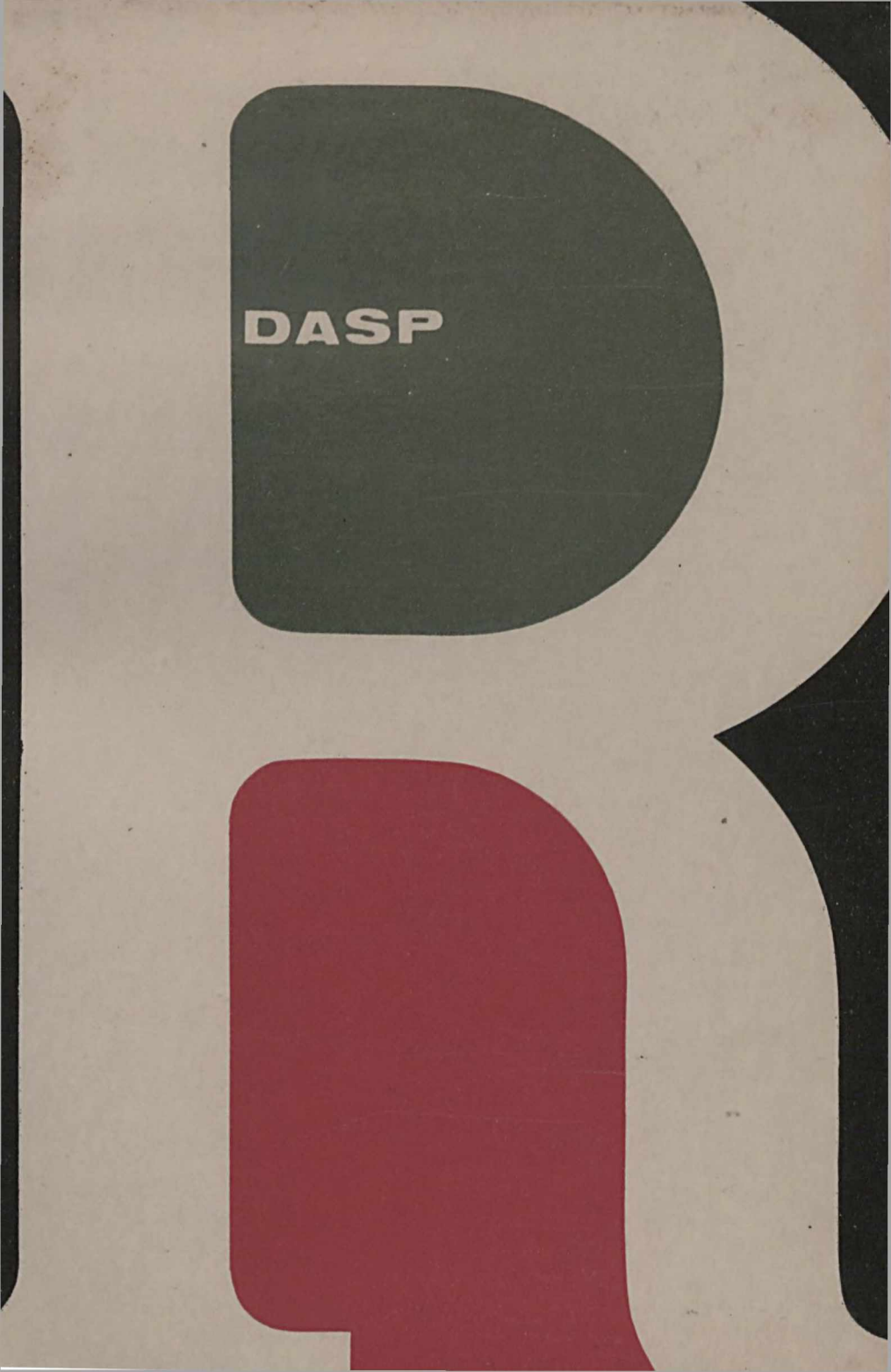




DASP

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

**REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

**Redação e
Administração:**

Edifício-Sede do DASP
Bloco 7 — 5º andar
Tels.: 42-9519 e 42-7722
— 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

- 7 Reação em Cadeia: — Os Decisivos Acontecimentos de 1970 na Órbita da Administração de Pessoal.

ARTIGOS

- 19 A Filosofia Trabalhista da Revolução de Março — Ministro *Jarbas Passarinho*.
- 49 Problemática dos Sistemas Administrativos — *Araújo Calvacanti*.
- 77 O Exercício de Cargo Público como um dos Direitos Políticos — *Clenício da Silva Duarte*.
- 89 A Prova Perante a Administração e no Direito Administrativo — *Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*.
- 139 Princípios Fundamentais da Lei de Reforma Administrativa, no Tocante ao Pessoal — *Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto*.
- 167 Contra-Indicações à Chefia — *Adelar Santo Vicenzi*.
- 179 Consideração sobre o Cadastro de Pessoal com Vista ao Plano de Salário e com Base na Experiência Norte-Americana — *Raimundo Xavier de Menezes*.
- 189 O Secretário-Geral da ONU: Líder ou Servidor Internacional? — *A. Fonseca Pimentel*.
- 195 Uma Programática de Treinamento — *José Medeiros*.
- 205 A Administração do Material e o Planejamento de Compras — *Humberto Leal Vieira*.
- 227 A Redação das Leis e o Contencioso Administrativo — *Vicente Ferrer Correia Lima*.
- 237 Receitas Tributárias — *Alice da Cunha*.
- 251 Da Biblioteconomia à Informática — *Abner Lellis Corrêa Vicentini*.
- 297 Legibilidade: Ponto de Apoio para a Comunicação Escrita — *Aldo V. de Magalhães*.
- 305 A Televisão na Educação — *Juarez Bahia*.
- 309 Escritores no Serviço Público — *Almeida Fischer*.

- 313 Contribuição do BNDE ao Equacionamento do Problema do Absenteísmo no Serviço Público Brasileiro — *J. Teixeira Machado Jr.*
- 327 Administração e Desenvolvimento — *Sérgio Henrique Hudson de Abranches.*
- 349 Temas de Direito Administrativo — *Itagildo Ferreira.*

TRADUÇÕES

- 363 Sistemas de Informação Administrativa — *John F. Griffin.*
- 367 A Lei de Peter — *Laurence J. Peter e Raymond Hull.*

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

- 379 Médici Reafirma Soberania Brasileira na Amazônia.
- 385 Relações Públicas, Comunicação e Governo.
- 401 Cibernética — *Raul de Castro Moreira Capellão.*

**REAÇÃO EM CADEIA: — OS DECISIVOS ACONTECIMENTOS DE 1970
NA ÓRBITA DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL**

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — DE POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE NÓS
NA ORBITA DA ADMINISTRAÇÃO DE FUSION

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — DE POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE NÓS
NA ORBITA DA ADMINISTRAÇÃO DE FUSION

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — DE POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE NÓS
NA ORBITA DA ADMINISTRAÇÃO DE FUSION

Reação em Cadeia: — Os Decisivos Acontecimentos de 1970 na Órbita da Administração de Pessoal

Encerra-se o ano de 1970 com um impressionante acervo de iniciativas no concernente ao equacionamento e implantação de uma política de pessoal dinâmica, agressiva e realizadora, dimensionada em função das exigências do desenvolvimento planejado e auto-sustentado da Nação brasileira resolvida a ocupar, no elenco dos países civilizados, uma posição compatível com a sua destinação de potência mundial.

Ao mesmo tempo em que o Brasil se expande em todos os sentidos, ultrapassando as estatísticas do desempenho as previsões mais otimistas, verifica-se, no plano da atuação governamental, que o Poder Executivo vem desenvolvendo esforços excepcionais a fim de corresponder ao desafio e às exigências dessa expansão nacional irreversível.

Assim é que na órbita da administração de pessoal, fator condicionante de quaisquer êxitos, tanto na erradicação do subdesenvolvimento como na execução de uma ofensiva destinada a acelerar os índices de progresso e bem-estar — ou seja, a arrancada definitiva para a fabulosa civilização de um futuro que se avizinha —, pode-se enumerar um conjunto de acontecimentos decisivos.

Um complexo de fatos positivos que se interrelacionam, como numa poderosa reação em cadeia, autorizando os mais favoráveis prognósticos para aquele prodigioso futuro que os arúspices da prospectiva antecipam para o ano 2000 — etapa, de resto, bem perto de ser atingida.

Referimo-nos, neste ligeiro editorial, apenas aos fatos vinculados à modernização administrativa, consubstanciados no bôjo de uma política de pessoal integrada e progressista, concebida em função dos objetivos e interesses nacionais prioritários, orientada no rumo da eficiência, mas, ao mesmo tempo, atenta aos impositivos do bem-estar da massa dos servidores públicos.

Realismo técnico sem sacrifício das considerações sociais, éticas e humanas, a serem respeitadas no delineamento de uma política de pessoal que não deve ser desnecessariamente fria, inexorável ou desumana, exclusivamente preocupada com coeficientes de produtividade, obscedada pela obtenção dos padrões de rendimento a serem atingidos.

São os seguintes, na seqüência cronológica da sua ocorrência, os acontecimentos decisivos de 1970, no que se refere à progressiva implantação de uma nova política de pessoal:

- 1) Reorganização integral do DASP, através da implantação de uma estrutura atualizada nos termos do Decreto nº 66.222/70, que o situa como Órgão Central do Sistema de Pessoal, eminentemente normativo, integrado na Presidência da República com a missão prioritária de assessoramento especializado do Chefe do Poder Executivo da União, para o “estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e contrôle dos assuntos con-

cernentes à Administração do Pessoal Civil". A completa reformulação do DASP vem sendo cautelosamente executada pelo Diretor-Geral, Professor Glauco Lessa de Abreu e Silva, com os mais auspiciosos resultados, pôsto que logrou, em pouco tempo, promover a recuperação funcional da discutida Instituição, proporcionando-lhe melhores condições técnicas e operativas, em consonância com a orientação do Governo.

- 2) Organização do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) pelo Decreto número 67.326/70, como decorrência das recomendações do Decreto nº 200/67. Neste sentido, integrar-se-ão no SIPEC as unidades organizacionais de qualquer grau, especificamente incumbidas das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias, estabelecendo-se a ligação funcional e sistemática entre o DASP e o órgão de pessoal em cada Ministério — os órgãos setoriais e sectionais na terminologia do Decreto nº 67.326/70. A fim de acionar o funcionamento do SIPEC, o DASP promoveu a I Reunião da Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal a que se refere o art. 9º e parágrafos, do citado Decreto número 67.326/70, nos dias 10, 11, 12 e 13 de outubro passado, durante os quais foram exaustivamente examinadas as funções básicas da administração de pessoal e os assuntos considerados prioritários para "lamise-en-marche" de todo o Sistema, como um conjunto integrado visando a metas específicas dimensionadas para execução progressiva.

Essa I Reunião obteve sucesso integral como prelúdio de outras que, de agora em diante, serão

levadas a efeito, num permanente esforço de entrosamento, coordenação e intercomunicação, indispensáveis à exequibilidade de uma política de pessoal à altura das necessidades nacionais e dos interesses da Administração.

- 3) Decreto-lei nº 1.127, de 12 de outubro de 1970 — autoriza a instituição de regime especial de trabalho e retribuição para servidores civis do Poder Executivo destacados para o desempenho de atividades compreendidas na primeira etapa do Programa de Integração Nacional.
- 4) Decreto nº 67.372, de 12 de outubro de 1970 — institui e disciplina a aplicação de regime especial de trabalho para o desempenho de atividades compreendidas na primeira etapa do Programa de Integração Nacional.
- 5) Plano para execução da Política Salarial do Serviço Civil do Poder Executivo — Decreto número 67.561, de 12 de novembro de 1970 — Princípios, implantação e providências correlacionadas com aquela Política.
- 6) Decreto nº 67.612, de 19 de novembro de 1970, cujo art. 1º dispõe: “O assessoramento técnico de grau superior, previsto no Capítulo IV do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, necessário ao desenvolvimento de projetos de alto nível ligados a atividades essenciais da Administração pública civil federal será atendido por prazo determinado, mediante contrato de locação de serviços ou, quando se tratar de servidor público, mediante

designação pelo Ministro de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República. Parágrafo único — A prestação dos serviços de que trata este artigo dependerá de autorização do Presidente da República.”

- 7) O Presidente da República submeteu a 24 de novembro de 1970 mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de projeto de lei complementar, que fixa normas para o cumprimento do disposto nos arts. 98 e 108 da Constituição, relativos à paridade de vencimentos do pessoal da União, e dos Poderes Legislativo e Judiciário. Em outra mensagem, submeteu o Presidente Emílio Garrastazu Médici ao exame do Congresso Nacional projeto de lei concedendo aumento de vencimentos aos funcionários das Secretarias e serviços auxiliares dos órgãos do Poder Judiciário da União.
- 8) Formação do Patrimônio do Servidor Público (Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, que institui o respectivo Programa, e dá outras providências).
- 9) A Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabelece Diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, e dá outras providências.

A Exposição conjunta de motivos dos Ministros João Leitão de Abreu, Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, e João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, na justificação do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, acentuou, com propriedade, que “as medidas consubstanciadas no projeto se

harmonizam plenamente com os declarados propósitos da nova política administrativa governamental no sentido de dignificar o exercício da função pública, de delinear em termos precisos a idéia da profissionalização do servidor e de prover a Administração de pessoal realmente capacitado para o desempenho de suas tarefas..." Trata-se de etapa inicial que pressupõe, necessariamente, sua complementação por um conjunto de medidas com a seguinte seqüência: a) a sua competente regulamentação por ato do Poder Executivo; b) a fixação, mediante lei, de novo Plano de Retribuição; c) a adoção, por ato do Poder Executivo, de novos sistemas de classificação e retribuição dos cargos do Serviço Civil.

Seria impossível, nos limites preestabelecidos de um breve editorial, analisar, com rigor de minúcia, em todos os seus pormenores, a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais.

A Revista do Serviço Público terá oportunidade de, posteriormente, em sucessivos comentários, promover o exame, em profundidade, das diretrizes recém-instituídas, bem como dos demais diplomas legais que marcaram o ano de 1970 como verdadeiramente revolucionário no tocante à administração de pessoal. Na verdade, foram lançadas as bases e alicerces indestrutíveis de uma radical transformação institucional e operativa, destinada a dotar o Poder Executivo de instrumentos de ação válidos, oportunos e eficientes, para a Administração Pública, nesta

histórica fase de arrancada para o desenvolvimento global da Nação brasileira.

A enumeração, forçosamente incompleta, mas, sugestiva, nos parâmetros desta exposição sumária, basta para caracterizar o ímpeto avassalador da renovação colimada, o empenho do Govêrno no sentido de superar anomalias, anacronismos e deficiências de tôda ordem que teimam em subsistir, como reminiscências de um passado obsoleto.

O importante é assinalar o vigor, a energia, a força daquela absorvente preocupação modernizante e vitalizadora, destinada a proporcionar ao Poder Executivo condições e meios de ação que permitam ao Estado e ao mecanismo governamental realizar as metas da Administração no campo das atividades de pessoal.

Encontra-se, por conseguinte, em pleno andamento, um avançado esquema de iniciativas e empreendimentos, cuja substância, valor intrínseco e alcance imediato se evidenciam como demonstração insofismável do sincero interêsse do Presidente Emílio Garrastazu Médici em resolver problemas que desde longa data desafiavam a capacidade realizadora de sucessivos Governos.

As providências contidas nos decretos e atos do Poder Executivo, referidos nestes ligeiros comentários, têm o profundo significado de uma reação em cadeia, cujas repercussões são fâcilmente compreensíveis face às dimensões e alcance dos resultados colimados.

Foram, sem sombra de dúvida, acontecimentos decisivos no decorrer de 1970, tanto do ponto de vista das responsabilidades governamentais, como, precìpuamente, no que tange à problemática e destino do funcionalismo público.

Foi, sobretudo, para o DASP, um ano de fecundas atividades que assinalou o reconhecimento nacional à essencialidade de sua difícil missão.

Justifica-se, destarte, a transcrição de tópicos de um editorial do "Jornal do Brasil", de 21-10-70, cujos conceitos esclarecem ângulos e aspectos das profundas transformações que estão ocorrendo na área da administração pública:

"Papel do DASP: Ao DASP devemos o primeiro esforço sério para racionalizar o serviço público brasileiro.

A criação de quadros e símbolos e a instauração do sistema de mérito respondem ainda hoje por uma produtividade que a demagogia política de natureza empregatícia não conseguiu abalar. Com o correr dos anos a má política esvaziou a ação normativa do DASP, mas os princípios gerais por ele implantados resistiram como ali-cerces de uma obra feita para durar.

É confortador verificar agora que o DASP, vencida a fase em que perdeu o domínio como órgão orientador, retomou pouco a pouco as suas atribuições específicas de velar pela boa formação da máquina burocrática federal. Ele volta a ser prestigiado. Novas diretrizes reclamadas pelo serviço público, no curso de sua evolução natural que envolve sistemas de computação e processamento de dados, foram encomendadas ao DASP. No princípio do próximo mês ele deverá formular, em reunião com as cúpulas administrativas dos Ministérios, novos princípios básicos da política que o Governo deseja implantar no setor do Pessoal.

As tarefas que se oferecem a um novo DASP fortalecido e prestigiado são muitas. O órgão encontra o serviço público imbuído de uma nova mentalidade que tende a caracterizar a função do servidor federal como um contrato

de trabalho a ser executado no quadro de responsabilidades definidas. O serviço público deixou de ser um manancial de vocações frustradas ou um ponto de referência para os que desejam apenas completar o seu orçamento. A função equilibra novamente os direitos aos deveres. Banida a demagogia que malbaratou quadros, o momento é propício para que o DASP extraia do desejo de bem servir tôdas as conseqüências positivas.

O Governo necessita imprimir ao setor do pessoal níveis melhores de eficiência. Já não se discute se há ou não excesso de servidores. Esse debate torna-se irrelevante em face de uma constatação mais poderosa, que é a má utilização de grande parte do funcionalismo. O problema está em se encontrar para os quadros de servidores um aproveitamento que corresponda ao seu número e ao seu custo. A redistribuição de pessoal e o emprêgo consciencioso do tempo devem figurar como pedras de toque da nova política.

Essas providências implicam, naturalmente, uma reforma administrativa de grande raio de ação. A mudança que se tentou operar no Governo passado limitou-se a alterações de superfície que mal chegaram a encaminhar o processo. Pequenas delegações de poder, quase sempre nos níveis mais altos da administração pública, falharam no combate a vícios que vêm de longe. O problema é de eficiência, e a produtividade é o seu corolário. Sòmente uma reforma ampla e profunda, formulada com ambição e aplicada com coragem, corrigirá distorções acumuladas. O Estado se tem revelado eficiente na cobrança de serviços, responsabilidades e impostos, mas ainda oferece nos seus guichês o travo da má vontade, da demora e da desorganização. O DASP poderá equilibrar as duas vias de eficiência."

A FILOSOFIA TRABALHISTA DA REVOLUÇÃO DE MARÇO

PROBLEMÁTICA DOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

O EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO
COMO UM DOS DIREITOS POLÍTICOS

A PROVA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO E NO
DIREITO ADMINISTRATIVO

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA LEI DE REFORMA
ADMINISTRATIVA, NO TOCANTE AO PESSOAL

CONTRA-INDICAÇÕES À CHEFIA

CONSIDERAÇÕES SOBRE O CADASTRO DE PESSOAL
COM VISTA AO PLANO DE SALÁRIO E COM BASE
NA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA

O SECRETÁRIO-GERAL DA ONU: LÍDER OU SERVIDOR INTERNACIONAL?

UMA PROGRAMÁTICA DE TREINAMENTO

A ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL E O PLANEJAMENTO
DE COMPRAS

A REDAÇÃO DAS LEIS E O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS

DA BIBLIOTECONOMIA À INFORMÁTICA

LEGIBILIDADE: PONTO DE APOIO PARA A
COMUNICAÇÃO ESCRITA

A TELEVISÃO NA EDUCAÇÃO

ESCRITORES NO SERVIÇO PÚBLICO

CONTRIBUIÇÃO DO BNDE AO EQUACIONAMENTO DO PROBLEMA
DO ABSENTEÍSMO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

TEMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A Filosofia Trabalhista da Revolução de Março

Ministro JARBAS PASSARINHO

SUMÁRIO: Introdução — Fundamentos da Política Trabalhista Revolucionária — Definição Doutrinária — Visão do Trabalho — O Trabalho em face da propriedade: A propriedade privada. A propriedade coletiva — A Remuneração do Trabalho — Salário-mínimo — Os Sindicatos — O papel da Empresa.

INTRODUÇÃO

No seu longo e tortuoso itinerário, desde as origens marcadas pela influência fascista da “Carta del Lavoro” até a tentativa da implantação do arremêdo “Justicialista”, o trabalhismo brasileiro, em verdade, não teve uma definição ideológica. Exceto pela atuação dos ativistas marxistas, que sempre lhe disputaram o poder, para usar os sindicatos como instrumentos de sua luta de classes, o movimento trabalhista brasileiro viveu apenas o estágio da política de clientela. Os governos pseudotrabalhistas, ou ávidos de popularidade, calculadamente distribuíam favores, individuais ou grupais, como forma de se assegurarem o apoio das cúpulas corrompidas e corruptoras e, através delas, obterem a simpatia da massa operária.

Os favores, pagava-os a Nação e, em última análise, pagavam-nos os próprios trabalhadores. Em 1964 havíamos chegado ao clímax dos efeitos perniciosos dessa política de clientela trabalhista. A previdência social, salvo pouquíssimas exceções, desastrosamente administrada, era a imagem viva de institutos ineficientes, do empreguismo nepotista e de escândalos de toda ordem.

A fiscalização do trabalho era inexistente e suspeita no mais alto grau. Basta notar que para garantir o trabalhador, elo mais fraco da cadeia de produção, havia 5 inspetores de trabalho para todo Goiás, 35 para Pernambuco, 25 para Rio Grande do Sul, 30 para Minas Gerais! Na Guanabara, cuja importância

Ao ser divulgado este trabalho, nos primeiros dias de novembro de 1969, o Ministro Júlio Barata já havia substituído na pasta do Trabalho e Previdência Social o Ministro Jarbas Passarinho, que por sua vez já assumira a da Educação e Cultura.

na economia brasileira é indiscutível, não havia mais que 270 inspetores e 300 em São Paulo.

Havia, portanto, apenas uma farsa, quanto à garantia do trabalhador contra os excessos e os abusos do capital. Isso para não falar no total desaparecimento da fiscalização específica de higiene e segurança do trabalho.

A política de salários media-se pela improvisação e pelo prestígio de cada grupo reivindicador. Dentro da anarquia salarial produzida pela concessão demagógica de aumentos nominais desordenados, produzia-se a injustiça dos reajustamentos substancialmente diferentes. Assim é que, em 1963, para um mesmo local de trabalho, mas para categorias profissionais diversas, houve aumentos que variavam entre 105% e 27%!

Claro que isso decorria da conveniência de o Estado favorecer grupos de pressão sindicais, na medida que esses grupos eram vitais à sua imagem de governo trabalhista, o que o levava inclusive ao desempenho do papel de patrocinador de greves.

Como consequência, a indústria e o comércio não absorviam a mão-de-obra deslocada dos campos. A inflação, alimentada pelos **deficits** descontrolados do Tesouro e pelos aumentos demagógicos dos salários das categorias mais agressivas de trabalhadores, acumulava mais de 23% só no primeiro trimestre de 1964, ameaçando chegar a mais de 140% naquele ano, tiranizando a vida de todos os que dependiam de salários ou vencimentos fixos. Os setores fundamentais — transportes, energia, comunicações, educação, saúde, saneamento — padeciam de enorme atraso e desorganização. O crescimento do produto nacional bruto baixara tanto que o produto real por habitante, em 1963, chegou a ser negativo: menos 1,6%!

Se no interior a paisagem era essa, no exterior nossa imagem era a da insolvência. Chegamos à vergonha de ver bloqueadas nossas reservas no estrangeiro e confiscados os navios mercantes com a bandeira brasileira, em portos europeus.

A Revolução de março não foi, pois, apenas, uma necessidade quanto à ética administrativa ou quanto à preservação do regime democrático; mais que isto, foi medida de salvação nacional. E é por isso que seu caminho é penoso, e duros têm de ser seus instrumentos de ação. Não se salva um povo, uma nação, do caos, da irresponsabilidade mascarada de otimismo, senão através do sacrifício e nunca por meio de sortilégios.

FUNDAMENTOS DA POLÍTICA TRABALHISTA REVOLUCIONÁRIA

A Revolução, pelos seus dois Presidentes, sempre afirmou que não veio em nome dos ricos contra os pobres, em favor dos patrões contra os trabalhadores.

A intriga que neste sentido se pretendeu fazer derivou da exploração capciosa de providências que os trabalhadores, como de resto toda a Nação, tiveram de suportar, para que o processo de deterioração econômica do Brasil fôsse inicialmente contido e, depois, vencido.

Já o pranteado Presidente Castello Branco afirmava, no seu discurso de posse:

“A arrancada para o desenvolvimento econômico, pela elevação moral, educacional, material e política, há de ser o centro das preocupações do Governo. Com êsse objetivo, o Estado não será estôrvo à iniciativa privada, sem prejuízo, porém, do imperativo da justiça social devida ao trabalhador, fator indispensável à nossa prosperidade.”

E logo a 1º de maio de 1964, falando de São Paulo para todos os brasileiros, disse êle:

“A Revolução não foi feita contra os direitos sociais dos trabalhadores. Pouco importa o que assoalham os ainda inconformados por haverem perdido os cofres públicos com que levavam, com sacrifício dos pobres, uma artificiosa e rendosa luta de classes. A verdade, porém, é que estamos interessados não apenas em conservar, mas também em aprimorar as normas de proteção ao trabalhador, promovendo os meios e instrumentos adequados à sua efetiva aplicação Assim, na longa história das lutas, que não é apenas brasileira, mas universal, a Revolução não será um passo para trás, mas uma caminhada para a frente, nas justas e legítimas conquistas do trabalhador.”

Desde cedo, por seu turno, o Presidente Costa e Silva, decidido a fazer da retomada do desenvolvimento o maior escopo do seu governo, enfatizou que, nêle, o homem seria o “centro de suas atenções e decisões”.

Desenvolver o País, quer o Governo Revolucionário, mas o quer paralelamente à valorização do homem. Valorização permanente, que lhe dê melhores condições no mercado de traba-

lho, que lhe proporcione **mais ser** e não apenas o iluda através da panacéia de aumentos nominais de salários, insustentáveis, que o custo de vida destrói.

No campo do trabalho, natural é que essa diretriz revolucionária se projete numa definição doutrinária e na tomada de posições práticas.

DEFINIÇÃO DOUTRINÁRIA — VISÃO DO TRABALHO

O teólogo Gustave Thils, especulando sôbre a significação e a natureza do trabalho, em sua "Teologia das Realidades Terrestres" assim se expressa:

"Que significa o trabalho para o cristianismo? Não seria uma inevitável conseqüência do pecado original? Ou será uma graça divina, uma vocação, convidando o homem a operar com Deus neste mundo?

Será o trabalho um deus? Ou uma coisa? Ou uma mercadoria? Ou uma colaboração com Deus?"

Em sua longa trajetória, do escravagismo que produziu as maravilhas faraônicas e a civilização greco-romana, aos dias hodiernos, o trabalho passou por notáveis mutações.

Ainda hoje, porém, se discute o trabalho em face do capitalismo privado ou do socialismo, até aqui mero capitalismo de Estado.

Há os que vêem no trabalho simples fator de produção, neutro, utilizável como se utilizam as matérias-primas e adquirível pelo mais baixo preço que fôr possível. Assim fazem os que só se interessam pelo homem enquanto fornecedor de trabalho, interesse que está condicionado à teoria da maximização do lucro.

Esta ótica pode levar e necessariamente leva, em certos casos, à opressão. Nos países subdesenvolvidos, com larga massa demográfica, o excesso de mão-de-obra, sobretudo nos campos, desequilibra o mercado em favor do detentor do capital. A liberdade de discutir condições de trabalho não é mais que um direito nominal. Ao trabalhador não se confere senão o direito de adesão à oferta patronal.

É nesse caso, especialmente, que a concepção do trabalho como simples mercadoria, cujo preço deve ficar ao sabor da lei da oferta e da procura, torna-se opressora do homem.

Há, de outra parte, os que advogamos para o trabalho a primazia no processo produtivo; os que o desejamos dignificado e, como tal, superior ao capital.

Para nós, o trabalho não é nem mercadoria, nem um deus em si mesmo, isso para responder às perguntas de Thils. Por ser o mais nobre dos fatores de produção, o trabalho requer proteção e segurança e garantia de justa remuneração, o que leva Charbonneau a asseverar que o "trabalho não é um instrumento de produção; é meio de viver."

Desta conceituação decorrem algumas conclusões inevitáveis, como:

- 1º) o trabalho, não sendo mercadoria, deve ser realizado em liberdade, isto é, não pode ser impôsto ao indivíduo sem alternativa de opções;
- 2º) o trabalhador deve receber salário justo, que, segundo a lição de João XXIII, na **Mater et Magistra**, lhe proporcione nível de vida verdadeiramente humano e seja determinado levando-se em conta a produtividade do trabalhador, as condições econômicas da empresa e as exigências do bem comum;
- 3º) as condições do trabalho devem resguardar, no homem, a dignidade que lhe é imanente e garanti-lo contra toda sorte de infortúnios.

O TRABALHO EM FACE DA PROPRIEDADE

A propriedade privada

A Revolução Brasileira, em sua segunda fase, tem enfatizado, sistematicamente, que "o Homem não pode ser olhado pelo Governo como simples abstração numérica ou mero fator mecânico."

Fazendo do Homem o centro de suas atenções e decisões, o Governo Costa e Silva, na área do trabalho, faz do humanismo social um poderoso instrumento a serviço da conciliação de propósitos entre o capital e trabalho, missão profundamente repudiada pelos extremistas e conservadores radicais.

Os comunistas e seus aliados da esquerda negam a compatibilidade de propósitos entre capital e trabalho. Querem no Estado totalitário o controle dos bens de produção e até dos bens de consumo. Fazem, por isso, da luta de classes a pedra de toque de sua campanha. Sustentam, simplesmente, que "a luta de classes representa a força motriz do desenvolvimento da sociedade"; e a defendem, afirmando que: "Quanto mais vigorosa é a luta das classes oprimidas contra as classes exploradoras, quanto mais êxitos obtém a sua resistência aos opressores, tanto mais rapidamente se manifesta, como regra, o progresso em todos os terrenos da vida social."

Ajudam-nos, por paradoxal que pareça, os capitalistas imobilistas, que têm horror a qualquer intervenção disciplinadora e mediadora do Estado no campo econômico.

São os saudosistas da **belle époque** do capitalismo liberal, que desejam o Estado mero espectador passivo no mercado do trabalho; os que vêem, nos sindicatos, organizações intoleráveis de conspiradores contra os lucros, os que pretendem ter, no Estado, um aliado como instrumento de opressão e violência aos trabalhadores; os que, em suma, dariam razão a Marx ao identificar o Estado com "uma ditadura de classe ou de classes exploradoras".

Êstes, pela insensibilidade para os problemas sociais e pelas injustiças que causam, são os melhores aliados dos radicais.

Enquanto os comunistas e socialistas não-democráticos lutam pela rutura violenta da estrutura capitalista e sua substituição total pelo Estado, pregando o ódio entre empregados e patrões, êstes, quando dominados pelo radicalismo conservador, gostariam de construir a paz social à sua maneira, esmagando o trabalhador, negando-lhe sequer o direito de ser ouvido.

Ora, a propriedade privada não é mais a cidadela de direitos monárquicos absolutistas e hereditários. Já não existe o **jus utendi et abutendi** dos tempos do capitalismo liberal, em que o Estado só intervinha para garantir as liberdades individuais, inclusive a do empregador contratar, como lhe aprouvesse, o trabalho do assalariado. Liberdades individuais utópicas, pois, como já diz a conhecida frase de Lacordaire: "quando fracos e fortes se digladiam, a liberdade escraviza e só a lei liberta".

É dever do Estado intervir para proteger o mais fraco sem destruir o mais forte e para garantir a comunidade do seu todo. Tal intervenção, contudo, não se confunde com a proscrição da propriedade privada. Ao contrário, a propriedade particular deve ser altamente disseminada, pois, como afirma João XXIII na **Mater et Magistra**, "o direito da propriedade privada, mesmo sobre bens produtivos, tem valor permanente, pela simples razão de ser um direito natural fundado sobre a prioridade ontológica e final de cada ser humano, em relação à sociedade. Além disso, a História e a experiência provam que, nos regimes políticos que não reconhecem o direito da propriedade privada sobre os bens produtivos, são oprimidas e sufocadas as expressões fundamentais da liberdade; é legítimo, portanto, concluir que estas encontram, naquele direito, garantia e incentivo".

Como se vê, claramente pôsto pela lucidez do grande Papa contemporâneo, até a liberdade do homem periclitava quando ele

não tem acesso à propriedade particular. De resto, só através dela o homem produz o máximo, no seu empenho de obter mais valor.

Há, entretanto, que ressaltar-se o sentido social da propriedade privada, em harmonia com o bem comum. Do contrário, não deve prevalecer. É o caso, por exemplo, dos latifúndios improdutivos, que devem desaparecer numa reforma agrária oportuna, bem como dos minifúndios de exploração antieconômica.

A propriedade privada não é, pois, intocável. Antes pelo contrário, deve ser permanentemente examinada à luz da sua função social, pois não pode sobrepor-se aos interesses maiores da comunidade.

Daí deriva o direito, e muitas vezes o dever, de o Estado intervir, sempre que o bem comum estiver em causa.

Conclusão pacífica e tranqüila é que o Estado deve proporcionar condições para a disseminação da propriedade privada, vale dizer, o acesso do maior número de pessoas a ela, caminho seguro da obtenção do **mais ser** e, conseqüentemente, da desproletarização do assalariado.

A propriedade coletiva

O confisco da propriedade, pelo Estado, constitui a maior fraude deste século, como fórmula prometida de resguardar o homem das injustiças iminentes ao capitalismo liberal.

Em nenhuma das chamadas nações comunistas obteve-se, com a estatização da propriedade, a garantia de que o trabalho não fôsse tratado como simples mercadoria, e o trabalhador como objeto da sociedade e não como seu sujeito. A experiência tem demonstrado que não desapareceram as classes e que privilégios e funções parasitárias são a conseqüência natural do poder despótico.

Algumas dessas nações, notadamente as que realizaram a Revolução partindo do campo para as cidades, sacrificaram desde logo, às conveniências políticas, os postulados marxistas e permitiram, aos camponeses, a posse de pequenas propriedades, quando não distribuíram entre eles, à guisa de reforma agrária, as grandes propriedades confiscadas.

O malôgro periódico da União Soviética, na agricultura, serviu de exemplo histórico. O **stakanovismo** nas fábricas e a recente permissão, nos **Kolkhozy**, de utilização de uma pequena faixa pelo colono, a seu alvedrio, seguido da venda do seu pro-

duto no mercado livre, são bem o testemunho prático de que é preciso aliar, no homem, o trabalho ao sentimento da posse do que produz pelo seu esforço. Só assim ele se persuade em tomar um maior interesse pessoal na sua tarefa.

O notável exemplo dos **Moshavim** em face dos **Kibutzim** em Israel reforça a convicção de que o ideal é associar, ao trabalho do homem, a garantia da maior ou menor remuneração em face da maior ou menor dedicação ou da capacidade individual.

O Socialismo, que confisca a propriedade privada e a coletiviza, violenta um direito natural e desestimula os homens.

Por isso, até mesmo os regimes comunistas estimulam a iniciativa individual. A "Nova Política Econômica" de Lênin, conquanto fruto de "posição tática", é um exemplo, que Stalin destruiria pelo puro e simples esmagamento dos proprietários rurais, quando já não corresse o risco do colapso da produção agropecuária.

Outro exemplo está na concessão iugoslava à posse privada da terra, que encontra eco na China de Mao-Tse-Tung, na fase da implantação do seu regime.

A propriedade coletiva leva, inevitavelmente, à opressão do trabalhador, que se desinteressa do resultado, já que o monopólio da empresa, pelo Estado, fez com que as leis da economia de mercado fossem substituídas pelo monopólio do trabalho, exercido pelo único proprietário, que é o Estado.

Milovan Djilas, no seu excelente livro "A Nova Classe", confessa desalentado que o uso simultâneo do monopólio material e político coloca a força de trabalho na situação, ela mesma, de propriedade da burocracia dominante, que tem o poder incontrastável de estabelecer condições de trabalho e as relações entre salários e lucros.

"O sistema — diz o velho líder comunista iugoslavo — leva invariavelmente à falta de interesse da parte dos verdadeiros produtores, isto é, dos trabalhadores.

Leva, também, a uma baixa qualidade da produção, a um declínio real na produtividade e no progresso tecnológico e ao atraso da fábrica. Os comunistas estão constantemente lutando por uma produtividade maior por parte dos trabalhadores, individualmente, sem se ocuparem da força de trabalho como um todo.

Em tal sistema, os esforços para estimular o trabalhador são inevitáveis e freqüentes. A burocracia oferece tôda sorte de prêmios e recompensas, para contrabalançar a falta de interesse. Mas enquanto os comunistas não modificarem o sistema em si, enquanto manterem seu monopólio sobre todo o direito de propriedade e todo o Governo, não poderão estimular o trabalhador individual, e muito menos a força trabalhadora como um todo."

Usado como objeto e não como sujeito da economia comunista, o trabalhador desinteressa-se do resultado do seu trabalho. O Estado, em contrapartida, impõe-lhe contrôles rígidos: cota de produção, tarefas mínimas, confisco e até a pena capital para os "crimes contra o socialismo", tidos como tal a simples retenção, pelo colono, de uma parte, do que êle produziu, maior que a permitida pelo Estado.

Para vencer os resistentes, o poder tirânico se exerce em tôda a sua brutalidade. É tristemente célebre o monumento a uma criança que denunciou seu pai, um camponês, de "roubo de propriedade socialista", porque êle, para alimentar sua família, reteve cereais além da cota que lhe era fixada.

Por outro lado, as medalhas, fazendo **pendant** com as gratificações de produtividades individual, a experiência de participação nos lucros, adotada na Iugoslávia, os estímulos diversos não são capazes de alterar o comportamento coletivo. Mas tão logo os governos comunistas permitem uma brecha na ortodoxia marxista e, como no caso da agricultura soviética, proporcionam oportunidade concreta à iniciativa individual no trabalho, o resultado não se faz esperar, a produtividade e, conseqüentemente, a produção aumentam.

Neste sentido, vale a pena transcrever, ainda uma vez, as afirmações de Djilas, em "A Nova Classe", ao tratar da coletivização imposta por Stalin:

"O confisco da propriedade de outras classes, especialmente dos pequenos proprietários, provocou a queda da produção e o caos na economia, mas isso não teve conseqüências para a nova classe. Muito mais importante para ela, como para todos os proprietários na história, foi a conquista e a consolidação dessa situação. A classe usufruía a propriedade que conquistara, embora a nação perdesse a liberdade.

Não há estatísticas dignas de fé, que confirmem isso, mas a evidência demonstra que **as culturas por acre na U.R.S.S. não aumentaram em relação às culturas na Rússia czarista e que os números relativos à pecuária ainda não se aproximam das cifras pré-revolucionárias.**

As perdas nas culturas agrícolas e na pecuária ainda podem ser calculadas, mas as perdas humanas, os milhões de camponeses que foram postos em campo de trabalho forçado, são incalculáveis."

Tudo isso prova, após meio século de aventura socialista, que é próprio do homem ser proprietário e que a propriedade particular é, de fato, um direito natural precioso.

A REMUNERAÇÃO DO TRABALHO

Já estabelecemos a premissa de que o salário deve ser justo. A frase, em si mesma, é vaga e, segundo alguns economistas, ingênua; mas serve. Impõe-se, contudo, desde logo, responder a uma pergunta:

— Pode haver salário justo?

É evidente que a resposta será obrigatoriamente não, para os comunistas. Nenhum deles pode admitir que a paga das horas de trabalho de um operário corresponda exatamente ao seu valor. Se o admitisse estaria negando o fundamento do marxismo, como teoria econômica: a mais-valia, que não é senão a diferença, para os marxistas, entre o custo da força de trabalho e valor real da sua contribuição para a produção. Logo, para um socialista, conceber que o salário pode ser equivalente a essa contribuição, seria renegar sua crença no que ela tem de básico e vital.

Nós, contudo, afirmamos que o salário pode, e deve, ser a justa remuneração do que produz o trabalhador.

A citação anteriormente feita da grande encíclica do Papa João XXIII parece-nos o que de melhor se estabeleceu até aqui, pois, segundo suas palavras, o salário deve ser proporcional ao "efetivo concurso dos trabalhadores para a produção" e levar em conta "as condições econômicas das empresas e as exigências do bem comum".

E ainda aduz o Santo Padre: "É claro que os critérios acima valem sempre e em toda parte. Contudo, não é possível determinar a medida em que devem aplicar-se, **sem atender à riqueza disponível**". (o grifo é nosso).

Nenhum pensamento mais lúcido; nenhum mais elucidativo. O salário justo é, pois, aquele que equivale à contribuição da força de trabalho no processo produtivo, levadas na devida consideração as condições da empresa e a riqueza disponível. Só assim, poderemos entender por que, a tarefas iguais, correspondem pagamentos desiguais, de uma nação para outra, ou até dentro da mesma nação.

Deve-se isso às condições diversas das empresas e das nações, quanto à riqueza disponível.

Outra pergunta que se impõe responder desde logo é:

— Deve haver uma política nacional de salários?

Os ortodoxos do não-intervencionismo do Estado sustentam, com extremo vigor, que o salário é matéria em que só podem e devem ser ouvidos o empregador e o empregado, o sindicato patronal e o da categoria profissional correspondente, pois salários, custo e preços devem ser deixados à livre ação da concorrência no mercado.

Ora, a determinação do salário através das pressões sindicais sobre os patrões também pode levar, e normalmente leva, a injustiças. De um modo geral, por exemplo, se a determinação dos salários é consequência de greve, o resultado traduzirá, ao mesmo tempo, o desgaste da resistência de ambas as partes. Assim é que a tendência de concessão dos empregadores cresce na razão direta da duração da greve, enquanto a capacidade de resistência dos empregados decresce na mesma razão. Na dependência, pois, da capacidade econômica do sindicato, para vencer os dias de greve, e a dos empregadores, para suportarem os prejuízos decorrentes, é que se chegará a um acôrdo, se o Estado se mantiver passivo espectador.

Disso decorrerão, inevitavelmente, injustas situações relativas, quanto aos aumentos conseguidos por esta forma, pelas diferentes categorias profissionais, dadas as suas diversidades quanto ao poder de barganha.

A pressão de um sindicato forte pode resultar até mesmo na concessão de aumentos muito superiores à produtividade da empresa, o que é mau para a nação.

É como diz Adolf A. Berle:

“O sapato, então, muda de pé: ao invés da exploração do trabalho por um empregador ou produtor, baseada no seu poder econômico, o grupo trabalhista pode tentar explorar tanto o empregador como o público.”

Entrementes, categorias profissionais fracamente organizadas ficarão à mercê dos seus patrões.

Criar-se-ia, assim, uma classe de trabalhadores privilegiados, em face de outra de explorados.

Tal injustiça, já de si inadmissível, torna-se intolerável nas economias agredidas pela inflação, já que os aumentos desproporcionais aos privilegiados agravariam a inflação, cujos resultados nefastos esmagariam, cada vez mais, os trabalhadores sem poder de barganha.

Se o Estado assistir, passivamente, a êsse processo, cavará sua ruína.

Como evitá-la, é a grande preocupação dos que debatem os remédios possíveis. Em que medida deve o Estado intervir, para, não permanecendo ausente, não se fazer presente até o limite da desfiguração da economia de mercado?

