estâncias hidrominerais, ou de Chefe de Executivo de Município declarado de interesse da segurança nacional.

Se a investidura tem origem na escolha popular direta, a confiança dela decorrente pode ser retirada pelo próprio povo, através dos seus representantes na Câmara Municipal, por meio do processo político cabível, que é a declaração de **impeachment**, nos termos e na forma previstos na legislação pertinente.

⁹ *Idem*, art. 2º, nº II.

¹⁰ Dispõe o § 1º do art. 15 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

"§ 1º Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; e

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo."

Se, entretanto, a investidura se origina da confiança da autoridade nomeante ou desta e do Presidente da República, só tais autoridades podem reconsiderá-la, demitindo o ocupante do cargo; nunca pretender-se que a Câmara Municipal as substitua, visto que a origem política da investidura é totalmente diversa. Salvo nos casos de competência do Poder Judiciário ou de incidência da ação revolucionária, só pode determinar, administrativamente, a perda do cargo de confiança quem a tenha conferido. No caso de eleição, o povo, representado pela Câmara Municipal; na hipótese de nomeação, a autoridade nomeante (Governador de Estado), ou esta e o Presidente da República¹¹.

Cometendo o Prefeito nomeado qualquer ato ou ocorrendo fato definido, em relação aos Prefeitos eleitos, como infrações político-administrativas, poderá a Câmara Municipal respectiva representar à autoridade nomeante ou a esta e ao Presidente da República, de acordo com a natureza do Município administrado, historiando o caso documentadamente, para que este seja apreciado, retirando-se, ou não, a confiança anteriormente depositada. Essa faculdade, aliás, não é só da Câmara ou de cada um dos seus componentes, mas de qualquer pessoa, na forma do art. 153, § 30, da Carta Política em vigor¹².

7. As infrações político-administrativas incidentes sobre os Prefeitos eleitos se acham capituladas, como já referido, no art. 4º do citado Decreto-lei nº 201, de 1967, e têm como sanção a cassação do mandato, através do **impeachment**. São elas:

"I — impedir o funcionamento regular da Câmara."

O princípio basilar do Estado democrático, consistente na separação e perfeito equilíbrio dos poderes, que devem funcionar harmônicamente, embora daí se não infira que se trate de compartimentos estanques, impõe que um deles não impeça ou prejudique o funcionamento regular do outro, para que se exerçam as atividades públicas de acordo com as atribuições próprias de cada um desses poderes, constitucionalmente previstas.

Não raro, quando se fazem sentir as divergências partidárias, tão mais acentuadas no interior, os Executivos locais pro-

¹¹ Cf. nota anterior

¹² O dispositivo constitucional tem a seguinte redação:

"§ 30. É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou contra abusos de autoridade."

curam sufocar os Legislativos, não liberando, sem motivo justo, os duodécimos das dotações orçamentárias aprovadas para a Câmara Municipal, de modo que esta se vê em dificuldades para manter os seus serviços mais elementares, com o que, sem sombra de dúvida, se caracteriza a infração político-administrativa prevista nesse dispositivo.

“II — impedir o exame de livros, fôlhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída.”

O exame dos documentos a que se refere o preceito legal deverá ser feito na própria Prefeitura, não tendo cabimento pretender-se o envio de tais documentos à Câmara Municipal. Esta é que, através de comissão de inquérito regular, ou quando da apreciação das contas do Prefeito, poderá examiná-los, marcando o Executivo dia e hora para essa diligência. O mesmo em relação a auditoria regularmente instituída.

No que concerne à verificação de obras e serviços municipais, também deverá o Executivo permitir a visita a tais empreendimentos, fornecendo os esclarecimentos necessários por pessoal habilitado, a fim de que essas comissões ou auditorias tenham elementos para a verificação que desejam.

Sendo a função precípua dos parlamentos a fiscalização do Poder Executivo, tôdas as facilidades deverão ser por êste oferecidas para o cabal e eficiente desempenho dessa importantíssima missão.

“III — desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular.”

Para que se verifique a infração é necessário que as convocações ou os pedidos de informações sejam pertinentes à matéria administrativa ou a dados técnicos imprescindíveis, quer à fiscalização que compete à Câmara, quer à apreciação de projetos de lei que por ela estejam transitando.

“IV — retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade.”

A publicação a que se refere o preceito seria melhor expressada com o uso do vocábulo “divulgação”, pois que, em inúmeros pequenos Municípios, não há possibilidade de publicação de atos, por inexistirem órgãos de publicidade distribuídos no Muni-

cípio, quando, então, tais atos devem ser divulgados através de editais afixados em locais da Prefeitura, a êsse fim destinado.

“V — deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária.”

A ocorrência do ilícito, se é de simples constatação, no que concerne ao prazo de encaminhamento da proposta orçamentária, que é claramente estipulado na Constituição do Estado ou na Lei Orgânica Municipal, oferece dificuldades no que diz com a forma regular da apresentação do projeto de lei orçamentária, nem sempre bem compreendida pelos administradores municipais. Mas é evidente que a infração só se consuma se a irregularidade é grosseira, ou decorrente de má-fé.

“VI — descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro.”

O orçamento aprovado há que ser cumprido segundo o que nêle se contém. Se advêm necessidades de sua alteração, estas devem ser efetivadas na forma estabelecida na legislação específica.

“VII — praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática.”

Essa infração político-administrativa oferece conexão com o crime de responsabilidade capitulado no art. 1º, nº XIV, do mesmo Decreto-lei nº 201, de 1967, como se vê da redação de sua primeira parte.¹³

O cumprimento das leis, bem como dos mandados ou sentenças judiciais, é dever do Poder Executivo, pois que, por definição, é o encarregado da execução dos atos dos demais poderes, só se furtando a êsse dever, se o ato fôr viciado ou houver impossibilidade material de sua execução, quando se impõe esclarecer, à autoridade competente, o motivo dessa recusa ou impossibilidade.

“VIII — omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município, sujeitos à administração da Prefeitura.”

¹³ Dispõe o citado preceito legal:

“XIV — negar execução à lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente.”

Como administrador do Município, cabe ao Prefeito gerir os seus bens e rendas, bem como velar pelos seus direitos e interesses, não se justificando qualquer ato que demonstre negligência ou omissão na gestão da coisa pública que lhe foi confiada, devendo administrá-la como se sua fôsse.

“IX — ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores.”

A ausência do território do Município ou o afastamento das atividades da Prefeitura, além do período de tempo permitido em lei, há que ser autorizado pela Câmara Municipal, a exemplo do que acontece relativamente aos demais Chefes do Executivo da Federação.¹⁴

“X — proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo.”

O Prefeito, assim como todos os demais representantes do povo, têm de pautar o seu comportamento por padrões éticos que não violem a dignidade e o decôro da representação que receberam. A alta investidura correspondente a tôda e qualquer representação popular exige um mínimo de decência que não pode ser ultrapassado, sob pena de desrespeito ao próprio povo que a conferiu.

8. A responsabilidade política-administrativa dos Vereadores pode ocorrer em qualquer dos casos enumerados no art. 7º do Decreto-lei nº 201, de 1967, e que são:

- a) utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;
- b) fixar residência fora do Município;
- c) proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decôro na sua conduta pública.

Verifica-se, por conseguinte, que, a não ser a fixação de residência fora do Município, só se consideram infrações político-administrativas, em relação aos Vereadores, as concernentes a atos de improbidade, de um modo geral, e falta de decôro em sua conduta pública.

9. Tanto as infrações político-administrativas dos Prefeitos eleitos como as dos Vereadores têm processo especial de apu-

¹⁴ Constituição Federal, art. 44, nº III.

ração, cujo rito obedece às normas do art. 5º do mesmo Decreto-lei nº 201, de 1967, se outro não fôr estabelecido pela legislação do respectivo Estado, como ali se consigna.

O julgamento é feito pela Câmara Municipal, em ambos os casos, só se impondo a sanção prevista (cassação do mandato) se o acusado fôr declarado, pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, incurso em qualquer das infrações. O resultado do julgamento é imediatamente proclamado pelo Presidente da Câmara, expedindo-se o competente decreto legislativo de cassação do mandato, se o acusado fôr o Prefeito, ou resolução da Câmara, se o acusado fôr Vereador. Se não se obtiver o **quorum** condenatório de dois terços, será determinado, pelo Presidente, o arquivamento do processo, comunicando-se o resultado, qualquer que seja êle, à Justiça Eleitoral.¹⁵

Sendo, como se vê, um julgamento político, cujo exame da existência ou inexistência da infração compete exclusivamente à Câmara Municipal, pode ocorrer a condenação, com a cassação do mandato respectivo, sem que o ilícito tenha ocorrido, e **vice versa**. E a decisão da Câmara é irrecorrível, sendo defeso ao Judiciário apreciar-lhe o mérito, reservando-se a êste, tão-sòmente, a competência para examinar a observância de formalidades legais e regimentais. Verificada a inobservância de qualquer formalidade essencial, poderá o Poder Judiciário decretar a nulidade do ato, mas, em hipótese alguma, substituir-se à Câmara, para perquirir da existência ou inexistência da infração.

10. Além dos casos de cassação em decorrência de crime de responsabilidade e infração político-administrativa, Prefeitos e Vereadores podem ainda perder os seus mandatos por extinção.

São casos de extinção do mandato de Prefeito:¹⁶

- a) falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral;
- b) falta de posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei;
- c) incidência nos impedimentos para o exercício do cargo, estabelecidos em lei, sem que haja desincompatibilização até

¹⁵ Decreto-lei nº 201, de 1967, art. 5º, nº VI.

¹⁶ *Idem*, art. 6º, caput.

a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo que a lei ou a Câmara fixar.

Relativamente ao Vereador, extingue-se o seu mandato ¹⁷ nos mesmos casos previstos para o de Prefeito e mais na hipótese de "deixar de comparecer, sem que esteja licenciado, a cinco sessões ordinárias consecutivas, ou a três sessões extraordinárias convocadas pelo Prefeito para a apreciação de matéria urgente", salvo se a convocação fôr feita durante os períodos de recesso da Câmara. ^{18 e 18a}

11. Ao contrário do que ocorre nos casos de infração político-administrativa, as hipóteses de extinção do mandato, quer de Prefeito, quer de Vereador, independem de deliberação do plenário, devendo ser declarada, de plano, pelo Presidente da Câmara Municipal, que fará constar de ata o ato ou fato extintivo. ¹⁹

Também, diferentemente dos casos de infração político-administrativa, a decisão do Presidente, declarando extinto o mandato, pode ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, que, nesta hipótese, examinará o mérito da declaração, podendo anulá-la.

A declaração de extinção do mandato, nos casos indicados no art. 8º, **caput**, do Decreto-lei nº 201, de 1967 (extinção do mandato de Vereador), de competência do Presidente da Câmara Municipal, se não-efetivada poderá ser provocada por via judicial, caso em que, "se procedente, o juiz condenará o Presidente omisso nas custas do processo e honorários de advogado que fixará de plano, importando a decisão judicial na destituição automática do cargo da Mesa e no impedimento para nova investidura durante toda a legislatura". ²⁰

12. De um modo geral e **à vol d'oiseau**, são êsses os pontos essenciais da responsabilidade penal e político-administrativa

¹⁷ **Idem**, art. 8º, **caput**.

¹⁸ Disposição introduzida pela Lei nº 5.659, de 8 de junho de 1971 (§ 3º do art. 8º do tantas vezes citado Decreto-lei nº 201, de 1967).

^{18a} Além dos casos indicados no texto, poderá ainda perder o mandato o Vereador que cometer ato de infidelidade partidária, na forma prevista no art. 35, nº V, combinado com o parágrafo único do art. 152, ambos da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, cuja regulamentação foi feita pelos arts. 72 e segs. da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971). E nessa hipótese a perda do mandato se equipara à renúncia, para efeito de convocação do respectivo suplente (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, cit., art. 72, parágrafo único).

¹⁹ Decreto-lei nº 201, de 1967, arts. 6º, parágrafo único, e 8º, § 1º

²⁰ **Idem**, art. 8º, § 2º

de Prefeitos e Vereadores em decorrência do exercício de seus cargos.

Muitos dêsses ilícitos penais e político-administrativos são cometidos por desconhecimento de sua ilegalidade, quando o despreparo para o exercício de cargos dessa natureza é um fato por todos conhecido.

Os que militamos nas grandes metrópoles não podemos avaliar as imensas dificuldades da vida do interior, sem recursos e sem meios adequados, decorrentes do desenvolvimento incipiente de regiões totalmente abandonadas, perdidas na distância.

O êxodo dos mais capazes, que procuram a sua formação técnica e profissional nos centros mais desenvolvidos e que, alcançada esta, não mais retornam, deixa, apenas, nessas regiões tão carentes dêsse elemento humano qualificado, o homem simples e desprendido, que arca com o ônus da gestão da coisa pública mais por amor à sua cidade e aos seus convizinhos, num esforço que o nobilita, do que pela atração do mando, pela vaidade do poder.

Em nossas andanças municipalistas por êste Brasil afora, nos contatos mais diversos com o homem bom e simples do interior, temos encontrado uma vontade ingente de aprender, uma ânsia de adquirir conhecimentos com que possa o administrador dar aos problemas públicos que equaciona as soluções mais acertadas, dentro das peculiaridades regionais, sem desprezo dos princípios que informam o Direito e a Ética. Se, vez por outra, há deslize de conduta, é um caso esporádico, que não faz escola.

Transamazônica – 200 Milhas – Integração Nacional – Novas Fronteiras

PAULUS DA SILVA CASTRO

Chefe do Serviço de Demarcação
de Fronteiras do Ministério
das Relações Exteriores

Dentro do processo de mutação psicossocial a que o mundo está constantemente sujeito, não é de estranhar-se que o ser humano procure novas perspectivas, tentando lançar-se, nos limites de sua configuração geográfica, a certas aventuras que possam sensibilizar a opinião pública local ou inclusive modificar o seu comportamento, no âmbito político internacional, em relação a países vizinhos ou não, conduzindo-o fatalmente a essa meta tão sonhada de confraternização humana ou união dos povos.

Assim é que se assiste hoje a um movimento universal, motivado por um impulso saudável, e cujas raízes, a bem da verdade, dada a heterogeneidade das causas, constituem ainda um mistério, ocultas que estão sob o manto do tão cobiçado arranque para o desenvolvimento sócio-econômico, cuja definição ninguém ao certo sabe equacionar, e talvez melhor assim o seja, pois é evidente o conflito teórico e pragmático que gera quanto aos seus métodos de execução para assegurar os fins colimados, mas que não tem senão em vista desvencilhar-se de uma situação de inferioridade a que se costuma dar o nome de subdesenvolvimento, também conhecida por “país em processo de desenvolvimento”, expressão essa que dá uma idéia mais exata da conjuntura brasileira.

País-Continente, com 8.511.865 km², e berço de
95.305.000 habitantes, cuja taxa de crescimento demográfico,
(3,1%), é bastante elevada, vivendo êles, de forma desigual,

espalhados por êsse imenso espaço terrestre, sob a contingência da mais variada sorte de fatores ecológicos, é perfeitamente natural que surgisse uma reação decorrente dêsse próprio **statu quo**, para, em resposta aos anseios legítimos do povo brasileiro, racionalizar o seu **modus vivendi** e adaptar a moldura interna e externa do País às condições impostas pela revolução tecnológica que avassala o mundo dia a dia.

Envolvido ao Oeste por uma faixa terrestre abrangendo 16.453.548 km de extensão, que, de norte a sul, ladeia a linha divisória com 10 países, cujos confins mal são conhecidos e em que talvez o homem nunca tenha chegado a pôr os pés em pleno século XX, apesar de ter alcançado a Lua, e a Leste por uma orla marítima que alcança 7.408 km, agora acrescido de 200 milhas de mar territorial, totaliza o País uma área soberana de 11.533.025 km², tendo Brasília como órgão propulsor, embora a Região Centro-Oeste seja ainda um vácuo geofísico, que lentamente se vai diluindo pela ocupação efetiva e uma crescente ação produtiva, mormente no campo da lavoura e da pecuária, nada mais louvável, pois, diante dêsse triste panorama de desigualdade regional, que a iniciativa de entre-cortar êsse "gigante pela própria natureza" com uma rede infra-estrutural de transportes e comunicações, no sentido de levar às rarefeitas povoações dêsses longínquos rincões do País, de que o grande público talvez nunca tenha ouvido falar, o conforto e o bem-estar de que desfrutaram em grande parte os centros urbanos.

TRANSAMAZÔNICA

Não é de hoje que a Amazônia fascina a imaginação, desperta o interesse ou a curiosidade, aguça o espírito de aventura, tanto de nacionais como de estrangeiros, haja vista a enorme bibliografia existente a respeito. Há uns 70 anos, Euclides da Cunha, numa visão *à la Jules Verne*, impressionado pela sua grandeza, conclamava os brasileiros a penetrar por êsse imenso deserto e a ocupá-lo, com o fim de integrar a Região ao resto do País e, neste sentido, foi, certamente, o precursor desta marcha para o **hinterland** brasileiro. Em "Contrastes e Contrastos" e "À Margem da História", expressa êle todo o seu pensamento acêrca da terra e da gente da Amazônia, que êle aprendeu a conhecer em sua viagem ao Alto Purus e que é assim definida: "Terra sem história, que cabe a tantas outras regiões, dominadas por um Rio e de que o homem não se apossou definitivamente ainda".

E parece que prevendo a construção da Transamazônica (que êle imaginou ser uma estrada de ferro), assinala: "Aos

riscos tortuosos do Purus, Juruá e Javari, há de cortar, transversalmente, com uma linha férrea, de cêrca de 726 km, uma grande estrada internacional de aliança civilizadora e de paz". E finalmente, ao referir-se ao Rio Purus, afirma: "Precisamos incorporá-lo ao nosso progresso, do qual êle será, ao cabo, um dos maiores fatôres, porque é pelo seu leito desmedido em fora que se traça, nestes dias, uma das mais arrojadas linhas da nossa expansão histórica".

Estrangeiros, por sua vez, desde a época colonial, sempre tiveram em mira a Região Norte. É de todos sabido que, valendo-se da façanha de Francisco de Orellana, nos primórdios do século XVI, ingleses (Walter Raleigh e Robert North) e holandeses (Jan de Moor e Peter Andriesen) trataram logo de se mover para o Amazonas. Prepostos de emprêsas comerciais, os ingleses se estabeleceram nas cercanias do Oiapoque e os holandeses no Xingu e Tapajós, à procura de tabaco, cana e algodão, artigos êsses de alta cotação na Europa, mas, na verdade, com o propósito oculto de conquistar senão o de colonizar a Amazônia, pretensão essa contida a tempo por Felipe II da Espanha, uma vez que pelo Tratado de Tordesilhas, tôda essa Região era domínio espanhol, só cabendo a Portugal uma tênue faixa partindo do Atlântico e que chegava à altura de Belém. A união das duas Coroas, de 1580 a 1640, se freou a ambição de terceiros países, facilitou, por outro lado, a expansão paulatina dos portugueses em sua faina de ocupação. É verdade que no século XVII surgiram os franceses, também interessados pela área, o que levou o Senhor La Ravardière a operar na Guiana, situação essa que só findou com a assinatura do Tratado de Utrecht (11-4-1713). Foi, sem dúvida, essa "manifestação de aprêço" pela Amazônia por parte de ingleses, holandeses, franceses, espanhóis e outros que levou Portugal a manter um cêrco fechado em tórno da Região, política eminentemente prática, que permitiu não perigasse a posse lusitana de grande parte da Amazônia, não obstante investidas com a visita de cientistas, como é o caso de La Condamine e Humboldt, entre outros, ou a chegada de Missões de Independência do Brasil. Cabe reconhecer, entretanto, que o interesse de fundo econômico pela área continua, embora expresso sob outras formas por parte de vários países, haja vista a triste lembrança da experiência que sofreu o País com a queda brusca do cultivo da borracha natural por volta de 1930.

Passadas essas dezenas de anos, volta à baila o mesmo problema, agora abordado de forma diversa, para não dizer oposta, por brasileiros e estrangeiros. Os nossos, não podendo

escapar à sua própria índole, movidos por um sentimento de comisseração pela desgraça do seu próximo, pela suspeita de interesses escusos de forasteiros, e principalmente pelo desejo de pôr um termo à imagem distorcida de seu País, o "Brasil país do futuro", se viram na contingência, e essa foi a única alternativa encontrada, de acomodar tôdas as partes componentes do País, com tudo que nelas se tem de conhecido ou desconhecido. Os de fora, seduzidos, e outro não podia ser o motivo, por interesses imediatos ou a longo prazo, não cansaram de propor planos mirabolantes, que vão desde a criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica até o não menos fantástico Projeto de Inundação da Bacia Amazônica, transformada num lago, proposto pelo Hudson Instituto, e de que o conhecido futurólogo Herman Kahn foi o mentor intelectual, homem que, ao fazer cálculos à base de computadores eletrônicos, não leva na devida conta as peculiaridades de cada país ou região em seus prognósticos, transformando os homens em verdadeiros robôs.

Preferiu o brasileiro tomar a si a responsabilidade dessa iniciativa e sua correspondente execução e foi, não há dúvida, um grande passo dado, pois desencadeou um movimento quase revolucionário com vistas à aceleração do crescimento econômico do país.

Para dificultar, logo de início, as coisas, parece que a própria composição geofísica da Amazônia, por não ser uniforme, pois, além da chamada **Amazônia Clássica**, que consta do Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, há ainda a **Grande Amazônia** (42,07% do território nacional) que abrange a Rondônia, Acre, Amazonas, Goiás, Pará e Amapá, acrescido do oeste do Maranhão e parte setentrional de Goiás e Mato Grosso, abrangendo uma população de 7.155.626 habitantes, embora seja baixíssima a densidade demográfica (0,72 habitantes por km²), numa área global de 5.033.081 km², espaço que dá para 215 milhões de pessoas viverem.

A sua Bacia Hidrográfica (4.797.717 km²), composta do Rio Amazonas, cujo caudal médio é de 1.173 metros cúbicos por segundo (ou seja 18% do caudal de todos os rios do mundo), além dos 200 afluentes, compreende quase 20 mil quilômetros de rios navegáveis e constitui ainda, **grosso modo**, o único meio de transporte de carga (a baixo custo) ou de pessoas que na sua maioria vivem às margens dos rios, dedicadas a atividades primárias, principalmente do extrativismo (o patrimônio florestal da Amazônia ascende a 70 milhões de metros cúbicos), isoladas essas povoações umas das outras. Embora

a temperatura seja relativamente elevada durante o dia, as noites são bastante frescas durante o ano todo, sendo que a média pluviométrica é alta, dadas as fortes precipitações, e provoca a lixiviação dos solos, eliminando aos poucos o humus, caso não seja submetido a controle, o processo de deflorestação, com efeito imediato na conservação das terras cuja variedade chega a impressionar. Ao contrário do que se pensa, longe de constituir a Amazônia uma imensa área alagada (que só representa 3% da área total), a região é dividida em 3 zonas distintas: a do Norte ou serrana (Maciço Guiano); a do Centro ou depressão amazônica é uma planície por onde passa o próprio Rio Amazonas; a do Sul ou zona das matas que constitui o chapadão setentrional do Planalto Central brasileiro, sendo que o restante não passa de terras onduladas (exageradamente chamadas serras, como é o caso da Serra dos Parecis), algumas cuja fertilidade só agora ficou comprovada (as tais manchas roxas, numa extensão de 20 mil km²), à semelhança das terras de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, e outras em que se procede a pesquisas e prospecção de recursos minerais, como é o caso da Serra dos Carajás, onde ficou patenteada a existência de jazidas de minério de ferro, iguais ou maiores à do quadrilátero mineiro. De sua exploração participam a Companhia Vale do Rio Doce e a "United States Steel Company", num investimento de US\$ 450 milhões de dólares, e cuja produção é estimada em 10 ou 15 milhões de toneladas.

Por sua vez, o Nordeste, que compreende o Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Território de Fernando de Noronha, é outra Região que pela sua história e pela sua geografia leva o povo brasileiro, decorridos tantos anos, a clamar por medidas de assistência efetiva ao nordestino, cujas condições de vida já são normalmente precárias em todo o sentido, para não falar nos momentos em que se vê assolado pela seca ocasional, que o reduz à miséria, e o pior de tudo é que, uma vez o mal superado, ele parece cair de novo no esquecimento.

Ao contrário da Região Norte, o Nordeste no seu todo é uma zona de profundos contrastes: região plana e baixa no litoral se vai elevando para o interior (serras). Por outro lado, o Nordeste ocidental (Maranhão e Piauí, área do golfo maranhense e bacia do Paranaíba, formada de aluvião e de cuevas), é uma transição entre a Amazônia e o Nordeste propriamente dito (Nordeste oriental) formado de serras e chapadas, seguindo-se a Zona da Mata (terrenos de aluvião) que se estende do Atlântico (entre o cabo São Roque e a foz de São Francisco) e,

finalmente a caatinga ou agreste, terra sêca e ondulada que vai até a chapada de Borborema onde começa a **Zona do Sertão**. Clima semi-árido, apenas úmido no litoral, densidade populacional elevada, chegando a 200 habitantes por km², chocante distribuição da riqueza em que o poder aquisitivo varia de 0 a 100, ou seja do sertanejo ao senhor de terras, proprietário de indústria, ou dono de usinas de cana, como é o caso de Pernambuco. À vista dessa situação, o fluxo migratório é principalmente canalizado para a Região-Leste-Sul, provocando inevitáveis choques sociais, pois o índice de desemprego ou subemprego que resulta dessa fuga é bastante elevado nos centros urbanos onde se concentra um refugio humano, que fica completamente marginalizado, em virtude de seu baixo grau de alfabetização. Como médio, criou-se, há vários anos, a SUDENE, órgão planejador encarregado de examinar e aprovar projetos industriais ou não, do interesse da economia regional, e, à base de incentivos fiscais, para lá se deslocou um grande número de filiais de fábricas e indústrias da Região Sul (no momento, há 109 projetos agropecuários, no valor de Cr\$ 431 milhões a serem aplicados no amanho da terra, na base de adubos, fertilizantes, fungicidas e inseticidas). Assim mesmo, êsse processo de contenção que, em muitos casos, não surtiu os efeitos esperados, foi incapaz de absorver boa parte da mão-de-obra excedente. Na lavoura, foi bem maior a absorção, uma vez que a estrutura agrária se manteve igual, não obstante as tentativas localizadas de Reforma Agrária. Assim, o resultado dêsse balanço geral acusou um forte contingente de pessoas desocupadas, tanto no meio rural como nos centros urbanos, pois ambos os setores não estavam em condições de aproveitar, como se pretendia, essa enorme força de trabalho ociosa.

Diante dessa dicotomia Norte — Nordeste, e para não sobrecarregar a Região Centro-Sul, mais do que saturada, procurou-se uma saída racional. Não foi, entretanto, da visita do Presidente da República ao Nordeste, que decorreu o lançamento do PIN (Decreto-lei nº 1.116, de 16-6-70) consubstanciado, aparentemente, na construção da Transamazônica e da Cuiabá—Santarém, pois há muito se vinha procedendo a estudos, num verdadeiro trabalho de equipe, para solucionar de forma realista e decisiva êsse impasse, mas certamente foi o im pacto que sofreu o Chefe do Governo, ao presenciar, com seus próprios olhos, os efeitos desastrosos da sêca de 1970, que assolava tôda a região e minava tôdas as energias de seus habitantes, derrotados pela própria natureza, que constituiu o es-

topim que levou o Governo a acelerar o início da execução de uma obra dessa envergadura. Comovido diante dêste panorama desolador, não conseguiu conter-se o Presidente da República e sua própria reação foi manifestada por palavras que traduzem o verdadeiro sentido do povo brasileiro, qual seja, o de afligir-se com o sofrimento humano, generosidade essa de nossa gente que só a dignifica.

Em linhas gerais, o "Programa de Integração Nacional" não passa de um instrumento cujo objetivo específico é entrosar tôdas as atividades produtivas do País, não se limitando, portanto, a um plano de âmbito regional, embora o seu fim imediato tenha sido o de criar condições para dar vida a uma extensa área que não teve ainda o ensejo de valer-se dos benefícios de que desfruta o resto do País. Há um verdadeiro "processo geral de amarração" no esquema proposto, e já em vias de execução.

Numa cruz perfeita, a Belém—Brasília (2.161 km), que se prolonga hoje até ao Arroio Chuí, complementada por outras rodovias, e a Transamazônica, numa transversal de leste a oeste (mais de 5 mil km), abrem caminho, criando novas fronteiras para o desenvolvimento do país, vinculando ambas o Brasil a seus vizinhos limítrofes. Curioso é que, apesar dos quiproquós que essas estradas de rodagem suscitaram e ainda suscitam, a verdade é que comprovado o seu caráter prioritário no panorama nacional, ambas tocaram fundo no sentimento do povo e, caso se fizesse uma consulta à opinião pública, a iniciativa mereceria inteiro apoio da população. E a razão é muito simples, a decisão política tomada, em que foram desprezadas quaisquer outras considerações, significa que venceu a nova mentalidade das gerações de hoje que encara os problemas de maior vulto com um toque imediatista de solução, haja vista o entusiasmo com que recebeu a **Operação Rondon**.

Mal ou bem, ninguém irá contestar agora o acêrto ou não da construção da Belém—Brasília em cujo epicentro está a nova Capital do País (535.206 hab.), instalada em caráter irreversível, sendo que o ônus que todos os brasileiros por ela estão pagando não passa de uma quimera do passado, em termos de geopolítica moderna. Essa artéria vertical, a ser completamente pavimentada até 1975, já é um pólo de atração a seu redor, pois de ponta a ponta vai surgindo um sem número de vilas, núcleos ou povoações (que já chega a 82, com cêrca de 2 milhões de habitantes, e que está merecendo a atenção especial do Departamento de Ensino Complementar do MEC com a ins-

talação de postos de alfabetização), sendo que a média do tráfego (carga e pessoas), bastante expressiva, é constituída em grande parte de veículos pesados (caminhões e ônibus), e ascende a cerca de 500 automotores por dia.

Os que, aliás, fazem reparo à Transamazônica, talvez sejam os mesmos críticos da Belém—Brasília, ressaltam, porém, que essa última vincula centros de desenvolvimento sulinos à grande incógnita do Norte e, neste sentido, à prova do contrário, é uma realização que teria sua razão de ser, uma vez que permite o escoamento da produção para áreas de consumo quantitativamente não avaliadas, e por outro lado, faculta ao parque industrial do país o suprimento de matérias-primas de que carece. Não é difícil perceber o raciocínio a que se prende essa corrente de opinião: produção e consumo, oferta e procura, conjugação dos fatores de produção, tudo isso agindo simultaneamente, e nada mais. Ocorre que tanto essa estrada, como a outra que se projeta, não é um fim em si, pois transcende de objetivos estritamente econômicos. À base dessa premissa, chegar-se-ia à conclusão de que, não existindo, na rota Recife—João Pessoa — Cruzeiro do Sul, esses elementos básicos, deixaria de ter sentido o que se propõe, não havendo motivo, portanto, para a construção da Transamazônica.

No que diz respeito à Transamazônica, propriamente dita, que implica em serviços de desmatamento, terraplenagem e revestimento, a partir do Recife ou João Pessoa (BR-230 — BR-316), chega a Picos (Piauí), onde começa na verdade, prossegue pela BR-230, passando por Floriano, S. Raimundo das Mangabeiras, Balsas, até chegar a Carolina onde entronca com a Belém—Brasília, na cabeceira da ponte sobre o Rio Tocantins. Cruza esse rio na cidade de Estreito, **onde se inicia efetivamente a sua construção.** Logo a seguir, atravessa o Rio Araguaia em direção à BR-153 por onde chega a Marabá, prosseguindo daí até Tucuruí. Desta cidade, dirige-se para Altamira (Pará) cruzando o Xingu, até Itaituba, no Tapajós, e daí, pela BR-406, atinge Lábrea. Construída a BR-317, Lábrea ficou agora ligada a Bôca do Acre, de onde prossegue até Rio Branco pela mesma BR-317 e entronca com a Brasília—Lima, já aberta ao tráfego até Pôrto Velho. Inaugurado o trecho Pôrto Velho—Rio Branco (BR-236 e BR-319), em direção ao Peru, passa a rodovia, de Rio Branco em diante, por Sena Madureira, Feijó, Tarauacá e Cruzeiro do Sul, numa extensão aproximada de 700 km até chegar a Pucalpa, a 129 km da fronteira brasileira, entroncando com o sistema rodoviário peruano. A sua pista é de 8,3 metros de largura e tem uma faixa de 70 metros de des-

matamento lateral. Perto de Pôrto Velho, a Transamazônica cruza com a BR-319, Pôrto Velho—Manaus, também aberta ao tráfego. A Transamazônica, além de conectar os terminais dos afluentes do Amazonas em si, tem a vantagem de possibilitar a conjunção da rede fluvial e rodoviária, onde será procedida a instalação de núcleos coloniais, pois até hoje não se tem acesso senão às margens do rio, e para até lá chegar, leva-se, às vezes, dias e mais dias. Assim sendo, os habitantes dessas vilas e povoações passarão a ter maiores contatos entre si, pois vivem, no momento, em profundo e completo isolamento, sem falar nas facilidades para o projetado trânsito da mão-de-obra excedente do Nordeste para o Norte, força de trabalho essa que, com seu estabelecimento na área amazônica, poderá dedicar-se a atividades agropecuárias ou não, pois bem melhor para êsse fim são as terras semi-úmidas do Maranhão, Pará e Amazonas, assim como as áreas onde já se tem como certa a existência de recursos minerais, do que as semi-áridas do Nordeste, onde é efetiva a assistência do Ministério do Interior, INCRA, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde (com postos sanitários em Pôrto Franco, Marabá, Altamira, Itaituba, Humaitá e Santarém), Ministério da Educação (onde é notável a atuação do MOBRL), Ministério de Minas e Energia, e o sempre valioso apoio logístico das Forças Armadas, pois não é de hoje que se empenham, dentro de suas possibilidades orçamentárias e humanas, para o progresso regional, haja vista a função dos Destacamentos de Fronteiras ou dos Batalhões de Engenharia de Construção, dos Grupamentos de Fuzileiros Navais (Sul e agora Norte do País) e das Companhias da FAB, através da COMARA ou não (basta dizer que além dos 63 aeroportos para transporte e serviços de salvamento ou busca, há 7 aeroportos na Amazônia, construídos ou em construção, quais sejam, os de Macapá, Belém, Manaus, Tabatinga, Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Boa Vista, sob a supervisão da Primeira Zona Aérea, com sede em Belém, de onde partiram e ainda partem os famosos Catalinas da FAB).

Por sua vez, a Cuiabá—Santarém, BR-165 (1.648 km), cuja construção fica a cargo do DVT do Ministério do Exército (Segundo Grupamento de Engenharia de Construção sob a chefia do General Galileu Machado Gonçalves) e do DNER, ao sair da cidade paraense, chega a Cachimbo, passando por Pôrto Artur (Mato Grosso) e alcança, finalmente, Cuiabá (onde estão estacionados o 8º e 9º Batalhões de Engenharia de Construção). Essa rodovia tem características próprias, pois vasculha terras completamente virgens, e pelo fato de ser paralela à Belém—

Brasília, há de constituir um eixo longitudinal de grande importância na penetração da Amazônia, via Estados do Pará e Mato Grosso.

Confirmando o que foi asseverado acima, a construção das duas estradas obedece a um sistema previamente estabelecido cujos pontos principais, entre outros, são:

1) prazo: implantação a ser concluída até fevereiro de 1972;

2) construção: dividida em trechos de 300 km entregues à responsabilidade de 10 firmas ao todo, sendo que só na hiléia amazônica propriamente dita, há trabalho para 520 dias, e o revestimento é primário, por medida de economia;

3) obra de arte: 2 pontes de madeiras nos Rios Araguaia e Xingu, construídas em pontos em que a largura dêsses afluentes navegáveis do Amazonas não chega acima de 100 metros e emprêgo de balsas para larguras maiores;

4) faixa de 10 km de cada lado da rodovia, reservada ao estabelecimento de núcleos coloniais para execução de projetos de fomento a atividades agropecuárias;

5) custos: 360 milhões de cruzeiros (estimativa), dentro da dotação geral do PIN: 2 bilhões de cruzeiros;

6) as duas estradas são parte de um todo, pois a elas se juntam outras rodovias, dentro do complexo da rede amazônica ou quase amazônica. A Cuiabá—Pôrto Velho—Rio Branco, já construída, e que ficou a cargo do 5º e 9º Batalhões de Engenharia de Construção, permitiu, assim, ligar a capital do Acre a Brasília. Por outro lado, há um plano ora em estudo, de integração rodoviária Bolívia—Brasil—Peru, a ser realizado com financiamentos concedidos pelo BID e pela AID. A Pôrto Velho—Manaus (BR-319), que passa pelos rios Purus e Madeira, está aos cuidados do Governo do Amazonas, devendo ser financiada em parte pela SUDAM.

Desta forma, Manaus, que era ligada ao resto do País por via fluvial (por onde está chegando todo o material e equipamento de construção da Transamazônica) ou aérea, o será também por via terrestre, sendo que da capital amazonense a rodovia prossegue, via Carará, até Boa Vista, por outra estrada (BR-174), cuja construção está a cargo do 6º Batalhão de Engenharia de Construção. De Boa Vista, já em Roraima, em outro lance, chegará à Venezuela e à Guiana (BR-401), sendo que essa complementação prevê um prazo de 2 a 3 anos para sua

construção. Com êsse esquema, tanto no sentido Leste-Oeste como na direção Norte-Sul, fica a Amazônia vinculada ao Plano Geral Rodoviário do País, sem falar nas conexões fluviais, o que foi certamente facilitado pelo levantamento hidrográfico do Amazonas desde a foz até Manaus, numa extensão de 720 milhas.

Atrás dêsse plano há uma filosofia de ação política que visa a interiorização do desenvolvimento, o nivelamento dos grandes desequilíbrios regionais que prevalecem no País, de que é sofredor o próprio brasileiro, o fomento à atividade agropecuária, a exploração dos recursos naturais, quaisquer que sejam êles, a conjugação de desenvolvimento agrário e do progresso industrial dissociados por motivos que não se justificam, o livre trânsito entre as várias Regiões do País, acabando com os entraves e obstáculos ao escoamento da produção, o que resulta num consumo mais racional e melhor distribuição da renda nacional, cujo efeito imediato é o aumento do poder aquisitivo do povo em geral, e sobretudo daqueles que vivem nessas áreas e, em última análise, a afirmação do homem brasileiro que deixará de confiar no acaso, ou então de arraigar-se a certos preconceitos de fundo derrotista.

No que diz respeito particularmente à lavoura, acreditou-se durante muito tempo que irrigação no Nordeste se limitava à construção de açudes e por isso não foi essa medida o instrumento adequado para resolver um problema que, por ser demais complexo, se arrasta há vários anos. A aplicação de novas técnicas agrícolas pressupõe o conhecimento prévio da composição dos solos, sua capacidade de produção e o tratamento que requer mediante fertilizantes, adubos ou outros implementos, para que se torne uma atividade rentável. Por sua vez, torna-se imperativo uma completa transformação da estrutura agrária, primeiro passo para a tão falada Reforma Agrária, cujo esquema e regulamento já foram preparados pelo INCRA. Essas considerações são amplamente confirmadas pelos resultados parciais obtidos, entre outros pelo DNOCS — SUVALE —, pois dos 500 mil hectares do País, só foram irrigados 12 mil (2% do total). Não obstante a existência de todos êsses órgãos oficiais a que se junta a CEIDA, e naturalmente o próprio INCRA, há pouco criado, foi necessário recorrer à assistência técnica por parte das empresas particulares estrangeiras, e por sinal, de um país, Israel, que, à semelhança do Japão, revolucionou tudo que existe em matéria de técnica moderna a êsse respeito, contratando-se os serviços da **Tahal Consulting Engineering Com-**

pany. Para êsse fim foi aberto um crédito de Cr\$ 1.491.640.000,00 para o período de 1971-1974. Para 1971, 17.772 hectares de terras deverão ser irrigados.

Dentro dêsse ambiente, pois, dadas as condições ecológicas adversas, clima, educação, elevada densidade demográfica, transportes, condição financeira, orientação técnico-profissional e acentuada diferenciação de classes, é natural que nêles sejam fortes as tensões sociais. Ademais, por não ter sido totalmente levantado o mapeamento geológico da região, as partes componentes de trinômio lavoura-pecuária-indústria não devem ser consideradas cada uma de per si, pois, além de, economicamente falando, não ser medida que se justifique, tem por efeito favorecer interesses ou estimular o egoísmo de poderosos grupos, haja vista a reticência demonstrada pelos industriais, particularmente os donos de usinas de cana, em Pernambuco, e na Zona da Mata, e pelos senhores da terra, o que torna mais aguda a problemática social.

Quem não diz que a Transamazônica chegue a transformar, na base do simples impacto, o **modus vivendi** do sertanejo, acostumado a não importar-se com o sombrio destino que lhe parece reservado, pois como já foi frisado, essa miséria ou inclemência ambiental não é coisa de hoje, fazendo com que se dilua êsse estado de espírito com que encara o seu futuro e procure interessar-se um pouco mais pela presença e atividade produtiva de seu vizinho, seja êle paranaense ou paulista ou um forasteiro, japonês ou não, que à custa de persistência e reiteradas experiências, tôdas elas merecedoras do apoio de organizações comunitárias nacionais ou do país de origem do estrangeiro que lhe prestam adequada assistência técnica e financeira. Não terá fim essa queimada itinerante da mata, cujo objetivo é o de lavar-se a terra num sistema de pura economia de subsistência ou de produção a favor do fazendeiro? Em vez de todo êsse processo retrógrado, quando é que se decidirá pelo aproveitamento racional da lavoura, conjugados os interesses do senhor de terra e do colono, o que há de elevar a produção agrícola, em benefício final do País?

Não é à-toa que no Plano Rodoviário Nacional, a Transamazônica cruza a Belém—Brasília e a Cuiabá—Santarém (em Itaituba), pois o objetivo principal foi entroncar, por meio de um eixo rodoviário, o Nordeste com o Norte e ambos com o Centro, e êste por sua vez com o Sul, vinculando tôda essa rede terrestre de comunicação com o sistema de navegação fluvial, e esta, afinal, à navegação marítima. De certo modo, tôda essa arti-

culação responde à crítica formulada pelos que se opõem à iniciativa, ao compararem a Transamazônica, não à Transiberiana mas à "Transmiseriana" sob o pretexto de que ela irá vincular áreas subdesenvolvidas em vez de proceder-se à ligação da Região Norte à Região Sul, onde estão as forças ativas de produção e consumo do País. Por outro lado, vale lembrar, que esse complexo rodoviário passa do âmbito regional para o nacional e dêste para o internacional, pois a rede vertical e transversal, a que se entroncam outras rodovias, leva o Brasil às fronteiras do Peru, Venezuela e Guianas, na Região Norte, e também à Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai na Região Centro-Oeste-Sul. A caminhada é certamente longa, fato esse que não se discute, mas caberá culpa a alguém por ter o País 4.378.110 km de comprimento e 4.326.729 de largura?

Há quem esteja de acordo com toda essa linha de raciocínio, mas, fundado em critério exclusivamente econômico, torna a levantar a questão do preço final dessa produção agrícola ou industrial sem condições de competir no mercado interno ou externo, em consequência da pesada carga de frete rodoviário no cômputo total, situação essa que se agrava com o poder aquisitivo relativamente baixo da média do consumidor nacional. E como alternativa propõe: o aproveitamento da rede natural de navegação fluvial através da conjugação das Bacias Hidrográficas do País, em **primeiro lugar**, e preferência pelo levantamento de uma vasta rede ferroviária, em **segundo lugar**, pois embora a estrada de ferro exija, de início, o empate de grandes investimentos, o retorno do capital é mais rápido pelo lucro líquido e certo que ele garante a uma empresa desse tipo, com maior capacidade de transporte (volume de carga e pessoas), o que abaixa o custo de forma sensível, se comparado ao frete rodoviário.

O reparo, à primeira vista, procede inteiramente, mas cabe não esquecer que, no decorrer da história, vários países se defrontaram com as mesmas dificuldades, entre outros, e num passado não muito remoto, a própria América do Norte (de que, atualmente os movimentados filmes de **Far West** pelo interior estadunidense são um retrato fiel), a principal nação do século XX, com a única diferença de que o seu bem de capital humano em boa parte já passara, então, pelo crivo da escola primária, o que não é nosso caso. Ademais, o problema de desigualdade regional não é privativo de países em processo de desenvolvimento econômico, e a "Tennesse Valley Authority" (TVA), cujas

atividades prosseguem até hoje, é um exemplo típico de correção geofísica de nivelamento sócio-econômico.

Quanto à prioridade a ser dada à construção de estradas de ferro, o curioso é que essa proposta não leva em conta vários pontos:

1) as peculiaridades do próprio país em que, na sua grande maioria, essas estradas pertenceram tôdas elas a companhias estrangeiras (hoje nacionalizadas), que movidas apenas pelo interesse, nunca procuraram integrar êsse meio de transporte para transformá-lo numa vasta rede de âmbito nacional, e o resultado é que o Brasil se vê hoje a braço com estradas de ferro, cada uma de bitola diferente, tôdas elas dispersas pelo território nacional, sem a possibilidade de conexão e mesmo o recurso ao terceiro trilho, além de ser uma simples opção técnica, se torna inviável na prática, pelo fato de operarem as estradas de ferro em regiões diferentes e afastadas. A solução mesma está na bitola única, o que permitirá num futuro remoto uma articulação ferroviária geral de tôdas as estradas existentes, com outras a serem construídas. Mas só essa simples consideração já dá uma idéia do custo de uma operação como essa (material rodante, pessoal, sistema de entroncamento);

2) nos Estados Unidos, nos áureos tempos do processo de interiorização do país, o transporte se fazia a cavalo ou em diligências que transitavam por caminhos (que nem estradas eram), pois não passavam de veredas ou mesmo picadas. É o que se dá com o Brasil de hoje em determinados lugares;

3) com um atraso de 150 anos, a situação no Brasil se assemelha um tanto à dos Estados Unidos, e já que não é possível viajar de trem do Recife a Cruzeiro do Sul, ou de Belém a Pôrto Alegre, como é lícito fazê-lo na América do Norte em trens modernos que saem de Nova Iorque e chegam a São Francisco, outra alternativa não há senão abrir caminho com estradas de rodagem. Essa é a conclusão a que se chega, depois de examinar a situação *in loco* e à vista dos recursos disponíveis. A "Marcha para Oeste", de Cassiano Ricardo, deixou de ser um tema livresco para se tornar uma realidade.

A tecnologia moderna e os novos processos científicos vieram facilitar, e muito, a execução dêsse "Programa de Integração Nacional", em terra e no mar, no que toca à colheita de dados e informações precisas a respeito de tipos e constituição de solos, comprovação ou não da existência de riquezas naturais de toda espécie sobre e sob tão extensa área soberana como a do Brasil.

Embora o custo dêsses aparelhos seja elevado, o ônus é de certo modo compensador, **primeiro**, pela redução da mão-de-obra, limitada a pessoal de capacitação profissional altamente especializada, e, **segundo**, porque se trata da aplicação de técnicas modernas, de amplo raio de ação, que facultam o controle e identificação à distância de uma variedade de elementos, de particular interesse no que diz respeito à oceanografia, como será visto adiante, e que, no âmbito militar, além de beneficiar as Forças Armadas, científica e estrategicamente falando, permitirá a elaboração de um Orçamento racional para o Exército, a Marinha e a Força Aérea, desde que essa alternativa, é óbvio, não venha a quebrar a perfeita manutenção da Segurança Nacional.

Com o emprêgo de sensores, aparelhos sensíveis a radiações electromagnéticas na região ótica e na região das micro-ondas às radiações luminosas (emulsão fotográfica) e também a outras faixas de radiação do espectro electromagnético, que abrange tanto as radiações de luz como o infra-vermelho, as caloríficas, etc. Essas radiações estão sujeitas a serem captadas à distância (sensor remoto) através de câmaras aerofotográficas, combinação de emulsão, filtros apropriados, ou sensores de faixa ampliada (espectômetros, radiômetros imageadores ultravioleta, altímetros laser e outros).

Sensor remoto "é um dispositivo capaz de captar, registrar ou coletar informações energéticas de forma direta ou indireta, sobre fenômenos ou objetos situados a distâncias consideráveis do ponto ou local de observação. Entretanto, o termo se aplica, preferivelmente, ao instrumental conseqüente ao advento da moderna tecnologia espacial, cujas aplicações repousam, em larga escala, na física moderna".

Há uma grande variação de sensores, pelo visto:

1) o mais simples de todos, a câmara de fotografia (câmaras métricas e câmaras multiespectrais), que, instalada numa aeronave ou espaçonave, elevada a grandes alturas, fornece informações precisas da superfície terrestre (forma, dimensão, posição, natureza e estrutura física);

2) aeromagnetômetro, dispositivo já de maior alcance, pois permite reconhecer elementos da crosta terrestre, de sua superfície, do subsolo e outras profundidades, por isso mesmo é freqüente o seu uso na prospecção de lençóis petrolíferos. No Brasil é empregado pela LASA e pela PROSPEC em serviços de aerolevantamento;

3) e eletromagnetômetro aéreo, que facilita a localização de corpos na crosta terrestre, mas seu aproveitamento é limitado pela altura que não pode exceder 150 metros a partir do solo;

4) o aerocintilômetro, usado para a determinação de depósitos de minérios radiativos;

5) o espectro electromagnético, além das óticas, que ainda está em fase de teste experimental, o que tornará viável o levantamento ou inventário de recursos naturais ou humanos, na terra ou em outros planetas;

6) o altímetro laser, para medição da distância e altimetria empregado em tarefas de levantamento topográfico e fotogrametria, e dentro de muito breve, em estudos oceanográficos, propagação de ondas e determinação do fundo do mar;

7) radares:

a) sensor **ativo** ou radar à base de sensoriamento ativo de energia electromagnética de faixa de comprimento de ondas de 1mm até alguns metros (Radio Detection and Ranging); Radar de Visada Lateral (Side Looking Radar) para serviços de topografia e aerofotografia; Radar escaterômetro;

b) sensor **passivo**, sensor de energia electromagnética na região de microondas de origem natural (radiômetros de microondas de televisão e rádio, usados para controle da navegação — imageadores de microondas);

8) sensores de energia electromagnética na região das ondas de televisão e rádio, usados para controle da navegação marítima e aérea;

9) sensores remotos como, câmara de televisão, instalados em satélites postos em órbita, chamados por isso sensores **orbitais**, muito usados pela NASA no levantamento de recursos minerais, estrutura e composição de solos e drenagem. Por estarem em espaçonaves em órbita, são bastante velozes e à prova de perturbações atmosféricas.

Todos esses aparelhos ou instrumentos têm um campo específico de aplicação, entre os quais:

a) agricultura e florestamento;

b) geografia e cartografia;

c) geologia e hidrologia;

d) oceanografia e tecnologia marítima.

Facilitam enormemente a tarefa de mapeamento, principalmente tratando-se de um país com a extensão territorial do

Brasil. Basta dizer que foi dado o prazo de 10 anos, como tempo necessário para completar a elaboração da carta terrestre dos Estados Unidos, o que exigiria mais de 1 milhão de aerofotografias, mas no caso de serem tiradas em órbita, esse número ficaria reduzido a 400. A mesma observação se aplica às fotografias tomadas de satélites em que é visível a superfície do mar, localizadas as áreas de plancton, determinada a temperatura das águas do oceano, o que é de grande interesse para a economia de um país, dados os seus efeitos na reprodução da fauna pesqueira.

Neste sentido, foi estabelecido um Plano de Cooperação — CNAE — (Comissão Nacional de Atividades Espaciais) — NASA, com vistas ao aperfeiçoamento de pessoal, divulgação de técnicas novas e operação desses instrumentos. Assim é que, mediante fotografias tiradas da Gemini IX, foi possível levantar uma fotocarta de grande parte do Chile, Peru e Equador, com a assistência do "U.S. Geological Survey".