Em primeiro lugar, para ter a medida exata da sua atuação, o Governo deveria estar equipado para responder a algumas indagações, por exemplo:

- Como influem os sindicatos na fixação dos salários?
- Que efeitos têm os aumentos na produtividade e na política de emprego?
- Os aumentos salariais decorrem do balanço das forças da economia, ou atendem a considerações políticas dos líderes sindicais?

As teorias do salário não têm respostas precisas para essas perguntas. E como não as têm, pode-se concluir "a fortiori" que a ausência de poder arbitral, pelo Estado, deixa indiscutível margem para transformar em prováveis as injustiças possíveis.

Destarte, o papel de juiz do Estado, que a tantos horroriza, teria a excepcional vantagem de resguardar a equidade, que é parte da justiça social.

Isto começa a ser reconhecido.

Um liberal do porte de Adolf Berle, depois de comentar episódios incomuns, em que o Presidente Kennedy interveio para impedir aumento dos preços do aço, pelos patrões, bem como para combater uma greve de mecânicos de vôo, assim conclui:

"Em futuro mais distante, é difícil não se prever o estabelecimento do princípio de arbitramento compulsório nas indústrias cujo funcionamento ininterrupto é de interesse público — um princípio ainda não estabelecido na república econômica americana, que ainda opera baseada na ficção de que os contratos de trabalho englobam os resultados de uma negociação de mercado livre."

Não é outro o exemplo contemporâneo, mesmo em nações governadas por trabalhistas, como a Inglaterra, e democratas-cristãos, como o Chile.

O "Labour Party", na Grã-Bretanha atual, chegou ao remédio drástico, que foi o congelamento de salários e preços, política que abandonou em favor do controle dos aumentos pelo Estado. Ainda mais: foi um Governo trabalhista que teve a coragem de complementar esse controle através da limitação do direito de greve, imprescindível à execução da política de controle salarial.

Claro está que tal posição deflagraria verdadeira rebelião dos sindicatos ingleses, que jamais sofreram tal intervenção, mesmo nos Governos conservadores.

É que, quando está em jogo a preservação do país, os políticos íntegros e honestos não se preocupam em ser pessoalmente agradáveis a qualquer classe, mas dignos do papel de dirigentes nacionais, com todas as responsabilidades decorrentes, entre as quais a fidelidade ao país não é a menor.

Nos países citados, como no Brasil, havia que vencer o grande inimigo do poder aquisitivo dos trabalhadores, que é a inflação. Daí uma política de contenção salarial, pois é fora de dúvida que o salário **pode** ser fonte autônoma de inflação, se aumentado acima dos limites da produtividade da empresa, já que os salários se refletem na política de desenvolvimento econômico e social de modo a não serem ignorados.

Decisões que afetam o nível e a estrutura dos salários têm pronta repercussão nos custos de produção, na produtividade, nos preços de consumo, na balança de pagamentos e na oferta de empregos.

Em conclusão, pode afirmar-se que, ao menos quando parte de uma estratégia de combate à inflação, é imperativa a adoção do arbitramento salarial compulsório, pelo Estado: e, em qualquer caso, esse arbitramento acabará por impor-se, em nome da segurança da comunidade, para regular salários das empresas cujo funcionamento ininterrupto é vital ao interesse público.

SALÁRIO-MÍNIMO

O Estado, em alguns casos, não utiliza o arbitramento compulsório na determinação dos salários em geral, preferindo influir através da política de remuneração dos seus próprios servidores e do estabelecimento de níveis de salário-mínimo.

Nem todos os economistas se põem de acôrdo, quanto à conveniência e sobretudo à eficiência da fixação de valores de salários-mínimos, por lei.

Os clássicos sustentam que uma lei que fixa salário-mínimo é, na melhor das hipóteses, uma faca de dois gumes, ou, como afirma Hazlitt: “uma arma limitada ao combate do mal dos salários baixos, cujo possível bem sobrepor-se-á ao possível mal, sòmente na proporção dos seus modestos objetivos”.

Para seus contestadores, a lei que impõe salário-mínimo leva ao desemprego, pois ninguém que valha menos que o salário estipulado será ou permanecerá contratado. Por outro lado, indústrias de pequeno porte serão condenadas à falência. Não se diga, argumentam êles, que uma indústria não deve subsistir, se não puder pagar senão salários de fome, pois ainda há margem para opção entre o baixo salário e o desemprego. Se essa indústria falir, compelida pelo nível de salário-mínimo que não pode pagar, pior para os trabalhadores, que se desempregam; pior para os consumidores, que sofrerão a perda do produto.

Todos os países latino-americanos têm leis estabelecendo e regulando o mecanismo do salário-mínimo.

A justificação da medida está no proporcionar aos trabalhadores o mínimo de proteção, visando à sua participação na renda nacional.

Como, em geral, tais nações têm excesso de mão-de-obra no mercado de trabalho e, comumente, essa mão-de-obra é não qualificada, a proteção dada pela determinação de salário-mínimo é efetiva. Se, ao contrário, a oferta de trabalho sobrepujasse a demanda, o estatuto de salário-mínimo não teria cabimento, pois a disputa do trabalhador pelo patronato levaria automaticamente ao oferecimento de condições de atração.

Nos países em desenvolvimento, onde há desequilíbrio no mercado de trabalho em desfavor da oferta, a lei de salário-mínimo é estatuída como forma de aumentar o nível de renda dos trabalhadores, que dificilmente podem prover a sua subsistência e a de seus dependentes, segundo um nível decente de vida.

Ademais, a baixa renda dos assalariados é um obstáculo ao próprio desenvolvimento.

Assim, consideradas a fraqueza de poder de barganha dos sindicatos e a disparidade crescente entre o aumento da população e da oferta de empregos, o salário-mínimo obrigatório transforma-se em um dos principais objetivos da política nacio-

nal de desenvolvimento social e econômico, pois além de influir substancialmente no nível e na estrutura dos salários em geral, que estão muito próximos do mínimo, abre aos trabalhadores o acesso à participação nos resultados do crescimento econômico. Além disso, o salário-mínimo contribui para a expansão da produção, pelo seu efeito incrementador da demanda.

Em muitas nações entende-se por salário-mínimo, como no Brasil, o estritamente necessário à subsistência de uma pequena família, de modo a cobrir suas necessidades, inclusive as sócio-culturais.

A partir desse conceito, podem causar-se frustrações, uma vez que os países em desenvolvimento não têm como garantir, desde logo, tal nível de salário-mínimo que permita a subsistência normal de uma pequena família, habitação condigna, assistência educacional aos filhos, bem como recreativa a todos.

É evidente que não se pode distribuir mais riqueza do que a existente, nem pagar à força de trabalho mais do que ela produz.

Desgraçadamente, no Brasil, metade da força de trabalho não percebe mais que um salário-mínimo, o que faz crescerem de importância as decisões quanto ao seu nível.

Em uma economia livre, o salário-mínimo visa a estabelecer uma proteção para o trabalhador, mas não é um sortilégio. Ele tem um importante papel relacionado com o desenvolvimento econômico e social, já que tem reflexos acentuados nos custos da produção e na política de investimentos e de emprego. Daí por que “os níveis de salário-mínimo — como recomendado pelo seminário da OEA, de 1967, em Tegucigalpa — deverão estabelecer-se conforme o melhor equilíbrio entre as necessidades dos trabalhadores e o ritmo de desenvolvimento econômico de cada país”.

O difícil, sem dúvida, é estabelecer o justo equilíbrio.

Parece fora de dúvida, porém, que a melhor maneira de elevar salários é aumentar a produtividade do trabalho, o que se pode conseguir:

- pela automação;
- por novas invenções e aperfeiçoamentos;
- por uma administração mais eficiente;
- e, finalmente, por meio de maior operosidade como conseqüência de melhor treinamento.

Ora, a automação vale como um “boomerang” para as nações em desenvolvimento que apresentam, como o Brasil,

superpovoação nos campos. Não teríamos como, em curto prazo, absorver a mão-de-obra tornada ociosa.

O remédio é de administrar-se cautelosamente.

A administração e as invenções escapam, de maneira geral, ao trabalhador assalariado, que só no treinamento próprio pode confiar para a melhoria da sua produtividade e do seu próprio valor.

A formação profissional de mão-de-obra é, em consequência, a política mais acertada, para que o trabalhador adquira "mais valor", especialmente sob as condições prevalentes no Brasil, onde a oferta de empregos excede a demanda e, no entanto, há desemprego, causado pela falta de qualificação profissional dos postulantes, incapazes de desempenharem as funções oferecidas no mercado de trabalho.

É uma grosseira ilusão supor que se pode aumentar, **realmente**, salário através de decreto. Somente a valorização do homem lhe proporcionará melhores salários, porque só o aumento da produtividade incrementa a riqueza.

OS SINDICATOS

Um dos indicadores de regime democrático é o sindicato. Quanto mais atuante, mais legítima a democracia, em cuja dinâmica de forças a organização do trabalho exerce papel de relêvo.

Nos países totalitários, os sindicatos são um lôgro, ou como o diz com muita propriedade Milovan Djilas: "espalhadores de ilusões", encarregados de pregar o conformismo entre os trabalhadores, pois o seu principal papel é de ordem política. No preâmbulo dos Estatutos dos Sindicatos da URSS, adotados em março de 1959, há a seguinte passagem, que é esclarecedora:

"Os sindicatos soviéticos, que são organizações sociais da massa, sem caráter de partido, agrupam, à base da filiação voluntária, os empregados e trabalhadores de todas as profissões, sem distinção de raça, nacionalidade ou religião.

Os sindicatos soviéticos realizam todo o seu trabalho **sob a direção do Partido Comunista da União Soviética**, que é a força que organiza a sociedade soviética. Os sindicatos da URSS congregam os trabalhadores e empregados em torno do Partido, que os mobiliza para lutar pela edificação da sociedade comunista". (o grifo é nosso.)

Pode ver-se, claramente, como os sindicatos são projeções do Partido único, que detém o monopólio político e, conse-

qüentemente, impõe a sua vontade aos trabalhadores. Por isso é que Djilas, que os conhece tão bem, nêles vê autênticas “organizações patronais”, pois os sindicatos em verdade representam o único potentado, que é a oligarquia política.

Ora, considerando-se o número limitadíssimo de militantes comunistas, em face da população da União Soviética, fácil é concluir que os comunistas, membros do Partido, existentes nos Sindicatos, serão insignificante minoria. Se, pois, é através dessa minoria que o Estado controla as organizações sindicais, resulta indiscutível a sua subordinação ao Partido, vale dizer, ao Estado.

De fato, isso é consequência inevitável da concepção teórica do socialismo, como uma sociedade sem classes, na qual todos se dedicam ao objetivo comum de aumentar o bem-estar da comunidade, já não havendo grupos em conflito: os trabalhadores contra os proprietários. Já que os trabalhadores são também, por hipótese, os donos da propriedade, que é coletiva, as diferenças que surgem entre a mão-de-obra e a direção da empresa não se consideram como antagônicas em relação ao objetivo fundamental, que é a produção, mas antes como simples acidentes de relações humanas na empresa.

Daí se compreende por que os sindicatos soviéticos têm relevante papel na administração dos serviços culturais e recreativos.

Sobre o assunto, assim se expressa Alec Nove, no seu livro “A Economia Soviética”:

“A afirmação de que os sindicatos soviéticos não são absolutamente sindicatos é ouvida com freqüência no Ocidente. É de todo claro que não são independentes do Estado ou do Partido e que seu fito é o de organizar os trabalhadores para a execução da diretiva estatal e partidária. Contra tal afirmação diz-se, às vezes, que sob as condições soviéticas é irracional esperar conflitos entre os diretores e a mão-de-obra, porque os diretores também são empregados do Estado (e, na verdade, membros do mesmo sindicato) e que os sindicatos, na verdade, têm poder para proteger seus associados contra atos arbitrários ou contra negligência por parte da direção. Na verdade, tais poderes acham-se presentes e são impressionantes. A dificuldade, entretanto, é que a tarefa do sindicato, como “correia de transmissão” das diretivas econômicas partidárias, muitas vezes é difícil de conciliar com seus

deveres de "proteção" frente a seus associados e, devido ao elemento forte de controle partidário, em qualquer conflito de lealdade os funcionários respondem primeiro, e acima de tudo, aos que estão por cima deles, que na verdade os nomeiam e preparam suas "eleições", ao invés dos associados. Assim, se o serão obrigatório ou o trabalho em dia de repouso fôr escolhido como meio de acelerar o cumprimento do plano, é inteiramente improvável que o setor sindical deixe de apoiar a direção, sejam quais forem os sentimentos de seus associados. Em outras palavras, ao avaliar as forças econômicas em operação na União Soviética, seria errôneo ver os sindicatos como qualquer tipo de grupo de pressão independente, embora providências sejam tomadas comumente pelo setor sindical local para garantir, por exemplo, que uma gestante receba as férias pagas a que tem direito pela lei, ou que um carpinteiro de graduação IV não seja injustamente rebaixado, embora até mesmo nisso o sindicato muitas vezes negligencie seus deveres.

Os sindicatos administram os fundos de segurança social e os benefícios concedidos aos associados são muito maiores dos que aos não-sócios, o que ajuda a explicar o motivo pelo qual a vasta maioria dos trabalhadores capacitados pertence aos sindicatos. Os lavradores do **kolkhoz** e os artesãos cooperados não têm sindicato e não recebem benefícios de segurança social de fontes estatais; os **kolkhozy** e as cooperativas têm de fazer seus próprios arranjos para socorrer seus associados em dificuldades."

Além de tudo o que já se pôs em evidência, quanto à vida sindical soviética, depreende-se da citação do economista inglês que não há sindicatos rurais na URSS, cabendo o seu papel às cooperativas.

De resto, é interessante notar o porquê da acentuada sindicalização dos trabalhadores soviéticos (acima de 90% dos trabalhadores nas indústrias).

A missão da Organização Internacional do Trabalho que, em 1959, foi à URSS para examinar o sindicalismo soviético, assim se expressou em seu relatório:

"La situación del trabajador como afiliado a un sindicato es difícil de describir. Cabe preguntarse si la elevada proporción de afiliados a los sindicatos entre los

trabajadores significa que se está ejerciendo mayor presión sobre ellos para que se afilien a los sindicatos que en muchos otros países. Se trata de una cuestión de comparación sobre la cual la Misión no puede formular una opinión. En todo caso, no hay que olvidar la influencia de la educación y del medio social en los trabajadores. Se explicó a la Misión que la afiliación a los sindicatos no es obligatoria, y que si no puede persuadirse con argumentos a un trabajador para que se afilie a un sindicato no se ejercerá sobre el coerción alguna. Es evidente que se alienta a los trabajadores a que se afilien a los sindicatos, que se ejerce una fuerte influencia moral sobre ellos para que así lo hagan y que existen incentivos apreciables para que se afilien. Tal vez estos factores basten para explicar el hecho del elevado número de afiliados a los sindicatos."

Já nos países democráticos o quadro é diverso; os sindicatos são atuantes, como instrumentos de pressão para obter o equilíbrio de forças nas relações de trabalho.

A história do trabalhismo mostra que o caminho percorrido foi pontilhado de obstáculos; está, até mesmo, manchado do sangue dos que foram sacrificados na luta por melhores condições de trabalho. Mas foi uma extraordinária conquista.

O sindicato sem força ou virtualmente inexistente é sintoma de democracia periclitante. Os que não lhe alcançam o papel, desejam-no inócuo e inativo, para que todas as injustiças possam ser cometidas sem resistência e reação.

O papel do sindicato é, porém, o de tornar fortes, pela representação de todos, os trabalhadores que isoladamente são fracos; é pleitear favoráveis condições de trabalho, melhores salários, participação dos trabalhadores nos frutos da empresa; é assegurar, através sobretudo dos contratos coletivos de trabalho, a obtenção, pelos trabalhadores, de uma porção justa de riqueza que eles ajudam a produzir; é, finalmente, dar segurança ao trabalhador e, conseqüentemente aos seus dependentes.

Desempenhado, com equilíbrio, êsse papel, favorece realmente o trabalhador e contribui para o estabelecimento da justiça social. Atente-se, por exemplo, para esta afirmativa de A. Berle, no livro já citado: "Na verdade, a sindicalização do trabalho e a negociação coletiva foram uma das maiores causas da adequada distribuição de renda nos Estados Unidos."

Quando, porém, o sindicato exorbita de suas funções legítimas, passa a ser nocivo instrumento de uma política anti-social. Assim é quando pleiteia aumentos salariais acima da produtividade de empresa; quando envereda pela ação política; quando utiliza o direito de greve, que é legítimo, não para compelir o mau patrão à aceitação do pleito justo, mas para intimidar e obter vantagens excessivas, numa prática bem aproximada da chantagem.

Os êxitos do sindicato, assim obtidos, são apenas aparentes, além de significarem injustiça para com os próprios trabalhadores, já que nem todos são igualmente poderosos para forçarem os patrões a concordarem com aumentos excessivos.

Assim, de pronto, pode concluir-se que algumas categorias de trabalhadores, por terem maior poder de pressão e de barganha, graças à natureza essencial do que produzem ou do serviço que prestam à comunidade, conseguem aumentos salariais acima do valor real do mercado, em detrimento dos trabalhadores cujos sindicatos são fracos. Além da injustiça flagrante, os resultados práticos, mesmo para os beneficiados, são efêmeros.

Com efeito, a conseqüência natural será a transferência, pelas empresas atingidas, da carga do aumento salarial para os consumidores, que são em grande parte os próprios trabalhadores. É como diz Hazlitt: "Assim, a exploração do capital pelo trabalho poderá, quando muito, ser apenas temporária. Logo chegará a um fim."

A greve política é outra forma anti-social da atividade sindical, que deve ser impedida rigorosamente pelo Governo.

Para ser autêntico e útil à democracia, o movimento sindical deve ser, como o queria Gompers, triplicemente livre:

- do Governo;
- dos patrões;
- e da política partidária.

Entende-se por liberdade, quanto ao Governo, o que estabelece a Constituição brasileira:

"Art. 166. É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício das funções delegadas do poder público serão regulados em lei.

§ 1º Entre as funções delegadas a que se refere êste artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por êles representadas.

§ 2º É obrigatório o voto nas eleições sindicais."

O privilégio de exercer função delegada, do poder público, implica na responsabilidade do sindicato, perante êsse poder, pela aplicação da receita decorrente da contribuição compulsória.

Muitos defendem a tese de que essa contribuição é espúria e deve acabar. Ora, os sindicatos brasileiros, em número superior a 5.000, não têm todas condições de subsistir, se lhes fôr retirada a renda proveniente da contribuição obrigatória. Um grande número seria afetado e entraria em colapso, a menos que passasse a receber auxílios de fontes nocivas, o que seria difícil de evitar.

Assim, embora inconveniente, a contribuição sindical é, na pior das hipóteses, um mal necessário.

Para evitar que o sindicato seja prêsia fácil da política (normalmente dos comunistas) a lei ordinária brasileira criou obstáculos, entre êles a exigência de que os candidatos a postos eletivos sindicais não pertençam a partidos políticos ilegais, nem lhes defendam ostensivamente os princípios.

Em linguagem comum, chama-se a isto, por analogia com a legislação getulista do "Estado Nôvo", de "atestado ideológico".

A impugnação, baseada nessa exigência, não só é antidemocrática como ineficiente, pois os extremistas preparam seus dirigentes de modo a de preferência não os expor claramente. Depois de eleitos é que êles se revelam instrumentos dos comunistas.

A melhor política, parece-nos, é a da liberdade com responsabilidade, isto é, em vez de impugnar-se a eleição, com fundamento em informações muitas vêzes precárias ou facciosas, deve-se acompanhar rigorosamente a atuação das lideranças sindicais, de sorte a expurgá-las no êxato momento em que se comprovar, já agora por fatos, a sua atuação subversiva, a serviço da política marxista.

Ressalta, daí, a importância da formação de líderes sindicais atuantes, mas sérios e honestos nos seus propósitos; sufi-

cientemente preparados, para conduzirem seus companheiros na luta por melhores condições de trabalho; necessariamente corajosos, para enfrentarem as incompreensões que, com frequência, se traduzem em perseguições e violência por parte de patrões retrógrados.

Por fim, é urgentemente imperativo que as organizações democráticas dos trabalhadores, nos países em desenvolvimento, estejam preparadas para participar do planejamento nacional de desenvolvimento econômico e social, fazendo valer os legítimos direitos do trabalho.

Neste sentido entende-se proveitosa a participação dos sindicatos na vida política nacional, sendo dever deles contribuir também para o desenvolvimento, proporcionando treinamento e aperfeiçoamento para a mão-de-obra, bem como inculcando nos trabalhadores o senso de responsabilidade pelos destinos da sua nação.

O PAPEL DA EMPRESA

Karl Marx, ao criticar o capitalismo vigente no século XIX, levantou algumas premissas, em que se baseou para vaticinar o seu fim. Sustentava êle que o processo de auto-condenação do capitalismo levaria inapelavelmente:

- à acumulação do capital e da riqueza em um pequeno grupo de proprietários, espécie de ilha em meio ao oceano de proletários e camponeses vivendo no mais baixo nível de subsistência;
- à ausência do mercado interno, que obrigaria à aventura imperialista;
- às crises periódicas e sucessivas, derivadas da concentração da riqueza em poucas mãos privilegiadas.

O modelo atual do neocapitalismo desmentiu o profeta Marx, segundo a lição de A. Berle:

1º) porque não permitiu a concentração dos bens em poucas mãos

As sociedades anônimas modificaram totalmente o panorama do capitalismo "manchesteriano". Milhões de proletários tornaram-se acionistas das "corporations", participando de sistemas de seguro e da previdência social. Com o crescimento da riqueza, as rendas passaram a ser cada vez mais distribuídas através, inclusive, do impôsto sôbre a

renda. Como resultado, o modelo neocapitalista desproletarizou os trabalhadores, alçando-os à condição de classe média urbana e rural;

2º) porque não permitiu que a riqueza detivesse o monopólio do poder

Os capitalistas sabem que o monopólio do poder — característica dos Estados Socialistas — é tão desastroso quanto o da propriedade.

Na URSS, por ironia com a previsão de Marx, é que o “Govêrno é o comitê executivo dos detentores do capital e da propriedade”.

O poder temporal, nas democracias neocapitalistas, coloca-se acima, quer do poder econômico das empresas, quer da riqueza.

É fôrça reconhecer, contudo, que o malôgro das previsões pessimistas de Marx decorreu da modificação do capitalismo, que foi capaz de corrigir os seus erros do período do “laissez-faire”. Infelizmente, no Brasil, a empresa privada nem sempre pode comparar-se às empresas neocapitalistas que têm como função principal a prestação de serviços à comunidade, a cuja necessidade real devem satisfazer, além de funcionarem como um mecanismo de redistribuição da renda.

“Não se pode dizer — afirma o Padre Fernando Bastos de Ávila — que a empresa, no Brasil, tenha desempenhado estas funções de modo satisfatório; precisamente por isto ela se encontra em crise. No Brasil, a empresa é capitalista, ou neocapitalista, na sua estrutura e no seu funcionamento. Na sua estrutura, a empresa conserva uma estrutura monárquica. O poder, a hegemonia do processo produtivo é deferida ao capital. No seu funcionamento, ela funciona primordialmente como um mecanismo de lucro, muitas vezes, de lucros excessivos, inúmeras vezes sem preocupação pelos setores prioritários, e muitas vezes sem preocupação pela produtividade, pela mais racional utilização de bens raros. Mesmo produzindo mal, mesmo produzindo bens que a propaganda artificialmente impõe ao público, ela continua a funcionar, porque seu interesse é de dar lucro. Ora, uma tal empresa podia funcionar, sem maiores percalços, no clima de uma sociedade capitalista, de absoluta liberdade. Em tal clima, ela opera exclusivamente à base do princípio: reduzir o preço de custo e aumentar o preço de venda, isto é, o princípio do lucro. Acontece, porém, que êste clima não existe mais; esta atmosfera capitalista é cada vez mais rarefeita. O Estado interfere no processo, fixan-

do salários-mínimos e tabelando preços. O Estado, manipulando a política fiscal e cambial, sabe que pode expandir e estrangular indústrias. Por outro lado, as organizações sindicais e as correntes de opinião pública cada vez criam maiores dificuldades à hegemonia do capital. Nestas condições, quer nos parecer que a empresa no Brasil se encontra diante desta alternativa incontornável: ou ela se torna progressivamente, mas rapidamente, comunitária, ou será absorvida por uma forma qualquer de socialismo estatal.

Se tal dilema é verdadeiro, impõe-se à empresa no Brasil uma reforma básica que é tornar-se a empresa comunitária, isto é, com a participação crescente de toda a comunidade da empresa, capital, direção, técnica e trabalho, na própria vida da empresa, para usar a expressão da encíclica "Mater et Magistra".

O retrato feito pelo Padre Ávila é correto, pois a empresa brasileira ainda sofre, em larga extensão, os males de uma organização monárquica absolutista e hereditária. Os trabalhadores não são admitidos na discussão daquilo que, em última análise, significa a sua própria sorte, o seu destino. São eles, caracterizadamente, objetos da ação patronal, sem qualquer interferência nas decisões que os afetam.

Assim, o antagonismo entre as classes se agrava e disso tiram partido os comunistas, cuja inteligente atuação mascara, freqüentemente, os objetivos políticos e ideológicos através da utilização dos postulados da justiça social.

Como já afirmamos, a luta de classe é a matéria-prima da agitação comunista. Já dizia o Manifesto de 1848: "a história da Sociedade é a história da luta de classe". Se queremos batidos ou enfraquecidos os comunistas, devemos construir uma sociedade onde os conflitos sociais não tenham campo para desenvolver-se.

Ora, o conflito social está intimamente ligado às relações de trabalho. As tensões trabalhistas são, em geral, expressões das tensões sociais e vice-versa.

O papel, pois, que a empresa, privada ou pública, exerce no conflito social é muito relevante, para que fique a critério exclusivo de seus proprietários.

Este conceito não deve scandalizar o patronato brasileiro mais do que aos militares franceses terá chocado o pensamento, nada obstante justo, de Clemenceau, ao dizer, em 1886, que a guerra era assunto muito sério para ser confiada apenas aos generais.

A visão do grande estadista antecipou-se à conceituação de guerra global de Ludendorff e, na 2ª Guerra, foi consagrada em definitivo, com a mobilização de tôdas as fôrças vivas das nações em conflito.

Assim é com relação aos economistas e aos pensadores, do vulto de um Padre Bastos de Ávila, quando prevê, com lucidez, a necessidade de reformar a empresa, para conservá-la, ou condená-la "a uma forma qualquer de socialismo estatal".

F. Bloch Lainé defende, igualmente, as razões de inovar. "Não se pode — afirma êle — ao mesmo tempo reconhecer uma evolução e imobilizar a empresa. Ela está em franca mutação. É êste fenômeno que se trata de favorecer, modificando o que a entrava, sem pretender determinar seu fim. Tal é o desconhecido de tôda reforma, preferível porém aos inconvenientes do imobilismo.

Justificando as mudanças que se projetam na empresa, pelas incoerências que nela se constatarem, arrisca-se de ser acusado, por uns de "brincar de aprendiz de feiticeiro", por outros de "afogar o peixe"; fica-se exposto a desagradar simultaneamente aos prudentes e aos partidários de "tudo ou nada". É um perigo bem conhecido dos reformistas".

O que é importante, todavia, é criar a consciência da necessidade de reformar, para que a empresa seja um instrumento a serviço do bem comum e, conseqüentemente, da justiça social.

Vários caminhos têm sido tentados, com resultados diversos, decepcionantes uns, promissores outros.

Três grandes correntes de idéias se distinguem. Na primeira o esforço se faz em aperfeiçoar as técnicas de relações humanas na empresa, visando melhorar, com uma boa política de pessoal, quer o ambiente social, quer a eficiência da empresa.

A segunda corrente localiza na estrutura da empresa o seu defeito, sustentando que nada se poderá melhorar nas relações entre os homens que nela trabalham, enquanto não se remover a causa determinante da deterioração dessas relações, que é a marginalização do trabalhador dos resultados da empresa e das decisões de que depende o seu futuro. As medidas de participação nos lucros e na direção das empresas públicas ou a co-gestão das empresas privadas são as principais reivindicações da corrente estruturalista, que visa a reforma da empresa capitalista.

Finalmente, há o movimento dos que pretendem, sobretudo, regulamentar, limitando-o, o comportamento dos dirigentes da

empresa, de sorte a restringir sua liberdade de ação, ou seja, mudando a estrutura monárquica absolutista da empresa, por uma estrutura "constitucional", cuja autoridade se exerça segundo regras de jogo previamente acordadas entre a empresa e o seu pessoal.

O direito de ampla sindicalização, a negociação coletiva, o direito efetivo de greve, a imunidade dos dirigentes sindicais eleitos livremente, o direito de participar e o de contestar sem correr o risco de demissão sem justa causa são, entre outros, os pleitos mais comuns a essa corrente, que, como salienta Jean de Givry, deseja um "estatuto do trabalhador, que lhe conceda, em relação ao poder de arbítrio do empregador, garantias que são semelhantes às contidas nas constituições que definem os direitos fundamentais dos cidadãos, frente ao poder público".

Analisando os resultados até aqui obtidos por tôdas essas correntes, F. Bloch Lainé parece um pouco pessimista:

"Os meios postos em prática até o presente, tanto na França quanto em qualquer outra parte, no sentido de fazer coexistirem o direito de participar e a liberdade de contestar não atingiram ainda seus frutos."

"1 — A política das "relações humanas" que está em moda, demonstra que bom número de chefes de empresa já tomou consciência da delicadeza dos problemas que nascem de suas relações com o seu pessoal; êles reconhecem implicitamente que os assalariados têm direitos outros além daquele de perceber um salário justo. Mas, isso é ainda insuficiente: não se pode criar uma "consciência de empresa" sem tocar na constituição desta.

"2 — As diversas fórmulas de participação nos lucros, encorajadas ou não pelo Estado, não trazem, também, solução completa; não maior que a ilusória transformação do assalariado em acionista, do qual se conhece a ausência de poder real nas sociedades anônimas.

"3 — A fórmula do intróito da Constituição francesa de 1946, segundo a qual "todo trabalhador participa, por intermédio de seus delegados, da gestão das empresas", não é a expressão da realidade. Os **delegados de pessoal** são intermediários preciosos; mas a função reivindicativa que exercem é reduzida pelo fato de que o empregador não é obrigado a dar prosseguimento às reclamações que lhes são dirigidas.

Os conselhos de empresas, de que se esperavam grandes resultados, estão numa tal crise, que os sucessos obtidos no

campo das obras sociais não são suficientes para mascará-la. Diversas causas podem explicá-la: a hostilidade patronal, confirmada à medida que se transformava o clima existente em 1945 e manifestado, principalmente, pela raridade das reuniões; a parcimônia dos comunicados aos "comitês" e o pequeno interesse emprestado às suas sugestões; a atitude de certos Sindicatos que utilizaram os "comitês" como instrumentos de luta, a confirmar, assim, a reação dos empresários; enfim, a ausência de formação dos representantes do pessoal, quase sempre mal preparados para examinarem problemas econômicos.

"4 — O sistema alemão de co-gestão que parece a solução mais ousada no campo capitalista, é equívoco, pois que há, necessariamente, no interior das empresas como no interior das nações, governantes e governados. Se os assalariados, enquanto governados, podem aconselhar e controlar, os empregadores, enquanto governantes, não têm vocação nem interesse de se transformarem, através de seus delegados, em empregadores-governantes.

Não há campo para uma verdadeira associação de gestão, entre uns e outros, senão quanto às atividades anexas. Que todos os governados possam ter acesso ao governo, é o princípio mesmo da democracia. A democracia industrial, como a política, não será uma realidade senão quando os assalariados participem correntemente do governo da empresa, sem contudo traírem suas origens. Entretanto, fiéis que eles sejam aos seus companheiros, não deverão jamais ser impostos à empresa através de um mandato imperativo."

Em 1967, a Organização Internacional do Trabalho patrocinou uma reunião em que se discutiu amplamente o sistema de co-determinação das minas de carvão e da indústria siderúrgica da Alemanha Ocidental, bem como o de autogestão das empresas iugoslavas.

Concluiu-se que o princípio da participação é mais facilmente aceito quando corresponde ao estudo, em comum, das decisões que influem diretamente nas condições de vida e de trabalho dos assalariados. Entretanto, consideráveis obstáculos surgem se se trata da participação dos trabalhadores nas decisões econômicas e financeiras, ou mesmo quando do processo de produção.

Resulta disso a enorme dificuldade de distinguir as decisões que afetam, daquelas que não afetam, os trabalhadores. Estes sustentam que praticamente qualquer decisão ao nível da empresa terá consequências para os trabalhadores. Neste ca-

so, é mais justo e conveniente que o trabalhador participe da decisão desde logo e não, apenas, das decisões decorrentes, acrescentam êles.

Os patrões, em contrapartida, argumentam que será fatal à empresa a partilha do poder de decisão e que se deve estabelecer uma clara linha demarcadora das funções de direção e das atribuições do Sindicato, sem o que se compromete a economia de qualquer país.

O patronato alemão bate-se firmemente contra a expansão do regime de co-determinação (Mitbestimmung), ao qual denomina de mito. Para provar que o regime não é vantajoso, pois não tem obtido melhores resultados, com relação às relações industriais e à integração do trabalhador, que o sistema geral aplicado na Alemanha, a Confederação patronal encomendou uma avaliação ao Instituto de Pesquisa Social (EMNID), envolvendo um número igual de trabalhadores empregados nas indústrias básicas, sob os dois diferentes regimes.

Foram ouvidos 2.000 operários, metade dos quais empregados nas indústrias siderúrgicas e minas de carvão, submetidas à co-determinação.

Os resultados foram surpreendentemente decepcionantes para os defensores da co-determinação como instrumento de justiça social e de integração do trabalhador na economia e na sociedade.

A pesquisa provou que os trabalhadores não sujeitos à co-determinação:

- sentem-se mais bem informados pela direção da empresa;
- consideram-se mais seguros no seu emprego, sofrendo menos demissões sumárias;
- identificam-se melhor com suas empresas;
- estão mais satisfeitos com seus salários.

Ora, a fundamentação filosófica de co-determinação é a identificação do capital com o trabalho, a transformação do natural sentimento de competição, em cooperação. Se isso fracassa na prática, o instrumento não é bom, positivamente.

Não é muito diverso o quadro das empresas brasileiras em que se adota a participação nos lucros. Por vezes, em lugar de euforia na ocasião do recebimento da vantagem, o que se nota é frustração, é ressentimento causado pela sensação de injustiça que advém da comparação com outros companheiros mais bem aquinhoados.

De resto, essas mesmas empresas não fugiram, no passado recente, à agitação que dominou o sindicalismo brasileiro, às greves sem justificação, às campanhas salariais exorbitantes.

É melancólico reconhecer que a participação nos lucros, bem como a participação na direção das empresas, têm provado muito pouco em favor da tese que nelas identificam os meios práticos para obter-se a aliança entre patrões e empregados, com vistas à implantação da empresa comunitária.

Um líder sindical francês, a este respeito, comentou:

“Não cremos, hoje, mais que no passado, nas virtudes da associação do capital com o trabalho. Ao conceito de associação, opomos o de contrato.”

Ao que tudo indica, este ainda será o caminho a percorrer por longo tempo: o contrato que limita o poder do mais forte, a lei no sentido que Lacordaire lhe emprestou, a legislação protetora dos trabalhadores, que faz aplicar certas normas em matéria de condições de trabalho e o Sindicato, como instrumento de pressão na dinâmica democrática, a servir de contrapêso em relação às pressões patronais.

Através desse jogo de neutralizações vem se efetuando a transformação da empresa ao longo da história do capitalismo; mas só essa transformação lhe garantirá a sobrevivência.

Nota: Pronunciamento do Ministro Júlio de Carvalho Barata, do Tribunal Superior do Trabalho, — posteriormente Ministro do Trabalho e Previdência Social, no Ministério do Presidente Emílio G. Médici, — sobre o trabalho do Ministro Jarbas Gonçalves Passarinho ora divulgado no presente volume da **Revista do Serviço Público**:

“O Ministro Jarbas Gonçalves Passarinho oferece, nestas páginas, definição clara de uma filosofia trabalhista, liberta de impregnação fascista, imune ao contágio marxista, inspirada em normas cristãs e democráticas e ajustada à realidade brasileira.

A exportação das idéias implicava um depoimento histórico. Era preciso, primeiro, apreender o fenômeno nacional no campo das relações entre capital e trabalho. A seguir, impunha-se o desmonte dos sofismas, da propaganda e da ação subversiva, que viciaram, durante longo tempo, o ambiente oficial e obrigaram o povo e as Forças Armadas a deflagrar o movimento de março de 1964.

O esforço de clarificação e desbastamento foi cumprido, neste trabalho, com lucidez e coragem, por um estadista moço, dotado de sólida formação militar e de qualidades raras de inteligência, enriquecidas agora pela vivência do problema trabalhista, no exercício do cargo de Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social.

Um estudo do teor e da brevidade do presente era necessário. Muitos tratados se escreveram sobre direito do trabalho, sobre sindicalismo e sobre justiça social. Mas o que nos faltava era uma

condensação e uma vulgarização das idéias básicas, que devem reger a confecção das leis e o funcionamento das instituições, sempre que o Estado seja chamado a disciplinar o convívio de empregadores e empregados.

O vocabulário do trabalhismo transformou-se, entre nós, numa seara de equívocos. Serviu à demagogia, ao empreguismo, ao jogo eleitoral. À custa de ambigüidades bem urdidas e de generalizações solertes, a política trabalhista corrompeu-se, abrindo o flanco às incursões de dois grupos, opostos pela ideologia e irmanados pela finalidade do assalto ao poder. Comunistas, de um lado, e pelegos, de outro, minaram o sindicato, roubando-lhe a autenticidade e erigindo-o em instrumento de camarilhas, à conta de interesses divorciados do interesse coletivo.

O mais profundo da deformação era a presença de ideologias, provocada pela ausência de uma filosofia.

A ideologia é um somatório de teses adrede construídas para justificar uma situação política ou uma conduta personalista.

A filosofia é sempre um sistema racional de princípios altos, expressão de um ideal, adaptado à realidade e à conjuntura. Filosofia genuína, em contraposição ao oportunismo intelectual, próprio das ideologias, é aquela que surge, como imperativo da razão, da análise do objeto para a síntese do pensamento.

Ora, no âmbito da política trabalhista, o objeto é o homem, olhado pelo prisma da verdade, isto é, como ser híbrido e como ser social. Híbrido: matéria e espírito, corpo e alma, cidadão de dois mundos, no dizer de Otto Wilmann. Social: não apenas ser, mas com-ser ou ser-com, não só Desein mas Mitsein, no dizer de Heidegger, e, como tal, fadado à coexistência no seio de uma comunidade.

O primeiro predicado, que nega o homem como coisa e afirma o homem como pessoa, destrói o postulado materialista e elimina a possibilidade de uma política trabalhista orientada pelo marxismo.

O segundo predicado nos obriga a uma concepção de solidariedade dos indivíduos, de interação das pessoas, de equitativa distribuição de bens e de encargos em vista de um fim supremo — o bem comum.

É assim e por isso que ao lema da luta de classes, base da ação marxista, se opõe o lema da harmonia entre o capital e o trabalho, base da ação cristã.

À luz destes princípios, desdobram-se as considerações do Ministro Jarbas Gonçalves Passarinho sobre os conceitos de trabalho, propriedade, salário, organização sindical.

Empresários e operários lucrarão muito com a leitura desta cartilha trabalhista, que aponta os direitos e os deveres de cada um, justificando-os sempre com a única força invencível — a força das idéias retas e justas."

Problemática dos Sistemas Administrativos

SEMÂNTICA E PERSPECTIVAS DO SISTEMA DE PESSOAL CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

ARAÚJO CAVALCANTI

Técnico de Administração. Diretor da Revista do Serviço Público

SUMÁRIO: I — Introdução. II — Temática dos Sistemas. III — Experiência Brasileira. IV — Conclusões.

I — INTRODUÇÃO

Advertência inicial

A possibilidade de o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal funcionar como um dos fatores dinâmicos do desenvolvimento planejado, integrado e auto-sustentado da Nação Brasileira é o objetivo das notas ora reunidas que o autor, desde já, reconhece incompletas e apressadas, carecendo de um tratamento mais sofisticado.

Valem, contudo, a intenção e o esforço de síntese destes ligeiros comentários ensejados pelo recente Decreto nº 67.326, de 5-10-70, que, dando cumprimento a dispositivos do Decreto-lei nº 200/67, formalizou a organização daquele Sistema e tentou implantar uma mecânica de funcionamento adequada às atividades administrativas de pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo.

São pontos de vista oriundos de uma breve consulta às fontes bibliográficas fundamentais que o autor entendeu de confrontar com as opiniões de diversos administradores, chefes e assessôres de pessoal.

Através de contatos mantidos no decorrer do exercício de alguns cargos de direção e assessoramento com autoridades e técnicos diretamente preocupados com a problemática dos sis-

temas administrativos, é tarefa simples pôr em relêvo algumas opiniões médias nascidas da observação e da vivência quotidiana, reflexos, portanto, de uma experiência pessoal válida a respeito de temas que, desde longa data, têm sido alvo do permanente interesse dos administradores brasileiros.

Impõe-se esta advertência inicial a fim de que ninguém se decepcione desnecessariamente, de vez que o autor não tem a veleidade de apresentar concepções originais nem, muito menos, qualquer "solução" definitiva e deseja, apenas, com tôda humildade e exata noção das suas notórias deficiências, motivar os mais entendidos, estimular os interessados e promover o indispensável debate — tanto mais urgente quanto mais complexo. Mesmo porque o Decreto nº 67.326/70 criou condições favoráveis ao aperfeiçoamento da administração de pessoal em nosso País e, ao mesmo tempo, uma situação de "fato consumado" que urge aprimorar.

Objetivo-Síntese

Na medida em que funcionar eficientemente será o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) um poderoso instrumento no arsenal dos mecanismos disponíveis, para obtenção daquele "Objetivo-Síntese" colimado e definido nas "Metas e Bases para a Ação de Governo": "(I) Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século. Conforme já se esclareceu, construir-se-á, no País, uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se, assim, a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência". (Documento divulgado em setembro de 1970, pág. 15.)

A força de trabalho representada pelos contingentes de servidores públicos, **incorporada à massa dos demais trabalhadores**, tem um papel decisivo a desempenhar como uma das componentes estratégicas, cujos coeficientes de produtividade poderão ser multiplicados através de uma política de pessoal inteligente, dinâmica e humana, à altura daquele grande objetivo nacional. Que é exatamente o que os brasileiros esperam do governo e do funcionalismo, cuja missão foi recentemente caracterizada pelo Chefe da Nação com realismo e clareza: "... todos os dias, ao longo de um ano já de exercício da presidência, tenho presente o papel do funcionalismo público como verdadeiro **sistema circulatório da ação governamental**" "... e volto-me, neste grande dia, para o funcionalismo público de meu País onde vejo o instrumento de trabalho — que espero sempre mais prestante — e o contingente humano que desejo cada vez mais motivado, participante e feliz."

Patrimônio do Servidor

Pouco depois dêsse pronunciamento o Presidente Garrastazu Médici deu uma demonstração de alto aprêço pelos servidores públicos ao assinar, durante a reunião ministerial de 30-10-70 (primeiro aniversário de seu governo), Mensagem ao Congresso Nacional propondo a aprovação de Lei Complementar que institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, Civil e Militar. O processo de formação do patrimônio é semelhante à mecânica do Fundo de Participação Social recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, prevendo correção monetária e juros de 3% ao ano em cadernetas individuais a serem expedidas pelo Banco do Brasil. A União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, os Territórios, as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações contribuirão para o referido Programa mediante recolhimento mensal ao Banco do Brasil das parcelas discriminadas no texto da Lei Complementar.

Ação Administrativa

No quadro das “Metas e Bases para a Ação de Governo” (doc. citado, 9-70, pág. 10) a problemática administrativa através da qual o Estado planeja, vive e atua, foi elevada à categoria de uma das 12 conquistas essenciais a serem alcançadas por meio de medidas e instrumentos cuja definição concreta constitui a finalidade principal das mencionadas “**Metas e Bases**”.

O reconhecimento da natureza prioritária daquela problemática é acontecimento auspicioso como demonstração de uma nova mentalidade. A ação administrativa do Poder Executivo, integrada no contexto de uma estratégia mais ampla convergirá para a execução de uma política que o planejamento governamental resumiu em poucas palavras: “... II — Criação de condições para o funcionamento de setor público moderno e eficiente, revertendo-se a tendência, observada antes de 1964, para a deterioração dos serviços, a expansão desmedida de atribuições e do número dos servidores e o crescente desequilíbrio financeiro das entidades de administração indireta.

Para consolidar os resultados já alcançados pelos dois primeiros governos da Revolução, manter-se-á, no serviço público direto e autárquico — para estabelecimento de administração eficiente e motivado, uma política de austera contenção de dispêndios burocráticos administrativos; de gradual redução, em certos órgãos, de pessoal excedente; de criação de sistema de assessoramento de alto nível para os órgãos de

decisão; de revalorização do sistema do mérito; de consolidação progressiva da carreira de funcionário em tempo integral; de treinamento intensivo nas áreas prioritárias, para atualização de conhecimentos e incorporação de novos métodos de trabalho; de equipamento adequado dos principais órgãos de decisão e execução. Nas empresas governamentais, modernizar-se-á a administração, estabelecendo-se **sistemas de controles de custos** e, bem assim, diretorias técnicas relativamente estáveis, com o propósito de fazê-las funcionar tão eficientemente como as do setor privado". (Doc. citado, pág. 10).

II — TEMÁTICA DOS SISTEMAS

Substância

A prodigiosa força semântica do vocábulo "sistema" contribuiu para incorporá-lo ao patrimônio científico, técnico e cultural da humanidade. À semelhança de inúmeros outros conceitos de utilização universal em todos os domínios do conhecimento, "sistema" tem as suas remotas origens no mundo surpreendente da filosofia grega.

A análise etimológica evidencia as virtualidades do poderoso conceito ao qual se acham estreitamente vinculadas as idéias de ordem, organização, conjunto, combinação, agrupamento, reunião, arranjo, plano, método, esquema, entrelaçamento, regularidade, sinergia. Em suma, a noção ontológica de um complexo organicamente constituído, cujas partes componentes se entrosam numa tessitura de relações de analogia, cooperação, dependência recíproca e finalidade específica.

A natureza eminentemente dinâmica e teleológica do conceito de "sistema" possibilitou o seu aproveitamento na órbita da filosofia, da metafísica, da lógica, das matemáticas, de onde foi se irradiando para as ciências naturais e sociais, generalizando-se o seu emprêgo com o avanço científico e tecnológico, em plena fase de expansão incontrolável decorrente do advento da eletrônica, da cibernética e da implantação dos sistemas informáticos.

Sendo o próprio universo um macro-sistema de dimensões infinitas coube à filosofia a tentativa pioneira de compreendê-lo e desbravá-lo pela observação dos fenômenos da natureza e da vida.

Surgiu, destarte, o conhecimento dos "sistemas" de existência natural objetivamente comprovada, ou seja, o imenso aglomerado de elementos, estruturas, entidades ou seres inter-relacionados num emaranhado de princípios, forças e relações

de afinidade e coordenação. É neste sentido de conjunto de normas, fatos e realidades condicionadas, solidárias e inter-relacionadas, que o conceito de "sistema" tem seu maior campo de aplicação, o que ocorre, por assim dizer, na área de todas as ciências.

Variedade e complexidade

As enciclopédias e dicionários enumeram e definem uma variedade impressionante de "sistemas" objetivos — os galácticos e planetários, o solar, o atômico, o nervoso, o endócrino, o circulatório, o digestivo, o reprodutivo, os geológicos e assim sucessivamente, no âmbito da astronomia, da física, da biologia, da fisiologia, da geologia, da mineralogia, da química e da totalidade das ciências da natureza e do homem.

Mas, igualmente importantes são os "sistemas" oriundos da capacidade criadora humana, de concepção arbitrária e subjetiva, verdadeiras emanações ou projeções do homem sobre o mundo em que vive e que se destinam a dominá-lo, discipliná-lo ou afeiçoá-lo às suas dimensões e necessidades.

O homem pensa e age em função das instruções ou comandos que recebe de um cérebro cujo funcionamento obedece a insondáveis, profundos e inexoráveis impulsos de organização e sistematização. Nada mais lógico, por conseguinte, do que a criação humana de "sistemas" conceituais com objetivos eminentemente teóricos ou pragmáticos, por analogia com os sistemas naturais físicos, orgânicos ou mecânicos.

Aos "sistemas" — naturais ou analógicos — se opõem os conceitos negativos de caos, desordem, confusão, incoerência.

Semântica

André Lalande, no clássico "Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie", logrou resumir o conceito de "sistema" como um ... conjunto de elementos materiais ou não, reciprocamente dependentes uns dos outros de maneira a formar um **todo organizado**... (1962, "Presses Universitaires de France", 9ème edition, pág. 1.096).

Para Walter Brugger, os "sistemas" são uma exigência da razão que em toda pluralidade busca a unidade e a ordem; os "sistemas" nascem por conexão e são ordenados por um princípio comum graças ao qual cada parte tem, no conjunto, o seu lugar e a sua função... Conhecimentos isolados ou desconexos não podem constituir um "sistema"... que pressupõe **articulação** e uma idéia de **totalidade** (Dicionário de Filosofia,

Philosophisches Worterbuch, 1953, trad. Editorial Herder, página 360).

O conceito de "sistema" aplica-se simultaneamente aos agregados naturais e artificiais ou imateriais; as respectivas unidades componentes se movimentam, funcionam ou operam, em todos os casos, **sinèrgicamente**, em obediência a alguma forma de controle imanente, ou de acordo com um princípio normativo indispensável à coesão e coerência do conjunto. (System: combination of parts in a whole; orderly arrangement according to some common law; collection of rules and principles; connected body of principles in science or art; method of transacting business... Sistematology: the doctrine of systems... (Webster's New Standard Dictionary, The Webster's Encyclopedic Dictionary, 1969).

A conceituação transcrita no Brockhaus assemelha-se à norte-americana: conhecimentos experimentais interdependentes do ponto de vista histórico e racional; estrutura; corpo de doutrina: sistema Hegeliano. 2) Plano, ordenação: sistema de administração; sistema parlamentar; dar sistema a alguma coisa. (Das System — zusammenhaengende Erfahrungserkenntnis nach einen vernunftgemaessen Gesichtspunkt; Gliederbau, Lehrgebaeude: das Hegelsche System. 2) Plan, Ordnung: das System der Verwaltung; das parlamentarische System; System in etwas bringen. Der Sprach — Brockhaus, p. 677 — Deutsches Bildwoerterbuch fuer jedermann. Sechste, verbesserte Auflage. Eberhard Brockhaus. Wiesbaden, 1953).

Os lexicógrafos mais conhecidos — Larousse, Brockhaus, Moraes, C. de Figueiredo, Caldas Aulete, B. de Holanda, Antenor Nascentes, entre muitos — sintetizam e, por assim dizer, desidratam a semântica dos "sistemas" em breves linhas, com ligeiras variações: ... conjunto de partes coordenadas entre si; corpo de doutrina; combinação de partes convergindo ou concorrendo para um certo resultado; aglomerado de leis ou princípios que regulam determinada ordem de fenômenos; reunião de meios ou processos empregados para alcançar um fim qualquer; plano, método, hábito, uso; forma de governo ou constituição política ou social de um Estado...

Sintéticos no enunciado e conceituação dos "sistemas", aqueles autorizados dicionaristas porfiam, todavia, na enumeração de uma infinidade de exemplos concretos que vão desde as galáxias aos sistemas métrico-decimal e ortográfico.

Poder-se-ia observar que a própria desordem seria passível de institucionalização como ocorreu durante muito tempo com

o famigerado "Spoils System". Mas, em 1883, a Civil Service Commission acabou com o caos e implantou a ordem — o "Merit System".

Reformulação e aplicabilidade

Evidentemente, no quadro atual dos conhecimentos humanos, a explosão científica e tecnológica vem consolidando a ótica ou enfoque interdisciplinar e multidimensional dos problemas: tanto no concernente à pesquisa, como no tratamento e formulação das soluções possíveis.

Em consequência, quaisquer tentativas de classificação e nomenclatura correm o perigo de uma rápida obsolescência, mas se apresentam, contudo, válidas, pelo sentido didático ou pedagógico de que se revestem.

O que importa assinalar no referente à sistematologia não é, contudo, o grande número, as características, complexidade e funcionalidade dos "sistemas" — tanto no tocante aos originários, ou de 1º grau — como no que se refere aos derivados, analógicos, artificiais, provenientes de uma elaboração intelectual do homem.

O essencial é acentuar a vulnerabilidade, mutabilidade e transitoriedade desta última categoria, a dos "sistemas" humanos, ou de 2º grau.

Na esfera das ciências sociais a utilização dos "sistemas" adquiriu proporções de legítima obsessão como instrumento de pesquisa e ferramenta de trabalho. Destarte, as ciências administrativas em geral e, muito especialmente, a administração pública, foram compelidas à elaboração de modelos próprios, adequados à sua problemática.

Modelos

Exatamente no campo das ciências administrativas é que a noção de "sistemas" se tem caracterizado pela sua extrema fecundidade, ensejando múltiplas aplicações teóricas e práticas, muitas das quais imprevistas, sofisticadas e quicá insólitas.

O fato deve ser encarado com naturalidade, embora ocorra com maior dificuldade e menos frequência nos países periféricos do mundo subdesenvolvido, cujas instituições geralmente transplantadas de outros povos — constituem um reflexo de civilizações alienígenas.

Encerrado o processo colonial, a emancipação daqueles países, sendo historicamente um fato recente, não permitiu, pela exigüidade do tempo decorrido, a elaboração de modelos

autóctones, concepções e estilos nacionais independentes na organização dos serviços públicos.

Poder-se-ia afirmar que estão condenados à importação do **know-how**, ao consumo da tecnologia "enlatada", até o dia em que os respectivos sistemas universitários de pesquisa e ensino, no campo educacional, científico e tecnológico, resolvam o problema crucial do pessoal qualificado, sem o qual os planos, os programas e as técnicas permanecerão no papel, e o próprio desenvolvimento carecerá de sentido pela falta de condições mínimas de exeqüibilidade.

Na maioria desses países, o exasperante primado da casuística e da "paperasserie", a hipertrofia dos rituais burocráticos, a mentalidade cartorial dos "contrôles" redundantes e o artesanato bacharelesco dos pareceristas, favorecem a instalação de feudos ou redutos de obscurantismo que reagem contra as inovações modernizantes e lutam pela manutenção dos privilégios e dos interesses arraigados.

A exceção brasileira

Algumas notáveis exceções se podem citar relativas aos países que queimaram etapas, exatamente aquelas nações que já ultrapassaram a barreira da arrancada, o difícil **take-off** rostowiano, como, felizmente, é o caso do Brasil, que marcha, em ritmo acelerado, no roteiro de um processo irreversível de desenvolvimento integrado e auto-sustentado.

Integração administrativa

Na maioria dos países, desenvolvidos ou periféricos, observa-se a aceleração do processo evolutivo no sentido de uma melhor integração administrativa como resultado da utilização dos "sistemas": não há mais lugar para órgãos ou serviços amontoados, desarticulados e conflitantes na disputa de recursos humanos, financeiros e materiais, universalmente escassos.

A noção generalizada de "sistemas" administrativos, tanto do ponto de vista técnico como no referente à aplicabilidade do conceito, é praticamente a mesma, em toda a parte. Wilburg Jiménez Castro escreveu sobre o assunto: Por "sistema se compreende el conjunto de órganos, principios e normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre sí, tan estrechamente, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que pueden tener sus partes componentes. Esas partes actuan com una misma orientación y satisfacen un objetivo común. El sistema es así un todo organizado y articulado, no acumulado, **cuyo crecimiento va de**

adentro hacia afuera haciendo a cada una de sus partes más fuerte y adecuada a sus finalidades individuales y coletivas, sin alterar la proporción que cada una de ellas tiene del conjunto" (in "Sistemas Prioritarios para la administración del desarrollo", documento preparado pelo Lec. Wilburg Jiménez Castro, Técnico das Nações Unidas, para o Seminário sobre Aspectos Administrativos da Execução de Planos para o Desenvolvimento realizado em Santiago, Chile, 1968. O autor é ex-Diretor do ICAP — Instituto Centro Americano de Administração Pública.)

Nova Mentalidade

O que se busca através de reformas generalizadas em todos os setores, é o modelo dos conjuntos organizados, cuja problemática se procura resolver em termos de planificação estratégica, administração coordenada e eficácia operativa controlada, ou seja, a implantação de novas técnicas de administração através de sistemas, objetivos e resultados.

Ao invés da tradicional predominância dos conceitos meramente jurídicos, pretende-se uma nova mentalidade que se poderia simbolizar na "costmindedness" a que se refere MacNamara.

Conforme acentuou o Prof. Calimeri, em um dos seus magníficos ensaios: ... "A eficácia e a eficiência do funcionamento dos sistemas, dependem, cada vez mais, do modo como são tomadas as decisões. Naqueles mais avançados, observa-se a tendência a passar das formas de decisão tradicionais (baseadas no hábito, na **routine** decisória, em estruturas organizativas específicas, na experiência, no parecer, na instrução) a formas baseadas em técnicas avançadas (pesquisa operacional, análise matemática, uso dos modelos, simulação, elaboração eletrônica dos dados, técnicas heurísticas). Ansoff distingue, no funcionamento do **sistema-empresa**, três tipos de decisão: de ordem estratégica, de ordem administrativa e de ordem operacional". ... ("L'efficacia e l'efficienza del funzionamento dei sistemi dipendono, sempre più, dal modo come vengono prese le decisioni. In quelle più progrediti si osserva la tendenza a passare dalle forme di decisioni tradizionali (basate sull'abitudine, sulla routine decisionale, su particolari strutture organizzative, sull'esperienza, sull'giudicio, sull'istruzione) a forme basate su tecniche progredite (ricerca operativa, analisi matematica, uso dei modelli, simulazione, elaborazione elettronica dei dati, tecniche euristiche). Ansoff differenzia, nel funzionamento del sistema-azienda, tre classe di decisioni: **di ordine strategico, di ordine amministrativo e di ordine operativo**". — (M. Calimeri, in

la Riforma della Pubblica Amministrazione vista come Evoluzione del Sistema, La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione, 1969, Gennaio-Marzo, p. 20).

Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento

Acontecimento decisivo na evolução dos sistemas administrativos foi a introdução do "Planning, programming, budgeting System" (P.P.B.S.) pelo governo norte-americano a partir de 1960, com a nomeação de MacNamara para Ministro da Defesa. Ocorreu então uma radical e profunda transformação no concernente à conceituação, métodos, técnicas e estilos de administração de tal forma que se costuma caracterizar como decisiva e genial a contribuição de MacNamara no campo das ciências administrativas. Dêle se afirma que "depois de haver transformado a indústria automobilística, reformou a administração norte-americana." *apud* J. J. Servan Schreiber no "best-seller" **O Desafio Americano**).

Não cabe, no limite preestabelecido destes breves comentários, uma análise desenvolvida do "Planning, Programming, Budgeting System", que os leitores possivelmente interessados encontrarão na vasta bibliografia especializada a respeito existente. Devo, porém, chamar a atenção para o fato de que o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento tem sido objeto de sérios estudos nas principais Universidades e está sendo introduzido na administração dos países mais desenvolvidos com as adaptações exigidas pela peculiaridade das condições nacionais, grau de desenvolvimento atingido, nível cultural e demais fatores que singularizam cada situação. Os objetivos colimados são, substancialmente, a obtenção de elevados índices de eficiência, a escolha de alternativas ótimas na solução de cada problema, a crescente utilização das técnicas de quantificação, determinação dos custos e avaliação do desempenho. Através do emprêgo de uma metodologia altamente eficaz, em que se destacam a "análise dos sistemas", as técnicas e pesquisas sobre as relações "cost-utility", "cost-benefits", "cost-effectiveness" e "sensitivity-analysis", opera-se, efetivamente, uma radical transformação da mentalidade dos agentes, a par de resultados substancialmente melhores. São critérios novos que permitem acelerar o ritmo de funcionamento de qualquer organização e estabelecimento de padrões qualitativos e quantitativos que possibilitam a avaliação do desempenho do sistema como um todo organizado e de cada uma das suas partes componentes.

(Para quem desejar informações mais pormenorizadas, será de grande utilidade consultar: 1) E. S. Quade, *Techniques d'analyses de systèmes pour le P.P.B.S.* Rand Corporation, mars, 1966 — trad. francesa; 2) R. N. Anthony, *Sistemi di pianificazione e controllo: schema di analisi*, Ed. E. Kompass; 3) H. A. Simon, *The New Science of Management Decision*, in "The Shape of Automation", Ed. Harper and Row, 1965; 4) N. S. M., *A Modern Design for Defense Decision — A McNamara-Hitch-Enthoven Anthology*, Ed. Ind. Coll. A.F., Industrial College of the Armed Forces, Washington; 5) E.S. Quade, *Systems Analysis: Techniques for Planning-Programming-Budgeting*. The Rand Corporation, 1966). A metodologia proveniente do Sistema integrado de Planejamento, Programação e Orçamento (P.P.B.S.) aplica-se, com as adaptações que se fizerem indispensáveis, aos demais sistemas prioritários da administração: planejamento, orçamento, modernização administrativa, pessoal, estatística, contabilidade pública, compras, abastecimento e armazenamento (material), ou sempre que se tornarem imperativas as exigências de coordenação centralizada, funcionalidade e eficiência global.

III — EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Sistemas embrionários

Paradoxalmente, no caso brasileiro, o aparecimento dos "sistemas" resultou menos da **praxis** universitária e da atuação dos intelectuais do que da iniciativa governamental, no bôjo de textos legais de precária exeqüibilidade.

As origens da implantação de "sistemas" modernos no contexto da administração brasileira remontam à Lei nº 284, de 1936, que criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil e, em cada Ministério, uma Comissão de Eficiência incumbida de "estudar permanentemente a organização dos serviços afetos ao respectivo Ministério, a fim de identificar as causas que lhes diminuem o rendimento" e "propor as modificações necessárias à racionalização progressiva dos serviços".

Ao referido Conselho sucedeu o DASP criado pela Constituição de 1937, e organizado pelo Decreto-lei nº 579, de 30-7-38. Englobando as atividades de orçamento e organização, pessoal, material, edifícios públicos e documentação, o DASP surgiu como uma expressão hipertrofiada das doutrinas de administração de Willoughby e Leonard White, transplantadas para o nosso País. O seu aparecimento no cenário da Administração Pública marcou o apogeu das teorias dos "departamentos de administração geral".

Enquanto teve o respaldo do prestígio que lhe proporcionava o Presidente Vargas, prestou imensos serviços ao povo brasileiro e foi, incontestavelmente, um fator de modernização, com iniciativas pioneiras e arrojadas no concernente à racionalização administrativa. Mas, com a queda do Presidente Vargas, em 1945, sobreveio uma das muitas reformas que pontilharam de vicissitudes a existência da discutida Instituição: O Decreto-lei nº 3.323-A, extinguiu a Divisão de Organização e Coordenação e a Divisão de Orçamento, criando, em substituição, a Divisão de Orçamento e Organização, além de outras mutilações perpetradas na vigência de um governo provisório de três meses.

O fato é que, embora invocando pretextos de economia e maior coesão entre os processos de organização e elaboração orçamentária, a fusão daquelas duas Divisões teve como resultado exclusivo, a liquidação do “**sistema**” embrionário de **Organização e Métodos** que deveria ter sido cuidadosamente preservado.

O chamado “**Sistema**” de Material, bem delineado no papel, desintegrou-se ao contacto com a realidade quotidiana e não resistiu ao “teste” da aplicabilidade prática.

De concepção grandiloquente, abrangendo, de início, 6 campos diferentes de atividades e uma pletora de órgãos componentes, o “**Sistema**” de Material, não obstante, desbravou o caminho numa das áreas mais complexas — verdadeira zona de sombra da administração. Prestou assinalados serviços. Mas, à semelhança dos demais “sistemas” ensaiados não resistiu ao “golpe” de 1945. Foi também mutilado e sofreu um colapso: são notórias as lamentáveis conseqüências do episódio, dispensando comentários adicionais.

No tocante ao “**Sistema**” de Pessoal o malôgro foi completo não havendo sido sequer delineado um projeto dotado de viabilidade conceitual, técnica e operacional. Ao contrário, ocorreu uma regressão à estaca zero do empirismo absoluto, acelerando-se, por outro lado, numa perspectiva catastrófica, o ritmo de deterioração da entidade e dos serviços públicos, em geral, sòmente jugulada com o advento do Decreto-lei nº 200/67.

Nesse rápido e incompleto bosquejo percebe-se a marcha lenta das tentativas frustradas, a procissão sombria de sucessivos fracassos.

Sistemas de Contrôle

Quanto à implantação dos **Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria**, sòmente depois do Decreto-lei nº 200/67, logrou o Poder Executivo situar-se na terra firme dos fatos, apesar da inflação de leis e normas que, de há muito, perturbam a ação administrativa do Estado nessa imensa e complexa área especializada. Trata-se de matéria que demanda uma análise especial porque dela depende, notadamente da ótica dos Orçamentos públicos, a própria viabilidade de uma política de pessoal dotada de coeficientes de racionalidade, exequibilidade e objetividade. A problemática dos aludidos sistemas, no que se relacionam com a administração de pessoal será objeto de um artigo posterior.

Enquanto se promove em todos os setores e níveis da Administração Federal a implantação dos citados Sistemas, com avanços e retrocessos nos planos da doutrina e da experiência factual, convém refletir acêrca das conclusões que, a respeito dos sistemas de contrôle no quadro da Reforma Administrativa, chegaram dois eminentes economistas do Ministério da Agricultura: "... O importante nesta fase é o estabelecimento de princípios de análise sôbre a administração em geral, principalmente a financeira, o que facultará valiosos subsídios para a elaboração de uma **estratégia de ação integrada** para a correção dos vícios e erros, com a aplicação de medidas punitivas nos casos comprovadamente dolosos, cumprindo-se, por etapas, as necessárias reformulações de atitudes e hábitos, a fim de forjar uma mentalidade consciente e atuante no Serviço Público. Pois em sua ausência, muito mais do que simples modificações de estruturas formais, organogramas e fluxogramas, a Reforma Administrativa importa em uma reformulação de mentalidade, de pontos-de-vista e de modos de ser". (Reinhold Stephanes e Norival O. Kwiatkowsvi, Economistas, I.G.F. do Ministério da Agricultura in *A Reforma Administrativa e os Sistemas de Contrôle*, R.S.P., vol. 105, nº 1/70).

A Coordenação Central do Decreto nº 200/67

Assim como a revolução de 1930 possibilitou o advento da Lei nº 284/36, da mesma forma a revolução de 1964 criou, com o Decreto-lei nº 200/67, condições favoráveis à implantação da Reforma Administrativa — aspiração permanente do povo brasileiro, preocupação absorvente das elites universitárias e do governo — mas sempre postergada como empreendimento visionário. O Decreto-lei nº 200/67 constituiu, sem sombra de dúvida, um impacto, pela relevância do conteúdo,

alcance e repercussões das providências decorrentes de sua progressiva aplicação.

Não importa o fato de conter várias incorreções, nem a timidez de algumas das suas recomendações; nem, mesmo, a ocorrência de sérias e imperdoáveis omissões: basta dizer que não contém uma só palavra acêrca dos **sistemas informáticos**.

O que se deve proclamar, acima de tudo, é o sentido histórico de que se reveste como acontecimento decisivo na trajetória da Administração Pública. Não somente ensejou a viabilidade de uma reforma — até então relegada à condição de mito ou elefante branco, em virtude das tentativas malogradas que a antecederam — como vem acarretando uma avalanche de conseqüências práticas, medidas concretas e profundas repercussões: exemplo convincente é, precisamente, a implantação dos "Sistemas" prioritários da administração no contexto de um país em fase de desenvolvimento acelerado e auto-sustentado.

O Decreto-lei nº 200/67, se não logrou introduzir muitas e radicais inovações, **situando-se nos parâmetros das recomendações cautelosas**, conseguiu, no entanto, dinamitar estruturas carcomidas e acelerar o ritmo da máquina governamental e administrativa, despertando-a para os avanços científicos e tecnológicos que, mais cedo do que se presume, modelarão a fisionomia de uma nova administração adequada às dimensões, condições e perspectivas da Nação Brasileira.

É possível, desde já, marchar gradualmente para uma administração germinada pelo complexo triangular Governo-Universidade-Empresa, despojada do formalismo superficial, escoimada do sadismo dos controles irracionais, liberta da mentalidade notarial dos pareceristas e da alienação burocrática — em suma, uma administração vacinada contra as sobrevivências de uma sociedade tradicionalista pré-industrial.

As contribuições mais relevantes no elenco das providências do Decreto-lei nº 200/67 serão, talvez, as consubstanciadas nos arts. 30, 94, 115 e 121.

Evidentemente, a filosofia, os princípios gerais (planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle), a organização da Administração Federal e as diretrizes para a reforma são pressupostos fundamentais.

Providências básicas

Todavia são as medidas e repercussões decorrentes dos mencionados artigos que asseguram a exeqüibilidade da Reforma Administrativa e a obtenção das metas a serem progressi-

vamente atingidas. Nelas encontra-se o "core", o núcleo vital, o elenco das providências básicas, a fonte de onde promanará a energia vitalizadora do conjunto:

1) — Organização, **sob a forma de sistema**, das **atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, serviços gerais**, além de outras atividades que, a critério do Poder Executivo, necessitem de **coordenação central**. (art. 30).

2) — Estabelecimento de uma autêntica **política de pessoal** sintonizada com as exigências do desenvolvimento nacional, as conquistas científicas e tecnológicas, as aspirações do funcionalismo e aquelas conveniências da Administração Federal que atendam, simultaneamente, aos imperativos da modernização e da justiça social (art. 94).

3) — A instituição do DASP como **órgão central do sistema** responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do pessoal civil da União (art. 115).

4) — Dimensionamento e implantação pelo Centro de Aperfeiçoamento de um esquema de assessoramento superior da Administração Civil através de medidas relacionadas com o recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e administração daquele assessoramento (art. 121).

Ressurgimento e maturidade

O ressurgimento dos "sistemas" em condições de viabilidade operativa no campo da Administração, depois dos malogrados ensaios tentados pelo DASP com relação às atividades de pessoal, organização e métodos, material e orçamento é, antes de mais nada, uma tardia demonstração de maturidade.

Um esforço válido de atualização tecnológica, no sentido de captar as potencialidades de um conceito extremamente fecundo. Uma coisa, porém, é a intenção contida nas recomendações do Decreto-lei nº 200/67; outra, ainda mais difícil, será traduzi-las em termos de ação concreta, atos positivos, medidas práticas.

O conceito de "sistema" em si é uma abstração, um imponderável: mas as possibilidades que nêle se contém são, por analogia, como a energia intra-atômica, cuja captação pode efetuar-se tanto no sentido explosivo e destruidor das bombas, como, de preferência, no roteiro positivo do aproveitamento da energia para finalidades pacíficas geradoras de riqueza.

Panorama do SIPEC

A reformulação do próprio DASP, através do Decreto nº 66.222/70 foi, incontestavelmente, uma preliminar importante no sentido da organização do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).

O desempenho de sua missão prioritária como Órgão Central do Sistema seria inviável sem as medidas de reorganização levadas a efeito e o início de um processo de aparelhamento humano, equipamento técnico e recuperação do prestígio da instituição, — problema que a "Revista do Serviço Público" já teve oportunidade de abordar (cf. Editoriais dos nºs 1 e 2, Vol. 105).

Preparado o terreno, tornou-se inevitável o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, que traçou os delineamentos, deu conteúdo objetivo e expressão aos dispositivos do Decreto-lei nº 200/67, e organizou, sob a forma de sistema, as atividades de administração de pessoal do serviço civil do Poder Executivo.

Integrado pelas unidades organizacionais que, na Administração Direta ou nas Autarquias, exerçam atividades específicas de pessoal — tem o SIPEC uma estrutura na qual se entrosam:

- 1 — O DASP, como Órgão Central.
- 2 — **Órgãos Setoriais:** Departamentos, Divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República, de maior hierarquia na respectiva área administrativa.
- 3 — **Órgãos Seccionais:** Departamentos, Divisões ou outras unidades específicas de pessoal das Autarquias.
- 4 — **O Conselho Federal de Administração de Pessoal e a Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal.**

Atendidas as peculiaridades dos serviços poderão ser criadas "Unidades Regionais" e, em cada Órgão integrante do Sistema, Unidades de Pesquisa, de Orientação, Coordenação e Contrôlo, e de Execução. Para realização dos encargos especializados, quando necessário, está prevista a criação de Grupos-Tarefa de duração temporária.

Essa, em resumo, a composição do SIPEC. Para os fins do Decreto nº 67.326/70, as funções básicas da administração de pessoal correspondem às desenvolvidas pelas cinco Coordenações do DASP: Classificação e Retribuição de Cargos

e Empregos; Recrutamento e Seleção; Cadastro e Lotação; Aperfeiçoamento e Legislação de Pessoal. O SIPEC funcionará dentro de parâmetros preestabelecidos e atuará no limite das fronteiras acima delineadas. A magnitude do empreendimento avulta como empolgante desafio à capacidade realizadora dos diretores, chefes e assessôres de pessoal. Por isso mesmo justifica-se uma ligeira análise do conteúdo do Decreto nº 67.326/70, com a finalidade exclusiva de detectar as vulnerabilidades do Sistema e contribuir para o seu aperfeiçoamento. Não se trata de "crítica", mas de um necessário exercício de "inconformismo construtivo" a fim de que não se repita o malôgro das anteriores tentativas de implantação de um Sistema de Pessoal.

Ligeira Análise

De início, cabe observar que o Decreto nº 66.326/70, chegou quase um ano depois do encerramento das reuniões de diretores de pessoal promovidas pelo DASP em 1969. Apesar da demorada elaboração do texto — as providências nêle substanciadas não equacionam com realismo a problemática de uma administração de pessoal sintonizada com a estratégia de desenvolvimento nacional.

Ao lado de injustificáveis omissões ocorrem redundâncias e postulações imprecisas que "hurlent de se trouver ensemble". Assim, a organização do Sistema definida no § único do art. 1º como o conjunto integrado de "tôdas as unidades organizacionais de qualquer grau incumbidas especificamente das atividades de administração de pessoal da Administração Direta e das Autarquias" é desnecessariamente objeto de outros dispositivos como os contidos no art. 5º, § 3º, e no § 1º do art. 3º, III.

Quanto ao elenco das funções básicas de administração de pessoal a enumeração transcrita no art. 2º, além de incompleta, dá a impressão de uma vinculação teleológica do Sistema à atual estrutura do DASP. Ora, o funcionamento de qualquer instituição sofre o impacto de freqüentes modificações — fato, de resto natural, porque a administração é um fenômeno dinâmico que não se pode emparedar no limite dos organogramas. Daí a inconveniência de "amarrar" o Sistema a uma determinada estrutura.

A tentativa de fazer coincidir as aludidas funções com as 5 Coordenações do DASP: COCLARCE, CODERSEL, CODASLO, CODAPER e COLEPE, carece de imaginação criadora. Nos termos do art. 4º, parágrafo único, pretende-se estender aos Órgãos Setoriais e Seccionais, com evidente intuito de padronização, a estrutura das aludidas coordenações às Unidades

de Planejamento, Coordenação, Contrôl e Execução, bem como aos Grupos-Tarefa, permitindo-se, porém, **em caráter excepcional**, que mantenham Unidades de Pesquisa. Esta restrição, no tocante à pesquisa e planejamento, reduzirá a capacidade decisória dos órgãos Setoriais e Seccionais. Os artigos 4º e 7º, aliás, não se encontram devidamente ajustados.

A experiência demonstra que os órgãos de planejamento regional como a SUDENE e a SUDAM, e o complexo do INPS — para citar apenas três exemplos — têm de estruturar a organização administrativa de pessoal em função da especificidade técnica dos seus objetivos, das suas peculiaridades de funcionamento, dimensões e conveniências.

É uma temeridade exagerar a padronização das estruturas em nome das supostas vantagens de uma uniformidade desmentida pelas realidades quotidianas ou para que os organogramas do Sistema se apresentem com a elegante sofisticação de uma simetria impossível.

Cada órgão deverá ter a organização mais adequada aos imperativos de sua missão prioritária, necessidades operativas e exigências institucionais.

Ainda no tocante à composição do SIPEC, deverá integrá-lo o Conselho Federal de Administração de Pessoal, cujas atribuições serão fixadas em Regimento aprovado pelo Diretor-Geral do DASP. Vários especialistas questionam a indispensabilidade desse Órgão que, inserido na complexa estrutura do SIPEC se limitaria, praticamente, a reproduzir as atividades jurídico-normativas das Consultorias Jurídicas e da própria Consultoria-Geral da República (Decreto-lei nº 200/67, arts. 118 e 119). Alguns teriam preferido o Contencioso Administrativo ou, quiçá, um Tribunal Administrativo especializado. A questão foi porém transferida para outra oportunidade. Na verdade, não existe nenhuma instância melhor de consulta e colaboração, nos assuntos de administração de pessoal, do que a própria constelação dos órgãos integrantes do SIPEC.

Quanto à Comissão de Coordenação de Pessoal (art. 9º e §§) complicou-se a sua composição e funcionamento. Curiosamente foram excluídos os dirigentes dos órgãos seccionais, mas o § 2º do mencionado artigo 9º abriu as portas à participação de todo mundo: quaisquer funcionários poderão ser convocados desde que contribuam para melhor apreciação dos assuntos em pauta.

A manutenção de representantes permanentes ou temporários do DASP junto aos órgãos Setoriais ou Seccionais é

outra interessante iniciativa: serão os “plenipotenciários” do Órgão Central. Há pessimistas que reputam perigosa essa inovação: algo como um atalho para exacerbação fiscalizadora e enrijecimento dos “contrôles”. Alguns alegam que reuniões periódicas acopladas a uma simples rede de “telex” interligando a totalidade dos órgãos do Sistema seria medida mais eficiente, mais prática e menos onerosa do que uma equipe de intermediários.

Quanto ao provimento dos cargos ou funções de dirigentes, assinala-se que o problema abrange a generalidade das chefias do Serviço Público, ultrapassando as fronteiras dos órgãos de pessoal. Até agora o estabelecimento de pré-condições de qualificação para o eficiente exercício dos cargos de direção tem encontrado barreiras intransponíveis. O dispositivo incluído no texto tem o sabor de um exercício acadêmico, de uma digressão amena no campo das doutrinas de administração de pessoal. Convém insistir no fato de que postergar a solução do problema das chefias qualificadas é transformar qualquer tentativa de reforma em uma mitologia e reduzir o “Sistema do Mérito” a uma impostura. As origens das queixas e acusações assacadas contra a Administração Pública se encontram nessa diátese da falta de credibilidade: os contribuintes e o povo, em geral, se irritam diante das delongas proletrárias, da “paperasserie”, e da péssima qualidade da maioria dos serviços públicos. O funcionalismo é considerado parasitário e indigno de tratamento salarial condigno face aos baixos coeficientes de produtividade vigentes.

De quem a culpa?

No entanto, atribuir ao funcionalismo a culpa pela situação em que se encontra — sem horizontes, sem abertura, sem perspectivas, condenado à estagnação e ao desespero — é perpetrar um daqueles sofismas da velha lógica vestibular: **ignoratio elenchi**.

A responsabilidade exclusiva é das chefias encasteladas nos cargos de comando para os quais não estão devidamente preparadas, quer pela falta de qualificação universitária, quer pelas próprias deficiências decorrentes dessa vulnerabilidade. A experiência universal aí está para comprovar a periculosidade da incompetência profissional que, dia a dia, se agrava com uma plethora de conotações psicológicas negativas dentre as quais a menor, mas não menos nefasta, é a mentalidade cartorial, rotineira, emparedada.

Os chefes e seus assessôres é que são os culpados: em hipótese alguma os servidores ressentidos e marginalizados

numa sociedade de consumo que os relega à condição de simples peças da complicada engrenagem governamental.

A valorização da função pública, inserida nos textos legais e objeto de periódicas reivindicações afigura-se para a imensa maioria dos servidores uma abstração irrealizável.

Mas, à medida em que se fôr acelerando a execução de um planejamento estratégico da administração de pessoal — no contexto do desenvolvimento global do País — aquêle ideal de valorização ganhará perspectivas de viabilidade.

Gradualmente, processar-se-á o reconhecimento objetivo da sua real importância. **Para êsse fim espera-se uma contribuição concreta do SIPEC**, objetivando a reabilitação dos “burocratas” que o Prof. J. C. de Oliveira Tôrres, Superintendente do INPS em Minas Gerais, equacionou em breves palavras carregadas de simplicidade e clareza:

Reabilitação dos burocratas

“... nas oficinas de trabalho administrativo, o funcionário é sempre obscuro e quase anônimo construtor do Bem Comum.

Pode parecer a muitos monótona ou rotineira a nossa tarefa: o termo “burocrático” apresenta colorido pejorativo e não faltam os que negam qualquer valor a nosso trabalho. Mas, se considerarmos os efeitos positivos da ação estatal, seja em que ponto venham a se exercer, devemos ter sempre em vista que, em todos os casos, as leis e planos oficiais se transformam em realidade graças ao trabalho do servidor público que, silenciosamente, modestamente, obscuramente, faz com que as intenções se mudem em fatos tornando as aspirações populares concretizadas nas medidas governamentais” (João Camillo de Oliveira Tôrres, Superintendente Regional do INPS em Minas Gerais. In JB, Caderno Especial, 28-10-70).

O SIPEC: Um desafio

O Governo Federal, atento ao **significado estratégico da política de pessoal no campo da ação administrativa**, deu-lhe relêvo excepcional destacando, como um dos seus objetivos prioritários: “A atuação dinâmica e planejada do serviço público federal, criando-se na administração direta, um funcionalismo eficiente e de alto nível técnico, e, na administração indireta, um corpo relativamente estável de administradores de empresas, operando em níveis de eficiência pelo menos equivalentes aos do setor privado” (cf. Metas e Bases para a Ação de Governo, setembro, de 1970).

Como se vê, os problemas estão suficientemente equacionados, com diagnósticos precisos que permitem acionar, de imediato, o Sistema incumbido de resolvê-los.

Os caminhos estão iluminados pelas experiências, erros e ensinamentos de passado recente: já começou a contagem regressiva para o desfecho de uma ofensiva definitiva — a hora decisiva da ação, os preciosos minutos dos **"decision makers"**.

Certamente, é muito cedo, ainda, para a formulação de quaisquer prognósticos a respeito do SIPEC: essa é uma tarefa para os arúspices da futurologia.

É lícito, porém, delinear algumas conclusões acêrca dos fatores e pré-condições imprescindíveis ao pleno êxito do recém-instituído **SIPEC ao qual, não somente cumpre abrir um crédito de confiança proporcional às dimensões do desafio que representa**, como, sobretudo, com êle cooperar, coadjuvando-o no desempenho de sua transcendental missão.

À GUIA DE CONCLUSÕES

Fortalecimento dos Órgãos Periféricos

Em primeiro lugar, urge promover o revigoramento da capacidade decisória, da autoridade e do prestígio da constelação dos órgãos periféricos — setoriais, seccionais e regionais, do Sistema.

O atrofiamento, a marginalização e o desaparelhamento dos órgãos de pessoal comprometeriam, irremediavelmente, o próprio destino do Sistema, anulando, de saída, a possibilidade de resultados satisfatórios e a própria capacidade empreendedora do conjunto.

De todos os problemas, o da obtenção de pessoal qualificado é predominante. O velho provérbio *"L'Administration ce sont les Hommes"* — expressão gaulesa do óbvio administrativo — é axiomático.

Sôbre o assunto, o Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva teceu oportunas considerações enfatizando a temática das chefias: — "A questão da escolha dos diretores de pessoal nos parece, também, muito importante. Um cargo de tal nível de significação e dificuldade exige, efetivamente, a atuação de um especialista, a êsses aspectos de um órgão de direção de pessoal nem sempre têm sido considerados no seu preenchimento. Não estamos pugnando pela substituição dos atuais titulares, mas entendemos que se lhes deve dispensar a necessária assistência técnica para que possam integrar-se no funcionamento do sistema, assegurando-se, por êsse modo, continuidade à política estabelecida, e mais, que se deve estabe-

lecer, daqui por diante, critérios adequados de escolha". ("A Nova Política de Pessoal do Serviço Público — Sua Filosofia e Estruturação", in "Revista do Serviço Público".)

O pronunciamento do Diretor-Geral do DASP é provavelmente um reflexo de sua experiência como administrador, mas corrobora as pesquisas e ensinamentos mais recentes levados a efeito na órbita das ciências administrativas.

Nem contestação, nem subserviência

As relações entre os componentes do Sistema, sobretudo a postura dos órgãos setoriais e seccionais, diante do Órgão Central, não devem ser jamais contestatárias, emocionais, ou, simplesmente, de uma apática subserviência.

Não há clima nem condições, em um sistema, para projeção de complexo de ressentimento, insubordinação ou inferioridade, sempre que as supostas autoridades "superiores" invoquem princípios de autoridade e hierarquia que são provérbios típicos das organizações lineares e do "establishment". As decisões finais caberão, em qualquer hipótese, à lógica suprema da verdade, aos critérios da evidência, de justiça, do mérito, ou da destinação de utilidade — imperativos do realismo imanente que comanda a existência humana, quer se trate das pessoas, quer das instituições.

Seria de todo inconcebível a esta altura supor que os órgãos periféricos tenham de receber, numa bandeja e em "posição de sentido", diretrizes alienadas, desatualizadas ou distantes do "teatro das operações de combate" — isto é, da situação local e da realidade dos casos concretos.

A observação é procedente, mas nada tem a ver a atual conjuntura do DASP que encontrou no Prof. Glauco Lessa o intérprete das transformações necessárias à própria sobrevivência da Instituição (Dec. nº 66.222/70).

Missão do Órgão Central

Quanto ao funcionamento do Órgão Central, convém insistir nas suas virtualidades e natureza peculiar como peça, segmento ou **parte integrante** do Sistema. Pelo fato de ser, ao mesmo tempo, cérebro e dínamo propulsor, não se esgota nessa função o papel eminentemente ancilar, fecundante e germinativo do DASP; quem diz Órgão Central, não quer dizer, necessariamente, Órgão preponderante — ou seja, a regressão à odiosa e superada figura do "carro-chefe" dos préstitos carnavalescos. Mister se faz despojá-lo de quaisquer encargos casuísticos, sendo aconselhável a supressão das responsabilidades executivas desse tipo, porventura remanescentes.

Torna-se imperativo que o DASP se concentre, por inteiro, nas funções inerentes à sua nova e legítima condição de Órgão Central, sem quaisquer veleidades de auto-suficiência, inflexibilidade, “liderança” do conjunto, ou hipertrofia das atribuições legais que lhe foram cominadas.

Na concepção dos modernos “sistemas”, órgãos centrais, setoriais, periféricos são igualmente importantes, mutuamente correlacionados e interdependentes, colimando finalidades comuns. Até mesmo no teatro moderno a figura dos “canastrões” tende ao desaparecimento; o vedetismo se eclipsou inteiramente diante da crescente importância dos figurantes e “extras”, das personagens aparentemente secundárias nos dramas, tragédias e comédias que, de uma hora para outra, se esvaziam de conteúdo e sentido, quando não ocorre a “participação” das audiências perplexas: o verdadeiro espetáculo, na verdade, se distancia cada vez mais dos palcos, dos proscênios, das ribaltas... e se transfere para a realidade do quotidiano.