Para dar cobertura técnica ao Programa de Integração Nacional foi criado o Projeto RADAM (da importância de 27 milhões de cruzeiros), sob a orientação do Ministério das Minas e Energia, através do acôrdo CNAE—NASA, em que será feito o levantamento da topografia, cobertura florestal, geomorfologia, pesquisas de minerais e energéticos, natureza do solo, drenagem e umidade, numa área de quase 1.350 km², o que cobre parte dos Territórios e Estados do Amazonas, Maranhão, Goiás, Piauí e Mato Grosso, usando-se nesta tarefa o processo de Radar de Visada Lateral (SALR), posto em prática na Transamazônica, no trecho de Pôrto Franco a Humaitá. O emprêgo dessa técnica apresenta as seguintes vantagens:

- 1) menor prazo de execução;
- 2) possibilidade da tomada de fotografia ou imagem, via radar, a qualquer hora do dia e noite, sem interferência de perturbação atmosférica, à vista dos resultados obtidos em outros países com áreas semelhantes à Região Norte;
- 3) aquisição de maior experiência nesse campo por parte de técnicos brasileiros;
- 4) custo operacional mais econômico.

O Projeto RADAM compreende 3 frases:

- 1) reconhecimento da área através de imagens via satélite.
- Tôdas as informações captadas são interpretadas pela NASA e obtidas via Gemini;

2) exploração e cobertura da área num prazo de dois anos, com a obtenção de orto-mosaicos, semicontrolados, cartas e **overlays** com interpretação relativa à vegetação, drenagem, geologia, solos e geografia;

3) determinação de áreas para sensoriamento detalhado. As áreas selecionadas nas imagens do radar serão sobrevoadas com sensores de detalhamento, com vistas à obtenção de mapeamento multidisciplinar minucioso, terminando com a elaboração de cartas em escalas que permitem o levantamento cadastral dos recursos naturais da região.

O Projeto RADAM deverá ser executado por uma equipe brasileira, com a assessoria da "Earth Satellite Corporation". Antes da tarefa, os técnicos brasileiros submeter-se-ão a um teste prévio na sede da firma acima referida, em Berkeley, Estados Unidos, onde serão treinados para a execução de todas as fases do Projeto RADAM.

RECURSOS NATURAIS

Uma simples relação dos recursos naturais, de ordem vegetal, animal e mineral das Regiões Norte e Nordeste, à base de últimos dados e informações colhidas em documentos e publicações do IBGE, Ministério do Interior, Ministério da Agricultura e Ministério das Minas e Energia, dá uma idéia precisa do que essas 2 regiões produzem e do que existe em seus respectivos limites geográficos, em potencial ou não.

REGIÃO NORTE

Produtos vegetais:

Juta — 43.256 t (99,1% do total) — Pará—Amazonas;

Borrachas — (caucho, hévea, látex, mangabeira, maniçoba) — 29.787 t 96,1% do total) — Roraima, Amazonas, Pará, Acre;

Pimenta-do-reino — 1.040 t (94,7% do total) — Pará (Tomé-Açu);

Castanha — 39.252 t (77% do total) — Pará—Amazonas;

Malva-Guaxima — 15.249 t — Pará—Amazonas;

Castanha-de-caju — 23.683 t — Pará—Amazonas;

Guaraná — 180 t — Pará—Amazonas;

Madeiras — (aguano, cedro, freijó, sucupira, louro e castanheira) — Pará—Amazonas;

Árvores — (castanheira, seringueira e sumaúma, com 60 metros de altura) — Pará—Amazonas;

Frutas — (laranjas, tangerinas, limas, abacate, côcos, abacaxis, goiabas, jacas, sapotis, melancias, melões, bananas e açaí)

— Amazônia em geral;

mandioca — (farinha d'água);

milho;

feijão;

batata-doce;

cana-de-açúcar;

arroz;

fumo;

cacau.

Produtos animais — (por mil cabeças)

peixes;

suínos — 14.153 (ou seja, 21,8% do total);

bovinos — 18.786 (ou seja, 20,3% do total) — principalmente nos Municípios de Santana do Araguaia e Conceição do Araguaia;

asininos — 468.000 (ou seja, 15,6% do total) — Pará;

aves — Amazônia em geral:

Produtos minerais:

estanho — (cassiterita) (87,3% do total) — Rondônia;

manganês — 1.623.516 t (ou seja, 77,4% do total) — Amapá;

ouro — Amapá, Roraima;

diamantes — Amapá, Roraima;

bauxita — Trombetas;

petróleo — Poços de Nova Olinda, Amazonas;

cobre;

níquel;

chumbo;

mármore;

ferro — (Serra dos Carajás);

alumínio;

zinco;

cobalto.

REGIÃO NORDESTE

Produtos vegetais:

sisal — 316.293 t (95,2% do total) — Paraíba, Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco;

cacau — 163.569 t (95,1% do total) — Bahia;

citicica — 36.664 t (86,9% do total) — Ceará, Paraíba, Pernambuco;

babaçu — 59.641 t (90,3% do total) — Maranhão, Piauí;
 côcos — 442.494 t (67,7% do total) — Bahia, Alagoas, Ser-
 gipe, Pernambuco;
 algodão — 600.154 t (ou seja, 27,9% do total) — Ceará,
 Rio Grande do Norte, Paraíba;
 mandioca — 9.602.891 t (32% do total) — Bahia, Maranhão,
 Ceará, Pernambuco;
 bananas — 119.816 t (ou seja, 25,9% do total) — Bahia,
 Pernambuco;
 cana-de-açúcar — 21.398.364 t (ou seja, 27,4% do total) —
 Bahia, Pernambuco, Alagoas, Paraíba;
 carnaúba — 17.658 t — Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte;
 piaçava — 22.528 t Bahia;
 feijão — 543.145 t (ou seja, 22,9% do total) — Bahia, Cea-
 rá, Pernambuco;
 fumo;
 arroz.

Produtos animais:

peixes;
 bovinos — (por mil cabeças) — 8.336 (ou seja 9,0% do total)
 — Bahia;
 caprinos — 11.161 (ou seja, 75,3% do total) — Bahia, Mara-
 nhão, Piauí, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Rio Grande do
 Norte;
 suínos — 9.069 (ou seja, 14,0% do total) — Bahia, Maranhão;
 equinos — 971 (ou seja, 10,6% do total) — Bahia;
 ovinos — 6.810 (ou seja, 27,6% do total) — Bahia, Ceará,
 Piauí, Paraíba;
 asininos — 1.825 (ou seja, 60,9% do total) — Bahia, Piauí,
 Pernambuco;
 muares — 1.393 (ou seja, 28,8% do total) — Bahia, Ceará,
 Pernambuco.

Produtos minerais:

magnesita — 137.820 t (ou seja, 100%) — Bahia, Ceará;
 sal — 1.114.913 t (ou seja, 77% do total) — Rio Grande do
 Norte, Ceará;
 amianto — 273.300 t (ou seja, 80% do total) — Alagoas;
 chumbo — 230.000 t (ou seja, 71,8% do total) — Bahia;
 mármore — 5.782 t (ou seja, 14,1% do total) — Bahia;
 petróleo — 10.169.964 t (ou seja, 98,9% do total) — Bahia,
 Sergipe, Alagoas;

cobre — Na região de Caraíba, Baraúna e Igaruna (Bahia);
ferro; areias;
antimônio;
mercúrio;
fosfato;
micas;
cristais.

De acordo com o levantamento realizado ou em processo de realização pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Ministério do Interior, e pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, do Ministério das Minas e Energia, a situação, no momento, na Região Norte, no que diz respeito a pesquisas e investigações, assim como à exploração de produtos minerais é a seguinte:

Zona do Tocantins:

minério de ferro — Serra dos Carajás (Marabá) cujas reservas ascendem a quase 400 milhões de toneladas.

diamantes — Apesar das técnicas ainda primitivas em uso, eleva-se a produção anual de 10 a 20 mil quilates, numa área aproximada de 100 km².

manganês — Depósitos localizados nos rios Parauabebas e Itacaiunas.

carvão de pedras — Em Marabá, ao norte de Goiás e no sul do Maranhão, foram encontradas extensas jazidas desse minério.

pedras semipreciosas — (Marabá e Itupiranga).

cristal de rocha — (na Bacia dos rios Araguaia, Tocantins (municípios de Barão e Tucuruí) e no rio Itacaiunas (Municípios de Marabá e São João do Araguaia).

rutílio — No Igarapé Grotão da Onça.

cassiterita — Depósitos no Alto Itacaiunas.

berilo — perto do Município de Conceição de Araguaia (ora em estudo pelo DNPM).

mica;
tantalita.

Zona do Xingu:

ferro — No alto do Rio Fresco, na foz do Rio Naja, e na região de Gorotire.

manganês — Na região de Gorotire, perto do Rio Fresco.

ouro — De Marabá a São Felix, região aurífera, nos aluviões do Rio Tocantins e afluentes, e no Igarapé Trairão.

pegmatitas — No Rio Fresco e no Rio da Paz.

asfaltitas — No Rio Fresco. Há um elemento carbonífero que contém níquel e vanádio.

cobre e chumbo — Na Foz do Rio Fresco, há uma associação de calcopirita (sulfato de ferro e cobre) e galena (sulfato de chumbo) argentífera, numa área de 50 mil km².

Zona do Tapajós:

ouro — Em aluviões auríferos existentes no Município de Itaituba, na Bacia do Tapajós, Jamanxim, Rios das Tropas, Grepori e cercanias, é intensa a atividade de garimpagem.

cassiterita — Na bacia do médio Tapajós até o Rio Madeira, tendo Itaituba como centro.

manganês — Em Itaituba, na região de Munducurânia.

gás natural — Em Itaituba foi localizado um campo de gás parafínico por ocasião de pesquisas à procura de petróleo.

calcários — Em Itaituba no vale do Igarapé Bom Jardim, em Monte Cristo, e em Aveiro (Santana), assim como em Jacareacanga (na Serra do Cachimbo).

sal-gema — No Rio Tapajós, a serem explorados pela CAITA (produção de soda cáustica, cloro e pasta de celulose), foram localizados leitos de sal-gema.

gipsita — No Tapajós e no Rio Cupari, em Pedra Branca, encontra-se gipsita cristalina.

Zona da Madeira:

manganês — Depósitos localizados entre os rios Aripuanã e Sucunduri (reservas talvez maiores que as da Serra do Navio) — exploração no Médio Aripuanã pela Mineração Bonfim.

estanho — Tapajós até a Bacia do Madeira foi verificada a existência de cassiterita.

PROJETOS

Elaborados pela SUDAM e pelo DNPM, cabe fazer referência aos seguintes projetos:

a) **Projeto Marabá**, que cobre uma área de 75 mil km², e cujo fim é cadastrar os garimpos e acompanhar os trabalhos de prospecção de minério de ferro e de manganês;

b) **Projeto Tapajós**, realizado pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, numa área de 40 mil km², no Médio Tapajós, na pesquisa de cassiterita e no inventário de garim-

pos de ouro. Na área de Jamanxim, a SUDAM está procedendo a estudos sobre minérios de cobre, chumbo e zinco.

c) **Projeto Aripuanã**, Sucunduri, a cargo do DNPM, que orienta as pesquisas em jazidas de manganês e cassiterita.

Para todo esse **Programa** foi fixada uma dotação de dois bilhões de cruzeiros, lançando mão o Governo, de preferência, de recursos não inflacionários, 30% oriundos de incentivos fiscais de várias fontes de arrecadação (turismo, pesca, reflorestamento), não procedendo, assim, tal importância de órgãos regionais como a SUDENE e a SUDAM, ainda que fôsse essa a primeira impressão, mesmo porque o empenho de verbas destinadas à SUDENE é duas vezes maior que o atribuído à construção das duas estradas, sem contar com os financiamentos outorgados por organismos internacionais de crédito. O certo é que, de forma geral, o PIN proverá o País, nas áreas mais neessitadas da infra-estrutura sócio-econômica, que, há muito, faltava e por isso mesmo sua transcendental importância política não se discute. Basta dizer que dêsse plano faz parte também a construção da Hidrelétrica de Curuá-Una, na Cachoeira do Palhão, com 7 milhões, 408 mil cavalos-vapor e cujo custo é orçado em 75 milhões de cruzeiros, sendo que a potência inicial instalada será de ordem de 20.000 kw, podendo ser ampliada para 40.000 kw.

Dois Programas, um de Integração Nacional e outro de Integração Social, que ambos entrosam e se completam, não mais sujeitos a infalíveis reformulações por parte de cada administração que se sucede, foram lançados, cabendo agora, como já ocorre, dar sentido de continuidade a sua execução, iniciada em boa hora. Esta fase de afirmação é, sem dúvida, de suma importância, e por isso mesmo toda discussão teórica, que já se arrasta pelos anos adentro, deve ser evitada.

Tudo leva a crer que, com o endosso oficial, se enveredará pelo caminho certo. Montada a infra-estrutura de transportes, educacional, médico-sanitária, financeira, técnica e de capacitação profissional, não há motivo para acreditar que a máquina deixará de movimentar-se a contento, cercada que está das garantias básicas e seus reflexos no meio social de serem promissores.

Este artigo terá prosseguimento no próximo número da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, em seqüência na qual o Ministro Paulus da Silva Castro analisa a fundamentação e as decorrências da extensão do mar territorial brasileiro para 200 milhas, bem como cita a bibliografia utilizada para a elaboração de todo o texto.

Análise de Sistemas

JOÃO JORGE DA CUNHA

Do Instituto de Estudos Avançados do
Centro de Programação e Informática

1. Introdução. — 2. Normas práticas. — 3. Fluxogramas. —
4. Gabaritos de fluxogramas. — 5. Roteiro. — 6. Anexos: I —
- Diagrama de blocos representativos de um projeto de sistema (Fe-
- deração Nacional dos Bancos). II — Fluxograma de sistema. III
- Fluxograma de processamento. IV — Fluxograma de programa.
- V — Programa gerador de relatórios elaborado por aluno do Curso
- de Análise do Instituto de Estudos Avançados. VI — Definições e
- conceitos.

INTRODUÇÃO

Chama-se **análise de sistemas** à metodologia científica que permite o exame racional de estruturas informáticas, objetivando o aperfeiçoamento de seu desempenho.

A preocupação do homem com o **tempo** e com o **conhecimento** (informação) foi sempre dominante. Enquanto, porém, o conhecimento aumentou de modo a se ter ameaça de um estado entrópico, o tempo continua do mesmo tamanho. Daí a construção das máquinas ou sistemas que, pela **rapidez** de reação aos estímulos originados do homem e pela capacidade praticamente ilimitada de armazenar informações, possibilitaram o aproveitamento desse imenso esforço intelectual no tempo disponível e invariável.

A análise desses sistemas informáticos é feita em várias etapas; conforme aparece na figura 1, as setas indicando o processo interativo da análise.

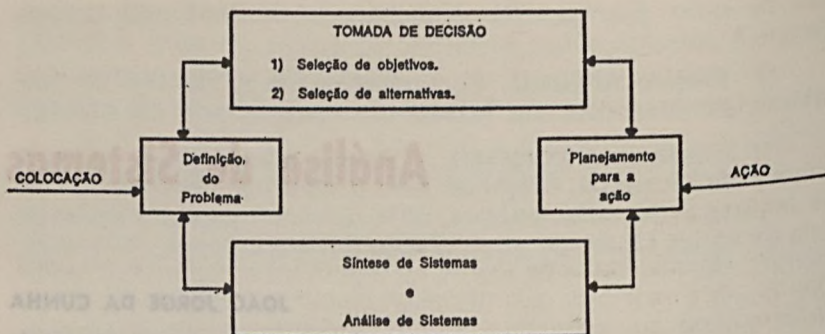


Figura 1 — Processos de Análise de Sistemas

Dois dos cinco elementos da figura serão discutidos resumidamente: definição do problema e seleção de objetivos.

A definição do problema é um ponto crítico. Um entendimento vago da situação impede uma análise objetiva. Frequentemente, o que parece ser um problema é realmente um sintoma de algum problema menos óbvio.

A importância da seleção de objetivos pode não ser evidente por si mesma. Há dois diferentes tipos de objetivos: o relacionado com o sistema físico e o relacionado com os custos, a qualidade e a velocidade de operação.

A compatibilidade com outros sistemas, sua adaptabilidade para futuras exigências, a extensão do tempo na qual o sistema deve ser usado, estão incluídos no segundo tipo de objetivos e devem ser estabelecidos antes que os parâmetros do sistema físico sejam determinados.

O objetivo fundamental da análise é a implantação de um novo sistema, cabendo ao analista argumentar que, entre outras vantagens menores, o novo sistema:

- possibilitará diminuição de custos;
- aumentará a produtividade;
- será mais eficiente.

Em atendimento aos objetivos o analista deverá se preocupar, no projeto do novo sistema, com os cinco Ms: Mão-de-obra, Máquinas, Materiais, Moeda, Métodos.

NORMAS PRÁTICAS

Os objetivos podem ser alcançados através da aplicação das seguintes normas práticas:

1) Escreva os objetivos. Isto permite que o pensamento fique claro e que outras pessoas tomem conhecimento do que o analista está pensando.

2) O analista deve distinguir, cuidadosamente, os fins dos meios. Por exemplo, o controle de documentos é um fim, mas o formulário que permite esse controle é um meio.

3) O analista deve realizar testes de consistência. Alguns dos objetivos selecionados deverão ser modificados por falta de consistência. Por exemplo: diminuição de custos nos dois primeiros anos de funcionamento do novo sistema.

4) O analista deve realizar vários testes para verificar se as idéias expostas estão completas. Por exemplo: mesa-redonda com os administradores do sistema.

5) O analista deve comprovar a viabilidade dos objetivos formulados. Será provável conseguir aquilo que se está objetivando? Os objetivos foram escalonados numa seqüência de prioridades?

6) O analista deve se prevenir contra incertezas. Deve usar um fator marginal nas suas estimativas. Por exemplo, se um dos objetivos é aumentar o volume de serviços, deve ser lembrado que a demanda tem um limite.

7) O analista deve distinguir as questões lógicas de questões de valor, isto é, deve estar certo de que conhece o que é possível conhecer. Não deve usar dados imprecisos quando for possível obter dados exatos.

8) O analista deve objetivar ainda: (1) tornar fácil o acesso do usuário ao sistema; (2) tornar fácil o uso do sistema; (3) tornar fácil a operação do sistema; (4) estabelecer regime de confiança entre o pessoal do sistema.

A seleção de objetivos é realmente fundamental em toda análise. Se o analista seleciona os objetivos corretamente, mas não encontra as soluções corretas, certamente subotimizou sua solução. É um erro facilmente corrigível, utilizando-se outra solução.

Se, por outro lado, o analista não selecionou os objetivos que deveriam refletir o que desejaria fazer, resolveu o problema erradamente, apesar de ser boa a solução dada.

FLUXOGRAMAS

Ao analisar o sistema existente e ao projetar o novo sistema, o analista precisa desenhar fluxogramas.

Os fluxogramas são representações simbólicas dos elementos de um processo e das relações entre esses elementos arrumados de uma forma padronizada, a fim de facilitar a comunicação. Sua função é expor o padrão do fluxo de trabalho ou o processo de maneira tal que o usuário pode perceber rapidamente todo o processo.

Adotando a terminologia da semiótica, diríamos que fluxograma é uma linguagem analógica de caráter icônico.

Os fluxogramas têm muitas vantagens, sendo que a mais importante é a simplicidade, quando comparados com uma narrativa do mesmo processo. Numa narrativa os tópicos são tratados um de cada vez. É muito confuso tentar descrever em forma narrativa diferentes ações ocorrendo simultaneamente. Com um fluxograma, pelo contrário, pode-se indicar os acontecimentos paralelos sem dificuldade. O usuário pode dedicar sua atenção a um detalhe do diagrama, sem ser distraído por descrições não pertinentes.

Algumas normas práticas são apresentadas a seguir para desenhar fluxogramas de sistemas: comece com um sistema esquemático, contendo poucos detalhes; detalhe os processos complexos; examine as entradas de modo a estar certo de que compreendeu as diferentes peças de entrada existentes; analise, a seguir, as saídas e esteja certo de que as entendeu e que são aquelas que você deseja que o sistema de fato produza. Esquematize as entradas e saídas para determinar os fluxos de cada uma. Você pode seguir as entradas através dos processos numa direção ou traçar as saídas em direção contrária. A maioria das análises envolve uma combinação de ambos os procedimentos. Em cada caso, entretanto, você deve terminar com uma compreensão do fluxo desses elementos no sistema. Em geral, é preferível seguir cada espécie de entrada através de suas terminações e então seguir outra e assim por diante, até que você possa combiná-las todas no diagrama. O conhecimento dos gabaritos de fluxogramas apresentados a seguir é indispensável nos trabalhos de análise de sistemas.

GABARITOS DE FLUXOGRAMAS:

Há 4 diferentes tipos de símbolos usados em fluxogramas:

a) símbolos gerais, que podem ser usados para descrever, virtualmente, qualquer sistema, esteja ou não relacionado com o computador.

a.1 — Processamento

Um grupo de instrução que anunciam uma função de processamento de programa.



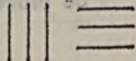
a.2 — Entrada/Saída

Qualquer função de um dispositivo de entrada/saída (fornecendo informações para processamento, gravação, posicionamento da fita, etc.).



a.3 — Linhas de fluxo

Indicam os sentidos dos fluxos.



a.4 — Decisão

Símbolo utilizado para indicar a possibilidade de desvios para diversos outros pontos do programa, de acordo com situações variáveis.



a.5 — Anotação

Inclusão de uma aplicação adicional.



b) símbolos específicos.

b.1 — Documento

Documentos e relatórios de todas as variedades.



b.2 — Operação de teclado

Uma operação em que se utiliza um dispositivo com teclado.



b.3 — Arranjo seqüencial, Intercalação

Uma operação em processamento de classificação ou intercalação.

**b.4 — Memória fora de linha**

Memória fora de linha, em fichas, cartões, fitas magnéticas ou perfuradas.

**b.5 — Fita transmissora**

Uma fita de máquina de somar ou de prova.



Observação: Os símbolos descritos até agora não têm, necessariamente, relacionamento com o processamento de dados ou computadores. O grupo de símbolos descritos a seguir, entretanto, pertencem às operações de processamento de dados.

c.1 — Cartão perfurado

Tôdas as variedades de cartão perfurado.

**c.2 — Fita magnética**

Componente de armazenamento de dados.

**c.3 — Acesso aleatório de disco ou tambor****c.4 — Fita perfurada**

Fita de papel ou plástico.

**c.5 — Teclado em linha**

Informação fornecida ou recebida de ou por um computador, utilizando um dispositivo.

**c.6 — Exibição**

Informações exibidas por dispositivos visuais.



c.7 — Operação manual

Uma operação manual fora de linha, sem intervenção de dispositivos eletromecânicos.

**c.8 — Operação auxiliar**

Uma operação de máquina que suplementa a função principal de processamento.

**c.9 — Modificação de programa**

Uma Instrução ou grupos de instruções que modificam o programa.

**c.10 — Processo pré-definido**

Um grupo de operações não incluídas no diagrama de blocos.

**c.11 — Ligação de comunicações**

Uma transmissão automática de informação, entre locais diferentes, através de linhas de comunicação.



Além dos símbolos já descritos, há um pequeno grupo de símbolos que auxiliam a compreensão do diagrama, tanto para o autor como para outras pessoas:

d.1 — Conector (de operação)

Uma entrada ou uma saída de ou para uma outra parte do diagrama em blocos.

**d.2 — Conector de página**

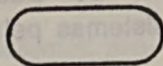
Uma conexão utilizada para indicar uma entrada ou saída de ou para outra página de diagrama.

**d.3 — Direção de fluxos**

A direção do fluxo de dados ou de processamento.

**d.4 — Terminal**

O ponto de início, término ou interrupção de um programa.



ROTEIRO

Para se realizar uma análise de sistema é necessário, inicialmente, elaborar um roteiro padrão. Existem muitos desses roteiros e o que apresentamos a seguir é resultante de diversos seminários realizados pela Federação Nacional dos Bancos.

ROTEIRO PADRÃO

Introdução.

Planejamento de sistemas.

Objetivos do planejamento.

Fases principais do estágio de planejamento de sistemas:

I — A fase preparatória

1. Definição do projeto e autorização de estudo.

2. Organização do projeto:

A. Estruturação do comitê de assessoria e da equipe do projeto.

B. Método de trabalho da equipe do projeto.

C. Seminários técnicos de processamento de dados.

II — Fase de investigação inicial

1. Objetivos.

2. Introdução ao planejamento de sistemas.

3. Passos a serem seguidos durante a investigação inicial:

A. Elaboração e distribuição de formulários e questionários.

B. Orientação dos níveis gerenciais para que possam formular adequadamente suas necessidades e preencher os formulários próprios.

C. Desenvolvimento independente de novas idéias de sistemas pela equipe do projeto.

D. Consolidação e avaliação das informações obtidas.

E. Seleção de áreas de aplicação para futuro desenvolvimento do sistema.

F. Estabelecimento inicial de prioridades.

III — Fase de estudos preliminares

1. Introdução.

2. Retrospecto.

3. Determinação dos limites do projeto.

A. Revisão e resumo das conclusões.

B. Identificação das áreas-problema.

C. Estabelecimento dos requisitos básicos de informação.

4. Identificação preliminar dos benefícios.

5. Descrição dos objetivos.

6. Elaboração de um plano de trabalho para a fase de planejamento detalhado de sistemas.

A. Identificação das tarefas individuais a serem cumpridas.

B. Organização do trabalho de planejamento de sistemas.

C. Identificação dos recursos humanos e materiais a serem alocados.

D. Estruturação do esquema de desenvolvimento do projeto.

E. Alocação de recursos humanos.

F. Definição de responsabilidades.

G. Determinação dos custos estimados e dos ajustes orçamentários.

7. Revisão final dos resultados obtidos na fase II e composição de um resumo de nível gerencial.

IV — Fase de planejamento detalhado de sistemas.

1. Introdução e objetivos.

2. Levantamento dos sistemas vigentes.

3. Construção da arquitetura dos sistemas substitutivos propostos.

4. Especificação geral dos programas dos sistemas propostos.

5. Definição da configuração do equipamento recomendado.
6. Processo de escolha do equipamento.
 - A. Estabelecimento de critérios de avaliação de equipamento.
 - B. Elaboração da documentação de sistemas.
 - C. Elaboração e expedição de cartas-convites aos fabricantes de equipamentos.
 - D. Avaliação das propostas apresentadas.
 - E. Elaboração e estudo de contrato com o fornecedor.
7. Definição dos recursos humanos, materiais e organizacionais disponíveis.
8. Estimativa de viabilidade econômica do projeto.
9. Estrutura final do esquema completo de desenvolvimento do projeto e estimativa de seus custos e orçamentos.
10. Revisão geral e preparo de um relatório conclusivo.
11. Apresentação e discussão final do projeto.
12. Encerramento dos trabalhos da equipe do projeto.

ANEXOS

Dada a natureza introdutória deste trabalho consideramos o interesse na divulgação de alguns documentos que têm sido utilizados pelo Instituto de Estudos Avançados em seus cursos.

Os documentos que aparecem aqui sob o título de anexos são os seguintes:

I — Diagrama de blocos, representativo de um projeto de sistema (Federação Nacional dos Bancos).

II — Fluxograma de sistema.

III — Fluxograma de processamento.

IV — Fluxograma de programa.

V — Programa gerador de relatórios, elaborado por aluno do Curso de Análise do Instituto de Estudos Avançados.

VI — Definições e conceitos.

DIAGRAMA DE BLOCOS REPRESENTATIVO DO PROJETO

ANEXO I

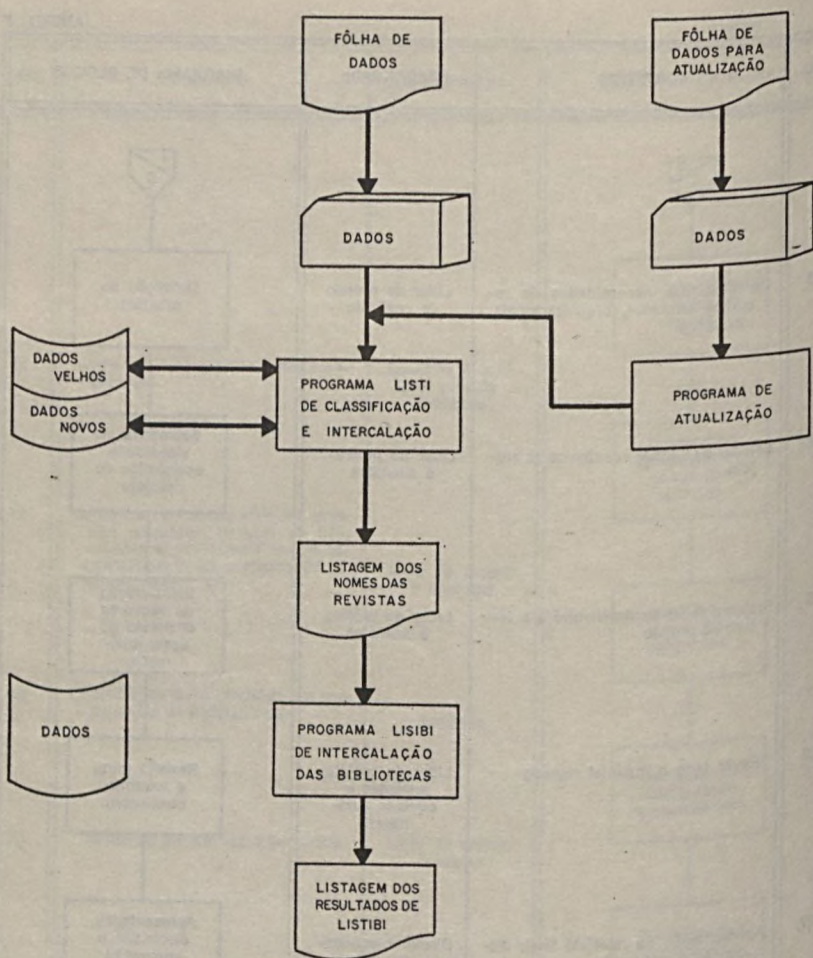
SEQ.	OBJETIVO	RESPONSABIL.	DIAGRAMA DE BLOCOS
1			<pre> graph TD Inicio([Início]) --> Autorizacao[Autorização do Estudo] Autorizacao --> Comite[Comitê de Assessoria e equipe do projeto] Comite --> Determinacao[Determinação do método de trabalho] Determinacao --> Seminarios[Seminários técnicos de P.D.] Seminarios --> Elaboracao[Elaboração e distribuição de questionários] Elaboracao --> Conector{2 A} </pre>
2	Obter decisão inicial e designar o diretor responsável	Direção do banco	
3	Designar o líder do projeto, seus auxiliares e a composição do comitê de assessoria	Diretor responsável do projeto	
4	Estabelecer procedimento e normas de trabalho	Diretor responsável e líder do projeto	
5	Prover a gerência de conhecimentos básicos de P.D.	Líder do projeto	
6	Obter informações iniciais	Líder do projeto e analistas	

SEQ.	OBJETIVO	RESPONSABIL.	DIAGRAMA DE BLOCOS
7.	Auxílio aos gerentes e mais sistematização no registro das informações	Analistas	<pre> graph TD A1{{1 A}} --> B1[Orientação dos níveis gerenciais] B1 --> B2[Desenvolvimento independente de novas idéias] B2 --> B3[Consolidação e avaliação de informações] B3 --> B4[Seleção de áreas de aplicação] B4 --> B5[Estabelecimento inicial de prioridades] B5 --> A3{{3 B}} </pre>
8	Definir idéias independentes com base em conhecimentos técnicos de O & M e P.D.	Líder do projeto e analistas	
9	Consolidar e avaliar as informações obtidas e idéias independentes	Líder do projeto e analistas	
10	Escolha das áreas para futuro desenvolvimento	Diretor responsável, líder do projeto e comitê de assessoria	
11	Fixar primeiras idéias sobre prioridades	Líder do projeto e analistas	

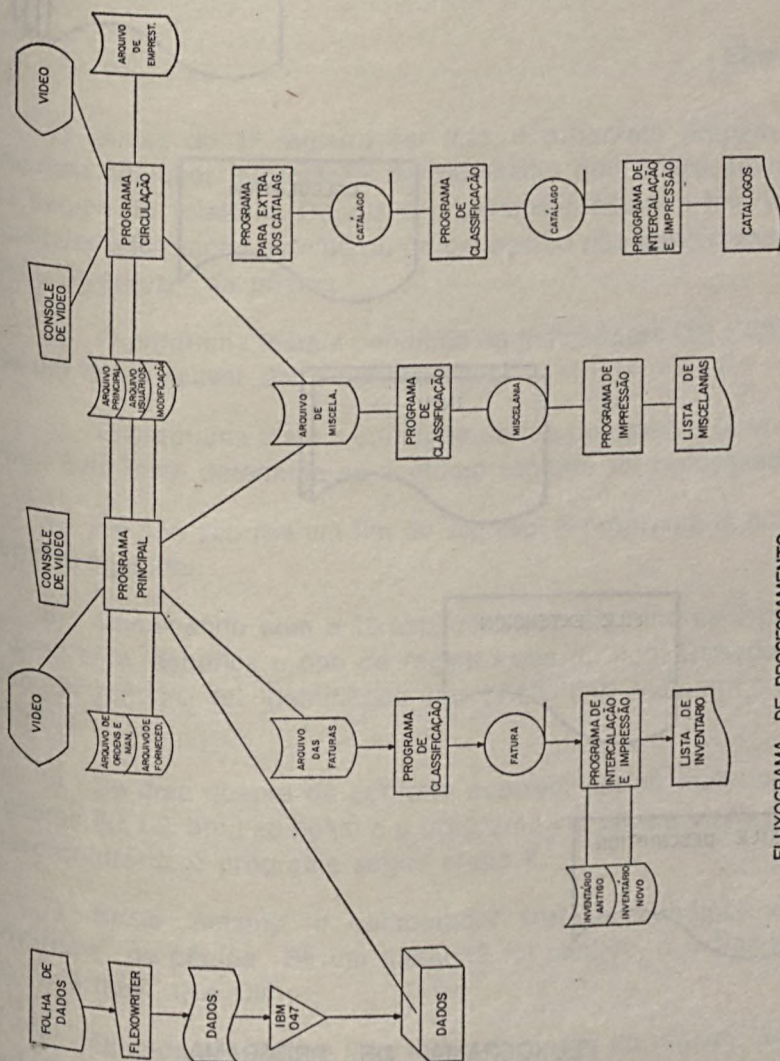
SEQ.	OBJETIVO	RESPONSABIL.	DIAGRAMA DE BLOCOS
12	Delimitar mais precisamente os trabalhos	Analistas	<pre> graph TD B2B[2 B] --> A1[Determinação dos limites do projeto] A1 --> A2[Identificação preliminar dos benefícios] A2 --> A3[Descrição dos objetivos] A3 --> A4[Plano de trabalho de planejamento e sistemas] A4 --> A5[Revisão final da fase II] A5 --> B4C[4 C] </pre>
13	Identificação dos benefícios globais do projeto	Líder do projeto e analistas	
14	Revisão dos objetivos, sistema a sistema	Líder do projeto e analistas	
15	Elaborar o esquema de trabalho da fase subsequente	Líder do projeto, analistas e equipes auxiliares	
16	Revisão da matéria obtida até esta data	Diretor responsável, líder do projeto e comitê de assessoria	

SEQ.	OBJETIVO	RESPONSABIL.	DIAGRAMA DE BLOCOS
17	Verificar o funcionamento dos atuais sistemas	Analistas e equipes internas auxiliares	<pre> graph TD Start([3 C]) --> A[Levantamento dos sistemas vigentes] A --> B[Construção da arquitetura dos novos sistemas] B --> C[Especificação geral dos programas] C --> D[Definição da configuração do equipamento] D --> E[Processo de escolha de equipamento] E --> End([5 D]) </pre> The flowchart consists of a vertical sequence of six rectangular blocks connected by lines. It begins with a diamond-shaped connector at the top containing the number '3' and the letter 'C'. The blocks are: 'Levantamento dos sistemas vigentes', 'Construção da arquitetura dos novos sistemas', 'Especificação geral dos programas', 'Definição da configuração do equipamento', and 'Processo de escolha de equipamento'. The sequence ends with a diamond-shaped connector at the bottom containing the number '5' and the letter 'D'.
18	Construção do fluxograma dos sistemas propostos, lay-outs de E/S, volumes e projeções. Primeiro estabelecimento da configuração do equipamento	Líder do projeto e analistas	
19	Confirmação do diagnóstico da configuração do equipamento	Analistas	
20	Definição da configuração obtida	Líder do projeto Analistas	
21	Determinar o tipo e custos do equipamento	Diretor responsável, líder do projeto e analistas	

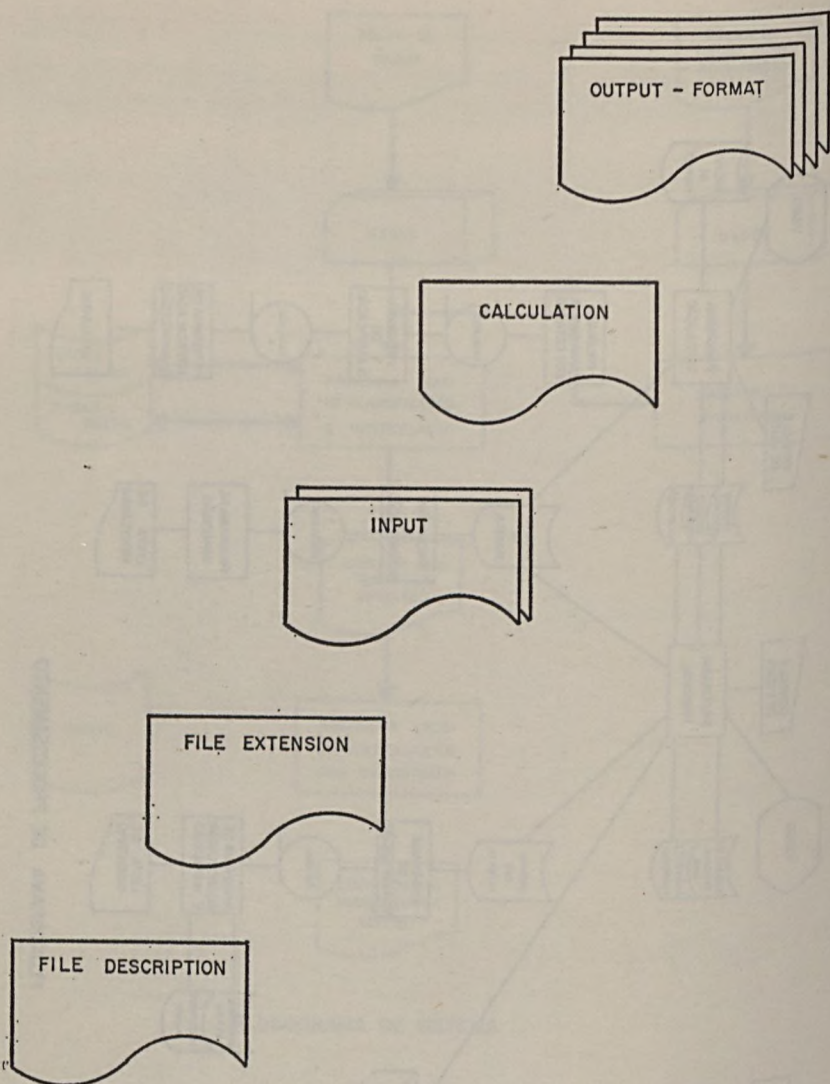
SEQ.	OBJETIVO	RESPONSABIL.	DIAGRAMA DE BLOCOS
23	Definição das necessidades, de recursos humanos, organizacionais, instalações	Líder do projeto e analistas	<pre> graph TD Start{4 D} --> B1[Definição de recursos] B1 --> B2[Estimativa da viabilidade econômica do projeto] B2 --> B3[Estruturação do esquema completo de desenvolvimento] B3 --> B4[Revisão geral e relatório conclusivo] B4 --> B5[Apresentação, discussão e aprovação do projeto] B5 --> End([Encerramento das atividades]) </pre>
24	Estudar a utilidade econômica do projeto	Líder do projeto e analistas	
25	Projetar como se desenvolverá o futuro do projeto	Líder do projeto e analistas	
26	Rever todo o material reunido	Líder do projeto, analistas e equipes auxiliares	
27	Apresentação do relatório final; discussão e aprovação	Diretor responsável, líder do projeto e comitê de assessoria	
			Encerramento das atividades



FLUXOGRAMA DE SISTEMA



FLUXOGRAMA DE PROCESSAMENTO



FLUXOGRAMA DE PROGRAMA

ANEXO IV

FLUXOGRAMA DE PROGRAMA

Etapas

- 1) Antes do 1º registro ser lido, o programa prepara e imprime qualquer informação de cabeçalho que aparecerá na 1ª página do relatório. Depois o programa prepara e imprime qualquer informação-detalle ou de cabeçalho não condicionada pelo "overflow" de página.
- 2) O programa testa a condição de indicadores ON e OFF. Se um deles estiver ON o serviço pára.
- 3) O programa testa a condição de fim de arquivo (End of File). Este teste determina se o último registro foi processado.
- 4) Se não ocorreu um fim de arquivo, o programa lê novo registro seguinte.
- 5) Começando com a 1ª especificação da fôlha de Input, o programa identifica o tipo de registro que foi lido. Quando o tipo de registro foi identificado um "Resulting Indicator" se liga ON.
- 6) Se uma quebra de contrôlle ocorreu, um ou mais indicadores (LI, L2, etc.) se ligam e o programa vai para a etapa 10. Caso contrário, o programa segue etapa 7.
- 7) Neste instante, o computador testa a condição de "overflow" de página. Se um canal 12 foi sentido, o indicador de "overflow" fica ON.
- 8) Quando um dado é lido, todos os dados do registro são guardados temporariamente. Agora o programa move estes campos de dados especificados na fôlha "Input" para uma diferente área de memória. Esta nova área guarda somente os dados que serão usados depois para cálculos de saída.

9) Se cálculos em tempo de detalhe foram especificados, eles são feitos. Esses cálculos são feitos na ordem em que foram apresentados nas especificações. Após os cálculos terem sido computados, o programa processa registros-detalhe e cabeçalho. O programa continua a processar registros-detalhe, um de cada vez, até que todos os registros tenham sido lidos ou uma quebra de controle ocorra.

10) Se ocorre uma quebra de controle, os cálculos em tempo de total são feitos.

11) Após os cálculos terem sido feitos, o programa faz com que todas as linhas de total para aquele indicador de nível de controle que estiver ON sejam impressas ou perfuradas.

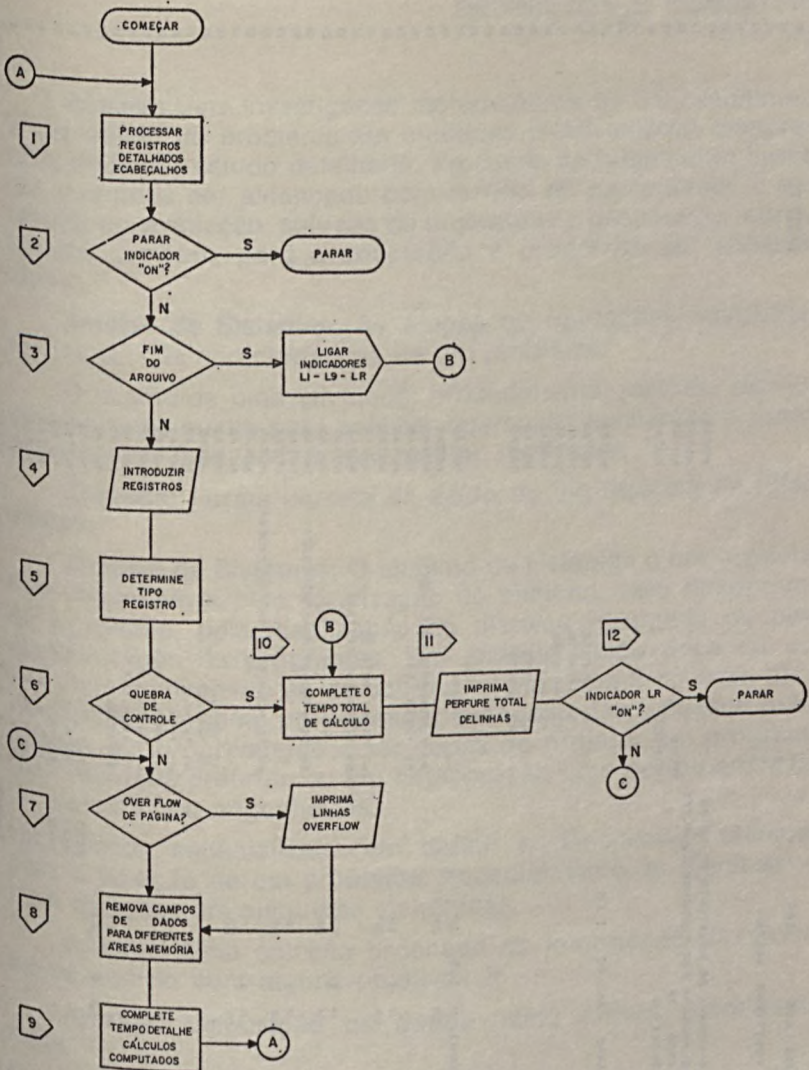
12) Se o indicador de último registro estiver OFF, o programa deve testar "overflow" de página (etapa 7). Se o indicador de último registro estiver ON, o computador deve parar.

As conclusões a serem tiradas do fluxograma são as seguintes:

a) Os cálculos são feitos antes das linhas de saída serem produzidas.

b) Os dados de um registro que motivaram uma quebra de controle não são usados até que totais para o grupo anterior sejam computados e produzidos como saída.

c) Um indicador de parada, se estiver ON, pára o computador após todo o processamento de complementação daquele registro.



FLUXOGRAMA DE PROGRAMA

ANEXO Y

380-20 RPG LISTING VERSION 02 MODIFICATION 06

RG001 I

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

245

246

247

248

249

250

251

252

253

254

255

256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

274

275

276

277

278

279

280

281

282

283

284

285

286

287

288

289

290

291

292

293

294

295

296

297

298

299

300

301

302

303

304

305

306

307

308

309

310

311

312

313

314

315

316

317

318

319

320

321

322

323

324

325

326

327

328

329

330

331

332

333

334

335

336

337

338

339

340

341

342

343

344

345

346

347

348

349

350

351

352

353

354

355

356

357

358

359

360

361

362

363

364

365

366

367

368

369

370

371

372

373

374

375

376

377

378

379

380

381

382

383

384

385

386

387

388

389

390

391

392

393

394

395

396

397

398

399

400

401

402

403

404

405

406

407

408

409

410

411

DEFINIÇÕES E CONCEITOS

A

Análise: Uma investigação metodológica de um problema e a separação do problema em unidades relativamente menores, para posterior estudo detalhado. Processo de julgamento humano, que pode ser alcançado com auxílio de computador e que resulta em avaliação, solução de problemas e descoberta, contribuindo, também, para a adaptação e progresso em sistemas objeto.¹⁷

Análise de Sistemas: As etapas ou operações envolvidas no estudo das características de um problema.

O exame de uma atividade, procedimento, método, técnica ou empreendimento para analisar operações existentes e determinar como eles podem ser melhor realizados.⁷

Acurada: Forma correta da saída de um sistema de informação.⁷

Analista de Sistemas: O analista de sistemas é um especialista responsável pela idealização do sistema, pelo fluxograma de programa, pela idealização do sistema avançado ou pela administração de programas. Um analista típico deve ter um currículo equivalente ao de um engenheiro com 3 ou mais anos de experiência como programador avançado. Deve possuir habilidades em programação e ser capaz de projetar um programa com recursos próprios ou em colaboração com outros analistas de sistemas ou engenheiros.

Pessoa especializada em definir e desenvolver técnicas para a solução de um problema. Especialmente as técnicas — para soluções em máquinas eletrônicas.

Arquivo: Uma coleção ordenada de informação direcionada de acordo com alguns objetivos.¹⁹

Arranjo: Disposição de dados numa ordem predeterminada.⁷

C

Caixa preta: Um sistema cujos trabalhos atuais não são conhecidos e cujo comportamento somente pode ser estudado, através dos valores de entrada e saída.²⁰

Canal: Um meio de comunicação para transmissão de dados entre dois ou mais pontos. Também chamados linha, ligação ou caminho.

Comunicação: O fluxo da informação de um ponto (a origem) a outro (o receptor). ⁷

Compatibilidade: Característica de computadores pela qual um computador pode aceitar e processar dados por outro computador sem conversão ou modificação de código.

Compatibilidade: Significa a habilidade de expandir o sistema, sem ter que mudar as características das unidades individuais. ²⁰

Configuração: Um grupo de máquinas que são interconectadas e são programadas para funcionar como um sistema. ⁷

Cibernética: Estudo da comunicação e controle em máquinas e organismos vivos. Teoria do controle e da comunicação na máquina e no animal. ²⁸

Cultura cibernética: É um sistema cibernético com regras internas, elementos humanos, o homem na curva de realização e valores variáveis e competitivos. ⁶

D

Distribuição do tempo (time-Sharing): Torna possível acesso direto simultâneo a um banco de dados. ¹⁹

Um método de operação em que os serviços do computador são distribuídos por vários usuários para diferentes finalidades ao mesmo tempo, pelo menos aparentemente. Se bem que o computador seja utilizado para cada usuário em sequência, a grande velocidade do computador faz com que se pense que os usuários estão todos usando-o simultaneamente. ⁷

Diferencial semântica: Uma escala de medição de atitudes.

Diagnóstico de Sistemas: Além de testar um componente individual, o diagnóstico de sistemas utiliza o sistema inteiro de modo semelhante ao seu curso operacional. Os programas assemelhando-se aos programas operacionais serão usados de preferência aos programas sistemáticos que exigem esquemas lógicos. Isto detectará, normalmente, falhas de funcionamento do sistema, mas não isolará os componentes das falhas. ¹¹

Documento: Qualquer instrumento contendo registro de dados, não importando sua forma física ou características. Informação grupada e registrada, capaz de ser manuseada e lida.

Documentação: A preparação, manuseio e distribuição de informação expressa fisicamente.

Descritor: Uma palavra ou combinação de palavras usadas para descrever um conceito num documento ou outro material informativo.

E

Enderêço: Uma representação codificada dá destinação de dados ou de seu terminal de origem. Terminais múltiplos numa linha de comunicação, por exemplo, devem ter um único enderêço. ¹²

Estudos de Sistemas: O processo detalhado de determinar um sistema ou um conjunto de procedimentos para usar um computador para definir funções ou operações e estabelecer especificações a serem usadas para a seleção do equipamento adequado às necessidades específicas.

Eficiência da Informação: A relação da atual entropia negativa com a entropia máxima, usando o mesmo conjunto de signos. ²¹

Entropia: Uma mensagem de desordem ou de improbabilidade do próximo estado. A entropia tende sempre a crescer e é máxima onde a seqüência de eventos é completamente imprevisível. ²¹

A informação não disponível num grupo de documentos. O grau de desorganização numa configuração informacional. ¹⁹

A mensuração da desordem num sistema. Um sistema tende para o estabelecimento de uma distribuição uniforme de sua energia. Assim, no máximo de entropia tudo é uniforme e o sistema não contém informação. ²⁰

Medida da energia não disponível num sistema termodinâmico fechado.

Em teoria da informação, medida da quantidade de informação numa mensagem.

Menos precisamente, sinônimo da tendência para a desorganização e a desordem em qualquer sistema objeto. ²⁸

Eficiência do Sistema: A probabilidade de que o sistema possa alcançar com êxito uma demanda operacional num dado tempo quando operado sob condições específicas. ¹

A eficiência do sistema (E) é uma medida da extensão que se pode esperar de um sistema para alcançar um conjunto de requisitos específicos. É uma função da disponibilidade, dependência e capacidade do sistema.

F

Fluxograma de Sistema: Representação gráfica do sistema no qual as informações fornecidas por um documento — fonte — são transformadas em documentos finais.

Fluxo de Informação: A rota da informação (documentos, dados, feed-back, estatísticas, etc.) enquanto desempenha sua função de controle do ambiente manufaturado. ³⁰

I

Índice: Uma lista de referência ordenada, relativa ao conteúdo de um arquivo ou documento, juntamente com chaves ou notações de referência para identificação ou localização daqueles conteúdos.

Informação: Dado registrado, classificado, organizado, relacionado ou interpretado dentro de um contexto ajustável a um significado.