Num “sistema”, a preponderância de qualquer uma das partes componentes sobre as demais é uma heresia, uma barbaridade conceitual, técnica e operativa. Como num paralelograma de forças, **o que vale é a resultante final convergente: no caso, a execução de uma política de pessoal sintonizada com a estratégia do desenvolvimento nacional.**

Desmitificação

Não faltarão, por certo, ao DASP, a alta compreensão de seu decisivo papel a ser desempenhado com um autêntico “sense de rôle”, a máxima humildade e eficiência. Servir. Resistir à embriagante tentação de um protagonismo desmitificado pela psicanálise — isto é, renunciar, deliberadamente, à ilusão das decisões carismáticas e autoritárias — mas efêmeras — pela atuação desglamourizada, modesta e aparentemente humilde — mas saturada de autenticidade, perenidade e utilidade.

Seleção dos mais capazes

O Decreto nº 67.326/70 sobrecarregou o DASP (art. 13), com o encargo de colaborar na avaliação das condições de capacidade dos indicados ao provimento de cargos ou funções de dirigentes dos órgãos Setoriais e Seccionais.

A escolha dos homens certos, a rejeição dos amadores, dos apaniguados, dos “profiteurs” de feudos domésticos — tão comuns nos serviços públicos dos países subdesenvolvidos — a seleção dos melhores ou, pelo menos, dos mais capacitados, em síntese, a constituição de equipes altamente

qualificadas, mas, indispensáveis, continua sendo o desafio supremo nos domínios escorregadios, fluidos e inconsistentes da administração. Este é, de resto, um dos problemas vitais do próprio Órgão Central de cuja solução dependerá, logicamente, a harmonia, a integração, a eficiência, a sinergia de todo o Sistema.

Racionalidade

O que importa — menos pelos Sistemas em si do que pela erradicação do subdesenvolvimento administrativo — é consolidar os seus aspectos positivos, aparelhá-lo com os necessários recursos humanos e materiais, fixar-lhe novas metas prioritárias, adaptá-lo às condições e peculiaridades oriundas das transformações revolucionárias que se operam em todos os setores das atividades nacionais, enquadrá-lo num contexto de racionalidade e aperfeiçoamento permanente.

Trilogia

Aliás, na totalidade dos países, a detecção, busca e aproveitamento do **homem com qualificações específicas** é o ponto de convergência de qualquer planejamento, a incógnita maior, a meta colimada. Em segundo lugar, situa-se a **organização adequada** — cenário da atuação do homem qualificado como pesquisador, dirigente ou apenas “mão-de-obra”, o indispensável “skilled labor”; finalmente, a serviço de ambos, os modernos **sistemas informáticos**, representados pelos computadores, que são, ao mesmo tempo, instrumentos e símbolos de uma etapa preponderantemente tecnológica da civilização contemporânea. A trilogia “homem qualificado — organização racional — computador” se apresenta como o fulcro dos “sistemas”. (“São os pilares da eficácia administrativa” na expressão do Técnico de Administração Mário Lopes.) (In R.S.P. vol. 105, nº 2-1970.)

Mesmo dispondo de computadores e dos mais avançados equipamentos eletrônicos as organizações se deterioram quando as equipes dirigentes não são suficientemente qualificadas. A ineficiência administrativa compromete, retarda e anula qualquer programação. Nenhum órgão resiste às chefias incompetentes que, na bocejante rotina burocrática, mantêm um simulacro de atividade. As repartições estão cheias de pessoal que, na direção ou execução dos serviços, exibem uma aparência de “trabalho” cujos resultados ninguém conhece... É o festival das nulidades empavonadas, estigmatizadas pelo anedotário popular, mas responsáveis pela visão deformada do funcionalismo público como expressão do parasitismo e da incompetência.

Estratégia

A Comissão de Coordenação (Art. 9º, Decreto nº 67.326/70) promoverá "la mise-en-marche" do Sistema e obviará as possíveis falhas e omissões que forem reveladas pela experiência de funcionamento. No elenco de suas atribuições destaca-se, naturalmente, a de elaborar a **planificação estratégica de uma verdadeira política de pessoal** adequada às necessidades brasileiras em função daquele "Objetivo-Síntese" — a que se fez referência no início destas notas — ou seja, um documento básico contendo os objetivos prioritários, os recursos que permitirão alcançá-los e a metodologia que possibilitará a execução da política global de acordo com um cronograma rigorosamente preparado.

Tática

Em seguida, cumpre estabelecer a **Coordenação Tática das providências** a serem tomadas a curto prazo, segundo critérios decorrentes da análise do Sistema, viabilidade, funcionalidade, custos e diretrizes técnicas de ordem jurídica, econômica e administrativa. É a fase da **programação operativa**, que proporcionará ao Sistema objetividade e segurança, assegurando a obtenção de metas preestabelecidas — sempre que possível quantificadas.

À Comissão de Coordenação cabe o encargo de, no conjunto das providências táticas, promover, de imediato:

1) Uma radical sistematização, simplificação e, por assim dizer, "cibernetização" da instrumentalidade jurídica que se traduz em termos de uma legislação inflacionada, perturbadora e conflitante;

2) A mecânica de funcionamento do Sistema, prevendo a progressiva implantação, **nos setores adequados que o permitam**, das mais avançadas técnicas de processamento automatizado de dados (ADP — "automated data processing"), cujas vantagens são universalmente reconhecidas e pouco a pouco vão substituindo os "processos" tradicionais, contribuindo, destarte, para erradicação do subdesenvolvimento administrativo.

Avaliação do Desempenho

Finalmente, carece o Sistema de processos originais de controle operativo que possibilitem acompanhar a execução da política de pessoal e **avaliar o desempenho global e setorial** dos órgãos que o integram. É a fase de correção dos desajustamentos observados, mensuração das atividades e verificação dos resultados obtidos, pelo Sistema, em termos de **eficácia e eficiência**: conceitos que C. Barnard diferenciou e definiu com

rigor técnico (no clássico "The Functions of the Executive", Cambridge Harvard University Press, 1938).

NOTA: — Além dos sistemas prioritários para a administração do desenvolvimento — acêrca dos quais tentamos resumir alguns conceitos nesta breve colaboração ora divulgada pela RSP — ou seja, os Sistemas de planificação, orçamento, contabilidade, auditoria, tributação, modernização administrativa (O&M), pessoal, estatística, abastecimento e informática —, surgiu, no Brasil, como uma inovação radical, o mais moderno e complexo dos Sistemas: o de Comunicação Social do Poder Executivo. Sobre o assunto, preparamos um artigo a ser publicado em um dos próximos números da **Revista do Serviço Público**. O novo Sistema a que nos referimos foi instituído pelo Decreto nº 67.611, de 19-10-70.

DECRETO Nº 67.611, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1970

Estabelece o Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo, e dá outras providências.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o artigo 81, inciso III, da Constituição, decreta:

Art. 1º — Fica instituído, nos moldes do artigo 30 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo.

§ 1º — Integram-se ao Sistema de que trata este artigo a Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República, os órgãos de Relações Públicas dos Ministérios e do Estado-Maior das Forças Armadas, bem como os órgãos similares da Administração Indireta.

§ 2º — A Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República compete exercer as funções de órgão central do Sistema instituído por este Decreto.

Art. 2º — Cabe ao Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo o encargo de formular e aplicar a Política capaz de, no campo interno, pre-dispor, motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, contribuir para o melhor conhecimento da realidade brasileira.

Art. 3º — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 19 de novembro de 1970; 149º da Independência e 82º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI

Alfredo Buzaid

Adalberto de Barros Nunes

Orlando Geisel

Mário Gibson Barboza

Antônio Delfim Netto

Mário David Andreazza

L. F. Cirne Lima

Jarbas G. Passarinho

Júlio Barata

Márcio de Souza e Mello

F. Rocha Lagôa

Marcus Vinicius Pratini de Moraes

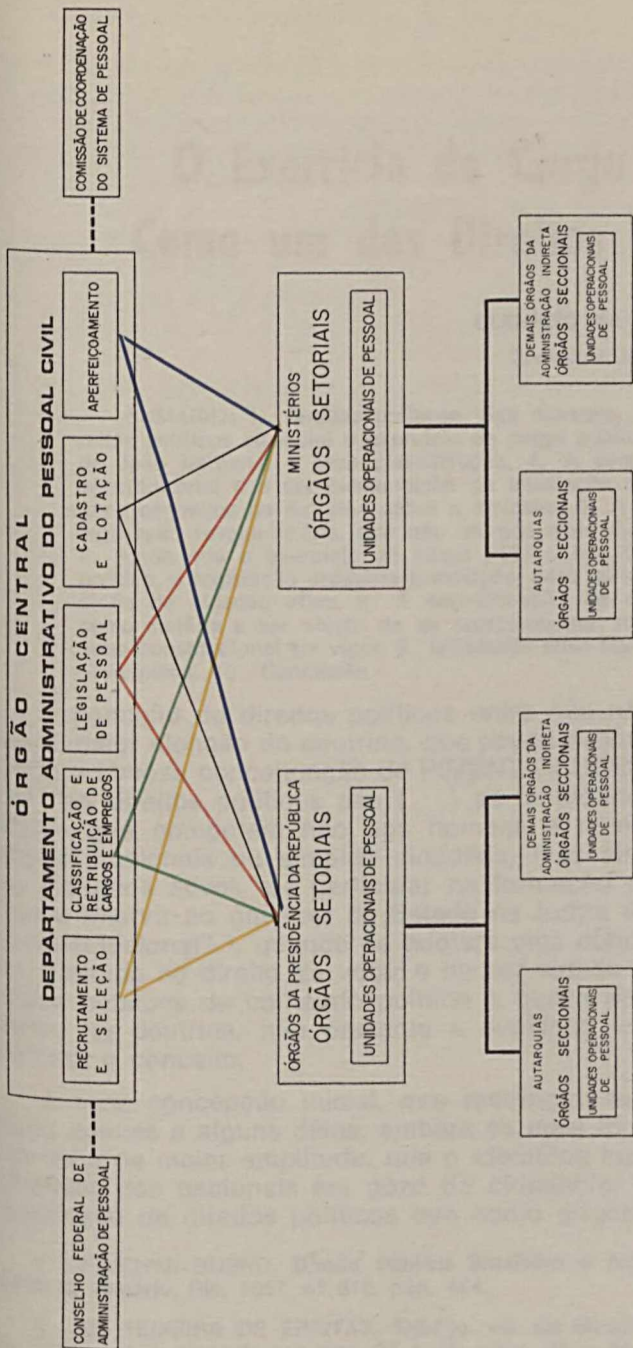
Antônio Dias Leite Júnior

João Paulo dos Reis Velloso

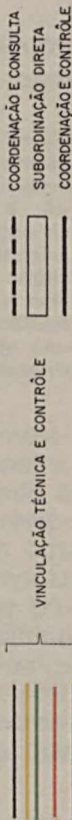
José Costa Cavalcanti

Hygino C. Corsetti

SISTEMA DE PESSOAL



CONVENÇÕES



O Exercício de Cargo Público Como um dos Direitos Políticos

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO: 1. Direitos políticos. Seu conceito. 2. Entre os direitos políticos se inclui o exercício de cargo público. 3. A adesão de João Barbalho a essa classificação. 4. A evolução legislativa constitucional e a complementação da legislação ordinária. 5. Alguns conceitos na doutrina sobre a inclusão. 6. A confirmação da legislação revolucionária, que não oferece mais dúvida a respeito. 7. Ainda que o exercício de cargo público não fôsse um direito político, a legislação ordinária pressupõe, para tal exercício, a condição de cidadão ativo. 8. A especificação de direitos políticos como matéria a ser objeto de lei complementar, na forma de preceito constitucional em vigor. 9. Cidadania ativa restrita e cidadania ativa plena. 10. Conclusão.

1. O conceito de direitos políticos entre nós não tem merecido a maior atenção da doutrina, que pouco evoluiu a respeito. Desde a famosa conceituação de PIMENTA BUENO, segundo a qual "os direitos políticos são (...) as faculdades ou prerrogativas que competem não aos homens e nem mesmo aos simples nacionais ou simples cidadãos, mas sim e somente aos cidadãos ativos, de participar na formação do poder público e intervir no governo do Estado na forma da lei política ou constitucional"¹, quando se adotara uma concepção restritiva, limitada ao direito de votar e de ser votado e de exercer cargos públicos de conteúdo político², quase nada se acrescentou na doutrina, não obstante a evolução legislativa que ampliara o conceito.

A essa concepção inicial, que restringira os direitos políticos apenas a alguns dêles, embora os mais importantes, seguiu-se a de maior amplitude, que o identifica com os direitos privativos dos nacionais em gozo da cidadania. Vale dizer, a titularidade de direitos políticos tem como origem a condição

1. PIMENTA BUENO, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Rio, 1857, nº 612, pág. 444.

2. Cf. TEIXEIRA DE FREITAS, *Esbôço*, ed. do Ministério da Justiça, Rio, 1952, vol. I, coment. aos arts. 37 a 39, págs. 40 a 44.

de nacional, mas não só dela depende, exigindo-se para o gozo da totalidade desses direitos o pleno **status** de cidadão. Se os direitos públicos em sentido lato (direitos individuais) podem ter por destinatários nacionais ainda que sem direitos de cidadania e estrangeiros residentes no país,³ os direitos políticos só têm como sujeitos os cidadãos, ou melhor, constituem direitos políticos os direitos públicos privativos dos nacionais em gozo da cidadania ativa. Interpenetram-se de tal modo os vários direitos políticos que a perda ou suspensão de um deles pode acarretar, por via de consequência, a perda ou suspensão de outro.

2. Como o exercício de cargo público é privativo dos nacionais, segue-se, nos termos do conceito que adotamos, que se cogita de um direito político.⁴

Justificava-se o conceito restritivo inicial de direitos políticos adotado por PIMENTA BUENO, que não arrola entre estes o exercício de cargo público administrativo, pela inexistência na Constituição do Império, que o notável jurista brasileiro comentou, de disposições sobre o acesso aos cargos públicos.

Embora a primeira Constituição da República pouco tenha disposto sobre os funcionários públicos, estatuiu no seu art. 73:

“Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.”

3. JOÃO BARBALHO, ao conceituar os direitos políticos, em comentário ao art. 71 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, por esta forma se manifesta⁵:

“Os direitos de cidadão brasileiro, de cuja perda cogita a Constituição são os que procedem da qualidade de nacional do Brasil e da capacidade política, isto é,

3. Constituição Federal, art. 153, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

4. Contra: PINTO FERREIRA, *A Suspensão dos Direitos Políticos e seus Efeitos*, in *Revista de Direito Público*, nº 3, pág. 56 e seguintes. Diz o ilustre mestre da Faculdade de Direito da Universidade de Pernambuco: “O simples exercício de cargo ou função pública de natureza administrativa não é direito político, e sim direito público. Público, veja-se bem, mas não político.” Não nos parece correta tal conceituação, pois que identificamos os direitos políticos com os direitos de cidadania e, estes, com todos os privativos de nacionais. Ora, se o exercício de cargo público é privativo de nacional, não poderia excluir-se do rol dos direitos políticos esse direito.

5. JOÃO BARBALHO, *Constituição Federal Brasileira*, Brigueit, Rio, 1924, 2ª ed., comentários ao art. 71, págs. 394 e 395.

os que se firmam nas relações dos indivíduos para com o Estado, quer sejam os **direitos políticos** propriamente ditos, quer outros direitos para com o Estado na esfera da legislação administrativa. São todos os direitos de que gozam os membros da sociedade política brasileira nessa qualidade, como associados dela (e não os direitos do homem, os direitos individuais, que a própria Constituição reconhece nos estrangeiros e garante tanto a eles como aos brasileiros). Chamam-se **políticos** porque conferem ao cidadão a faculdade de participar mais ou menos imediatamente do exercício ou estabelecimento do poder e das funções públicas” (os grifos são do original).

Não se argúa que a referência a “funções públicas” no texto transcrito acima, *in fine*, feita pelo ilustre publicista, destina-se às funções públicas políticas e não às administrativas, isto é, a funções da administração política e não da administração burocrática, como seria o caso de ESMEIN, que, segundo o Prof. PINTO FERREIRA, ⁶ teria sido mal traduzido por CARLOS MAXIMILIANO.

Não teria aplicação essa exegese no caso de que se trata, pois o renomado jurista, mais adiante, ao comentar o art. 73 da Constituição de 1891, que se transcreveu acima, teve oportunidade de esclarecer o sentido da expressão, quando assinala: ⁷

“Os direitos de que trata o art. 72 são em geral, como nêle se declara, assegurados aos nacionais do Brasil e também aos estrangeiros nêle residentes (salvo os que mencionamos no comentário ao princípio do mesmo artigo). O de que se ocupa o presente art. 73 é sòmente dos brasileiros, e a razão é óbvia: **o direito de exercer cargos públicos conta-se entre os direitos políticos** e dêstes não podem gozar os estrangeiros, pois não pertencem à comunhão política brasileira” (os grifos, com ressalva do da expressão “direitos políticos”, não são do original).

Vê-se, pois, sem qualquer possibilidade de dúvida, que JOÃO BARBALHO já indicava o exercício de cargo público entre os direitos políticos, o que deflui inarredavelmente de sua titularidade privativa dos nacionais.

4. Com a Constituição de 1934, a primeira entre nós que assegurou garantias fundamentais aos funcionários públicos, se-

6. *Revista de Direito Público*, vol. 3, trabalho citado, págs. 60 e 61.

7. Ob. cit., pág. 459.

guindo as pegadas da Constituição social-democrática de Weimar, de 1919, que, pela primeira vez no Direito Constitucional comparado garantira, embora timidamente, direitos especiais a tais funcionários ⁸, seria de dar maior atenção ao problema. E, então, já em 1938, na vigência da Carta Política de 1937, com o Decreto-lei nº 389, de 25 de abril, estatuiu a legislação brasileira, no art. 3º dêsse diploma legal:

“São direitos políticos o de ser eleito ou eleitor, e o de ocupar e exercer cargos e empregos públicos ou outros que a lei atribua exclusivamente a brasileiros” (grifamos).

Pela definição legal tem-se a referência expressa ao direito de ocupar e exercer cargos públicos como um dos direitos políticos, bem como a conceituação dêste como todos os que a lei atribua exclusivamente a brasileiros. ⁹

A Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, também seguiu a mesma orientação, consoante se verifica do seu art. 38, que reza:

“São direitos políticos aqueles que a Constituição e as leis atribuem a brasileiros, precìpuamente o de votar e ser votado” (grifou-se).

5. Se não há unanimidade na doutrina, pela relutância de alguns em aceitar a sinonímia entre **direitos políticos e direitos de cidadania**, no sentido de que todos os direitos atribuídos exclusivamente aos brasileiros como cidadãos são direitos políticos, parece-nos que, hodiernamente, a maioria dos juristas se inclina pela identidade, embora, no Direito Brasileiro, a inclusão do exercício de cargo público como um dos direitos políticos é matéria **de lege lata**, como já vimos e voltaremos a referir mais adiante (nº 6).

8. Cf., ao propósito, nosso artigo na **Revista do Serviço Público**, vol. 105, nº 1, janeiro/abril de 1970, pp. 31 e segs., especialmente p. 33, intitulado **O Servidor Municipal na Constituição de 1967**. No mesmo sentido, nossos **Estudos de Direito Administrativo**, Imprensa Nacional, vol. III, 1969, p. 98.

9. O Ministro VICTOR NUNES LEAL (**Elementos do Estado**, in **Revista Forense**, vol. 96, outubro de 1963, pp. 25 e segs.), após invocar o conceito de PIMENTA BUENO, acrescenta (p. 26): “A legislação brasileira atualmente em vigor dá de direitos políticos um conceito ainda mais amplo”. E, em seguida, reproduz o art. 3º do Decreto-lei nº 389, de 1938, transcrito no texto.

PEDRO NUNES assim conceitua o **direito político** ¹⁰:

“Ramo de direito público, que trata da organização, disposição e funcionamento dos órgãos políticos do Estado, nas suas relações internas e externas. Conjunto de direitos e deveres peculiares ao cidadão: o de ser elegível, o de poder exercer o sufrágio e **participar dos cargos públicos**; o de servir no júri, prestar serviço militar, etc.” (grifou-se).

JOSÉ NAUFEL também não discrepa dêsse conceito, quando anota ¹¹:

“2. Designa também o direito inerente à pessoa em relação ao Estado, isto é, o conjunto de **direitos peculiares ao cidadão**: o direito de votar, de ser votado, **de exercer cargo público**, etc. O mesmo que **direito de cidadania**” (o grifo é nosso).

DARDEAU DE CARVALHO tem significativas afirmações a propósito do tema, quando diz, comentando a confusão entre nacionalidade e cidadania:

“É êsse, sem dúvida, o caso do Brasil, cuja legislação jamais refletiu, de maneira expressa e positiva, a opinião de muitos de nossos tratadistas, que reservavam a expressão **cidadania** para designar uma faculdade específica do nacional: a faculdade de gozar e exercer direitos políticos.” ¹²

Noutro passo ¹³, acrescenta:

“... não há como fugir à conclusão que chegamos, ao afirmar que a **cidadania está relacionada com os direitos políticos**” (grifo do original).

Mais adiante ¹⁴, propõe:

“A essa faculdade de exercer direitos políticos, **reconhecida pela Constituição aos brasileiros, se poderia chamar de cidadania**. Cidadão, por seu turno, seria o nacional que está em condições de exercer direitos políticos.”

10. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**, Rio, 1948, verbete **Direito Político**.

11. **Nôvo Dicionário Jurídico Brasileiro**, 5ª ed., Konfino, Rio, 1969, vol. II, verbete **Direito Político**.

12. **Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro**, Rio, Borsoi, vol. VIII, verbete **Cidadania**, nº 4, p. 204.

13. Ob. e vol. cits., nº 6, p. 205.

14. Ob. e vol. cits., in **eod loc.**

GUILLERMO CABANELLAS por esta forma conceitua os **direitos políticos** ¹⁵:

“Los otorgados o reconocidos por las Constituciones u otras disposiciones fundamentales de los Estados en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera de la esfera privada. Son inherentes a la calidad o condición de ciudadano.
.....

Del texto constitucional citado cabe extraer los siguientes:
.....

g) **el de ocupar empleos y cargos públicos**, según méritos, capacidad y compatibilidades” (grifamos).

O insigne MARCELO CAETANO não é menos incisivo, quando esclarece ¹⁶:

“As funções públicas são reservadas aos portugueses? ou também podem ser desempenhadas por estrangeiros?

Em princípio o exercício de funções públicas é objeto de direito político e, como só os nacionais gozam dos direitos políticos (Const., art. 7º, § único), só a eles seria permitido o desempenho dessas funções” (os grifos, ressalvado na expressão “Em princípio”, são nossos).

Algumas páginas mais adiante ¹⁷, diz o grande administrativista português:

“A suspensão de todos os direitos políticos compreende: **a perda da qualidade de funcionário**, a perda de quaisquer dignidades públicas e condecorações; a incapacidade de eleger, de ser eleito e **de ser nomeado para quaisquer funções públicas**, de ser tutor, curador...”, etc.

6. Se não bastassem tão autorizadas opiniões, seria de atentar para o direito brasileiro legislado, não só no que diz respeito aos princípios que decorrem de normas constitucionais, como da legislação ordinária, mencionada mais acima, e ain-

15. **Diccionario de Derecho Usual**, Buenos Aires, vol. I, verbete **Derechos Políticos**.

16. **Manual de Direito Administrativo**, 8ª ed., Lisboa, 1969, vol. II, nº 269, p. 634.

17. Ob. e vol. cits., nº 270, pp. 637 e 638.

da o direito excepcional originário de preceituações revolucionárias, como é o caso do Ato Complementar nº 78, de 15 de janeiro de 1970.

No primeiro dos seus **consideranda**, ali se escreveu:

“Considerando que a suspensão dos direitos políticos com base nos Atos Institucionais **inabilita para o exercício de função pública** as pessoas que foram por êles assim atingidas” (grifou-se).

Dentro dessa orientação, que já havia sido por nós firmada em parecer emitido em 11 de maio de 1964, na Consultoria Jurídica do DASP, publicado no **Diário Oficial** de 18 de maio de 1964, à pág. 4.317, novamente publicado no **Diário Oficial** de 29 do mesmo mês e ano, às págs. 4.600 e 4.601 ¹⁸, quando mereceu o endosso do então Dr. Consultor-Geral da República ¹⁹, dispôs o art. 1º do mencionado Ato Complementar:

“Art. 1º O servidor público que sofrer a suspensão dos direitos políticos ou a cassação de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, ficará **afastado, por tempo indeterminado, dos cargos ou funções que exercer**, ou de que fôr titular, na administração direta ou indireta, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, até que o Presidente da República delibere a respeito da aplicação de qualquer das medidas previstas no artigo 1º, letras **a, b e c**, do Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969” (grifo nosso).

7. Não fôsse o exercício de cargo público um direito político, como advoga o ilustre Prof. PINTO FERREIRA ²⁰, mesmo assim não seria possível o exercício de tal cargo por quem houvesse sofrido suspensão dos direitos de cidadania, durante o período da interdição. A êsse propósito tivemos ensejo de ponderar no pronunciamento retrocitado ²¹:

“8. Não se conceberia que, pela suspensão do **jus civitatis** durante certo período, pudesse o funcionário público continuar em pleno exercício de suas funções, se, para ingresso nelas, o Estado o condicionara ao gozo dêsse direito.

18. Cf. nossos **Estudos de Direito Administrativo**, cits., vol. III, pp. 52 usque 57.

19. Ofício-Parecer nº 159, de 20-5-64, in **D.O.** de 29-5-64, p. 4.599.

20. Rev. e artigo cits.

21. Nossos **Estudos** cits., vol. III, pp. 53 e 54.

Quando a lei (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, art. 22, nº III) exige, para a posse em cargo público, o gozo dos direitos políticos, quer com isso significar que a titularidade dêesses direitos é condição imprescindível para o exercício do cargo, desde que não teria sentido essa exigência para a posse, se, após a investidura, pudesse ocorrer a sua perda ou suspensão com a continuidade de exercício. 9. Tanto é assim que a nossa Lei Maior impõe como corolário da perda dos direitos políticos a do cargo ou função pública (Constituição Federal, art. 136). Se é omissa em relação à pena de suspensão de tais direitos, é porque as hipóteses que contempla como originárias dessa suspensão poderiam, conforme o seu tempo de duração, ou determinar a suspensão do exercício, durante o período de interdição dêesse direito, ou a perda do respectivo cargo (Constituição Federal, art. 135, § 1º, nºs I e II).”²²

A Carta Política de 1967, em sua primitiva redação, rezava, no seu art. 144, § 1º:

“Nos casos do nº II dêste artigo, a perda dos direitos políticos determina a perda de mandato eletivo, cargo ou função pública; e a suspensão dos mesmos direitos, nos casos previstos neste artigo, acarreta a suspensão de mandato eletivo, cargo ou função pública, enquanto perdurarem as causas que a determinaram.”

Sendo o exercício de cargo público, como vimos, um direito político, note-se a redundância das determinações constitucionais das Constituições de 1934 (art. 111, § 1º), de 1946 (art. 136) e de 1967, na primitiva redação (art. 144, § 1º, transcrito acima), que estatuem acarretar a perda dos direitos políticos, simultaneamente, a do cargo público. É chover no molhado, pois a perda dos direitos políticos significa a de **todos** êsses direitos; conseqüentemente, o de exercício de cargo público. Talvez o pleonasma se tenha constituído para evitar dúvidas interpretativas pelos que teimam em não identificar o direito a exercer cargo público como um dos direitos políticos.

22. A Constituição aí referida é a de 1946, vigente ao tempo da manifestação.

8. Com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, deu-se nova redação, para estatuir o § 3º do art. 149:

“Lei complementar disporá sobre a especificação dos direitos políticos, o gozo, o exercício, a perda ou suspensão de todos ou de qualquer deles e os casos e as condições de sua requalificação.”

Remeteu-se a matéria para lei complementar, desaparecendo a redundância constitucional iniciada em 1934 e só interrompida com a Carta outorgada em 1937.

Pela legislação revolucionária, a suspensão de direitos políticos determina a impossibilidade de exercício de cargo público, como seria evidente por ser tal exercício um direito político. Em consequência, não poderá o atingido por essa suspensão continuar no exercício de cargo público. Mas, embora a interdição de direitos seja por dez anos, não determina necessariamente essa suspensão do **jus civitatis** a perda do cargo público, com a demissão. Seria o efeito normal de suspensão por tão longo período, se não fôsse a previsão expressa do afastamento, através de demissão (que ocasionaria a perda definitiva de qualquer vantagem ligada ao cargo) ou aposentadoria compulsória, proporcional ao tempo de serviço (hipótese de aplicação mais branda).²³

A suspensão dos direitos políticos na legislação revolucionária, quando atingiu funcionário público sem especificar os seus efeitos relativamente ao cargo ocupado, foi objeto de pronunciamento nosso, já referido, logo nos primeiros dias da revolução. Dissemos, então, combinando o art. 10 com o 7º, § 1º, do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964:²⁴

“24. Da entrada em vigor do ato de suspensão dos direitos políticos do funcionário público, estável ou vitalício, até a decisão do Presidente da República, após a investigação sumária prevista no § 1º do art. 7º do Ato Institucional, regulamentado pelo Decreto nº 53.897, de 1964, em que o interessado terá de afastar-se do cargo de modo provisório até aquela decisão, cumpre examinar quais as vantagens pecuniárias a que terá direito.

25. De logo se verifica, **grosso modo**, que alguma lhe terá de ser reconhecida, do momento em que, mesmo no caso do nº II do art. 135 da Constituição

23. Cf. Ato Complementar nº 78, de 15 de janeiro de 1970, cit., art. 1º, c/c o Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969, art. 1º, alínea b.

24. Cf. nossos **Estudos** cit., vol. III, pág. 57.

Federal, em que, enquanto durarem os efeitos da condenação, lhe serão suspensos os direitos políticos, faz jus a um terço do vencimento ou remuneração, se a pena não determinou a demissão (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, art. 122, nº IV).

26. Parece-nos que, se há uma presunção **juris tantum** da aplicabilidade de uma das sanções previstas no § 1º do art. 7º do Ato Institucional, após a investigação sumária a que ali se refere, como acima se esclareceu, durante o afastamento provisório seria de deferir-se ao funcionário vencimento ou remuneração proporcional ao respectivo tempo de serviço, como uma disponibilidade provisória, pois essa, afinal, será a pena mais leve que lhe poderá ser cominada. Se, entretanto, nenhuma sanção se lhe haja de impor, o que só poderá ocorrer com o anulamento do ato anterior de interdição de direitos, como acima se justificou, a diferença do que deixou de receber lhe será, então, restituída."

Essa orientação, que, como já dissemos ²⁵, foi acolhida, de início, pela Consultoria-Geral da República, foi depois reformada pelo então titular daquele órgão jurídico, para se afirmar que a suspensão dos direitos políticos "traz como consequência a demissão pura e simples do funcionário, mesmo vitalício ou estável" ²⁶.

Com o Ato Complementar nº 78, de 15 de janeiro de 1970, já referido, voltou-se àquele primitivo entendimento nosso, embora com algumas alterações: O servidor público atingido pela suspensão dos seus direitos políticos está evidentemente inabilitado para o exercício de função pública, devendo ficar "afastado, por tempo indeterminado, dos cargos ou funções que exercer, ou de que fôr titular, na administração direta ou indireta, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, até que o Presidente da República delibere a respeito das medidas" a lhe serem aplicadas (art. 1º), isto é, demissão ou aposentadoria compulsória proporcional ao tempo de serviço (Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969, art. 1º, alíneas a e b), não percebendo o servidor, durante êsse afastamento, qualquer remuneração em razão do cargo (Ato Complementar nº 78, de 1969, cit., art. 3º). Se a pena a lhe ser aplicada fôr a de aposentadoria com proventos proporcionais, poderá pleitear, posteriormente ao ato de aposentadoria, os

25. Cf. nota 19, supra.

26. Ofício-Parecer s/n, de 7-10-64, in D.O. de 9-10-64, p. 9.229.

proventos correspondentes ao período de afastamento (Ato Complementar nº 78, art. 5º). Desapareceu a pena de disponibilidade como decorrência de decisão posterior ao ato de suspensão, para só continuar a existir esta como pena independente, aplicada na forma do § 1º do art. 6º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

9. Se a qualidade de cidadão, entendido o vocábulo em acepção ampla (de nacional de um país), é a base dos direitos políticos, como bem pondera TEIXEIRA DE FREITAS²⁷, só os nacionais natos podem ser sujeitos da cidadania ativa plena, sofrendo algumas restrições os nacionais por via de naturalização. Assim, entre nós, no que concerne principalmente à administração política, determinados cargos exigem para a sua titularidade tal cidadania, achando-se enumerados no parágrafo único do art. 145 da Constituição Federal, em sua atual redação²⁸.

Apenas quanto a êsses cargos, de conteúdo político na sua quase totalidade, ou de segurança nacional, como os de oficiais das três armas, se situa a diferença, no Direito pátrio, entre brasileiros natos e naturalizados para efeito de exercício pleno dos direitos políticos.

10. Feitas essas considerações, cremos ter demonstrado ser o exercício de cargo público, mesmo de conteúdo meramente administrativo ou burocrático, um direito político, por ser privativo de nacional no gozo de cidadania ativa, o que significa que, mesmo omissa a legislação brasileira — o que não é a hipótese, como acima se evidenciou, — a suspensão de direitos políticos determinaria a sustação dêsse exercício durante todo o prazo da interdição, como de todos os demais direitos do cidadão ativo. E, no caso de exercício de cargo público, na legislação em vigor, se se entendesse de suspender apenas, no ato de interdição, os direitos políticos fundamentais, que são os de votar e ser votado, a **capitis diminutio** determinada levaria, como consequência, à impossibilidade do exercício de cargo

27. **Esbôço**, ed. do Ministério da Justiça, Rio, 1952, vol. I, comentário ao art. 38, p. 41.

28. São êles: Presidente e Vice-Presidente da República, Ministro de Estado, Ministro do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República, Senador, Deputado Federal, Governador do Distrito Federal, Governador e Vice-Governador de Estado e de Território e seus substitutos, os de Embaixador e os das carreiras de Diplomata, de oficial da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

público, durante todo o lapso de tempo da suspensão, pois tal exercício pressupõe a titularidade de todos os direitos políticos²⁹. Daí o têmos afirmado acima (nº 1) que se interpenetram de tal modo os vários direitos políticos que a perda ou suspensão de um dêles pode acarretar, como é o caso retro, a perda ou suspensão de outro.

29. Cf. nota 21, supra.

A Prova Perante a Administração e no Direito Administrativo

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Professor Titular na Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Paraná. Diretor do
Instituto de Ciências Sociais e Direito Comparado.

Assunto um tanto descuidado pelos nossos administrativistas e encarado desde há muito como de pouca importância pelos estudiosos do moderno Direito Administrativo é aquele que diz respeito à matéria de **prova** em face da função jurisdicional e das relações entre Administração e administrados no tocante ao ato que enseja recurso processual.

Não há pròpriamente um critério justo e informativo quanto à matéria de **prova** no Direito Administrativo para as controvérsias surgidas na instância competente, tornando, assim, inútuas as contribuições valiosas trazidas pelo Direito Processual.

O valor da prova pelos seus elementos judiciosamente apreciados na relação jurídica, assenta nos princípios básicos dos sistemas jurídicos e legitima o exercício pleno da função jurisdicional, através dos diferentes órgãos e poderes do Estado.

Poucos, entre os que estudaram o Direito Administrativo na prática administrativa, levaram em consideração a extensão do **poder administrativo** diante dos pressupostos jurídicos em que a jurisdição é exercida aplicando normas civis ou de natureza penal.

Ninguém ignora que na sua atividade normativa o Estado se deixa envolver por princípios legais aos quais está obrigado, **princípios** que, em sentido genérico, constituem tóda aquela matéria chamada contenciosa-administrativa ou ainda **jurisdicional**, quando privativa da função peculiar às autoridades administrativas.

Não basta teimar na pouca importância que administrativistas do passado deram ao estudo racional da **organização administrativa**, desde quando o Direito Administrativo não conseguiu mais fugir de aplicar regras gerais aos diferentes poderes, regras cujo conteúdo impõe disposições expressas, nascidas espontaneamente das necessidades do corpo-político.

Há que ter em conta, no tocante à hierarquia administrativa, não só a relação jurídica-administrativa, mas os fatos-fenômenos-jurídicos que atuam no complexo da dinâmica estatal.

É evidente que o direito também aqui aparece com caráter imperativo, não só investigando problemas concernentes à organização administrativa, como, sobretudo, tôdas aquelas questões afetadas pela ordem jurídica elaborada com base normativa para considerar fatos que derivam de atritos na peculiar área jurisdicional.

Afirmativamente, no terreno dos fatos, o procedimento administrativo assume exatidão de verdadeiro alcance científico, onde os argumentos teóricos apenas refletem na controvérsia, pontos de vista que não chegam mais a impressionar ¹.

Desde que o Direito Administrativo está forçado a cumprir várias missões, não só devido a variedade infinita do procedimento administrativo, claro fica que os problemas plantados possuem caráter relacional-jurídico e atingem diretamente a jurisdição contenciosa.

Precisamente num tempo em que as controvérsias ganham profundidade, em que a proteção dos direitos não se limita ao procedimento civil, em que a Administração ativa se distingue como demandante e demandada, é que a matéria de **prova** se torna importante na sua determinação positiva contra o arbítrio administrativo no processo contraditório.

A sujeição dos órgãos administrativos ao direito é uma consequência dos sistemas jurídicos e da ordem constitucional: os mesmos princípios que se aplicam no procedimento civil podem ser aplicados no procedimento administrativo, apenas com reserva da jurisdição.

Não há dúvida que também o Direito Administrativo teoricamente repousa, em suas origens, numa base jurídica subjetiva: formaliza-se também mediante ação contra o Estado, dependente dos prazos hábeis transcorridos e das **provas** que aduzidas consagrem o convencimento decisório.

1. Ver Ludwig Spiegel — DERECHO ADMINISTRATIVO — Derecho Administrativo y Procesal — págs. 87 e segs.

A afinidade do Direito Administrativo com o Direito Civil torna indubitável que existe entre ambos os direitos na expressão material e forma harmonias que assentam no sistema institucional, destacando-se apenas peculiaridades que decorrem de relações jurídicas em face das conseqüências definidas na função de administrar.

Convém notar que a ordem jurídica e a organização administrativa não são realidades conflitantes ou contraditórias: é de saber que, quando a atividade administrativa se desvia da lei, ou na lei não encontra respaldo, maiores dificuldades existem do que aquelas que aparecem no Direito Privado ou mesmo Penal ².

Quanto à matéria de **prova administrativa** e sua natureza, cumpre lembrar que entre o direito escrito e o direito não escrito não preponderam distinções rigorosas que sejam absolutas, nesse caso impedindo manifestas relações que se tornam no mais das vezes caracteristicamente subjetivas.

Provar o alegado, no sentido amplo da defesa administrativa, resulta virtualmente de um conceito capital de direito, considerando que o **poder de mando não é autoritário** e que o mandato abusivo pode não corresponder à vontade da autoridade superior ou do órgão hierárquico atuante e responsável ³.

§ 1º — A RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

Vale como lembrança a lição de CIRNE LIMA:

a) a relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente, chama-se relação de administração;

b) chama-se-lhe relação de administração, segundo o mesmo critério, pelo qual os atos de administração ou de finalidade que se opõem aos atos de propriedade ou de arbítrio ⁴.

Nessa vasta área complexa por onde se fazem as relações jurídicas é precisamente no Direito Administrativo que a relação de administração adquire a plenitude da sua importância ⁵.

Não é uma **relação** que se possa chamar de abstrata ou imprópria, porque através dela se extroverte o poder do Estado e o seu exercício, ou porque o poder administrativo na sua ati-

2. Ludwig Spiegel — ob. cit., pág. 178.

3. "Tal poder (poder de mando), **contrariamente a un concepto bastante generalizado, no es AUTORITARIO**" (Ver Aparicio Mendez — LA JERARQUÍA — pág. 34).

4. **Sinopse de Direito Administrativo Brasileiro**, pág. 19.

5. Ruy Cirne Lima, trab. cit., pág. 19.

vidade não pode ignorar o princípio que informa o direito de cada um frente à Administração.

Não se faz defesa, na relação administrativa, sem que provar não se possa o possível direito pretendido, aplicável que se torna ao processo administrativo o mesmo princípio constitucional da defesa em juízo, como bem pondera AGUSTIN A. GORDILLO ⁶.

Lembra o professor argentino, com muita clarividência, sem necessariamente tratar da matéria de prova, certos princípios que são ajustáveis ao sistema jurídico e à ordem constitucional:

a) o princípio da defesa como critério de eficácia administrativa; e

b) o princípio da defesa como critério de eficácia política ⁷.

Observe-se que a relação administrativa tem no processo **modus procedendi** a sua peculiar manifestação sobretudo quando considera, na demanda, a importância das partes que nela atuam, ligando os interesses contrapostos ou os direitos conflitantes.

Não há defesa nem eficácia quanto aos efeitos dela, sem que a matéria de prova assuma condição de relêvo jurídico na orientação dogmática do processo administrativo.

Nunca seria errôneo afirmar que o processo integra, como um dos elementos substanciais mais característicos, a relação jurídico-administrativa no plano das atividades estatais.

Faz elo entre Administração e administrados, agentes administrativos e administrados ou entre a Administração e os seus agentes delegados no exercício da função administrativa e jurisdicional.

Hoje em dia, a teoria jamais deve contrariar a prática na Administração, pois os fatores imprescindíveis ao conhecimento da orgânica estatal orientam o pesquisador para aquelas laços que unem governo e governados, administradores e administrados.

Poderá não parecer jurídico, mas é tanto jurídico, como técnico e científico, dar ao processo administrativo essa posição inalienável diante dos fenômenos componentes da organização estatal como autêntico sistema de valores jurídicos e institucionais.

6. Ver *La Garantía de Defensa como Principio de Eficacia en el Proceso Administrativo* — *Revista de Direito Público* nº 10/16.

7. Agustín A. Gordillo, *trab. cit.*, RDP, 10/16.

O que importa na relação-jurídico-administrativa são precisamente os laços que juntam poderes e órgãos dentro da realidade do Estado como corpo político ou como organização adequada à direção no plano dos serviços públicos e suas espécies personificadas.

Trata-se, aqui, de conciliar o interesse público com o direito dos administrados: a segurança jurídica para os que dependem da Administração através do controle das formas que a lei determinar para que os atos governamentais se legitimem na legalidade ⁸.

Impossível aceitar a relação-jurídico-administrativa como resultante de **juízos hipotéticos**, dado os pressupostos da conduta do Estado na ordem administrativa, pois não incide essa relação jurídica senão sobre a realidade de um sistema que se atém a normas programáticas de conhecimento, orientação e direção de serviços essenciais ⁹.

Todas as disposições ou normas administrativas têm a estrutura lógica e natural das normas jurídicas no sentido que melhor compreendem os sujeitos de uma relação, não só quando atribuem direitos e obrigações que são recíprocas, mas sobretudo quando constituem condição de organização, eficácia e aplicabilidade do princípio constitucional.

Tais disposições ou normas administrativas apenas distinguem-se das outras normas jurídicas pelos **fins reguladores**, decorrem de princípios institucionais que se ativam através de relações que dizem respeito ao sistema de governo, sua forma, repartição ou divisão de poderes, integrativas que são da relação-ordem constitucional-política.

Problema que se apresenta de imediato é o de saber qual o valor das normas administrativas na relação-jurídico-administrativa, embora o problema não resulte em graves controvérsias dentro do comportamento do Estado submetido a uma ordenação jurídica e jurisdicional conformada pela natureza das instituições políticas.