O significado atribuído ao dado por convenções conhecidas. ²

Dado processado e avaliado, especialmente como derivado de uma coleção de documentos ou outros registros gráficos.

Conhecimento ou instrução adquiridos pelo receptor através de dado processado. ⁷

Conhecimento de forma fatural, usualmente obtido de outros, ou de qualquer dos vários meios de armazenamento, tornado disponível por comunicação ou uso. ⁴⁰

L

Logon: A unidade para expressar a quantidade de informação estrutural, diferente de METRON, a unidade para expressar a quantidade de informação métrica. ²¹

M

Média: Veículo para comunicação de idéias. ²⁰

Medium: A substância física sobre a qual os dados são registrados, tais como fita magnética, cartões perfurados, etc. ⁷

Mensagem: Conjunto de palavras, símbolos, impulsos elétricos ou furos, objetivando fornecer informação.

Modo de Apresentação: O modo pelo qual uma informação de saída é apresentada para uso humano ou de máquina. ⁷

O

Off-Line: Fora de circuito. Em telegrafia, fitas de papel frequentemente são perfuradas "off line" e então transmitidas, usando o transmissor da fita de papel. ^{11 12}

On-Line: Diretamente no circuito. Em telegrafia, transmitir diretamente na linha antes que, por exemplo, seja perfurada a fita para transmissão posterior. ^{11 12}

Operação de equipamento de E/S sob o controle direto da UCP do computador. ⁷

P

Programadores: Esses especialistas são responsáveis pela programação e codificação de fluxogramas. Um programador típico deve ter instrução equivalente ao 2º ciclo, com 1 ou mais anos de experiência em programação, tanto em linguagem científica como comercial.

Programadores avançados: São especialistas capazes de desenvolver programas avançados, nivelando-se aos analistas de sistemas, principiantes.

Projeto de Sistema: O projeto de alguma combinação homem-máquina, a fim de executar um conjunto de tarefas operacionais necessitadas.

Projetar (design): Organizar mentalmente. Conceber como um todo (um sistema). Inventar. O processo iterativo para desenvolver sistemas de engenharia desde que os recursos sejam otimizados de acordo com os objetivos desejados.

R

Relevância: (Precisão): A percentagem daqueles itens que são recuperados e que são relevantes para o requisitante. Num dado sistema, relevância e repetição são inversamente proporcionais. ³⁰

Recuperação (Retrieval): A operação de recuperar energia ou um objeto previamente estocado. Recuperação envolve ¹ seleção de um ou mais loci no qual há objetos usáveis: ² a aplicação de energia ao objeto ou objetos para determinar seu estado e ³ perceber a energia apresentada pelo objeto. ²¹

Realimentação (feed-back): O reflexo de um sinal, indicando o resultado da ação, de modo a determinar futuras ações. ²⁰

Reversão parcial dos efeitos de um dado processo às suas origens.

A parte de um sistema de comunicação que vai do receptor à origem da mensagem.

Contrôle do sistema pela saída do sistema, isto é, um controle autocorrigível ou autocompensável.⁷

Parte de uma volta do sistema que, automaticamente, traz de volta informação sobre a condição sob controle.²⁸

Informação obtida próximo ou no fim de um sistema que é, então, usada para modificar a entrada para o sistema, de modo a ajustar a quantidade, a qualidade, etc., da informação de saída.³⁰

Sistema: Uma coleção ordenada de fatos relacionados por interação regular. Uma coleção organizada (de homens, máquinas, etc.) e os métodos requeridos para alcançar um objetivo específico. O exame de uma atividade considerando-se os processos, métodos e técnicas a serem utilizados nessa atividade. Para se determinar o que deve ser conseguido e como as operações necessárias podem ser realizadas.

Sistema adaptativo: Um sistema adaptativo continua a alcançar seus objetivos diante de um ambiente em mutação ou da deterioração na **performance** de alguns de seus elementos.⁶

Sistema complexo: É definido como um sistema composto de conjuntos de subsistemas interconectados.^{6 5}

Sistema (outros conceitos): Um arranjo regular ou ordenado de componentes ou partes numa série ou todo conectado e interrelacionado; uma série ou grupo de componentes necessários a alguma operação.²¹

Um agregado ou conjunto de objetos unidos de alguma forma de interdependência ou interação local; um grupo de diversas unidades combinadas natural ou artificialmente de modo a formar um todo integral e funcionar, operar ou mover-se em uníssono e, freqüentemente, em obediência a alguma forma de controle; um todo orgânico ou organizado; o universo, o sistema solar, o sistema nervoso.

Um sistema é uma coleção de elementos humanos e mecânicos integrados para alcançar um desejado objetivo comum pela manipulação e controle de materiais, informação, energia e pessoas.

É possível pensar em sistemas como caracterizados por seus objetivos ou por seus elementos ou pela sua mais avançada tecnologia. Assim, tem-se sistemas de comando e de controle, sistemas navais ou sistemas eletromecânicos.¹⁷

A combinação de dois ou mais subsistemas ou conjunto de equipamentos geralmente separados fisicamente quando em operação (p. ex., aviões com todos os seus subsistemas elétricos, eletrônicos, hidráulicos e pneumáticos).¹

Sistema é uma coleção de diversos elementos em interação e que funcionam (comunicam-se com um ambiente específico para processar informação de modo a alcançar um ou mais objetivos desejados). A realimentação é essencial. Alguns de seus "inputs" podem ser estocásticos e uma parte de seu ambiente pode ser competitiva.⁶

Uma coleção de partes unidas de alguma forma de interação regulada, um todo organizado.¹⁰

Uma coleção de operações consecutivas e procedimentos requeridos para cumprir um objetivo específico numa atividade, organização ou ambiente.

Um conjunto de objetos unidos para formar uma unidade funcional. Qualquer conjunto de objetos ou eventos relacionados, inclusive a organização coletiva de informações que possuam; os meios de adquirir, armazenar, transmitir, controlar ou mesmo processar tais informações; tudo em relação, mas distinto do ambiente externo no qual o comportamento e a história do sistema-objeto são envolvidos.

Síntese de Sistemas: O planejamento de procedimentos para resolver um problema. Isso pode envolver, entre outras coisas, a análise do problema, a preparação do fluxograma, o detalhamento, a experimentação, o desenvolvimento de sub-rotinas, a alocação de espaços de armazenagem, a especificação de gráficos de entrada e saída e a incorporação de um computador novo num sistema de processamento de dados completo.

Salários:

Os salários nos Sistemas de Informação dos EUA são os seguintes:

a) Analistas:

1. Especializado: US\$ 300,00/semana
2. Experimentado: US\$ 200,00/semana
3. Principiante: US\$ 150,00/semana

b) Programador:

1. Especializado: US\$ 200,00/semana
2. Experimentado: US\$ 120,00/semana
3. Principiante: US\$ 95,00/semana

c) **Programadores com responsabilidades gerenciais:**

US\$ 370,00/semana

d) **Operador:**

1. Especializado: US\$ 128,00/semana

2. Principiante: US\$ 88,00/semana

3. Tabulador:

Supervisor: US\$ 150,00/semana

Supervisor-especializado: US\$ 280,00/semana

Principiante: US\$ 88,00/semana

e) **Perfurador:**

1. Especializado: US\$ 200,00/semana

2. Supervisor: US\$ 123,00/semana

3. Principiante: US\$ 66,00/semana

T

Transmissão: O movimento de dados de um ponto chamado origem para um ou mais pontos chamados receptores, tanto por meios físicos como elétricos.⁷

Tratamento do sistema: Uma metodologia de solução de problema que envolve uma análise do sistema atual e subsequentemente, um projeto melhorado de um novo sistema.⁷

Terminal: Qualquer dispositivo capaz de enviar e/ou receber informação através de um canal de comunicação. Os meios pelos quais as decisões do sistema são comunicadas ao ambiente que é afetado pelo mesmo. Uma grande variedade de terminais tem sido construída, incluindo teleimpresoras, teclados especiais, dispositivos luminosos, tubos catódicos, unidades de radar, telefones, etc.^{11 e 12}

Um ponto numa rede de comunicação no qual os dados podem entrar ou sair.

Um dispositivo de E/S destinado a receber ou enviar dados originais, como parte de um sistema de transmissão de dados. Equipamento destinado a pôr o usuário em comunicação com um computador. Usualmente afastado do computador, junto ao usuário; requer programa especial no computador.^{7 30}

Thesaurus: Um léxico onde as palavras são agrupadas por idéias; um agrupamento ou classificação de sinônimos ou quase sinônimos; um conjunto de equivalentes classes terminológicas.¹⁹

Um conjunto de palavras definindo a linguagem do usuário de um sistema de informação, geralmente associado com uma lista de sinônimos, a lista de freqüência de palavras e um conjunto de regras associadas.

U

Utopia: é um sistema cujos elementos são humanos, inclusive no processo de realimentação.⁶

V

Viabilidade: Viabilidade é a probabilidade de que o sistema ou subsistemas operem da maneira desejada quando operado no ambiente encontrado. Viabilidade se relaciona com a **performance** do sistema. Se certas partes do sistema falham, a **performance** projetada não é obtida. A degradação pode ser parcial, quando, então, eventos de **performances** parciais são obtidos; quando a degradação é total, os eventos de **performances** são inteiramente insatisfatórios, a menos que correções de falhas sejam aplicadas. A viabilidade é, também, relacionada com o custo: com **performances** reduzidas, devido à baixa viabilidade, há necessidade de se adicionar fatores de custo.²³

Viabilidade (probabilidade) e possibilidade são conceitos que se confundem, mas, viabilidade é definida como a probabilidade de que um sistema se comporte como esperado para a duração da missão, dado que o sistema esteja, inicialmente, no estado de partida. Para um sistema com ciclos já realizados, no qual a média de tempo ocioso é muito menor do que a média do tempo de uso, a média de tempo de reparo deve ser tomada muito abaixo da média de tempo ocioso ou os reparos não poderão ser feitos sem significativamente decrescer a viabilidade do sistema.³³

A viabilidade é a probabilidade de um dispositivo realizar suas finalidades adequadamente pelo período de tempo requerido, sob as condições de operação encontradas. Portanto, a viabilidade pode ser definida como a medida da atuação de sistemas com êxito.¹⁸

BIBLIOGRAFIA INDICADA NAS DEFINIÇÕES E CONCEITOS:

1. BLANCHARD, B.S. and Lowery, E.E. *Maintainability — Principles and Practices.*, McGraw-Hill, New York, 1969, 336p.
2. BLUMENTHAL, S.C., *Management Information Systems — A Framework for Planning and Development.* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1969, 392p.

3. CHESTNUT, H. — Systems Engineering Methods. Wiley, New York, 1967.
4. CLELAND, D.I. and King, W.R. — Systems Analysis and Project Management, McGraw-Hill, New York, 1968, 315p.
5. DEUTSCH, R. — System Analysis Techniques, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1969, 472p.
6. DEWAN, E.M., ed. Cybernetics and the Management of Large Systems, Proceedings of the 2nd Annual Symposium of the American Society for Cybernetics, Spartan, New York, 1969, 264p. Chapter by H. K. Hughes, Utopias and Cybernetic Cultures.
7. DIPPEL, G. and HOUSE, W.C., Information Systems — Data Processing and Evaluation. Scott — Foresman, Genview, Illinois, 1964, 493p.
8. EMERY, J.C. — Organization Planning and Control Systems — Theory and Technology, MacMillan, Toronto, 1969, 166p.
9. GOLDMAN, A.S., and SLATTERY, T.B., Maintainability — A Major Element of System Effectiveness, Wiley, New York, 1967, 282p.
10. MARTIN, J. — Design of Real-Time Computer Systems, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1967, 629p.
11. MARTIN, J. Telecommunications and the Computer, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1969, 470p.
12. MARTIN, J. Teleprocessing Network Organization. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1970, 290p.
13. Encyclopædia of Cybernetics, MULLER, A., ec., Gilbertson, G. transl., Manchester University Press, Manchester, 1969, 214p.
14. OPTNER, S.L. — Systems Analysis for Business Management, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1968, 277p.
15. OPTNER, S.L. — Systems Analysis for Business and Industrial Problem Solving, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1965, 116p.
16. ROSOVE, P.E., Developing Computer, Based Information Systems, Wiley, New York, 1967, 384p.
17. RUDWICK, B.H. — Systems Analysis for Effective Planning — Principles and Cases. Wiley, New York, 1969, 469p.
18. SHINNERS, S.M. — Techniques of Systems Engineering. McGraw-Hill, New York, 1967, 498p.
19. WILLIAMS, W.F. Principles of Automated Information Retrieval, Business Press, Elmhurst, 1968, 475p.
20. WILLS, G. and Yearsley, R. es. — Handbook of Management Technology, Funk & Wagnalls, New York, 1967, 228p.
21. WILSON, I.G. and WILSON, M.E. — Information Computers and Systems, Design. Wiley, New York, 1965, 341p.
22. QUADE, E.S. and Boucher, W.I. eds. Systems Analysis and Policy Planning — Applications in Defense. Elsevier, New York, 1968, 453p.
23. CHESTNUT, H. — Systems Engineering Tools, Wiley, New York, 1966, 646p.
24. HARE, van Court, Jr., Systems Analysis — A diagnostic Approach. Harcourt, Brace World, New York, 1967, 544p.

25. BARNES, M. C. et al. *Company Organization — Theory and Practice*. Unwin, Chicago, 1970.
26. *Information Systems Handbook*, Phillips Data Systems, Apeldoorn, Netherlands, May, 1968.
27. HOPEMAN, R. J., *System Analysis and Operations Management*, Merril, Columbus, Ohio, 1969, 346p.
28. SACKMAN, H. *Computers, System Science and Evolving Society*, Wiley, New York, 1967, 638p.
29. von BERTALANFFY, L. *General System Theory — Foundations, Development. Applications*. George Braziller, New York, 1969, 289p.
30. BIRKLE, J. and Yearsley, eds., *Computer Application in Management*, Staples Press, London, 1969, 168p.
31. KLIR, J. and Valach, M. *Cybernetic Modelling*, ILIFFE, London, 1967, 437p.
32. KLINE, M. B. and LIFSON, M. W. — *Systems Engineering*. In: J. Morley English. ed. *Cost-Effectiveness — The Economic Evaluation of Engineering Systems*, Wiley, New York, 1968, 301p.
33. SEILER, K. — *Introduction to Systems Cost-Effectiveness*, Wiley, New York, 1969, 108p.
34. WEST CHURCHMAN, C. — *The Systems Approach*, Delta Book (Dell Public.) New York, 1968, 243p.
35. EMERY, F. E., ed., *Systems Thining*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1969, 398p.
36. BEER, S., *Management Science — The Business Use of Operations Research*, Doubleday, Garden City, New York, 1968, 192p.

BIBLIOGRAFIA DE RELATÓRIOS SÔBRE ANÁLISE E PROJETO DE SISTEMAS

37. SAMUELSON, K. *Management Information Systems and Nervous Systems, A comparison of Design Concepts*, In: *Proceedings of IEEE Systems Science and Cybernetics Conf.*, Philadelphia, Pa. 1969, 7p.
38. LANCEFORS, B. — *Integrated Control by Information System — Effectiveness and Corporate Goals*. IB-ADB 70 nº 23. Royal Institute of Technology. Stockholm, 1970, 14p.
39. BRETZ, R. *Communication Media: Properties and Uses*, RM-6070-NLM/PR. September 1969, Rand Corporation, Santa Monica, 113p.
40. NSRDS NEWS, vol. 51, nº 1, January 1967, National Bureau of Standards, Washington.
41. JENKINS, G. M. — *The Systems Approach*. In: *Journal of Systems Engineering*, vol. 1, Autumn 1969, Nº 1, 3-49p.
42. SAMUELSON, K., *Information Structure and Decision Sequence*, In: SAMUELSON, K., ed. *Mechanized Information Storage, Retrieval and Dissemination*. North-Holland, Amsterdam, 1968, 622-639p.
43. GREENE, K. B. — *Systems and Psychology*, In: de Greene, K. B. ed. *Systems Psychology*. McGraw-Hill, New York, 1970, 593p.

Problemática Administrativa e Teoria da Comunicação

FRITZ TEIXEIRA DE SALLES

Escritor e Professor do CEUB

Antes de abordar algumas relações que nos parecem importantes entre as modernas teorias da comunicação e a atual problemática administrativa do Brasil, visando à praticabilidade da Reforma (Decreto-lei nº 200), achamos conveniente, por uma questão de método, dividir este enfoque em dois tópicos, ou níveis, que representariam duas perspectivas para a abordagem que se pretende tentar ¹ e que são:

- a) A necessidade da Reforma Administrativa;
- b) As dificuldades, ou obstáculos, que se opõem à Reforma.

O último tópico procura situar a questão da reforma diante das modernas teorias da comunicação consideradas como instrumental técnico avançado e as condições oferecidas pela administração pública no Brasil ao uso deste mesmo instrumental.

ORIGEM LUSITANA

Se fôssemos pesquisar mais objetivamente na essência do nosso contexto histórico, a origem remota das reformas administrativas no Brasil — teríamos que lembrar o seguinte — a vinda de Tomé de Souza em 1549 assinala a nossa primeira reforma administrativa, porquanto foi o estabelecimento do governo central, uma tentativa de centralizar o controle fiscal-tributário ² procurando sobrepor o interesse da coroa à fragmentação econômica e militar determinada pelo sistema das

¹ Não pretendemos nem acreditamos na possibilidade de uma análise definitiva em profundidade desta questão em um simples artigo. Este tem apenas a intenção de levantar alguns problemas, como sugestão ao debate, dirigido aos ilustres especialistas brasileiros agora empenhados no estudo do tema.

² Raimundo Faoro — **Os Donos do Poder** — Ed. Globo, 1961.

capitanias hereditárias. Vemos aí a política cezarista fiscalista dos lusitanos criando a nossa primeira reforma especificamente administrativa e, ao mesmo tempo, correlacionando na realidade viva, a ordenação administrativa a um plano econômico-financeiro, iniciando toda uma série de medidas, avanços e recuos tributários do absolutismo português. Não é este o momento de fazer destas medidas uma recapitulação histórica, embora tal pesquisa pudesse — sem dúvida — mostrar e revelar certas especificidades características do fiscalismo típico da coroa lusitana que se imprimiram, ao longo da vivência nacional — ao nosso psiquismo coletivo e ao nosso estilo de vida, como heranças atuantes em nosso comportamento administrativo. O excessivo uso do papel — muitas vezes sem nenhuma necessidade funcional — é uma dessas heranças projetadas até hoje em nós pelo cazarismo-cruzadista dos heróis navegadores. Dando um salto sintético na história — salto talvez pouco dialético, porém usual em nosso tempo de objetividade e síntese, tentemos recordar apenas, na época atual, que a reforma administrativa tem sido preocupação constante dos governos brasileiros.

Vemos em 1953 Getúlio Vargas tentando enfrentar a situação administrativa, porém seu projeto não se transforma em lei em consequência da conjuntura política da época. A seguir, Juscelino Kubitschek de Oliveira cria a chamada CEPA, que foi uma comissão encarregada de estudar, analisar e planejar uma reforma administrativa. Os trabalhos dessa comissão não chegaram a se concretizar. Também o Presidente Jânio Quadros tenta o problema e, finalmente, o Presidente João Goulart chegou a criar o Ministério da Reforma Administrativa. Nesta série de abordagens, houve ainda um marco singular: a criação do DASP por Getúlio Vargas em 1938. O DASP dividiu o pensamento administrativo brasileiro em duas mentalidades diferenciadas: antes e depois do DASP, isto é — a concepção amadorístico-burocrata e a concepção técnico-científica da administração pública. A primeira Escola do DASP para o ensino superior de administração é de 1941.

Além desta iniciativa oficial, contribuiu muito para a conscientização e a formulação científica da problemática administrativa no Brasil, a Fundação Getúlio Vargas e sua Escola Brasileira de Administração Pública em 1952.

Hoje sabemos que a administração é uma disciplina que integra o conjunto das ciências humanas ou ciências sociais — se preferem — não se limitando apenas às técnicas operacionais e manipulações rotineiras.

A NECESSIDADE DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Sabemos, como acentua Gurvitch no **Vocation Actuelle de la Sociologie**, que é a sociedade no seu dever, que constrói suas estruturas, integrando-as na hierarquia social que, assim, assume suas funções próprias.

Partindo de uma verificação elementar e óbvia, sabemos que toda Reforma Administrativa visa — em última instância — substituir um modelo existente que se revela ineficaz, por outro mais adequado às necessidades impostas pelas estruturas, mais eficaz porque informado pelas conquistas avançadas das ciências sociais em geral e as novas técnicas da ciência administrativa.

Vejam, pois, antes de quaisquer considerações, porque razão o modelo existente não está respondendo mais ao que dele exige a nação. Em primeiro lugar, todos sabemos que o processo de desenvolvimento brasileiro — em todos os seus setores e escalões, como os econômicos, sociais, políticos e administrativos, foi um processo realizado e dinamizado de forma não planejada cientificamente. E isto ocorreu em virtude deste aceleração desenvolvimentista ter sido impulsionado e determinado por pressões divergentes e heterogêneas — vindas do exterior e do interior — que escapavam a todas as tentativas de controle coordenado.

O fato que é um fenômeno sócio-econômico típico do nosso país, gerou, como era natural, imediata e profunda crise expressa no conflito entre o modelo e a sua correspondente estrutura contextual. Entre um organismo e o que dele exigia esta estrutura. Trata-se de um conflito entre este modelo e sua própria sistemática institucional. Em outras palavras: vemos que o processo de desenvolvimento do país não foi relacionado ao seu aparelhamento técnico administrativo, suporte e apoio do dinamismo daquele mesmo desenvolvimento. É que este modelo não foi criado por esta estrutura e nem para atender ao tipo de tarefas que dele estamos exigindo hoje; estamos e não podemos deixar de exigir. Este conflito básico referido se projeta em várias decorrências e conseqüências, umas de caráter implícito ao contexto, outros de caráter explícito. Consideramos tipicamente implícitos certos aspectos congênitos da administração pública brasileira, já bastante focalizados por autores diversos, entre os quais o baixo nível cultural do funcionalismo em geral, o baixo nível de vencimentos e outros.³

³ Estatísticas recentes, como aquela da revista **Visão** (março de 1968) revelam que 50% do funcionalismo não possuem curso secundário e 40% recebe salário abaixo de 200 cruzeiros mensais.

Este referido despreparo intelectual conjugado à precariedade dos vencimentos, determina o afloramento dos aspectos explícitos (porque provocados pelo próprio modelo) que são principalmente dois: o amadorismo e a heterogeneidade. O funcionário público atual não é um profissional em toda a extensão da palavra e não tem a consciência profissional da sua categoria em consequência dos dois fatores: falta de cultura e falta de vencimentos, o que determina que ele produza o suplemento salarial fora da repartição, transformando-a em mais um "bico". Os dois problemas estão relacionados e interdependentes. Isso amortece o senso de responsabilidade do funcionário, isto é, sua consciência profissional.

Devemos ainda considerar outro aspecto: dissemos que o modelo não foi criado para atender ao que dele exigimos. E foi em decorrência deste fato que os vencimentos eram baixos, o horário parcial e mínimas as exigências culturais. Este funcionalismo foi criado — por outra estrutura histórico-social — para resolver questões insignificantes de rotina burocrática, tais como, tarefas contábeis e fiscais-tributárias, confecções de guias de cobrança e recibos, preparação do orçamento (considerada então a mais complexa), correspondência oficial e muitas outras do mesmo nível. Para tais tarefas não era de fato necessário tempo integral, nem grandes ordenados, nem alto nível de preparo intelectual.

Hoje, porém, o problema é diferente: além da realização de todas essas velhas tarefas rotineiras, a administração pública enfrenta graves questões educacionais, complexas e especializadas, preparação técnica, ou de pessoal, manejo de grandes verbas de aplicação as mais diversas, questões de planejamento, análise e pesquisa, diagnósticos econômicos, avaliações de potencialidades setoriais, vida e atividade intelectual do país, saúde pública e modernas técnicas de comunicação, além de muitos outros serviços. Tarefas de tal substância exigem de fato alto nível de preparação técnica, cultura geral ampla e séria, visão dinâmica e racional do serviço público, além de um sólido conhecimento do que é integração nacional, tanto na perspectiva econômica, como sociológica, como administrativa.

Portanto: tínhamos no funcionalismo de outrora um amador burocrata. Precisamos hoje de um intelectual interessado em sentir e responder a uma estrutura em desenvolvimento, armado para uma problemática sócio-histórico-cultural amplamente diferenciada e renovada.

OBSTÁCULOS À REFORMA

A reforma promovida pelo Decreto-lei nº 200 está praticamente estribada em quatro (ou cinco) focos estruturais, que se destacam como pontos sensíveis do conjunto de modelo administrativo brasileiro, que são:

- Coordenação e planejamento;
- Descentralização;
- Controle interno dos Ministérios;
- Delegação de competência;
- Supervisão de programas e sua aplicação prática.

Há ainda outros aspectos, mas parece que os indicados representam uma espécie de esquema da sistemática geral, encerrando os pontos básicos do modelo que foram mais enfatizados pela intenção reformadora. Sendo a descentralização um desses focos, êste fato impõe ao modelo um caráter essencial de grande importância; é a autoconsciência, o poder de discernimento e análise, além de grande espírito de decisão e de comando por parte de todos os escalões funcionais do sistema, e, por extensão, de todo o funcionalismo. O requisito da autoconsciência está, por sua vez, vinculado ao referido alto nível, como também depende grandemente da aparelhagem tecnológica e do grau de homogenização da comunicação que deve circular ao longo do sistema.

Sem uma comunicação rápida, racional, concisa e precisa, fluindo através dos escalões, da cúpula para a base e desta para aquela, num movimento recíproco integrativo — não pode haver coordenação controlada, ou continuidade da ação administrativa, nem correspondência entre o modelo e a estrutura contextual.

Não se pode também tentar aplicar mecânicamente esquemas conhecidos, como por exemplo, a chamada “teoria clássica da organização” sem avaliar muito exatamente sua eficácia. Há mesmo certa tendência ao exagero, isto é, tendência a sobrepor a validade das teorias citadas e das técnicas modernas de comunicação de massa acima de outros fatores, ou elementos também fundamentais, como as modernas concepções da psicologia dita de laboratório, ou ainda outras de fundo e lastro humanista. ⁴ Fugindo a tais postulações de cunho excessivamente mecanicista e taylorista, que tendem a fazer do administrador uma máquina, um computador que substitua o elemento

⁴ A propósito, Mário Lopes — *Pilares da Eficácia Administrativa*, in Revista do Serviço Público — maio-agosto 1970, pág. 175.

humano, temos porém, que reconhecer o imenso recurso que a comunicação oferece como instrumental prático de qualquer planejamento ou reforma administrativa. Basicamente é através da comunicação e sua homogenização que a descentralização pode operar dentro do controle e manejada pelo controle. A comunicação sempre foi elemento substancial do funcionamento de qualquer modelo administrativo. O especialista McLuhan por exemplo, entre outros, lembra a fundamental importância para o funcionamento do Império Romano do papel desempenhado pelo sistema de estradas que irradiavam o comando ao longo das colônias e regiões distantes, cobrindo quase todo o mundo então sabido. Afirma este autor a respeito, mostrando a função dinamizadora da informação dentro da sistemática administrativa:

“Essa aceleração significa mais controle e maiores distâncias. Historicamente representou a formação do Império Romano e o desmantelamento das cidades-estado do mundo grego. Antes que o uso do papiro e do alfabeto criasse os incentivos para construção de vias pavimentadas mais rápidas, a cidade murada e a cidade-estado eram formas que ainda podiam perdurar”.⁵

... “Com o aumento da velocidade e, portanto, com o aumento do controle militar da distância, a cidade-estado entrou em colapso”.

E ainda afirma:

“A falta de homogeneidade na velocidade informacional cria diversidades estruturais na organização”. (Ob. cit. pág. 110)

“Pode-se prever facilmente que qualquer novo meio de informação altera qualquer estrutura. Se o novo meio é acessível a todos os pontos da estrutura ao mesmo tempo, há a possibilidade dela mudar sem se romper”. (pág. 110)

Finalmente, McLuhan adverte sobre um aspecto dos mais agudos das suas teorias e que tem despertado os mais vivos debates, ou sejam, debates **quentes**, para usar sua própria linguagem. Esta advertência é o seguinte:

“Se a homogeneidade fôsse total não haveria rebeliões ou rupturas”. (pág. 110)

⁵ Marshall McLuhan — **Os Meios de Comunicação Como Extensões do Homem** — Cultrix — São Paulo — 1969 — Data da edição americana: 1964 — págs. 109 e 110.

Não se trata aqui de discutir a substância, acaso exagerada, ou ingênua, do pensamento do célebre autor. Trata-se de chamar a atenção para o relacionamento funcional e objetivo que deve haver entre as modernas teorias de comunicação e a praticabilidade da atual Reforma Administrativa.

Escreveu McLuhan:

“A alteração dos agrupamentos e a formação de novas comunidades ocorre com a aceleração do movimento da informação, por meio de mensagens em papel e do transporte ferroviário”.⁶

Convém lembrar, entretanto, o que McLuhan omite: que o próprio surgimento do transporte ferroviário e de suas “mensagens”, de fato decisivas, são no fundo uma consequência do desenvolvimento, sem o qual não se justifica nenhuma rede de transporte e não se justifica a própria comunicação. Esta encontra-se, portanto, em um país como o nosso — vinculada à problemática desenvolvimentista e suas implicações.

Para nós brasileiros esta vinculação informativa tem ainda grande significação como elemento integrador da realidade contextual e do planejamento; isto é, importância como instrumento de integração coordenada dos diversos escalões do modelo. A comunicação homogênea pode contribuir decisivamente para se imprimir o caráter de organicidade viva à própria reforma, amaciando arestas e obstáculos que a retardam, ou neutralizam seus resultados.

O eminente cientista da cibernética, Shannon, escreveu, ou formulou, uma definição da informação de rara clareza científica e que revela sua aplicação às mais diversas organizações administrativas. Disse o ilustre mestre em trabalho sempre citado pelas autoridades no assunto que:

“A informação é aquilo que fica invariável através de todas as operações reversíveis de codificação ou tradução”.

“A informação é equivalente a todas essas traduções”.⁷

Um tal princípio e seu estudo metuculoso é de implicação vastíssima para qualquer concepção administrativa, como também para a própria formulação política de uma reforma e até

⁶ Ob. cit., pág. 109.

⁷ **Cybernetics: Transaction of the Seventh Conference** — pág. 157 — Apud Ramon Jakobson — **Lingüística e Comunicação** — pág. 84.

para a vida política, porquanto reduz de forma considerável o que a lingüística contemporânea chama de ambigüidade das mensagens, ou sua carga subjetiva. Será, pois, necessário abordar, mesmo ligeiramente, certos princípios da lingüística intimamente conexados à comunicação. Sabemos que a informação correta é a base do diagnóstico e, por extensão, até do planejamento e da decisão administrativa. Em certo sentido, podemos dizer que a informação é a essência viva do diagnóstico. Em consequência da formulação científica de tais fatos, a técnica administrativa atual não pode deixar de usar de forma avançada e ultra-racional, tanto a cibernética, como a lingüística, como a semiótica, ou a eletrônica, no seu instrumental de recepção de dados, controle e emissão de informações. A chamada **Informática** é a reunião de todas essas conquistas numa interação tecnológica e científica objetivando servir racionalmente à ação e a eficácia administrativa. Este eixo, ou núcleo superior de informação, deve funcionar como instrumento-centro-básico da Reforma Administrativa e do próprio desenvolvimento da nação. Será como um centro do planejamento, de seleção e de projeção da consciência dos problemas nacionais.

São inumeráveis e variadíssimas as razões científicas que imprimem esta ênfase à informática. Vejamos, apenas como ligeiro exemplo, certas implicações da lingüística.

AS FUNÇÕES BÁSICAS DA LINGUAGEM

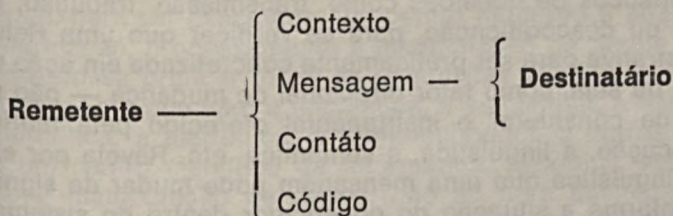
O grande lingüista Ramon Jakobson, figura líder desta ciência na atualidade, em sua conferência apresentada no **"Symposium on Structure Of Language And Its Mathematical Aspects**, em Nova York, em abril de 1970,⁸ realiza admirável exposição das relações essenciais da lingüística com a comunicação. Aí encontramos várias observações de relevante interesse para os problemas da administração, especialmente em países de baixo nível cultural, como o nosso, onde há, como procuramos caracterizar — um conflito entre o modelo e a estrutura. Uma destas questões é o problema da ambigüidade. Ao conceito — ambigüidade — Jakobson imprime um sentido bem mais flexivamente científico que aqueles de certos engenhos da comunicação.⁹ Antes, porém, de focalizar certas implicações da ambigüidade, lembremos, embora de forma sumária, os seis fatores e as seis funções básicas da linguagem,

⁸ Agora publicada no Brasil no citado **Lingüística e Comunicação**.

⁹ O grande perigo da ortodoxia teórica é nos levar ao isolacionismo científico, erro freqüente na época atual.

o que nos proporcionará uma abordagem mais objetiva da relação entre a ambigüidade e o instrumental técnico da administração.

Define Ramon Jakobson, primeiramente, os seis fatores da linguagem através do seguinte esquema didaticamente simplificado:



Na mesma passagem da obra explica o mestre: "O remetente envia uma mensagem ao destinatário."¹⁰

"Para ser eficaz, a mensagem requer um contexto a que se refere (ou "referente") apreensível pelo destinatário, etc, etc; e que seja verbal ou suscetível de a verbalização; um código total ou parcialmente comum ao remetente e ao destinatário (ou em outras palavras, ao codificador e ao decodificador da mensagem); e finalmente, um contato, um canal físico e uma conexão psicológica entre o remetente e o destinatário, que os capacite a ambos a entrarem e permanecerem em comunicação."

Depois de analisar detalhadamente êsses fatores, o autor passa a especificar as seis funções básicas¹¹ da linguagem que são:

Emotiva
Referencial
Poética
Fática
Conotativa e
Metalingüística

Partindo desta formulação rigorosamente científica, Jakobson mostra a extensão funcional da linguagem e suas amplas

¹⁰ Ramon Jakobson — Ob. cit. pág. 123.

¹¹ As seis funções básicas da linguagem derivam, segundo Jakobson, das três funções de K. Buhler, de 1933 e que são: emotiva, conotativa e referencial. Ob. cit. pág. 125 e 126.

e constantes implicações para o estudo da comunicação, da homogeneização das informações e o processo aceleratório ou dinamizador destas informações. Dêste estudo, porém, concluímos a premente e fundamental condição que representa o nível cultural e até mesmo certas afinidades psicológicas e concepcionais do elemento humano responsável pelo funcionamento de um setor administrativo. Basta considerar, neste sentido, certos característicos de questões como, transmissão, tradução, codificação ou descodificação, para se verificar que uma Reforma Administrativa para ser praticamente concretizada em ação renovadora, ou seja, como fator direcional de mudança — não pode deixar de considerar o instrumental oferecido pela teoria da comunicação, a lingüística, a semântica, etc. Revela por exemplo, a lingüística que uma mensagem pode mudar de significação conforme a situação do observador dentro do sistema, ou do emissor de uma mensagem.

Esclarece Jakobson!

“Antes de mais nada, como indicou Jurgen Ruesh, a informação que um observador pode colher depende de sua situação dentro ou fora do sistema.”

... “Será mister compreender que a linguagem apresenta dois aspectos muito diferentes conforme seja vista de uma ou outra extremidade do canal de comunicação.”¹²

Revela então o autor a diferenciação essencial entre o processo de codificação (léxico — gramatical) e o processo de descodificação que se realiza numa operação inversa — “da soma ao sentido e dos elementos ao símbolo”, (pág. 80) chama a atenção para o fato de que “o ouvinte considera os homônimos, ao passo que, para quem fala, a homonímia não existe. Quando se diz “vão”, sabe-se de antemão se se quer dizer “vão” (adjetivo) ou “vão” (do verbo ir), ao passo que o ouvinte depende das probabilidades condicionais do contexto”. (ob. cit. 81)

Diante de tais questões é que podemos avaliar como é amplo o problema da ambigüidade de mensagem e como tem que ser problemático, no Brasil, o “programa” de nivelamento cultural e de aparelhamento de todo o nosso funcionalismo ao ponto de poder levar à prática uma Reforma Administrativa. O índice de ambigüidade, de má assimilação de mensagens, de incompreensão, de indecisão, de interpretações equivocadas, de mau uso de uma boa decisão — é um índice realmente

¹² Ob. cit. pág. 80.

assombroso como não poderia deixar de ser pelos motivos anteriormente expostos, dos quais o que mais se destaca é o baixo nível cultural do funcionalismo, especialmente com relação às ciências sociais e cultura geral que, em muitos setores, são fundamentais. Pensamos portanto que, a esta altura da evolução das teorias de informação e das diversas disciplinas científicas a ela relacionadas, uma Reforma Administrativa em profundidade exige, para ser executada, um centro moderno e aparelhado de informação, processamento e manipulação de dados que realmente possa praticar tôdas as conquistas científicas relativas à informação e que são: a lingüística, a semântica, a semiótica, a cibernética, a eletrônica, a biblioteconomia e outros. Isto é, seria um centro científico da Informática, pesquisa, selecionamento e manipulação de dados, não só para sustentação de tôda a reforma administrativa, como também do próprio desenvolvimento nacional.

Por outro lado, vemos que a citada questão do nível cultural do funcionalismo deve ser considerada em quatro níveis, ou frentes:

- 1) conhecimentos gerais ou cultura geral, relativa inclusive à estrutura mental do funcionário e sua capacidade de evoluir no sentido funcional;
- 2) cultura técnica especializada, envolvendo as profissões liberais, como médicos, engenheiros, advogados, contadores, economistas, planejadores, agrônômicos, veterinários, especialistas no manejo de material audiovisual, em técnicas de manipulação, pedagogos, psicólogos etc.
- 3) nível razoável, ou formação em ciências humanas com vistas à ampliação dos estudos de Administração, envolvendo chefes de setor, assessôres, coordenadores, oficiais de gabinete etc, etc;
- 4) finalmente, especialistas altamente categorizados, de formação científica, para o trabalho do centro operacional de informação acima referido, incluindo lingüística, estatísticos, pesquisadores, bibliotecários, documentaristas, sociólogos e cientistas da comunicação.

O ENSINO DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

Para se enfrentar as tarefas decorrentes dos problemas expostos e seu relacionamento com a administração pública no Brasil, devemos considerar que já possuímos numerosos grupos de professores, especialistas e estudiosos da administração,

que dia-a-dia se desenvolvem e se revelam através de trabalhos, cursos e publicações, demonstrando seu alto grau de atualização, erudição, e mesmo, em alguns casos, criatividade.

Neste sentido foram altamente significativos os trabalhos pioneiros do DASP e da Fundação Getúlio Vargas. O ensino da técnica e da ciência administrativa, ministrado por estas instituições em nível superior, proporcionou, na atualidade, a existência de uma espécie de agrupamento básico de especialistas que podem constituir o alicerce do futuro pensamento científico brasileiro relacionado à problemática administrativa e ao empenho profundo de racionalização e modernização de modelo superado, para sua progressiva e futura funcionalidade, de acordo com as novas solicitações da estrutura cujo ímpeto de desenvolvimento parece ser irreversível.

Em um trabalho escrito há tempos, a Prof^a Beatriz de Souza Wahrich¹³ faz uma síntese histórica do ensino da administração em nível superior no Brasil, pela qual podemos colher alguns dados e indicações concretas que documentam a existência do referido grupo básico de técnicos e cientistas da administração. Em certo sentido, podemos afirmar que o nosso país tem sido pioneiro no ensino superior dos processos e métodos científicos de administrar. Desde 1952 — **Escola Brasileira de Administração Pública** e de 1954, quando a Fundação G. Vargas cria a **Escola de Administração de Empresas de São Paulo** que se propunha a formar especialistas na administração empresarial¹⁴, que o ensino desta disciplina no Brasil vem se ampliando cada vez mais. Quando da fundação da UNB, também o seu Instituto de Ciências Humanas procurou enfatizar o setor da administração, assim como a Faculdade de Ciências Econômicas de Belo Horizonte sempre o dispensou grande atenção à matéria.

Vemos, portanto, que não estamos inteiramente desprovidos no concernente ao material humano especializado, para enfrentar uma grande e profunda “virada” no modelo, transfigurando o que é velho e superado num organismo vivo e vibrante de realizações fecundas.

¹³ **O Ensino da Administração Pública e o Treinamento de Servidores Públicos no Brasil** (de 1963) in: Revista Brasil, de Estudos Políticos — U.M.G. 18 janeiro 1965 — pág. 57.

¹⁴ Wahrich, ob: cit. págs. 62 e 63.

Administração Pública — Custos. Racionalização

ELIAS MOACY DE OLIVEIRA FREITAS

Técnico de Administração. Da Assessoria
Especial da Presidência da República

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO — II. CUSTOS — Distorções. Percentagem sobre a receita. Variáveis. Tendências. — III. RACIONALIZAÇÃO — Legislação e sua defasagem. Novas concepções de organização. Extensão aos demais Podêres da União. IV. PLANEJAMENTO E ANÁLISE — Sistema de Organização e Métodos, sua constituição e finalidade. Levantamento dos sistemas de atividades-melo. — V. CONCLUSÕES.

I. INTRODUÇÃO

Cogita o presente estudo de um sistema de organização capaz de promover, a um só tempo, o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão e a racionalização dos custos administrativos dos podêres da União em todos os níveis (cuja tendência ascensional vem invertendo os próprios fins do Estado).

É necessário discutir, com franqueza, se a Reforma Administrativa, tal como regulamentada, revela aptidão de situar o fenômeno dos custos em suas proporções devidas, ou de preparar terreno, corrigindo a máquina estatal, para as crescentes necessidades de informática.

Admite-se, a título de diagnóstico da inoperância dos meios, que a legislação da reforma não ajustara ainda à perspectiva nacional as novas concepções de organização que permitem

o emprêgo eficiente da automação e, por conseguinte, a consecução, a médio prazo, daqueles objetivos.

Seria, assim, conveniente examinar desde logo a possibilidade de efetuar as correções de ordem normativa nos instrumentos pertinentes, a saber: a) introdução do princípio do tratamento integrado dos dados de informação (nova concepção de organização) entre os capitulados no Decreto-lei nº 200/67 e legislação subsequente; b) instituição do Sistema de Organização e Métodos (omisso na Reforma), responsável pela aplicação do princípio e pela própria Reforma; e c) extensão aos Poderes Legislativo e Judiciário, no que lhes fôssem aplicáveis, dos princípios fundamentais da Reforma (inclusive o novo), tal como o fez o AI 8/69 em relação aos Estados-Membros.

Semelhante filosofia de ação decerto imprimiria à Administração Pública um processo de reorganização mais condizente com as exigências dinâmicas e estruturais do Estado moderno, elemento decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social.

A reorganização encararia a estrutura e a funcionalidade como fatores interdependentes e indissociáveis. A estrutura tornar-se-ia leve, constando, basicamente, da Presidência da República, dos Ministros (sem a carga de trabalho burocrático que hoje caracteriza, na prática, um **Ministério**), de um Banco de Dados, que atenderia a consultas de todos os níveis de decisão, e de terminais eletrônicos nos Ministérios, para processamentos específicos, interligados ao Banco de Dados e sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central de Organização e Métodos.

A funcionalidade seria assegurada, sobretudo, por dois fatores: linguagem comum, corolário imediato do princípio de tratamento integrado dos dados de informação, proporcionando a sequência de operações de um setor ou Ministério a outro com um mínimo de intervenção humana e reprodução manual; e metodologia comum a todos ou pelo menos a maioria dos sistemas de atividades administrativas.

Ainda em mais breves palavras: o Banco de Dados constituiria a memória central, centro nervoso da Administração, contendo a massa dos dados de informação, atualizada sempre e automaticamente, em virtude da interligação com os terminais; e os terminais, por seu turno, seriam os braços executores do processamento específico (pessoal, tributos, orçamento, con-

tabilidade, estatística, etc.) Adequado sistema de telecomunicações completaria o esquema.

Ter-se-ia, dessa forma, uma estrutura capaz de atender às funções estatais com maior eficiência e sob o mais baixo custo relativo e de ensinar, no mesmo passo, o máximo de racionalidade ao processo decisório. A reforma administrativa e a mudança da Capital da União, ambas em curso, asseguram conjuntura favorável às diretrizes preconizadas.

Não alimenta este trabalho, entretanto, a veleidade de apresentar concepção integral e planejada em problema dessa magnitude, que necessariamente demanda análises mais aprofundadas; pretende tão-somente contribuir, com alguns subsídios, para sua discussão e equacionamento, com a urgência que impõem os tempos modernos.

A automação dos trabalhos administrativos de informação e registro constitui tema da maior atualidade, assim como a tecnologia dos computadores figura entre as principais características da civilização contemporânea. Cada Estado terá que diligenciar inexoravelmente, sob pena de irrecuperável defasagem, os recursos físicos e humanos indispensáveis a este novo período histórico. Com tal estado de espírito e aquelas ressalvas, segue-se a particularização da matéria.

II. OS CUSTOS

Flagrantes são as distorções no custo de funcionamento da Administração Pública. Tarefas e atividades, das mais variadas espécies e nos diversos níveis burocráticos, duplicam-se, repetem-se, acumulam-se; serviços operacionais comuns, que bem poderiam estar centralizados, dispersam-se ao longo dos setores e não raro uns defronte dos outros; funções de informação, compreendendo dados, relatórios e registros, assim como de arquivamento ou memória, multiplicam-se e se reproduzem, em superposições desordenadas, através de toda a gama da estrutura governamental, não importa a finalidade, identidade ou correlação dos respectivos elementos. Um simples processamento envolve seqüência inusitada de passos.

A cada departamentalização, criação de Secretaria, Departamento, Divisão ou Seção, seja um mero grupo de trabalho, corresponde, implacavelmente, tal processo agregativo de custos e desperdício de recursos físicos e humanos. Trata-se de quadro corrente êsse que, embora acessível à observação menos afeita e condenável no consenso geral, vem conduzindo

a inexorável hipertrofia dos meios de que dispõe o Estado para a realização de seus legítimos fins.

O fenômeno atinge proporções notáveis, dir-se-ia alarmantes, se apreciado no contexto geral dos Podêres da União e dos diversos níveis de governo ou atuação do setor público. Sua avaliação contábil, entretanto, é difícil, em virtude da inexistência de rubricas específicas no plano de contas: implicaria um levantamento seletivo de custos ao longo de todo o sistema contábil, o que seria, de resto, ocioso, diante da evidência dos fatos que ressalta a simples análise qualitativa.

Para se ter idéia de que o sistema atual de contas não exprime prontamente, em sua plenitude, o custo global de funcionamento administrativo, basta acentuar que as despesas correntes apenas abrangem custeio (pessoal, material de consumo e encargos diversos) e transferências, abstraindo-se daquele grupo de dispêndios de igual natureza relativo a edificações, equipamentos, instalações e material permanente. Este grupo é computado em despesas de capital, embora nada represente de investimentos verdadeiramente reprodutíveis no sentido do desenvolvimento econômico e social e se refira de fato a custeio.

No âmbito da Administração Federal, porém, o nível desses gastos já pode ser conhecido sem manipulações esotéricas. É do domínio público que o Senhor Ministro da Fazenda, em alocução pronunciada na Escola de Aspirantes-a-Oficiais, ao declarar que o Governo é o principal promotor da inflação, remata explicativo — “e continuará a sê-lo, enquanto persistir o **deficit** orçamentário e enquanto gastar 80% da receita tributária em despesas de pessoal e custeio da máquina administrativa”.

Não obstante interfiram no problema dos custos dessa espécie variáveis imponderáveis, como a intervenção da ordem econômica e a estatização, o fator mais responsável será sem dúvida o pouco aprêço à racionalização administrativa, precedida da determinação de objetivos. Noutros termos: a ausência de permanente e integrada análise administrativa.

No setor privado, pelos sistemas convencionais de organização, onde a mentalidade empresarial ainda não despertara para a necessidade de aplicar às atividades administrativas as técnicas e métodos de planificação global bem sucedidas na indústria, a tendência dos gastos de funcionamento é evoluir como bola de neve, em ritmo mais veloz que o das receitas, dado iterativamente confirmado na prática. É lícita, assim, a

extrapolação para o setor público *mutatis mutandis*, inclusive quanto à respectiva terapêutica: planejamento das atividades como um todo.

III. RACIONALIZAÇÃO

Ora, justamente contra êsse estado de coisas, foram baixados os Decretos-leis n.ºs 200, 900 e 991, de 25 de fevereiro de 1967, 29 de setembro e 21 de outubro de 1969, respectivamente, dispondo sobre a organização da Administração Federal e estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa.

E a consciência da amplitude do fenômeno manifesta-se nitidamente na edição do Ato Institucional nº 8, de 2 de abril de 1969. Ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes atribuiu-se competência para realizar, mediante decreto, a respectiva reforma administrativa, observados os princípios fundamentais adotados para a Administração Federal e sem aumento das despesas de custeio de pessoal.

Mas a reforma, tal como regulamentada, não revela aptidão instrumental para situar em suas justas proporções o custo global de funcionamento do Estado em toda aquela latitude; não contém força normativa afinada com os problemas da automação. Nesta frente ainda reinarão a perplexidade e o desafio. A razão é simples, como se verá a seguir.

A reforma de 1967 já surgira defasada em sua própria concepção legal. Ao incorporar, no artigo 6º do Decreto-lei nº 200, os princípios de organização — planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle — postergara o principal dêles, fruto de recente evolução científica, mas exatamente aquele que induziria à revolução tecnológica na burocracia, ao facultar o eficiente emprêgo da automação em qualquer nível, desde as elementares máquinas de escritório até aos modernos computadores utilizados no desenvolvimento e aplicação dos métodos de informática, pesquisa operacional, programação linear, simulação e análise de sistemas.

Trata-se do princípio do tratamento integrado dos dados de informação *, o qual, em linhas gerais, demanda o planejamento global das funções burocráticas e o estabelecimento de uma linguagem comum, a fim de integrar, em um processo geral,

* V. FAIRBANKS, Ralph W., *Successful Office Automation*, Prentice-Hall, Inc., N.J., 1956

o trabalho de cada setor e de possibilitar que as informações, dados, registros e demais elementos, uma vez tratados na origem, circulem automaticamente, com um mínimo de intervenção humana e reprodução manual, no curso de tôdas as operações seguintes, embora em diferentes locais, caso em que assume a forma de teleprocessamento.

É um princípio nôvo, porque oriundo da observação de que as simplificações de rotinas por si sós não são capazes de promover a rapidez e a economia da circulação do trabalho em tôda a administração, sequer no âmbito do próprio departamento ou setor onde conseguidas. Além disso, sòmente foi possível após o advento da linguagem comum entre as máquinas, isto é, depois da descoberta do cartão perfurado, da fita de papel perfurado, da fita magnética, do tambor magnético ou do disco magnético. Tais elementos é que facultaram não sòmente a transmissão da informação e dos registros de um ponto a outro, automaticamente, como ainda o acesso seqüencial e mesmo arbitrário a fichários e arquivos eletrônicos.

A aplicação do princípio, mesmo sem máquinas complexas, produz, entre outras conseqüências, as seguintes: a) racionalidade maior no processo de tomada de decisões; b) liberação dos recursos humanos para a sua área específica e insubstituível de programação e pesquisas, aliviando o funcionalismo de tarefas repetitivas e mecânicas; c) centralização do processamento sem quebra da regra de descentralização da direção.

Incluído no elenco dos capitulados no artigo 6º do Decreto-lei nº 200/67, teria automática eficácia nacional, de vez que os Estados e Municípios estão jungidos ao AI 8/69, que, segundo vimos, manda proceder a reforma administrativa com observância daquelas diretrizes. De sua aplicação aos Podêres Legislativo e Judiciário e, sobretudo, à Administração Indireta (que, nos termos do artigo 4º do mesmo Decreto-lei nº 200, se estende às Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Empresas Públicas), poderia ocupar-se uma lei, de iniciativa de cada uma dessas áreas.