Com maior razão, portanto, na esfera de atuação do Estado, a par da relação de administração como diz CIRNE LIMA,

8. Ver Paul Duez — *Les Actes de Gouvernement — Le Controle des Formes* — págs. 201/2.

9. A doutrina **kelseniana** sobre as proposições jurídicas como juízos hipotéticos, são difíceis de aceitação pelo Direito Administrativo. As consequências jurídicas devem estar vinculadas a determinadas condições. No entanto, aceitamos Kelsen quando informa que as regras de direito e as proposições são expressões sinônimas (Ver *Teoría General del Derecho y del Estado*, págs. 53/138).

“coexiste, no Direito Administrativo, enquanto direito público, a relação de direito subjetivo”, invariavelmente nascendo “da transferência ou do exercício de uma parcela do poder estatal”¹⁰.

Considerando que a conduta jurídica estatal só pode caracterizar-se pela **relação**, capítulo importante na investigação do fenômeno político organizacional é aquele que contrapõe ao interesse público o privado, o direito do cidadão ao direito do Estado.

Pode dizer-se, sem maior ênfase, que o Estado como **pessoa** e a Administração como **vontade** não dão vida aos **direitos** para que não sejam respeitados, não dão sintonia às normas para não serem cumpridas, não dão existência às leis para não constituírem valores.

Em outros termos, no momento em que o direito subjetivo se concretiza, já se incorpora ao patrimônio jurídico do sujeito, criando uma situação jurídico-relacional capaz de oferecer garantias que protejam a **posição jurídica** em face do poder administrativo.

§ 2º — A JURISDIÇÃO NA HIERARQUIA

Não há jurisdição mais ampla que a referente ao poder administrativo, estendendo-se a todos os setores da Administração ativa e até onde o Estado possa exercer as atribuições legais e constitucionais que delega, outorga, confere e executa.

Eis o porquê dos atos administrativos, como atos jurídicos praticados segundo o Direito Administrativo, pelo Estado ou pelas pessoas administrativas, alcançarem plano cuja amplitude engloba situações constitutivas, asseguratórias, modificativas ou extintivas de direitos.

Na sua executoriedade contra o particular ou o administrado, podem, na **jurisdição**, os atos administrativos criar direitos, remover limitações impostas a ação privada, alterar obrigações pré-existentes ou extinguir de vez os direitos existentes.

Nos **atos executórios**, que independem de apreciação prévia de outro poder, no caso o Poder Judiciário, executados quase sempre coercitivamente, praticados nos diferentes níveis de jurisdição, as causas para serem apreciadas são dependentes quando da impugnação de **matéria de prova** para qualquer efeito recursal.

Dos **atos executórios** decorrem uma série de procedimentos diversos para que possam ser declarados como inexisten-

10. Ruy Cirne Lima, trab. cit., pág. 21.

tes, nulos, anuláveis, revogáveis ou suspendíveis, onde a **prova** material e documental se faz importante como igualmente acontece no processo civil.

Quanto às causas de nulidade, há que considerar a incompetência, o objeto ilícito ou impossível, a forma não autorizada em lei ou a ineficácia declarada, situações essas que irão determinar pela validade ou invalidade do ato administrativo.

Quanto às causas de anulabilidade, não há como não considerar a incompetência relativa ou a incapacidade, os vícios resultantes de erro, dolo, simulação ou fraude, todos problemas que se criam, exigindo manifestações que assentem em provas reais na sua evidência jurídica.

Quanto, portanto, à função jurisdicional, está ela conjugada à autoridade administrativa, sobretudo porque a atividade jurisdicional também é função privativa da Administração ativa no tocante ao poder de comandar, ao poder administrativo, ou à capacidade de gestão.

De conformidade com a organização política, para que exista **jurisdição administrativa** bem qualificada, é necessário que se compreenda o problema da hierarquia e dos valores hierarquizados, encarando as relações hierárquicas segundo critério integrador e orgânico ¹¹.

Não há, pois, uma hierarquia somente funcional, mas uma hierarquia também de órgãos que se completam e se integram na problemática da organização estatal, sem que com isso perca sentido a posição de BIELSA **stricto sensu** juridicamente conceituada ¹².

Apontando como falsa a oposição acaso existente entre hierarquia e descentralização, entre hierarquia e autonomia, APARÍCIO MENDEZ bem explica que a descentralização é um sistema orgânico, enquanto que a hierarquia é uma relação técnica entre órgãos ¹³.

11. Ver Roger Bonnard — PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF — **La Hiérarchie Administrative** — págs. 267/8; Rafael Bielsa — EL RECURSO JERÁRQUICO — **Su Institución y su Régimen Jurídico** — págs. 11/12; R. Hugot Derville — LE PRINCIPE HIÉRARCHIQUE DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE — págs. 19/24; Aparício Mendez — LA JERARQUÍA — **Concepto y Definición** — págs. 8/20; Arturo Lentini — ISTITUZIONI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO — Vol. I — pág. 99.

12. "El orden jerárquico no crea, pues, subordinación de personas, sino de funcionarios, o, mas precisamente, de órganos administrativos" (Bielsa — ob. cit., pág. 12).

13. Ver La JERARQUÍA — pág. 15.

De igual maneira a autonomia não rompe com o vínculo hierárquico porque o órgão autônomo depende da estrutura estatal para subsistir, tornando-se assim o fenômeno **hierarquia** uma noção absoluta e aplicável também à descentralização em tôdas as suas formas ¹⁴.

Observado o Estado como **organização funcional** na sua mecânica administrativa e dinâmica jurídica, a subordinação dos órgãos aparece como elemento essencial da **hierarquia**, através da qual o poder público se manifesta juridicamente pelas diferentes unidades estatais.

Técnicamente, em distintos planos, primeiro os órgãos, depois os agentes, determinam-se pelas atribuições que lhes são peculiares, submetidos que estão a certas porções de responsabilidade ou a limitadas porções de competência jurisdiccional ¹⁵.

Necessário distinguir na **plena jurisdição administrativa** as divisões que extrovertem o **poder dividido**, tanto na escala hierárquica quanto nas diferentes entidades que compõem o Estado, não devendo confundir-se as condutas funcionais inferiores ou separadas, com aquelas normas gerais condicionadoras da atividade orgânica do Estado.

O que há, na realidade da jurisdição administrativa, é uma unidade estrutural e funcional ao mesmo tempo: a atividade paralela ou coincidente de funções que se diversificam não contrariando o **jurisdictio** administrativo como expressão geral das atividades funcionais.

O que se contém na jurisdição administrativa diz respeito a serviços e pessoas: através dela se especifica a competência, a plena jurisdição ou a jurisdição considerada em relação aos órgãos e autoridades, a competência que somada marca a posição do poder administrativo.

A jurisdição indica, no Direito Administrativo, portanto, uma soma de atividades funcionais decorrentes da unidade do poder público, atividades que podem ser delegadas, concedidas, outorgadas, investidas, convencionadas, provindas do Estado como poder gerador.

De acôrdo com essa posição, entende-se por **jurisdição administrativa** tôda a atividade da Administração pública ou

14. Aparicio Mendez — ob. cit., pág. 15.

15. "Para la ciencia de la administración y para el derecho administrativo el régimen orgánico tiene en cuenta cada unidad estatal" (Mendez — ob. cit., pág. 37).

de qualquer dos seus órgãos dentro em regime jurídico próprio, tendo em vista alcançar os seus fins essenciais, de governo ou de gestão dos serviços públicos. ¹⁶

Bem examinada, a **jurisdição** possui um sentido **horizontal**, deriva de um conceito de especialização absoluta, é exercida em forma privativa ou exclusiva, integrando aqui várias funções dentro da unidade real e positiva do poder administrativo.

Bem analisada, a **hierarquia** possui um sentido **vertical**, provém da concentração funcional e de um conceito de competência relativa, impondo organização às atividades públicas e tendo em conta a natureza dessas atividades, mas em graus que exigem relação de dependência, de subordinação, vigilância, representação e índices mínimos ou máximos quanto à natureza específica de cada atividade funcional-administrativa.

Como o Direito-Administrativo se reconhece pelo conteúdo de suas normas e pela natureza dos seus fins, a **jurisdição administrativa** se reconhece pela sua identidade com a Administração, pelos serviços que vincula ao interesse público, ao interesse da ordem jurídico-administrativa e dos meios como exercitar a vontade estatal sem quebra do ordenamento jurídico.

Considerando os diferentes graus da hierarquia administrativa, tôdas as funções implicam no exercício de faculdades jurisdicionais: invariavelmente, a proteção jurídica, assenta em problema de competência, que se resolve, quanto à natureza do ato, na esfera recursal.

Para Fleiner, somente dentro do marco da sua competência legal, pode um órgão do Estado realizar atos expressivos da vontade pública, ressaltando a necessidade de se determinar sempre os limites entre o direito privado e o direito público ¹⁷.

E para nós, salvo melhor posição, o juízo da **prova** é o juízo da competência: não pode a solução dos conflitos jurídicos na esfera administrativa independender do exame de situações que se tornam equívocas quando contestadas e materialmente sujeitas à **prova**.

Para a solução dos conflitos jurídicos na ordem administrativa só permanece um caminho adequado: aquêlê do proce-

16. Em falando de Administração no sentido geral, como toda atividade do Estado, Fritz Fleiner excepciona a esfera legiferante e da administração da Justiça (Ver INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO — trad. esp., pág. 7).

17. Fleiner — ob. cit., pág. 23.

dimento jurisdicional que dá lugar a uma ação, sem que por antecipação decisória se precise invadir o âmbito exclusivo do Poder Judiciário.

É na instância administrativa prévia que os conflitos são apreciados, que os recursos são interpostos, que a Administração é responsabilizada, considerando-se como válido um sistema processual especial inspirado na justa proteção do particular nas contendas entre governo e governados.

§ 3º — A PROVA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Onde há processo há **instrução** no sentido do esclarecimento da verdade jurídica: podem os interessados, mesmo na esfera administrativa, **instruir** o pedido, documentá-lo com as provas do alegado, indicando os atos ou os fatos passíveis de contestação.

Também no processo administrativo, tudo quanto se promove com a intenção de esclarecer, documentar ou **provar**, é instrução na expressão genérica de conceito processual, considerando-se os fatos que constituem objeto do litígio ou da demanda contra a Administração.

Por definição, para GUAITA, o processo administrativo é uma categoria especial do **gênero processo**, tanto assim que

— “cuando las pretensiones esgrimidas por las partes se fundan en normas de Derecho Administrativo, nos encontramos sin duda alguna ante un proceso de esta naturaleza, ante un **proceso administrativo**.”¹⁸

Sem dúvida, nas ações administrativas contra o Estado, o fundamento do direito não é um simples fato que não possa ser provado, cabendo ao autor provar o alegado e não ao Estado, surgindo daí a importância da **instrução** no processo administrativo.

É claro que, para a eficácia da prova, ganham relêvo as circunstâncias de como ocorreram os fatos, o nexo causal entre o ato danoso e o interesse particular, não devendo a Administração jamais fugir das obrigações relacionais impostas por lei ou regulamentadas.

O que a doutrina mais moderna estabeleceu para a conceituação do **recurso administrativo**, transformou-se em postulado jurídico cuja tradição se encontra no princípio da responsabi-

18. Aurelio Guaita — EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE LESIVIDAD — pág. 11.

lidade do Estado, por onde se procura evitar os abusos de função ou os abusos de direitos.¹⁹

É, na realidade, necessário não esquecer que toda a atividade estatal supõe uma obrigação geral e particular, que é também uma **obrigação legal** que dimana do regime jurídico assegurador de garantias que possuem suporte na responsabilidade do Estado e das pessoas administrativas.

Destarte, o processo administrativo, não obstante os fins divergirem, é na essência idêntico às restantes espécies de processos, correspondendo a uma sucessão de atos que tendem a provar ou não uma pretensão, mediante a atuação das partes no litígio com a Administração.

AURELIO GUAITA coloca com precisão o problema, em termos que não confundem doutrinariamente:

— “**el proceso administrativo supone siempre la impugnación jurisdiccional de un acto administrativo.**”²⁰

Para impugnar não basta peticionar desde que a impugnação do ato administrativo parte, como é natural, do administrado quando no uso de faculdades necessariamente permitidas em lei, ou quando no exercício de direitos declarados ou anteriormente reconhecidos.

Quanto à posição do demandante-administrado, na sua impugnação há de **provar** as causas que legitimam a demanda, promovendo para a defesa do direito vulnerado na esfera administrativa, o levantamento dos elementos justificantes da existência de um direito subjetivo.

Colocando o problema na sua origem, ROGER BONNARD muito se preocupa em definir êsse **direito subjetivo**, que justifica a faculdade de exigir em qualquer jurisdição, mas sempre condicionando a uma norma de direito objetivo o ato jurídico

19. A literatura é farta: Pedro Menna Barreto Monclaro — DO RECURSO ADMINISTRATIVO — Curitiba, 1959; Leonida Ragnisco e Michele Rossano — I RICORSI AMMINISTRATIVO — Roma, 1954; José Cretela Junior — TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO — Vol. VI, Rio, 1969; Rafael Bielsa — EL RECURSO JERÁRQUICO — Rosario, 1939; David Lascano — JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA — Buenos Aires, 1941; Villar y Romero — DE RECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO — Madrid, 1944; Antonio Corrado Puchetti — IL RICORSO GERARCHICO — Padova, 1938; Félix Sarria — TEORÍA DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO — Córdoba, 1940; Ranelletti — LE GUARENTIGIE DELLA GIUSTIZIA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Milano, 1946; D'Alessio — LE PARTI NEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO — Roma, 1915; Aldo M. Sandulli — IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO — Milano, 1940.

20. Guaita — ob. cit., págs. 10/11.

individual subjetivo ou jurisdicional, capaz de alcançar na controvérsia o exigível na demanda.²¹

Fácilmente se compreende que a Administração não reconhecendo a ilegalidade do seu ato, há também de exigir em contrapartida que o ato impugnado para gozar de proteção jurisdicional se apresente efetivamente com os requisitos próprios de legal figuração jurídica.

Indubitável que jamais haveria ordem jurídica estável caso as **situações** subjetivas estivessem condicionadas a uma única decisão administrativa, sem que o administrado pudesse apelar para o controle hierárquico ou para as diferentes jurisdições administrativas.²²

Anote-se, segundo SARRIA, que o direito subjetivo:

— **“puede revestir forma positiva o negativa, puede consistir en una obligación de hacer o de no hacer, en realizar un hecho o emitir un acto administrativo, en dar alguna cosa, en tolerar el uso y goce de un bien del Estado, en la exención de una carga real o personal, en todas las formas por fin, en que el derecho puede manifestarse en las relaciones ordinarias.”**²³

Daí a importância fundamental da natureza da prova no processo administrativo: não se deve permitir que o ato suscetível de impugnação no recurso administrativo não traga no seu bôjo aqueles vícios que comprovem, textualmente, a sua ineficácia declarada ou o seu objeto ilícito.

Qualquer ato é que não pode ser motivo de graciosa impugnação: há que considerar as causas de nulidade e de anulação, de revogação e de validade, de incompetência e de forma.

No Direito Administrativo, as formalidades que revestem o ato administrativo são exigíveis tanto no interesse dos administrados, como em garantia da Administração, para o acerto das suas decisões.²⁴

21. Ver LES DROITS PUBLICS SUBJECTIFS DES ADMINISTRÉS — págs. 38 e seguintes.

22. Dou razão a García Oviedo, quando teme pela inexistência de uma ordem jurídica estável, em virtude de as situações subjetivas ficarem condicionadas a uma decisão administrativa (Ver DERECHO ADMINISTRATIVO — pág. 128).

23. Félix Sarria — TEORÍA DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO — pág. 142.

24. Alfredo R. Zuanich — LA COSA JULGADA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO — págs. 61/2.

Também perante a Administração e no Direito Administrativo “a convicção deve ser formada no **exame direto das provas**” ou “a convicção deve resultar de provas para as quais não haja limitação preestabelecida de valor quanto ao objeto provado”.²⁵

Aplica-se na esfera administrativa a mesma convicção que deve resultar da **produção da melhor prova**, no sentido subjetivo, objetivo ou formal, como cautela contra o arbítrio ou contra as convicções que não convencem.²⁶

No processo administrativo, ainda característico no regime jurídico brasileiro, constitui ficção a igualdade de tratamento entre os litigantes, acomodada como está a doutrina aos pressupostos da supremacia estatal no trato dos negócios públicos.

Só que no Direito Administrativo o fato por provar-se, em face de um ato que se impugna ou que se contesta, deve já estar determinado, formalizado e definido na sua aplicação.

§ 4º — A PROVA COMO PRINCÍPIO DE DEFESA

Acontece que ainda não há, no direito brasileiro, uma lei geral sobre normas de processo administrativo: apenas inúmeras disposições esparsas asseguram a defesa de direitos e interesses legítimos dos administrados.²⁷

A posição do administrado é de absoluta inferioridade nas suas relações com a Administração: as formalidades especiais que se concedem ao administrado, quando o ato administrativo interfere com os seus direitos, não são mais que medidas protetórias, até que o exame da legalidade venha a ser feito pela única jurisdição existente.

O direito de representação, a reclamação administrativa, o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico são modalidades graciosas de revisão do ato administrativo que, dificilmente, sem outras influências, colocam fim às contendas administrativas, enquanto não houver, se fôr o caso, o demorado pronunciamento do Judiciário.

Pelo menos no sistema brasileiro, os exemplos ilustram o caráter “fragmentário do processo administrativo que se dife-

25. Ver Moacyr Amaral Santos — PROVA JUDICIÁRIA NO CIVIL E COMERCIAL — Vol. I — pág. 19.

26. Moacyr Amaral Santos — ob. cit. — Vol. I — pág. 20.

27. Ver Calo Tácito — O ABUSO DE PODER ADMINISTRATIVO NO BRASIL — pág. 33.

rencia segundo a legislação própria a cada modalidade de ação administrativa".²⁸

E não havendo processo regular, torna-se inconsistente qualquer **prova** no preparo da **defesa**, de vez que a autoridade capaz de apreciar a ação administrativa, pela unilateralidade dos propósitos não é aquela mais autorizada a decidir contra a Administração que representa.

A regra, no processo, que exige a prova, ou a defesa, é regra de validade universal: não incompatibiliza jamais a Administração, porque é regra que envolve toda a noção de procedimento e processo, permitindo o quanto possível, a igualdade das partes litigantes.²⁹

GORDILLO adverte:

— "**el principio de la defensa es frecuentemente olvidado en el ámbito administrativo, justamente donde nunca debe ser lo, precisamente porque la decisión administrativa, a diferencia de la judicial, no solo debe tener en cuenta la solución normativa del caso, sino también los criterios ya mencionados de oportunidad, conveniencia etc.**".³⁰

Há elementos que integram a garantia de defesa e que não podem ser simplesmente ignorados, pois a participação do administrado torna inconfundível o litígio, por onde se pressupõe o direito de ser ouvido, justificando assim a natureza da relação processual.

Na fase instrutória, a garantia corresponde a alguns aspectos peculiares ao processo em geral, como o da publicidade em torno do pretendido, o conhecimento do que no processo administrativo se contém e o da oportunidade de apresentar razões contestadoras do ato impugnado.

Nas razões, pelos argumentos levantados e pelas questões propostas, oferecem-se livre margem a apresentação das provas que possam conduzir o litígio a uma solução harmoniosa, sem nunca permitir-se a violação na garantia da defesa ou que se torne viciado o procedimento administrativo.

O direito a oferecer e a produzir a prova, traz no entender de GORDILLO, as obrigações seguintes:

a) **derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida, aunque deba producirla la propia administración;**

28. Caio Tácito — ob. cit. — pág. 37.

29. H. W. R. Wade — ADMINISTRATIVE LAW — pág. 141.

30. Agustín A. Gordillo — trab. cit. — RDP — 10/19.

b) que la producción de la prueba sea efetuada antes de que se adopte decisión alguna sobre el fondo de la cuestión;

c) derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la administración, sea ella pericial o testimonial. ³¹

Outro ilustre administrativista argentino, preocupado com problemas que muito se assemelham aos brasileiros, adverte que o procedimento administrativo através do qual se realiza a função estatal, está obrigando a uma regulamentação normativa axiológica para preservarem-se na essência os direitos sociais e individuais. ³²

Relata ARMANDO GRAU, que já pelos idos de 1936, no Congresso celebrado em Varsóvia, pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas, para todo procedimento administrativo, propuseram-se entre outras as seguintes indicações:

- 1) audiencia de las partes;
- 2) enumeración de los medios de prueba;
- 3) fijación del plazo en que debe obrar la Administración;
- 4) determinación de los actos para los cuales la autoridad debe requerir la opinión de otras autoridades o consejos;
- 5) motivación sumaria de todos los actos que afecten a un particular; e
- 6) notificación. ³³

Lembra ainda GRAU a inteligência da doutrina na advertência quanto à carência de disposições processuais no plano da equidade e da confiança existente entre a Administração e o administrado, com respeito ao conhecimento por êste dos trâmites da ação administrativa, dos motivos de silêncio administrativo, acesso ao expediente e imparcialidade. ³⁴

Em falando de imparcialidade, toda decisão suscetível de afetar direitos ou interesses, não deve menosprezar a pessoa que foi alcançada pelo ato administrativo, dando-lhe elementos de aferição que possibilitem a defesa e a prova, não desnaturando o procedimento.

Não cabe ao Estado, como não deve a Administração, reter as provas de que o administrado necessite para fazer

31. Gordillo — trab. cit. — RDP — 10/23.

32. Armando Emilio Grau — LA RAZONABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ARGENTINO — *Ciencias Administrativas* — La Plata — 27/31.

33. Armando Grau — trab. cit. — loc. cit. — 27/32.

34. Grau — trab. cit. — 27/32.

valer os seus direitos, sob qualquer motivo ou alegação não fundada em lei. ³⁵

A inferiorização do administrado frente à Administração, só não ganha maior vulto nos países onde os poderes públicos não se apresentem como inatingíveis, ou onde o poder de apresentar decisões adversamente ao particular esteja controlado pelas jurisdições especiais.

Vale aqui a observação de SCHWARTZ, considerando talvez como a característica mais notável da administração pública moderna o fato de possuir poderes legislativos e judiciais. ³⁶

Ressalte-se, porém, em aditamento à opinião de SCHWARTZ, que, nos Estados Unidos, desde 1946, com a Lei do Processo Administrativo, tornou-se possível consolidar a melhor prática administrativa. ³⁷

O que se pretendeu com o **Administrative Act**, assinado em 11 de junho de 1946, foi dar ao particular a necessária proteção e garantia, contra os riscos de um processo administrativo incerto ou de um processo que agravasse a ação arbitrária das autoridades administrativas.

§ 5º — O PROCEDIMENTO PROBATÓRIO

Seria fazer desumano um conceito novo de Administração, que, aliado ao desenvolvimento, economia e técnica, não protegesse o indivíduo contra ameaças às garantias já consagradas e às franquias democráticas asseguradas no moderno Estado de direito.

Não resta dúvida que o Estado moderno, considerando a Administração como fenômeno integrado no contexto social, enfocando com rigor político a problemática da organização, tem caminhado para o condicionamento do fator humano na medida das atuais teorias quantificadoras.

Muitas das circunstâncias econômicas, na complexidade das suas manifestações externas, realmente exigem uma correspondente mudança de estrutura jurídica, ou melhor, uma ordem administrativa expressa em fórmulas adequadas a permitir a livre atuação do Estado empresário.

35. Ver H. W. R. Wade — TOWARDS ADMINISTRATIVE JUSTICE — pág. 4.

36. Bernard Schwartz — DIREITO CONSTITUCIONAL AMERICANO — trad. bras. — pág. 348.

37. THE FEDERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT — assinado em 11 de junho de 1946.

Isso significa que, para a mudança da estrutura jurídica através das fórmulas adequadas, não haverá processo de transformação sem o correspondente processo normativo, sobretudo para que se possa manter o fator humano como vinculado à soma dos direitos existentes.

Investigar as transformações e propor as soluções, dentro do que PEDRO DELFINO chama juntando de **criatividade, desenvolvimento e prospecção**, está claro que não é impor uma visão da sociedade política com propósitos de dominação das liberdades jurídicas.³⁸

O Poder jurisdicional da Administração tem o seu limite traçado pela lei: nesse limite as pessoas se obrigam e se obriga o Estado, numa extensão que aproxima governo e governados em virtude do exame dos interesses particulares e da posição pública estatal.

Criando situações jurídicas subjetivas, declarando a sua vontade administrativa, praticando o ato jurídico-administrativo, para que esse ato possa produzir um efeito de direito é necessário que seja ele determinado conforme o direito objetivo.

Mas isso não significa que o ato não possa, sobretudo pelas essenciais motivações de fim, como ato de vontade pública, atingir o administrado no seu direito ou no seu interesse, desde que escape às condições de forma exigidas para a validade na sua pronta execução.

A garantia constitucional, envolvente da garantia administrativa, corresponde à responsabilidade pública pelo possível dano causado e **que provado** atinge o patrimônio particular do administrado.

Quando se fala de **prova** perante a Administração ou no Direito Administrativo consequentemente se infere da responsabilidade denunciada do Estado, tanto por ação como por omissão.

No sistema brasileiro, impreciso por falta de normas basilares, a **matéria de prova administrativa** jamais foi considerada tal e qual é considerada na exatidão do processo civil.

Num trabalho de quase meio século, RAFAEL BIELSA, discutindo a necessidade da jurisdição administrativa, defendia a

38. Dois livros de Pedro Delfino: INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN — Buenos Aires, 1967; ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO — La Plata, 1970.

aplicação subsidiária do Código Civil aos preceitos de Direito Administrativo.³⁹

Por outra parte, afirmava então o jurista argentino, a lei civil tem um valor positivo, como lei que é, e nada se opõe à sua aplicação extensiva, por analogia, em matéria administrativa.⁴⁰

Assemelhado é o pensamento de OTTORINO TENTOLINI, quando, em trabalho de original profundidade, estuda **“la prova nel procedimento giudiziario e la prova nel procedimento amministrativo”**.⁴¹

Não obstante o processo administrativo possa ser um ordenamento meramente formal, com estrutura menos rígida que o processo civil, a prova relativa à controvérsia em matéria jurídica não é somente uma prova consentida, mas uma prova que acompanha o fato concreto.

Há que aceitar no procedimento probatório administrativo a instrução preventiva como meio de esclarecimento imediato através da prova preordenada, tendo em conta que a iniciativa probante no processo administrativo pode ser tomada a qualquer momento, enquanto perdurar, está claro, a relação processual de causa e efeito.⁴²

Na Itália, como informa TENTOLINI, onde se adotou um sistema inspirado de Justiça administrativa, o comportamento da Administração pública em matéria de prova não oferece restrições à atividade das partes, senão quanto ao limite previsto da sua possível admissibilidade.⁴³

Não é de agora que se pode considerar a importância do ato administrativo frente aos direitos adquiridos e com respeito a terceiros interessados: em tal sentido as garantias correspondem ao fim da ação que seja jurídica e à **comprovação** da juridicidade da ação.⁴⁴

39. Ver RELACIONES DEL CÓDIGO CIVIL CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO — Buenos Aires, 1923.

40. Rafael Bielsa — ob. cit. — pág. 83.

41. Ver LA PROVA AMMINISTRATIVA — págs. 5/39.

42. “L’iniziativa per l’acquisizione delle prove nel processo amministrativo può essere presa in qualunque momento...” (Tentolini — ob. cit. — pág. 93).

43. Tentolini — ob. cit. — Possibili limiti di ammissibilità delle prove nel giudizio amministrativo — págs. 157 e segs.

44. Recaredo F. de Velasco — EL ACTO ADMINISTRATIVO — pág. 280.

Em síntese, no entender de VELASCO, essas garantias consistem:

a) em obrigar que a Administração respeite um procedimento;

b) a conferir o direito de ação a quem seja lesado por ato administrativo para pedir a sua nulidade ou alcançar uma compensação econômica.⁴⁵

Justifica-se o entendimento por motivo da Administração atuar, não somente dentro do âmbito jurídico que se lhe determina, mas pela necessidade de que respeite os direitos estranhos, dando a êsses direitos a situação que a êles corresponde na ordem jurídica.⁴⁶

Desde que existe uma chamada **zona mista** condicionada pelo Direito Civil e pelo Direito Administrativo, o ato administrativo como ato jurídico também cria, modifica, condiciona e extingue direitos de natureza privada, reclamando assim que, quando atacado, responda pela repercussão acontecida em desfavor dos direitos de outrem.⁴⁷

Analizada a natureza do ato administrativo, esteja êle no seu conteúdo ou forma afetado por motivos de nulidade, jamais declarado lesivo por parte da Administração, cabe ao particular ou ao administrado a juridicidade da sua suspensão ou revogação.

Mesmo que a Administração atue discricionariamente, quando o faça, deve fazê-lo:

1) sem que haja excesso no exercício funcional da autoridade, do órgão ou do poder;

2) fixando a exata correlação entre o fim pretendido e os meios jurídicos justificantes da sua atividade.

Não havendo disposição legal expressa ou se o ato fundar-se no silêncio da lei, só a necessidade administrativa não basta para afastar a responsabilidade da Administração, desde que pelo procedimento probatório se invoquem conseqüências lesivas.

§ 6º — O CONCEITO DA VERDADE NA PROVA

Impossível, num ensaio de síntese na análise jurídica, pretender esgotar matéria tão árdua, vasta e complexa, como

45. Velasco — ob. cit. — pág. 280.

46. Velasco — ob. cit. — pág. 281.

47. Velasco — ob. cit. — págs. 301 e segs.

a que diz com o estudo da **prova**, seus elementos, condições, espécies, sobretudo da **prova** como meio adequado de convencimento decisório.

Uma literatura comparada, assentada na teoria geral do direito civil, ou na evolução histórica dos expedientes probatórios, marcada pela influência de sistemas conceituais harmônicos, dá uniformidade ao que chama de **instrumentos** ou define como **documentos**.⁴⁸

Não é esta a intenção do presente escôço, mas sim a vontade de transpor para o Direito Administrativo uma experiência já positiva, diante da imperiosa necessidade de o processo administrativo poder contar com elementos legais capazes de responder às exigências do reconhecimento prático de direitos.

Pelo direito soviético, num típico exemplo que vale aqui citar, as provas não se baseiam em qualquer motivo formal: inclinam-se elas para uma base única na sua qualificação, base única que reside na convicção íntima de quem julga apoiando o julgamento no exame de tôdas as circunstâncias da causa no seu conjunto.⁴⁹

Quanto ao legislador soviético, repudiou a tôdas as provas formais, não estando, em conseqüência, os tribunais limitados a nenhuma classe de provas, ficando apenas o direito probatório soviético sujeito a uma postura processual "que encontra seus fundamentos nos princípios do socialismo que estruturam a sociedade e o Estado".⁵⁰

Em contraposição ao regime processual soviético, achedado às diretivas gerais que devem nortear o jurista, CASTRO MENDES, atendendo ao que fivou exposto na sua obra hoje clá-

48. Entre outras obras de direito comparado que merecem relêvo: Eduardo Bonnier — TRATADO TEÓRICO Y PRÁCTICO DE LAS PRUEBAS EN DERECHO CIVIL Y EN DERECHO PENAL — 2 volumes — trad. esp. — Madrid, 1928; Andrei Vishinski — LA TEORÍA DE LA PRUEBA EN EL DERECHO SOVIÉTICO — trad. esp. — Buenos Aires, 1951; João de Castro Mendes — DO CONCEITO DE PROVA EM PROCESSO CIVIL — Lisboa, 1961; François Gorphe — DE LA APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS — Buenos Aires, 1955; Carlo Furno — CONTRIBUTO ALLA TEORIA DELLA PROVA LEGALE — Padova, 1940; Moacyr Amaral Santos — PROVA JUDICIÁRIA NO CIVIL E COMERCIAL — São Paulo, 1954; e Ottorino Tentolini — LA PROVA AMMINISTRATIVA — Milano, 1950.

49. Ver Andrei Vishinski — LA TEORÍA DE LA PRUEBA EN EL DERECHO SOVIÉTICO — trad. esp. — pág. 195.

50. Andrei Vishinski — ob. cit. — Prólogo — págs. 13/4.

sica, define para nós a **prova** no sentido rigoroso e próprio do termo, assim:

“prova é o pressuposto da decisão “jurisdicional que consiste na formação através do processo no espírito do julgador da convicção de que certa alegação singular de fato é justificávelmente aceitável como fundamento da mesma decisão.” ⁵¹

CARLO FURNO, aproximando a verdade do processo, ou o processo da verdade, preocupado com a prova no sentido legal, ou com a legalidade da prova da apreciação do fato, procura distinguir, acobertado pela realidade, o conteúdo e os efeitos da prova, lembrando:

“... si tenga presente ache la prova sempre ISTITUTO DEL DIRITTO PROCESSUALE; che essa, poi, spieghi una certa efficacia fuori del processo e prima che questo si instaurato ...” ⁵²

Não resta, pois, razão para que a prova, sendo sempre instituto do direito processual, não seja admitida como é na prática civil, perante a Administração e no Direito Administrativo.

Precisamente para o Direito Administrativo, antes do conhecimento do conflito pela Administração, a prova, quando existente, já se apresenta com uma certa eficácia fora do processo administrativo e antes mesmo que este seja instaurado.

Mestre GIUSEPPE CHIOVENDA, quando argumenta, fixando-se na distinção entre normas probatórias gerais e normas probatórias particulares, parecendo impor com a sua autoridade a admissibilidade sem reservas dos meios de prova, e que as normas **verdadeiras** e **próprias** sôbre as provas pertencem ao direito processual, inclui talvez o Direito Administrativo no seu pensamento linear e também o processo administrativo. ⁵³

Já FRANCESCO CARNELUTTI, ampliando, quem sabe, o pensamento linear de CHIOVENDA, lembra que a prova é uma figura da teoria geral do direito, como o ato jurídico, como o direito subjetivo, para que dela se sirvam os que vivem e fazem a vida do direito. ⁵⁴

51. João de Castro Mendes — DO CONCEITO DE PROVA EM PROCESSO CIVIL — pág. 741.

52. Ver CONTRIBUTO ALLA TEORIA DELLA PROVA LEGALE — pág. 27.

53. Ver ENSAYOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL — **Naturaleza Procesal de las Normas sobre la Prueba** — págs. 393 e segs.

54. Ver SISTEMA DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE — Vol. I, pág. 675.

Na mesma orientação se coloca CASTRO MENDES, mas deferindo à **prova administrativa** em especial uma posição consentânea com as imposições reais de natureza jurídica, reconhecendo a evidência da prova no processo contencioso e também no processo gracioso “e em todo o campo da administração pública de direitos privados...”⁵⁵

O conceito legal da prova, tal como é aceito pela processualística civil, estende-se ao Direito Administrativo e à Administração, condicionando não só a conduta do administrado, como oferecendo ao particular franquias asseguradoras de ampla defesa administrativa.

Quem se apresenta perante a Administração, ou frente a um serviço público, com uma pretensão, interesse ou direito a debater, tem de **provar** as razões do alegado: tanto “em processo civil contencioso como em processo gracioso, **ou em processo administrativo**, no sentido mais lato desta expressão”⁵⁶, o caminho probante é o mesmo na verdade processual.

As regras que valem também nas relações entre particulares mantêm-se peculiarmente à natureza no processo trabalhista, sem com isso violentar-se o particularismo do mencionado processo, nem chocar uma jurisdição destinada a resolver conflitos econômicos.

Referindo a um sistema de provas legais na Argentina, em tratando do processo trabalhista, AMILCAR BAÑOS ressalta a tarefa de esclarecer os fatos relevantes sob o prudente arbítrio do julgador.

“en virtud de previsiones del legislador que fijan en abstrato el grado de eficacia o ineficacia de cada medio de prueba o conjunto de pruebas combinadas para la demostración en juicio de la existencia de un hecho, negocio jurídico o contrato.”⁵⁷

Como sabemos, no **mandado de segurança**, quando a lei alude a direito líquido e certo, está exigindo que êsse direito se apresente **comprovado de plano** ou com todos os requisitos essenciais para o seu reconhecimento no momento da impetração.⁵⁸

55. João de Castro Mendes — ob. cit. — pág. 736.

56. Castro Mendes — ob. cit. — pág. 737.

57. Heberto Amílcar Baños — LA APRECIACIÓN DE LA PRUEBA EN EL PROCESO LABORAL — pág. 7.

58. Hely Lopes Meirelles — MANDADO DE SEGURANÇA E AÇÃO POPULAR — pág. 6.

No **processo eleitoral**, porque não dizer, os recursos, quando chegam à consideração judicante, na instância, devem já estar instruídos **com tôdas as provas possíveis**, ocorrendo que a parte poderá indicar onde possam elas ser colhidas na impossibilidade de juntá-las.⁵⁹

Num critério louvável de liberalidade processual, nos Tribunais Regionais os relatores poderão deferir a realização de provas, notadamente nos recursos que versavam sobre a coação, fraude, ou emprêgo de propaganda vedada em lei, pelo prazo improrrogável de cinco dias.⁶⁰

Quanto à alegação de inelegibilidade, impõe, a quem a faz, a necessidade de prová-la, na oportunidade processual do registro de candidaturas, ocorrendo que, em certos casos circunstanciais de registro, tratando-se de matéria de fato e de prova, deverá ela ser apreciada na instância regional.⁶¹

A operação probatória na admissão da prova, especificação, justificação, motivo, presunção, prova pré-constituída ou constituenda, representativa, genérica ou particular, juridicamente se resume na **apreciação** cujo objetivo reside em tirar conclusões de convencimento.

No Direito Administrativo, ou na realidade da relação administrativa, tanto a **produção** da prova como a **apreciação** da prova, são fases na sucessão do trâmite processual, que aproximam a técnica processual administrativa da técnica processual civil.

Na **produção da prova**, resultante da vontade de acumular no processo os motivos justificantes que permitam uma conclusão, coloca a Administração em condições de revisar o ato administrativo, revogá-lo ou não, conforme determinantes que aclarem o litígio.

A **apreciação da prova**, resultante da **produção**, sendo melhor no processo administrativo não confundir ambas as fases, dá à Administração elementos de interpretação e avaliação, permitindo assim formular conclusão na decisão já fundada em premissas estabelecidas quanto à aplicação da lei aos fatos, quanto à precedência da lei ao fato.

Mas deve notar-se que é inteiramente desprovido de nexo jurídico confundir-se, perante a Administração e no Direito

59. Antônio Tito Costa — RECURSOS EM MATÉRIA ELEITORAL — págs. 52/3.

60. Tito Costa — ob. cit. — pág. 53.

61. Tito Costa — ob. cit. — págs. 80/83.

Administrativo, os meios de prova com a prova possivelmente adquirida.

No Direito Administrativo não há como aceitar possível a prova com respeito a fatos negativos, pois só as alegações positivas podem levar a consequências suscetíveis de reconhecimento.

Constitui **fato negativo** aquêle que resulta do ato do particular de apontar outro particular como beneficiário de alguma coisa pela Administração: tal afirmação implica na negação do direito daquele que tenta se apoiar em benefício concedido a alheio, não obstante a verdade da afirmação e da prova positiva e geradora do direito.

Não é só no processo civil que o vocábulo **prova** assume o significado de resultado probatório: assume também no processo administrativo, como exaustivamente demonstrou TENTOLINI.⁶²

É bom entender, em qualquer ramo do direito, a prova como a descoberta da verdade, a prova não considerada como um fim em si mesmo, mas a prova como um meio hábil pela qual a inteligência tenta a descobrir a verdade.⁶³

No processo administrativo, salvo diferenças que atuam no procedimento judicial corrente, o papel da prova, como reveladora da verdade, não constitui, como possa parecer, numa medida complementar, mas no convencimento que implica em decisão resultante de exame jurídico dos fatos e das situações caracteristicamente controvertidas.

§ 7º — A PROVA ADMINISTRATIVA

Entre os autores, um há como FRANÇOIS GORPHE, preocupado com a construção de um método para o exame das provas, como diz menos separadas na prática do que na teoria.⁶⁴

Aqui reside, para a avaliação das provas essenciais ou necessárias, o ponto em que o Direito Administrativo passa a aceitar como provas, as que materialmente possuem valor probatório.

62. Ottorino Tentolini — LA PROVA AMMINISTRATIVA — II Procedimento Probatorio Amministrativo — págs. 84/118.

63. Ver dois importantes clássicos: Francesco Ricci — DELLE PROVE — Turim, 1891; Eduardo Bonnier — TRATADO DE LAS PRUEBAS EN DERECHO CIVIL — Trad. esp. — Madrid, 1928.

64. Ver DE LA APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS — trad. esp., pág. 163.

As provas no processo administrativo são aquelas diretas ou relativamente simples, que trazem por si mesmas um valor probatório, ou que apresentem garantia na segurança da pretensão.

As indiretas ou complexas, se bem que não possam ser desprezadas no processo administrativo, desde que exigem um exame crítico mais ou menos profundo, não trazem a suficiente certeza.⁶⁵

Quanto à admissibilidade, considerados isoladamente os caracteres de cada prova, prevalecem no processo administrativo, não os métodos adotados na comum indagação judicial, mas os métodos da investigação jurídica em função das regras relacionais jurídico-administrativas.

As regras não se propõem a fixar, no entendimento de GORPHE, inclusive perante a Administração, o valor de cada classe de provas, senão unicamente determinar se cada uma das provas resulta conveniente ou prejudicial com respeito às condições práticas do processo.⁶⁶

Afirmamos, inclusive perante a Administração, sobretudo no processo administrativo, porque no terreno das regras legais, a prova deve corresponder a um valor demonstrativo, tanto em matéria civil como nos demais diversos ramos práticos da ciência do direito.

Está claro que todos os meios de prova resultam indispensáveis e usados podem ser, segundo as circunstâncias e a natureza do processo, não obstante a força probatória diferir no civil e no administrativo em razão do elemento de convicção, de avaliação ou de apreciação, de vez que no **administrativo** os documentos escritos constituem ato material, cujo alcance poder-se-á juridicamente determinar.

Indubitavelmente, no processo administrativo, não se decide apenas por **convicção**, mas se decide também pela **persuasão**, como resultado do exame jurídico e material, das provas apresentadas.

Êsse o motivo do porquê a prova indiciária não ter acolhida no Direito Administrativo, onde os elementos se apóiam, na maioria dos casos, sobre atos que resultam imprecisos na definição da vontade administrativa, tão-sòmente porque se podem

65. François Gorphe — ob. cit. — pág. 163.

66. Gorphe — ob. cit. — pág. 35.

suceder habitualmente, mas que sucedendo habitualmente não asseguram direitos.⁶⁷

Pôsto que a prova indiciária seja uma prova indireta indicativa lógico-crítica na expressão de GIANTURCO, contrapondo-se à prova direta histórico-representativa, identificando-se com a presunção de fato⁶⁸, não se enquadra no comportamento relacional-administrativo, “nem serve como valor probatório para a Administração reconsiderar seus atos.

A **prova administrativa** há de ser, antes de mais nada, não um problema técnico do direito, não uma questão de índole filosófica, não um problema a discutir, **mas um problema a resolver.**⁶⁹

Como todo problema deve ser equacionado dentro do escopo da proposição admitida, servindo a prova para convencimento em torno da certeza precisamente formulada, de modo a que a Administração possa no processo reconhecer a verdade material, dando ao problema a solução adequada.

No processo administrativo, quando a controvérsia se faz flagrante, não é nada fácil distinguir através do instrumento escrito, a verdade-prova **formal** da verdade-prova **material**.

A verdade probatória sempre que **formal**, em face do pressuposto da certeza, confunde-se com a verdade probatória **material**, ambas movendo-se num mesmo plano de formação do convencimento.

Mas antes que tudo, para esclarecimento da pretensão no processo administrativo, convém não esquecer a vontade da lei, ou melhor, caso possível, o que pretendeu o legislador.

É exata a lição de CHIOVENDA, na sua aplicação de pensamento informador, ao processo administrativo:

— “**nella prova legata il momento probatório si presenta alla mente del legislatore**”.⁷⁰

Cabe a lição, considerando a organização jurídica do Estado, às relações entre Administração e administrados, naquilo

67. Apenas para consultar: Vito Gianturco — LA PROVA INDIZIARIA — *Procedimento Logico Normativo della Prova Indiziaria* — págs. 33 e segs.

68. Vito Gianturco — ob. cit. — pág. 181.

69. “**Di fronte al processo, il problema della verità va posto, non già come problema da discutere, ma come problema da risolvere**” (Carlo Furno — ob. cit. — pág. 9).

70. Ver PRINCIPI DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE — pág. 811.

que respeita à estabilidade do geral ordenamento jurídico e administrativo.

No processo administrativo, para a exata apreciação da matéria de prova, o que formulou o legislador, cresce de importância, para efeito de chegar-se à formação do convencimento.

Pode a Administração, afirmando a validade do ato administrativo no processo, recorrer à garantia de base legal, sem com isso possibilitar a certeza de que não houve arbítrio ou excesso de poder.

Rigorosamente, o elemento **certeza**, no processo administrativo, só pode ser positivado quando a Administração, ao praticar o ato, não infrinja a tutela que lhe compete no campo do direito.

Caso haja infringência, a lei está violentada e distorcida; a vontade do legislador, seguindo então a necessidade probante, que avaliada no seu resultado, imporá à Administração nova situação de equilíbrio, jamais não desejada para a estabilidade da ordem jurídica.

Todavia, o contraditório, no processo administrativo, não surge de imediato como fenômeno de conflito, senão depois que o ato administrativo seja impugnado ou contestado, pela evidência que poderá ou não ser provada, de abuso ou não de poder, ou de manifesta ilegalidade.

Repare-se que o problema-tese se limita em saber, aqui, quais os atos da Administração que pela motivação podem ser objeto de prova na impugnação ou dentro dos normais trâmites processuais.

Nesse ponto, como no processo judicial, convalidar a certeza, torna-se essencial para o intento e para o escopo, pois o efeito da convalidação opera sobre a convicção, reforçando a vontade em função do conhecimento.⁷¹

O que não se quer, por motivos que são óbvios, é o processo sujeito às imprecisões da vontade, assentado em regras não adequadas, tramitando sem qualquer fundamento que justifique a intenção, de vez que na esfera administrativa as provas aduzidas convém sejam aquelas referentes ao fato, tanto quanto possíveis aproximadas da verdade material e formal.

Resulta preferível, como se deixou entender, que a eficácia da prova no processo administrativo, objetive a condenação do

71. Carlo Furno — ob. cit. — pág. 16.

ato pelos pressupostos aceitos pelo próprio Direito Administrativo.

A finalidade da prova, quando houver ou fôr possível, no processo administrativo, deve consistir em procurar obter o máximo de certeza quanto às conseqüências do ato que se impugna, certeza se possível baseada sobre precisas afirmações legais.

Jamais a **convicção** no processo administrativo será igual ou semelhante à **convicção** do juiz no processo comum: não havendo igualdade ou semelhança possíveis, as provas somente se podem colocar num plano positivo capaz de alterar o pronunciamento da Administração.

No inquérito administrativo, elementar como processo que é na tradição brasileira, a matéria de prova não se apresenta ainda com aquêlê poder de dar garantias de defesa ao indiciado, limitando a ação do particular e ampliando o arbítrio nas relações subjetivas.

E assim poderá não haver prova concreta na medida em que se demonstre uma firmação também concreta, não se dando aos que apreciam ou julgam os elementos probantes aplicáveis à espécie.

Não é sem razão que GUASP fala em regulamentação jurídica da matéria de prova, distinguindo como aqui distinguimos as provas pelo aspecto material e pelo seu aspecto formal.⁷²

Integradas as provas como elemento de direito substantivo, consideradas através de princípios gerais pelo Código Civil francês, o que foi motivo de seguimento pela maioria dos códigos civis, não é de estranhar que elas também possam admitir-se no procedimento administrativo, como fundamentação de uma conduta no campo da atividade estatal.

§ 8º — O PROCEDIMENTO PROBATÓRIO ADMINISTRATIVO

Não há equilíbrio de sentido crítico quando se pretende que a atividade dos órgãos jurisdicionais "visa à tutela do direito objetivo e só mediatamente protege o direito subjetivo individual".⁷³

No Estado moderno, apesar de intervencionista, a atividade estatal também possui limites, havendo do lado da Admi-

72. Jaime Guasp — DERECHO PROCESAL CIVIL — pág. 345.

73. José Alberto Reis — PROCESSO ORDINÁRIO E SUMÁRIO — pág. 155.

nistração o interesse de proteger direitos privados, tutelados pelo direito objetivo.

A intervenção das partes no processo administrativo não torna o Estado absorvente e o particular condicionado, como se não houvesse plenamente caracterizado, em determinadas e certas situações, um direito público subjetivo do administrado contra a Administração.

Tal e qual no processo ordinário ou comum, o Estado defende com a sua jurisdição a sua autoridade de legislador, baixando, como diz CALAMANDREI, para intervir com eficácia prática, confirmando-se a si mesmo, sempre que se tratar de vicissitudes que digam respeito ao homem.⁷⁴

Como toda relação jurídica, a relação jurídica-administrativa pressupõe um acordo de vontades, tendendo para a satisfação de interesses recíprocos, não sendo lógico que no processo administrativo precisamente não ocorra a igualdade de tratamento entre litigantes.

Neste particular, mesmo não desprovido do direito de ação, o administrador para ver reconhecida a sua pretensão, dificuldades encontra para no processo administrativo provar, e, em consequência, exigir a proteção do seu direito subjetivo.

Melhor discutindo, o **pedido administrativo** é ato de vontade que, harmonizado com a norma e executando-se conforme ela, transforma a ação voluntária numa situação subjetiva, convertendo no processo adequado o Estado em parte, face o direito subjetivo de ação.

Do exercício constitucional do direito de **ação administrativa** concedido ao administrado, decorre a relação processual administrativa, nasce o processo, legitima-se a demanda, abre-se a controvérsia, averiguam-se as provas, o Estado é chamado para adimplir ou não uma obrigação.

Intentada a ação administrativa firmada no direito de petição, para TENTOLINI o ordenamento da prova no processo administrativo consiste:

- a) **“nella produzione di documenti, tanto da parte dell'Amministrazione interessata, quanto dalle altre parti;**
- b) **negli schiarimenti dell'Amministrazione;**
- c) **nelle verificazioni da compiersi di questa, con l'assistenza delle parti”.**⁷⁵

74. Ver ISTITUZIONE DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE — pág. 63.

75. Ver LA PROVA AMMINISTRATIVA — pág. 65.

Tratando da iniciativa da prova no procedimento jurisdicional administrativo, já que pelo pedido está reconhecido o direito de ação, com a visão de como o problema se coloca na doutrina italiana, mostra TENTOLINI que no processo administrativo real é a vinculação entre partes, encarecendo a importância porém do interesse público e coletivo. ⁷⁶

A doutrina brasileira, não aconselhada pela italiana, não deu o relêvo que a prova merece no processo administrativo, deixando com a Administração o ajuizamento da conveniência probante.

O trabalho de TENTOLINI, por muitos motivos pioneiro, serve para orientação do processo administrativo em matéria de prova, tal a programática que levanta em grau sistemático e jurídico.

Senão vejamos, quanto ao esforço do professor da Universidade de Roma, o que TENTOLINI disciplinou:

- a) **"la prova nel procedimento giudiziario e la prova nel procedimento amministrativo;**
- b) **l'ordinamento delle prove nel giudizio amministrativo;**
- c) **Peculiarità dell'ordinamento; e**
- d) **il procedimento probatorio amministrativo".** ⁷⁷

As sugestões, devido à singularidade do regime italiano, não apresentam para os países de sistema jurisdicional único, a importância exigida pela **ordem administrativa**, que também é estatal, jurídica, constitucional, sobretudo institucional.

Negar, porém, mesmo nas nações onde não exista a Justiça administrativa, a indispensabilidade do disciplinamento da prova para efeitos decisórios, é permitir o arbítrio da Administração no Estado de direito.

Admite-se que a possibilidade da prova legal no processo administrativo tenha um limite, mas não é de esquecer a influência que, na formação da vontade administrativa, os elementos que nela atuam se fazem valiosos, como elementos que são da relação jurídico-administrativa.

76. "In altre parole, nei giudizi civili è in gioco l'interesse privato e particolare dei soggetti, mentre nel giudizio amministrativo è in gioco anche l'interesse pubblico e collettivo" (Tentolini — ob. cit. — pág. 197).

77. Tentolini — ob. cit. — págs. 5/84.

Pondera VIVANCOS:

— “los hechos relevantes para la decisión de um procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba”.⁷⁸

Quando a Administração não tenha por certos os fatos alegados, ou então a natureza do procedimento o exija, abre-se o período de prova, conforme recomenda a norma na legislação espanhola.⁷⁹

Cabe à Administração, face à lei do processo administrativo na Espanha, comunicar aos interessados, com a antecipação suficiente, o início das operações necessárias para a realização das provas que podem ser admitidas.⁸⁰

Quase idêntica à posição italiana, a posição normativa espanhola, naquilo que diz com o procedimento probatório administrativo, aponta a jurisdição contenciosa-administrativa como sucedânea da jurisdição civil, dando faculdade ao interessado para propor as provas que sejam consideradas essenciais.

Analisando a vontade pública-administrativa e a incapacidade dolosa da Administração, CANTUCCI confirma que

— “l’organizzazione dell’amministrazione esercita inoltre notevoli influenze modificatrici sulla disciplina privatistica dei mezzi probari”.⁸¹

Na verdade, a capacidade probante não pertence apenas à área jurídica civil, mas às atividades que obriguem relação jurídica em geral ou provoquem controvérsias no plano geral do direito.

Como o Direito Administrativo leva à superação do dualismo entre o direito público e o direito privado, assim a atividade administrativa conduz à unificação de todo aquele complexo de atos e fatos, através dos quais a Administração consegue atingir a sua fundamental direção.⁸²

Não há dúvida que o grande atraso que suporta a organização administrativa brasileira procede em grande parte do

78. Eduardo Vivancos — COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO — pág. 144.

79. Vivancos — ob. cit. — pág. 144.

80. Vivancos — ob. cit. — págs. 147/8.

81. Michele Cantucci — L’ATTIVITÀ DI DIRITTO PRIVATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — pág. 146.

82. Cantucci — ob. cit. — pág. 26.

mal entendimento dos problemas administrativos, nas relações estabelecidas entre Administração e administrado.

Na Espanha, a primeira **lei geral** do processo administrativo deu um grande passo para a racionalização da atividade estatal, consolidando tôdas as importantes e anteriores práticas administrativas.⁸³

Na Itália, de quase igual maneira, a responsabilidade do Estado sempre está configurada, não sendo de agora que a jurisdição administrativa protege o particular, dando-lhe faculdade de amplos recursos que asseguram também a orientação decisória administrativa.⁸⁴

É sabido que só através da **organização administrativa** o Estado manifesta a própria vontade e explica a sua ação e atividade no campo político, jurídico e social, como lembra MARIANI.⁸⁵

No **jurídico**, o que se quer, é o Estado, pessoa pública, territorial ou institucional, não ilegitimando a sua atividade, não contrariando a legalidade, acolhendo a responsabilidade da Administração e permitindo ao administrado provar direito fundado no fato e na lei.

Quando se fala no Estado **explicar**, naturalmente que a expressão se atém ao conceito de **resposta**, em razão de um **evento danoso**, em consequência de um **fato ilícito**, como se entende no direito privado.⁸⁶

A função da prova, na ordem jurídica, com respeito a determinada categoria de interesse, não é só a de obrigar o Estado a explicar ou a responder, mas a constatar sobre a situação controvertida em face da posição da norma jurídica existente.

Desde que para CARNELUTTI o complexo da norma jurídica, que regula o processo de fixação do fato controverso, constitui **l'istituto giuridico della prova**, não se há de querer que a Administração somente ao Estado reserve o direito do procedimento probatório administrativo.⁸⁷

83. Ley de 17 de julio de 1958 y disposiciones complementarias.

84. Ver CODICE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA — Michele La Torre — Roma, 1951.

85. Domenico Mariani — DIRITTO AMMINISTRATIVO E COSTITUZIONALE — **Trattazioni e Svolgimenti** — pág. 42.

86. Mariani — ob. cit. — pág. 52.

87. Francesco Carnelutti — LA PROVA CIVILE — pág. 56.

O instituto da prova tanto serve ao Direito Civil como contempla o Direito Administrativo, pois na sua estrutura tanto a prova direta como a indireta, por aquilo que chamamos de apreciação da prova, afirmando um fato denuncia a controvérsia, negando um fato duvida da verdade legal, assim acontecendo na teoria geral do direito.

Precisamente no Direito Administrativo, a **matéria de prova** se apresenta como operação preparatória, efetuada e preparada a buscar uma decisão justa para o fato controverso, tendo como objetivo final a fixação decisória do pensamento da Administração.

No que respeita à **pretensão** no procedimento probatório administrativo na sua essência, o processo administrativo obriga a considerar o **objeto** dela na realidade jurídica de um processo, numa tentativa probante de aclarar uma situação jurídica já existente.

Nos seus efeitos, provada a pretensão processual, trata-se de determinar a obrigação existente, tendo em conta o conteúdo jurídico da obrigação, caracterizando-se preliminarmente a relação de direito, no tocante ao sujeito ativo e passivo da dita pretensão.

§ 9º — A PRETENSÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Não diferem totalmente os **requisitos** da pretensão no Direito Administrativo dos **requisitos** exigidos ou exigíveis no Direito Processual Civil, aceitando-se que as exigências do ordenamento jurídico impõem critérios que carecem de existência teórica e transcendência prática.⁸⁸

JAIME GUASP, processualista de fundas ligações com a problemática administrativa, assevera que, como todo ato processual, a pretensão está submetida a requisitos, isto é, às exigências do ordenamento jurídico, para que produza todos os efeitos a que normalmente pretende.⁸⁹

De igual maneira MICHELLI, fazendo uma descrição analítica da iniciativa no processo civil e do problema da ação, justificando a unidade do processo e a pluralidade da demanda, lembra que a teoria da ação torna manifesto o conhecimento contencioso.⁹⁰

88. Jaime Guasp — DERECHO PROCESAL CIVIL — pág. 230.

89. Guasp — ob. cit. — pág. 230.

90. Ver Jean Antonio Michelli — CORSO DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE — Vol. I — pág. 28.

Nem todos os princípios que se ativam no processo civil incidem sobre o processo administrativo, resguardando o Direito Administrativo apenas as normas aplicáveis relativas ao desenvolvimento dos pressupostos processuais da ação administrativa.⁹¹

Quanto à impugnabilidade do ato como condição da ação, a questão envolve o comportamento negativo da Administração em razão das regras estabelecidas, desde que não se possa ignorar a existência, quando presente do recurso ou de qualquer medida asseguradora de direitos.

Mesmo que a ação ou recurso não suspenda a executoriedade do ato impugnado, o direito ou o interesse em causa prevalecem como legítimos até o término da relação jurídica, desde que, está claro, a decisão seja irrecorrível na esfera jurisdicional própria.

Não obstante se conteste na área administrativa o conceito de coisa julgada, assunto complexo que escapa dos limites deste ensaio, tanto as decisões definitivas como as interlocutórias se podem exaurir em planos jurisdicionais diferentes, sem com isso ferir-se o ordenamento jurídico, configurado através de graus na hierarquia administrativa.

Tratando de problemas em perspectiva geral, RAGGI, estudando não só o desenvolvimento da relação processual, como analisando o fim dessa relação e a execução das decisões, estabelece condições que possivelmente não contrariam a teoria e a prática do processo.⁹²

Mas já é tempo de o Direito Administrativo firmar definitivamente as suas próprias regras, consolidar definitivamente as suas instituições basilares, não sem agradecer ao Direito Civil e ao Direito Processual Civil a magnífica herança recebida e bem integrada no contexto de normas que gravitam dentro e em torno da Administração.

No regime das **obrigações**, a Administração não só amplia a sua responsabilidade, como distingue a sua função tutelar acerca do real conteúdo dos compromissos públicos assumidos, agasalhando a pretensão na demanda ou ação administrativa como imperativo da normal ordem jurídica.

91. Ver Luigi Raggi — DIRITTO AMMINISTRATIVO — Vol. I — pág. 430.

92. Ver *Svolgimento del Rapporto Processuale, Fine del Rapporto Processuale e Esecuzione delle Decisione* — ob. cit. — vol. I — págs. 443 e segs.

Na prestação de serviços administrativos ou públicos, jamais as obrigações assumidas pela Administração podem ser consideradas simplesmente **unilaterais, concedendo** assim, em contrapartida, ao administrado obrigações que correspondem a direitos, compromissos que correspondem a interesses, numa concomitância de valores jurídicos que são afins.

CATUCCI, genéricamente, explica que toda a atividade pública da Administração não pode substancialmente diferenciar-se, considerando sempre a presença do interesse público e do interesse particular, ou procurando discriminar uma atividade homogênea no seu complexo unitário.⁹³

Outra não é a posição de MIELE, tão sóbrio na investigação, tão exato na proposição teórica, desde quando reconhecido o necessário disciplinamento do direito privado em regime normal de direito público.⁹⁴

Ou melhor, dizendo com RANELLETTI, não é que a atividade administrativa seja uma operação que determina diretamente um resultado exterior do fato, mas antes pensamento e vontade ou disposição pela qual qualquer ação é **atuação**.⁹⁵

Também é inegável, na observação de GUASP, inclusive considerando o fenômeno administrativo, que a pretensão determina a **conclusão** do processo desde que passe a inexistir o **motivo**, pois quando desaparece a **pretensão** conseqüentemente desaparecem ação e processo.⁹⁶

Nas suas características essenciais e formais, sem prejuízo dos motivos que levam ao procedimento administrativo, evidentemente que no processo administrativo, cuja atuação do particular o Estado responde, coexistem os mesmos elementos probantes reais no mundo do direito.

Vale, como idéia geral, para o processo administrativo, a advertência conclusiva de GUASP:

— “Una vez que ha engrendrado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta que el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad”, pois “la pretensión procesal mantiene funcionalmente en vida al proceso”.⁹⁷

93. Michele Cantucci — ob. cit. — págs. 23/4.

94. Giovanni Miele — LA MANIFESTAZIONE DI VOLONTÀ DEL PRIVATO NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO — pág. 23.

95. Oreste Ranelletti — LE GUARENTIGIE DELLA GIUSTIZIA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — pág. 26.

96. Jaime Guasp — ob. cit. — pág. 241.

97. Guasp — ob. cit. — pág. 240.

A pretensão no Direito Administrativo não se desigualava com a pretensão no Direito Civil: define-se pelo seu objeto, pelos elementos que a integram, por cada um dos sujeitos processuais, considerando-se o **fim** como determinativo da verdadeira natureza processual.

O que, inequivocamente, quer a pretensão no processo administrativo constitui precisamente a pretensão-processual-administrativa, fundada na relação-jurídica-material, que dá significação objetiva ao conflito resultante de um fato controverso ou de um ato contestado.

O estudo do objeto-fim do processo, para dizer-se que um processo é **administrativo**, nada tem a ver com a ação que se propõe ou com a atuação do administrado, de vez que ação e direito muitas vezes não coincidem, nem quanto aos sujeitos e nem quanto aos efeitos de fim.

Está claro que não há equivalência absoluta, e sim relativa, entre ambas as noções processuais: a pretensão no processo e Direito Administrativo assume formas especiais que se identificam com as formas positivas do processo e Direito Civil, sempre que respeitadas na sua índole doutrinária os princípios gerais reguladores do processo em geral.

Liminarmente, direito de ação, pretensão processual e demanda correspondente ao processo incidem sobre uma declaração de vontade envolvente de pessoas, jurisdição ou órgãos jurisdicionais.

Quando se reclama a atuação de autoridade ou órgão jurisdicional para atendimento da pretensão, é indispensável que a pretensão processual atinja pessoa determinada e, no caso, a Administração, de início, nunca um direito, e sim um ato administrativo, pôsto que o que caracteriza substancialmente uma **pretensão** varia segundo a natureza do fim processual.

Fazem o processo administrativo, como realizam o processo civil, dois elementos que integram a postulação:

a) o sujeito ativo da pretensão, por onde se fixa a capacidade processual e a legitimidade do pretendido;

b) o sujeito passivo da pretensão, como aquele que representa a possibilidade do reconhecimento da pretensão processual na demanda.

Preciso não será dizer da importância da moralidade na pretensão administrativa, da possível praticabilidade material do que se exige através do processo ou do fundamento legal

que justifique o interesse ou o direito correspondentes à demanda e motivo da controvérsia.

§ 10º — A PROVA COMO REGRA NA AÇÃO

Por tudo quanto ficou dito, não há como não aceitar o instituto da prova como inerente também ao procedimento administrativo dentro do processo e integrante dos princípios que regulam o Direito Administrativo, sobretudo no que diz com as relações entre Governo e governados, Administração e administrados.

Considere-se, por valiosas que são, na apreciação da matéria de **prova administrativa**, a posição assumida por TENTOLINI, cujo rigor jurídico não contradiz com a atividade jurisdicional, cujo rigor científico se ampara na teoria geral do processo, e que não é outra que esta:

a) “... non é possibile disconoscere che la funzione del processo va considerata come funzione dello Stato destinata alla reintegrazione e all’attuazione del diritto obiettivo, vale a dire diretta a perseguire un pubblico interesse”;

b) “il problema consiste soltanto nel distribuire la materia tra il diritto sostanziale e quello formale, adottando perogni complesso di diritti sostanziale un apposito sistema processuale”;

c) “il processo é costituito da una serie di atti, dall’inizio alla fine, che creano man mano situazioni e rapporti giuridici, i quali riuniti producono poi il risultato”;

d) “ciò é conforme, del resto, al principio che la pubblica amministrazione deve essere imparziale e deve provvedere, anche spontaneamente, a reintegrare il diritto al rispetto della legittimità violata”;

e) “donde la necessità della ricerca della volontà negliatti amministrativi, e, una volta questi impugnati giurisdizionalmente, l’esperimento dei mezzi probatorii specificamente idonei a scoprire codesta volontà nell’interesse supremo della verità”.⁹⁸

Resta indagar, no entendimento doutrinário administrativo, ou na complexidade variada do procedimento administrativo, onde muitas vezes é difícil penetrar no íntimo da vontade da Administração, tendo em conta a oportunidade ou não do ato impugnado: **o que é prova?**

98. Ver LA PROVA AMMINISTRATIVA — págs. 194 e segs.

Quanto ao objeto e natureza GUASP responde:

a) “el objeto de la prueba lo constituyen los mismos datos que integran el contenido de las alegaciones procesales”;

b) “hay una identificación normal, de principio, entre objeto de la prueba y objeto de la alegación, aunque, excepcionalmente, puede ocurrir que el dato no alegado sea probado directamente o que no se admita o sea innecesaria la prueba de una alegación”;

c) “sólo excepcionalmente puede considerarse a un dato de hecho como exento de prueba”;

d) “la necesidad de la prueba es la regla”;

e) “para determinar la naturaleza jurídica de la prueba es preciso saber a qué sector jurídico básico pertenece en cuanto figura de derecho”.⁹⁹

Bem, juridicamente analisando, tanto o conceito da prova, sua natureza jurídica, classes de prova, os sujeitos da prova, como o objeto dela, os fenômenos que surgem de lugar, tempo e forma, não pertencem apenas ao processo civil, porque atendem também ao processo administrativo.

Outro tanto, assim, em que se tratando de prova no processo jurídico, convém não esquecer a sua eficácia, os diversos meios, condições que se revestem de importância na fixação exata da sua natureza jurídica.

A peculiaridade do regime jurídico no processo ou a singularidade do processo administrativo explicam os períodos próprios de procedimento, a proposição da prova de modo a provocar contestação, como os efeitos de maior ou menor força probatória.

Teoricamente, não diverge a doutrina, quanto aos critérios probantes, no sentido da produção de resultados distintos, sem que os critérios constituam contradições de lógica processual, ou que a lógica processual possa trazer inexatidão técnica em cada tipo de procedimento.

Variando os tipos de procedimento, no civil, eleitoral, penal, trabalhista, comercial ou administrativo, fundamentalmente o problema processual é o mesmo, de vez que as exceções de

99. Ver DERECHO PROCESAL CIVIL — págs. 333/340.

direito processual compreendem regras normativas e não jurídicas, princípios disciplinadores e não de direito.¹⁰⁰

Naturalmente que qualquer tipo de processo não se compõe de um só ato único e isolado, pois os atos que se intercalam para a apreciação na decisão são, na pluralidade em face das circunstâncias, também atos processuais vinculados à figura do procedimento.

No procedimento em geral, como no processo administrativo em particular, essa vinculação chama-se coordenação integrativa, soma de elementos comprobatórios, interdependência de atuação entre as partes, específica pluralidade no entendimento da teoria do processo.

No seu aspecto orgânico, o Direito Processual é Administrativo, mas, como disciplina jurídica, nasceu e permanece autônomo, especialmente porque atinge, de plano, premissas que na substância expressam uma divisão de procedimentos para diferentes fins públicos.

Não se pode deixar de aceitar como viva na sua existência uma **ordem jurídica processual**, resultante da realidade do Direito processual e integrada na multiplicidade das múltiplas relações jurídicas, entre elas as relações do administrado com a Administração.

No seu amplo caráter de conhecimento dos fenômenos jurídico, o Direito Processual, quaisquer sejam as tendências

100. A doutrina confirmativa é quase uma só: Carnelutti — LEZIONE DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE — Padova, 1930; Furno — CONTRIBUTO ALLA TEORIA DELLA PROVA LEGALE — Padova, 1940; Jaeger — CORSO DI DIRITTO PROCESSUALE DEL LAVORO — Padova, 1936; Ranelletti — LE GUARENTIGIE DELLA GIUSTIZIA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Milano, 1937; Dallari — IL SISTEMA DELLA PROVA NEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO — Torino, 1920; Sandulli — IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO — Milano, 1942; Ragnisco — I RICORSI AMMINISTRATIVI — Roma, 1937; Alessi — LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE — Milano, 1951; Guasp — DERECHO PROCESAL CIVIL — Madrid, 1962; Guaita — EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE LESIVIDAD — Barcelona, 1953; Villar y Romero — DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO — Madrid, 1944; Gonzales Perez — DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO — Madrid, 1948; Bielsa — EL ACTO JURISDICCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA — Rosario, 1949; Fábregas del Pilar — PROCEDIMIENTO EN LAS RECLAMACIONES ECONÓMICOS-ADMINISTRATIVAS — Madrid, 1943; Andreozzi — LA MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA — Tucumán, 1947; Bonnard — LES DROITS PUBLICS SUBJECTIFS DES ADMINISTRÉS — Paris, 1932; Arnanz — DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA — Madrid, 1967; Lopes Calera — LA ESTRUCTURA LÓGICO-REAL DE LA NORMA JURÍDICA — Madrid, 1969; Micheli — L'ONERE DELLA PROVA — Padova, 1942, entre outros.

de sistema ou método, abarca no seu conteúdo todo o **ordenamento jurídico**, no sentido de regular, materialmente, as operações conseqüentes da realidade no direito.

Pertencem, portanto, ao âmbito do Direito Processual, **todos os tipos específicos de processo**, como também a matéria de prova ou de direito probatório que não é senão parte do Direito Processual, mesmo considerando a atividade administrativa como peculiar e concêntrica.

Evidentemente, prescindindo de outros pressupostos, caracterizando melhor a natureza do processo administrativo, GUASP, com aguda noção conceitual e doutrinária, explica que

“se trata de un auténtico proceso perteneciente al mismo GENUS COMMUNE que el civil, el penal o el del trabajo, diferenciándose de éstos en el especial carácter de las normas que se sirven de fundamento a la pretensión y significándose, respecto a otros tipos de procesos administrativos, por su generalidad frente a la índole singular o especializada de los restantes.” ¹⁰¹

Certo que não cabe no corpo dêste pequeno trabalho estudar tôdas as manifestações em que a **pretensão** administrativa como **ação** aparece no contexto do **Direito Administrativo**, inclusive alguns típicos procedimentos que envolvem particularidades que se somam na elaboração de fórmulas ainda não depuradas pela ciência jurídica e processual. ¹⁰²

Resta, no entanto, reivindicar para maior garantia de justiça na Administração, não obstante a carência de fontes doutrinárias, aquilo que o **Direito Administrativo** resguarda em face da posição do administrado e do Estado, como seja o **Direito Processual Administrativo**. ¹⁰³

Não são poucas na sua variedade as pretensões administrativas que se completam pela exigência do procedimento administrativo, desde a inicial, instrução ou produção das provas que sejam essenciais.

Em vários pontos, não só doutrinariamente falando, o processo **administrativo** se identifica com o processo **civil**, de vez

101. Laureano López Rodó — EL COADYUVANTE EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO — Prólogo de Jaime Guasp — pág. 2.

102. Ver Fernando Garrido Falla — RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS — Madrid, 1956; Laureano López Rodó — EL COADYUVANTE — cit. — Madrid, 1943.

103. López Rodó — ob. cit. — **Derecho Procesal Administrativo** — págs. 13/26.

que a simples oposição já constitui um litígio que preocupa o direito. ¹⁰⁴

E desde que apareça a **oposição** que constitui o **litígio**, surgida a controvérsia sobre um direito subjetivo, ou sobre uma faculdade conferida ao sujeito por uma norma objetiva, há que haver o processo, tendo a **prova** como regra geral de garantia na defesa da pretensão.

§ 11º — O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Ao Estado interessa, no dizer de BARROS JÚNIOR, que o direito seja observado coativamente, “mas, para fazê-lo observar, é preciso declarar qual é êle, caso por caso, e êste é o conteúdo próprio da jurisdição.” ¹⁰⁵

Mesmo na opinião de ORLANDO de que em alguns casos hajam decisões administrativas que não importam em jurisdição, o problema da controvérsia sobre um direito subjetivo dificilmente, hoje, na mecânica do Estado, prescinde das formas e solenidades processuais. ¹⁰⁶

Generalizando, a garantia **dá** ou **não** defesa, **ampla**, como quer HELY LOPES MEIRELLES, deve-se entender a **vista** do processo, com a faculdade de resposta e da **produção de provas**, sem que se queira aplicar o princípio apenas às normas do direito disciplinar. ¹⁰⁷

Estando o direito declarado caso por caso na esfera da atividade administrativa, qualificada a função jurisdicional e as normas do procedimento nas **garantias processuais**, encontra o administrado, seja servidor ou particular, os elementos asseguradores da pretensão e da correspondente ação contra o Estado.

Não há como não aplaudir a lição de CINO VITTA quando não aceita a existência de lacunas no ordenamento jurídico moderno, pois na ausência de preceitos ou normas expressas devem então ser considerados os proceitos, ou as normas aplicáveis, inclusive aquêles ou aquelas referentes aos princípios

104. Ver Charles Debbasch — PROCÉDURE ADMINISTRATIVE ET PROCÉDURE CIVILE — *Comparaison des Solutions en Matière Administrative et Civile* — págs. 28 e segs.

105. Ver INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO — pág. 43 — Opinião fundada em V. E. Orlando — PRIMO TRATTATO COMPLETO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO — vol. III — págs. 159 e segs.

106. V. E. Orlando — ob. cit. — vol. III — págs. 159 e segs.

107. Ver DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO — pág. 422.

gerais da legislação, sem com isso afigurar-se qualquer modificação na ordem jurídica estabelecida.¹⁰⁸

Pelo processo se verifica **in casu** qual é o direito existente na relação submetida a exame pela controvérsia, tanto a pretensão que aguarda uma decisão seja apreciada pelos tribunais comuns ou por órgãos da Administração na esfera jurisdicional própria.

O contrário seria reconhecer contra fatos a impropriedade do processo administrativo, desconhecer o conflito de interesses, a possível violação de obrigação por parte do Estado, desindividualizar a pretensão com desobservância manifesta de direitos que o Estado tutela.¹⁰⁹

Irrelevante considerar, por força do equilíbrio que deve informar a ordem jurídica, até onde a noção de **interesse geral** possa prejudicar o **interesse particular**, não obstante a permanência de valores que, diferentemente atuando, tornem desiguais a situação entre partes.

Não aceitamos como válida na comparação, que as regras habituais de direito civil comum, elaboradas para a solução de litígios opostos de interesses equivalentes, se tornem insuscetíveis de uma aplicação particular diante da superioridade do interesse geral.

Não se trata, como tenta explicar SANDEVOIR, de dar, a quem julga, elementos para realizar a necessária atenuação do direito privado em razão do interesse público, nem de elaborar regras novas que facilitem "**l'exaltation de l'intérêt général**".¹¹⁰

É preferível, sem dúvida, que as prerrogativas de que desfruta a Administração não se façam constantemente invocadas, sobrepondo-se a ordem pública à ordem privada, ou sem que se compreenda o Direito Administrativo na sua alta função jurídica e conciliatória que revela na sua essência.

108. A posição de **Cino Vitta** afirma-se através de condições generalizantes que decorrem da necessidade de a lei disciplinar os casos emergentes, face aos princípios gerais da legislação ou do ordenamento jurídico (Ver DIRITTO AMMINISTRATIVO — Vol. I — págs. 6/7).

109. "Tem o processo administrativo a tarefa da legalidade dos atos administrativos. No fundo está o conflito de interesses, a controvérsia de duas partes, de um lado a administração pública como órgão ativo do Estado e de outro o indivíduo" (Barros Júnior — ob. cit., pág. 48).

110. Pierre Sandevour — ÉTUDES SUR LE RECOURS DE PLEINE JURIDICTION — págs. 304/5.

Basta dizer que, no domínio do direito comparado, o **abuso do direito** que tão próximo está do **desvio de poder**, desde quando exige um controle ou uma sanção, na teoria consubstancia uma figura jurídica afeiçoada aos princípios gerais do direito privado.¹¹¹

Não é senão o **princípio da legalidade** que traça fronteiras regulando as relações entre Administração e administrados, dando ao administrado garantias de uma ordem jurídica vigente e à Administração meios específicos de prover os serviços públicos.

Assim não fôsse, jamais o **princípio da legalidade** seria uma verdade, condicionando posições díspares, uma realidade afirmando condições acaso conflitantes, uma imposição configurando na ordem jurídica interesses opostos ou direitos em litígio.

GARRIDO FALLA, doutrinariamente, adverte:

a) “el principio de legalidad postula la primacía de la ley, es decir, la sumisión total de la acción administrativa al BLOQUE DE LA LEGALIDAD”;

b) “debe subrayarse que esta última expresión no incluye sólo las leyes formales emanadas del órgano legislativo, sino incluso aquellas disposiciones que dictadas por el propio Poder ejecutivo vinculan a la Administración en su actuación concreta, en virtud del principio de la jerarquía de las normas”;

c) “el principio de la legalidad viene a convertirse a sí en el eje central de todo el régimen jurídico de la Administración pública, pues que es precisamente la hipótesis de su infracción la que justifica en conjunto de medios arbitrados por el Derecho para restablecer el orden violado”;

d) “si la Administración no actuase nunca ilegalmente, el objeto de nuestro estudio se convertiría en completamente inútil.”¹¹²

Supõe, assim, o respeito ao princípio da legalidade, a existência de três regras, no entender de FALLA:

1) que a Administração há de ajustar sua atividade (tanto seus atos genéricos como suas decisões concretas) às leis formais ou atos com força de lei;

111. Louis Dubois — LA THÉORIE DE L'ABUS DE DROIT ET LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE — pág. 13.

112. Ver RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS — pág. 3.

2) que as autoridades administrativas inferiores devem ajustar sua atividade (tanto decisões concretas como disposições genéricas) às normas ditadas pelas autoridades administrativas superiores;

3) que qualquer autoridade administrativa há de ajustar sua atividade concreta (decisões sobre determinados assuntos) às normas gerais ditadas por ela mesma, sem prejuízo da sua faculdade de derogá-las. ¹¹³

Impossível conceituar a Administração como fenômeno fora da lei ou do princípio da legalidade: na concretização da atividade administrativa ou da ação do Estado, ou no pleno exercício das atribuições funcionais, vai ela da prática dos atos puramente administrativos até o exercício de atos materiais que eclodem como fatos administrativos.

Exterioriza-se a Administração material, prática e objetivamente através de atos e fatos administrativos, “pelos quais se processa o funcionamento dos serviços públicos e se regulam as relações entre o Estado e os seus administrados”. ¹¹⁴

Buscando-se a proteção dos direitos subjetivos ou dos interesses legítimos contra a ação estatal, os meios jurídicos recursais são os mais apropriados a essa proteção, senão os únicos remédios jurídicos capazes de contestação da atividade administrativa ilegal.

No Direito Administrativo, onde precisamente em alguns países falece a precisão processual, o conceito de recurso procura ditames que não se coadunam com o ordenamento jurídico, socorrendo-se, todavia, do Direito Processual para amparar as falhas do procedimento administrativo. ¹¹⁵

Não se pode dizer, por exemplo no Brasil, como diz ZANOBINI com o exemplo da Itália, que os recursos contra atos passíveis de impugnação constituam uma instância para que se obtenha a anulação, revogação ou reforma de um ato administrativo, de acordo com determinadas formas e dentro de prazos prescritos no direito. ¹¹⁶

113. Fernando Garrido Falla — ob. cit. — pág. 4.

114. Caio Tácito — DESVIO DO PODER EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA — pág. 9.

115. “El concepto de recurso ha sido elaborado previamente por el Derecho Procesal, de donde lo toma prestado el administrativo” (Garrido Falla — ob. cit. — pág. 287).

116. Ver CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO — Vol. II — pág. 42.

Afigura-se para nós que as sempre denunciadas falhas do procedimento administrativo, no tocante sobretudo ao respeito que se deve ao princípio legal, resultam da inexistência de regras estáveis que amparem o administrado nas suas relações jurídicas com a Administração.

No entanto, apesar do adiantamento da doutrina italiana, estudando com exaustão o procedimento administrativo, SANDULLI ainda lamenta que um fenômeno de tal relêvo não tenha provocado atenção maior, dada a importância que se reveste no terreno do Direito Administrativo, como exigência técnica dos valores que atuam no contexto do complexo estatal.¹¹⁷

Desnecessário perguntar o que pretende ou a que vem o Direito Processual Administrativo... como inecessário investigar porque a doutrina, com quase unanimidade, reclama pela normatização do Direito Administrativo naquilo que possui de positivo na sua expressão jurídica...

§ 12º — CONCLUSÃO

Em compensação, afastadas as convicções radicais que se transformaram em preconceitos, a idéia geratriz do **direito-processo** continua em plena ascensão, impondo necessidade mais ampla de comunicação jurídica, procurando novos códigos no domínio da fragmentação freqüente, prometendo renovação na sistemática da processualística tradicional.

O caráter protéico da ciência processual é ressaltado ainda mais no nosso tempo pelo aparecimento de fatos que continuamente remoldam as **maneiras de ser**, revitalizando a representação jurídica de uma realidade social submetida a sucessivas revisões empíricas.

O que está acontecendo com o administrado na esfera jurisdicional administrativa, já aconteceu remotamente com o direito privado e em parte com o direito público, onde restrições se impunham à ação do particular, onde limites se marcavam entre **direitos** de maior ou menor representatividade, onde as desigualdades diferenciais faziam a unidade do poder estatal.

Não é fora de ocasião dizer que as normas de ordem jurídica sempre possuíram validade formal e material, consoante as implicações que possam atingir a natureza processual da controvérsia, de igual maneira ajustando-se nas peculiaridades essenciais ao processo administrativo.

117. Aldo M. Sandulli — IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO — págs 17 e segs.

Mas na verdade, o princípio aqui, enquanto normatizado ou racionalizado não estiver o processo administrativo, é o da incidência das normas civis no procedimento administrativo, sendo possível sem qualquer reserva limitativa no tocante à matéria de prova, salvo, está claro, as limitações que a própria lei preveja ou venha a estabelecer.

Problema mais sério, merecedor de maiores cuidados, é o de se poder delinear o alcance da regra civil no procedimento administrativo, em atendimento da pretensão e do interesse do administrado.¹¹⁸

Realmente, reconhecem civilistas, não há barreiras definitivas entre o direito público e o direito privado: "tão íntima é a conexão entre os interesses da coletividade e os interesses particulares que se torna difícil traçar uma linha divisória perfeita entre aqueles ramos da ciência jurídica."¹¹⁹

Quanto à pretensão administrativa e o exercício da ação, são como no processo civil duas idéias distintas: a **pretensão** pertence ao administrado e a ação ao regime jurídico que lhe é próprio.

Prevalecendo motivos de justa pretensão para se recorrer à Administração, cumpre, antes de mais nada, saber apenas qual a autoridade cuja jurisdição deva ser invocada, tornando-se, para isso, necessário o conhecimento das normas de organização administrativa.

Estabelecida a **competência**, pode ela ser considerada também sob dois aspectos, de natureza funcional como **relativa** ou **absoluta**, tendo em consideração as atribuições conferidas na esfera jurisdicional administrativa que correspondam à organização política do Estado.

118. É de ver para compreensão de plano do problema: Marcello Caetano — GARANTIAS JURISDICIONAIS DOS ADMINISTRADOS NO DIREITO COMPARADO DE PORTUGAL E DO BRASIL — **Revista de Direito Administrativo** — 80/1; Manuel Ribeiro — INVALIDEZ DOS ATOS ADMINISTRATIVOS — **RDA** — 73/18; F. H. Mendes de Almeida — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO PRIVADO — **RDA** — 67/388; Lafayette Pondé — VONTADE PRIVADA NA FORMAÇÃO OU NA EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO — **RDA** — 63/16; Oswaldo Aranha Bandeira de Mello — EVOLUÇÃO CIENTÍFICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO — **RDA** — 83/1; Ruy Cirne Lima — O CÓDIGO CIVIL E O DIREITO ADMINISTRATIVO — **RDA** — 62/1; Seabra Fagundes — DA CONTRIBUIÇÃO DO CÓDIGO CIVIL PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO — **RDA** — 78/1; Themístocles Cavalcanti — PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E O DESVIO DE PODER — **RDA** — 85/1.

119. Gabriel José Rodrigues de Rezende Filho — CURSO DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL — Vol. I — pág. 8.

Não é sem razão justificante que TENTOLINI assumiu uma posição de tal modo singular relativamente à **prova administrativa**, posição que resguarda tanto a Administração como o administrado. ¹²⁰

Não considera, o professor romano, a prova como um elemento isolado no processo administrativo, mas como um elemento capaz, na tradição jurídica italiana, de evitar erros de fato ou de violência, elemento compatível para a verificação dos motivos da controvérsia. ¹²¹

Afaste-se ou anule-se a prova no processo, pouco importa a justa pretensão ou a competência que seja relativa ou absoluta, pois a jurisdição deixa de existir como somatória de funções ou como instância onde o ato administrativo traduza o bom ou mau comportamento da Administração.

Analisado o ato administrativo, sem o esquecimento da sua natureza unilateral na maioria dos casos, apontado no seu fundamento como falso ou ilícito, tanto público no seu fim como privado no seu objeto, não revogado sofre o contróle jurisdicional desde que impugnado.

Mas a impugnação, que legitima a contestação, não é uma atitude graciosa juridicamente autorizada, quando, através do proceder eficaz probatório, chama a Administração à responsabilidade. ¹²²

Tanto assim que o **processo**, no seu amplo sentido prático e científico, compreende na espécie administrativa tôda a matéria atinente à organização administrativa, às provas e à competência absoluta ou **ratione materiae**, compondo regime jurídico dentro da ordem jurídica.

Não se pode nunca negar para os devidos efeitos, o carácter instrumental das possíveis existentes normas processuais administrativas, que servem desde que inspiradas pelas normas genéricas processuais, para a efetivação do direito material, mesmo quando facultativas ou dispositivas.