Quanto ao mérito, ou mais precisamente quanto à conveniência e à oportunidade, a conjuntura atual manifesta-se totalmente favorável, graças à implantação mesma da reforma administrativa e à mudança da Capital da União para Brasília, tarefas, aliás, correlacionadas, por fôrça da Lei nº 5.363, de 30 de novembro de 1967. Em tal clima já seriam praticamente nulas as forças antagônicas de inércia ou resistência a inovações.

IV. PLANEJAMENTO E ANÁLISE

É sabido que um sistema de organização e métodos (O & M) tem a finalidade básica de estudar os problemas de estrutura e funcionamento da Administração Pública como um todo, ou, simplificada, de planejamento e análise organizacional. É assim, por exemplo, na administração inglesa, onde, segundo a descrição do "British Select Committee on Estimates", uma unidade de O & M deve assegurar o máximo de eficiência no funcionamento da máquina administrativa e, mediante aplicação adequada de métodos científicos de organização, conseguir economia no custo da produção e na utilização da mão-de-obra.

Na Suécia, igualmente, ao Serviço de Organização do Governo cabem, entre outras, as seguintes funções: a) levantamento periódico e sistemático da organização e métodos de trabalho de cada repartição, bem como os que interessem ao serviço governamental como um todo; e b) assessoramento e informações sobre problemas de maquinaria e equipamentos de escritório.

Evidenciam os dois exemplos que a função de organização, abrangente e dinâmica, é normalmente institucionalizada em processo contínuo, regular, apto a identificar as causas de desperdício e redução da eficiência. Não pode exaurir-se numa só reforma, por mais profunda que seja. Mas até agora não se constituiu o Sistema de Organização e Métodos, apesar de transcorridos quatro anos da deflagração dos trabalhos da espécie.

Os sistemas já criados com base no artigo 30 do Decreto-lei nº 200/67, o qual atribui ao Poder Executivo amplas prerrogativas a respeito, são apenas os seguintes: a) pessoal; b) planejamento e orçamento; c) administração financeira, contabilidade e auditoria; e d) estatística, tudo conforme levantamento constante do QUADRO que se junta, por constituir fiel espelho das atividades-meio na Administração Federal, matéria-prima por excelência das atividades de automação, que poderiam ser supervisionadas pelo ainda omissso Sistema de Organização e Métodos.

Esse Sistema conviria, assim, ser imediatamente instituído, sem maiores dificuldades, mediante absorção dos seguintes órgãos: a) Escritório Central da Reforma Administrativa (ERA), criado pelo Decreto nº 61.383, de 19 de setembro de 1967, ao qual poderiam ser confiadas as funções de órgão central; e b) Comissão Central da Reforma Administrativa (CERAF), criada

pelo Decreto nº 63.500, de 30 de outubro de 1968, à qual se atribuiriam as prerrogativas coordenadoras. Institucionalizar-se-iam, em suma, as atuais tarefas dêsses órgãos especializados de organização administrativa.

É claro que o Sistema deveria, ainda e especialmente, compreender: a) um Banco de Dados, ou memória central, contendo as informações essenciais ao processo de tomada de decisões; e b) órgãos setoriais, ou agentes, disseminados pelos Ministérios, com terminais eletrônicos para processamentos específicos (cadastro de pessoal, impostos, inventários, orçamento, etc.), segundo as necessidades, interligados ao Banco de Dados em regime automático de alimentação e consulta, esquema êste, entretanto, que não excluiria articulação com similares organizações privadas.

Entre suas finalidades de planejamento e análise organizacional, destacar-se-iam: a) implantação da Reforma Administrativa, considerado o advento da automação; b) aplicação do princípio de tratamento integrado dos dados de informação em todos os níveis; c) assessoramento exclusivo em matéria de automação a todos os órgãos do Governo e em todos os projetos de atos oficiais legislativos e administrativos; e d) treinamento de pessoal em informática, análise de sistemas, programação, operação e organização e métodos.

V. CONCLUSÕES

Procurou-se demonstrar, ao longo dêste estudo, como são graves as distorções no custo de funcionamento da Administração Pública, o qual atinge já a expressiva taxa de oitenta por cento de tôda a renda tributária e tende a evoluir em ritmo mais acelerado do que o da receita.

A Reforma Administrativa, por seu turno e tal como regulamentada, não parece revelar aptidão instrumental para situar semelhante fenômeno em suas justas dimensões, sobretudo porque, abstraindo-se das técnicas e princípios modernos de organização, não vem ainda atentando para a automação, resposta imperativa às crescentes exigências do Estado moderno.

A principal sugestão oferecida consiste, sumariamente, na institucionalização de um Sistema de Organização e Métodos, destinado à orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica das atividades do gênero, mantendo, inclusive, um Banco de Dados, a nível central, interligado a terminais eletrônicos, a níveis periféricos.

ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (DL 200/67)

Atividades-meio: Sistemas (Art. 30) — Quadro

Estrutura Sistemas	Órgãos Centrais (Art. 30, § 1º)	Órgãos Setoriais (Agentes)	Coordenação-Comissões (Art. 30, § 4º)
Pessoal	DASP P.R. (Arts. 32 e 115)	Órgãos de pessoal dos Ministérios (Art. 115, Parágrafo único)	Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal (D. 66.222/70 e 67.326/70)
Planejamento e Orçamento	Secretaria Geral — M.P.C.G. (Art. 23, § 3º)	Secretarias Gerais dos demais Ministérios	Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento (D. 63.251/68)
Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria	Inspetoria Geral de Finanças — M.F. (Art. 23, § 3º)	Inspetorias Gerais dos demais Ministérios	Comissão de Coordenação das Inspetorias Gerais de Finanças (D. 61.386/67) (D. 64.777/69)
Estatística	IBGE M.P.C.G. (DL 161/67)	Representantes dos usuários de estatística	Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas (D. 61.126/67)
Serviços Gerais	X	X	X

Dinâmica da Reforma Administrativa

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA *

A. FONSECA PIMENTEL

(Ex-funcionário internacional da ONU e da FAO, ex-Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República, ex-Diretor-Geral do DASP e atual Coordenador do Programa de Assistência Técnica da Fundação Getúlio Vargas em Brasília).

I — HISTÓRICO

A Segunda Guerra Mundial desencadeou no mundo várias forças, que estavam, antes, mais ou menos contidas ou ocultas e passaram, a partir de então, a atuar poderosa, senão mesmo irresistivelmente, na determinação dos próprios destinos da humanidade.

Uma dessas forças foi, sem dúvida, o movimento anticolonialista, que em um quarto de século, como se sabe, alterou profundamente o **mappa-mundi**.

Outra — não sem estreita relação com a que se acaba de mencionar — é a intensa aspiração a uma vida melhor que avassaladoramente se apoderou nas nações do chamado Terceiro Mundo. Foi o que o Presidente Nixon chamou “a revolução das grandes expectativas”, ou seja, em nosso entender, a legítima reivindicação dos povos subdesenvolvidos por um lugar ao sol, que nasce, obviamente, para iluminar e aquecer a todos e não apenas a alguns privilegiados.

Esse fenômeno está em marcha ascendente e, já a esta altura, irrefreável não só nos países que lograram independência política recentemente, como em sua maioria os africa-

* Trabalho escrito originariamente em inglês por encomenda das Nações Unidas para um seminário de administração realizado em Londres em 1971.

nos e asiáticos, mas também em outros, como os latino-americanos, que a conquistaram há cerca de século e meio.

É que, após a Segunda Guerra Mundial, duas coisas se tornaram ofuscantemente claras para tais nações, a saber:

a) que o subdesenvolvimento significa, em última análise, ampla ou extensa **dependência econômica** e, com tal dependência econômica, não pode existir verdadeira **independência política**, como magistralmente o ensinava há quase um século o sociólogo francês Émile Durkheim; ¹

b) que o subdesenvolvimento, diversamente do que se pensava ou presumia até há pouco, não constitui fatalidade étnica ou geográfica, revelando-se, antes, removível em maior ou menor escala, dentro dos recursos ou potencialidades à disposição de cada povo e de acordo com esquema de mais equitativa distribuição da riqueza entre as nações.

Daí haver a Carta de São Francisco inscrito como objetivos ou finalidades das Nações Unidas “promover o progresso social e elevar o nível de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade” e “empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos”.

E daí, outrossim, haver Sua Santidade o Papa Paulo VI declarado, em documento memorável, que “o novo nome da paz é desenvolvimento.” ²

Entretanto, desenvolvimento acelerado, em termos de umas poucas décadas e não de séculos, como o exige a atual conjuntura mundial, requer elevada eficiência governamental, pois o Estado, em nossos dias, há de ser, pelas suas proporções e pelas históricas responsabilidades que assumiu, o principal fator ou promotor do progresso nacional. Isso é, obviamente, tanto mais verdadeiro quanto maior for o grau de subdesenvolvimento de um povo.

Daí, por outro lado, a preocupação e os esforços dos povos subdesenvolvidos, em geral, no sentido de se aparelharem para aumentar o ritmo de seu desenvolvimento, mediante, entre outras medidas igualmente necessárias, ampla e profunda reforma administrativa que torne mais eficiente e expedita a ação

¹ La División del Trabajo Social, p. 4, Daniel Jorro, Editor, Madrid.

² Lettre Encyclique de Sa Sainteté le Pape Paul VI sur le développement des peuples, 76, Typographie Polyglotte Vaticane, s/d.

estatal com êsse objetivo, o qual se converteu em verdadeiro **imperativo categórico** da paz social e internacional em nosso tempo, como tivemos a oportunidade de demonstrar em obra que publicamos recentemente, a propósito do 25º aniversário das Nações Unidas.³

No Brasil essa preocupação teve início logo após o término do conflito que ensangüentou o mundo de 1939 a 1945.

E em 1951 já o Presidente Vargas designava uma Comissão Interpartidária para levar a efeito uma análise e investigação com vistas a ampla e profunda reforma da administração brasileira. Apesar de concluídos os estudos, não lograram êles aplicação prática, como se sabe, em virtude, entre outros motivos de menor monta, da grave crise política que abalou a nação em agosto de 1954 e da qual resultou, inclusive, o próprio suicídio do Presidente.

Nos governos subseqüentes, dos Presidente Café Filho, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, não houve oportunidade para estudos detidos a respeito da matéria: no primeiro e terceiro, pela sua curta duração, e no segundo, pelo próprio temperamento do Presidente Kubitschek, homem pouco interessado nos problemas de natureza administrativa e empenhado na obra substantiva de seu govêrno, de que resultou, entre outros empreendimentos, a construção de Brasília e a interiorização da capital, sonho secular de boa parte dos brasileiros.

Isso não obstante, fôrça é reconhecer que o Presidente Kubitschek designou duas comissões — a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) — para estudar a melhoria dos padrões de desempenho da administração brasileira. E dos estudos dessas comissões resultou a criação dos Ministérios das Minas e Energia e do Comércio e da Indústria.

Assim, sòmente no Govêrno João Goulart voltaria a reforma administrativa a ser novamente cogitada em profundidade.

Em 1962, em conseqüência, inclusive, de estudo que o autor dêste artigo lhe apresentou, na qualidade de Diretor-Geral do então Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Presidente Goulart nomeou, com efeito, um Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de elaborar, no prazo de um ano, mediante a colaboração

³ A. Fonseca Pimentel, **A Paz e o Pão — Desafio às Nações Unidas**, 2ª ed., Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, GB., 1971.

de uma equipe de técnicos qualificados, os projetos básicos a respeito.

Em fins de 1963, tais projetos eram remetidos à consideração do Presidente, que os encaminhou ao Congresso Nacional para exame e votação.

Poucos meses após, contudo, a crise política de 1964, com a conseqüente deposição do Presidente e séria comoção no Congresso, paralisou, mais uma vez, os estudos da Reforma, impedindo a sua promulgação.

Esta sòmente veio a se consubstanciar, em pleno regime revolucionário, pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, do Presidente Castello Branco, às vésperas do término de seu mandato e da transmissão do poder ao seu sucessor.⁴

II — LINHAS GERAIS DA REFORMA

Segundo o Decreto-lei nº 200, de 1967, a administração federal compreende 16 Ministérios, a saber:

- 1) Ministério da Justiça;
- 2) Ministério das Relações Exteriores;
- 3) Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;
- 4) Ministério da Fazenda;
- 5) Ministério dos Transportes;
- 6) Ministério da Agricultura;
- 7) Ministério da Indústria e do Comércio;
- 8) Ministério das Minas e Energia;
- 9) Ministério do Interior;
- 10) Ministério da Educação e Cultura;
- 11) Ministério do Trabalho e Previdência Social;
- 12) Ministério da Saúde;
- 13) Ministério das Comunicações
- 14) Ministério da Marinha;
- 15) Ministério do Exército;
- 16) Ministério da Aeronáutica.⁵

⁴ O Decreto-lei nº 200 já foi modificado várias vèzes, a saber: pelas Leis nº 5.396, de 26-2-1968, nº 5.456, de 25-6-1968, e nº 5.535, de 20-9-1968; pelos Decretos-leis nº 900, de 29-9-69, nº 991, de 21-10-1969, e nº 1.093, de 17-3-1970.

⁵ Basicamente, essa distribuição por ministérios é a que estava prevista no projeto da Reforma Administrativa de 1963, sob a direção do Ministro Amaral Peixoto. A única alteração de monta — e menos feliz, em nosso entender — foi a substituição do Ministério da Ciência e Tecnologia pelo do Planejamento e Coordenação Geral.

Como é do gosto do brasileiro, a distribuição dos assuntos pelos diversos Ministérios guarda certa sistemática e coerência.

Os dois primeiros cuidam da política, interna e externa.

O terceiro, com a ressalva feita na nota ⁵, apresenta posição singular.

O quarto, quinto, sexto, sétimo, oitavo e nono tratam das finanças e da produção, **lato sensu**, ou, em outras palavras, da política econômica e financeira do Governo.

O décimo, décimo-primeiro, décimo-segundo e décimo-terceiro estão ligados, direta ou indiretamente, à política social.

E, finalmente, o décimo-quarto, décimo-quinto e décimo-sexto se ocupam, juntamente com o Ministério da Justiça e, em parte, com a colaboração do Ministério das Comunicações, da segurança interna e externa.

Além dos Ministérios e seus órgãos integrantes, compreende, ainda, a administração federal os seguintes tipos de órgão da administração indireta:

a) **Autarquia** — o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

b) **Empresa pública** — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

c) **Sociedade de economia mista** — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

Os princípios fundamentais a que, segundo a Reforma, deverão obedecer as atividades da administração federal são:

I — Planejamento;

II — Coordenação;

III — Descentralização;

IV — Delegação de competência;

V — Contrôle.

Além de outras — que, a critério do Governo, necessitem de coordenação central — serão organizadas em sistema as seguintes atividades auxiliares da administração federal: pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, serviços gerais.

Ocupa-se, outrossim, a Reforma, com preeminência, de importantes normas sobre a administração financeira e contabilidade e sobre a administração de pessoal.

Órgão central da primeira é a Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, que coordena as atividades de todas as suas congêneres dos demais ministérios e órgãos subordinados diretamente à Presidência da República.

E órgão central da última é o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), que coordena as atividades dos órgãos de pessoal da administração direta e autárquica.

No que concerne às atividades de planejamento, constituem elas atribuição específica do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a colaboração das Secretarias-Gerais dos ministérios.

Título especial, por outro lado, merecedor de realce, são as normas específicas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações.

Eis, em suas linhas gerais, a Reforma Administrativa Brasileira, decretada pelo Governo Revolucionário em 1967 e, ainda, em fase de implementação.

III — A DINÂMICA DA REFORMA

Isso pôsto, cumpre lembrar que é mais fácil promulgar ou decretar uma reforma do que implementá-la efetivamente na prática.

Assim a Reforma Administrativa Brasileira, decorridos quatro anos de sua decretação, ainda não se acha plenamente em vigor. Antes pelo contrário.

Isso se deve, em parte, às crises políticas que o País ainda vem sofrendo, notadamente a de 13 de dezembro de 1968, de que resultou o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano, e a de 31 de agosto de 1969, ocasionada pela enfermidade do Presidente Costa e Silva, com o seu conseqüente

afastamento das funções presidenciais e, finalmente, a sua morte, em dezembro do mesmo ano.

Mas se deve, sobretudo, à ausência de uma mentalidade verdadeiramente reformista em vários setores da administração e, mesmo, a resistências obstinadas à Reforma em outros setores. Pois, como também se sabe, em matéria de reformas é mais fácil mudar estruturas e programas do que mudar mentalidades.

Dáí as dificuldades com que o atual Governo Brasileiro, instalado a 31 de outubro de 1969, está enfrentando para prosseguir na implantação da Reforma, não obstante as suas reiteradas manifestações de propósito, nesse sentido.

O Decreto-lei nº 200, de 1967, prevê (art. 147) para a implantação da Reforma, se necessário, a nomeação de um Ministro Extraordinário que se dedicasse exclusivamente à tarefa, o que, em nosso entender, seria a melhor solução.

O governo anterior preferiu, porém, na forma também do citado art. 147, conferir ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral a incumbência de levar a Reforma a efeito, para o que se estabeleceu naquela Secretaria de Estado um Escritório da Reforma Administrativa (E.R.A.).

O atual Governo não quis ou não pôde alterar essa estratégia no trato do problema, a qual continua sendo seguida.

Decorrido ano e meio da instalação do Governo, os progressos realizados na implantação da Reforma ainda se revelavam escassos, pois além das dificuldades acima apontadas, não lograra o E.R.A. aparelhar-se devidamente para a importante tarefa que lhe foi atribuída.

Com vistas a contornar essas dificuldades, em março do corrente ano o Ministro do Planejamento e Coordenação Geral celebrou com a Fundação Getúlio Vargas um convênio a vigorar por três anos, a fim de aquela Fundação prestar ao E.R.A. assistência técnica na implantação da Reforma.

Em linhas gerais, o convênio celebrado prevê o seguinte:

a) a assistência técnica será prestada, de preferência, para implementação e/ou execução de projetos específicos de Reforma Administrativa, selecionados e indicados pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e aceitos pela Fundação Getúlio Vargas;

b) para êsse fim, exercerá a Fundação as atribuições que lhe forem atribuídas pelo E.R.A., mediante troca de correspon-

dência em que serão estipuladas as condições específicas de cada projeto, obedecida a orientação geral da Reforma, privativa do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral;

c) a Fundação Getúlio Vargas organizará uma "Coordenação da Assistência Técnica para a Reforma Administrativa", custeada com recursos fornecidos pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e dirigida por um Coordenador, que deverá manter permanente articulação com o Diretor-Geral do E.R.A.;

d) os projetos específicos serão igualmente custeados pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, segundo o que fôr estipulado em cada caso, acrescentando-se ao valor de cada projeto 25% a favor da Fundação Getúlio Vargas.

Já se estabeleceu o mecanismo previsto e o convênio já se acha em plena fase de cumprimento.

A estratégia básica seguida, de comum acôrdo entre a Fundação e o E.R.A., pode assim se resumir:

a) na impossibilidade, material e psicológica, da implantação simultânea da Reforma em toda a administração, adotou-se o critério de implantá-la em áreas ou órgãos determinados;

b) a escolha dessas áreas ou órgãos recairá naqueles que maior e mais expedito interesse demonstrarem pela Reforma, procurando o E.R.A. e a Fundação Getúlio Vargas para êsse fim, partindo-se do pressuposto de que a Reforma — à semelhança do tratamento médico a um paciente — deve ser, de preferência, desejada e não imposta de viva força;

c) com a sua implantação, pela forma mais completa e perfeita possível, em tais áreas ou órgãos, espera-se formar "ilhas" reformistas capazes de suscitar, pelo exemplo, o aparecimento de outras, em salutar reação em cadeia através de toda a administração;

d) por meio de seminários intensivos, preparados e ministrados pela Fundação Getúlio Vargas, espera-se, outrossim, transformar substancialmente a mentalidade das classes dirigentes da administração em relação à Reforma;

e) finalmente, pretende-se habilitar tècnicamente, mediante treinamento sistemático e também intensivo, todos aqueles que, de um modo ou de outro, deverão participar da implantação da Reforma.

Nos têrmos do convênio assinado e de acôrdo com a estratégia acima sinteticamente exposta em seus aspectos prin-

cipais, presta a Fundação Getúlio Vargas, no momento, por intermédio do E.R.A., assistência técnica para a reorganização e reforma administrativa dos Ministérios da Agricultura, do Trabalho e Previdência Social, da Aeronáutica, das Relações Exteriores, do Exército, do Departamento de Polícia Federal e de mais de vinte outros órgãos da administração federal.

Constituem finalidades precípua da Reforma, entre outras e além da reorganização das estruturas básicas da administração, segundo o próprio Diretor-Geral do E.R.A.:

“1. ORIENTAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Melhorar a execução dos programas de govêrno, eliminando os obstáculos institucionais à implementação dos projetos prioritários.

2. ORIENTAÇÃO PARA O PÚBLICO

Melhorar a qualidade do atendimento ao público, aperfeiçoando o sistema de relações públicas e reduzindo o formalismo para liberar os cidadãos de entraves e demoras na solução de assuntos de seu interesse.

3. DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS

Conhecer as necessidades específicas de desenvolvimento dos recursos humanos da administração pública, em função das demandas qualitativa e quantitativa geradas pelos objetivos e programas prioritários de desenvolvimento sócio-econômico do País, formular e executar programas de elevação do nível educacional e técnico-profissional dos servidores para atender àquelas necessidades, em articulação com o sistema educacional e com o de incentivos ao pessoal.

4. FORTALECIMENTO DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Aperfeiçoar a formulação, a execução e o acompanhamento dos planos, programas e projetos, bem como do orçamento-programa, adequando as Secretarias-Gerais às funções de planejamento e orçamento que lhes são atribuídas pela legislação da Reforma Administrativa.

5. INTEGRAÇÃO PERMANENTE DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO PLANEJAMENTO

Tratar de forma integrada e equilibrada os aspectos substantivos e institucionais na elaboração e execução de planos, programas e projetos, eliminando as barreiras de comunicação interdisciplinar e o conceito de reforma administrativa em termos temporários e paralelos, e assegurando a manutenção permanente e articulada do planejamento substantivo com o planejamento institucional, de modo que a máquina administrativa esteja sempre sintonizada com as necessidades de execução eficaz e eficiente dos programas e projetos prioritários de desenvolvimento sócio-econômico do Brasil.

6. FORTALECIMENTO DA DIREÇÃO SUPERIOR

Concentrar os órgãos de direção superior nas funções de administração das atividades específicas e auxiliares, através do planejamento, supervisão, orientação, coordenação e controle da execução, liberando-os das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos.

7. FORTALECIMENTO DA COORDENAÇÃO

Incrementar e sistematizar as atividades de coordenação dos programas de governo através da atuação das chefias individuais; da realização sistemática de reuniões de chefias; da instituição e funcionamento de comissões de coordenação; de consultas e entendimentos entre setores interessados antes da submissão de assuntos a decisão superior; da articulação de órgãos que operam na mesma área geográfica, com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais.

8. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Descentralizar dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; descentralizar para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; descentralizar para a órbita privada, mediante contratos e concessões; descentralizar

através de delegação de competência, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as nas proximidades dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

9. SISTEMATIZAÇÃO DO CONTRÔLE DE PROGRAMAS E NORMAS

Sistematizar o contrôle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade do órgão controlado; o contrôle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; o contrôle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

10. RACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO ADMINISTRATIVO

Racionalizar o trabalho mediante a adequação de estruturas organizacionais às necessidades dos programas de governo, bem como a simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciem como puramente formais, ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco, tendo em vista acelerar e tornar mais econômica e eficaz a execução dos projetos prioritários de desenvolvimento, e também melhorar e abreviar a prestação de serviços ao público.

11. INFLUIÇÃO NOS FATORES DE PRODUTIVIDADE

Aumentar através de pesquisas o conhecimento sistemático sobre os fatores associados à produtividade na execução de programas e projetos prioritários de desenvolvimento, principalmente dos fatores suscetíveis de influência a curto e médio prazos.

12. INFLUIÇÃO NO COMPORTAMENTO ADMINISTRATIVO

Aumentar através de pesquisas o conhecimento sistemático sobre o comportamento administrativo brasileiro, em função de fatores políticos, sociais, econômicos,

culturais e outros, tendo em vista traçar diretrizes e contribuir para o desenvolvimento do sistema administrativo em termos globais a longo prazo, em correlação com o desenvolvimento que se verificar nos outros sistemas a que se vinculam os mencionados fatores.”⁶

Por outro lado, os critérios estabelecidos pelo próprio Diretor-Geral do E.R.A. para a avaliação dos resultados dos trabalhos de assistência técnica para a implantação da Reforma são os seguintes:

“1. MOTIVAÇÃO DO CLIENTE

Oferecer assistência técnica aos clientes que apresentem seguras evidências de viabilidade de aproveitamento, em função de fatores motivacionais e outros.

2. VINCULAÇÃO A PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

Oferecer assistência técnica preferentemente aos órgãos responsáveis por programas e projetos prioritários de desenvolvimento sócio-econômico do País, de acordo com as definições nas “Metas e Bases para a Ação de Governo” e nos planos em que estas se desdobram.

3. ENFOQUE NA REMOÇÃO DE OBSTÁCULOS INSTITUCIONAIS

Orientar inicialmente o trabalho de assistência técnica para a clarificação e remoção, a curto e médio prazos, dos obstáculos institucionais específicos que se apresentem na execução de programas e projetos prioritários de desenvolvimento sócio-econômico.

4. ATUAÇÃO ATRAVÉS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Prestar assistência técnica através dos setores ou equipes de planejamento e orçamento dos órgãos, atuando principalmente junto às Secretarias Gerais dos Ministérios, e exercendo influência no sentido que se fortaleça o sistema de planejamento e orçamento, bem como se integrem, em caráter permanente, o planejamento substantivo e o planejamento institucional (reforma administrativa).

⁶ E. R. A., “Avaliação dos Resultados da Reforma Administrativa”, Convênio MPCG-ERA-FGV. nº 1, de 14-4-1971.

5. ATUAÇÃO EDUCATIVA

Prestar assistência técnica com ênfase no processo educativo, evitando as práticas prescritivas e impositivas, mas orientando e motivando o pessoal do órgão assistido, principalmente o do sistema de planejamento e orçamento e as chefias de todos os níveis, para que ele próprio faça a reforma, e assim internalize os valores, atitudes e comportamentos propícios à manutenção do processo de planejamento institucional com vistas à contínua modernização da máquina administrativa e sua adequação às necessidades do desenvolvimento acelerado do Brasil.

6. DESENVOLVIMENTO DO PESSOAL

Dedicar atenção especial à identificação das necessidades específicas de desenvolvimento dos recursos humanos do órgão assistido, em função dos pré-requisitos para implementação eficaz e eficiente de seus programas e projetos prioritários, e influir no sentido de que o treinamento do pessoal se oriente pragmática e funcionalmente, na maior extensão possível, para a execução dos programas e projetos concretos a cargo do órgão.

7. ATENÇÃO AOS FATORES AMBIENTAIS

Orientar o trabalho de assistência técnica com base no conhecimento sistemático dos fatores ambientais relevantes, objetivando a adequação de estratégias e táticas à situação, para garantir uma satisfatória melhoria na execução dos programas e projetos prioritários a cargo do órgão assistido.

8. ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ATIVIDADES AUXILIARES

Influir no sentido de que as atividades de reforma em cada órgão assistido, quando se refiram a assuntos compreendidos pelos sistemas de atividades auxiliares, como os de planejamento, orçamento, pessoal, administração financeira, contabilidade, auditoria, estatística, serviços gerais e outros, sejam sempre tratados em termos das normas vigentes para o sistema e em articulação com o respectivo órgão central.

9. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS COMUNITÁRIOS

Promover a utilização de recursos locais, principalmente em relação a pessoas e instituições nos campos técnico, científico e educacional, governamentais ou privados, com o objetivo de fortalecer os meios para realização de tarefas de pesquisa, assessoramento, treinamento, planejamento e outras, associadas à implementação da Reforma Administrativa.

10. QUALIDADE E QUANTIDADE DO PESSOAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Assegurar pessoal de elevado padrão ético e técnico-profissional e em quantidade adequada às necessidades de cada projeto.

11. PROGRAMAÇÃO DOS TRABALHOS

Prestar os serviços de assistência técnica sempre com base em programas de trabalho periódicos, elaborados mediante articulação entre os responsáveis pelo projeto no órgão assistido, na FGV e no ERA, e nos quais fiquem bem caracterizadas as tarefas, os respectivos prazos e responsáveis.

12. ACOMPANHAMENTO CONSTRUTIVO

Acompanhar e avaliar constantemente o trabalho de assistência técnica, por meio de observações diretas, contatos, reuniões, relatórios periódicos e outros meios, mantendo sempre uma atitude construtiva e cooperativa no sentido de contribuir para a melhoria dos serviços prestados ao cliente e para o êxito do projeto, com o máximo de aproveitamento dos recursos disponíveis para o programa de assistência técnica.

13. ARTICULAÇÃO CLIENTE-FGV-ERA

Manter constante comunicação entre os responsáveis pelo projeto no órgão assistido, na FGV e no ERA, e entre os respectivos superiores hierárquicos, de modo a se removerem, em tempo oportuno, quaisquer dificuldades que possam surgir no andamento dos trabalhos de assistência técnica.

14. MANUTENÇÃO DE RELAÇÕES HARMÔNICAS

Assegurar relações harmônicas entre o pessoal da assistência técnica e o do órgão assistido.

15. MANUTENÇÃO DE SIGILO

Assegurar que o pessoal da assistência técnica mantenha o indispensável sigilo com relação às informações que obtiverem durante seus trabalhos.

16. INICIATIVA DE DIVULGAÇÃO SÔBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA

Assegurar que a divulgação sôbre a Reforma Administrativa seja, em princípio, feita através do órgão assistido, quando o assunto a êle se referir, ou do Secretário Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, nos demais casos.”⁷

Em suma, pretende-se estabelecer no Brasil uma administração racional e dinâmica, em contínuo processo de adaptação às realidades cambiantes e, acima de tudo, perfeitamente apta para coadjuvar poderosamente no desenvolvimento acelerado do País, que constitui hoje um imperativo categórico para a própria sobrevivência das instituições.

Ainda é muito cedo, obviamente, dado o pouquíssimo tempo decorrido da adoção da nova dinâmica de implantação da Reforma Administrativa Brasileira, para dizer de seus resultados.

Tudo indica, porém, que êstes serão os mais auspiciosos, pois a nova dinâmica procura conjugar a **capacidade técnica** da Fundação Getúlio Vargas ao **interesse** do órgão a ser reformado e ao **apoio** do E.R.A. e do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

⁷ E.R.A., “Avaliação do Programa de Assistência Técnica”, Convênio MPCG-ERA-FGV nº 2, de 14-4-71).

A Influência do Comportamento Humano na Administração

WILMAR VIEIRA JATOBA

Técnico do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

A Administração, por integrar o conjunto das ciências sociais, tem sua dinâmica condicionada às flutuações do comportamento humano. A relatividade de valores como, por exemplo, a eficiência dentro da Administração, é consequência daquelas flutuações, se não estiver exclusivamente ligada a causas puramente mecânicas. O nível de eficiência dos atos administrativos se coloca, pois, sempre na dependência do comportamento individual, mesmo consideradas as influências do mecanicismo que possam surgir na direção da ação do indivíduo, como participante de um processo. Quer dizer, o peso do comportamento humano, das atitudes pessoais do indivíduo, é mais significativo, dentro da área administrativa, que sua sujeição a imperativos de ordem técnica, mecânica, ou puramente científica. Essa distinção entre a ciência social e a ciência pura dá a medida das dificuldades que enfrenta aquela em relação a esta.

Exemplo marcante da influência do comportamento humano pode ser citado, à quisa de esclarecimento. É o caso da pesquisa no campo social, que não exige dados concretos e mensuráveis em termos materiais. A participação ou a atitude do observador influi no resultado da pesquisa, enquanto que o cientista pode isolar o fato e estudá-lo sem o risco de ser levado a se integrar, como componente, no campo da pesquisa. A pesquisa científica também leva o observador a lidar com dados mais facilmente limitados e controlados, o que não ocorre com a pesquisa social. O conjunto de conhecimentos aplicados à pesquisa científica é manipulado em termos exatos, facilmente mensuráveis e aplicáveis independentemente das condições usualmente encontradas pela pesquisa social. Razão por que há mais confiança e mais objetividade na pesquisa científica. O

pesquisador social tem a certeza de que lidará com valores sujeitos às flutuações ditadas pela natureza humana, passíveis, portanto, de interpretações diversas e aplicabilidade variável. Um exemplo mais concreto que poderíamos lembrar é o que se refere à pesquisa dos fatores que concorrem para o surgimento de um problema de caráter racial em determinada comunidade. No caso, é grande o risco de o observador ser levado a influenciar o resultado da pesquisa, como elemento humano cujas raízes sócio-culturais o induzam a uma tomada de posição pre-determinada, o que traria à tona distorcida imagem do fato sociológico.

Examinado o problema sob êste prisma, terá a administração pública de se valer de instrumentos capazes de atenuar as conseqüências porventura danosas do comportamento humano, já que não as pode eliminar. Esse fim só será colimado sob a ação-do aperfeiçoamento das qualidades pessoais/funcionais da célula primordial do organismo governamental, que ainda é o homem. Sua formação e seu aperfeiçoamento, dentro da estrutura governamental, constituirão a melhor arma para defendê-lo contra a grande incidência do fator tecnologia, bem assim para capacitá-lo a se adequar às exigências impostas pela sociedade industrial e, mais adiante, pela sociedade pós-industrial.

A capacitação do homem dentro da era tecnológica torna-se, pois, meta básica no processo evolutivo da humanidade; as tentativas de ajustamento de seu comportamento à máquina não conseguirão evitar que suas reações, obviamente humanas, exerçam influência nos resultados; terão, por isso mesmo, essas reações de ser condicionadas ao aprimoramento do homem.

Como peça principal do conjunto responsável pela atividade estatal, o indivíduo vem sendo considerado de forma enfática mas não exagerada na preparação de qualquer organismo governamental para a execução de seus planos e programas. Certamente atentos a êste aspecto do problema, é que os países em fase de desenvolvimento, como o Brasil, vêm dando atenção especial a Reformas, entre as quais destacamos a Administrativa, procurando colocar a atividade-meio estatal em condições de acompanhar a atividade-fim em seu impulso para reduzir ou anular o hiato tecnológico.

Em trabalho de alta seriedade chegaram ao conhecimento do público, no ano passado, as "Metas e Bases para a Ação de Governo", em que são definidos com amplitude os objetivos nacionais dentro de uma linha de ação surgida nos ideais da

Revolução de 1964 e desenvolvida com apoio no exato conhecimento do papel que desempenha nosso País no processo evolutivo do Terceiro Mundo. Procuramos destacar, naquele documento de grande valor, os esforços do Governo com respeito à implementação da Reforma Administrativa.

Considera aquêlê trabalho como uma das normas básicas de atuação governamental o "combate à rotina, mediante planejamento objetivo e criador, aperfeiçoamento da execução, definição de prioridades e maior racionalização nas decisões de Governo" (p. 9). E acrescenta, à p. 23, que será executada "definida política de valorização de certas categorias sociais de particular significação para o desenvolvimento econômico e social", entre as quais aponta o funcionalismo público. Um dos pontos altos dessa política de valorização é a criação — já prevista no Decreto-lei n.º 200 — de um sistema de assessoramento superior para os órgãos decisórios do Governo. Esse sistema, aliado ao estabelecimento de diretorias técnicas com relativo grau de estabilidade dentro do serviço público, constituirá um corajoso avanço no sentido de dotar o poder público de base administrativa apta a acompanhar, como atividade-meio, o processo de desenvolvimento brasileiro orientado pela ação governamental.

Esse sistema de assessoramento superior já se encontra institucionalizado em países desenvolvidos, como a Grã-Bretanha e a França, com nuances decorrentes de fatores ecológicos. La Palombara faz referência, em "Bureaucracy and Political Development" (Princeton University Press, 1963, p. 7), aos homens que compõem essa elite, colocando-os no centro e no cume da gerência administrativa governamental. E Morstein Marx ("The Administrative State", University of Chicago Press, 1957, p. 63) classifica as diversas áreas de ação dessa elite, dando-lhe um relativo grau de estabilidade dentro do serviço público. A expressão numérica da elite não irá, na opinião de Ferrel Heady ("Public Administration: A Comparative Perspective", Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1966, p. 22), além de 1 ou 2% do total dos servidores públicos.

O processo de desenvolvimento brasileiro é, como foi dito acima, orientado pela ação governamental. E não poderia deixar de sê-lo. É uma das características do próprio processo, respaldada no fato de que os resultados dos esforços da iniciativa privada hão de ser dirigidos para o bem comum. E o único agente capaz de fazê-lo é o próprio Estado; com seu poder coercitivo, tem condições para corrigir distorções que,

vistas pela iniciativa privada, apresentam uma realidade diversa da que é observada pelos olhos do Estado.

No campo da administração pública é constante a preocupação do Governo em eliminar vícios e distorções. À página 61 das "Metas e Bases para a Ação de Governo" cita, por exemplo, a incapacidade administrativa de nossa estrutura central para coordenar e comandar as ações dentro da "sistemática educacional brasileira", para cuja correção dá "elevada prioridade" ao desenvolvimento da Reforma Administrativa no Ministério da Educação e Cultura (pág. 62).

Difícil se torna um trabalho de seleção dos pontos primordiais em que se baseia uma reforma administrativa, dada a significativa influência de fatores os mais variados. Limitemonos, aqui, àqueles que consideramos os mais básicos, que se situam nas áreas de pessoal e finanças. Quanto ao primeiro, já fizemos referência à capacitação do homem, à sua valorização funcional e adiantamos, agora, a necessidade de situá-lo dentro de uma carreira, com perspectivas de aprimoramento e sucesso. A segunda área, a de finanças, merece também a preocupação governamental no trabalho ora em análise, principalmente quando defende a manutenção de uma política administrativa voltada, entre outras finalidades, para a austeridade dos dispêndios burocrático-administrativos, cujo instrumento de ação é o "aperfeiçoamento do controle de contenção desses dispêndios" (pág. 37). Voltam-nos, a este propósito, nossas considerações iniciais sobre a influência do comportamento humano na ação administrativa governamental. Os meios do controle da contenção dos dispêndios burocrático-administrativos podem, eventualmente, sofrer influência do comportamento individual, surgindo, em consequência, variados padrões de aferição da natureza dos dispêndios, qualificáveis menos jurídica que eticamente.

Levantáramos, a esta altura, um problema fundamental, que diz respeito a esses padrões morais: que forma tomaria um documento no qual se tentasse a uniformização daqueles padrões? Seria viável, dentro da conjuntura sócio-cultural brasileira, a realização de um trabalho dessa espécie? Acreditamos ser este um campo vasto de estudos, onde seriam primordialmente levadas em conta as características da sociedade brasileira e a sua formação no curso de quatro séculos e meio. Para sermos mais explícitos, perguntáramos se seria possível, desde logo, se pensar no estabelecimento de um código de ética profissional aplicável às atividades do servidor público. Enten-

demos por servidor público, neste trabalho, aquela peça fundamental de que o Estado se vale para o desenvolvimento de suas atividades, imbuída da seriedade que é característica, por exemplo, do "civil servant" britânico. Esse servidor público, como aliás é previsto pela nossa Reforma Administrativa, teria uma formação especialmente destinada à prestação de um serviço público à sociedade.

A formação profissional de uma elite no serviço público — o assessoramento superior de que trata o Decreto-lei nº 200 — poderá contribuir, no nosso entender, para a uniformização de padrões morais no exame dos dispêndios quando houver omissão legislativa. Esse assessoramento, na forma do que está previsto no artigo 121 daquele diploma legal, conta com um Centro de Aperfeiçoamento para os fins de seu recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e administração. A nova estrutura moral da elite de que falamos poderia ser moldada através do eficiente instrumento de que legalmente dispõe o Centro de Aperfeiçoamento. Partir-se-ia, após essa primeira etapa, para a base da ação administrativa governamental — o funcionalismo público — que receberia orientação e treinamento adequados à formação de um conceito de aferição moral da natureza dos dispêndios públicos.

Como exemplo do aprêço que demonstramos pela idéia da criação do Centro de Aperfeiçoamento, transcrevemos a tradução de uma das referências que lhe fizemos em trabalho apresentado à "The Victoria University of Manchester", Inglaterra, em dezembro de 1969:

"Mas o passo mais significativo em direção à mudança que pretendemos empreender na mentalidade do servidor público é, em nossa opinião, o estabelecimento de condições tendentes a desenvolver as qualidades funcionais dos altos servidores, ou assessôres. A Reforma Administrativa prevê a criação de um corpo de alto assessoramento no Serviço Público. **E um Centro de Aperfeiçoamento já foi criado com o propósito de preparar um "staff" qualificado.** Até que ponto pode esse Centro de Aperfeiçoamento desempenhar o seu papel? De início, necessitamos determinar os níveis nos quais a equipe qualificada deverá atuar. Os Gabinetes dos Ministros; os Órgãos Centrais referidos no capítulo 3.4 deste projeto — as Secretarias Gerais e as Inspetorias Gerais de Finanças —; os núcleos centrais administrativos de cada Ministério; cada uma das unidades centrais dos diversos Departamentos que compõem o corpo executivo dos Ministérios; cada um desses órgãos deve

depender daquele alto assessoramento. E os homens que representam aquêlê assessoramento deverão estar muito bem familiarizados com os princípios fundamentais da Administração Federal (planejamento, coordenação, descentralização, delegação de autoridade e contrôle). A maneira pela qual êles podem se familiarizar com aquêles princípios ficará na dependência da forma com que tenham sido recrutados para o Serviço Público. Convencionemos um nome para êsses homens: chamemo-los de "altos assessôres". Jovens estão saindo das Universidades e procurando uma oportunidade para contribuir para o desenvolvimento do País. Vamos recrutá-los e dar-lhes uma carreira onde possam ter um lugar permanente de trabalho. Expliquemo-lhes que sua futura carreira não se sujeitará a flutuações políticas. Êles permanecerão em seus cargos mesmo nas ocasiões em que os Ministros forem substituídos. Seu trabalho terá uma base científica e, desde que êles executam políticas, o conhecimento da ciência administrativa contribuirá para uma boa execução de seu trabalho. Os "alto-assessôres" terão a seu cargo uma grande tarefa; êles devem reduzir a larga distância entre os administradores e os supervisores e trabalhadores de nível mais baixo que atendem as recomendações e satisfazem as necessidades administrativas dos dirigentes".

Referido trabalho foi discutido com representantes de países latino-americanos, bem como com o "staff" do "Department of Overseas Administrative Studies" daquela Universidade. Posteriormente, em março de 1970, dêle tomou conhecimento, na Universidade de Glasgow, Escócia, o Dr. Francis Lambert, estudioso de nossos problemas administrativos e detentor do 2º prêmio Rio Branco da Casa do Brasil em Londres, por estudo realizado sob o título "Trends in Administrative Reform in Brazil", publicado no "Journal of Latin American Studies", Vol. I, Part. 2 — Novembro de 1969 — Cambridge University Press.

Deixamos, finalmente, aos estudiosos do assunto, a árdua tarefa de equacionar efetivamente o problema, cuja amplitude vem se constituindo em um dos óbices ao funcionamento ideal de nossa máquina administrativa.

Comunicação Visual e Impressos no Serviço Público

LUIZ SANTA CRUZ

Redator da Agência Nacional. Adjunto da
Secretaria de Imprensa do Presidente da República.

Na grande crise moderna da chamada **intelligentsia** — “em perigo de morte”, como receia Marcel de Corte, face à vaga avassaladora da “informação deformante”¹ — o que se vê de fato em jogo é o próprio destino da democracia. Sente-se esta desarvorada, e como tomada de pânico, diante de uma cultura e de uma civilização novas, geradas na História à sua revelia e ante seus olhos ainda atônitos, pela brusca irrupção da era tecnológica, trazendo em seu bôjo a sua tentacular — e já agora irreversível — “comunicação social” ou “informação de massa”.

Na atual terminologia da informação, sabemos que se denomina “comunicação social” ou “informação de massa” ao tipo hodierno da informação mecanicamente organizada e no qual o **emissor** ou **comunicador** funciona como simples peça na complexa engrenagem de transmissão das **mensagens**, dirigidas tôdas elas às grandes audiências heterogêneas e anônimas — os seus **receptores**, ou, no estranho neologismo anglo-latino, a sua **mass-média**.

Tais **mensagens** são as mais variadas e diferentes modalidades, desde a das transmissões educativas, a dos informes governamentais, as informações-notícias, até às mais numerosas promoções comerciais que geram, em verdadeiros partos publicitários, o nôvo consumidor-autômato dos produtos anunciados. Ou se pode tratar ainda de comunicação de lazer ou de entretenimento, como seja a transmissão de palavras e imagens com a intenção preconcebida de apenas distrair o **receptor**, tais como o teatro de massa de TV e rádio, a música

¹ **L'Intelligence en péril de mort**, Marcel de Corte, Editions du Club de la Culture Française, Paris, 1969, cap. III.

popular, as programações recreativas de televisão, a revista em quadrinhos, o cinema, os **comics**, a imprensa literária, o turismo, os hotéis, os livros de bolso, etc. Tudo isso que nos traz incessantemente o mundo audiovisual dos teletipos, das rotativas, das películas foto e cinematográficas, dos **tapes**, das fitas magnéticas, das antenas de rádio, de TV e dos satélites **intelsats**. Pois, não há, a bem dizer, um só segundo em que “uma molécula de ar não vibre com as mensagens que um aparelho, ou um gesto tornam logo audíveis e visíveis”, rodando-se um botão, ou ligando-se mera tomada de corrente.²

É o que o sociólogo europeu da “cultura de massa”, Edgar Morin, em **L'Esprit du Temps**³, chama de “a segunda colonização”, não mais geográfica ou horizontal, como a das Américas, da Ásia e da África, mas psicológica ou vertical, penetrando e colonizando a grande reserva territorial que é a alma do homem moderno, e, numa “segunda industrialização”, industrializando-lhe a mente e a vontade. A “aristocracia cultural”, os intelectuais, a **intelligentsia** recusa-se a aceitar ou, ao menos, reconhecer essa Terceira Cultura, que a moderna sociologia americana, após a 2ª Guerra Mundial, vem pesquisando, autenticando e tentando mesmo dela participar.

Pode, portanto, à essa altura do desenvolvimento e da diversificação da “comunicação social” ou da “informação de massa”, a resistente **intelligentsia** deixá-la à própria sorte, entregue às garras tentaculares do seu câncer totalitário da “informação deformante”, a que alude Marcel de Corte? Ou deve, ao contrário, conhecê-la bem, a fim de melhor neutralizar-lhe as irradiações mortíferas, reconduzindo-a, sob a gestão da própria inteligência, como faculdade reitora do homem, à livre abertura da sociedade autenticamente democrática e humanizada?

A resposta a semelhantes indagações tem sido dada lá fora pela própria **intelligentsia** de maneiras diferentes e com propósitos diversos, não deixando porém de incorrer as suas várias correntes de pensamento nos exageros das formulações e tendências **decodificadoras** as mais contraditórias.

E temos no pólo do pessimismo demolidor, os filósofos da cultura formados nos moldes das velhas escolas européias, com iniludível inconformismo, preferindo lamentar, em seus musgosos muros ideológicos das frustrações do espírito contemporâneo, a trágica fortuna hodierna da “cultura de massa”

² e ³ Edgar Morin — **L'Esprit du Temps**, obra traduzida entre nós sob o título de **Cultura de Massas no Século XX**, pela Cia. Editora Forense, Rio GB, 1968.

e de sua “comunicação social”. Raciocinam filosoficamente como se a inteligência como faculdade do espírito houvesse sido para sempre despojada de suas vestes de rainha, assumindo os trajes e a condição de serva da imaginação (a sua antiga escrava); e, na tríplice gradação do saber humano, a ficção não mais se subordinasse à ação (a **poiesis** dos gregos à sua **praxis** e nem esta prestasse mais a menor subserviência ao próprio conhecimento (à **teoria**).

Oscile entretanto o pêndulo da mesma **intelligentsia** em seus noventa graus do entendimento e da opção, não mais no Velho porém no Novo Mundo, e vamos encontrar os intelectuais do pólo oposto — o do otimismo desenfreado e badalante, — a raciocinar, incondicionalmente, em prol da “cultura de massa” e da sua padronização industrial estereotipada, transmissora de mensagens de culturas médias, para talentos médios, literaturas médias para inteligências médias e até bobagens médias para espíritos medianos. Com Marshall McLuhan à frente, os modernos teóricos americanos da “comunicação de massa” celebram não só auspiciosamente, mas com tôdas as suas extravagâncias literárias “audiovisonárias” e o seu verbalismo esotérico, o advento da era da “ditadura da imagem”. “O que hoje se vê em crise — escreve McLuhan — é a própria primazia do sistema verbal e da sua lógica linear-discursiva, nos processos de informação e comunicação”. E adiante: “Hoje, a roda é uma extensão do pé; o vestido da pele, e o circuito elétrico, uma extensão do sistema nervoso central”. (...) “A interdependência criada (entre homens, imagem e som), pelo mundo da comunicação eletrônica, recria o próprio mundo, nos moldes de uma tribo primitiva”.⁴

É a grande batalha moderna da **invasão da imagem**, condenada por gregos, endeusada por troianos, e levada à intimidade dos lares pelo vídeo — informando, deformando e compelindo, — nela pretendendo a Imagem, esta nova deusa, a tudo fazer sobrepor, como a única **testemunha dos fatos**, à sua filha primogênita, à Notícia; numa espécie de tirania dos acontecimentos, exercendo sobre a própria inteligência reitoria da ação, a tirania do **mundovisionismo**, nesta ainda tão estranha quanto nebulosa **civilização audiovisual**, a que se refere com tanto entusiasmo Marshall McLuhan, no número especial da revista “Janus” de junho de 1968. “A Imagem tomou o Poder”, escreviam, por sua vez, na sua seqüência, os estudan-

⁴ A Galáxia de Gutenberg e O Meio é a Mensagem. Ver também “Cadernos de Jornalismo e Comunicação”, nº 10, maio de 1969, p. 22 e segs.

tes parisienses, na fachada da Sorbonne, em seus distúrbios de rua dos idos de maio de 1968.

Para os intelectuais dos moldes clássicos, para a **intelligentsia** do Velho Mundo, a chamada “cultura de massa” é um simples e passageiro mergulho da humanidade nos submundos da inteligência, mais uma queda, um tropêço, do que propriamente uma descida definitiva aos infernos infraculturais. A própria “sociologia do fenômeno democrático”, ensina Augustin Cochlin, “explica inteiramente êsse fenômeno da informação”, hoje entregue à sua própria sorte, trilhando os seus descaminhos livremente, nas democracias do estilo liberal-burguês e, sob a égide do seu acomodado **laissez faire** filosófico, limitando-se a assistir e compactuar, pela omissão, com a revolta da imaginação.⁵ Marcel de Corte denominou a êsse fenômeno da **invasão da imagem** (na terminologia de McLuhan e da sociologia americana), como já vimos, de “informação deformante”, detectando nêle um produto espúrio do próprio mito moderno da democracia liberal, filha da revolução francesa e “que não existe mais”, segundo êle, “senão na mente dos poucos e privilegiados profissionais dessa espécie de política”; de tal maneira se viu aquêlo estilo liberal da democracia do **laissez faire, laissez passer**, tragado na voragem atual avassaladora da tecnologia, com as suas novas e inadiáveis exigências da planificação estatal e privatista, para a revolução econômica da produtividade.⁶ E hoje, “só as minorias políticas, detentoras das rédeas do Estado, pretendem ainda fazer crer que tal democracia exista”.⁷

Não nos cabe entrar aqui na análise dos méritos ou deméritos de tais debates da **intelligentsia** do Velho **versus** Nôvo Mundo. A êles só aludimos, à vôo de pássaro, para melhor situar e compreender a razão de ser e a importância da posição da **intelligentsia** brasileira e daquela que assumiu a nossa atual democracia face à **civilização audiovisual**. Equidistantes dos dois pólos — o do pessimismo-demolidor e o do endeusamento-otimista — sabem elas, como ensina também Edgar Morin, que nunca houve propriamente uma “idade de ouro da cultura” antes da revolução tecnológica e da “cultura industrial”. Sabem, sobretudo, por conhecimento em causa própria, dêle não se recusando jamais a participar, que no mundo do audiovisualismo nem sempre a inteligência se vê de todo vencida, em sua luta em prol da liberdade de criação e da autenticidade da

⁵ Cit. por Marcel de Corte, in *L'Intelligence en péril de mort*, p. 196.