120. Ottorino Tentolini — *Le Singole Prove nel Giudizio Amministrativo* — ob. cit., págs. 119 e segs.

121. Ver *Le Prove nel Giudizio di Merito* — ob. cit., págs. 143 e segs.

122. “La legitimación, en cambio, se refiere a la idoneidad específica de las partes, derivada de su relación con la situación jurídica en litigio...” (Garrido Falla — ob. cit. — pág. 16).

Em consequência, jamais será equívoco afirmar que harmonizam-se no processo administrativo os elementos de direito público e de direito privado, com a inevitável preponderância, porém, do caráter acentuadamente publicístico do procedimento, em razão dos atos que o motivam, ou da motivação processual.

Exata, na prática, a orientação doutrinária de JAIME GUASP, quando entre os ramos do Direito Processual não exclui o Direito Processual Administrativo, como resultado do ordenamento jurídico do processo administrativo na variedade com que se apresenta na ordem jurídica.¹²³

Relativamente às questões de competência, de passagem referidas no correr deste estudo, colocam-se no processo administrativo na mesma posição em que estão colocadas no processo civil, atendidas as condições de hierarquia e territorialidade.

Correspondem essas questões naturalmente aos órgãos jurisdicionais através dos diferentes graus estabelecidos no plano da organização administrativa, jamais podendo o inferior hierárquico discutir a competência do superior senão para aduzir razões e prová-las.¹²⁴

Dentro do conjunto de atos que integram o processo, particularmente também o processo administrativo, como instituição processual que deve ser, considerando-se o processo na sua unidade substancial, a **prova** caracteriza-se sobretudo como um **ato processual**.

Compreenda-se, assim, o ato processual da prova, não só pela sua importância no sentido do convencimento, mas como possível de modificar na essência o conteúdo e os efeitos de um ato administrativo, capaz de produzir lesões inevitáveis de direitos na ordem jurídica.

A função processual da prova ou do procedimento-ato-probatório, da prova no seu conceito de verdade ou como regra na ação administrativa, torna ativa uma situação jurídica passiva, permitindo ao administrado assumir, como parte, posição de influência decisória.

Não é de hoje que o requisito da prova administrativa como ato processual administrativo reclama participação permitida no processo administrativo, de vez que a doutrina comparada é

123. Ver DERECHO PROCESAL CIVIL — pág. 42.

124. Jaime Guasp — ob. cit. — pág. 144.

unânime quanto a importância do **procedimento administrativo** em favor ou contra o Estado.¹²⁵

No momento petitório, em que a pretensão se transmuta em ação, o administrado como igualmente o particular, se põem sob a proteção da ordem jurídica e das leis vigentes: tratando-se de manifestação da vontade, a ordenação jurídica processual pode exigir que o ato se formalize qualificado pelos requisitos indispensáveis a uma **condictio juris**.

O problema fundamental, no tocante à sucessividade dos atos processuais, uma vez analisados os requisitos essenciais, reside em saber dos efeitos que cada ato produz, efeitos que se entendem por conseqüências probantes com repercussão imediata na unidade do processo, não prescindindo nunca cada ato de uma peculiar eficácia jurídica.

Na estrutura e composição do procedimento administrativo ou civil, considerando que a pluralidade dos atos processuais se efetivam entre a pretensão e a decisão, a **figura da prova** aparece coordenada com o fim pretendido, distinta dos demais

125. Consulte-se: Gascón y Marin — LAS GARANTÍAS JURÍDICAS DEL CIUDADANO Y LA EVOLUCIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO — Madrid, 1917; Pi y Suñer — PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS — Barcelona, 1930; Martin Retortillo — NOTAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO — Huesca, 1933; P. Bodda — LA NOZIONE DI CAUSA GIURIDICA DELLA MANIFESTAZIONE DI VOLONTÀ NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO — Torino, 1933; Carlos Moret — CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS — Buenos Aires, 1934; Roger Bonnard — CONTRÔLE JURISDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION — Paris, 1934; Geremia Broccolli — LA CODIFICAZIONE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO — Napoli, 1936; A. Corrado Puchetti — IL RICORSO AMMINISTRATIVO — Padova, 1938; Félix Sarria — TEORÍA DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO — Córdoba, 1940; J. Chatelain — CONTRIBUTION A L'ÉTUDE DE LA NOTION D'ABUS DES DROITS DANS LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF — Paris, 1945; Carmona Romay — DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO — Havana, 1946; Luigi Galateria — TEORIA GIURIDICA DEGLI ORDINI AMMINISTRATIVI — Milano, 1950; Enrique Sayagués Laso — EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO — Montevideo, 1952; Jorge Tristan Bosch — EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA — Montevideo, 1953; Renato Alessi — SISTEMA ISTITUZIONALE DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO — Milano, 1953; Ruy Cirne Lima — O CÓDIGO CIVIL E O DIREITO ADMINISTRATIVO — Pôrto Alegre, 1960; Pietro Vierga — IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO — Palermo, 1964; Rafael A. Arnanz — DE LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA — Madrid, 1967; Jesus Gonzalez Perez — LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS — Madrid, 1969; Jacques Puisoye — LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF — Paris, 1969; Simone Grunfeld — ORGANIZATION ADMINISTRATIVE — Paris, 1969; Brisenno Sierra — PROCESO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMÉRICA — México, 1970.

atos de formulação processual, instrumentalmente afeita à existência do processo e à natureza da demanda.

No processo administrativo, procurando afastar-se da problemática na prática dos meios probantes os elementos menos rígidos e mais flexíveis, como por exemplo a **justificação** tal como se apresenta no direito positivo, assim mesmo a admissão específica da prova constitui manifestação de importância como freio legal à ação discricionária do Estado.

Por enquanto ainda não existem, por assim dizer, na composição do processo administrativo, regras normativas limitativas das formalidades inúteis; o procedimento não é simples e as formas não são as melhor adequadas, tornando os critérios indeterminativos e antitécnicos, especialmente no tocante às garantias do administrado.

Nem sempre ainda, pelo processo administrativo, se assegura o cumprimento de uma obrigação. No entanto, é preocupação do direito cercar dos maiores cuidados o processo, evitando o quanto possível a imprecisão, a demora e o dolo processual, o abuso de direitos e o cerceamento dos meios de defesa, sempre que haja desigualdade entre as partes, possibilitando a transformação subjetiva da lide.

Indubitável que permanece uma forte razão psicológica em favor da **prova** no processo administrativo, pois a fixação das partes não corresponde às mesmas condições específicas do processo civil, considerando-se que a atividade estatal ou do Estado como pessoa não se iguala à atividade particular do indivíduo como administrado.

O Estado moderno é por excelência jurídico: o que dá fisionomia ao **regime administrativo** não é tão-somente o **princípio da legalidade**, mas a imposição de meios eficazes que ofereçam aos administrados a garantia de que a legalidade será respeitada, ou de amplos meios que permitam a restauração da legalidade quando violada pela Administração.

Princípios Fundamentais da Lei de Reforma Administrativa, no Tocante ao Pessoal

LUIZ VICENTE BELFORT DE OURO PRÊTO

Técnico de Administração. Ex-Diretor-Geral do DASP.

"L'Administration ce sont les hommes".

* * *

"Government is not a machine, but a living organism"
(Franklin D. Roosevelt).

* * *

"Valorização e dignificação da função pública e do servidor público"

"Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público"
"Fortalecimento do sistema do mérito"

"Retribuição baseada na classificação das funções" (art. 94, incisos I, III e VI, do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67).

INTRODUÇÃO

O crescimento incessante da Administração Pública é simples e força da decorrência da atuação do Estado, cada vez mais extensa e intensa, em todos os setores da vida nacional. Dia a dia assume o Poder Público novas atribuições e responsabilidades cujos encargos recaem sobre os órgãos do Serviço Civil, obrigados a desempenhar tarefas que aumentam, progressivamente, em volume e complexidade.

Não há atividade privada, individual ou de empresa, que não esteja sujeita a relações permanentes com alguma ou com várias repartições administrativas e que delas não dependa para seu normal funcionamento, seja para regularização e registro do seu **status** legal, seja para cumprimento e fiscalização das obrigações tributárias, seja para receber orientação ou assistência técnica.

A desarticulação da engrenagem administrativa do Governo determina, pois, inevitavelmente, o emperramento de tôdas as atividades úteis exercitadas no País.

A própria segurança do Estado está condicionada, em grande parte, à boa Administração Pública. As nações de estrutura política mais sólida e estável, sem agitações profundas que afetem o bem-estar e a tranqüilidade sociais, são as que dispõem de Serviço Público Civil competente e atuante.

Ora, não há como olvidar que a imensa máquina estatal é acionada pelo elemento humano que a ela se devota. Sem o Homem, todo sistema administrativo é massa inerte, amorfa, inoperante.

Dêsse modo, os problemas de pessoal na Administração Pública são, precípua e essencialmente, problemas de Estado.

Desconhecê-los, marginalizá-los, procrastinar sua solução, não representa, apenas, uma injustiça praticada contra o corpo de servidores públicos. É, principalmente, grave êrro de política administrativa, com reflexos nocivos e irreparáveis, cujos danos atingem tôda coletividade nacional.

Mas para que o Homem se dedique ao seu trabalho, para que se esforce, para que seja capaz de produzir, é indispensável que êle encontre, na sua carreira, incentivos reais, possibilidades de progresso social e econômico, condições que lhe proporcionem tranqüilidade de espírito, subsistência condigna, sentimento de realização e segurança.

Sem êsses elementos, o trabalhador de qualquer condição será sempre o indivíduo desalentado, descrente de sua própria ação, pois que não poderá ter entusiasmo nos serviços que executa em proveito alheio, quando sua atividade não lhe fornece os meios para atender às suas próprias e legítimas aspirações.

Os problemas do funcionalismo civil, entre nós, não têm sido encarados com o cuidado e a consideração que merecem. A indefinição da política governamental, no tocante ao pessoal civil, é notória. Medidas isoladas são adotadas, nem sempre com uniformidade em todos os setores da Administração. Muitas vezes, enquanto providências restritivas são impostas, no tocante a direitos e vantagens, em alguns órgãos e ministérios, outras primam pela excessiva liberalidade. As modalidades de retribuição assumem as mais diferentes formas para não dizer que seguem os mais disfarçados processos, criando desigualdades de tratamento e ferindo os preceitos de equidade, o que é fator

de geral descontentamento e de conseqüente desestímulo. Os critérios de remuneração são de manifesta irracionalidade, apurando-se verdadeiros contra-sensos, em detrimento da hierarquia natural das funções.

Por outro lado, a própria classe permanece, geralmente, em atonia e só se movimenta quando se torna insuportável a pressão do custo de vida.

Nessa oportunidade, surgem as reivindicações irresponsáveis e demagógicas, suscitadas pelos elementos desagregadores que não se interessam pelas soluções definitivas de alto sentido público e social, porque se esforçam, exatamente, para manter o corpo do funcionalismo civil em estado de permanente inconformismo e frustração; em choque com o Poder Público; em conflito com as demais classes sociais e com as próprias Forças Armadas, formando o caldo de cultura da subversão.

Exemplo frisante é o das periódicas campanhas pela **paridade** entre civis e militares, como se pudesse haver **paridade** entre situações nitidamente dessemelhantes.

O evidente propósito é o de estabelecer ambiente de hostilidade mútua, de luta de classes, de agitação social.

A perturbação dos serviços da Administração Pública (quanto mais não seja, pela revolta passiva dos servidores civis) já representa um êxito ponderável para os que trabalham pela implantação da desordem, como processo de demolição das instituições vigentes.

As campanhas que se lançam, nesses momentos, exploram a feição sentimental do problema, registram um tom lamuriante, como se os servidores públicos fôsem massa de desamparados que deve ser mantida e sustentada com o sacrifício do comércio, da indústria, dos profissionais liberais, da lavoura, desviando todos os recursos dos cofres públicos para o seu socorro.

Este é um quadro inteiramente falso. O que se faz necessário é compreender que sem o servidor civil em condições de atuar, com produtividade, é inevitável o sacrifício de todo o conjunto social. As atividades que propulsionam o avanço do País sofrem, sem exceção, pela falta de servidores aptos e capazes na Administração Pública.

Manter o funcionalismo civil em nível satisfatório de condições de vida não é obra de benemerência ou filantropia, mas representa interesse público relevante, vinculado às necessidades mais prementes do desenvolvimento nacional.

Os aumentos salariais generalizados, em níveis cada vez mais afastados do ritmo de crescimento do custo de vida, não oferecem solução ao problema e têm, via de regra, efeitos contraproducentes, provocando desproporcionadas altas dos preços de tôdas utilidades e retardando a contenção do surto inflacionário.

O que se faz mister é o estabelecimento de uma política global de administração do pessoal, que enfrente corajosamente os problemas em seu conjunto e não se atenha a soluções de emergência, adotadas quase sempre com açodamento e sob pressões de tôda espécie.

São imprescindíveis e inadiáveis estudos sérios que tracem as linhas diretrizes de um programa estável, a ser executado, sem solução de continuidade, a longo prazo, e que tenham por finalidade não só a manutenção dos quadros de pessoal em clima de entusiasmo pelas atividades do serviço público, mas o recrutamento de elementos de categoria que rejuvenesçam êsses quadros e os tornem cada vez mais pujantes e dinâmicos.

Através dos diversos capítulos dêste trabalho, procuraremos demonstrar que o problema salarial no serviço público não comporta soluções isoladas, nem é resolvido a contento com aumentos percentuais indiscriminados que impõem severos e imediatos ônus ao Tesouro, dando resultados exíguos e decepcionantes e impedindo a distribuição mais equitativa e racional dos recursos públicos destinados ao pagamento de pessoal. Ao problema salarial acham-se vinculados vários outros, cuja solução permitirá condições não só muito mais equitativas, mas certamente menos dispendiosas e antieconômicas.

I — PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS

Quando se procura investigar a causa de certos aspectos negativos da Administração Pública brasileira, é comum apurar-se que ela se origina, desconcertantemente, de medidas governamentais mal inspiradas que, em aparência, se destinavam a produzir efeitos frontalmente opostos aos que afinal se concretizam.

Assim é, por exemplo, o caso da hipertrofia do corpo de pessoal civil da União Federal que tantos males ocasiona, constituindo-se não só no óbice mais sério à erradicação do **deficit** orçamentário mas, também, no empecilho ao melhor aproveitamento dos créditos disponíveis para justa e compensadora remuneração do trabalho dos servidores públicos.

Não temos qualquer dúvida em afirmar que o excesso de pessoal, observado, reconhecido e proclamado, que todos se esforçam por corrigir, resulta, exata e precisamente, da **política de proibição de nomeações** que se iniciou, há alguns anos, em governos de pouca autoridade e na qual se persiste, com palpável êrro de apreciação do problema.

É mister declarar, de logo, sem rebuços, que essa política foi encetada com mal disfarçados propósitos demagógicos, pois as regras de autolimitação estabelecidas não eram observadas pelos próprios governos que, ao instituí-las, visavam à valorização das constantes e inumeráveis exceções, abertas com base no ajustamento de interesses quase sempre divorciados dos do serviço público.

Nos anos que precederam a Revolução de 1964, assistia-se, freqüentemente, ao espetáculo de a expedição de decreto proibitivo de novas nomeações ter, como arautos, milhares de atos de provimento de cargos, nos órgãos centralizados e autárquicos, sem observância de qualquer processo seletivo, quer quanto à necessidade do preenchimento das vagas, quer quanto à habilitação dos candidatos favorecidos. Secretarias de Estado varavam as noites no afã de elaborar as “últimas” nomeações. Mas, nos dias subsequêntes e durante várias semanas, continuava o **Diário Oficial** pejado de decretos, todos, por notável coincidência, com datas próximas da véspera do ato restritivo.

Seguia-se, então, pequeno intervalo mas, pouco tempo depois, recrudescia o fluxo das nomeações, a título excepcional e desacompanhadas de justificação.

Tal orientação torna-se de certo modo compreensível quando emana de governos tíbios, sujeitos a injunções políticas subalternas.

Porém, num Governo em que há unidade de propósitos, coincidentes com o interesse público e em que as normas traçadas pelo Poder superior se destinam a fiel e exato cumprimento, não se explicam, nem se justificam providências autolimitativas que vão desfalcando os **efetivos permanentes** das repartições do Estado e impedindo as unidades administrativas de bem cumprir suas funções específicas pela redução progressiva de sua lotação que deve ser fixada em função de necessidades comprovadas.

O prosseguimento dessa política não leva em conta alguns fatos básicos, de significativa importância.

O primeiro dêles é que a falta de preenchimento das vagas nos quadros do serviço público importa, necessariamente, no perecimento do preceito fundamental da seleção, pelo sistema do mérito.

Realmente, não tem sentido a abertura de concursos, cujo custo é sempre elevado, se o provimento de cargos, pelo processo democrático de demonstração pública de aptidões, está proibido.

A insistência na realização de concursos, sem cargos a preencher, é o que tem contribuído para esvaziar e desmoralizar todo o sistema de seleção, criando a situação insuportável que resulta da existência de dezenas de milhares de candidatos aprovados, em todo o País, os quais aguardam, indefinidamente, a nomeação conquistada em competição honesta. A prorrogação da validade dos concursos, dada por leis sucessivas, é uma burla de flagrante inutilidade e, quando se restaurar a normalidade do processo, produzirá efeitos contra-indicados, pois que virá forçar o aproveitamento de candidatos de conhecimentos desatualizados há longo tempo.

Bastará consultar os assentamentos do DASP, para que se verifique que há número elevadíssimo de candidatos aprovados em concursos, ainda vigentes, para as mais diversificadas funções públicas, esperando, há longos anos, a oportunidade de ingresso no serviço público.

Por outro lado, não consideram os que se atêm a uma prática desaconselhável, oriunda de governos condenados, à **realidade** das exigências do serviço.

Qualquer unidade tem atribuições definidas e para executá-las não prescinde de pessoal compatível, em número e qualificações, com o serviço a ser desempenhado. Um simples pelotão, uma companhia, um batalhão tem, cada um dêles, o seu efetivo, o seu contingente, indispensável à realização de sua missão peculiar.

Dêsse modo, não se pode compreender que à Administração Pública seja vedada a substituição dos elementos que se afastam por morte, aposentadoria, exoneração, nomeação ou transferência para outros cargos, isto sem mencionar as imposições que nascem do crescimento progressivo dos serviços.

Foi essa realidade, contingência iniludível, aliada à proibição do preenchimento de vagas nos quadros permanentes, que levou a Administração Pública ao emprêgo de artifícios de tôda a sorte para admissões, encobertas sob os mais variados pro-

cessos que desencadearam uma avalanche de novo pessoal, invadindo todos os setores do serviço público, sem controle efetivo, quer no tocante ao número, quer no tocante aos níveis salariais.

Sob a forma de contratados, de avulsos, de temporários, pagos por tarefa ou mediante recibo e até por "gratificações" de Gabinete e de todo tipo, utilizando-se verbas de natureza e destinação diferentes, verificou-se imensa infiltração no serviço público de massa incontável de empregados que vai permanecendo e caminhando para a estabilidade.

Dêsse modo, ao invés do preenchimento normal dos quadros de efetivos, preestabelecidos em função das reais necessidades de serviço, abriu-se ensejo ao arbítrio dos dirigentes de repartições públicas e de órgãos autárquicos para o emprego desenfreado.

Essa a razão primordial, senão única, da plethora de pessoal atualmente verificada no serviço público e dos descomensurados gastos conseqüentes.

Acontece, ainda, que, nas ocasiões dos reajustamentos gerais de vencimentos, êsses servidores de toda natureza, cuja admissão é geralmente feita com salários mais atualizados, recebem aumento igual ao concedido aos demais funcionários efetivos. É êsse um outro fator de injustiça e de desestímulo, porque os funcionários mais antigos, não poucos nomeados por concurso, e com longo tempo de serviço, assistem, constantemente, ao ingresso de privilegiados, sem qualquer demonstração prévia de competência e cujos salários, logo de início mais elevados, vão-se distanciando, em progressão acelerada, dos níveis de retribuição do pessoal permanente, mercê de aumentos percentuais, aplicados indistintamente.

Não se diga que esta é uma situação irregular e anômala que pertence ao passado. A verdade é que, até recente data, prosseguiam, em ritmo bastante sensível, as admissões de pessoal variável de todas as denominações.

Vão assim crescendo, como cogumelos, à margem dos quadros permanentes, tabelas de pessoal instável, movediço, sem condições de oferecer trabalho seguro e produtivo.

Êsse imenso contingente humano só tem um objetivo comum, um "goal" certo que lhe dá unidade de propósitos e lhe atribui força para agir como massa de pressão sobre o próprio Poder Público: — é a aspiração natural de **segurança de emprego**, a obtenção de **cargo** com estabilidade, na Administração.

Esse objetivo tem sido alcançado, com sucesso, através de leis de efetivação, consagradas e ratificadas por disposições insertas nos próprios textos constitucionais.

Ao ignorar esse problema, deixando de lhe dar solução racional e definitiva, o Estado deixa de lado, também, um dever imperioso.

É que mesmo a pequena empresa privada, ao lado dos seus objetivos específicos, tem um encargo social a que não pode fugir: o de abrir oportunidade de emprego, em condições sadias, às novas gerações.

A Administração Pública, a mais complexa das empresas, que utiliza tôdas as atividades, das mais singelas às de maior porte técnico, profissional e científico, não pode eximir-se da obrigação de franquear suas portas ao ingresso, por processos dignos e democráticos, dos jovens que atinjam a idade de trabalho útil e tenham inclinação para o serviço público.

Se assim não agir, ficará a Administração sem meios para promover o rejuvenescimento dos seus quadros e o recrutamento incessante dos elementos aptos e eficientes de que carece.

A renovação é de necessidade inquestionável e, no caso da Administração Pública federal, a própria reestruturação dos seus quadros é urgente.

Eles apresentam, sem exagêro, uma situação verdadeiramente caótica, em parte decorrente das infiltrações já mencionadas e, também, em resultado de efetivações em massa, de readaptações, de alterações de cargos feitas sem qualquer sistemática e até provenientes de sentenças judiciais que, prêsas a fórmulas jurídicas, não consideraram qualquer aspecto de conveniência administrativa.

Temos absoluta convicção de que serão inúteis quaisquer medidas restritivas, por mais enérgicas e moralizadoras que sejam, se não forem simultaneamente contemplados os imperativos do serviço da Administração. Tais providências isoladas tornar-se-ão inoperantes se não forem imediatamente seguidas de estudos sérios e demorados de tôdas as implicações dos problemas de organização dos quadros de pessoal do serviço público civil.

Inevitavelmente, serão forçadas, em breve, soluções de emergência, tão a gôsto de alguns dirigentes e de seus conhecidos pruridos de autonomia.

Sob a capa de necessidades demonstráveis, retomar-se-á, dentro em pouco, o processo de admissões sem contrôlê, sob disfarces de tôda a sorte, em que é sempre fértil a inventiva oficial.

Ao lado, pois, das medidas fortes e saneadoras, no sentido de **impedimento transitório** de novas admissões, é imprescindível que a Revolução não perca a oportunidade ímpar de organizar, racionalmente, os quadros do funcionalismo civil, fixando-lhe os efetivos e restabelecendo o processo normal e legal de criação de cargos permanentes e de seu provimento.

Nas conclusões finais dêste trabalho, é apresentada uma série de sugestões de ordem prática, para execução dessa tarefa fundamental cujos frutos serão, não sòmente, a estruturação de quadros que ofereçam ao funcionalismo estável, selecionado em provas públicas, um horizonte de progresso funcional e de aprimoramento constante, mas ainda a disciplina da despesa pública e, de certo, não pequena economia, pelo efetivo contrôlê dos gastos de pessoal.

II — SISTEMA DE RETRIBUIÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL E PROBLEMAS CORRELATOS

Dispensa qualquer demonstração a evidência de que os reajustamentos periódicos de vencimentos e salários dos servidores públicos civis impõem sacrifício extremamente árduo ao Tesouro Nacional, sem corrigir os múltiplos defeitos do sistema de retribuição da classe, nem atender aos interesses da Administração.

A considerável elevação da despesa pública que êles determinam força a concessão de percentagem de aumento sempre insatisfatória e causa permanente de geral descontentamento e frustração, hàbilmente explorada pelos que se devotam à tarefa de incompatibilizar o Govêrno com o funcionalismo, com o escopo de perturbação dos serviços do Estado.

A percentagem uniforme de aumento aplica-se a vencimentos e salários reconhecidamente desajustados que não correspondem, em grande número de casos, à média vigorante no mercado de trabalho, verificando-se ora excessos, ora diferenças sensíveis em sentido contrário. Desta forma persistem e até se agravam desigualdades de tratamento e distorções, identificadas há longo tempo, não raro no âmbito de uma mesma repartição.

A eliminação dessas disparidades de nocivo efeito é, entretanto, postergada indefinidamente.

O próprio vulto do encargo mal suportado pelo Erário, nos sucessivos aumentos gerais, é fator que contribui para o adiamento de soluções definitivas, pelo receio de que venham desencadear outros pesados ônus suplementares.

É manifesta, contudo, a necessidade de serem encontradas fórmulas que, sem sobrecarregar ainda mais os cofres públicos, possam encaminhar medidas capazes de, gradual e progressivamente, erradicar os graves erros do sistema de retribuição dos servidores do Estado e que sejam, ao mesmo tempo, instrumento eficaz de incentivo aos funcionários competentes, dedicados e produtivos, habilitando, também, a Administração Pública a pagar salários compatíveis com a alta responsabilidade e qualificação técnica de certos cargos, dos quais vão desertando os elementos de melhor categoria, quando nêles não se afincam apenas para receber o vencimento e fazer jus à aposentadoria, entregando-se, porém, a outras atividades estranhas mais compensadoras.

Reconhece-se inviável a concessão de aumentos discriminatórios pelas reações naturais que provocam.

Entretanto, há distinções nítidas que podem e devem ser estabelecidas, num regime de equidade, compatível com a conveniência da Administração.

O primeiro e natural processo de estímulo ao mérito e à produtividade é o avanço na carreira funcional através da promoção e do acesso a outras carreiras de nível superior. Esse é um método legítimo de distinção que por todos os motivos se recomenda e ao qual nada se opõe.

No entanto, o sistema de promoções no Serviço Público Civil é, certamente, o ponto mais falho de todo o regime da Administração de Pessoal. Custoso, lento, altamente burocratizado, êle se manteve nos últimos 8 anos em estado de estagnação indisfarçável.

Merecem louvor os esforços do DASP e dos órgãos de pessoal dos diversos Ministérios, no sentido de atualizar as promoções, inclusive as de antigüidade, que permaneceram paralisadas por vários anos.

O processamento dos acessos sofreu também um impulso que o veio colocar na primeira fase de funcionamento, graças à iniciativa do setor competente do DASP, no sentido de realizar as provas de habilitação correspondentes.

A verdade, todavia, é que sem a alteração radical do processo jamais será possível ativar, ou mesmo manter em ritmo

regular, as promoções e os acessos nos quadros do funcionalismo civil.

No regime vigente as promoções realmente ficarão adstri-tas ao critério da antigüidade, relegado ao abandono o fator essencial do merecimento.

O progresso funcional, no tocante à elevação de salários, não considerados os reajustes gerais, impostos pela desvalorização da moeda, limita-se, quase que exclusivamente, à automática incorporação de gratificações quinquênaes, por tempo de serviço, e às promoções por antigüidade, estas sempre feitas com imenso atraso.

A apuração do merecimento, objeto de intenso e volumoso trabalho burocrático, falha redondamente porque foi subordinada a um processo de julgamento que termina pela quase que sistemática atribuição de pontos máximos a todos os funcionários indistintamente, daí resultando o desempate pelo critério de antigüidade. Isto decorre, em grande parte, da constituição dos descomunais **Quadros Únicos** que dificultam a apreciação mais próxima e direta do mérito de cada funcionário, salvo pelo seu chefe imediato. Daí uma multidão de funcionários concorrendo às mesmas vagas e sujeito cada qual aos critérios de julgamento de um chefe diferente.

O temor de praticar injustiça em detrimento de seus subordinados diretos que vão competir com outros colegas em grande número, talvez de menor merecimento, mas sob chefias mais condescendentes, conduziu à solução de menor esforço que é a generalização das notas máximas, como regra quase sem exceções.

A apuração do merecimento pelo processo atual é reconhecida por todos os que conhecem o problema como completa inutilidade que, não obstante, determina gastos substanciais de papel, de tempo, de emprêgo de contingente elevado de servidores em todos os órgãos de pessoal, num esforço improfícuo.

Saliente-se, todavia, as repercussões negativas dêsse formal abandono de um dos aspetos fundamentais do sistema do mérito, no Serviço Público Civil.

Por outro lado, a disciplina, o respeito aos horários de trabalho, a assiduidade, o zelo e a dedicação no exercício da função pública perderam o sentido desde que não têm influência decisiva no sistema de promoções.

Finalmente, a péssima classificação de cargos praticamente aboliu as carreiras funcionais e não só veio emparedar o

servidor público, pelas reduzidíssimas perspectivas de avanço, como contribui para abalar o princípio da hierarquia e da valorização dos postos superiores.

É que as séries funcionais se resumem a 2 ou 3 classes. O funcionário mal ingressa no serviço público e fica a poucos passos do ápice de sua carreira.

De todo o exposto, conclui-se que a reformulação do sistema de promoção e de acesso, como meio de incentivo ao mérito é um dos itens principais de um programa de Administração de Pessoal, tornando-se imprescindível, contudo, promover a reclassificação de cargos, para constituição de carreiras funcionais que ofereçam amplas perspectivas de progresso e resta-beleçam a hierarquia no Serviço Civil.

Com êsse objetivo são formuladas propostas concretas nas conclusões dêste trabalho.

Outra providência de profunda significação e não menos urgente é um estudo completo, com vistas à reavaliação dos níveis de vencimento de cargos, em função dos respectivos encargos, nível de conhecimentos exigidos para seu desempenho, complexidade e responsabilidade das atribuições correspondentes e condições do mercado de trabalho.

O exame detido do assunto é de importância fundamental e exige pesquisas demoradas que não podem ser realizadas com proveito, sob pressões, nem aqodamento.

A tarefa é difícil mas plenamente realizável e para comprová-lo basta invocar o exemplo do Estado da Guanabara que dispõe de Quadro bastante numeroso de pessoal permanente e realizou êsse trabalho com sucesso e resultados amplamente compensadores.

A disciplina do sistema salarial; o perfeito contrôlê da despesa pública com o pessoal; a abolição de privilégios; a correção de injustiças clamorosas; a possibilidade de a Administração contar com elementos aptos e de categoria para o exercício de funções especializadas, técnicas e científicas e todo um outro cortejo de soluções de magna relevância dependem, exclusivamente, da cuidadosa reavaliação dos níveis de vencimentos dos cargos públicos civis.

A análise do sistema vigente revelará aspectos imprevistos, além dos que já são de muito conhecidos e que, por si próprios, justificam, senão reclamam, que êsse trabalho seja encetado, sem demora.

Verificar-se-á, por exemplo, que, em não pequeno número de casos, a providência a tomar não será a elevação de vencimentos, mas a drástica redução de vantagens desproporcionadas que originam descontentamentos gerais e muito concorrem para estabelecer, no âmbito de certas repartições, um clima de hostilidade e despeito entre seus servidores, uns com regalias excepcionais, outros pèssimamente remunerados, tudo com reflexos detrimntosos à harmonia e à normalidade dos serviços.

A reavaliação dos níveis de vencimentos dos cargos públicos, para o estabelecimento de justos padrões, não importa, necessàriamente, em elevação automática e imediata de despesa, por isso que a aplicação individual dos novos índices pode ser desdobrada em etapas e condicionada, outrossim, à prestação de provas, à conclusão de cursos de especialização e a outras exigências prescritas em lei ou regulamento.

Dêsse modo, os funcionários, estimulados pela possibilidade de melhoria de vencimento, empenhar-se-ão em satisfazer as condições de habilitação estatuídas em cada caso. E os que não as preencherem, por desinteresse ou incapacidade, permanecerão nos níveis anteriores.

Outro lídimo processo de retribuir em função da produtividade de cada um, dando-se mais àqueles que por sua vez mais dão ao serviço público, é o do regime de tempo integral.

A correta execução do sistema, que tem sido na prática bastante desvirtuado, poderá transformá-lo em instrumento decisivo para melhoria das condições gerais de eficiência do serviço público, propiciando, inclusive, a redução de quadros, medida desejável sob todos os aspectos.

O baixo nível de vencimentos, aliado à plethora do funcionalismo, conduziu a Administração ao panorama atual em que uma percentagem muito elevada de servidores do Estado exerce, em caráter particular, duas ou mais atividades paralelas, para suprir a deficiência do seu orçamento doméstico.

Torna-se inevitável que a atenção maior seja dispensada às ocupações mais compensadoras, relegando-se, quase sempre, a segundo plano, as do serviço público.

O reconhecimento de situações pessoais verdadeiramente aflitivas e o invencível pendor, muito brasileiro, para tolerância, levada até ao exagêro, através do sacrifício do cumprimento do dever, fazem com que muitos chefes de serviço fechem os olhos a horários e à assiduidade, admitindo certos ajustamentos de interesses, nem sempre compatíveis com os da Administração ou com a Lei.

Não é incomum encontrar, em certas repartições, funcionários que exercem variado comércio, no próprio recinto de trabalho e entre colegas, desviando grande parte da atenção e do tempo a que faz jus o serviço público.

Esta é uma realidade inegável que tende a generalizar-se.

O restabelecimento da profissionalização da carreira pública, mediante ampliação progressiva do regime de tempo integral e dedicação exclusiva à Administração, constitui imperativo, de prioridade essencial.

Para que o regime não se desmoralize, conformando-se a um disfarçado aumento salarial de protegidos, far-se-á preciso que êle funcione sob fiscalização severa, sistemática e eficaz. Essa fiscalização é perfeitamente exequível e pode ser implantada e posta em execução, sem dificuldades maiores. Ela deverá contemplar não sòmente o comparecimento dos funcionários submetidos ao tempo integral e a sua permanência nos horários estabelecidos mas, e principalmente, o resultado do seu trabalho, o incremento da produção da equipe e a fiel observância do preceito vedativo do exercício de outras atividades marginais que, na prática, vêm suplantando a função pública até colocá-la na posição de simples "bico" suplementar.

Se o funcionalismo sentir que a dedicação exclusiva à Administração Pública realmente compensa, ter-se-á dado grande passo no sentido da normalização dos serviços do Estado.

Mas se a medida assumir aspectos de favoritismo ter-se-á, apenas, acrescentado, a tantos outros, um nôvo fator de descrença e de desestímulo.

Outros incentivos de que urge cogitar-se são a **gratificação de produtividade** e a correspondente ao exercício em certas zonas do território nacional de maior desconforto ou dificuldade de vida ou em locais de condições penosas para o trabalho.

A primeira oferece certas dificuldades de regulamentação que, entretanto, são removíveis. O certo, porém, é que em qualquer emprêsa o rendimento do trabalho deve ser o fator básico da remuneração.

Quanto à segunda, parece inquestionável a necessidade de criar condições realísticas que permitam a movimentação de pessoal, levando a todos os recantos do País elementos categorizados e eficientes que hoje se radicam nos poucos centros mais adiantados por falta de estímulos e, especialmente, de condições econômicas suportáveis.

Todo êsse conjunto de medidas visa a um programa global que assegure ao funcionário retribuição proporcional ao seu esforço, à sua capacidade, à sua utilidade para a Administração, suprimindo generalizações que não distinguem o mérito e, por isso mesmo, deixam de ser eqüitativas.

Dentro dêsse plano, cumpre encarar, com coragem e decisão, todo o sistema de gratificações e vantagens, para abolição definitiva de concessões abusivas de todo tipo, que se fazem sob as mais diferentes capas, sem apoio legal e com utilização de recursos impróprios, ocultando o real montante das despesas de pessoal, instituindo o nepotismo e consolidando disparidades de retribuição, em função de órgãos privilegiados e da prodigalidade de seus dirigentes.

A unidade do sistema de retribuição do servidor público é essencial. Nenhuma vantagem, não prevista e autorizada por lei ou sob condições diferentes das que nela são estabelecidas, pode e deve ser paga.

O rigor na fiscalização da observância dêsse princípio básico deve ser inflexível.

Temos a absoluta certeza de que se a Revolução se valer da oportunidade excepcional que as circunstâncias lhe facultam, para impor a moralização no tocante a pagamentos a pessoal, haverá substancial economia e melhor emprêgo dos dinheiros públicos, cessando, ao mesmo tempo, regalias injustificadas que não trazem qualquer benefício à Administração e, ao contrário, pela injustiça que representam, formam um ambiente geral de inconformismo e desânimo entre os servidores públicos civis.

Dentre os problemas que reclamam providências inadiáveis está o das acumulações remuneradas.

Ninguém ignora neste País que persiste, impunemente, a situação de muitos milhares de servidores que acumulam não 2, mas 3 ou mais empregos públicos, desafiando, impunemente, a vedação constitucional.

O ajustamento de horários, quando êstes são respeitados, é feito ao sabor da conveniência do funcionário, ainda que com prejuízo do exercício normal do serviço. Em muitíssimos casos, além da transgressão dos preceitos proibitivos, há incontornável impossibilidade material do desempenho simultâneo dos diversos cargos.

O contrôle atual dessas situações altamente irregulares é praticamente nulo. Por outro lado, a Constituição não prima pela

excelência neste particular. A exceção aberta para os médicos, por exemplo, só contribui para estimular a concentração, cada vez mais forte, dêesses profissionais nos grandes centros, onde há possibilidades mais largas de empregos públicos privativos, abandonando o interior, onde seus serviços são requeridos, por necessidade pública mais premente.

A Constituição não deveria conter preceitos discriminatórios, em favor de determinada profissão. Outrossim, a rigidez da norma não se afigura indicada em texto constitucional que deve assumir flexibilidade adaptável às imposições do interesse público, em face de situações mutáveis.

É bem possível, por exemplo, que circunstâncias eventuais tornem conveniente ampliar o recrutamento no serviço público, não só de médicos, mas de engenheiros, de veterinários, de agrônomos, de farmacêuticos, de químicos ou de quaisquer outros técnicos ou profissionais de que haja carência, seja em todo País, seja em determinada região.

O lógico e racional, portanto, seria que a Constituição reservasse à lei ordinária fixar as condições em que seria permitida, em caráter transitório ou permanente, no País ou em certa faixa territorial, a acumulação de 2 cargos técnicos ou científicos, da administração centralizada ou da autárquica, verificadas, sempre, a compatibilidade de horário, a correlação das funções e a conveniência da Administração.

Nessa conformidade poderiam ser atendidas, no tempo e no espaço, sem desrespeito ao mandamento fundamental e de acôrdo com as necessidades observadas, as situações de acumulação permitida por força de interesse público relevante.

Em qualquer hipótese o que não é possível admitir é a indiferença e a passividade, em face de frontal e inequívoca transgressão das normas constitucionais e legais, perpetrada com evidente dano do serviço público e para assegurar posições de privilégio ilegítimo.

Nesse trabalho são propostas medidas tendentes a pôr termo definitivo a êsse irregularíssimo aspecto da inércia administrativa, em face do abuso e da caracterizada infração das Leis do País.

Finalmente, qualquer programa de administração de pessoal não pode deixar de incluir dois itens de importância fundamental, a saber:

- a) revisão do Estatuto dos Funcionários para sua atualização, correção de impropriedades graves e restabelecimento da unidade do regime jurídico do pessoal civil;

- b) prestígio do órgão central do sistema de pessoal (DASP) para revitalizá-lo, mantendo-o na posição de que não pode prescindir para que fique habilitado a dar exato cumprimento à alta função que a Lei lhe confere.

No tocante ao Estatuto dos Funcionários a ocasião é única para consolidação de um diploma em que direitos e vantagens tenham como obrigatória contrapartida deveres e responsabilidades.

O atual Estatuto, por seus inúmeros defeitos, não é instrumento adequado de administração moderna e dinâmica. Os processos de definição de responsabilidades e de ação disciplinar são praticamente inoperantes e reclamam normas mais eficazes e de execução fácil e pronta.

Por outro lado, a falta de disposições firmes e precisas sobre direitos e vantagens abrem brechas através das quais se infiltra uma variedade infinita de extensões descabidas, facultando concessões injustificáveis e tornando inexequível um controle efetivo.

A dualidade do sistema legal dos servidores civis também é fonte de múltiplos inconvenientes.

Em geral, os que se inclinam pela aplicação do regime da Consolidação das Leis do Trabalho a faixas cada vez mais largas de servidores do Estado, visam à redução de garantias excessivas que, aparentemente, prejudicam a flexibilidade da ação administrativa. Essa conclusão decorre de exame superficial do problema.

Na verdade, a legislação trabalhista assegurou ao empregado direitos e faculdades que, em muitos casos, constituem empecilhos muito sérios para a Administração Pública. Paralelamente, concede favores de que não goza o funcionalismo permanente, como o 13º salário, Fundo de Garantia e outros, cuja generalização, no serviço público, cria problemas de solução bastante onerosa.

Demais disso, com a dualidade do regime jurídico dos servidores do Estado, abdica o Poder Executivo, em relação a grande massa de empregados, à uniformidade do exercício do poder disciplinar, transferindo à Justiça do Trabalho ou à Justiça comum a apreciação e a decisão de dissídios que, normalmente, seriam dirimidos no seio da Administração e, somente por exceção, submetidos ao Judiciário.

Será inevitavelmente afetada a disciplina do serviço público se a ação disciplinar administrativa ficar sujeita à constante variação de interpretação de sucessivas instâncias judiciais.

O que se faz mister é a completa reformulação do regime estatutário do servidor civil, a fim de que, mantida a unidade geral do sistema, sejam estabelecidas normas próprias e diferenciadas para reger o pessoal essencialmente variável, incumbido de tarefas eventuais e transitórias.

Quanto à direção geral do sistema de pessoal é evidente que, realizada isoladamente através de medidas dos Ministérios, tornará inviável o exato cumprimento das diretrizes fixadas, pelo natural conflito entre órgãos de igual hierarquia e pelas inevitáveis implicações políticas daí oriundas.

É imprescindível que o órgão central do sistema atue sob inspiração eminentemente técnica, afastado das competições ministeriais. Sem sofrer as influências e pressões dos interesses pessoais mais próximos da direção de repartições ministeriais e das entidades autárquicas, êle estará apto a agir, no plano técnico, no assessoramento direto ao Presidente da República. Seus estudos, pareceres, conclusões, propostas, serão submetidos ao Chefe de Estado, visando à consolidação de normas uniformes e impessoais. Quando aprovados, êsses trabalhos consagrarão diretivas emanadas da Autoridade Suprema, de aplicação geral obrigatória e que não poderão gerar oposições.

São facilmente compreensíveis as dificuldades levantadas em qualquer dos Ministérios na execução de ordens ou instruções provenientes de órgão subordinado a outro Ministério.

Rivalidades insuperáveis, espírito de competição política, conflito de jurisdições, tornam-se conseqüências inarredáveis.

Não se reivindica para o DASP uma autoridade em plano superior ao de toda a administração centralizada ou autárquica. Ao inverso, o que se pretende, exatamente, é afastá-lo de qualquer terreno em que se verifique atrito de autoridade, para dar-lhe posição de inteira autonomia técnica na apreciação serena dos problemas de pessoal, orientado no sentido de soluções de conjunto. Sua função precípua será de opinamento e de formulação de propostas. Somente após a homologação superior, de autoridade incontestável, êle agirá no sentido do disciplinamento da execução em todos os setores, indistintamente.

Sem a restauração dêsses alicerces do sistema, o DASP permanecerá sujeito às flutuações de critérios e à diversidade dos processos de aplicação dos preceitos normativos, num descontrôle que abala toda a estrutura e consagra desigualdades de regime do pessoal na Administração Pública, fomentando reivindicações inatendíveis e criando um sentimento generalizado de inconformidade contra a falta de equidade e justiça.