⁶ Liv. cit. pp. 197 e segs.

⁷ Idem, idem.

imagem e da palavra **decodificadas**. Além disso, a indústria cultural não produz apenas robôs e monstros, como o testemunham o cinema e não raro o próprio teatro de massa da TV, em nossos dias.

Como sistema político que pretende ao mesmo tempo criar em nosso País uma sociedade livre e aberta, partilhando, para isso, de tôdas as conquistas da revolução tecnológica e científica de nosso tempo, por sua vez, a nossa democracia, fiel à índole e à orientação da mesma **intelligentsia** brasileira, não poderia deixar de ter a sua própria filosofia da informação, também ela aberta e democrática. Nem poderia prescindir da missão de engajar a **intelligentsia** em sua civilização de vivência e em sua cultura de existencialização. Por isso, a sistemática brasileira da comunicação social, em suas grandes linhas diretivas, longe da democracia liberal, abstinência, quando nada, orienta, sugere e educa, preferindo até se utilizar dos meios mais adequados e persuasórios da propaganda subliminar, mas, dando sempre mão forte à **intelligentsia** nacional, na sua luta de sobrevivência democrática para canalizar as águas transbordantes da **indústria cultural**, em sua voragem massificadora.

Assim, em vez de demolir, iconoclasticamente, a cultura de massa da civilização audiovisual, ou de, ao contrário, adorá-la, como a nôvo bezerro de ouro, em seus altares da eletrônica e da automação, a **intelligentsia** sente-se entre nós suficientemente livre e aparelhada para conhecê-la melhor, participando dela sem o menor constrangimento ético ou intelectual, a fim de também melhor reconduzi-la aos caminhos da verdade e da autenticidade, da beleza e do bom gosto.

Tem a nossa atual democracia, por seu lado, a sua sistemática de comunicação social, que não há de se limitar, com ser aberta e livre, aos órgãos do Serviço Público encarregados de sua coordenação e difusão, quer através do abastecimento à informação-notícia de atos e empreendimentos administrativos, quer ao fornecimento de **spots** educativos sempre inteligentes e oportunos à vasta rede radiofônica nacional, quer usando mesmo da informação visual, através de filmes documentários colocados nos cinemas e de filmetes na televisão.

Embora houvesse “falado mais alto” em nossa democracia a “solução aberta”, preferindo, mais democraticamente, entregar à livre empresa o rádio e a TV, nem por isso há de assistir ela, omissa e indiferente, ao endeusamento da desfaçatez e à glorificação do mau gosto, trazendo a reboque a licenciabilidade, o escárnio da moral e o deboche da inteligência, como

processos de fácil enriquecimento individual, mas ao preço da deseducação coletiva e nacional.⁸

Todos êsses aspectos filosóficos, éticos e sociológicos da comunicação social, ou, mais notadamente, da informação visual, não nos cabe aqui aprofundar, senão referir, à guisa de considerações introdutórias e também com a intenção de melhor acentuar a importância do problema a um tempo artístico e ético que passaremos a levantar.

Viemos, sim, comentar um simples aspecto visual da comunicação, não menos importante porém no contexto de nossa sistemática filosófica da informação, pois, se descurado, também viria fatalmente contribuir para aquela “informação deformante”, a que aludimos até aqui.

É o aspecto, aparentemente mais modesto, não porém de todo secundário, do bom gosto gráfico na apresentação do impresso oficial — livro, revista, opúsculo, boletim, etc — felizmente, bem melhor cuidado de algum tempo para cá, pelos inúmeros serviços de comunicação social administrativa. Mas que, a bem da verdade, devemos lembrar que nem sempre assim aconteceu em passado mais remoto e na própria história da evolução estética do livro oficial brasileiro.

Manuseando o catálogo comemorativo do sesquicentenário da Imprensa Régia, criada a 13 de maio de 1808, e publicado em 1958 pelo Departamento de Imprensa Nacional, já podemos ter uma idéia, por mais superficial que pareça, da evolução gráfica e estética do impresso oficial em nosso País. Contudo, somente pesquisas mais minuciosas e atentas, feitas, entre outras fontes bibliotecárias, na Seção de Obras Raras da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, de tão rico acervo, poderiam permitir-nos aquilatar melhor sobre as grandes linhas estéticas que presidiram, através dos tempos, a evolução tipográfica oficial brasileira.

Em nossos dias, a comunicação visual não mais hesita em definir o impresso em geral e não só o livro de arte, como queria Du Ballay, como “a décima segunda Musa”, ou seja: êle próprio, obra de arte e de ciência. Há uma moderna “arquitetura do impresso”, com seus princípios científicos e suas leis do bom gosto (bastaria lembrar aqui a “lei de Morrison” sobre o correto e estético aproveitamento das margens em branco). “A tipografia — escreve Carlo Grassinelli, em seu livro **Arqui-**

⁸ Cf. **O Jôgo da Verdade**, 1º volume de discursos do Presidente Médici, edição da Secretaria de Imprensa, 1970, p. 84 e **A Verdadeira Paz**, 3º volume de pronunciamentos presidenciais, p. 132.

tetura do Livro — como qualquer outra arte, está sujeita a convencionalismos e regras, e seu progresso não se deve à improvisação. Tenacidade, muita paciência, experimentando e tornando a experimentar, unidos a uma boa cultura técnica e artística, são elementos indispensáveis a seu êxito”.

Felizmente, desde as suas origens remotas, desde a instalação da Impressão Régia, com material adquirido em Londres e aqui desencaixotado novinho em fôlha, vem o nosso impresso se beneficiando não somente dos inventos mecânicos, através dos tempos, mas das harmoniosas regras da arquitetura do livro, ainda que a princípio sem plena tomada de consciência de seu aspecto de comunicação visual e estética.

Não se há de menosprezar a intervenção, não só renovadora, mas conscientizadora do problema, trazida ao livro brasileiro por Pierre-François Plancher, o livreiro-editor francês fundador do **Jornal do Commercio** do Rio de Janeiro e que trouxe para o Brasil, em 1824, oficina tipográfica a mais completa e atualizada e oficiais em artes gráficas do melhor quilate artístico e qualificação profissional em seu tempo. Três anos após, reforçaria a sua já bem instalada e vitoriosa oficina na rua do Ouvidor com novos caixotes de máquinas impressoras e nôvo e importante reforço também de “famílias” de tipos gráficos móveis, as mais belas de seu tempo, além do material e de três oficiais de litografia, que fariam aqui os primeiros impressos em côres de nossa história tipográfica.

A crônica das rivalidades sobre bom gosto gráfico, tão proveitosas para o incipiente livro nacional, travadas, de um lado, entre Pierre-François Plancher, sua mulher Emilie e seu filho, Seignot Plancher, e, do outro, os oficiais e diretores da Impressão Régia, está tôda ela contada nas colunas tanto do **Diário do Rio de Janeiro**, como do primitivo jornal do livreiro-editor gaulês, **O Spectador Brasileiro**, bem como em seus diferentes **Almanaks**, entre 1827 e 1832, quando já aparece como “impressor livreiro de S.M. o Imperador” e dos próprios **Anais da Assembléia dos Deputados**. O bom gosto do impresso francês da época, assim, viria aqui rivalizar com o da influência inglesa, via Lisboa, da Impressão Régia. O prestígio do livreiro-editor francês não só levaria a sua fama até fins do século XIX — quando vemos Machado de Assis, em **Quincas Borba**, marcar encontro entre dois personagens, “na livraria do Plancher, à rua do Ouvidor” — mas influenciaria, tipográfica e esteticamente, a livreiros-editôres cariocas como os irmãos Garnier e o próprio Paula Brito, saído das oficinas do **Jornal do Commercio**.

Não parou aí o livro nacional, mas, a partir de 1860, recebia e aculturava, numa fusão com a influência gaulesa e a britânica, outras influências, alemãs, italianas, espanholas e néo-lusitanas. Tratam-se de inovações apenas do grafismo capista, evoluindo dos estilos barroco e rococó iniciais, anglo-lusitanos, após assimilar o estilo francês diretoriano, para o grafismo neo-rococó, apenas de fachada, ou quanto à capa; pois, quanto à diagramação interna, ou do "miolo", ou texto mesmo do impresso, permanece a influência francesa e diretoriana, desconhecida, ou menosprezando, propositadamente, as "leis de Morrison", às quais até hoje são fiéis os livros anglo-saxônicos.

Vivia então o nosso periodismo do século XIX seus tempos áureos da caricatura, parasitando o livro nacional as suas influências benéficas, como entre outras, as de Henrique Fleiuss, Angelo Agostini, Joseph Mil, Augusto Offi, Luigi Borgomainerio, sem esquecer o maior caricaturista lisboeta de seu tempo, Rafael Bordalo Pinheiro, que aqui andou imigrado. É a grande fase do emolduramento capista do livro brasileiro e que conheceu dois estilos diferentes de apresentação: a do chamado **livro-vinheta** e a do **livro-cartaz**. Exemplo típico do primeiro é o volume existente na Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro intitulado **Histórico da Companhia Industrial de Mangaratiba**, de Sebastião Soares, utilizando em corpos 8 e 12, belos caracteres da famosa "família" tipográfica holandesa "Elzevir" e trazendo na capa, como vinheta, o desenho de uma locomotiva com seu carro-trolley de carvão.

Por volta de 1871, seria o **livro-vinheta** substituído nas estantes oficiais pelo **livro-cartaz**, o **livro-affiche** da época neo-rococó. Exemplo bem típico é a cópia-autografada do famoso **Fac-simile da Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891, existente na Câmara Federal.

Em nosso Mil e Novecentos gráfico, enquanto o periodismo se renova, atualizando-se segundo os novos moldes tipográficos europeus, impresso inclusive em côres, o livro oficial, como o livro brasileiro em geral, vai conhecer mais de três décadas de completo anarquismo gráfico arquitetônico, caindo verticalmente de padrão estético e menosprezando as mais comezinhas leis científicas de aproveitamento do espaço em preto e das margens e da escolha dos tipos adequados. Sem falar do mau gosto gráfico que a pouco e pouco o insula, ante a categoria do impresso internacional.

Datam apenas da década de 40 a renovação e modernização do livro particular e, da de 50, as do impresso oficial. Pela primeira vez, em nossa evolução gráfica, o livro toma consciên-

cia de sua harmoniosa arquitetura, tão exigente quanto a da casa e a do templo e de que a sua feitura é ao mesmo tempo uma ciência e uma arte. O artista gráfico paraibano Tomás Santa Rosa, após modernizar o livro particular, com as edições de Schmidt e da Livraria Editôra José Olympio, é chamado, quase simultaneamente, pelo Itamarati e a Casa de Rui Barbosa, a fim de modernizar suas edições. Moderniza-as porém na base do letrismo capista e de uma sóbria e gaulesa implantação (ou quase reimplantação) das leis de Morrison, na diagramação interna de tais impressos oficiais.

Bem mais ousado se torna Santa Rosa, quando, estimulado por Simeão Leal, moderniza os impressos do Serviço de Documentação do MEC. Voltam entre nós os tipos das "famílias" famosas, — os Elzevir, Garamond, Bodoni, Didot, o Electra, de Eric Gill — a enriquecer a diagramação brasileira do impresso, livro, catálogo de exposições, revistas, separatas, boletins oficiais, etc. A revista **Cultura** daquela fase é bem típica, além do nôvo e alto padrão gráfico com que passa a ser tratado o próprio livro de arte no Brasil.

Na década de 60, tornaria a conhecer nosso impresso oficial uma fase inexpressiva, de mau gosto gráfico e de anarquismo arquitetônico, para, na década de 70, retomar aquela sua linha de modernização e beleza arquitetônica inaugurada em 50. Basta citar aqui, como obras representativas dêsse esforço modernizador e estético do livro, a trilogia dos discursos do Presidente Médici, composta e impressa pelo DIN para a Secretaria de Imprensa, obras, de fato, gráficamente dignas das linhas arquitetônicas de beleza ímpar como são os Palácios da Alvorada e do Planalto e não seria mesmo compreensível que nesta fase de evolução artística da informação visual não se apresentassem com o bom gosto que presidiu o **layout** das capas e a diagramação interna.

Não poderíamos esquecer publicações como as do Ministério dos Transportes, do Planejamento, da Fazenda, do MEC e a própria renovação gráfica atual da revista do DASP, entre tantas que se modernizam e atualizam de acôrdo com as mais recentes exigências da comunicação visual. Pois, também do ponto de vista da boa apresentação artística, a informação visual contribui para educar o povo, também ela combate aquela "informação deformante", a que aludíamos no início dêsse artigo e que a **intelligentsia** e a democracia brasileiras estão empenhadas em impedir seja endeusada e glorificada, nos atuais altares eletrônicos da "cultura de massa", por sua industrialização massificadora.

CIBERNÉTICA E ORGANIZAÇÕES:
OU UMA VIAGEM EM TELEOLOGIA

A ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL E A
BUROCRACIA NA ITÁLIA

Cibernética e Organizações: ou uma Viagem em Teleologia

"La cybernétique représente le dernier stade connu de l'organisation de l'action, après la période des magiciens et celle des techniciens." — Aurel DAVID (La cybernétique et l'humain)

POR GÉRARD METAYER

Associado da Companhia Francesa de Organização.

Tradução de

MARIA JOSÉ DA LUZ V. M. DE OLIVEIRA

Nas sociedades industriais que atingiram o nível de desenvolvimento que às vezes chamamos a era dos computadores, os problemas de conduta das organizações tornaram-se ao mesmo tempo cruciais e complexos. Podemos dizer, por exemplo, que a vitória da operação lunar da Apolo 11 foi antes de tudo o triunfo dos organizadores. Efetivamente a gerência (management) dessas unidades cada vez mais pesadas que são as organizações na sociedade industrial, coloca um desafio para a ciência e para a tecnologia de nossa época.

É certo que o progresso das tecnologias de materiais está muito mais avançado que o da administração (Management). Sem dúvida isso acontece porque os problemas de conduta das organizações têm sido durante muito tempo quer considerados como simples e podendo resumir-se a pro-

blemas de comando ou de distribuição de tarefas, quer pura e simplesmente elididos por falta de ferramentas científicas para abordá-las como as que foram usadas para abordar os problemas materiais.

A introdução dos computadores na gestão das empresas e das administrações torna tal atitude daqui para diante insustentável: de um lado, com efeito, o computador revela problemas de conduta das organizações em toda sua complexidade e obriga-nos a explicitá-los (natureza, quantidades, codificação, comunicação das informações: estrutura de decisão, distribuição dos papéis, regulamentação da produção). Por outro lado, o computador é um instrumento de resolução de problemas que ele contribuiu para criar, e intervém então numa dialética

Fonte: Informatique et Gestion, Paris, Sér./Aout, 1970.

geradora de mudanças cujo domínio escapa, às vêzes, a seus iniciadores. Os Aprendizes-de-Feiticeiro da informática demonstraram em numerosas ocasiões seu poder, e o relato das aventuras nas quais eles arrastaram sua empresa ou sua administração perpetua a tradição mágica que envolve esta jovem tecnologia — combinação da fé daqueles que sabem e do temor dos outros. Em face desta situação, uma tendência desmistificadora apareceu, que consiste em reconduzir o computador à sua única dimensão técnica, e em dividir os problemas colocados pela conduta das organizações em duas classes: os que o computador poderá resolver explicitamente, e que o informático tratará; os que fogem *a priori* do domínio da informática, dos quais o informático recusará ocupar-se. Esta prudência dos técnicos representa por certo um progresso sobre a temeridade dos mágicos. Ela não garante todavia de maneira alguma que a introdução do computador traduzir-se-á em melhoramento global do funcionamento da organização que o utiliza — no máximo, esta introdução far-se-á “sem história”, o que significa freqüentemente que o computador manterá o papel de uma super-máquina-de-escrever, ou de uma super-máquina-de-calculador — espécie de super-gadget * de prestígio, para atrair a atenção dos visitantes.

É que além da magia e da tecnologia, o domínio das mudanças desencadeadas pelo computador exige uma aproximação científica dos problemas de conduta das organizações, e inicialmente uma elucidação dos fenômenos de mudança, dos mecanismos de evolução nas organizações. Tentativas

neste sentido foram desenvolvidas depois da última guerra.

Diferentes domínios da pesquisa científica contribuíram para esta abordagem: as matemáticas aplicadas e as disciplinas conexas (pesquisa operacional, teoria dos sistemas, teoria da informação...); a psicossociologia industrial, e particularmente o ramo “behaviorista”; a micro-economia de empresa... Esse conjunto de vias de pesquisas converge hoje para o que poderia ser uma primeira teoria coerente das organizações, graças ao equipamento conceptual e instrumental da cibernética, que lhes propõe ao mesmo tempo uma encruzilhada no plano da teoria, e uma saída operatória no plano das aplicações na prática da gerência.

AS ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS TELEOLÓGICOS

A cibernética trata de sistemas, sejam materiais ou organizacionais. No caso que nos preocupa, o das organizações, a cibernética se interessa por um tipo de sistemas particulares que chamamos de sistemas teleológicos (teleológico quer dizer: provido de um fim).

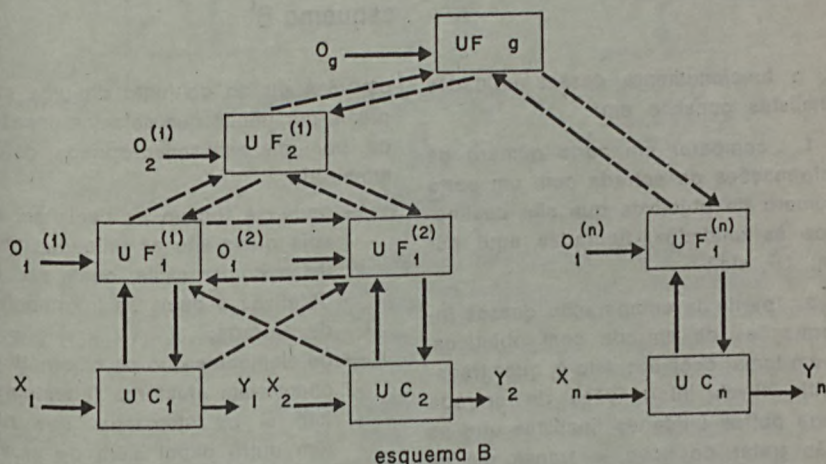
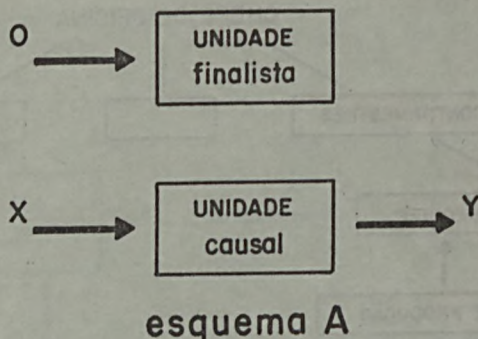
Existe uma teoria matemática desses sistemas teleológicos. Tem sido desenvolvida há uma dezena de anos, em particular pelo Professor Mesarovic. Ela tende a definir um certo número de teoremas que podem, especialmente, ser aplicados às organizações humanas.

Ela recorre a dois conceitos de alcance geral pelos quais descreve o comportamento de um sistema como um conjunto de causalidades, quer di-

* **Gadget** (pronúncia: gédjet) significa “buziganga” em inglês.

zer, como uma série de relações de imissão (**input**), emissão (**output**) ligadas a uma finalidade, isto é, a perseguição de um objetivo.

Gràficamente, podemos representar um sistema elementar como um conjunto de duas unidades superpostas (cf. esquema A):



- uma unidade finalista que detém a meta do sistema, o objetivo;
- uma unidade causal que descreve as relações de causalidade que intervêm no sistema.

Podemos mostrar, e isto é intuitivo, que todo sistema, por mais complexo que seja, pode ser descrito como a combinação de tais unidades.

O esquema B pode ser interpretado da seguinte maneira: cada unidade finalista é provida de um objetivo: Og, O_2^1, O_1^1 , e transforma esse objetivo

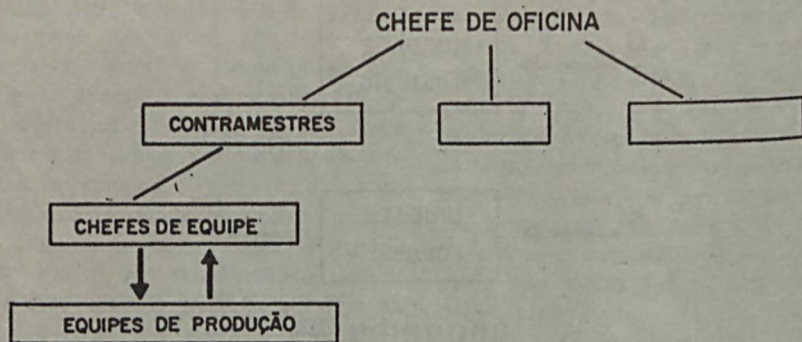
em objetivo de nível inferior, em objetivos secundários, terciários, etc., que são transmitidos às unidades de escala inferior e se tornam objetivos próprios delas e, finalmente, a relação en-

tre as unidades finalistas e as unidades causais do sistema se opera através desse conjunto de diferentes níveis de unidades.

As unidades finalistas são, de fato, na teoria geral dos sistemas, os pontos onde se tomam as decisões, isto

ma apresentado acima e o organograma da organização duma oficina de produção, por exemplo (cf. esquema B').

Vemos, então, como esta teoria geral dos sistemas pode ser conciliada com o funcionamento de uma parte da



esquema B'

é, o funcionamento dessas unidades finalistas consiste em:

1. comparar um certo número de informações de entrada com um certo número de objetivos que são destinados às unidades, figuradas aqui por Og, O², etc.;

2. partir da comparação dessas informações de entrada com objetivos, e em tomar decisões, isto é, quer transmitir novas informações de entrada para outras unidades finalistas que as irão tratar de novo, e transformá-las em informações subseqüentes, quer, afinal de contas, chegar às ordens que comandam as unidades causais engendradoras de efeitos.

Estas observações permitem estabelecer analogia imediata entre o esque-

ma de uma empresa ou do conjunto de uma empresa, por pouco que sejamos capazes de, por uma análise apropriada, determinar aí:

- onde se tomam as decisões, ou seja quais são as unidades finalistas e, por estas, quais são os objetivos e quais as informações de entrada;
- os elementos que os cibernéticos chamariam efectores (*effecteurs*), isto é, os elementos que não têm outro papel além de provocarem certas transformações entre entradas e saídas a partir de comandos, ou seja de informações providas de unidades finalistas.

É assim que uma analogia pode ser estabelecida entre as unidades de um

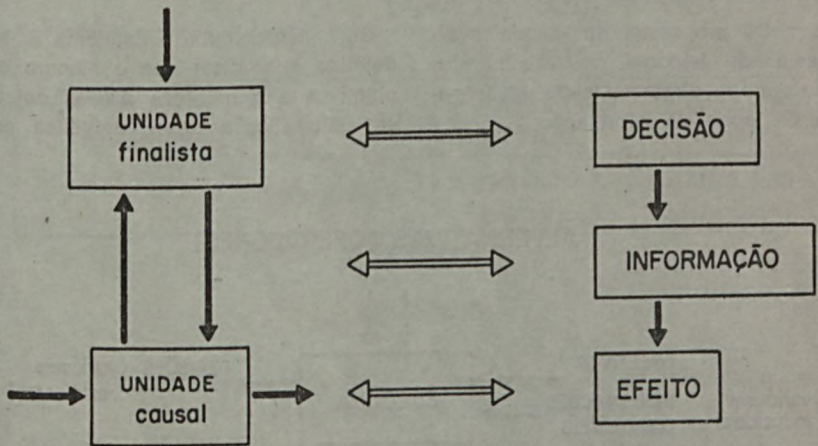
sistema teleológico e os elementos de uma organização (cf. Esquema C).

Vamos agora examinar estes três elementos fundamentais de um sistema organizacional:

- * a informação
- * a decisão
- * os efeitos (que, no caso de empresas industriais, poderíamos assimilar à produção).

de informações num suporte dado. A teoria da informação não se prende às semânticas, ao conteúdo significativo das informações, mas somente às suas condições de transmissão ligadas a seu suporte.

Que podemos dizer da aplicação dessa teoria a uma organização, a uma empresa? Podemos dizer de imediato que, em todas as comunicações de base tecnológica da empresa —



esquema C

INFORMAÇÃO

A informação tem, para os cibernéticos, definição matemática muito precisa, contida na teoria de Shannon.

Uma informação; por exemplo, este artigo, tem ação direta sobre as mentalidades, uma significação — a semântica — e, por outro lado, tem um suporte — no caso, o texto impresso.

A teoria da informação distingue as duas noções e, de fato, procura estabelecer as leis que regem o transporte

comunicações telefônicas, teletransmissões por meio de computador, por exemplo — a teoria da informação tem aplicação direta. Mas, mesmo no caso das outras comunicações da empresa, verbais ou sob forma de documentos escritos, podemos encontrar analogias interessantes entre os resultados da teoria da informação e a prática concreta:

1. A informação é mensurável;
2. Sua criação e comunicação põem em jogo certo número de pro-

cessos que podemos isolar e dos quais podemos medir o custo;

3. Os processos de comunicação podem alterar a significação da informação pela introdução de ruídos;

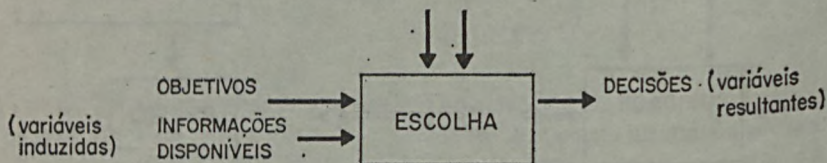
4. Os procedimentos necessários para evitar esta alteração são, eles próprios, dispendiosos, pois introduzem redundâncias, de onde a obrigação de transmitir quantidades de informações superiores àquelas de que teríamos necessidade estrita;

5. Os processos de comunicação ocasionam demoras de transmissão: Isso decorre diretamente de um teorema da teoria da informação;

em função de objetivos a atingir e de informações disponíveis são as variáveis induzidas destes pontos de decisão chamados unidades finalistas, no quadro da teoria geral dos sistemas. As decisões, isto é, as alternativas escolhidas, são as variáveis resultantes dessa escolha (cf. Esquema D). Podemos operar uma tipologia das decisões a partir da natureza dos objetivos e das alternativas que entram nessas decisões.

Se considerarmos o Esquema E, **Indefinido** quer dizer que o número de objetivos e a natureza desses objetivos não são, *a priori*, definidos ou,

ALTERNATIVAS (OPERADORES)



esquema D

6. O aumento da capacidade das vias de comunicações é necessário para melhorar esta transmissão da informação, reduzindo as esperas e facilitando as detecções de erros;

7. Enfim, a redução das demoras de transmissão e das alterações pode resultar do estudo da estrutura em rede das comunicações.

DECISÃO

A decisão é definida como escolha entre um certo número de alternativas,

dito por outra forma, que são livres, que novos objetivos podem intervir. **Restrito** quer dizer ao contrário, que o número de objetivos possíveis é, *a priori*, restrito, definido. No caso presente, porque são variáveis resultantes de unidades de decisões ou de unidades finalistas do nível superior. Se cruzarmos então estes dois tipos de gamas de objetivos e de alternativas obtemos quatro casos:

1. Nem os objetivos, nem as alternativas são definidas *a priori*: é o ní-

vel das decisões globais ou, se quisermos, nível das decisões políticas;

2. A gama de objetivos permanece livre, indefinida, mas o número de alternativas é restrito: encontramos-nos frente a decisões de tipo estratégico;

3. A gama de objetivos é limitada, mas as alternativas não são *a priori* definidas: é o nível tático;

dizer que este almoxarife fixaria para si mesmo certos objetivos, uma vez que esses objetivos não são, *a priori*, definidos. Podemos então nos perguntar se os objetivos que esse almoxarife vai fixar para si mesmo são coerentes com os objetivos gerais da empresa e podemos dectar nesse instante uma lacuna na árvore hierárquica,

GAMA DE OBJETIVOS			
GAMA DE ALTERNATIVAS		Indefinida	Restrita
	Indefinida	Primeiro nível Político	Terceiro nível Tático
	Restrita	Segundo nível Estratégico	Quarto nível Instrumental

esquema E

4. Finalmente o último nível, onde objetivos e alternativas são registros, é dito nível instrumental.

Esta tipologia delimita claramente o domínio das decisões automatizáveis, isto é, o domínio do computador: é o dos níveis de gama de objetivos restritos, tática ou instrumental. Uma vantagem pode ser extraída pela especificação das hierarquias e das estruturas duma organização: esta análise permite detectar os níveis hierárquicos em que devem situar-se certas decisões e permitem igualmente verificar, num processo dado, se esta repartição das responsabilidades está bem distribuída.

Por exemplo, se descobríssemos que um almoxarife é levado a tomar decisões de tipo estratégico, isto quereria

na extremidade da qual se encontra o almoxarife.

Inversamente, se descobrimos que um diretor de fábrica, por exemplo, não pode tomar a não ser decisões de tipo tático, nem mesmo instrumental, porque está fechado num espartilho de regulamentação e de procedimentos, é provável outra vez que, ou bem não tenhamos necessidade de diretor de fábrica e possamos substituí-lo por um computador, ou bem temos necessidade dele e ele deverá estar constantemente em contradição com a definição de suas funções e de suas responsabilidades.

PRODUÇÃO

O esquema de um sistema teleológico elementar pode ser facilmente

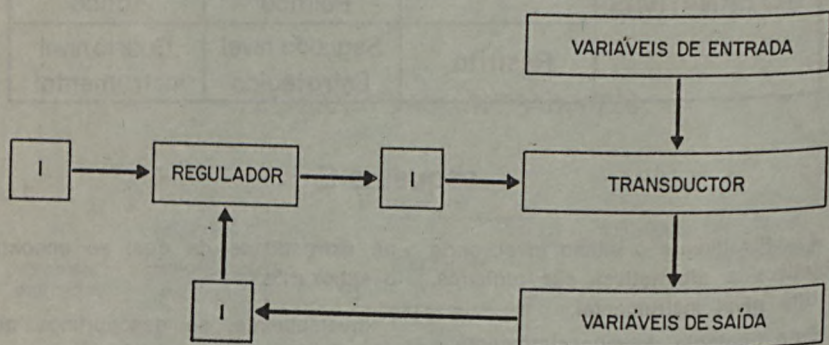
cotejado com o esquema básico de um servomecanismo (cf. Esquema F)

Um exemplo muito simples e clássico de sistema dêste tipo numa empresa é o sistema estoque-oficinas (**stock-atelier**) de fabricação, que comporta:

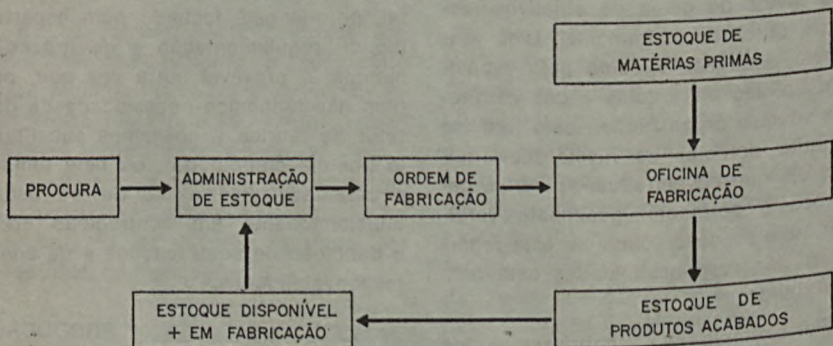
- um efector (oficina de fabricação), que tem como entrada matérias-primas vindas do estoque, e como saída produtos acabados que vão para o estoque;
- um regulador (serviço de gerência de estoque), que recebe in-

formações do meio ambiente, no caso atual a encomenda da clientela, e do efector, neste caso, a situação do estoque disponível em curso de fabricação e que disso faz uma nova informação: a ordem de fabricação (cf. Esquema G)

Este esquema, muito simples no caso de um regulador de um só nível, pode complicar-se sob a forma de um sistema de regulação de níveis múltiplos, e podemos pensar em interpretar assim todo o funcionamento de uma empresa. É, em geral, difícil de tratar



esquema F



esquema G

em termos tão precisos as regulações que se operam no interior de uma empresa, pois de fato as funções nunca são tão claramente identificáveis como neste esquema muito simplificado. Mas o que podemos dizer, é que estas noções de regulação e aquelas que disso decorrem (noções de demora e de amplificação) têm uma utilidade prática em certos tipos de organização e, sobretudo, podem estar na base da modelização de processos de fabricação ou mesmo de processos completos de fabricação e de distribuição.

Existe efetivamente uma técnica particular de modelização baseada sobre estas noções de **feed-back**, de regulação: é a dinâmica industrial, desenvolvida nos EE.UU. pelo estímulo do Professor Forrester. Consiste em construir no computador os modelos completos das diferentes ligações entre decisões e processos efectores nas empresas, interpretadas em termos de regulação. Esta técnica permite realizar modelos extremamente pormenorizados, precisos e realistas de empresas, e logo em seguida de utilizar estes modelos mais ou menos como utilizamos uma maquete, isto é, permite executar no modelo ligeiras modificações — modificações de tal rede de comunicações ou mesmo de tal sistema de tomada de decisões — para ver como essas modificações agem em seguida sobre o funcionamento global das empresas. Dito por outra forma, este procedimento permite aplicar técnicas de pesquisa experimental às empresas.

CONCLUSÃO

Não seria o caso, no espaço limitado de um artigo, de apresentar o con-

junto das considerações teóricas e das aplicações práticas da cibernética organizacional. ¹ O propósito deste texto era mostrar que um conjunto de pesquisas, das quais algumas são ainda experimentais, permitindo examinar o domínio, em termos, dos problemas levantados pela conduta das organizações, graças a um melhor conhecimento de seu mecanismo de evolução.

É assim que a teoria cibernética das organizações levou a distinguir três estruturas superpostas:

- estrutura de informação, garantindo comunicações entre os elementos de uma organização;
- estrutura de decisão, determinando a hierarquia de objetivos entre os diferentes centros de decisão numa organização;
- estrutura de produção, definindo os procedimentos operatórios que permitem à organização atingir seus objetivos.

O papel fundamental da primeira destas estruturas foi pôsto em evidência durante o estudo das duas outras: a natureza das decisões de cada centro é com efeito estreitamente dependente da qualidade e da quantidade das informações que lhe chegam, enquanto que a eficácia global das unidades de produção está intimamente ligada à qualidade e à quantidade das informações de inspeção.

Em face dos conhecimentos adquiridos por outras vias, a teoria cibernética surge como esforço de síntese, permitindo unificar e sistematizar as diversas abordagens dos fenômenos de organização:

- a abordagem do administrador, limítrofe dos organogramas e das descrições de função;

- a do engenheiro de produção, traduzida nos gráficos de progressão e de transformação de matérias e de produtos;
- a do informático, representada por esquemas de circulação de documentos ou de transmissão de sinais.

Esta unificação não é todavia uma simples justaposição, mas uma inte-

gração que obriga a tomar em consideração as interações entre informação, decisão e produção, que a teoria permite explicitar sob a forma de modelos cibernéticos globais.

1 O leitor interessado por desenvolvimentos mais completos poderá recorrer a um livro recentemente publicado: "Cybernétique et Organisations", de G. Métayer, Editions d'Organisations, Paris, 1970.

A Administração de Pessoal e a Burocracia na Itália

GIORGIO PASTORI

Professor da Universidade de Milão

TRADUÇÃO DE ARAÚJO CAVALCANTI

NOTA PRÉVIA DO TRADUTOR

O Instituto Internacional de Ciências Administrativas promove, com regularidade e eficiência, a divulgação de estudos e informações de reconhecida categoria educativa ou técnica, a respeito dos problemas de governo e administração dos países mais desenvolvidos, através da sua **International Review of Administrative Sciences**, editada em Bruxelas, na Bélgica, e que circula em três idiomas — inglês, francês e espanhol.

Assim é que, como decorrência do XV Congresso Internacional de Ciências Administrativas, recentemente levado a efeito em Roma, de 6 a 11 de setembro de 1971, o Volume XXXVII, nºs 1/2, daquela conceituada Revista, foi inteiramente dedicado à Itália.

Não poderia a **Revista do Serviço Público** deixar de registrar a realização do importante Congresso — do qual participou, aliás, o Brasil, que é um dos membros mais atuantes do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, cuja Seção Nacional, em

nosso País, é presidida, no momento, pelo Dr. Luís Simões Lopes, atual Presidente da Fundação Getúlio Vargas.

Evidentemente não seria possível traduzir, em sua totalidade, o conjunto dos principais artigos selecionados pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Contudo, a **Revista do Serviço Público** escolheu "A Administração de Pessoal e a Burocracia na Itália", de autoria do consagrado Professor universitário GIORGIO PASTORI, de Milão, em virtude das autorizadas informações contidas no aludido trabalho a respeito de assuntos de real interesse para o serviço público no campo da administração de pessoal, não somente para a Itália como para os países em processo de desenvolvimento.

Os dirigentes do serviço público brasileiro terão, certamente, justificada curiosidade no conhecimento da situa-

Fonte: *International Review of Administrative Sciences*. Volume XXXVII, nºs 1—2, setembro de 1971. (Número especial dedicado ao XV Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Roma, em agosto de 1971.

ção e tendências da administração pública da Itália para um cotejo ou análise comparativa. Ninguém ignora a profunda influência mundial do pensamento jurídico italiano, notadamente no tocante à problemática do Direito Administrativo. Mas, igualmente importante tem sido, depois da Segunda Guerra Mundial, o extraordinário desenvolvimento das ciências administrativas na Itália que vem mantendo, com êxito integral, **La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione** justamente considerada como uma das melhores publicações de nossa época, em todo o mundo, no campo das mencionadas ciências.

As principais universidades italianas dedicam parte considerável de seus esforços e recursos à pesquisa, estudo e ensino do Direito Administrativo e das disciplinas integrantes do complexo das ciências administrativas. Essa é uma das características da Itália moderna: o desenvolvimento simultâneo e equilibrado das ciências jurídicas e das ciências administrativas.

A Escola de Aperfeiçoamento em Ciências Administrativas da Universidade de Bolonha, por exemplo, instituiu, como o faz todos os anos, o curso bienal de estudos administrativos que proporciona formação técnica necessária aos que desejam exercer cargos de direção tanto no setor público como no setor privado, ou então desempenhar funções especiais no âmbito do ensino e pesquisa aplicada.

O curso é de nível superior, consagrando-se o primeiro ano a um ensino de base comum: princípios constitucionais e administrativos italianos; contabilidade pública; programação e orçamento; política econômica; econo-

mia de mercado; administração de pessoal; organização da Comunidade Européia — Mercado Comum Europeu (MCE); elementos de estatística aplicada; elementos de ciência da administração.

No decorrer do segundo ano, os estudantes se dividem em duas áreas de especialização e seguem os seguintes cursos:

1) **Especialização técnica:** sociologia aplicada; psicologia aplicada; ciências da administração; teoria da organização; técnicas de organização; técnicas de seleção e avaliação de pessoal; análise quantitativa e pesquisa operacional; metodologia de pesquisa.

2) **Especialização jurídica:** direito administrativo especial; organização jurídica dos poderes locais; justiça administrativa; empresas públicas; direito público da economia; direito sindical e relações industriais; direito da Comunidade Européia.

Cada estudante, independentemente dos exames orais obrigatórios, deve apresentar uma monografia no fim do curso, ao ensejo do encerramento das aulas.

É de se ressaltar, na experiência italiana de formação, treinamento, especialização e aperfeiçoamento dos servidores públicos, a influência pioneira das diretrizes da Escola Nacional de Administração (francesa) que, por sua vez, inspirou, em suas grandes linhas de orientação técnico-pedagógica, a Escola Superior de Ciências Administrativas de Speyer (Alemanha). Destarte, a Itália, a França e a Alemanha implantaram uma política convergente e semelhante na órbita do aperfeiçoamento do pessoal.

A **Revista do Serviço Público** chama a atenção dos seus leitores para os seguintes trabalhos que enriquecem o Volume XXXVII/1971, n.ºs 1-2, da **International Review of Administrative Sciences**, densos de substância técnico-cultural e oportunidade, proporcionam uma visão clara e objetiva do panorama da Itália no concernente ao **aggiornamento** de sua administração:

— Tendências no desenvolvimento das ciências administrativas na Itália — Massimo Gianninni, da Universidade de Roma;

— As tendências de transformação da administração italiana — Prof. Feliciano Benvenuti, da Universidade "Cà Foscari";

— O Comitê Interministerial italiano para a programação econômica (CIPE) — M. Carabba-Brunetti Fulvia, do ISPE (Instituto de estudos para a programação econômica —, entidade de pesquisa e análise científica);

— Problemas atuais do orçamento de Estado na Itália — Prof. Salvatore Buscema, da Corte de Contas e da Universidade de Perugia;

— Tendências na evolução das regiões italianas dotadas de estatuto especial — Prof. Vittorio Ottaviano, da Universidade de Catania;

— As regiões italianas de estatuto comum — prof. Aldo Piras, da Universidade de Perugia;

— As novas tendências na organização das administrações locais na Itália — prof. Giorgio Berti, da Universidade de Ferrara;

— A problemática dos controles na Itália — prof. Aldo Sandulli, da Universidade de Roma;

— Treinamento e Educação dos servidores públicos na Itália — prof. Raffaele Iannotta, Conselheiro de Estado;

— Situação atual da justiça administrativa na Itália — prof. Giovanni Miele, da Universidade de Florença;

— O Ministério Italiano das Participações do Estado e os órgãos de gestão — prof. Giuseppe Guarino, da Universidade de Roma;

— O urbanismo na recente legislação italiana — prof. Federico Spantigati, da Universidade de Roma;

— Administração dos bens culturais na Itália — Michele Cantucci;

— A Lei italiana de reforma hospitalar de 12 de fevereiro de 1968 — prof. Giovanni de Cesare, da Universidade de Roma;

— Os problemas de educação na Itália — professores Carlo Anelli, conselheiro de Estado, da Universidade de Roma, e Domenico Avagliano, da Universidade de Salerno;

— A legislação italiana sobre os transportes públicos — Alfonso Quaranta, Conselheiro de Estado;

— A organização do turismo italiano — prof. Stelio Valentini da Universidade de Teramo;

— A administração do crédito na Itália — professores Mario Nigro, da Universidade de Florença, e Iole Bucisano;

— A ajuda às zonas subdesenvolvidas na Itália — prof. Giovanni Mareglu, do Centro de formação e de estudos para o Mezzogiorno (FORMEZ) e do Instituto para assistência ao desen-

volvimento do Mezzogiorno (IASM), Roma;

— A administração da agricultura na Itália — prof. Leopoldo Mazzarolli, da Universidade de Pádua.

Finalmente, convém insistir no lugar comum das vulnerabilidades de uma tradução literal, notadamente no tocante aos assuntos situados no âmbito da literatura e das ciências sociais, em face da mobilidade semântica dos termos e conceitos utilizados pelos autores, das peculiaridades da terminologia e adequação às condições específicas de cada país e idioma.

INTRODUÇÃO

Quando se fala de burocracia, na Itália, o que se tem em vista é um conjunto bastante heterogêneo de pessoal empregado nas diferentes administrações públicas. Cogita-se mais precisamente, em particular, do pessoal empregado na administração central e periférica do Estado — pessoa jurídica de direito público. Preliminarmente, cumpre prestar atenção à burocracia do Estado, examinando-se a maneira como ela foi até agora disciplinada, organizada e gerida. **A burocracia do Estado representa**, de resto, em uma organização administrativa ainda tão fortemente centralizada como a italiana, **a parte mais importante, pelo número e pela qualidade do pessoal** empregado pelas administrações públicas, e serve mesmo como termo de comparação e modelo para quase todo o setor da função pública.

É comum observar-se hoje que a estrutura organizativa do Estado e dos outros órgãos públicos influi diretamente sobre a maneira pela qual a

burocracia é disciplinada, organizada e gerida.

O tipo de administração do pessoal representa, por sua vez, uma condição determinante para a ação e o funcionamento concreto da administração pública de um país. Isto é tanto mais verdadeiro quanto se considera a situação italiana, e mais especialmente o problema da reforma da administração estatal, grave e recorrente que, desde o fim da última guerra, tem conhecido diversas vicissitudes.

Distinguem-se no quadro do problema da reforma administrativa dois aspectos salientes: a) o que se refere à regulamentação e organização das repartições; b) e o outro relativo à administração do pessoal. Estes dois aspectos são contudo estreitamente interdependentes e se condicionam reciprocamente um ao outro. Por conseguinte, é quase totalmente ineficaz procurar uma nova formulação para a disciplina de um se, ao mesmo tempo, não se modifica ou altera a disciplina do outro.

O ESTATUTO DO PESSOAL DO ESTADO DE 1957.

No decurso dos anos de 1954 e seguintes experimentou-se organizar a burocracia de maneira orgânica, independentemente das necessárias modificações das estruturas administrativas nas quais essa burocracia operava.

Os resultados dessa experiência foram objeto do texto único de 1957 que dispôs sobre os empregados civis do Estado.

Esse texto único impunha uma regulamentação do pessoal administra-

tivo do Estado no conjunto uniforme e homogêneo porque ela fôra concebida como resultante da relação especial de serviço (ou de emprego público) que liga todo funcionário ao detentor da autoridade pública, o Estado (ou a qualquer outro órgão público). Essa legislação regulamentava portanto os modos de constituição, de desempenho e de extinção da relação de emprego público, assim como os direitos, deveres e responsabilidades respectivos das duas partes.

As normas de 1957 especificam mais particularmente, na perspectiva indicada, certos princípios expressamente estabelecidos pela Constituição para todos os tipos de serviço público e de emprego: a igualdade de acesso de todos os cidadãos aos cargos públicos (art. 51); a obrigatoriedade do concurso público para admissão aos cargos e empregos públicos, excetuados os casos expressamente previstos pela lei (art. 97); o dever imposto aos que desempenham funções públicas de exercê-las com disciplina e honra, observadas, fielmente, a Constituição e as Leis (art. 54), assim como todos os direitos patrimoniais e sociais inerentes à qualidade de cidadão e à permanente prestação do serviço. Ao lado destes princípios de ordem constitucional outros existem ainda, tradicionais, que servem para especificar a disciplina da relação de emprego em face das outras relações de trabalho subordinado: o direito à permanência no serviço ou à estabilidade da relação até o limite da idade prefixada (salvo hipóteses formais de oportunidade verificáveis segundo processos apropriados, ou de delito acarretando a incapacidade para o exercício de um emprego público), e os princípios

da hierarquia (com algumas atenuantes quanto ao dever de obediência) e da carreira.

A regulamentação de 1957 — que acabamos de evocar em breves linhas — retomava, ainda que com várias atualizações e aperfeiçoamentos, a apresentação tradicional, comum às demais regulamentações européias continentais, da relação de emprego público. Ela admite um conjunto de garantias em favor dos cidadãos, a propósito da entrada em função, e em favor dos funcionários, quanto ao desempenho da carreira e da permanência no emprego. Ao mesmo tempo aquela regulamentação considera a posição do funcionário como particular, com relação à da generalidade dos empregados subordinados: ela caracteriza essa posição na base do estado de submissão especial do empregado diante do órgão público. Isso corresponde às duas exigências que se afirmaram progressivamente no século passado e no começo de nosso século: uma tutela sempre maior da situação dos funcionários do Estado em face das arbitragens possíveis dos responsáveis políticos da administração do Estado, os ministros; um controle especial do pessoal preposto às atividades que satisfazem diretamente o interesse público.

O complexo destas garantias e prerrogativas, de direitos e de deveres (o que resumidamente se denomina "Estatuto" ou "estatuto jurídico e econô-

(1) Há além disso dispositivos para determinadas categorias de empregados do Estado (por exemplo, o magistério), que adaptam a regulamentação geral dos empregados da administração civil à natureza da atividade e do serviço prestado por estas categorias de pessoal.

mico" dos funcionários do Estado), muito acertadamente representou, no plano histórico, uma conquista fundamental para modernizar a administração pública e hoje constitui, inegavelmente, um patrimônio indiscutível da burocracia em geral. Todavia esta situação implica o caráter pretensamente executivo de todas as atividades dos empregados públicos, e necessidade de proteger, por um equilíbrio adequado de garantias e de controles, a execução imparcial do encargo de aplicar e fazer aplicar a lei. Uma abordagem baseada sobretudo na relação de emprego público e no reconhecimento implícito do caráter genericamente executivo das atividades dos funcionários não poderia pois engendrar inovações substanciais em matéria de organização e de administração de pessoal.

Nesses domínios tentou-se com efeito definir somente os direitos e deveres recíprocos das duas partes da relação (limitando de um lado as possibilidades de intervenção dos responsáveis políticos e prefigurando, do outro, as expectativas dos empregados), sem satisfazer as necessidades atuais de funcionamento da administração pública como tal.

E isto se fez em um clima de desconfiança recíproca que contribuiu para acentuar o movimento das garantias legais em favor da burocracia.

Quanto à organização do pessoal estimo-se poder manter uma rigorosa classificação de todos os empregados, segundo a ordem de importância da formação e das qualificações requeridas, distinguindo-se, para cada administração do Estado, diferentes carreiras e, no interior de cada uma delas,

diferentes graus ou qualificações (baseadas sobre o critério de uma correspondência entre cada grau ou qualificação e cada função ou responsabilidade; mas esse critério não podia ser realmente aplicado).

Limitou-se pois a determinar de maneira aparentemente uniforme a situação das pessoas no interior da escala hierárquica de que faziam parte e a disciplinar as possibilidades de desenvolvimento da carreira de cada um no interior da administração e da carreira à qual pertenciam. As múltiplas pressões dos diferentes grupos interessados, motivados pelas razões de acesso, progressão e melhoria da remuneração, concorreram para dar à classificação um caráter fragmentário e rígido; assim, na maioria dos casos, ela faz abstração da verdadeira natureza das atividades e das tarefas realizadas (decorrendo daí todos os efeitos da disparidade de remuneração que se conhecem). Por outro lado, a administração do pessoal não tem evoluído para formas próprias, segundo caracteres novos; ela permaneceu organizada e regulamentada (salvo as habituais exceções) como não importa qualquer outra atividade administrativa no quadro do ministério interessado. A administração do pessoal, do ponto de vista funcional, continua a ser assegurada com a ajuda de métodos e processos quase automáticos de seleção e progressão.

Ela aparece também completamente rígida e fragmentária como o tipo de classificação de pessoal sobre o qual se fundamenta, carecendo de uma real ligação com as atividades a serem executadas. Em geral, pode-se afirmar que não houve jamais uma obra de admi-

nistração de pessoal real e consciente; o conjunto dos meios utilizados (concursos públicos de admissão, período ou estágio de experiência — estágio probatório — concursos e promoções internas, avaliação ou auditoria anual dos serviços prestados, responsabilidade disciplinar), não permitiu senão assegurar uma burocracia sem demérito; não garantiu, no entanto, o prosseguimento de um trabalho positivo de formação e promoção do mérito, das competências e das aptidões, cada vez mais necessárias, à administração do Estado social. Deve-se recordar que o tipo de preparação exigido, tanto para a admissão e engajamento como para a progressão, consiste, sobretudo, em um conhecimento das matérias jurídicas importantes para a administração.

A própria burocracia (principalmente a dos graus superiores através da participação no órgão principal de administração de pessoal de cada ministério ou de cada órgão autônomo, o conselho de administração) terminou por gerar, de maneira discriminatória, os instrumentos de avaliação do pessoal. A rigidez da organização do pessoal reduziu concretamente a mobilidade entre as diferentes carreiras e administrações. O isolamento e o emparelhamento do corpo burocrático, determinados pelo sistema de carreiras, entravaram uma osmose apropriada entre o setor público e o setor privado. Enfim, não houve iniciativas adequadas de formação, face ao insucesso da Escola Superior, constituída alguns anos depois que o texto único lhe previu a organização. Se se acrescenta a isso que o número de funcionários não fez senão crescer (até atingir o número de um milhão e meio de unidades nestes últimos tempos), percebe-se que,

nestas condições, criou-se facilmente uma imponente massa de pessoal difícil de controlar e de gerir, e que ao mesmo tempo espalhou-se um estado geral de insatisfação e mal-estar, tanto no interior da burocracia como no âmbito da opinião pública.

A CRISE DA BUROCRACIA DO ESTADO

O Estatuto de 1957 que partia da relação de emprego público e implicitamente admitia o modelo de organização tradicional da administração do Estado revelou-se, no decorrer do tempo, não ser senão uma resposta parcial e, sob certos aspectos, metodologicamente incorreta, ao problema da reforma da burocracia. E, sobretudo, não impediu a ocorrência de um estado de mal-estar geral que se pode definir, em síntese, como uma crise de responsabilidades. A organização do pessoal, fundada sobre critérios de progressão hierárquica pessoal, não podia ter por correspondente uma organização das repartições atribuindo conteúdos diversos às múltiplas qualificações individuais, se bem que se efetivaram tentativas nesse sentido para as carreiras dos quadros e para certos ministérios. Contudo, resta ainda demonstrar o quanto é possível e útil se apolar sobre as qualificações do pessoal para reorganizar as repartições.

Por sua vez, a administração de pessoal baseada em mecanismos vazios de credibilidade real em matéria de avaliação do mérito (como a jurisprudência do Conselho de Estado acabou eventualmente por admiti-lo) não favorece senão fracamente o engajamento pessoal dos funcionários.

A opinião pública estimou dever imputar à burocracia o insatisfatório desempenho da ação administrativa; mas, por sua vez, a burocracia, sobretudo nas camadas mais sensíveis, julgou estar privada das competências e atribuições necessárias à execução responsável dos seus encargos.

Assim se fazia pela necessidade de rever a situação genêricamente executiva das atividades dos funcionários, e a estrutura monocrática e hierárquica dos ministérios, a fim de reorganizar os serviços sobre uma base melhor articulada e diferenciada. Encarrou-se, então, a necessidade de abordagem completa e orgânica do problema da reforma burocrática que centralizasse a obra de reforma, antes de tudo, no tocante à reorganização das repartições e dos processos para, em seguida, extrair-lhes as consequências apropriadas e aplicá-las sob a forma de uma melhor classificação de pessoal.

O principal fim para o qual tende a obra da reforma conjunta da administração e da burocracia tornou-se, pois, a identificação de um tipo de organização funcional para cada ministério ou órgão autónomo.

Cogita-se de proceder em seguida a uma vasta desconcentração, tanto nos níveis centrais, como nos periféricos, em favor dos chefes dos serviços dos ministérios e restabelecer, além disso, o equilíbrio rompido entre as tarefas efetivamente realizadas e as qualificações possuídas.

Deseja-se substancialmente construir não uma burocracia disciplinada e ordenada de maneira monolítica (o que provocou sua irresponsabilidade

prática), mas — por assim dizer — tantas burocracias quantas existam formalmente oriundas dos principais tipos das atividades administrativas existentes e necessárias.

O que não quer dizer que se deva fragmentar a unidade fundamental da regulamentação do pessoal porque ela está, ao contrário, progressivamente integrada no direito mais amplo de todos os trabalhadores (como o demonstra, por exemplo, a extensão explícita das liberdades sindicais aos funcionários civis).

Trata-se antes de isolar do problema do estatuto do pessoal o problema de sua organização específica, setor por setor, e o das políticas e iniciativas a adotar para seleção, a formação e a utilização, em geral, do pessoal.

A REFORMA DA BUROCRACIA DO ESTADO

Tais são os problemas que duas importantes leis de 1968 e de 1970 referentes à reforma da administração da burocracia do Estado² tentam resolver.

Estas leis são estreitamente ligadas à constituição, sobre todo o território nacional, das regiões, entendidas como

(2) Trata-se de duas leis de delegação legislativa do Parlamento ao governo. A lei de 1968 lançou as bases da reforma, mas não foi concretizada, vencidos os prazos previstos. A lei seguinte, de 1970, prorrogou os prazos de exercício da delegação completando e aperfeiçoando a situação fixada pela lei precedente. As duas leis deverão ser agora aplicadas de maneira específica, por meio de um importante conjunto de decretos legislativos a promulgar, em diferentes épocas, nos dois anos vindouros. Os primeiros foram publicados em fins de 1970; é cedo para avaliá-los.

órgãos políticos autônomos dotados de um vasto elenco de atribuições administrativas (além de suas atribuições legislativas), no exercício das quais deverão substituir os órgãos centrais e periféricos do Estado.

A reforma supõe, contudo, uma considerável redução de repartições e do pessoal do Estado, em consequência da transferência ou da delegação de funções às regiões; ela prevê, além disso, uma modificação paralela do papel e das atribuições reservadas à administração central do Estado, entre outras, em virtude da vasta delegação de competências da administração ativa estabelecida em favor dos órgãos periféricos que o Estado deverá conservar.

Em consequência da radical renovação das estruturas administrativas, as duas leis de reforma prevêem profundas modificações na organização e na administração da burocracia. Antes de tudo é preciso acentuar que a reorganização dos órgãos centrais e periféricos do Estado não somente se afasta das concepções tradicionais da carreira, mas, ainda, pressupõe a criação, no seio da função pública superior, de um novo corpo de altos dirigentes.

Prevê-se, de uma maneira geral, em consequência, a redução das atuais qualificações existentes em todas as carreiras e a adoção de qualificações rigorosamente correspondentes às diversas atribuições e responsabilidades. A este respeito é preciso notar que a progressão barêmica da retribuição pessoal é assegurada na mesma qualificação, independentemente da progressão de uma qualificação à outra; assim, a preocupação de melhorar a

remuneração influenciará cada vez menos a seleção adequada do pessoal para as qualificações superiores.

Sobre a base das qualificações assim estabelecidas preparou-se, de outro lado, uma escala de remuneração unitária que assegurou uma retribuição igual para serviços iguais ou equivalentes entre as diversas qualificações.

A inovação mais significativa, em matéria de organização do pessoal, diz respeito, todavia, aos funcionários dirigentes, mais precisamente os três graus mais elevados da carreira de direção atual.

Admitindo-se que os principais serviços centrais e periféricos devem ser transformados de simples divisões internas dos ministérios em órgãos exteriores da administração, a lei de reforma prescreveu que as competências e as responsabilidades dos chefes desses serviços serão regulamentadas de uma maneira nova e autônoma.

Ela tenta igualmente dessa maneira atenuar a crise de responsabilidades que se tornou uma das características da burocracia, transformando, ao menos nos setores superiores, o antigo modelo hierárquico e legalista da burocracia em uma organização baseada sobre a responsabilidade pessoal e profissional dos funcionários (recordar-se-á, a este respeito, que para as carreiras de pessoal técnico prevêem-se igualmente qualificações profissionais).

Prevendo esferas autônomas de competência e atribuindo-lhes responsabilidades especiais espera-se lançar as bases da criação de quadros efetivando um equilíbrio mais satisfatório entre as estruturas e as tarefas adminis-

trativas do Estado. Em particular, aqueles aos quais serão atribuídas funções de direção, segundo o esquema previsto, serão responsáveis "tanto pelo cumprimento das diretivas político-administrativas emanando do governo como pela rigorosa observância dos procedimentos legais e regulamentares, e pela obtenção dos resultados".

Essa disposição — além de outras — da lei de reforma de 1970 determina, sem sombra de dúvida, um primeiro efeito importante de rutura com a precedente uniformidade de organização e experimenta diferenciar as situações do pessoal em função do tipo de tarefa e da responsabilidade assumida. Lembrar-se-á, a respeito, a outra importante inovação da mesma lei, segundo a qual as tarefas e a remuneração dos empregados de todas as carreiras (salvo a dos quadros) e dos operários, poderão ser fixadas por contrato coletivo enquanto que a lei se reserva o direito de regulamentar tudo quanto se refira ao pessoal de direção.

A nova disciplina dos dirigentes comporta também uma tomada de consciência pela alta burocracia interessada, de suas responsabilidades diretas.

A criação de uma classe de quadros superiores que, por força de sua preparação e mentalidade, estão em condições de corresponder ao que delas aguarda a lei de reforma, é contudo deixada aos novos sistemas de formação e seleção do pessoal, sobretudo os que determinarão o acesso aos cargos e funções de direção. Previu-se com efeito, nesse sentido, a reorganização da Escola Superior de Administração Pública que deveria poder

funcionar segundo os projetos em estudo, de maneira semelhante à da Escola Nacional de Administração francesa.

Depois dos dois primeiros anos de estudos universitários, os estudantes poderão ser admitidos, mediante concurso, a um curso de formação e seleção de funcionários dirigentes da administração pública. Este curso terá a duração de dois anos. A frequência do curso permitirá, ao mesmo tempo, completar os estudos preliminares e a inscrição aos cargos com uma adequada preparação nas ciências e nas técnicas hoje indispensáveis à profissão administrativa. Por sua vez, os funcionários do quadro superior que seguirem um curso de formação (com exames finais), de duração não inferior a um ano, poderão ter acesso às qualificações superiores de dirigentes. Durante o curso, os candidatos serão enviados às administrações diferentes daquelas de que são provenientes ou encaminhados às grandes empresas, públicas ou privadas, a fim de estudar-lhes a organização.

A lei de reforma prevê ainda outras inovações em matéria de administração de pessoal que não podemos aqui senão mencionar rapidamente. Algumas dessas inovações são destinadas a aumentar a competitividade para o acesso ao emprego público com relação ao emprego privado: simplificação e redução dos prazos nos processos de concurso; unificação dos concursos para várias administrações; transformação dos concursos para o pessoal técnico; medidas particulares concernentes às remunerações. Outras inovações interessam uma melhor seleção e utilização do pessoal em ser-

viço, graças às margens mais amplas de mobilidade: a unificação das funções no interior da mesma administração; a facilidade de intercâmbio ou passagem entre administrações e entre carreiras; a instauração de novos critérios de avaliação para a promoção com a finalidade de selecionar o pessoal; garantias em favor do emprego do pessoal técnico nas tarefas técnicas e científicas; enfim, disposições facilitando a passagem das administrações do Estado às novas administrações regionais.

Como facilmente se verificará, graças a algumas indicações de reforma mencionadas, trata-se de um conjunto bastante vasto de modificações que se espera operar na estrutura viva da burocracia existente. É nesta perspectiva que é preciso julgar também os limites da reforma: é preciso lembrar, com efeito, a dificuldade intrínseca de obter resultados que conduzam a uma radical renovação.

A burocracia é constituída de um corpo fracamente permeável às inovações e através das pressões sindicais e políticas ela se opõe, muitas vezes, às tentativas de reforma, ou tenta, internamente, privá-las de sua significação. O conjunto das medidas adotadas pelas últimas leis de reforma ainda carece, por vezes, de coragem, e quiçá de precisão: seria preciso julgar a rigidez e o caráter fragmentário das estruturas e dos instrumentos de administração de pessoal, e sem perder de vista os limites reais de receptividade dos interessados. De uma reforma assim situada surgirá, provavelmente, uma burocracia ainda mais forte, mas — espera-se —, igualmente

melhor estruturada e mais facilmente controlável.

E' preciso lembrar nesse sentido que a lei de 1970 prevê para o Presidente do Conselho a obrigação de apresentar cada ano ao Parlamento "um relatório sobre o estado da administração pública, ao mesmo tempo que o organograma analítico e de conjunto de cada administração partilcular".

Consoante este dispositivo, a pessoa do Presidente do Conselho aparece ainda mais como o centro de govêrno da burocracia do Estado: tratar-se-ia, contudo, de proporcionar à Presidência do Conselho as estruturas e os poderes apropriados para uma política orgânica da função pública.

O PESSOAL DOS OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS

Assim como a burocracia do Estado atravessa hoje uma fase de transição, da mesma forma as condições do pessoal das regiões, das administrações locais e dos outros órgãos públicos, estão sujeitas a uma intensa obra de reorganização e de revisão crítica.

O pessoal empregado nas demais administrações públicas, além das especificamente estatais, rege-se por uma grande diversidade de leis e de regulamentos correlacionados com a diversidade dos órgãos públicos.

Existem contudo certos princípios constitucionais já mencionados, aplicáveis a todos os agentes da função pública, independentemente do órgão ao qual pertencem.

A lei do Estado, outrossim, dispondo sobre a organização dos diferentes ór-

gãos ou das diferentes categorias de órgãos homogêneos, tem freqüentemente estabelecido as características fundamentais da relação de serviço, deixando, se fôr o caso, à capacidade de auto-organização de cada órgão a tarefa de completar as disposições impostas.

Mais recentemente, verificou-se o fortalecimento da tendência para ampliar (por meio dos mais diversos artifícios) a regulamentação particular dos funcionários civis do Estado ao pessoal dos outros órgãos públicos, inclusive os órgãos dotados de autonomia legislativa na matéria (como as regiões) e os outros órgãos territoriais autônomos (como as províncias e as comunas). As instituições características da burocracia do Estado tornaram-se, em outro sentido, princípios tradicionais do emprego público, salvo exceções expressas encaradas paulatinamente pelas leis (como ocorreu, em geral, com os órgãos econômicos públicos que puderam adotar formas de gestão e de direção de pessoal análogas às das empresas privadas).

Se bem que várias leis recentes puderam fazer referência impondo critérios para a regulamentação do pessoal de categorias particulares de organismos, aos "princípios das leis em vigor regendo a relação de emprego público", isto é, aos princípios do emprego público do Estado, como a estabilidade, a carreira e a hierarquia.

A progressiva uniformidade do estatuto dos funcionários públicos em geral, sobretudo quando comparado com as normas heterogêneas de outrora, apresenta aspectos positivos: ela se

liga à necessidade de igualizar as condições jurídicas e econômicas de todos os trabalhadores.

A tendência à uniformidade encontra-se, de resto, ainda agora em fase de desenvolvimento e de aperfeiçoamento: reflita-se na recente unificação da regulamentação para o pessoal dos hospitais e na unificação proposta das normas referentes ao pessoal dos órgãos públicos dependentes do Estado (com exclusão dos organismos econômicos).

A uniformidade de remuneração, por outro lado, evidenciou-se um obstáculo perigoso ao desenvolvimento autônomo e eficiente das diferentes administrações públicas quando compreendida como extensão mecânica dos critérios de organização e de administração de pessoal em vigor na administração do Estado.

É o que ocorreu demasiado freqüentemente na Itália à margem do respeito pela variedade real das atividades e dos encargos realizados nas regiões, nos órgãos locais e outros organismos públicos. Em particular, nas cinco regiões de estatuto especial, verificou-se a transposição por diferentes razões do modelo da burocracia do Estado, sem nenhuma possibilidade de experimentar novas formas de organização do trabalho e do pessoal; a consequência foi que se reproduziram as principais irregularidades de funcionamento que se busca hoje eliminar ou conter, no Estado.

Nas províncias e nas comunas igualmente fez-se penetrar o tipo de organização burocrática do Estado: em virtude de normas datando de antes da guerra, o principal funcionário desses

organismos (o secretário-geral) liga-se ao Estado por uma relação de serviço; além disso, a reprodução para todo o pessoal local dos modelos de organização em vigor para o Estado se impôs através do controle por este presentemente exercido até agora sobre as regulamentações locais.

Compreende-se, pois, que as regiões tentem hoje derrubar os principais limites que a lei estatal levanta em matéria de pessoal e pretendam lançar uma nova organização de tipo profissional, de caráter horizontal, baseada sobre grupos de trabalho. Neste sentido é que vão os princípios contidos nos estatutos das regiões ordinárias (até o presente unicamente deliberados pelos conselhos regionais) e alguns projetos de reformas de regiões especiais (Sicília, Sardenha). Em sua pesquisa dos meios próprios para assegurar a responsabilidade profissional e pessoal dos funcionários, certos estatutos das regiões ordinárias prevêem também empregar relações de trabalho limitadas no tempo, ultrapassando os princípios tradicionais da carreira e da estabilidade. Algumas destas proposições renovadoras fracassaram, grande parte do pessoal das novas regiões será transferido das adminis-

trações do Estado e deverá, por conseguinte, ser organizada e gerida de maneira a respeitar a situação adquirida na administração de onde se originam.

No concernente às províncias e às comunas, é preciso assinalar vários projetos e iniciativas para reorganizar, de maneira autônoma, o pessoal pelo método da "job evaluation"; ao mesmo tempo fixaram-se as condições econômicas do pessoal por contrato coletivo, em bases nacionais. Para os outros organismos públicos dependentes do Estado, deve-se aguardar a provável adaptação de sua organização à legislação regional: o problema do regime de pessoal desses organismos se relaciona pois ao do pessoal regional ou, em outras palavras, ao problema de constituir esquemas de organizações e de remuneração do pessoal, sempre apoiados no contrato coletivo, para cada grupo de órgãos homogêneos em estreita relação com a natureza das tarefas realizadas. "CDU 35081 (45)"

— *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Volume XXXVII, 1971.

— N^{os} 1-2, p. 52/53. — IIAS, Bruxelles, Belgique.

A AÇÃO DO GOVERNO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A AGÊNCIA NACIONAL E A
COMUNICAÇÃO SOCIAL

AS NOVAS DIRETRIZES PARA A TRANSFERÊNCIA DA
ADMINISTRAÇÃO FEDERAL PARA BRASÍLIA

ACIDENTES DE TRÂNSITO
E OS VEÍCULOS DA ADMINISTRAÇÃO

NÚMEROS E FÓRMULAS PARA UM
ESTILO MAIS LEGÍVEL

A Ação do Governo na Administração de Pessoal *

GLAUCO LESSA DE ABREU E SILVA

Diretor-Geral do DASP

Senhor Presidente

Senhores Deputados:

Após 33 anos de existência, sempre dominado pela preocupação de proporcionar ao Governo e ao País uma contribuição positiva no roteiro da modernização e do desenvolvimento, vem o DASP, por primeira vez, manter diálogo com esta alta Comissão Técnica do Congresso Nacional.

Reveste-se, assim, de marcante significação o convite, realmente desvanecedor, ensejando-nos a exposição que vamos fazer a Vossas Excelências.

Não seria oportuno nem adequado, nos limites preestabelecidos desta exposição deliberadamente esquemática e destituída de atavios literários, quaisquer exageros de teorização, tratamento acadêmico ou formulações sofisticadas.

Pretendemos expor concisamente, sem retórica, e, sempre que possível, em termos de apreciação quantitativa e gráfica, os delineamentos de uma Política dinâmica de pessoal que pode e deve ser conceituada como uma componente estratégica básica do desenvolvimento nacional.

Evidentemente, a concepção e definição das linhas gerais da nova Política, que o Governo de Sua Excelência o Presidente Emílio Garrastazu Médici vem enérgica e corajosamente levando a efeito, podem ser mais bem compreendidas quando confrontadas com os ensinamentos oriundos da experiência brasileira nos domínios da Administração de Pessoal no Serviço Civil da União.

Releva acentuar que, no decorrer desta década, a trajetória da Administração sofreu o impacto de transformações decisivas, decorrentes da expansão verificada em tôdas as áreas, setores e níveis da vida do País, tanto no âmbito das Unidades da Federação, como verticalmente no tocante à aceleração do incoercível ritmo do progresso nacional, revelado pelos indicadores e coeficientes das estatísticas demográficas, econômicas e sociais.

Nesse contexto, empenha-se o Governo em elaborar uma Política de

* Exposição feita perante a Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 14 de outubro de 1971.

Pessoal realista, equacionada em função e a serviço dos objetivos prioritários, traduzidos no volume considerável de projetos que integram o Plano Nacional de Desenvolvimento, recém-submetido pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao exame do Congresso Nacional.

Neste sentido, tanto "As Metas e Bases para a Ação de Governo" como o "Plano Nacional de Desenvolvimento" acentuaram a essencialidade de criarem-se condições favoráveis a "uma atuação dinâmica e planejada do serviço público federal" como preliminar fundamental, de vez que os contingentes de servidores constituem a força de trabalho sem a qual os planos, projetos e atividades programados permaneceriam no papel, sem condições de exequibilidade. Sem um tratamento arrojado e — por que não dizer — verdadeiramente revolucionário dos recursos humanos necessários, a Administração Pública se diluiria pelo funcionamento desarticulado dos órgãos que a integram, sem lograr aquelas condições de capacitação funcional, eficiência, motivação e produtividade indispensáveis ao pleno sucesso dos grandes empreendimentos programados.

Podemos afirmar, sem receio de contestação, já ter sido deflagrado um esquema de providências que, devidamente entrosadas, importam em radical transformação institucional destinada a proporcionar ao Governo meios e instrumentos de ação válidos, oportunos e práticos e que, no conjunto, se apresentam como os alicerces e parâmetros da nova Política que vem sendo gradualmente implantada.

Na seqüência cronológica dos diplomas legais que a configuram, as providências em andamento consubstanciavam uma Política sensata, diretamente emanada dos princípios da Reforma Administrativa. Contudo, a exequibilidade dos aludidos diplomas vem exigindo esforços excepcionais visando à correção de distorções de toda espécie e ao desemperramento das estruturas burocráticas.

Urgia descongestionar setores estagnados, com a adoção de medidas saneadoras preliminares, e promover a descentralização imprescindível.

A simples enumeração das Iniciativas do Governo no concernente ao delineamento da nova Política e à programação operativa em andamento demonstra que vão sendo definitivamente erradicados o empirismo e a improvisação no que diz respeito à Administração de Pessoal.

O Governo conseguiu, indiscutivelmente, delinear e pôr em execução as soluções mais convenientes às exigências nacionais nesta fase de nossa evolução histórica.

A partir da Comissão de Reforma do Pessoal Civil, instituída pelo Decreto nº 64.335, de 9 de abril de 1969, teve início um processo irreversível de tomada de decisões, que poderíamos cronologicamente condensar no seguinte conjunto de providências:

1. Transferência aos Órgãos de Pessoal dos Ministérios e das Autarquias da responsabilidade pela solução dos processos de enquadramentos e readaptações, sob a supervisão, coordenação e controle do DASP (Decreto-lei nº 625, de 11 de junho de 1969).

2. Estruturação de um Sistema de Cadastro dos Servidores Cíveis da Administração Federal (Decreto nº 64.564, de 22 de maio de 1969).

3. Execução descentralizada do recrutamento e da seleção de pessoal cível na Administração Federal Direta e Autarquias de maior porte, a juízo do Poder Executivo (Decreto-lei nº 797, de 27 de agosto de 1969).

4. Reorganização do DASP mediante implantação de uma estrutura atualizada que o configura como Órgão Central do Sistema de Pessoal para o "estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à Administração do Pessoal Cível" (Decreto nº 66.222, de 17 de fevereiro de 1970).

5. Organização do Sistema de Pessoal Cível da Administração Federal (SIPPEC) como decorrência das recomendações do Decreto-lei nº 200, de 1967 (Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970).

6. Estabelecimento do Plano para execução da Política Salarial do Serviço Cível do Poder Executivo (Decreto nº 67.561, de 12 de novembro de 1970).

7. Disciplinação do Assessoramento Superior da Administração Cível Federal (Decreto nº 67.612, de 19 de novembro de 1970).

8. Fixação das Diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Cível da União e das Autarquias Federais (Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970).

9. Constituição e funcionamento das Equipes Técnicas de Alto Nível de que trata o art. 11 da Lei nº 5.645,

de 10-12-70 (Decreto nº 68.726, de 9 de junho de 1971).

10. Elaboração e registro da lotação de cargos e empregos dos Órgãos da Administração Direta e das Autarquias (Decreto nº 68.991, de 28 de julho de 1971).

11. Instituição da Auditoria nos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Cível da Administração Federal (SIPPEC). (Decreto nº 68.992, de 28 de julho de 1971.)

Examinaremos, a seguir, as medidas governamentais básicas que definem a ação do Governo e, simultaneamente, estabelecem a instrumentalidade imprescindível ao Poder Executivo para o desempenho, em altos níveis de eficiência e funcionalidade operacional, dos encargos e responsabilidades que traduzem concretamente a sua atuação na esfera da Administração do Pessoal Cível da União.

ACELERAMENTO DO SISTEMA VIGENTE. ENUMERAÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS TOMADAS. RESULTADOS. MEDIDAS PRELIMINARES AO NOVO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS.

DESCENTRALIZAÇÃO

A expedição do Decreto-lei nº 625, de 11 de junho de 1969, resultou, primordialmente, da necessidade de resolver, em consonância com os impositivos da descentralização preconizados pela Reforma Administrativa, os complexos problemas de enquadramentos e readaptações ainda pendentes e que se traduziam em um volume considerável de trabalhos até então centralizados no DASP.

O deferimento de maior competência — e responsabilidades correspondentes — às unidades de pessoal dos Ministérios e das Autarquias tornara-se imperioso como pré-condição para o desempenhamento de todo o Sistema.

Dentro dessa orientação, impunha-se promover o aclonamento necessário junto aos Órgãos de Pessoal, objetivando a mais rápida solução daqueles processos.

Vejamos os resultados dessa descentralização. (Gráficos)

Esses números ressaltam a quantidade de servidores readaptados a partir de 1964 e até 11 de junho de 1969, totalizando 37.839 num período de mais ou menos 5 anos e meio. Em contrapartida, no período que medeia entre 12-6-69 e 31-8-71, ou sejam 2 anos aproximadamente, já na vigência do Decreto-lei nº 625, de 1969, atingiu-se o total de 26.076 servidores.

Os enquadramentos efetuados pelo DASP no regime anterior de centralização atingiram o total de 192.232 servidores, entre 1964 e meados de 1969, ou seja, em aproximadamente 5 anos e meio.

Na vigência do Decreto-lei nº 625, de 1969, citado, até 31 de agosto de 1971 — em dois anos — obteve-se o resultado de 167.357 servidores enquadados.

Ficaram assim resolvidos os problemas de readaptação e enquadramento, sendo insignificante o número de casos remanescentes — fato êsse que comprova o acêrto e as vantagens da descentralização adotada.

Além dessas realizações positivas, vem o Governo enfatizando a unificação das Partes Permanentes e Especiais dos Quadros de Pessoal dos Órgãos da Administração Direta e das Autarquias, a fim de possibilitar a promoção mais rápida de servidores, em face da abertura de vagas nas classes superiores das séries de classes que compõem tais Quadros.

Para tanto, traçamos normas com a finalidade de facilitar a execução desses trabalhos pelos órgãos interessados, sem falar na assistência permanente que, por intermédio de nossa equipe de técnicos, prestamos aos setores de classificação de cargos daquelas repartições.

PARIDADE

Com relação ao desenvolvimento das atividades ligadas ao sistema de retribuição, cabe acentuar a atuação do Governo com vistas à implantação da paridade na área do Poder Executivo, principalmente no que se refere aos empregos e funções integrantes de quadros e tabelas das Autarquias Federais regidos pela legislação trabalhista. É nessa área, de resto, que se situam, em boa parte, as distorções salariais existentes na Administração Federal.

Levando-se em conta a conveniência de não agravar as mencionadas distorções salariais, deixou-se de aplicar ao pessoal referido o Decreto-lei nº 1.073, de 9 de janeiro de 1970, que reajustou os vencimentos dos servidores civis e militares do Poder Executivo, até que se encontrasse uma solução compatível com a obediência ao preceito constante dos artigos 98 e 108 da Constituição.

READAPTAÇÕES

Decreto. lei n: 625, de 11.6.1969

CENTRALIZAÇÃO

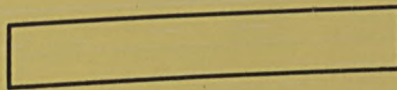


DESCENTRALIZAÇÃO



EM FUNÇÃO DA QUANTIDADE

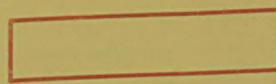
37 839



63

MESES

26 076



26

EM FUNÇÃO DO TEMPO

37 839



63

MESES

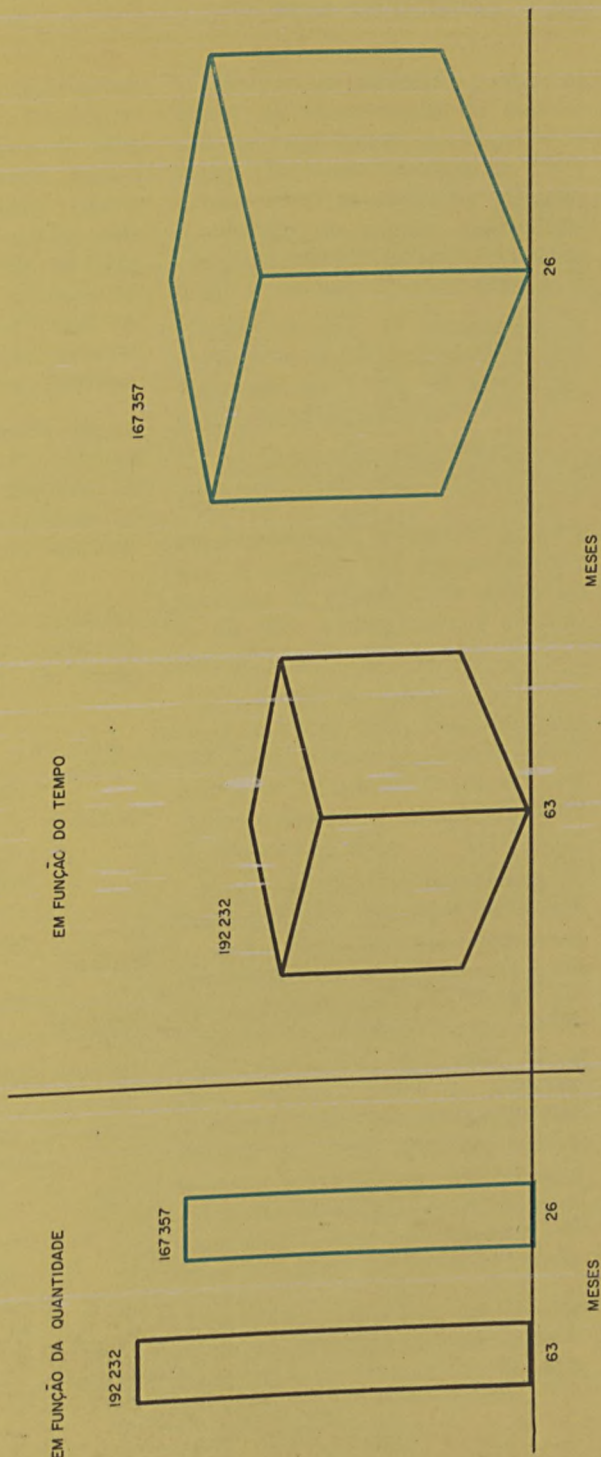
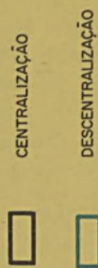
26 076



26

ENQUADRAMENTOS

Decreto. lei nº 625, de 11.6.1969



De acôrdo com a orientação adotada, foi, então, baixado o Decreto nº 67.678, de 30 de novembro de 1970, estabelecendo nôvo processo para a concessão do reajustamento salarial aos empregados não abrangidos pelo Decreto-lei nº 1.073, de 1970, de modo a não ser concedido, em nenhuma hipótese, aumento superior ao fixado para cargos e funções correspondentes do Serviço Público Federal. (Gráfico)

A aplicação da mecânica de que trata o Decreto número 67.678/70 pode ser resumida da forma seguinte, tomando-se como exemplo unidade organizacional ligada ao desenvolvimento regional:

- Emprego com a mesma denominação de cargo existente na sistemática de classificação do Poder Executivo:

	Cr\$
Salário anterior do emprego de Médico	1.950,00
Aumento concedido pelo Decreto-lei nº 1.073, de 1970, ao cargo de Médico classificado no nível 22	147,31
Salário reajustado do emprego de Médico ...	2.097,31

- Emprego sem identidade de denominação com qualquer cargo existente na sistemática de classificação do Poder Executivo:

	Cr\$
Emprego de Auxiliar Administrativo (o de maior salário existente no grupo considerado de nível administrativo e serviços auxiliares)	811,80

Tomou-se por paradigma o cargo de Oficial de Administração da sistemática de classificação do Poder Executivo, classificado no nível 12, a que correspondem as atividades inerentes a emprego do referido grupamento, como determina o parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 67.678.

Como ao nível 12 correspondeu o aumento de Cr\$ 61,92 concedido pelo Decreto-lei nº 1.073, foi feita a seguinte proporcionalidade:

$$\begin{array}{rcl} \text{Cr\$ 811,80} & \text{—} & \text{Cr\$ 61,92} \\ 100 & \text{—} & x, \end{array}$$

encontrando-se o percentual de 7,6% que foi aplicado aos salários mensais de todos os empregos do grupamento de nível administrativo e serviços auxiliares.

O emprego de Auxiliar Administrativo teve, dêsse modo, um aumento de Cr\$ 61,92, passando o salário reajustado a ser de Cr\$ 873,72 mensais, obtendo os demais o mesmo percentual de aumento (7,6%).

Essa mecânica foi incorporada ao Decreto-lei nº 1.150, de 3 de fevereiro do ano em curso, que reajustou os vencimentos dos servidores civis e militares, atingindo cerca de 20.982 empregados dos seguintes órgãos: DNER, CNEN, EMFA, IBC, CLM, IBDF, UF do Pará, INCRA, SUDECO, DENTEL, SUFRAMA, SUDESUL, SUDAM, SUSEP, GERAN, SUDENE, APRJ e Agência Nacional, resultando em aumentos que, em termos percentuais, variaram, aproximadamente, entre 6% (seis por cento) e 12% (doze por cento). (Gráfico)

Verifica-se que, com tal procedimento, os empregos efetivos de maior classificação de uma dessas unidades

ficaram com o salário atual de Cr\$. . 2.772,00 após os reajustamentos decorrentes do Decreto nº 67.678, de 1970, e do Decreto-lei nº 1.150, de 1971; os de melhor classificação no nível médio estão com o salário de Cr\$ 1.241,00; e os de nível administrativo, com Cr\$ 871,00. Caso fôsse aplicado o critério geral estabelecido pelos referidos diplomas, isto é, a concessão pura e simples do aumento percentual de 20% (vinte por cento), como ocorria anteriormente, teríamos para os empregos dos mencionados grupamentos os salários mensais de Cr\$ 3.525,00, Cr\$ 1.549,00 e Cr\$. . . 1.058,00, respectivamente, o que agravaria, sensivelmente, as distorções salariais, quando é sabido que os vencimentos fixados para os cargos enquadrados naqueles grupamentos, na escola vigente no Poder Executivo, têm valores bem menores, considerando-se, inclusive, a gratificação pelo regime de tempo integral e dedicação exclusiva, isto é: Cr\$ 1.943,00 (para nível superior); Cr\$ 1.117,00 (para o nível médio) e Cr\$ 602,00 (para o nível auxiliar).

O prosseguimento do Plano de política salarial adotado pelo Governo facilitará, sem dúvida, a implantação do novo Sistema de Classificação de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, possibilitando, outrossim, uma forma de pagamento em bases iguais para atribuições iguais, como preconizado na Lei Maior.

CADASTRO

Uma das maiores deficiências verificadas no Serviço Público Brasileiro, com reflexos negativos nos vários setores de atuação da quase totalidade

dos Órgãos da Administração Direta e Indireta, sempre foi a ausência de cadastros permanentemente atualizados, em condições de permitir aos administradores ou responsáveis pela execução dos serviços o conhecimento exato, preciso e oportuno das situações reais no concernente a cada caso concreto.

O levantamento de dados fidedignos por meio do Subsistema de Cadastro e Lotação, coordenado pelo DASP, possibilitará o controle da realidade, a formulação de diagnósticos válidos e das melhores soluções para os diversos problemas ocorrentes e — o que é ainda mais importante — ensinará o embasamento da nova Política de Pessoal em alicerces de solidez incontestável.

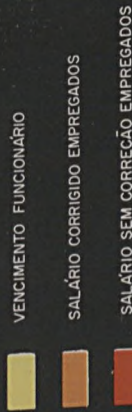
Dá a essencialidade do Decreto nº 64.564, de 22 de maio de 1969, que assegurou a possibilidade de obtenção de informações realmente merecedoras de confiança, disciplinando o processo de sua obtenção mediante os levantamentos numéricos de interesse prioritário para o Órgão Central do Sistema de Pessoal, bem como dos levantamentos nominais pelos Órgãos Setoriais, ou de quaisquer outras modalidades de levantamentos em bases permanentes, ao contrário dos censos periódicos, que não permitiram respostas prontas e rigorosamente exatas às indagações formuladas. Empreendimento essencialmente técnico quanto à sua concepção e execução, a função primordial do cadastro é, certamente, a de proporcionar segurança e objetividade ao processo decisório das autoridades responsáveis pela tomada das providências básicas no campo da Administração de Pessoal, notadamen-

RESULTADO DA MECÂNICA DO REAJUSTAMENTO SALARIAL

Decreto.lei n° 1073/70

Decreto n° 67 678/70

Decreto.lei n° 1 150/71



§ 3.525

§ 2.772

§ 1.943

§ 1.549

§ 1.241

§ 1.117

§ 1.058

§ 871

§ 602

Superior

Médio

Auxiliar

REAJUSTAMIENTO SALARIAL

Autarquías

NÚMEROS DE
EMPREGADOS

25 000

20 000

15 000

10 000

5 000

0

SUDENE
SUDESUL
SUDECO
SUVALE
SUFRAMA
GERAN
CLM
DNCS
CNEN

SUDENE
SUDESUL
SUDECO
SUFRAMA
GERAN
CLM
CNEN
SUSEP
DNER
EMFA
IBC
IBDF
DENTEL
INCRA
U.F. PARA
APR. J.
AGEN. NAC.

1970

1971

te as que envolvem compromissos de ordem financeira, administrativa, técnica ou predominantemente jurídica.

Estudos realizados levaram à opção pela implantação de um cadastro automatizado. Esperamos instalar, em breve, equipamento adequado à realização dos trabalhos pertinentes.

Os gráficos a seguir bastam para proporcionar uma visão de conjunto a respeito do panorama atual do Serviço Público Brasileiro. O Cadastro vale praticamente como uma tradução, em termos quantitativos, da realidade nacional quanto à força de trabalho em atividade, sua composição, distribuição, denominação e custos. (Gráficos)

INSTRUMENTALIDADE DA REFORMA REORGANIZAÇÃO DO DASP

As profundas transformações por que o DASP vem passando depois da expedição do Decreto nº 66.222, de 22 de fevereiro de 1970 — que reformulou integralmente suas diretrizes de atuação e deu-lhe uma estrutura compatível com as exigências do funcionamento racional da Administração Federal — capacitaram-no para o desempenho de sua missão prioritária como Órgão de assessoramento especializado do Chefe do Poder Executivo, incumbido do estudo, elaboração de normas, coordenação, orientação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil. (Gráfico)

A ampla reforma promovida nos termos do aludido Decreto foi a mais importante e radical no decorrer da história da instituição, que passou efetivamente a funcionar como dinamizador propulsor da modernização administrativa colimada pelo Governo.

Conforme esclareceu um dos mais lúcidos estudiosos das realidades brasileiras, "trata-se de uma concepção organizacional perfeitamente lógica e altamente eficaz para a concretização de projetos. Não obstante ter-se operado há apenas alguns meses, a modernização do DASP já vem mostrando maior rendimento de trabalho.

E isto está acontecendo ainda na delicada faixa transicional gerada pelo ajuste estrutura antiga/estrutura nova".

São variadas e bastante sugestivas as conseqüências práticas do modelo adotado, que foi definido como uma "Organização Estruturada em função de Projetos", ou seja, consoante resumiu aquele estudioso, um tipo de organização que se poderia identificar pela sigla ORPRO, a qual tem revelado inúmeras vantagens tais como:

- I — Adaptabilidade e Maneabilidade;
- II — Estrutura plana e cadeia de comando curta;
- III — Execução cabal dos objetivos do órgão;
- IV — Institucionalização do planejamento e das projeções específicas;
- V — Trabalho ininterrupto;
- VI — Redução de custos operacionais;
- VII — Emprego efetivo e racional da mão-de-obra existente;
- VIII — Velocidade máxima nas comunicações;
- IX — Trabalho cronogramado;
- X — Coesão interpessoal dos Grupos-Tarefa;
- XI — Funcionalidade em ponto-ótimos;
- XII — Resultados positivos.

As estatísticas dos resultados obtidos na exigüidade do prazo decorrido demonstram que estamos no caminho certo.

O Centro de Documentação e Informática — A institucionalização do DASP, como Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, teve repercussões imediatas na área do Serviço de Documentação, sucedido pelo Centro de Documentação e Informática

(CENDOC). A função precípua daquele antigo Serviço ampliou-se consideravelmente com a criação do Centro, cujos objetivos tendem a transformá-lo numa central de informações, destinada a levar aos órgãos integrantes do SIPEC orientação de caráter normativo, que lhes permita atingir uma visão dinâmica dos preceitos legais concernentes à Administração do Pessoal no Serviço Público Civil da União.

A tarefa de tornar acessível a informação básica de que carecem os Órgãos Setoriais do SIPEC exige a execução simultânea de duas atividades essenciais: **a)** a coleta, a ordenação e sistematização dos preceitos legais na área de pessoal; e **b)** regular a pronta distribuição dêsse dados. O volume, a variedade e amplitude dos elementos a serem coletados e distribuídos apontam, evidentemente, a imprescindibilidade de emprêgo da moderna técnica de computação eletrônica de dados. Entre a utilização dêsse sistema e a divulgação assistemática-empírica, optamos por uma escala progressiva, cuja etapa preliminar se encontra em fase avançada de execução. (Gráfico)

A instituição do Boletim **Diretrizes** — Legislação e Orientação Administrativa (Portaria nº 240, de 27-6-69) consistiu na primeira iniciativa adotada,

através da qual teve início a coleta, a sistematização e a distribuição do que poderíamos chamar — em sentido lato — a “jurisprudência administrativa” aplicável à administração do pessoal, no Serviço Público Civil. A codificação, a classificação e a indexação da vasta matéria disponível começaram a ser enfrentadas de maneira experimental, com o objetivo de solucionar êsse problema básico da computação que é, exatamente, o maior obstáculo para o emprêgo imediato dos modernos métodos de automação. Correlacionada com essas tarefas, surgiu a idéia de consolidar as normas em vigor na área de pessoal — embora ainda por métodos tradicionais — visando à sua reunião e sistematização num manual para consultas. Trabalho de tal magnitude, entretanto, somente poderá chegar a têrmo se viável a efetiva colaboração dos órgãos integrantes do SIPEC. Da experiência colhida, será possível passar à etapa de semi-automação, na qual a coleta e a classificação deverão ainda obedecer aos métodos tradicionais, fazendo-se, no entanto, a indexação e a distribuição sistemática dos dados com o emprêgo do computador. (Gráficos)

Advento da Informática — Quando os elementos colhidos e sistematizados cobrirem tôda ou quase tôda a gama de assuntos que constituem o campo específico de atuação dos órgãos do SIPEC, estará o CENDOC em condições de automatizar inteiramente a sua central de informações. Nessa oportunidade, será possível operá-la com o máximo de rendimento. Será o advento da Informática no Serviço Público Civil Brasileiro, através de uma aplicação prática no campo da Administração Pública. Vale ressaltar que

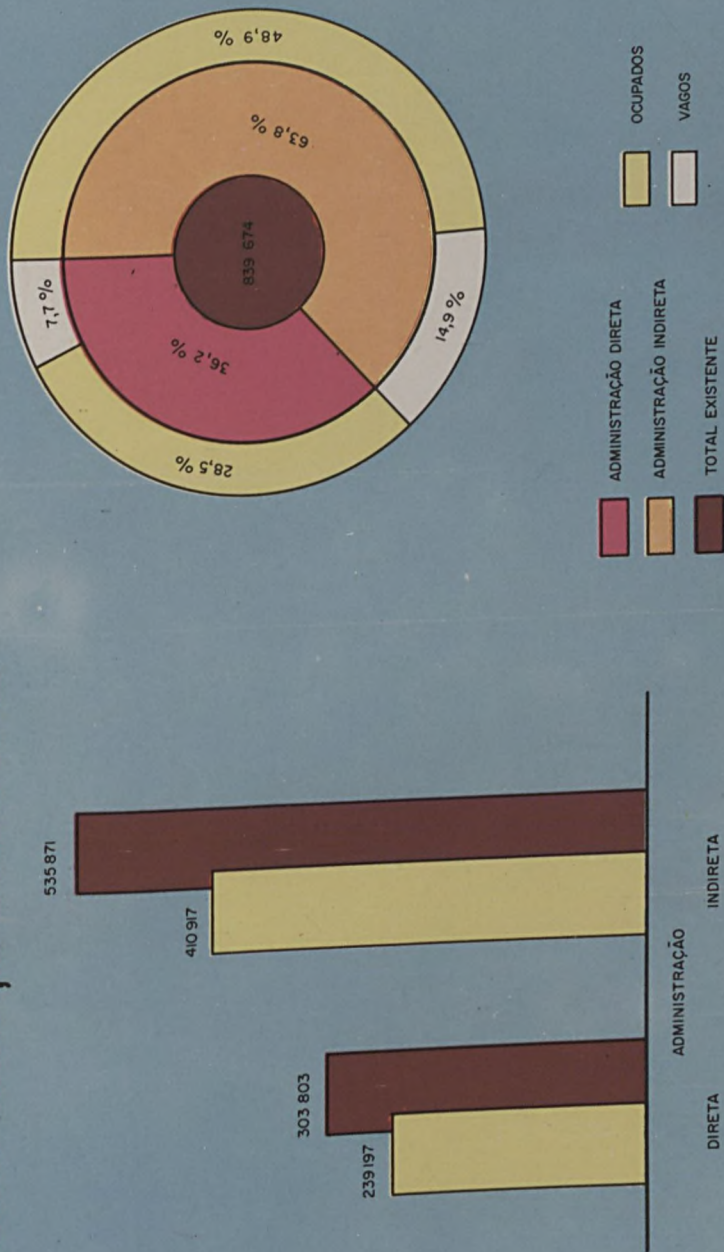
CARGOS E EMPREGOS EXISTENTES NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL, INCLUSIVE RETRIBUIÇÃO MEDIANTE RECIBO, DISCRIMINADOS PARA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA E POR ÓRGÃOS

ÓRGÃOS	ADMINISTRAÇÃO DIRETA		ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		DIRETA / INDIRETA	
	FIXOS	OCUPADOS	FIXOS	OCUPADOS	FIXOS	OCUPADOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1 913	1 399	601	480	2 514	1 879
MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA	28 310	20 362	—	—	28 310	20 362
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	38 204	33 271	18 384	12 716	56 588	45 987
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	1 661	422	77 630	59 888	79 291	60 310
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA	19 318	15 531	96 706	54 714	116 024	70 245
MINISTÉRIO DO EXÉRCITO	38 808	30 376	9	9	38 817	30 385
MINISTÉRIO DA FAZENDA	25 321	19 915	254	197	25 575	20 112
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO	2 664	2 150	13 858	10 158	16 522	12 308
MINISTÉRIO DO INTERIOR	20	20	36 782	26 914	36 802	26 934
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	10 453	8 071	—	—	10 453	8 071
MINISTÉRIO DA MARINHA	23 132	14 274	3	3	23 135	14 277
MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA	10 230	3 120	3 195	1 298	13 425	4 418
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL	511	511	8 340	5 513	8 851	6 024
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	2 599	1 577	—	—	2 599	1 577
MINISTÉRIO DA SAÚDE	47 736	43 194	—	—	47 736	43 194
MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL	12 639	10 537	130 399	102 268	143 038	112 805
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	40 284	34 449	149 710	136 759	189 994	171 208
TOTAL (1)	303 803	239 179	535 871	410 917	839 674	650 096

(1) Resultados preliminares.

No número total de servidores foram consideradas as pessoas que percebem gratificação de representação de gabinete e não possuem vínculo com o Serviço Público.

CARGOS E EMPREGOS EXISTENTES NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL, INCLUSIVE RETRIBUIÇÃO MEDIANTE RECIBO



OBS: No número total de servidores foram consideradas as pessoas que percebem gratificação de representação de gabinete e não possuem vínculo com o Serviço Público.

NÚMERO DE CARGOS E EMPREGOS, POR CATEGORIAS, SEGUNDO AS ADMINISTRAÇÕES

CARGOS EFETIVOS



CLT



15 563



102 580



118 143

PESSOAL TEMPORÁRIO



7 389



16 691



24 080

PESSOAL PAGO MEDIANTE RECIBO



19 740



11 123



30 863

ADMINISTRAÇÃO:

DIRETA

INDIRETA

TOTAL

OBS: Excluídos 594 pessoas que, sem vínculo com o Serviço Público, percebem gratificação de representação de gabinete.

NÚMERO DE CARGOS EM COMISSÃO E DE GRATIFICAÇÕES, SEGUNDO AS ADMINISTRAÇÕES

CARGOS EM COMISSÃO



603



3 987



4 520



15 688



23 595



39 283

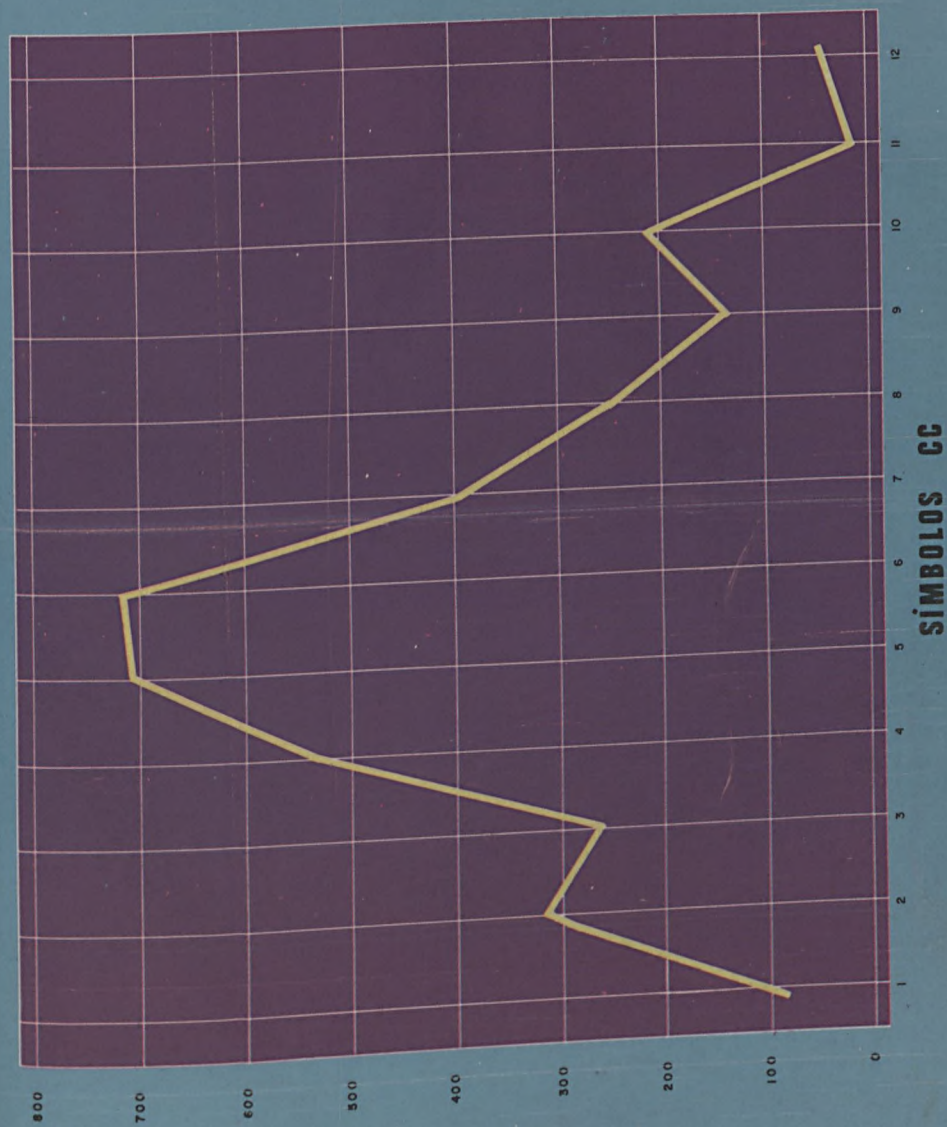
GRATIFICAÇÕES

ADMINISTRAÇÃO

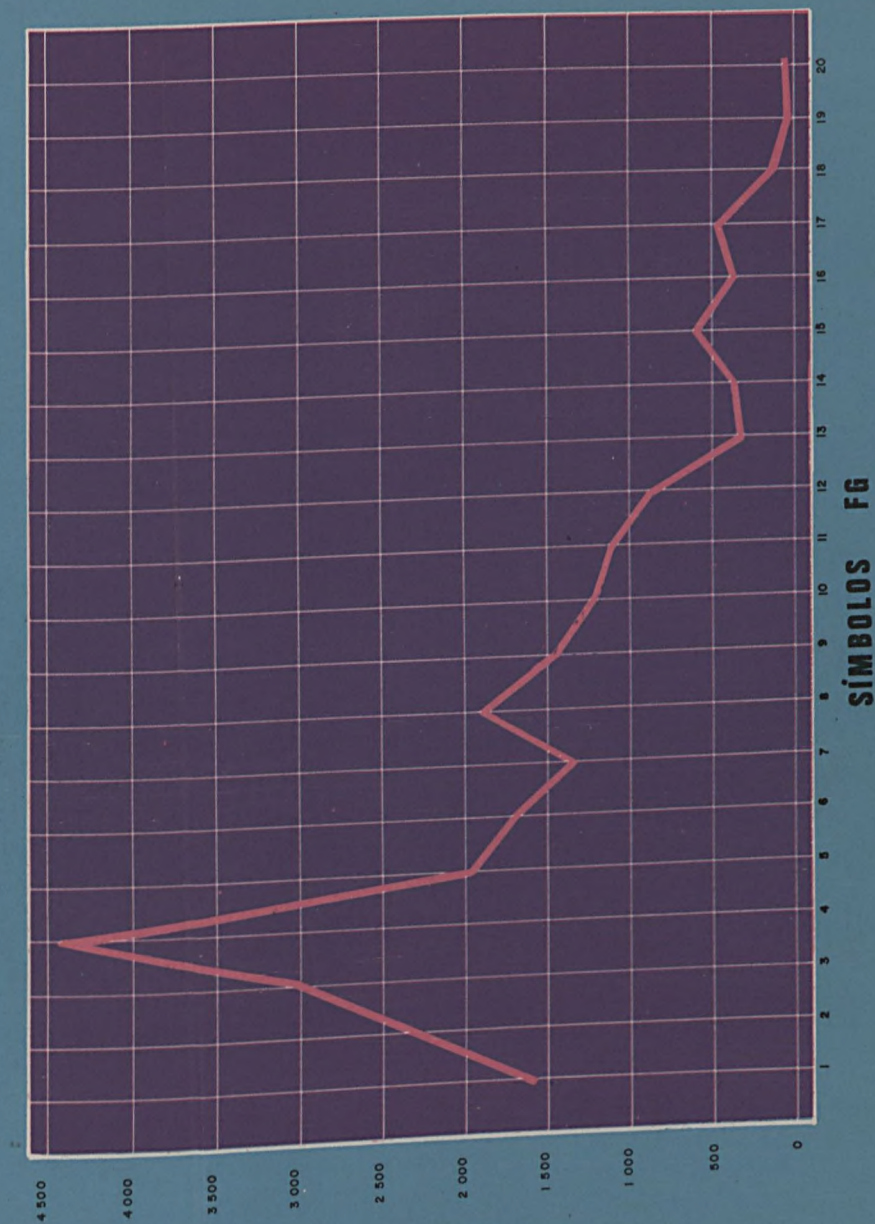
DIRETA

INDIRETA

TOTAL

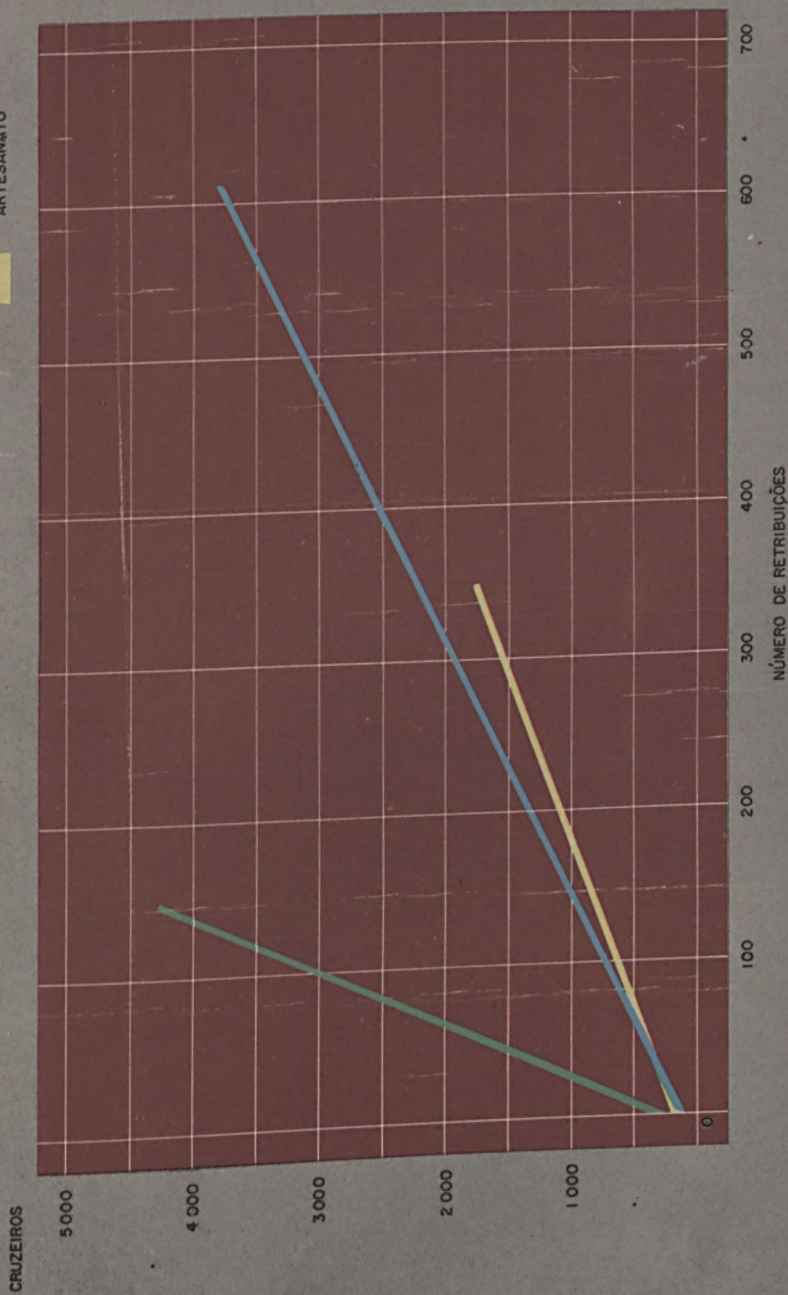


FUNÇÕES GRATIFICADAS

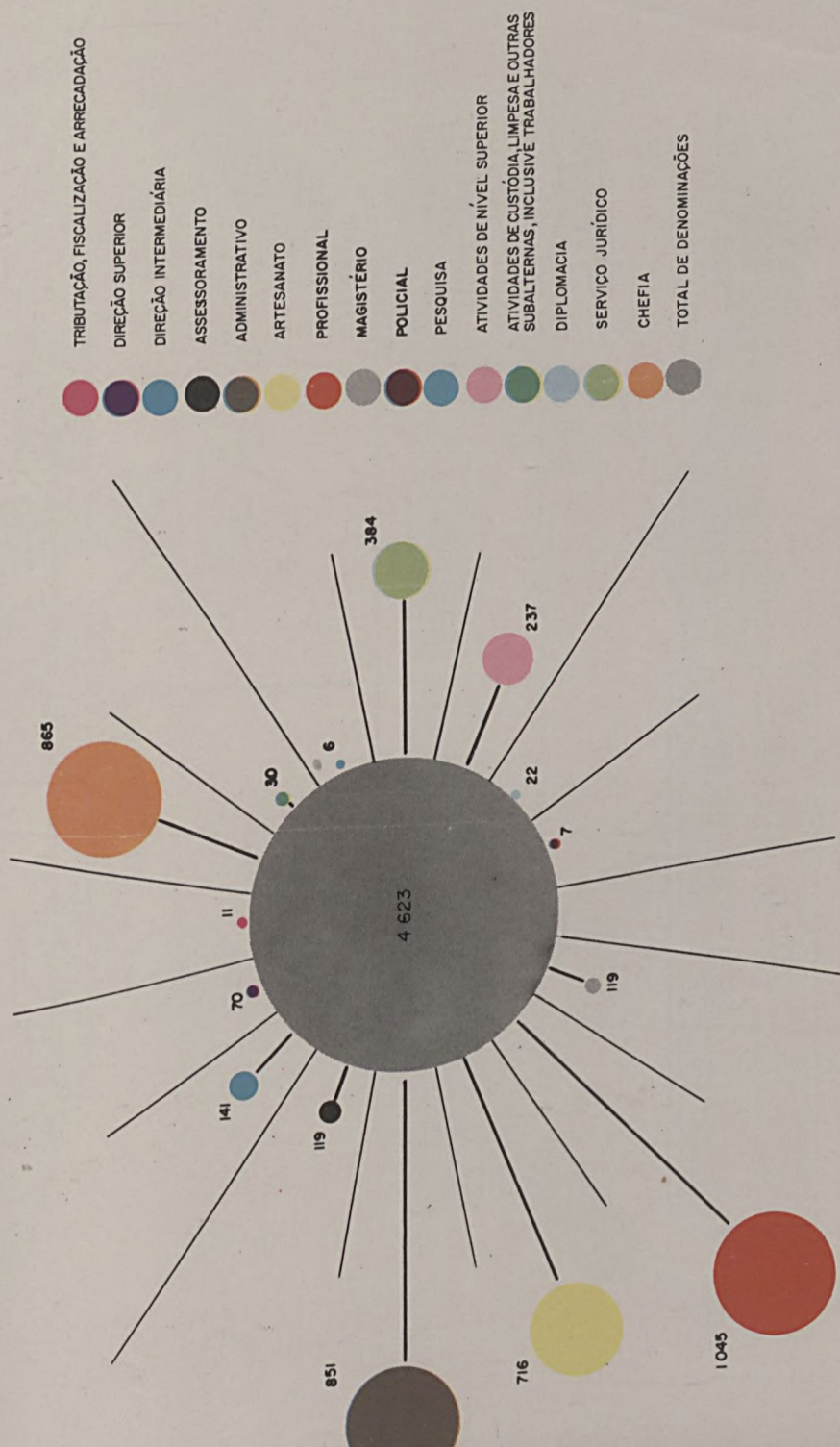


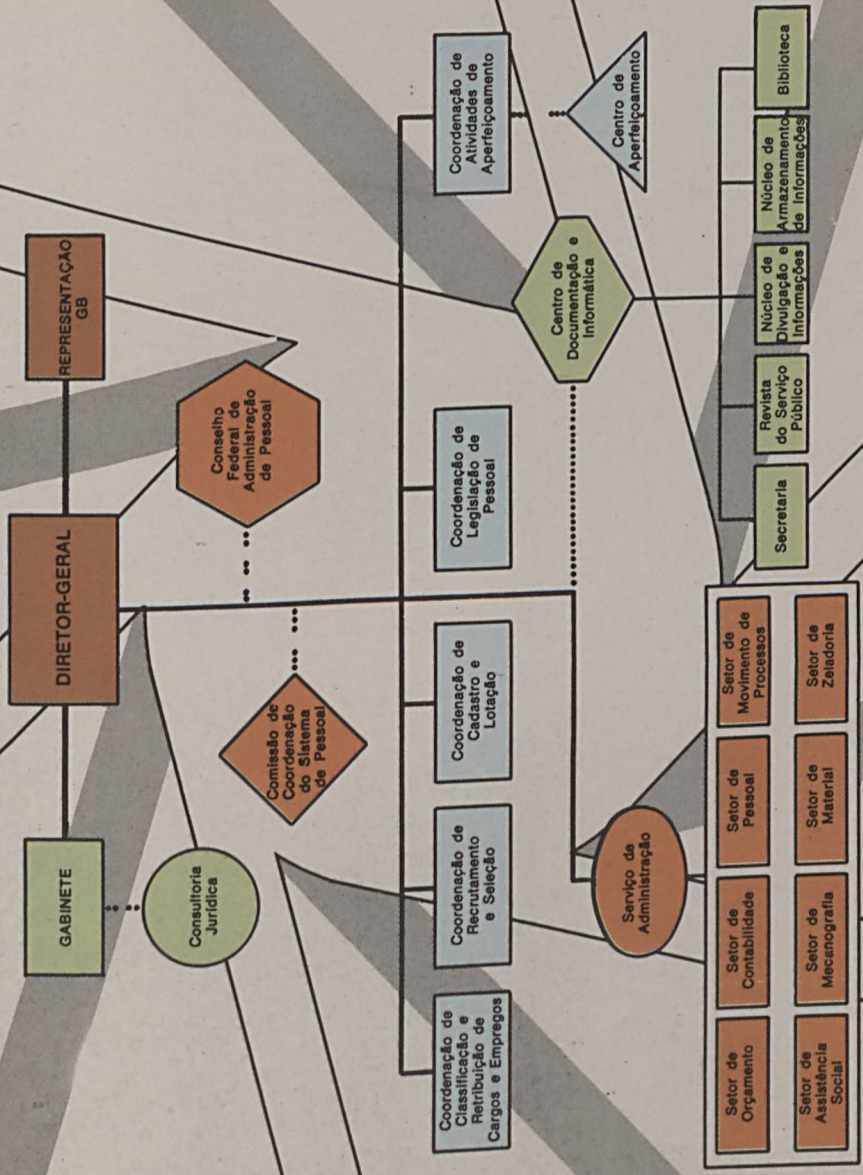
VALORES E NÚMEROS DE RETRIBUIÇÃO DE CARGOS E EMPREGOS DE GRUPOS FUNCIONAIS REPRESENTATIVOS

MAGISTÉRIO
ADMINISTRATIVO
ARTESANATO

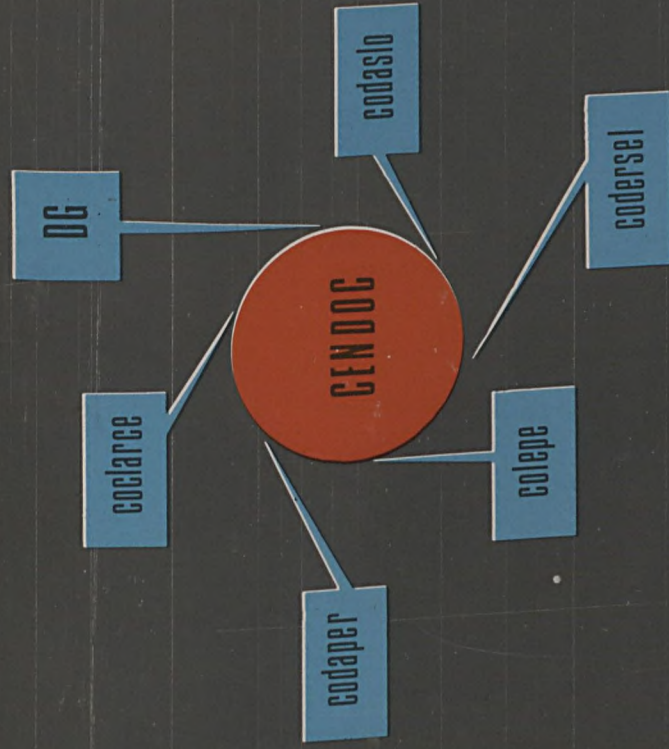


NÚMERO DE DENOMINAÇÕES, SEGUNDO A NATUREZA





ARMAZENAMENTO

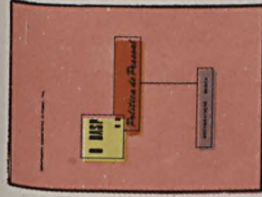
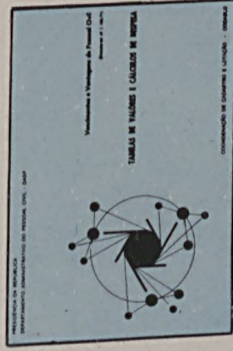


INFORMAÇÕES
TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

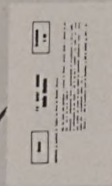
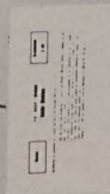
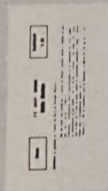


PUBLICAÇÕES

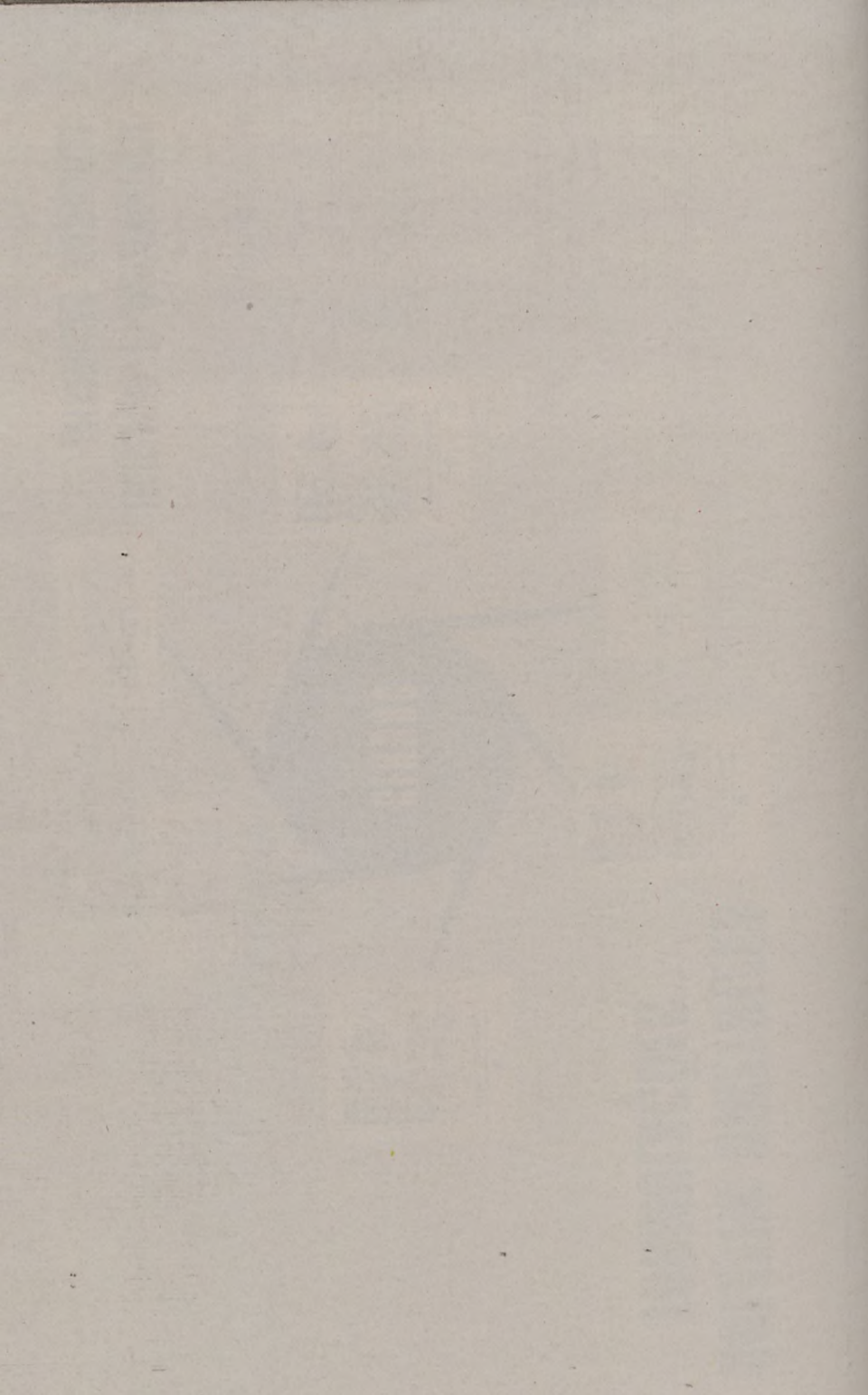
DIVULGAÇÃO ORIENTADORA



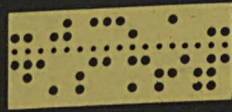
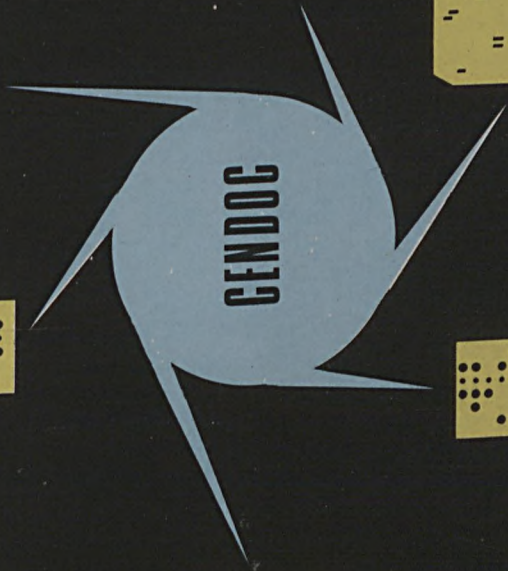
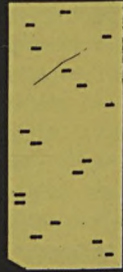
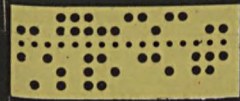
BOLETIM DIRETRIZES FORMULAÇÕES



LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA
INFORMAÇÃO SISTEMÁTICA



INFORMÁTICA



**PROCESSAMENTO DE DADOS
EMBASAMENTO CIENTÍFICO**

os estudos preliminares encontram-se concluídos, elaborados que foram no decorrer de agosto a dezembro de 1970. Restará, em última análise, dimensionar, física e financeiramente, a amplitude das alternativas possíveis para o sistema de processamento eletrônico, a fim de que a adoção de uma delas não venha a se constituir num ônus pela subutilização do sistema.

É indispensável e urgente a completa modernização dos processos de armazenagem e divulgação dos dados e informações técnico-administrativas de interesse para o serviço público, preparando o advento da Informática. O registro integrado e multirrelacionado de dados básicos para o exercício das tarefas de administração dos recursos humanos permitirá aperfeiçoar o efetivo funcionamento do SIPEC. Beneficiando-se da implantação dos computadores em suas tarefas específicas, terá o DASP, a longo prazo, condições de instalar e fazer funcionar, completamente, um eficiente sistema de informações que abranja não só a documentação legal, pròpriamente dita, mas sobretudo o oferecimento de uma vasta gama de serviços relacionados com toda a produção documental ativa do Serviço Público Brasileiro. (Gráfico)

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE PESSOAL CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL — SIPEC

Posteriormente, no conjunto dos diplomas legais sucessivamente expedidos dando substância e forma às metas governamentais nesse campo, sobreveio o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, o qual, dando cumprimento aos dispositivos do art. 30 e parágrafos do Decreto-lei nº 200, de

1967, organizou, sob a forma de Sistema, as atividades de Pessoal exercidas pelo Poder Executivo.

Surgiu, assim, no cenário da Administração Pública, o SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal), integrando, na sua estrutura, as unidades organizacionais de quaisquer graus especificamente responsáveis pelas atividades de Administração de Pessoal Civil, quer da Administração Direta, quer das Autarquias, tôdas, porém, submetidas à coordenação do Órgão Central. (Gráfico)

Reorganizado o DASP e institucionalizado o SIPEC, encontra-se o Governado capacitado para acionar e acelerar a gradual execução das diversas providências básicas já incidentalmente indicadas.

Os gráficos que ilustram esta exposição elucidam os fundamentos, o entrosamento, as peculiaridades e o conteúdo específico da política de Pessoal em vigor, pelo que nos dispensamos de comentários adicionais.

LOTAÇÃO E AUDITORIA DE PESSOAL. OS PROBLEMAS DA FÔRÇA DE TRABALHO E DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Embora sucintamente, já foram indicadas as dimensões, finalidades e principais aspectos da reformulação estrutural do DASP, da institucionalização do SIPEC e da organização do Cadastro permanente e atualizado.

Neste tópicó, apreciaremos a elaboração e o registro da lotação dos cargos e empregos dos Órgãos da Administração Federal Direta e das Autarquias — objeto do Decreto nº 68.991, de 28 de julho de 1971, e a implantação da Auditoria nos órgãos integran-

tes do SIPEC, visando à orientação e controle das respectivas atividades específicas, consoante os dispositivos do Decreto nº 68.992, de 28 de julho de 1971.

São mecanismos obviamente imprescindíveis, eminentemente técnicos, que condicionam a normalidade de funcionamento, a eficiência operativa, o controle e os resultados da política traçada, cuja execução satisfatória é, certamente, a responsabilidade máxima do Sistema como um todo integrado.

A lotação representa, naturalmente, a força de trabalho, em seus aspectos quantitativo e qualitativo, necessária ao desempenho das atividades normais e próprias das unidades administrativas componentes do conjunto.

Na conceituação do Decreto que especificamente disciplina a matéria, a lotação tem como finalidade primordial indicar o número de cargos e empregos que, de acordo com o respectivo funcionograma, será imprescindível à unidade administrativa para operar com rapidez.

No estudo e aplicação dos mecanismos da lotação, considerar-se-ão, naturalmente, os aspectos vinculados à situação real e à situação ideal — conceitos essenciais à fixação das medidas positivas de natureza qualitativa — que tem por base a análise das atribuições e funções de cada unidade — e de natureza quantitativa, voltadas para o exame da carga de trabalho existente ou prevista para cada tipo de atribuição ou cargo, em função de projetos e programas de trabalho.

A fim de que alcance os seus verdadeiros objetivos a lotação será fixada: a) em função do atual sistema de

classificação de cargos; e b) em função do sistema previsto na Lei número 5.645, de 1970.

Quanto à orientação e controle dos Órgãos do SIPEC, a serem exercidos sob a forma de Auditoria, o que se pretende é, em síntese, preservar a regularidade das atividades da Administração de Pessoal, a correção de eventuais anomalias, a formulação e diagnósticos precisos, o levantamento de situações ou problemas que exijam perícia especial, a prestação de assistência técnica às unidades administrativas inspecionadas e verificação do cumprimento da legislação específica.

A implantação da Auditoria, tal como planejada, constitui uma legítima inovação modernizante, destinada, precipuamente, à orientação técnica, à melhoria das condições operacionais de funcionamento dos Órgãos do Sistema e à racionalização dos métodos de trabalho, identificação e formulação — mediante investigação especializada — das providências porventura imprescindíveis.

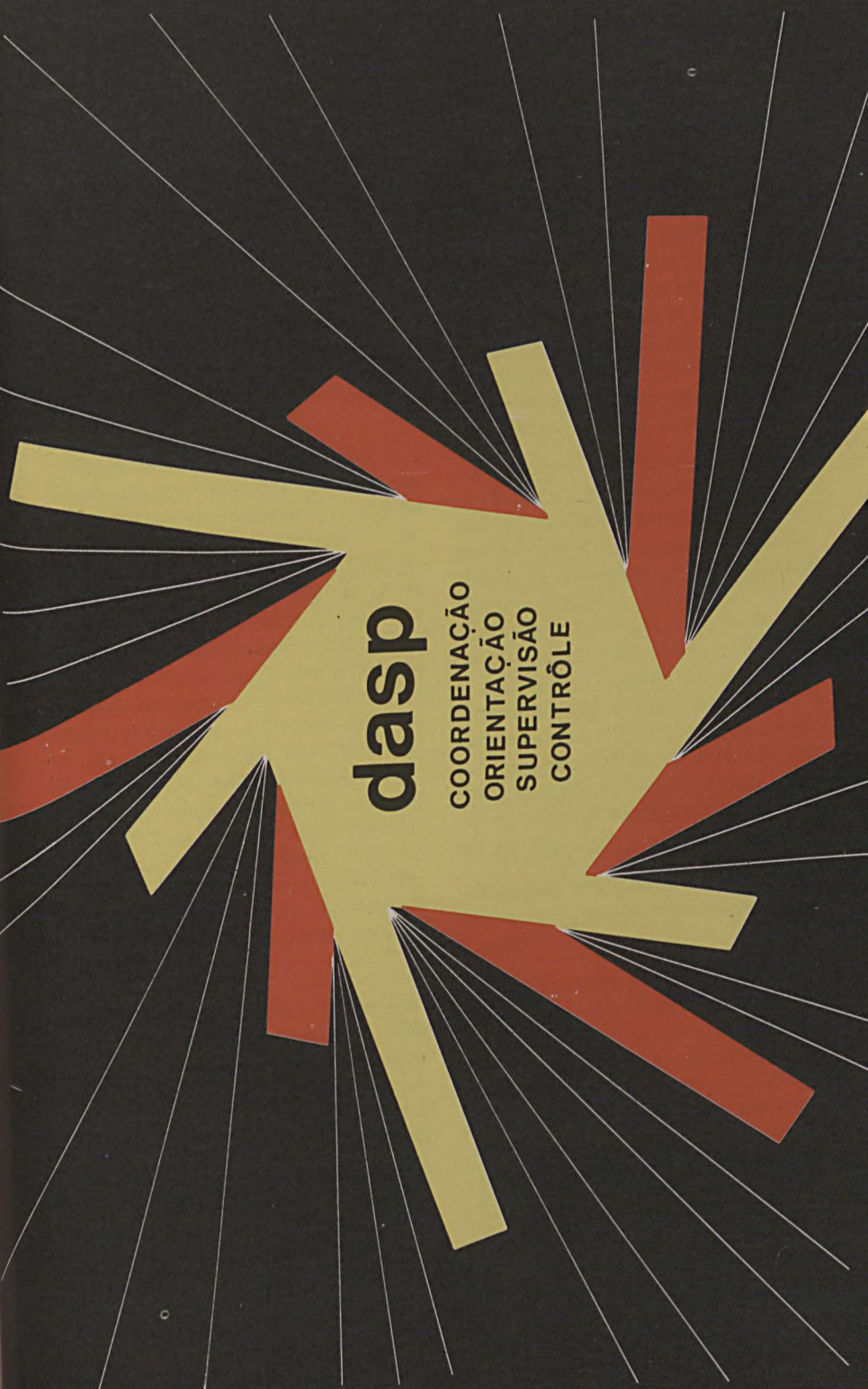
A simples leitura do Decreto que dispõe sobre a Auditoria revela uma concepção atualizada e dinâmica dos processos de controle, menos orientada no sentido corretivo do que no da assistência técnica e do incremento dos coeficientes de produtividade.

DIRETRIZES PARA A CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS NO SERVIÇO CIVIL DA UNIÃO E AUTARQUIAS

Pré-Condições para uma Ação Criativa e Racionalizadora

CLASSIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE CARGOS

Passaremos, agora, ao exame sumário das Diretrizes consubstanciadas na

The image features a central yellow star-like shape composed of several elongated, slightly curved rectangular segments. From the points of this star, numerous thin white lines radiate outwards across the entire black background, creating a sunburst or starburst effect. Interspersed among these white lines are several thicker, solid red rectangular bars of varying lengths and orientations, also radiating from the central yellow shape. The overall composition is dynamic and geometric.

dasp
COORDENAÇÃO
ORIENTAÇÃO
SUPERVISÃO
CONTRÔLE

Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Esse é o diploma fundamental que revela o propósito do Govêrno a respeito do fascinante tema da classificação de cargos no Serviço Civil da União e das Autarquias Federais. É o instrumento básico em que se terá de arrimar o nôvo Plano de Classificação de Cargos. Doravante, por uma questão de método, referir-nos-emos a êsse documento apenas como "Lei de Diretrizes".

Estamos convictos de que não será totalmente sem préstimo que nos detenhamos por um momento na análise crítica — rapidíssima embora — do "Plano de Classificação de Cargos" aprovado pela Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. É, como se sabe, o Plano atual, mas que está em extinção. Abrindo o leque de enganos e precauções técnicas e administrativas que êsse Plano abrigou e fazendo cada um de nós ato de contrição de nossas possíveis faltas por ação ou omissão diante dêsse Plano, estaremos decerto mais bem preparados e equipados para trabalhar num nôvo Plano; num nôvo Plano que represente, realmente, um documento da nossa época; um instrumento de Administração de Pessoal atualizado.

O "Plano de Classificação de Cargos" de 1960 verdadeiramente não chegou a entrar em funcionamento. Não se esperava que êle fôsse uma "ferramenta" perfeita e acabada. Não! Aprendemos, sem recorrer às lições do Conselheiro Acácio, que nada existe assim perfeito e acabado. Tudo quanto fazemos é falível. E por isso temos de ser inconformados com o que fazemos. Fazer uma coisa dez, vinte vêzes, como procedem os candidatos a

viagens espaciais, até encontrar a maneira certa ou, se impossível, a menos errada.

O Plano não tinha um grau de maleabilidade que lhe permitisse adaptar-se às mudanças por que o mundo passava na década de 60. Se êle não pôde ter condições de atuação naquela época, imagine-se o que não estaria ocorrendo com um tal Plano na era de tremendo impacto tecnológico que estamos vivendo na década de 70.

O capítulo da "Readaptação" passou a ser o tema dominante. Um instituto de aplicação excepcional e temporário, como era, visando a corrigir distorções eventuais, só seria adequadamente aplicável depois que se conhecessem os cargos através de descrições minuciosas, exatas e objetivas. E isso nunca ocorreu. Não mais se respeitavam os campos de atuação e instalou-se uma confusão machadiana: tudo acontecia como na estorinha que nos é contada pelo genial Arthur Koestler no seu fascinante livro "O Fantasma da Máquina".

Façamos uma pausa e vamos relembra a estorinha de Koestler, que vale a pena.

Certo Marquês da côrte de Luís XV, retornando imprevistamente de uma viagem, encontrou sua espôsa nos braços de um Bispo daqueles heróicos tempos. Depois de um momento de hesitação, o Marquês caminhou ligeiramente para uma janela do prédio e começou a fazer movimentos característicos de quem está abençoando o povo na rua. Aflita e surpresas, perguntou-lhe a espôsa:

— Que está fazendo você?

Prontamente lhe respondeu o Marquês:

— Como o Sr. Bispo está desempenhando minhas funções, eu também posso desempenhar as dele.

O Plano não tinha o chão em que deve apoiar-se qualquer plano de classificação de cargos: a descrição prévia, clara, simples e objetiva das atribuições, dos deveres e responsabilidades dos cargos. Só se conhece um cargo quando se tem à mão a descrição das atribuições, deveres e responsabilidades que lhe são inerentes. Se essa descrição prévia inexistente, evidentemente não se conhece nem se pode conhecer um cargo. E se não se conhece um cargo, como se pode classificá-lo? Seria um contra-senso. Mas esse contra-senso ocorreu, infelizmente. Na descrição dos cargos, em que se faz, com paciência e seriedade, o minucioso registro de cada ocupação, repousa certamente todo e qualquer sistema de classificação de cargos. É o seu elemento básico, indispensável. É mais do que lógico que uma classificação de cargos não poderá ser melhor nem pior, em qualquer hipótese, do que a carga informacional coletada, disciplinada e descrita em que ela se irá basear. Se a informação não é fidedigna nem válida, claro está que não será válida nem digna de fé a classificação que nela se fundamentar. Isso é elementar e óbvio. Mas, como bem o afirma o escritor Nelson Rodrigues, "os homens são a toda hora atropelados pelo óbvio e não o vêem. Só o enxergam quando o óbvio mesmo os agarra pela gola do paletó e grita, de cara feia: — Eu sou o Óbvio!"

Todos sabemos que a determinação prévia das classes, em qualquer plano

de classificação, não é matéria intranscendente. É ponto essencial, verdadeira condição de sobrevivência do plano.

Mas o Plano aprovado pela Lei número 3.780/60 foi organizado e administrado por espíritos práticos. E os espíritos práticos não podem alcançar a massa crítica dos problemas. Tínhamos, portanto, de sair desse estado de coisas, mas tendo os pés plantados ao chão. Tínhamos de partir para a solução dos problemas que haviam manietado outros administradores e atrasado outros planos governamentais, que dependiam de uma infra-estrutura a administrativa moderna e racional. Efetivamente, não pode haver desenvolvimento em países que não se lembram de modernizar e dar condições de atuação eficaz à sua administração. A Administração é um dos pilares em que se apóiam os grandes objetivos nacionais.

A questão foi maduramente debatida por técnicos do mais alto gabarito administrativo, tanto do Governo quanto da empresa privada. O resultado desses estudos, o eminente Presidente Emílio Garrastazu Médici aprovou e remeteu ao Congresso Nacional, que o transformou em lei. Essa "Lei de Diretrizes" configura, assim, o primeiro passo realmente positivo para dotar o Serviço Civil Brasileiro de um Plano de Classificação de Cargos eficaz que, por isso mesmo, afina com as exigências múltiplas de um País que está decolando para o desenvolvimento e para a prosperidade.

Essa "Lei de Diretrizes" encerra um conjunto de princípios essenciais que, a nosso entender, poderão dar condições de surgimento a um "Novo Pla-

no de Classificação de Cargos" adequado. Por adequado, entendemos um instrumento tènicamente montado, amparado em orçamentos reais e tranqúilos, e nitidamente administrável.

Vejamos alguns dèsses princípios essenciais:

Plano em aberto — As vantagens que se originam da instituição de um "plano em aberto" são múltiplas e ostensivamente claras. Ninguém tem direito, em princípio, de passar simplesmente de uma situação atual para outra situação futura. A transposição ou transformação de cargos ocorrerá, apenas, em consideração às necessidades e conveniências da Administração. Quando êsses cargos estiverem ocupados, isso dependerá de critérios seletivos que irão ser estabelecidos de forma linear e muito objetiva. E, quando isso fôr aconselhável, incluirão, obrigatoriamente, o cumprimento de cursos de reciclagem. Êsses critérios seletivos, bem como o treinamento e retreinamento intensivos, estão sendo cautelosamente estudados, para que não fiquemos em terreno opinático — sempre perigoso e estéril. Concordamos totalmente com o ilustre Ministro Delfim Netto, quando diz ficar "irritado diante da impostura da projeção e diante do falso tecnicismo que pretende vender mundos bem arrumadinhos, como se fôsem cigarros dentro do pacote". Portanto, não temos critérios preestabelecidos; estamos estudando-os bem para, quando os definirmos finalmente, aplicá-los com propriedade. A recusa à satisfação dèsses pré-requisitos importará, para o servidor, em opção pela situação funcional existente e em estágio de extinção, sem prejuízo das promoções e acessos que

couverem. A possibilidade de passagem para cargo do nôvo Plano é criada pela Administração. Os servidores terão de conquistar, pelo seu esforço e pela sua capacidade, o direito a essa transposição. O próprio servidor, sem ficar devendo favores a ninguém, é que deverá demonstrar, objetivamente, o quanto vale e para que cargo valem os seus conhecimentos e a sua experiência. Poder-se-ia quase dizer que êsse princípio do "plano em aberto", pelo substrato de judiciosidade que encerra, é o verdadeiro "princípio da imparcialidade".

Gradualismo — Sòmente os que vivem distanciados da globalidade dos problemas administrativos poderiam supor viável a implantação, por inteiro, do nôvo Plano. A sua implantação será feita gradativamente, em atenção a uma escala de prioridades bem definida. Essas prioridades levarão preponderantemente em conta: 1º) a implantação prévia, em cada Ministério ou Autarquia, da Reforma Administrativa, com base no Decreto-lei nº 200, de 1967; 2º) o estudo qualitativo e quantitativo da lotação de cada um dèsses Órgãos, com vistas a novas estruturas e a novas atribuições que surgirem como decorrência da Reforma Administrativa operada; e 3º) a existência, finalmente, de recursos orçamentários para o custeio das despesas geradas. Essa implantação gradualística configura, como se vê, o elemento fundamental à exeqüibilidade do próprio Plano. É, por assim dizer, o princípio básico de sua sobrevivência. Não fôsse o estabelecimento dèsse princípio e o Plano não teria condições de continuidade, já que o Governo, empenhado na aceleração do esforço para o desenvolvimento, não

teria a menor possibilidade de financiar-lhe o custeio total a curto prazo. E este Governo, sério e de austeridade indiscutível, não apela para recursos inflacionários, visto como um dos seus objetivos essenciais é a contenção da própria inflação. Os recursos de caixa existentes condicionam a implantação do Plano de Classificação de Cargos. Isso, porém, que em certas circunstâncias poderia representar uma desvantagem ou ser considerado como marcha do caranguejo na luta contra o tempo, significa, em termos de realidade, um princípio do mérito inquestionável. Permitirá, de qualquer forma, a implantação concreta e efetiva do Plano dentro de um período determinado, ao passo que propiciará ao Órgão Central de Pessoal a margem de tempo necessária para cuidar, em bases técnicas e altamente realísticas, de que essa implantação se faça cautelosamente e em obediência a critérios absolutamente seguros. É, portanto, um excelente recurso tático dentro da estratégia atinente à programação global do novo Plano. Não podemos fugir à intensa atividade executiva do Governo, cuja filosofia se encontra no seu Plano Nacional de Desenvolvimento.

Flexibilidade — O futuro Plano terá como base, efetivamente, os pré-requisitos das atribuições, deveres e responsabilidades dos novos cargos. Para a concretização desse indispensável embasamento técnico, procederemos à análise metódica dos cargos e funções que irão integrar, em termos precisos e objetivos, as descrições desses mesmos cargos e funções. Essas descrições, além de serem ostensivamente importantes na adoção de eficientes

sistemas de recrutamento, seleção, treinamento, ascensão e progressão funcional, permitirão, assim, o conhecimento dos cargos, não só pelos técnicos como por toda e qualquer pessoa, ensejando uma visão clara e ampla do porquê da classificação de cada cargo. Quando se conhecem realmente os cargos, tem-se possibilidades melhores e mais positivas de trabalhar nêles e com êles. Daí decorre uma flexibilidade operacional altamente desejável para aqueles que vão ter a responsabilidade da administração do Plano de Classificação de Cargo. As descrições de cargos e, portanto, os próprios cargos — como tudo na vida — não são coisas perenes e irreversíveis. O reexame de situações setoriais e mesmo gerais é uma possibilidade que não se pode desconsiderar. Está presente no dia-a-dia dos homens que exercem atividades no campo administrativo. Por isso, os administradores do plano não poderiam ter a sua atuação tolhida pela rigidez do instrumento que lhes cumpre aplicar, confrontar, gerir e aprimorar. A rigidez é própria das coisas inanimadas. Do que deixou de ser. Como se mostrou inicialmente, foi a rigidez a concausa que abateu o Plano de Classificação aprovado em 1960. A Lei nº 5.645, de 1970, só lhe passou o atestado de óbito. Todo plano deve ter um grau de maneabilidade suficiente para atender a fatores novos determinados por qualquer contingência econômica, social ou mesmo técnica. Não pode haver força inovadora ou criativa em instrumentos rígidos. O homem está pronto a aceitar o desafio das coisas difíceis. Mas não o das coisas emperadas. O plano de 1960 representou, em termos reais, uma conspiração total

contra a flexibilidade. Foi uma lição dura que tivemos de aprender. Mas o ensinamento ficou. O Plano nôvo, por conseguinte, será altamente flexível e adaptável, no máximo que fôr possível, às situações de mudança. Está claro, no entanto, que êsse grau de flexibilidade tem de ser bem dosado, a fim de que a flexibilidade que se quer não seja transformada, pelo seu emprêgo distorcido, em "ação desorganizada" na mão de administradores despreparados.

Escalas de níveis sem correspondência obrigatória — Cada Grupo de atividades, ou seja, como exemplos, o de "Pesquisa Científica e Tecnológica", o de "Diplomacia", o de "Magistério", o de "Artesanato", qualquer outro previsto na "Lei de Diretrizes" ou que venha a ser estabelecido, terá a escala de níveis de classificação que fôr determinada pela avaliação da importância que tiver para o desenvolvimento nacional, bem como pela ponderação específica das atribuições e responsabilidades funcionais e pelas qualificações exigidas para a execução dessas atividades. Não haverá, portanto, para nenhum efeito, qualquer espécie de vinculação entre os níveis dos diversos Grupos. As escalas serão preestabelecidas pela avaliação simples e objetiva da atividade que estiver sendo considerada, naturalmente em termos de relacionamento com as demais, mas sem que haja propósitos de se estabelecer correspondência de níveis. Isso permitirá ao Órgão Central, incumbido da atualização e administração permanentes do nôvo Plano, providenciar a correção na retribuição de um determinado cargo, com vistas a possíveis flutuações ocorrentes no mercado de mão-de-obra, sem ter de

aumentar, necessária e obrigatoriamente, outro cargo de estrutura ou de terminologia aparentada, mas nuclearmente de desempenho menos complexo e de exigência de qualificações de menor grau. Êsse princípio, que mantém estreita coesão com o princípio da flexibilidade, embora seja mais particularizante, propiciará ao Órgão Central do Sistema de Pessoal uma atuação mais consistente no equacionamento das escalas de níveis do futuro Plano.

Redução de cargos — A Lei de Diretrizes prevê, de forma explícita e afirmativa, a redução do número dos futuros cargos. A Administração tem o objetivo de retribuir adequadamente o exercício dos novos cargos. Mas objetiva, também, com isso, obter maior produtividade dos seus ocupantes. Não haverá dispensa de qualquer servidor atual, mas haverá, certamente, o bloqueio ao ingresso nos cargos que surgirão como decorrência do nôvo Plano. O bloqueio a que nos referimos é o estabelecimento indispensável de critérios seletivos muito exigentes, mas lógicos, para o ingresso no nôvo Plano. E quando êsse ingresso ocorrer, no caso de servidor público, ocorrerá concomitantemente a supressão do cargo atual que se vagar. Assim, mantêm-se os cargos atuais com o seu mecanismo de atuação, peculiar, mas não se deixa crescer o número de cargos futuros, nem se permitirá que nêles ingressem elementos não qualificados ou, sequer, medianamente qualificados. A prática dêsse princípio não permitirá o crescimento desrazoado das despesas públicas, já que o propósito do Govêrno, como empregador, é manter quadros funcionais

estritamente necessários, mas adequadamente remunerados.

Avaliação de cargos — Na “Lei de Diretrizes” há, também, um princípio muito importante e que configura, para aqueles que vivem na Administração Pública e retribuídos pelos Órgãos governamentais, uma regra básica de comportamento. Queremo-nos referir à avaliação de cargos. E quem fala em avaliação de cargos não pode deixar de estar reportando-se, nem mais nem menos, ao equacionamento de uma política salarial apropriada e conforme com as possibilidades do Erário.

Sabemos todos que, no campo salarial, existem distorções que impedem a “criação de um funcionalismo eficiente” como se afirmou nas Metas e Bases para a Ação de Governo”. Mas essas distorções, criadas ao longo de um passado de que nos estamos tornando livres pouco a pouco, não podem ser suprimidas da noite para o dia. Vivemos num Estado de direito e somente dentro desse contexto é que temos de encontrar as soluções para ir corrigindo os desvios salariais.

Temos estudado o assunto, minuciosamente, na área da administração federal e vamos agir com a ponderação que o tema requer, já que não pretendemos saber tudo e a tudo prover. Estamos, sim, detectando fatos, captando anseios, estudando sugestões, levantando estatísticas e analisando possibilidades reais. Como produto direto desses estudos, certamente surgirão as conclusões e, com base nelas, as sugestões que se tornarem necessárias. Somente desse modo será possível colocar sob controle a política salarial.

É fato certo e inquestionável que a implantação de uma política salarial

adequada deve apoiar-se no instrumento preliminar e imprescindível que é a “avaliação de cargos”. Essa avaliação, tomadas as medidas cautelares que vimos tomando, elimina em faixa ampla a subjetividade total que existia na fixação de vencimentos, salários ou retribuições. Essa avaliação é o ponto final nos vencimentos atípicos e irracionais que todos conhecemos.

E mais do que isso: é um elemento fundamental para o perfeito relacionamento do binômio Administração/Servidor. Estamos estudando, entre outras atividades decorrentes dos preceitos da “Lei de Diretrizes”, os fatores e subfatores mais característicos, que venham permitir se processe uma definida diferenciação e hierarquização dos futuros cargos públicos. Se esses fatores, como esperamos, se mostrarem sensíveis e, como tais, seletivamente quantificáveis, teremos consequentemente salários melhores e mais compatíveis com os do mercado de trabalho. Importa ressaltarmos, no entanto, para que não se criem expectativas injustificadas e ilusórias, que tudo isso somente se aplicará aos cargos incluídos no novo Plano de Classificação de Cargos e com observância completa das disponibilidades orçamentárias existentes. É verdade irrecusável que esse procedimento virá melhorar financeiramente os futuros servidores que atenderem aos critérios seletivos estabelecidos. Mas é fato incontestável, igualmente, que protegerá os superiores interesses do Estado, canalizando para ele servidores com as melhores e mais altas credenciais técnicas e culturais. Os serviços públicos precisam entrar no mercado competitivo de salários para ter

bons servidores, para somente admitir o ingresso nas repartições federais e autárquicas de pessoas em condições de "dar o seu recado". Os serviços do Governo também precisam dos grandes talentos. E os grandes talentos custam dinheiro. Mas os dividendos que vêm a render compensam o que se lhes vier a pagar. Constituem um inegável investimento.

Portanto, o salário adequado, justo, estabelecido mediante uma avaliação de cargos objetiva, simples e racional, sem dúvida facilitará a fixação do servidor competente nos serviços governamentais. E concorrerá, do mesmo passo, para que ele atenda com eficácia plena aos seus deveres e responsabilidades funcionais, como decorrência natural do fato de lhe permitir que cumpra, financeiramente, com as suas indeclináveis e imediatas obrigações de chefe de família.

Retirando o seu sustento de um só emprêgo ou atividade que lhe assegure uma existência tranqüila e estável, nenhum homem, de maneira geral, corre em busca de outras fontes de renda adicionais. Integra-se numa posição e dá de si o máximo que pode, adquirindo, a par disso, uma consciência profissional reta e produtiva. E a formação dessa consciência profissional no servidor público é a meta básica da política de pessoal dos órgãos governamentais.

A classificação e a avaliação de cargos são instrumentos técnicos que independem um do outro, mas que somente são eficazes quando aplicados conjuntamente.

Continuidade — O novo Plano de Classificação de Cargos, em consonância com o comando advindo da

"Lei de Diretrizes", será administrado pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal. Múltiplas são as vantagens decorrentes dessa medida. O instrumento terá uma integração técnica harmoniosa em que será dada cabal atenção aos princípios que o inspiram e que o irão nortear. Fica-lhe afastada, igualmente, a manipulação amadorística ou de elementos tecnicamente desqualificados. Os aspectos dinâmicos da administração do Plano se beneficiarão, assim, enormemente dessa administração equilibrada, equânime, corretiva, aperfeiçoadora e atualizante. O reajustamento constante do Plano às realidades do momento não permitirá que ele sofra interrupções ou colapsos indesejáveis. Essa realimentação permanente, que configura o princípio da continuidade, é a própria alma do Plano. Sem esse elemento ativo e consciente da importância de um Plano de Classificação de Cargos, este não passaria de uma simples receita. O Plano, somente como receita, é coisa anti e ante-revolucionária. Queremos um instrumento que nos permita atuar em termos concretos. O novo Plano terá, portanto, uma administração moderna e dinâmica a cargo de um DASP renovado estruturalmente e com o grau de maturidade necessária à compreensão dos tempos novos.

A "Lei de Diretrizes" encerra, ainda, outros princípios essenciais, tais como os de "mérito abrangente", "treinamento intensivo", "descentralização operativa" e "funcionamento sistêmico". Esses princípios, embora muito importantes também, não configuram, entretanto, "aspectos novos". Estarão presentes, no novo Plano, como elemento de comparecimento indispensável e observância irrestrita.

Há, todavia, algumas disposições da "Lei de Diretrizes" que nos exigirão observações ligeiras. E isso é realmente impositivo, uma vez que se acham inseridas, expressamente, na nossa temática. Queremo-nos referir à progressão e ascensão funcionais.

A promoção é o antepassado, em extinção, da progressão prevista na "Lei de Diretrizes". Estamos com a responsabilidade de coordenar a execução de um novo Plano de Classificação. E estamos plenamente cientes dos erros e das ingenuidades anteriormente cometidos. Esforçamo-nos por estudar e perquirir todos os aspectos dos problemas de Pessoal. Pretendemos dar ao novo instituto uma funcionalidade que o agilize e vitalize. Precisamos, portanto, encontrar o caminho certo para desenredá-lo da processualística exasperantemente morosa, que o tem atado e manietado. Não nos preocupamos com o problema da progressão funcional, em si mesmo, e sim com a sua solução. Perseguiu-nos, neste particular, um desfecho simples e linear. Mas que seja entendido por todos e aplicado por todos os que tiverem a responsabilidade de aplicá-lo. Aceitaremos toda e qualquer sugestão para estudo. A promoção, como já dissemos antes, é entendida por nós como o antepassado da progressão. E assim o entendemos, porque a palavra antepassado significa o que passou antes. A promoção para nós realmente passou. A progressão virá para ficar, para caminhar para diante. A carga semântica da progressão inscrita na "Lei de Diretrizes" não se confunde, por conseguinte, com a que se continha ou se contém na da promoção existente. Esta configura um quietismo e uma inércia incompatíveis com

a ação e dinamismo que pelejaremos por imprimir àquela. E estejam certos os servidores públicos de que, com a ajuda de todos, teremos uma "progressão funcional" viva, atuante, visto que ela é a pré-condição impositiva de uma Administração de Pessoal criativa e racionalizadora.

No que respeita à ascensão funcional, é evidente que nos seus objetivos ela participa da natureza do que o plano aprovado pela Lei nº 3.780, de 1960, chamou de acesso. É um Instituto complementar da progressão funcional. Embora o acesso tenha atraído em menor escala a simpatia dos que consideram como atividade-fim da Administração de Pessoal as explanações legais e os tecnicismos processualísticos, não se pode negar que, também ele, caiu num irritante compasso de espera no campo de aplicação prática. Tais síncope fizeram-no perder força e substância, com evidentes prejuízos para a própria Administração. Pascal afirmava que é próprio do homem progredir. Entre um caminho de progresso difícil, complicado e parçimoniosamente retribuído, e outro livre de empecilhos e bem remunerado, ninguém escolherá o primeiro. A ascensão funcional está, também, sendo dissecada. Pretendemos, ao fim da tarefa a que estamos imprimindo a maior velocidade, que o novo instituto tenha uma aplicabilidade prática adequada.

Um Plano de Classificação de Cargos é trabalho de fôlego. Queremos todos que o novo Plano seja um documento avançado, mas realista e compatível com a empolgante era em que vivemos.

Estamos caminhando seguramente em direção a objetivos reais, palpá-

veis e possíveis — e não ao encontro de miragens, sonhos ou ilusões.

RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Instrumento significativo do sistema do mérito, o exercício das atividades de recrutar e selecionar foi — e continua sendo no Brasil — uma preocupação permanente, cuja importância vem crescendo de vulto à medida que os órgãos da Administração expandem suas atividades e aprimoram os respectivos serviços. Neste sentido, a institucionalização do processo seletivo, abrangendo, inclusive, as administrações de empregados, vem-se impondo progressivamente como um avanço inevitável.

Quanto aos métodos, observa-se que, ao longo desse tempo, prevaleceu o aferimento apenas do nível intelectual ou de instrução dos candidatos, mediante a submissão destes às tradicionais “provas de conhecimento”.

Aliás, em recente relatório, o Grupo-Tarefa criado na Coordenação de Recrutamento e Seleção, como marco inicial para a implantação de nova metodologia nesse campo, formulou um diagnóstico objetivo da situação, isto é, identificou os aspectos legais, efetuou pesquisa de campo sobre o problema e as possibilidades de utilizar técnicas psicológicas na aplicação do recrutamento e seleção para, afinal, formular as diretrizes a serem propostas.

As sugestões formuladas no tocante à implantação do Recrutamento dirigido objetivam, em linhas gerais:

a) informar, divulgar e explicar, de modo uniforme e padronizado, os sistemas de classificação e retribuição de cargos, empregos e funções pelas atri-

buições, tarefas típicas, qualificações, peculiaridades, salários e vantagens.

b) integrar a rede de educação pública e particular, bem como as instituições de treinamento e aperfeiçoamento no uso contínuo de especificações padronizadas, pelo ajustamento do conteúdo de seus cursos às exigências típicas do grupo de cargos e empregos;

c) criar uma consciência de direitos e deveres, nos seus aspectos morais e cívicos, junto à juventude brasileira, durante os anos de sua formação;

d) envolver empresas educacionais, psicológicas, jornalísticas, de rádio, televisão e cinema, nessa divulgação padronizada do sistema de classificação de cargos, funções e empregos.

Quanto à seleção, julgou aquele Grupo mais oportuno que, em vez de norma única, melhor seria introduzir a seleção psicológica com norma básica e com várias alternativas quanto ao seu “modus faciendi”:

a) solicitação de laudo psicológico de clínica credenciada, para cargos e funções de nível superior;

b) execução das provas psicológicas por instituições credenciadas;

c) realização de exames psicológicos, por parte dos órgãos, depois das provas de conhecimento;

d) seleção positiva, assim entendida a realização em duas fases, isto é, exames psicológicos como primeira etapa do processo seletivo e, a seguir, estágio-desempenho, instrumento destinado a aferir rendimento do candidato em serviço.

Em síntese, depois das pesquisas realizadas e obtenção do pleno conhecimento científico dos problemas des-

sa área vital para a Administração de Pessoal, examina-se a adoção:

a) de nova metodologia de Recrutamento e Seleção, com as respectivas normas;

b) do Estágio-Desempenho, com toda a rotina detalhada;

c) do sistema de credenciamento para prestação de serviços técnicos;

d) de nova sistemática quanto ao prazo de validade de concurso, à habilitação de candidatos e à criação de estoques médios de candidatos;

e) de novo sistema de inscrição que permita uma análise sócio-econômica dos candidatos;

f) do sistema de treinamento de agentes setoriais, por meio de instrução programada, questionários dirigidos e participação crescente;

g) de calendário de concursos, como um dos instrumentos de programação e disciplinamento de política de pessoal.

Esses critérios serão, naturalmente, compatibilizados com a realidade regional e estabelecidos em coerência com as dificuldades decorrentes do mercado de trabalho local e as características próprias de cada unidade administrativa interessada.

Conseqüentemente, para todos os cargos e empregos os processos seletivos promoverão a escolha de candidatos que, tendo preenchido os requisitos mínimos estabelecidos, revelem favoráveis condições de desenvolvimento no Serviço Público.

MÉRITO E TREINAMENTO ABRANGENTES

A moderna administração tem por objetivo promover a elevação do ren-

dimento da mão-de-obra. Na verdade, visa à melhoria da produção, quer de bens, quer de serviços, partindo, inicialmente, da avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal requerido para cumprimento dos programas de trabalho.

Diante desse enfoque — e considerando que o treinamento é um autêntico investimento — a preocupação governamental com a atividade de treinamento no Serviço Público tomou novos rumos, mormente em termos de sistema no qual a tônica passará a recair no adestramento contínuo em todos os níveis e em todos os setores.

O propósito é o da compatibilização de mão-de-obra com os modernos métodos, técnicas e equipamentos e sua harmonização com a política e os programas de governo visando à valorização e dignificação do servidor público, à constituição de quadros dirigentes mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados, à retribuição baseada na avaliação das funções a desempenhar.

Toda essa formulação recai sobre o Órgão Central do Sistema, incumbido de orientar e coordenar a Administração de Pessoal Civil, tendo em vista o cumprimento de novas Diretrizes nesse campo. Para isso, deverá dispor de uma rede de entidades integradas no Subsistema de Aperfeiçoamento.

Cuida-se, agora, de uma programação básica global com execução descentralizada por Ministérios e Autarquias. O objetivo é permitir o pleno aproveitamento do potencial humano suscetível de adestrar-se em função das necessidades setoriais, sem que se perca de vista a orientação central do Governo.

Para êsse efeito, está em funcionamento no DASP um grupo de trabalho constituído de especialistas em treinamento e análise de sistema que proporá, sob a forma de perfis, normas a serem adotadas por todo o Subsistema, partindo de matrizes elaboradas, das quais resultarão programas, currículos e métodos didáticos de larga aplicação.

Além disso, ocorrerá o entrosamento cada vez mais íntimo entre o treinamento, de um lado, e o recrutamento e a seleção, de outro, pois as autoridades empenhadas na direção do segundo setor têm grande parcela de responsabilidade nos processos do primeiro.

O trabalho, em suas linhas gerais, pode encontrar expressão nos seguintes tópicos:

a) anteprojetos de normas gerais de treinamento;

b) plano de treinamento avançado para pessoal destinado à direção e assessoramento superiores;

d) planos básicos de cursos de aprendizagem e de especialização para pessoal de carreiras burocráticas;

e) planos básicos para cursos de orientação, de adaptação, supletivos e de extensão em linhas profissionais;

f) diagnósticos analíticos e continuados do sistema de aperfeiçoamento no Serviço Público;

g) estudos dos métodos de coordenação de recursos didáticos e programáticos;

h) planos de avaliação de necessidades de treinamento e elaboração de projetos alternativos de aproveitamen-

to direto da mão-de-obra qualificada no processo;

i) estabelecimento de créditos para escolha de métodos didáticos para as várias clientelas das unidades de treinamento;

j) programação de cursos básicos para fins seletivos;

l) estudos sobre utilização de recursos técnicos e sobre viabilidade e oportunidades da cooperação das organizações externas no treinamento;

m) programação de adestramento com projeção de alternativas quanto ao emprego de técnicas de laboratório, de casos, de dramatização, de situações simuladas etc.

Direção e Assessoramento Superiores — No elenco das indicações contidas no documento que instrui a Reforma Administrativa Brasileira, um dos tópicos básicos é o referente à Direção e Assessoramento Superiores.

Relevante é o recrutamento, a seleção e o preparo não só de pessoal para êsse escalão, como, também, dos elementos que se destinam às chefias e às funções técnico-especializadas, tarefas a cargo do Centro de Aperfeiçoamento, órgão autônomo vinculado ao DASP.

Isto importa em conceituá-lo como Órgão de altos estudos administrativos, ao qual compete promover a capacitação profissional para êsse nível, com vistas à constituição de uma reserva de onde serão captados os recursos humanos necessários ao preenchimento dos altos postos que compõem a supra-estrutura administrativa dos Ministérios e Autarquias.

Em síntese, o referido Centro é de excepcional importância para o Serviço Público Civil. O treinamento está vinculado à necessidade de, afastando o amadorismo e a improvisação, abastecer o Governo de assessores e dirigentes, adequadamente preparados.

O atual enfoque pode sintetizar-se nos seguintes tópicos:

a) concluídos os estudos relativos ao desenvolvimento do Subsistema de Treinamento e à estrutura e programação do Centro de Aperfeiçoamento, diligenciar a provisão dos insumos requeridos;

b) recrutar, em função das diretrizes gerais do Governo, pessoal de nível universitário a ser selecionado para os cursos avançados de Direção e Assessoramento Superiores da Administração Civil;

c) iniciar a execução do programa de treinamento do pessoal selecionado segundo as normas diático-pedagógicas previamente estabelecidas;

d) avaliar a aprendizagem segundo métodos modernos, tendo em vista apurar o aproveitamento do treinando em todas as matérias do currículo, bem como o respectivo comportamento.

Finalizando, é mister ressaltar que consta do projeto, já em estudos, de viabilidade, a construção, em Brasília, da sede do Centro de Aperfeiçoamento como instituto de ensino e pesquisa de administração pública.

EQUIPES TÉCNICAS DE ALTO NÍVEL

A Lei nº 5.645, de 1970, previu, com a finalidade de assegurar a uniformidade de orientação dos trabalhos de elaboração e execução do Plano de Clas-

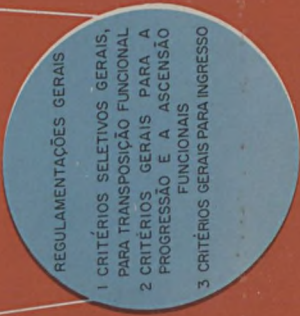
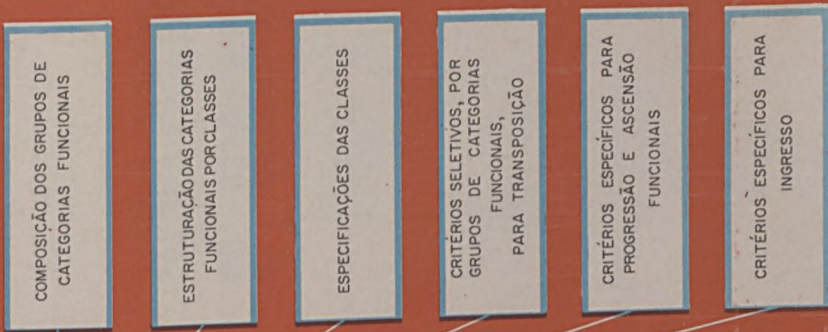
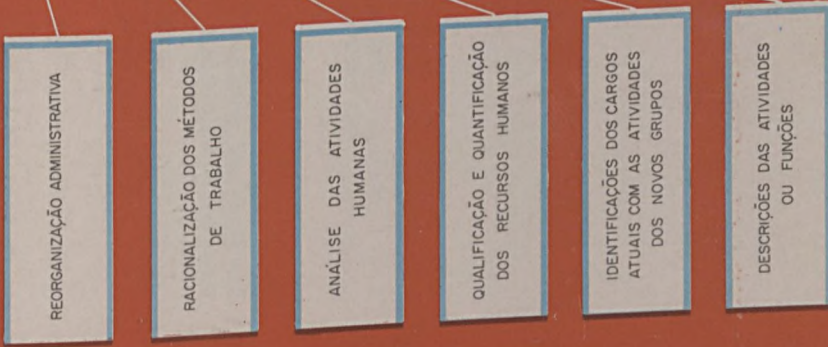
sificação de Cargos, a constituição e o funcionamento das Equipes Técnicas de alto nível no âmbito de cada Ministério, Órgão integrante da Presidência da República, ou Autarquia, e sob a presidência do dirigente do Órgão de Pessoal respectivo, com incumbências específicas a serem exercidas em permanente e estreita articulação com o DASP, que orientará e coordenará as atividades levadas a efeito em regime descentralizado.

Constituem atribuições essenciais das Equipes Técnicas determinar quais os Grupos de Categorias Funcionais que devam ser abrangidos pela escala de prioridades que orientará a gradativa implantação do Plano de Classificação de Cargos, além da orientação e supervisão, nas respectivas áreas, dos levantamentos e análises imprescindíveis aos trabalhos relativos à sua elaboração e execução.

A descentralização desses encargos proporciona aos Órgãos de Pessoal em contato direto com os fatos, a oportunidade de, analisadas as necessidades setoriais, propor as soluções que melhor atendam aos interesses da própria Administração.

São encargos prioritários que, simultaneamente com outras medidas igualmente importantes, contribuirão para a realização de um Plano à altura das exigências técnicas da moderna Administração de Pessoal.

Metodologia de Implantação dos Novos Planos de Classificação de Cargos e de Retribuição — A implantação gradativa dos novos planos compreenderá três etapas distintas, cada uma delas com a adoção de metodologia específica.



PLANOS PARCIAIS DE RETRIBUIÇÃO

Etapa II

PLANIFICAÇÃO GERAL MÉTODO OBJETIVO DE AVALIAÇÃO

1. Definição dos Fatores
2. Fixação da Escala de Pontos
3. Fixação do Módulo

APLICAÇÃO DO MÉTODO DE
AVALIAÇÃO POR GRUPO DE
CATEGORIAS FUNCIONAIS

ESBÔÇO DE FIXAÇÃO SALARIAL
POR GRUPO DE CATEGORIAS
FUNCIONAIS

APROVAÇÃO GOVERNAMENTAL

ENCAMINHAMENTO DO PROJETO
DE LEI AO
CONGRESSO NACIONAL

APROVAÇÃO LEGISLATIVA
DO PLANO
PARCIAL DE RETRIBUIÇÃO

IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS E DE RETRIBUIÇÃO

Etapa III

QUANTIFICAÇÃO DOS CARGOS POR
CLASSES DE CATEGORIA FUNCIONAL

APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS
SELETIVOS PARA TRANSFORMAÇÃO
OU TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS

QUALIFICAÇÃO

PESSOAL ORIGINARIAMENTE QUALIFICADO

PESSOAL NÃO ORIGINARIAMENTE QUALIFICADO

CLASSIFICAÇÃO DISTINTA

PESSOAL ORIGINARIAMENTE QUALIFICADO

PESSOAL NÃO ORIGINARIAMENTE QUALIFICADO

TRANSFORMAÇÃO OU TRANSPOSIÇÃO DOS CARGOS OCUPADOS

PESSOAL ORIGINARIAMENTE QUALIFICADO

PESSOAL NÃO ORIGINARIAMENTE QUALIFICADO

TREINAMENTO PARA OS
FUNCIONÁRIOS QUE NÃO FOREM
ORIGINARIAMENTE QUALIFICADOS

TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
SISTEMÁTICOS

A primeira etapa abrange duas fases diferenciadas: uma, de medidas preliminares e imprescindíveis à montagem do Plano de Classificação, que constitui a outra fase. (Gráfico)

A segunda etapa se refere à elaboração do Plano de Retribuição de cada Grupo de Categorias Funcionais, desde os estudos preliminares até sua aprovação legislativa. (Gráfico)

A terceira etapa alcança a dinâmica de implantação dos novos planos, compreendendo desde a quantificação dos cargos virtuais, passando pela aplicação dos critérios seletivos e conseqüentes qualificação e transposição dos funcionários para a nova situação, até a adoção Institucionalizada e programática do treinamento. (Gráfico)

CONCLUSÃO

Senhor Presidente

Senhores Deputados:

Na convicção de haveremos proporcionado a Vossas Excelências, em síntese clara e objetiva, o panorama da Ação do Governo no campo da Admi-

nistração de Pessoal Civil, agradecemos a generosa atenção e o fidalgo acolhimento.

Seria temerário supor que nos limites de uma ligeira exposição pudessem ser esgotados os problemas que se compreendem nessa área de Governo e Administração sumamente vasta, complexa e de abordagem indiscutivelmente difícil.

Acreditamos, no entanto, que os dados fundamentais e os conceitos básicos do tema bastam para caracterizar a magnitude das responsabilidades que temos de enfrentar na direção do Órgão Central do Sistema de Pessoal, sempre sintonizado com as diretrizes do Governo da Revolução.

Temos a certeza de que, com a derrocada dos preconceitos tradicionais, dos anacronismos teóricos e práticos, das dificuldades e incompreensões que obstaculizam a atuação dos Administradores, estamos realizando uma obra identificada com as aspirações e interesses superiores da Nação Brasileira.

Muito obrigado.

A Agência Nacional e a Comunicação Social

MAURÍCIO VAITSMAN

Diretor da Divisão da Agência Nacional,
ex-Secretário do "Diário de Notícias" do
Rio de Janeiro

A comunicação social em um país de dimensões continentais como o Brasil padece de dificuldades que, não raro, escapam à argúcia dos estudiosos e doutrinadores mais atentos, quando não tarimbados no "métier", na prática diuturna ou na luta para solução de tantos problemas que ela suscita, a curto, médio e longo prazos. Essas dificuldades só agora, no atual Governo da República, estão sendo superadas, com a criação do Ministério das Comunicações e da EMBRATEL, permitindo um planejamento racional, capaz de romper o isolamento em que ainda vivem praticamente os habitantes dos rincões mais distantes do nosso imenso território.

A verdade dolorosa é que o Brasil não acompanhou em ritmo adequado o avanço tecnológico registrado nos setores de imprensa, rádio, cinema e televisão, depois da última Guerra Mundial. Ficamos na contemplação estática do progresso de outros países e despertamos, com indiscutível atraso, para a corrida com que ora procuramos recuperar o tempo perdido, na ânsia

patriótica de levar a informação correta a todo o nosso povo e, assim, motivá-lo a participar ativamente da obra grandiosa do desenvolvimento nacional.

Já ressaltou o Presidente Médici que deseja ver todos os brasileiros não como espectadores, mas como participantes efetivos dessa tarefa ciclópica. A motivação popular, na amplitude almejada, terá que contar, para sustentá-la de forma conveniente, com um complexo sistema de canais de comunicação, por onde possa fluir a informação exata, inspirada nos altos princípios que dignificam a civilização, e base do conhecimento indispensável a qualquer cidadão para alimentar o seu justo desejo de prosperar e alcançar estágio social mais elevado, contribuindo, ao mesmo tempo, para o engrandecimento da Nação.

Um breve histórico desse complexo problema em nosso País mostra que, além dos obstáculos geográficos e das carências de ordem técnica e econômica, sofremos, também, dos efeitos

negativos de paixões e incompreensões políticas, sempre que o tema esteve em debates, ao longo dos tempos.

Começamos, de fato, a sentir a necessidade de expansão das nossas comunicações, como imperativo de fortalecimento sócio-econômico nacional e de autodefesa no quadro de um mundo em ebulição crescente, com o Código de 1932, quando se fixou, pela primeira vez, o conceito de "rede nacional". Veio depois o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) consagrar a "Hora do Brasil", que foi o primeiro instrumento para se vencer o isolamento das nossas populações, levando-lhes diariamente a palavra governamental com os atos e atividades em geral da administração pública.

Com o final da Grande Guerra e a derrocada ao chamado Estado Novo, desmantelou-se a estrutura formada pelo DIP e seus tentáculos — os Departamentos Estaduais de Imprensa e Propaganda (DEIPs). Mas, a despeito de quantas críticas de natureza política possam ser lançadas a esses órgãos, restou ao sistema um saldo altamente positivo em termos de integração cívica — a Agência Nacional com o programa radiofônico que, posteriormente, veio a denominar-se "A Voz do Brasil", com meia-hora consagrada exclusivamente ao Congresso Nacional.

A velha estrutura ficou afetada pelos acontecimentos políticos que, no seu desdobramento natural, privaram a Agência Nacional dos recursos com que antes o DIP contava para fazer funcionar a sua máquina, ajustá-la e modernizá-la de acordo com as necessidades dos novos tempos, em que a

comunicação revelava todo o seu potencial, evoluindo do campo meramente político para se espalhar como fator de desenvolvimento cultural, social e econômico, com concepções doutrinárias cada vez mais avançadas, juntamente com o vertiginoso surgimento de novos instrumentais tecnológicos destinados à imprensa, ao rádio, ao cinema e à televisão.

Não discutimos aqui os propósitos políticos que inspiraram e alimentaram durante largo período da nossa História toda aquela máquina, mas não podemos negar, em sã consciência, com a isenção de quem apenas analisa os fatos irretorquíveis, tudo quanto de positivo sobrou da velha estrutura. Não queremos aqui as interpretações polêmicas em torno de um regime político já morto e enterrado. O fato incontestável é que, instituída com objetivos predominantemente políticos, a então "Hora do Brasil" estabeleceu o primeiro sistema de comunicação de massa do Governo da República. Esse trabalho era ajudado de forma decisiva pelos DEIPs, que funcionavam subordinados administrativamente aos Governos dos seus respectivos Estados, mas obedientes ao comando político do Poder Central.

Desfeita essa estrutura, e manietada a dotações orçamentárias ridículas, a Agência Nacional teve que reduzir o volume dos seus serviços, pois não poderia manter o mesmo ritmo de trabalho sem contar com uma rede de Sucursais e Correspondentes, que substituísem os antigos DEIPs. Não obstante, a Agência logrou manter incólume "A Voz do Brasil", único canal eficiente para levar a todos os quadrantes do nosso território, com a uti-

lização dos precários meios de radio-difusão disponíveis, a imagem da operosidade governamental. E, para tanto, também teve que enfrentar e vencer pressões as mais esdrúxulas.

A lembrança do DIP, entretanto, tornou penosa a ação da Agência Nacional. Herdeira de órgão malsinado, viveu anos de penúria, incapacitada até mesmo de renovar seus equipamentos já obsoletos. Ainda assim, desaparelhada, nunca deixou de executar com eficiência a sua grande tarefa de integração, levando a presença do Governo Federal aos Estados e projetando êstes últimos no cenário nacional.

Sòmente a Revolução, fixando melhor entendimento sôbre os problemas e os objetivos nacionais, veio modificar êsse quadro, passando a Agência Nacional a ser encarada não como um espectro do DIP, mas como órgão realmente indispensável à obra de integração, um instrumento de informação capaz de motivar o povo para a grandiosa tarefa de renovação do País, em todos os setores. Daí a reestruturação por que está passando êsse órgão, renovação delineada no Governo do Presidente Castello Branco, iniciada no do Presidente Costa e Silva e impulsionada, em definitivo, no do Presidente Médici.

Ao se completar essa remodelação, poderá a Agência Nacional ampliar a assistência que presta aos veículos de comunicação existentes no País, através da distribuição do noticiário oficial e da divulgação do trabalho de tôdas as entidades que pugnam pelo nosso desenvolvimento cultural, político cívico, social, econômico e artístico. Já

hoje em dia é considerável essa contribuição. Além do programa radiofônico "A Voz do Brasil", que breve chegará em perfeitas condições técnicas a todos os recantos do País, graças à instalação de estações repetidoras em diferentes Estados e à extraordinária expansão da rede da EMBRATEL, está a Agência ampliando o número de suas Sucursais, dotando-as de equipamentos modernos e Interligando-as pelo sistema de "telex", de sorte a poder servir melhor aos órgãos de divulgação — jornais, revistas, emissoras de rádio e televisão, cinemas e agências noticiosas nacionais e estrangeiras, além de atender mais amplamente às necessidades das entidades governamentais.

Seria fastidioso alinhar aqui dados estatísticos para comprovação do serviço que a Agência Nacional presta a todos os canais de comunicação, com o objetivo de manter o povo brasileiro realmente informado sem distorções da verdade. No entanto, para que se possa ajuizar da magnitude de suas tarefas, basta assinalar que ela atende a mais de 900 jornais e a mais de mil emissoras e incontáveis serviços de alto-falantes do Interior do País, sem incluir os das Capitais de Estado, sobretudo na Guanabara, onde o noticiário distribuído à imprensa preenche a média diária de setenta páginas dactilografadas, sendo muitas matérias acompanhadas de fotografias, com amplo aproveitamento. Por sua vez, as emissoras de rádio e de televisão recebem três noticiosos por dia e às Embaixadas estrangeiras são fornecidos boletins semanais em português, inglês e castelhano. Também as televisões e cinemas são beneficiados com filmes produzidos pela Agência, cujos

esforços se desdobram nos mais variados setores, procurando incorporar as mais recentes conquistas tecnológicas para aprimorar seus meios de comunicação e levar a informação correta a todos os pontos do País.

A citação desses breves dados visa a mostrar a imagem exata da Agência Nacional, sem as deformações que suas origens no extinto DIP poderiam incutir no espírito de observadores desavisados ou influenciados por prevenções políticas, injustificáveis nesta fase histórica em que o Brasil reencontra o caminho do seu progresso, em or-

dem, paz e segurança, honrando sua vocação para a liberdade.

A verdade é a palavra de ordem do Presidente Médici. E se a informação livre e adequada, como se proclamou nas Nações Unidas, é a pedra de toque de todas as liberdades, a Agência Nacional pode orgulhar-se de balisar seu roteiro de ação dentro desse rumo, refletindo sempre, invariável e fielmente, a verdade dos fatos, que todos devem conhecer para que se fortaleça cada vez mais a comunhão dos brasileiros na construção do destino de grandezas da nossa Pátria.

As Novas Diretrizes para a Transferência da Administração Federal para Brasília

HÉLIO LÔBO

Presidente do GEMUD

Considerações Preliminares

Inaugurada a nova Capital da República em 21 de abril de 1960, a transferência dos órgãos da Administração Federal não teve uma seqüência normal. Nem qualitativa, nem quantitativa.

Ora vinham para Brasília setores com alto número de funcionários, mas sem nenhuma significação para a dinâmica da Capital que surgia, ora setores de relêvo na Administração, mas vindo apenas simbolicamente, permanecendo as bases na velha sede, sem nenhuma alteração.

Tudo dependia, quase sempre, da vontade exclusiva do dirigente de cada órgão, mesmo porque as próprias verbas para a mudança ficavam vinculadas às numerosas unidades orçamentárias, sem coordenação superior.

Se o dirigente via Brasília com bons olhos, a aplicação se fazia normalmente. Se desgostava da cidade, os recursos eram logo oferecidos como

compensação, na primeira oportunidade, e aplicados em outras áreas.

Outro ponto de estrangulamento da mudança era o problema residencial. O Governo construía sempre, mas os apartamentos eram vendidos aos respectivos ocupantes, sem nenhuma restrição.

Quando alguma autoridade pretendia transferir-se para a Capital não tinha onde morar. A solução era a hospedagem em hotéis, às expensas do Poder Público.

A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A MUDANÇA

Com o advento da Constituição de 24 de janeiro de 1967, as coisas passaram a tomar novo rumo.

De fato, seu artigo 183 estabelecia expressamente:

"Dentro de cento e oitenta dias, a partir da vigência desta Constituição, o Poder Executivo envia-

rá ao Congresso Nacional projeto de lei regulando a mudança, para a Capital da União, dos órgãos federais que ainda permanecem no Estado da Guanabara".

A LEI Nº 5.363/67 E O DECRETO-LEI Nº 200/67

Cumprindo o dispositivo constitucional, a Lei nº 5.363, de 30 de novembro de 1967, fixou normas disciplinadoras para a mudança, interligando-a com a Reforma Administrativa.

Foi um passo decisivo.

De um lado, não se poderia promover a transferência para Brasília da totalidade da grande massa de servidores da União existentes no Estado da Guanabara.

Por outro lado, a nova filosofia administrativa que se implantava no País era a da descentralização.

Com isto, muitos órgãos não deveriam mais sediar-se na Capital da República, pois as suas atribuições seriam descentralizadas.

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao fixar diretrizes para a descentralização das atividades da Administração Federal, estabeleceu, entre outros pontos, os seguintes:

a) distinção clara, dentro dos quadros da Administração, entre os níveis de direção e os de execução;

b) estrutura de tal ordem que os serviços de direção permaneçam liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle;

c) a administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução.

Como fruto dessa nova política na administração, a Lei nº 5.363, de 30 de novembro de 1967, entre outras normas, determinou:

"Art. 1º A transferência de órgãos e servidores da Administração Federal para Brasília far-se-á com observância das diretrizes da Reforma Administrativa e especialmente do princípio de descentralização executiva.

Art. 2º Deverá localizar-se na Capital da União o núcleo central da Administração Federal, assim entendidos os órgãos e servidores incumbidos:

I — do assessoramento direto ao Presidente da República;

II — do planejamento e coordenação geral das atividades da Administração Federal;

III — do assessoramento direto aos Ministros de Estado e do planejamento, coordenação e controle superior das atividades a cargo de cada Ministério.

Art. 3º Em decorrência do art. 2º localizar-se-ão necessariamente em Brasília:

I — os Ministros de Estado;

II — os Gabinetes Civil e Militar da Presidência da República;

III — a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional;

IV — a Chefia e a Agência Central do Serviço Nacional de Informações;

V — o Estado-Maior das Forças Armadas;

VI — a Diretoria-Geral do DASP — Departamento Administrativo do Pessoal Civil;

VII — a Consultoria-Geral da República;

VIII — o Núcleo Central de cada Ministério incumbido das funções referidas no inciso III do art. 2º.

§ 1º A definição dos órgãos e servidores abrangidos pelo inciso VIII deste artigo será feita em cada caso por ato do Presidente da República, uma vez realizados os trabalhos de revisão, descentralização, simplificação e reestruturação de que trata o título XIII do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

§ 2º Localizar-se-ão ainda em Brasília as unidades e organizações das Forças Armadas que forem definidas por ato do Presidente da República, tendo em vista as conveniências de segurança nacional”.

DEFINIÇÃO DE NÚCLEO CENTRAL

Tão logo foi expedida essa Lei, preocupou-se o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, como responsável pela sua execução e pela supervisão geral da mudança, com a definição do núcleo central de cada Ministério.

Ocorre que dificuldades foram encontradas, nesse trabalho, em face da estrutura diversa dos Ministérios.

Alguns já haviam instalado em Brasília órgãos centrais de direção superior, mas não exclusivamente de planejamento e assessoramento imediato.

Outros dispunham de departamentos específicos, indicando a necessidade de apreciação mais demorada.

O estabelecimento, de imediato, de uma definição ao mesmo tempo genérica e abrangente de todas as peculiaridades de cada organismo demandaria algum tempo e tornaria extremamente moroso o processo de mudança.

Após estudos em conjunto com as diversas Secretarias de Estado, ficou convenionado que deveriam transferir-se para Brasília, desde logo, os seguintes órgãos, comuns a todos os Ministérios, sem prejuízo de complementação posterior quanto aos demais:

Gabinete do Ministro
Secretaria-Geral
Divisão de Segurança e Informações
Consultoria Jurídica
Inspetoria-Geral de Finanças
Departamento de Administração.

CRIAÇÃO DO GEMUD

Posteriormente, pelo Decreto-lei nº 391, de 30 de dezembro de 1968, regulamentado pelo Decreto nº 63.920, da mesma data, foi criado um colegiado especial, o GEMUD, constituído de representantes da Presidência da República, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, do Governo do Distrito Federal e da CODEBRÁS, para coordenar a mudança, sob a supervisão do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, com atuação nas seguintes áreas:

a) execução da política de transferência da Administração Federal para Brasília, com fixação de prioridades;

b) acompanhamento da elaboração e da execução dos cronogramas de

mudança da Administração Direta e Indireta;

c) destinação de sedes para a Administração Direta, abrangendo construções e reconstruções;

d) destinação de residências funcionais aos ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas pertencentes aos núcleos centrais dos Ministérios;

e) entrosamento com o Governo do Distrito Federal, na execução das atividades mencionadas, inclusive cooperação na indicação de obras prioritárias de infra-estrutura de interesse para a mudança.

Dentro da nova linha traçada para a mudança, o Decreto nº 63.920/68, já mencionado, estabeleceu que não deveriam integrar os núcleos centrais, em transferência para Brasília, escriturários, datilógrafos, motoristas, contínuos, serventes e outras funções auxiliares, cujo recrutamento seria feito no Distrito Federal.

Outra providência veio em seguida: os recursos orçamentários para a mudança, inclusive construção e reconstrução de sedes e residências, ficaram centralizados no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, para melhor coordenação e execução dos programas prioritários fixados pelo Governo.

NOVA ESTRUTURA PARA A CODEBRÁS

A CODEBRÁS, criada pelo Decreto-lei nº 302, de 28 de fevereiro de 1967, substituiu o antigo G.T.B., na execução da política de transferência.

Foi reestruturada pelo Decreto nº 65.719, de 20 de novembro de 1969,

que lhe deu mais flexibilidade de ação, para atuar de acordo com as novas diretrizes governamentais para a consolidação da Capital.

Entre suas atribuições, como órgão vital na execução da mudança, cabe à CODEBRÁS a gestão do Fundo Rotativo Habitacional de Brasília, destinado a financiar residências aos servidores federais.

Atravessando uma fase de grande expansão, totalmente mobilizada para a mudança, é a CODEBRÁS a detentora do maior volume de obras residenciais ora em execução na Capital Federal, dentro do esquema de transferência.

APARTAMENTOS FUNCIONAIS

A nova legislação criou também a figura dos apartamentos funcionais, construídos com verbas orçamentárias e destinados aos titulares de cargos em comissão ou funções gratificadas, em exercício nos núcleos centrais dos Ministérios.

Tais apartamentos não são vendidos, nem sujeitos à legislação do inquilinato, mas utilizados em função do cargo do ocupante, que paga apenas uma taxa de ocupação e o condomínio, obrigando-se a restituir o imóvel, caso seja substituído, dentro de 60 dias.

Com isto, haverá sempre residências para o pessoal de nível mais elevado nos Ministérios.

O EMFA e os Ministérios Militares, mediante esquemas próprios, vêm desenvolvendo uma obra extraordinária de fixação em Brasília, abrangendo sedes, hospitais, serviços diversos e residências.

As representações diplomáticas estrangeiras dia a dia vão chegando.

As grandes empresas começam a trazer seus escritórios.

As entidades da Administração Indireta, a exemplo da Administração Direta, também se movimentam com a mudança.

Ainda recentemente, dirimindo omissões e dúvidas, foi baixado o Decreto nº 68.682, de 25 de maio de 1971, estabelecendo que, salvo disposição expressa de lei ou decreto, o Distrito Federal é a sede das entidades autárquicas, empresas públicas e sociedades de economia mista da União.

O Banco Central e o Banco do Brasil já instalaram suas Diretorias na Capital, em plena execução de um rígido programa de mudança.

Alguns outros dados elucidarão melhor a tarefa já realizada, sob a coordenação direta do Ministro Reis Velloso, do Planejamento e Coordenação Geral.

Como o número de Ministérios foi ampliado, pelo Decreto-lei nº 200/67, estão em construção na Península dos Ministros casas para os novos titulares.

A conclusão dessas novas residências está prevista para dezembro deste ano.

RESULTADOS JÁ ALCANÇADOS

Os resultados da nova orientação para a mudança, com a diretriz inflexível do Presidente Médici no sentido de consolidar a Capital, são dos mais expressivos.

Os núcleos centrais da maioria dos Ministérios já funcionam em Brasília. O que ainda falta terá condições tranquilas para instalar-se nos próximos meses, graças ao considerável volume de residências funcionais ora em construção pela CODEBRAS.

As grandes decisões dos altos problemas nacionais são tomadas na Capital Federal.

Os congressos e reuniões de nível mais elevado na Administração se repetem em Brasília.

O Poder Judiciário e o Congresso Nacional aí estão.

PROGRAMA DE SEDES

Como fruto desse trabalho, foram concluídos ou reconstruídos os edifícios dos seguintes Ministérios: Relações Exteriores, Agricultura, Fazenda, Indústria e do Comércio.

Em construção adiantada encontram-se as novas sedes dos Ministérios da Justiça e das Minas e Energia, devendo ser iniciada agora a construção dos edifícios dos Ministérios das Comunicações e do Planejamento e Coordenação Geral, bem como da Procuradoria-Geral da República.

Na área do Poder Judiciário, concluíram-se os edifícios do Tribunal Federal de Recursos, do Superior Tribunal Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho, encontrando-se em construção o anexo do Supremo Tribunal Federal e a sede do Superior Tribunal Militar, que deverá transferir-se no próximo ano.

PROGRAMAÇÃO DE 1970

Os recursos com programas de sedes, infra-estrutura e residências, em 1970, foram os seguintes, entre outros alocados em programas especiais:

Sedes

Ministério das Relações Exteriores	6.351.109,00
Ministério da Justiça	8.389.966,00
Ministério da Indústria e do Comércio	1.000.000,00
Ministério da Fazenda	731.000,00
Ministério das Comunicações	2.500.000,00
D A S P	375.578,00
Departamento de Polícia Federal	1.279.431,00
Soma	20.627.084,00

OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA

Para obras de infra-estrutura de interesse direto para a mudança foram destinados os seguintes recursos:

N O V A C A P	8.150.000,00
Companhia de Água e Esgotos	1.143.275,53
Universidade de Brasília	1.200.000,00
Companhia de Eletricidade de Brasília	230.004,47
C O T E L B	324.044,05
Soma	11.047.324,05

PROGRAMAS DE RESIDÊNCIAS FUNCIONAIS

C O D E B R Á S	65.502.300,00
-----------------------	---------------

RESUMO DE 1970

Sedes	20.627.084,00
Infra-estrutura	11.047.324,00
Residências	65.502.300,00
Total	97.176.708,00

PROGRAMAÇÃO PARA 1971

Em 1971, a programação já aprovada e em execução, até o momento, é a seguinte:

Sedes

Ministério da Indústria e do Comércio	2.440.000,00
Ministério da Justiça	4.000.000,00
Ministério das Relações Exteriores	1.500.000,00
Ministério da Fazenda	2.500.000,00
Ministério do Trabalho e Previdência Social	1.035.000,00
Ministério da Saúde	875.000,00
Ministério Público Federal	2.150.000,00
Departamento de Polícia Federal	3.000.000,00
Soma	17.500.000,00

RESIDÊNCIAS FUNCIONAIS

CODEBRÁS	72.500.000,00
-----------------------	----------------------

SERVIÇOS ESPECIAIS

Programa de Mudança — CODEBRÁS	7.500.000,00
---	---------------------

RESUMO DE 1971

Sedes	17.500.000,00
Residências funcionais	72.500.000,00
Programa de mudança	7.500.000,00
Soma	97.500.000,00

O PROBLEMA DE RESIDÊNCIAS

Os programas citados referem-se à construção de residências funcionais, já definidas anteriormente.

Quanto ao financiamento para a casa própria do servidor público, os Ministérios e outros órgãos geralmente têm feito convênios com a Caixa Econômica Federal, para atendimento de seus funcionários.

A CODEBRÁS, gestora do Fundo Rotativo Habitacional de Brasília, ini-

ciou a execução de um plano para atender aos servidores federais ainda carentes de habitação.

Pela Portaria Interministerial nº 34, de 16 de abril de 1971, os Ministros do Planejamento e Coordenação Geral e do Interior constituíram Grupo de Trabalho especialmente para estudar o problema de moradia para o funcionalismo federal em Brasília e oferecer sugestões conclusivas para resolvê-lo.

SERVIDORES TRANSFERIDOS

O quadro a seguir revela o número de servidores transferidos de 1960 até junho de 1971

Anos	Servidores	Dependentes	Total
1960	2.474	5.394	7.868
1961	1.314	4.263	5.577
1962	823	2.242	3.065
1963	575	1.657	2.232
1964	268	898	1.166
1965	352	880	1.232
1966	320	1.005	1.325
1967	422	1.525	1.947
1968	714	2.636	3.350
1969	889	2.794	3.683
1970	2.018	5.767	7.785
1971 (até junho)	1.344	4.050	5.394
SOMA	11.513	33.111	44.624

A intensificação do processo de transferência está demonstrada pelos números de 1968 para cá, especialmente 1970.

Em 1971, a média mensal tem sido de 224 funcionários e 675 dependentes, isto é, 899 pessoas, ou 10.788 até o fim do ano, pelo menos, superando 1960, ano da inauguração da Cidade,

em que a média mensal foi de 654 pessoas, com 7.868 no final.

Observe-se que os números apresentados só se referem à Administração Direta, não incluindo autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, que vêm trazendo considerável e crescente contingente de servidores.

Números e Fórmulas Para um Estilo Mais Legível

ALDO V. DE MAGALHÃES

Professor de Edição Jornalística do
Departamento de Comunicação
da UnB

As dificuldades para avaliação correta do índice de legibilidade de um texto se apresentam quando tentamos reduzir a números os valores de cada elemento da frase.

Embora tenhamos noção razoável do valor de uma boa apresentação gráfica, necessitaríamos de uma escala de referência quanto a tipos, estilos e medidas, para avaliação padrão de um texto ou de vários textos no material impresso de uma edição de jornal, por exemplo.

Convém salientar que este artigo, da mesma forma que outro divulgado na "Revista do Serviço Público", sob o título "Legibilidade: ponto de apoio para a comunicação escrita", teve origem no trabalho de equipe que analisou os elementos disponíveis para estudo de legibilidade em textos de jornal. Este fato não exclui, feitas as adaptações evidentemente necessárias, o aproveitamento de suas conclusões ou recomendações para qualquer texto: revista, suplementos especiais, textos de orientação profissional e outros.

Alguns pontos fundamentais podem ser alinhados, independentemente do conhecimento técnico dos tipos, escalas e medidas, e por eles podemos fazer incidir a avaliação nos setores onde o nosso conhecimento permita referências numéricas em padrões já estudados. Podem ser estudados, assim, os aspectos do "interêsse humano", da "facilidade de leitura" e do "índice de nebulosidade".

INTERÊSSE HUMANO

Aproveitando um trabalho realizado pelos tradutores de John Hohenberg em "Manual de Jornalismo", no título "Fórmulas", do capítulo sobre legibilidade, podemos examinar e tentar aplicar ao nosso caso a fórmula de Rudolph Flesch para encontrar a média de "Interêsse Humano".

Vai aqui apenas uma sugestão de estudo dêsse aspecto da legibilidade. Sua importância decorre do fato de aceitarmos a afirmativa de que um texto será tanto mais legível quanto mais diretamente puder falar a lingua-

gem e interpretar o sentimento daquele a quem se destina.

Em pesquisa preliminar sobre a matéria, Beluco Marra, do "Jornal do Brasil", chegou à conclusão de que as semelhanças são bastante grandes entre o texto inglês e o português, de molde a permitir usar tabelas e índices idênticos. A conclusão foi atingida após a comparação de textos de telegramas da UPI, do **New York Times**, do **Time Magazin** e de **L'Express** (para a língua francesa). Não tendo sido indicados os resultados da aplicação de índices do "Interesse Humano", no entanto, propomos a experimentação dos índices de Flesch após elaborarmos a relação das "palavras pessoais" e das "frases pessoais".

Diz Flesch que "palavras pessoais" são os pronomes de primeira, segunda e terceira pessoas e aquelas que se referem antes a coisas do que a pessoas, tôdas as palavras com gênero masculino e feminino e um grupo de outras palavras tais como "gente", "povo", "parentes", etc. (Hohenberg). O próprio enunciado de Flesch nos alerta para as diferenças fundamentais na conceituação de "palavras pessoais" no inglês e no português. Mais adiante veremos como isto foi levado em conta. Mas, ainda através do trabalho de relação da obra de Flesch com textos em português, temos que "sentenças pessoais" são as "frases faladas", destacadas por aspas ou não, perguntas, ordens, interpelação e outras frases dirigidas diretamente ao leitor, exclamações e frases incompletas, cujo significado total deve ser inferido do contexto (Hohenberg).

Então, segundo Flesch, a contagem do "Interesse Humano" deverá ser feita da seguinte maneira:

1. Num grupo de 100 palavras contamos quantas "palavras pessoais" ocorrem.
2. Num grupo de 100 frases contamos quantas "frases pessoais" ocorrem.
3. Multiplicamos o número de "palavras pessoais" por 3,635.
4. Multiplicamos o número de "frases pessoais" por 0,314.
5. Somam-se os resultados. Tere-mos a média do "Interesse Humano".

Note-se aqui ser indispensável a elaboração prévia da relação das "palavras pessoais" e das "frases pessoais". Este estudo, evidentemente complexo, deverá ocupar em breve um grupo em organização para pesquisa e desenvolvimento do tema, tendo presente as particularidades do nosso idioma.

As percentagens obtidas em estudos de textos de referência para a língua portuguesa nos poderão dizer da aproximação do cálculo à nossa realidade.

Insistimos em que isto constitui apenas uma sugestão de pesquisa apresentada ao grupo que, no Departamento de Comunicação da Universidade de Brasília, desenvolveu estudos sobre legibilidade. Tais observações e experiências foram aplicadas, depois, em disciplinas de Técnica de Jornal e Periódico do mesmo Departamento de Comunicação e sob a responsabilidade do autor deste artigo. Orientação quanto aos cálculos realizados, encontramos em Flesch, "The Art of Readable Writing".

FACILIDADE DE LEITURA

Para encontrar o índice de "facilidade de leitura", Flesch tem também sua fórmula à base de multiplicadores decimais. Talvez obtenhamos melhores resultados, no entanto, com o uso da fórmula de Robert Gunning. Sobre ser aparentemente mais simples, serviu também de referência básica ao estudo de Beluco Marra no JB. Foram feitas adaptações sobre a fórmula original e com os índices resultantes já tivemos oportunidade de realizar alguns testes de legibilidade. Daí recomendarmos não o índice de "facilidade de leitura" de Flesch, mas o "índice de nebulosidade" de Gunning.

ÍNDICE DE NEBULOSIDADE

Da mesma forma que Flesch e outros, Gunning se baseia no fato de que frases com um número de palavras entre 15 e 20 são adequadas à boa comunicabilidade do trabalho jornalístico. Também considera a baixa percentagem de palavras com mais de três sílabas como elemento importante na lucidez da linguagem escrita. A partir daí, Gunning recomenda:

"Anoto o número de palavras em frases sucessivas. Se o trecho for longo, talvez seja melhor dividi-lo em três, de 100 palavras cada, espaçadas equilibradamente. Neste caso, pare a contagem na frase que termine mais perto do total de 100 palavras. Divida o número total de palavras do trecho pelo número de frases. O resultado dá a extensão média das frases.

Conte o número de palavras de 3 sílabas ou mais, em cada 100 palavras. Não conte as palavras: 1) iniciadas com

maiúsculas; 2) que são combinações de palavras curtas simples; 3) ou que são formas verbais de três sílabas. Essa contagem dará uma medida das palavras difíceis.

Para obter o "índice de nebulosidade" some os dois fatores acabados de contar e multiplique por 0,4 (in Hohenberg. trad. de "The Technique of Clear Writing", de Robert Gunning).

Os resultados são examinados em uma tabela de referência que transcreveremos mais adiante.

A APLICAÇÃO DO ÍNDICE

Vejamos, agora, sem perder de vista o que ficou exposto até aqui, o resultado do trabalho de pesquisa do JB sobre os elementos da fórmula de Gunning e cuja aplicação recomendamos.

Foram resumidos os passos da seguinte forma:

1. Contamos as palavras do texto, dividindo-o em blocos de 100 palavras. Dividimos em seguida o total de palavras encontrado pelo número de frases. E conseguimos a porcentagem de palavras por frases.
2. Contamos as palavras com mais de três sílabas (polissílabos).
3. Somamos a porcentagem de palavras por frases com o número de polissílabos e multiplicamos por 0,4 (número de batidas). Encontramos o que Gunning chamou de "Índice de Nebulosidade".
4. Não somamos: as palavras começadas com maiúsculas; os nomes dos meses; os verbos com três sílabas; os números.

A tabela de Gunning, eliminada uma referência a textos de revistas, é a seguinte (conf. in Hohenberg):

Índice	Grau
17	Formandos em Universidades
16	Quartanista universitário
15	Terceiranista
14	Segundanista "linha perigosa"
13	Calouro universitário
12	Terceiranista clássico
11	Segundanista clássico
10	Terceiranista científico
9	Segundanista científico
8	Primeiranista científico "classe ou leitura fácil"
7	Quartanista ginasial
6	Terceiranista ginasial

O índice 9 corresponde à leitura do "Reader's Digest" e o índice 6 geralmente corresponde ao texto das histórias em quadrinhos.

Outros dados que ajudam a entender a tabela:

a. O índice 12 é produzido por frases com 20 palavras em média e 10% de palavras difíceis (de três sílabas ou mais).

b. O índice 6 é produzido por frases com 13 palavras em média e 3% de palavras difíceis.

OBSERVAÇÕES GERAIS

Cumpra notar que tanto em Hohenberg como no trabalho do Departamento de Pesquisa do JB, encontramos a tendência de identificar "índice de nebulosidade" com "índice de lei-

tura". Parece conveniente evitar a identidade de tais expressões. Elas representam quadros de índices opostos.

Em Flesch, temos a "facilidade de leitura" que aumenta à medida em que a leitura se torna mais fácil, portanto à medida em que melhora a legibilidade — e conseqüentemente seu índice. Já em Gunning o índice maior indica menor legibilidade. Daí o ter chamado de "índice de nebulosidade", expressão que preferimos manter e cujo uso recomendamos para evitar confusões em trabalhos de pesquisa com as características dêste que relatamos.

Finalmente, nunca será demais lembrar que os índices estudados refletem apenas **detalhes** de um conjunto que chamamos "estilo". Não podem ser considerados como absolutos. Apenas poderão nos indicar pistas cujas características seguiremos e cujos reflexos tentaremos interpretar.

Na linguagem escrita entram muitos outros elementos de peso decisivo num julgamento de legibilidade. Há sempre um "toque pessoal" naquilo que produzimos. A ponto de se poder chegar à afirmação (Jean Roche) de que Jorge Amado, tão aceito por interpretar "fielmente" a maneira de falar de seus personagens, não usa, efetivamente, a linguagem de seus personagens no diálogo. Usa uma forma ainda mais eficiente do que a transcrição para dizer o que "efetivamente" eles querem dizer. E isto é natural: se o povo de Jorge Amado interpretasse tão bem, no dizer de todo o dia, o que sente e vive, nada haveria de excepcional no texto do nosso escritor.

Pede-se permuta.

Pidesecanje.

On demande l'échange.

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

Brasil

DASP