III — PROPOSTAS OBJETIVAS

PARA EXECUÇÃO A LONGO PRAZO DE UM PROGRAMA DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- 1 — Estudo, em profundidade, a ser imediatamente iniciado, da lotação dos órgãos da Administração civil federal em razão das necessidades reais de cada um, como base para formação dos quadros permanentes. Cumprimento do disposto no artigo 98 da Lei de Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200 de 25-2-67).
 - 1.1 — Esse estudo deverá ser encetado, simultaneamente, em todos os órgãos ministeriais e autárquicos, onde há maior concentração de pessoal (Guana-
bara e Distrito Federal), estendendo-se, progressivamente, às demais unidades federativas em que tem exercício funcionalismo da Administração federal, com observância do mesmo critério de prioridade.
 - 1.2 — O trabalho terá por base formulários, organizados pelo DASP, a serem preenchidos pelos chefes das unidades administrativas e revistos pelos dirigentes dos órgãos imediatamente superiores.
 - 1.3 — Os formulários preenchidos pelos chefes de serviços e repartições conterão indicação precisa do número total de servidores em exercício, especificando as quantidades **realmente empregadas no desempenho de cada atividade** e apontando (de forma numérica, sem individualização) os desvios de funções impostas por necessidade imperiosa, os excessos de determinados cargos e a falta de outros, com justificativa minuciosa de qualquer ampliação pleiteada. O número de ociosos, por incapacidade ou inadaptação às funções, deverá ser, obrigatoriamente, indicado.
 - 1.4 — Serão constituídos, em todos os ministérios e órgãos da administração indireta, Grupos de Trabalho para análise dos formulários, mediante observação **in loco**, sempre que possível, das exigências do serviço e das propostas de fixação do número de pessoal, a ser distribuído para o exercício das diferentes funções.
 - 1.5 — O DASP organizará e porá em funcionamento cursos rápidos e intensivos de especialização sobre análise de funções e princípios básicos de fixação de lotação.

- 1.6 — Os ministérios e órgãos de administração indireta promoverão, **ex officio**, inscrições de servidores nesses cursos e, ao fim de período predeterminado, somente poderão participar dos Grupos de Trabalho os que hajam sido nos mesmos habilitados.
 - 1.7 — Em todos os ministérios ou órgãos da Administração indireta em que o maior contingente de pessoal exigir a constituição de mais de um Grupo de Trabalho, haverá um Grupo Supervisor Central, incumbido da coordenação dos trabalhos, com vistas à garantia da unidade de critérios.
 - 1.8 — As lotações das diferentes unidades administrativas poderão ser fixadas separadamente, visando porém à fixação de quadros departamentais, abrangendo setores amplos de atividades congêneres.
 - 1.9 — As lotações serão aprovadas por decreto executivo depois de examinadas as propostas pelo DASP e mediante parecer do Conselho Federal de Administração de Pessoal.
 - 1.10 — Das lotações serão excluídas as funções eminentemente transitórias, a serem exercidas pelo regime de tarefa, com prazo determinado improrrogável, por pessoal variável sujeito a regime legal próprio. Para execução desses trabalhos, sempre que possível, a Administração dará preferência à contratação da prestação do serviço em globo, por empresas privadas idôneas, evitando a admissão de pessoal.
- 2 — Provimento de cargos públicos — Seleção — Recrutamento.
 - 2.1 — As proibições constantes da legislação em vigor terão caráter transitório, podendo entretanto ser prorrogada a sua vigência que ficará condicionada, em qualquer caso, à conclusão dos trabalhos de fixação das lotações e à constituição dos quadros permanentes, setoriais ou de âmbito ministerial.
 - 2.2 — Fixados os efetivos de cada órgão do serviço público, em função de suas reais necessidades, promover-se-á o preenchimento das vagas que no mesmo ocorrerem.

- 2.3 — O DASP incentivará o processo de recrutamento de pessoal de modo a dispor, com presteza, de elementos selecionados em provas públicas, para abastecer os órgãos da Administração à medida que ocorrer vacância.
- 2.4 — Os concursos terão caráter objetivo, guardando, nos seus programas e na extensão e profundidade das matérias exigidas, próxima relação com as funções a serem exercitadas, sem esquecer que o concurso é **meio** e o recrutamento é o **fim** a ser alcançado e que o candidato com excessiva habilitação torna-se, geralmente, elemento inadequado às atribuições mais simples que seja forçado a desempenhar e de utilidade reduzida.
- 2.5 — Em complemento às disposições vigentes sobre admissão de pessoal, o Governo expedirá instruções rigorosas, determinando a todos os órgãos da Administração o relacionamento completo do pessoal que mantém a seu serviço, pago sob qualquer forma ou processo, inclusive por verbas destinadas a gratificações ou a outras despesas, e estabelecendo a responsabilidade pessoal do chefe de serviço que ordenar pagamento que importe em admissão de pessoal a qualquer título.

3 — Sistema de promoções e de acesso.

- 3.1 — Revisão urgente do sistema de classificação de cargos para reconstituição de **carreiras funcionais**, com amplas perspectivas de progresso.
- 3.2 — A promoção deverá significar, obrigatoriamente, na atribuição de encargos de maior responsabilidade, para restauração da hierarquia no serviço civil.
- 3.3 — Substituição progressiva dos Quadros Únicos, pelos quadros setoriais ou departamentais mais reduzidos que permitam observação mais próxima do merecimento individual.
- 3.4 — Constituição, em cada Ministério, de uma ou de várias Comissões de Promoções, constituídas de funcionários das classes finais das carreiras. No caso de mais de uma comissão, no mesmo Ministério, a cada uma delas será atribuído o encargo de apreciação do merecimento de funcionários de uma ou de várias carreiras determinadas, assegu-

rando-se, sempre, a **unidade** de critério de julgamento do grupo de funcionários concorrentes às mesmas promoções.

- 3.5 — Simplificação do sistema de apuração de merecimento que consistirá em informações objetivas dos chefes de serviço imediatos sobre o gênero e natureza do trabalho executado pelo funcionário e forma e qualidade do desempenho.
- 3.6 — Reconhecimento da faculdade ao funcionário de fornecer às Comissões de Promoções, com visto do seu chefe imediato, documentação sobre trabalhos realizados.
- 3.7 — Caberá à Comissão de Promoção organizar os quadros de promoção por merecimento que vigorarão pelo menos durante um exercício e poderão ter sua vigência prorrogada.
- 3.8 — Verificada vaga a ser preenchida mediante promoção, pelo critério de merecimento, os órgãos de pessoal organizarão, imediatamente, o ato respectivo que vigorará a partir de 30 dias da data da vaga.
- 3.9 — Os funcionários serão classificados, no Quadro de Promoções por merecimento, por ordem de **pontos** atribuídos pela Comissão de Promoções, de acôrdo com escala estabelecida em regulamento.
- 3.10 — Serão restabelecidas as **condições fundamentais de merecimento** (pontualidade, assiduidade e disciplina) cuja falta determina a contagem de pontos negativos e decesso no Quadro de Promoções, de acôrdo com escala estabelecida no Regulamento.
- 3.11 — O órgão de pessoal terá atribuição de alterar o quadro de merecimento, para decesso, pela perda de pontos correspondentes às condições fundamentais, quando o funcionário sofrer punição disciplinar, faltar injustificadamente ao serviço, retardar-se na entrada ou retirar-se, sem autorização, do trabalho. Dessa forma, todo o corpo de funcionários passará a ter direto e legítimo interesse na freqüência ao trabalho e no cumprimento dos seus horários, cooperando na fiscalização.

3.12 — Facilitação do processo de apuração de antiguidade pelos órgãos de pessoal que deve ser mantido rigorosamente em dia, retroagindo sempre os efeitos do ato a 30 dias após a ocorrência da vaga.

3.13 — Impulsionamento na realização de cursos e provas para acesso a carreiras de nível superior.

4 — Sistema de retribuição no serviço público civil.

4.1 — Início de estudo prioritário tendente à reavaliação dos níveis de vencimentos e salários, em função das atribuições a desempenhar, levando-se em conta a experiência e o nível educacional exigidos para o seu exercício, os encargos, deveres e responsabilidade que este acarreta e as condições do mercado de trabalho.

4.2 — Estabelecimento de critérios para ajustamento progressivo aos novos níveis, mediante condições especiais de habilitação que se tornarem indicadas e/ou estabelecimento de interstícios de efetivo exercício, a fim de evitar-se o crescimento imediato da despesa.

4.3 — Revisão urgente dos regimes de remuneração especial, apurando-se, exatamente, o montante das retribuições pagas a determinados grupos de funcionários, mediante recomendação severa de prestação de informações exatas pelos órgãos pagadores.

4.4 — Supressão progressiva, com respeito aos direitos adquiridos, dos sistemas de retribuição especial que não correspondam a necessidade imperiosa e comprovada do serviço público e se revelem excessivos ou privilegiados.

4.5 — Ampliação do regime de tempo integral que deverá abranger tôdas as categorias de servidores e, paulatinamente, constituir a regra do serviço público civil, obrigando o funcionalismo do Estado à dedicação exclusiva, sem atividades paralelas, salvo poucas exceções. Essa ampliação deve ser graduada em função da redução de quadros.

4.6 — Enquanto não fôr obtido o resultado do item anterior, condicionar a ampliação do tempo integral à apuração rigorosa das necessidades e conveni-

ências da Administração, não só mediante o exame prévio e cuidadoso das propostas dos órgãos interessados, mas através da fiscalização constante e sistemática do funcionamento do regime.

- 4.7 — Organização do sistema de fiscalização, mediante o recrutamento de funcionários selecionados que não estejam no regime de tempo integral nos respectivos órgãos de lotação, mas fiquem nêles incluídos, por intermédio do órgão incumbido do controle do sistema, no qual darão as horas extras de trabalho, cumprindo um programa de inspeção que este organizará, em caráter reservado, compreendendo visitas repetidas e incertas aos diversos órgãos do serviço público e sob rodízio dos agentes de fiscalização. O simples início do sistema repercutirá imediatamente em todos os setores, coibindo abusos.
- 4.8 — Aplicação inflexível das sanções previstas na legislação não só aos funcionários que transgredirem o regime, mas aos chefes de serviço complacentes na sua execução ou que o pleitearem com extensão não proporcional às necessidades de serviço.
- 4.9 — Levantamento urgente, através do DASP, de tôdas as gratificações, bonificações ou vantagens que estejam sendo pagas a qualquer título, pelos órgãos do serviço público, além do vencimento e salário, excluídas apenas as de caráter nitidamente eventual (como as ajudas de custo e as diárias por período determinado, nos casos de serviços fora da sede).
- 4.10 — Obrigatoriedade de fornecimento de informações completas e exatas dêsses pagamentos, sob pena de responsabilidade pessoal de quem as estiver recebendo e da autoridade que houver ordenado a despesa.
- 4.11 — Abolição imediata, por proposta do DASP, aprovada pelo Presidente da República, de quaisquer vantagens que estejam sendo irregularmente concedidas, sem prejuízo da responsabilização do beneficiário e da autoridade que houver feito a concessão, nos casos de ilegalidade demonstrada.

- 4.12 — Reparelhamento urgente do órgão incumbido do controle de Acumulação de Cargos, dando-lhe organização e estrutura que o tornem apto não só a responder consultas, mas a apurar e coibir as transgressões dos preceitos que regem a matéria.
- 4.13 — Expedição de Decreto que obrigue a todo servidor, que receba a qualquer título pagamentos de 2 ou mais órgãos da Administração Pública direta ou indireta, a comunicar, em prazo curto, fixado no Decreto, os pagamentos que em seu favor estejam sendo efetuados, indicando os órgãos pagadores, as quantias percebidas e a natureza e fundamento legal do recebimento.
- 4.14 — Estabelecer que a falta da declaração, no prazo estabelecido, importará em presunção **de jure** da má fé, sujeitando o funcionário às penas da legislação em vigor, presumindo-se boa-fé nos que a produzirem tempestivamente.
- 4.15 — Exame prioritário dessas declarações pelo DASP, para fazer cessar, sem demora, as situações ilegais.
- 4.16 — Definição das responsabilidades de chefes de serviço e órgãos pagadores que tiverem conhecimento de transgressões das normas proibitivas e contribuírem para sua ocultação.
- 4.17 — Obrigatoriedade de todos que recebem somente de uma fonte dos cofres públicos de declarar, por escrito, ao respectivo órgão pagador essa circunstância, sob as penas de lei cominadas para a falsidade ideológica.
- 4.18 — Revisão do texto constitucional para adaptá-lo às conveniências e necessidades da Administração.
- 5 — Revisão do Estatuto dos Funcionários e da regulamentação correspondente.
 - 5.1 — Constituição de Comissão Especial de alto nível para revisão do Estatuto dos Funcionários e elaboração do Código do Servidor Público.
 - 5.2 — Estabelecimento da unidade do regime jurídico do pessoal civil da Administração Pública, sem prejuízo de normas peculiares aplicáveis a pessoal temporário, cuja admissão deve ser restringida ao mínimo.

5.3 — Organização e instalação do Conselho Federal de Administração de Pessoal, com vistas à definição das linhas diretrizes da política de pessoal, a ser seguida com continuidade.

5.4 — Estudo pelo referido Conselho da situação do pessoal auxiliar dos Podêres Legislativo e Judiciário mediante análise das respectivas funções e do seu regime de direitos e vantagens, com o objetivo de encontrar fórmulas para correção de distorções e das disparidades de tratamento, evitando-se, outrossim, a competição desigual dos três Podêres no processo de recrutamento de pessoal civil no mercado de trabalho de que resulta a perda pelo Executivo de elementos categorizados, não raro de formação adquirida na Administração Pública.

6 — Reaparelhamento e reestruturação do DASP.

6.1 — Instalação definitiva do DASP na Capital da República, como um dos poucos órgãos que pode e deve para ali se transferir, dados o seu quadro relativamente pequeno, a circunstância de já dispor de instalações oficiais satisfatórias e, especialmente, a de encontrar em Brasília condições ideais para o exercício de suas funções de assessoramento ao Presidente da República, afastado de pressões de interesses mais próximos e em clima propício ao estudo tranqüilo dos problemas.

6.2 — Manutenção na Guanabara, e outros grandes centros, apenas de agências de recrutamento e seleção do DASP, bem como de cursos de aperfeiçoamento, sem prejuízo dos de Brasília.

6.3 — Reestruturação do quadro de pessoal do DASP, para recuperação do seu índice de eficiência técnica.

6.4 — Retorno de grande contingente de pessoal especializado daquele Departamento, afastado há longos anos, ou desligamento definitivo do seu Quadro.

6.5 — Reconstituição do Cadastro de Pessoal, criminosamente devastado, que faz com que se verifique essa situação verdadeiramente incrível e inadmissível: Não há um só órgão da administração

federal que disponha de dados completos e atualizados, sobre o número de servidores públicos, sua distribuição por níveis salariais, funções, idade, sexo, categoria funcional, órgãos do serviço público etc.

- 6.6 — É imprescindível não só a restauração urgente dê-se Cadastro que é de importância capital para qualquer estudo sério, relativo a problemas de Administração de Pessoal, mas que êle tenha condições de manter-se sempre inteiramente atualizado, como em tempos passados ocorria.
- 6.7 — Recomposição da estrutura organizacional do DASP para que possa dar desempenho às importantes atribuições que lhe competem.
- 6.8 — Restabelecimento da posição que lhe é conferida pelo artigo 32 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, sem a qual não poderá cumprir a missão relevante de "órgão central do sistema de pessoal, responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil da União".

Contra-Indicações à Chefia

ADELAR SANTO VICENZI

Prof. de Teoria da Opinião Pública
na Universidade de Brasília.

"A Grandeza de uma função está, antes de tudo, em
unir os homens." (Saint-Exupéry, **Terre des Hommes**)

"O que vai à frente recebe o bocado mais saboroso
e o primeiro golpe..." (**Provérbio Russo.**)

Com o surgimento da era industrial cresceu, sobretudo, nos últimos decênios, a importância da empresa e da racionalização do trabalho.

Máquinas, dia-a-dia mais perfeitas e automáticas, requebrem, também, mão-de-obra mais especializada e uma seleção criteriosa dos que vão comandar o grupo humano de trabalho.

Hoje, numerosos especialistas dedicam suas atenções a este problema e apontam o caminho para se colocar cada homem no seu lugar exato (*). Psicologia do Trabalho e Psicologia Industrial, Centros de Seleção e Treinamento, Relações Humanas nas Empresas desenvolvem numerosas técnicas que auxiliam a concretizar o velho rifão inglês **The right man in the right place**, como pressuposto para melhor ajustamento e mais eficiência de todos os que se consagram às atividades criadoras ou simplesmente burocráticas e rotineiras.

Ao homem cabe a tarefa de movimentar a gigantesca máquina universal do trabalho para completar e aperfeiçoar a obra inicial criadora, cujo exórdio se perde nos albores dos tempos. Descobrimos novas leis, dominando novas técnicas, introduzindo novos métodos, a cada dia que passa, mais se adona da natureza e mais a põe a serviço do bem-estar universal.

Faz-se mister, no entanto, que o trabalho perca a conotação de atividade penosa e punitiva e se torne, mediante a racio-

* Os elementos básicos deste artigo foram colhidos em **Psicología de las Relaciones Humanas en la Empresa**, de Franziska Baumgarten.

nalização e organização científica, uma atividade criadora espontânea e plenificante. Como a própria natureza, que se renova diariamente, os milhões de seres humanos que se dedicam ao trabalho, nas atividades mais variadas, desde a mais simples até a mais complexa, deveriam sentir que o trabalho é uma caminhada para a plenitudinização humana.

Se diariamente retomamos o trabalho com alegria, tendo a consciência que pertencemos a uma imensa orquestra onde todos os papéis têm uma importância igual, nosso trabalho é criador e enriquecedor. Se, ao contrário, recomeçamos diariamente, violentando a nós mesmos, sem alegria e sem satisfação, nosso trabalho ainda tem a moldura de punição e atua como elemento de empobrecimento humano.

Para a "humanização" do trabalho contribui, eficazmente, o CHEFE, pois, dêle em parte depende a eficiência e a prosperidade de uma seção, como afirmam, com notável unanimidade, os autores que aprofundam este problema. "Por mais qualificados que sejam os trabalhadores, com um mau Chefe, diminuem seu rendimento; ao contrário, o pior material humano trabalha melhor sob a direção de um chefe competente e preparado para a função".

Sem cairmos no extremo de atribuir ao chefe a responsabilidade direta de tudo quanto sucede, não se pode negar que a atmosfera e o equilíbrio humano de um ambiente de trabalho, bem como a qualidade do trabalho, refletem a personalidade do chefe.

Personalidades ricas marcam e impregnam o ambiente com sua presença. Todos os grandes líderes da História magnetizaram seus soldados ou subordinados. Guardadas as devidas proporções, o mesmo acontece com o Chefe, desde o mais humilde até o ápice da pirâmide da organização de trabalho. O chefe, quando portador das características exigidas para a chefia, é uma presença positiva e estimuladora, podendo-se aplicar-lhe o que diz **Schiller** em **Wallenstein**: "Dá gosto ver como, forte e sempre renovado, vivifica tudo ao seu redor; sempre vigoroso, vê-se claramente que tem um grande interesse pelas pessoas e coisas que o cercam. De cada um arranca energias latentes e as potencia, deixando cada qual como é. Está sempre vigilante, para estar sempre no lugar devido."¹

Como muito bem observa **G. Courtois**, "ser Chefe não consiste em dar provas de vigor, de eloquência, de audácia ou gela-

1. Citado por F. BAUMGARTEN in **Psicología de las Relaciones Humanas en la Empresa**, Editorial Labor, Madrid, 1968, pág. 168.

tinossidade, nem consiste na habilidade em reunir à sua volta adesões sentimentais interesseiras. Ser Chefe consiste essencialmente em saber levar os homens a trabalhar em conjunto, em reconhecer e aproveitar da melhor forma os recursos de cada um, em indicar o lugar onde cada qual possa render mais e melhor ajustar-se, em dar a todos a certeza da sua solidariedade e da sua igualdade perante a tarefa que lhes está confiada nos diferentes postos dum mesmo grupo. O Chefe não se reconhece nem pelo magnetismo do olhar, nem pela proeminência das maxilas, nem pela finura dos lábios, nem pelo timbre da voz. Há chefes de olhos meigos, de aparência modesta, de face apagada; há-os, até, feios e defeituosos, e os autênticos detestam a ostentação. O Chefe não se define por sinais externos, mas por uma missão própria. É aquêlê que tem encargo dos outros... que vê, pensa e promove a ação no interesse comum, aquêlê que sabe, quer e realiza e, também, faz saber, querer e realizar..."²

A figura do Chefe pode ser angulada de duas formas: uma sob um aspecto puramente formal, externo, como poder e autoridade; outra sob o ponto-de-vista da personalidade, portanto, um aspecto interno, mais psicológico e humano.

Tendo uma situação de poder e comando, é o Chefe que fixa as metas, planeja o trabalho, distribui e coordena as atividades, supervisiona a execução e, não raro, escolhe e dispensa os subordinados. Ocupa o centro e a seu redor gira o grupo humano que dirige, sendo suas opiniões decisivas para o andamento das atividades. Como Chefe-autoridade suscita temor e obediência em alguns, oposição em outros, admiração nos demais. O que vale nesta primeira perspectiva é o poder, a autoridade de que está revestido. Com ela se pode obter disciplina e conseguir uma submissão servil, a pior situação imaginável num grupo humano. Uma equipe de trabalho escravizada e esmagada pelo Chefe é um barril de pólvora que pode explodir a qualquer momento.

A segunda perspectiva resulta da sua pessoa, do conjunto de qualidades e aptidões, do seu equilíbrio e maturidade, da sua forma de agir e reagir, de que provém um como magnetismo que se comunica aos demais, envolvendo-os numa rica atmosfera humana, que impulsiona os tímidos, tranqüiliza os inquietos e os "impacientes", anima os derrotados e coorde-

2. G. COURTOIS — *A Arte de Ser Chefe* — Livraria Sanpedro Editôra, Lisboa, 1968, pág. 8.

na as energias dos impulsivos. Como escreveu o sociólogo Gabriel Tarde, não se pode afirmar que os grandes chefes que sacudiram sua época tenham dominado sempre pela força, pelo terror e pela impostura. Seu poder emanava mais do prestígio e duma espécie de poder magnético.

Fatos mais recentes, alguns de triste memória, de adesão de multidões a um Chefe, só se explicam pelo magnetismo pessoal do líder, o qual soube compreender os condicionamentos do seu tempo, encarnar as aspirações e explorar o inconsciente das multidões. Alguns lançaram mão de gigantescas máquinas de propaganda, conseguindo uma adesão fanática, alógica, sentimental, quase instintiva.

Difícil de explicar, fácil de verificar em movimentos de massa, há chefes que possuem este magnetismo e subjugam seus semelhantes, dêles fazendo o que bem entendem.

Excluindo o magnetismo, quase patológico, tipo Rasputine, com **F. Baumgarten**, podemos dizer que uma vontade forte, um trato lhan e conseqüente, uma capacidade de trabalho indefectível, revelando grande energia e sensibilidade social, uma postura interior oblativa, unidos a desprendimento e modéstia, podem impressionar e influenciar sugestivamente, despertando sentimentos de aprovação e admiração, bem como adesão e submissão simpática às ordens. Especialmente num momento de perigo ou grande dificuldade se enfatiza esse magnetismo que polariza ao seu redor energias e assume o caráter carismático de salvação. Se após uma expectativa dolorosa num clima imantado de emoção, o problema é resolvido satisfatoriamente, ao sentimento de admiração pelo realizado, une-se o de gratidão, que colima numa autêntica adesão das vontades.³ Certamente, outros fatores concorrem para criar e alimentar o magnetismo pessoal, como determinados condicionamentos históricos e sociais, os quais emolduram e cromatizam o mito, mas não há força de sugestão sem qualidades pessoais. A mistificação pode iludir por algum tempo, mas se desfará ao contacto do terrível cotidiano que só poupa as qualidades pessoais, fruto da autenticidade de vivências humanas ricas. As máscaras caem rapidamente, sobretudo em nossos dias. A incompetência e a imaturidade para função logo se manifestarão numa época histórica de aceleradas mudanças, exigindo contínua adaptação e novas respostas aos complexos problemas do dia-a-dia.

3. F. BAUMGARTEN, obra citada, págs. 167/168.

É desejável que o Chefe possua uma personalidade tal que possa exercer influência sobre os trabalhadores e assegurar-se a sua adesão.⁴

Surge então a pergunta: como deverá ser a personalidade do Chefe para que se torne a presença estimulante e coordenadora do grupo de trabalho?

Já o conhecido H. Fayol, pioneiro do estudo dos problemas da Administração, considerava serem indispensáveis ao Chefe, para bom exercício de sua função, as seguintes qualidades:

inteligência e vigor intelectual,
vontade forte reflexiva,
atividade,
energia e, quando necessária, audácia,
senso da responsabilidade e do dever,
preocupação pelo bem comum,
grande cultura geral,
capacidade administrativa,
previdência,
espírito de organização, comando, coordenação e intervenção, conhecimentos gerais de assuntos diferentes, maior competência possível no terreno da sua especialidade.⁵

4. A importância da personalidade do Chefe e do seu poder de influenciar foi descrita numa tese de Barbara Dinner, aluna da Escola Social Feminina de Zurich. Escreveu: "Durante a visita à empresa senti algo na atmosfera da casa e fiquei intrigada, pensando o que poderia estar atrás dos bastidores. Não obstante esta impressão, e a causada pela personalidade do Diretor, não me teria manifestado a respeito dele se as declarações das operárias não houvessem confirmado minha impressão inicial. Quanto mais social e humana a orientação do Diretor, melhor a atitude do pessoal no tocante à empresa. Quase sempre se atribui à sua boa vontade um salário compensador, porém verifiquei ser mais importante que o salário um tratamento positivo e amigoso, e isto aparece mais claramente nesta empresa em que as operárias percebem salários muito mais altos que nas demais. Cinco costureiras, interrogadas, expressaram-se muito negativamente e manifestaram franca hostilidade para com seu Diretor. Censuraram estar sempre azucrinadas por ele. Embora, por força do seu contrato de trabalho, tenham interesse no aumento da produtividade, julgaram o contínuo aperto uma extorsão e uma exploração. Outro motivo de desagrado era que os maiores esforços são julgados como algo natural, não sendo motivo de elogio, nem de aprovação, enquanto a menor falta é censurada àsperamente. Se em tal situação as operárias não procuram outra colocação, é pela razão muito simples que esta, onde trabalham, está localizada próxima às suas residências" (Die berufliche Lage der Wäsche-Konfektionsnähering in St. Galler Rheintal, "Berufsberatung und Berufsbildung", 1945, números 5/6, pág. 81).

5. H. FAYOL — *Administration Industrielle et Générale* — Paris, 1929, págs. 130 e segs.

Depois de Fayol que, embora não sendo psicólogo industrial, acentuou as qualidades morais do Chefe, muitos autores procuraram fixar as características da sua personalidade.

Na Alemanha, antes da guerra de 1939, o Comissário do Reich para a Secretaria do Trabalho numa Instrução para uso interno enumerava como qualidades do Chefe as seguintes: plena capacidade física e mental, conhecimento dos homens e atitude para um trato social, capacidade de organização, competência para a tarefa a ser executada e capacidade de julgar a dos operários (subordinados), conhecimento das bases econômicas e das técnicas de trabalho.

A revista especializada **Industrielle Psychotechnik**, junho de 1933, nº 6, escolheu 50:

1. Atitude espiritual positiva.
2. Conhecimento dos homens.
3. Domínio da palavra falada e escrita.
4. Sensibilidade ao **tonus** humano e aos acontecimentos.
5. Firmeza.
6. Análise, sem preconceitos, da opinião alheia.
7. Capacidade de julgar e decidir.
8. Capacidade de conquistar a confiança.
9. Juízo imparcial sobre o trabalho de cada um.
10. Veracidade.
11. Honradez.
12. Boa vontade.
13. Equilíbrio e maturidade emocional.
14. Coerência e força de manter uma decisão.
15. Ambição e agressividade normais.
16. Ausência de presunção.
17. Sentimento de honradez.
18. Consciência do seu mundo interior e respeito a si mesmo.
19. Ausência de vaidade e orgulho.
20. Capacidade de renovação, mesmo em idade provector.
21. Personalidade bem estruturada.
22. Capacidade de arbitramento.
23. Liderança.
24. Exigir muito de si mesmo.
25. Permanente disposição de se entregar ao bem comum.

26. Capacidade de aproveitar as experiências, suas e dos outros.
27. Autodisciplina férrea.
28. Dinamismo e atividade.
29. Energia sempre renovada.
30. Fôrça de caráter.
31. Fé robusta em um objetivo.
32. Responsabilidade.
33. Imparcialidade.
34. Iniciativa.
35. Segurança.
36. Decisão.
37. Alegria de sentir-se responsável.
38. Capacidade de execução.
39. Gôsto pelo risco.
40. Objetividade.
41. Sentido de justiça.
42. Ausência de cabeçudagem.
43. Respeito aos subordinados como seres humanos.
44. Previdência.
45. Afabilidade.
46. Decisão e firmeza nas ordens dadas.
47. Bondade.
48. Tolerância.
49. Apoio humano e moral ao pessoal.
50. Ser exemplo.

Mas onde encontrar essa maravilha humana?

Um Chefe exonerado com estas 50 características seria um monstro sagrado, colocado num pedestal inacessível e que, possivelmente, abriria um abismo entre si e seus subordinados, já que o perfeito é "inimigo" da vida, tôda erigida de limitações e falhas, provenientes duma impenitência humana, encontradiça em tôdas as esquinas e em todos os ambientes de trabalho.

Refletindo sôbre a lista de qualidades supracitadas, concluímos que parte delas estão presentes em tôda função de comando. Na realidade para qualquer atividade profissional são imprescindíveis a veracidade, a honradez, ausência de orgulho e presunção, atitude otimista e positiva, imparcialidade, afabilidade, bondade, firmeza, autodomínio etc.

Nenhum Chefe poderá exercer a função de comando, desprovido de algumas das qualidades enumeradas, sobretudo daquelas que constituem o fundamento de uma personalidade humana equilibrada e madura.

Mas o que nos interessa é “descobrir” as qualidades “específicas” do Chefe.

Para conseguir êsse objetivo, a Psicologia do Trabalho emprega dois métodos: positivo um, negativo outro.

O primeiro procura determinar as exigências profissionais, fixando as qualidades e capacidades mínimas para o correto desempenho de uma profissão ou de um cargo.

O segundo aponta aquelas características, cuja existência prejudica o desempenho eficiente da função. Para fugir do perigo de todo o juízo de valor a respeito de seres humanos, capazes de opções livres, recorre uma fórmula mais branda, que se expressa pela **contra-indicação**, quando se prevê que os obstáculos a serem superados estão acima das possibilidades e capacidades do indivíduo. A contra-indicação não é juízo negativo, mas um subsídio para se colocar o indivíduo no lugar exato, onde os obstáculos não superem o conjunto de qualidades positivas.⁶

Empregando êste segundo método, os autores afirmam que são contra-indicados para a chefia:

- 1) pessoas excessivamente **exigentes** com os demais. Exigir o que não é possível, ou só o é com enormes sacrifícios, transtorna a vida diária, desencadeia nos subordinados o sentimento de insuficiência, tornando-os inseguros e diminuindo sua eficiência. Um grupo inseguro é um grupo em atitude permanente de defesa e, portanto, só pode decrescer em sua eficiência;
- 2) pessoas **perfeccionistas** que buscam em tudo o ótimo. O perfeccionismo — mania de limpeza, de ordem, de perfeição etc. — é um êrro pernicioso, quer na educação, quer na família, quer no relacionamento humano numa empresa, onde o dever deve ser exigido com tolerância e respeito pela dignidade da pessoa;
- 3) pessoas que **generalizam** com facilidade. A tendência a generalizar leva às radicalizações perigosas (ou está

6. Um estudo sobre qualidades negativas e positivas foi realizado por José MALLART e publicado em *Le Travail Humain*, Paris, 1954, n.os 1 e 2. Estudos posteriores, como os do “Management Development Laboratory” da Universidade de Minnesota, partiram da análise das atividades que exercem os dirigentes em numerosas empresas.

tudo perfeito ou tudo errado), e impede um juízo reto, distorcendo a realidade. O juízo generalizante elimina as nuances e graus nas atitudes humanas. Um único aspecto positivo poderá ter tanta riqueza que vale muito mais de que um conjunto de atos rotineiros “perfeitos”;

- 4) pessoas que **reagem** e se **desarvoram diante de qualquer minúcia**, quando o chefe deve ter o bom senso de valorizar o necessário e não se perder no emaranhado dos detalhes;
- 5) pessoas que reagem **colêricamente**. Reagir com sangue em fervura e impulsivamente leva a traduzir juízos apressados sobre o trabalho dos subordinados que se julgam injustiçados. As retificações posteriores, embora sinceras, desgastam qualquer autoridade. A reação impulsiva é um pensamento em voz alta que projeta luz sobre o mundo interior do chefe e cria uma atmosfera pesada no ambiente de trabalho, modificando o ritmo de rendimento;
- 6) pessoas com **bruscas alternâncias humorais**. Inesperadas e inexplicáveis explosões humorais de desagrado diante dos subordinados, podem levá-los a reagir da mesma forma e até com veemência. O resultado desta alternância humoral é a discórdia e a sedimentação de antipatias surdas. Quando numa seção os subordinados sondam o humor e o estado de espírito do Chefe antes de qualquer iniciativa ou simples abordagem, é sinal que êste deve ser afastado da função;
- 7) pessoas **rancorosas** e que **alimentam ódios**. Comportamento agressivo e hostil, com marcação obsessiva de alguns “desafetos”, chegando a prejudicá-los, indica tipos que “usam” os outros para seus fins e sentem prazer quando os mesmos sofrem ou se julgam culpados de alguma falta. São personalidades de fundo sadista, cujo prazer se traduz em observações irônicas e malévolas. Irradiam um frio deprimente que faz evitar sua presença. Tipos assim devem estar em clínicas especializadas, nunca em postos de chefia.
- 8) pessoas **incapazes de esquecer** uma injustiça, um contratempo, uma negativa recebida e que dificilmente recuperam o equilíbrio emocional.

Os números 5, 6, 7 e 8 agrupam o tipo passional, incapaz de lembrar-se que a chefia é para homens livres e não êstes para

a chefia. Só com energia tranqüila e sabedoria é possível estar acima de forças litigantes, nunca deixando-se envolver por elas.

- 9) Homens **incoerentes, inconstantes e volúveis**, sem **auto-disciplina**, que se parecem com cataventos: dum instante para outro modificam sua atitude. Os subordinados nunca sabem como tratá-los, porque variam mais do que as nuvens do céu. Nunca leram ou esquecem o que afirma Maquiavel, em seu **Príncipe**: "o príncipe (o chefe) deve conduzir-se, perante seus súditos, de tal maneira que nunca o vejam variar, seguindo os momentos bons ou ruins".
- 10) Homens **frios, apáticos, sociais**, incapazes de voltar-se para seus semelhantes e estabelecer relacionamento amistoso com seus subordinados. Os seus comandados são peças de um tabuleiro, sem alma, sem história pessoal, sem o colorido das vivências. Vivem numa atmosfera de gelo e sua presença é fria.
- 11) Homens **durões e intratáveis**. São contraditórios homens de valor e grande capacidade, os quais têm como lema afrontar tudo e todos, sentindo prazer em despertar e atrair antipatias. Em geral são juízes rígidos que exigem tudo de si mesmos e dos outros. Não se preocupam com a simpatia e admiração, ao contrário, parecem ter gosto naquilo que os franceses chamam "**braver l'opinion publique**". Nada fazem por amabilidade, simpatia ou espírito de solidarismo humano. Colocam sua eficiência, sua ambição e as coisas acima dos homens.

Aparentados com todos os analisados são os **antipáticos**. É um fenômeno não bem explicado pela psicologia. Há homens que repelem e causam mal-estar nos que os cercam, transferindo suas inquietudes e tensões.

A todos estes e a muitos outros, em faixas humanas semelhantes, a psicologia industrial contra-indica para postos de chefia e seu trabalho deve ser executado, de preferência, em lugares de pouco contacto com o público, o qual já tem uma imagem deformada e negativa do funcionário público.

"Conhecer o homem em geral, os seus homens em particular, e a fundo seus subordinados diretos; conhecer de modo exato seus compromissos e respeitá-los; lembrar que na ação atua sobre vontades e não sobre engrenagens; abrir, por consequência, horizontes largos à sua iniciativa: obter deste modo

o zêlo, o ardor em vez da passividade indiferente e mecânica; preferir a disciplina voluntária à violência; manter a subordinação dos interesses particulares ao interesse geral; levar sem desânimo as tendências centrífugas a uma coordenação fecunda — tal a função essencial do Chefe.⁷”

Claro que para realizar uma tarefa tão complexa e envolvendo seres humanos, nem todos são aptos. Alguns necessariamente devem ser contra-indicados, porque fracassariam e fariam estiolar poderosas forças humanas disponíveis.

Em outra oportunidade, se se apresentar, poderemos analisar as qualidades positivas que os autores costumam indicar como necessárias ao Chefe.

7. G. COURTOIS, obra citada, pág. 9.

Considerações Sobre o Cadastro de Pessoal com Vista ao Plano de Salário e com Base na Experiência Norte-Americana

RAIMUNDO XAVIER DE MENEZES

Técnico de Administração

O PAPEL DO CADASTRO

Tal como ocorre usualmente em relação a muitas outras atividades, é sobremodo relevante o papel do cadastro em matéria de administração de pessoal. Quanto maior e mais complexa fôr a companhia ou organização envolvida nesse problema, tanto mais verdadeira se torna a afirmação.

Com efeito, em uma organização pequena, com poucas pessoas arroladas na fôlha de pagamento, o chefe de pessoal pode acompanhar as mudanças e, se necessário, colher dados concretos requeridos pela administração de pessoal da empresa, sem precisar manter certos arquivos ou compilar registros vários. Numa situação dessa ordem, torna-se também dispensável o uso de fichas ou modelos padronizados.

Em se tratando, porém, de organização de maior vulto, pode-se afirmar com veemência que sua direção não poderá chegar a bom termo, se não se utilizar cabalmente das vantagens que a técnica cadastral lhe pode proporcionar.

É oportuno notar que neste campo de conhecimentos existem hoje sistemas extremamente simples e outros minuciosamente elaborados, para adequar-se aos requisitos das necessidades mais diversificadas existentes na prática. Em face das limitações de espaço, e também de utilização em nosso ambiente, preferimos ficar no meio termo, num ponto em que se possa alcançar maior margem de proveito efetivo dos ensinamentos ora sumarizados.

O CADASTRO NA ÁREA SALARIAL

Pelas suas vinculações com as demais fases do programa de pessoal, o problema da retribuição é de grande importância na coleta de informações e manutenção de registros. Essa circunstância dá ensejo a que dispensemos relêvo especial a esse tópico, conseguindo, assim, facilitar o entendimento do assunto.

Não é singular, como tem sido reiteradamente repetido, o processo referente à administração de salário. Com efeito, muitas atividades, motivadas pelo mesmo propósito, são entre si combinadas, constituindo-se finalmente numa seqüência de operações, que visam, na totalidade, à efetivação da política ou do programa de administração de salário da instituição.

Assim sendo, esse programa pode variar de companhia para companhia, tal como nos adverte R. W. Ells no prefácio de seu livro **Salary and Wage Administration**, quando afirma:

“a administração de salário é um campo onde cada empresa opera em bases diferentes, não havendo, portanto, um modelo padrão a seguir.”

Entre outros Lionel B. Michael defende ponto de vista idêntico. No seu livro **Wage and Salary Fundamentals and Procedures**, às páginas 291, ele sustenta:

“De igual modo, é difícil, se não impossível, tentarmos prescrever um conjunto de métodos capaz de aplicar-se arbitrariamente a toda e qualquer situação individual. Evidentemente cada tentativa nesse sentido, não seria apenas fútil como irrealística, uma vez que os métodos a utilizar variam substancialmente, dependendo da companhia em si, sua política de administração, as relações sindicais e o grau e a extensão em que seu dirigente desejar prosseguir formalizando, pondo em prática e mantendo procedimentos e métodos específicos.”

A despeito dessa variedade no tocante a políticas e programas, há contudo linhas gerais de comportamento a que obedecem inevitavelmente as atividades concernentes à administração de salários.

Pode-se dizer que, de modo geral, três fatores básicos controlam sempre todo programa de administração de salários. São eles: o trabalho a executar, o trabalhador e as condições ambientais. É o que ensinam Smyth e Murphy no seu livro **Job**

Evaluation and Employee Rating quando diz que, ao cogitar-se da retribuição do trabalho, deve-se levar em consideração:

- 1) a natureza do trabalho a executar;
- 2) o valor corrente competitivo do tipo dêsse trabalho dentro da comunidade ou no ramo industrial; e
- 3) a eficiência com que o trabalho é executado.

Para a devida consideração dêsses fatores impõe-se a divisão do programa de administração de salários em três partes distintas, quais sejam: avaliação do trabalho ou classificação de cargos; fixação do salário; e apuração de mérito. Cada uma dessas partes requer um conjunto particular de registros, isto é, um cadastro especial.

Já que não há um programa de administração de salários padronizado, como se esclareceu acima, capaz de adaptar-se a toda e qualquer organização, torna-se impossível determinar, **a priori**, de modo preciso, as espécies ou tipos de registros usados nas atividades de execução de política salarial. Leonard W. Ferguson, contudo, relacionou, certa vez, uma série de itens destinados a servir de guia na solução dêsse problema.

Acha êle que em matéria de administração de salários cada empresa deve manter registros que a qualquer tempo possam espelhar:

- a) as descrições de cargos;
- b) a classificação dos cargos;
- c) os padrões ou faixas de salário;
- d) as disposições do plano de pagamento sobre fixação e ajustamento salarial;
- e) a data de início de aplicação do plano; e
- f) o nome de cada empregado que receba ajustamento salarial, juntamente com (1) a data de admissão, (2) a data e o motivo da concessão do ajustamento, (3) a respectiva classificação e (4) os valores salariais imediatamente anterior e posterior a cada ajustamento.

Afirma êle que "toda empresa possuidora de registros de tal natureza estará em condições de a qualquer época saber:

- a) a data em que cada escala de salário foi estabelecida;
- b) os cargos representados a qualquer tempo;
- c) o número de empregados em cada classe a qualquer tempo;
- d) as taxas máxima e mínima de salário despendido com qualquer cargo a qualquer tempo;

- e) o número e percentagem de empregados em cada faixa compreendida entre aquelas taxas, com os aumentos e decréscimos concedidos num certo período de retribuição;
- f) as razões desses aumentos ou decréscimos, mostrando o número devido a promoção, transferência, reclassificação, deslocamento no nível, mérito, tempo de serviço ou outra razão especificada;
- g) o procedimento seguido na efetivação desses aumentos ou decréscimos e por quem foram originariamente autorizados; e
- h) o salário médio pago em cada faixa por período de retribuição.

“Qualquer empresa”, assegura êle, “que mantenha tais registros estará sempre em condições de saber ou determinar (em comparando dois períodos de retribuição entre si) se os aumentos ou decréscimos de salário foram efetivados com maior ou menor freqüência, em total maior ou menor, em percentagem superior ou inferior, ou numa mais ampla ou restrita proporção de empregados durante um período em confronto com qualquer dos demais. Tal empresa estará apta também a determinar se o acréscimo ou decréscimo percentual, durante dado período de retribuição, no salário médio de certa faixa foi superior, inferior ou igual ao verificado em qualquer outro período de retribuição.”

Nesta análise o autor está interessado mais no trabalho burocrático. Evidentemente numa fábrica outras espécies de registros devem existir, como seja para fazer face aos problemas de ordem gerencial. Contudo, o quadro reproduzido é bastante compreensivo e pode constituir-se guia útil no estabelecimento de um efetivo sistema cadastral para fins de administração de salário.

ALGUNS EXEMPLOS NO MEIO EMPRESARIAL

É crescente a ênfase dada aos registros de pessoal em geral, e especialmente no que tange a administração de salários, no comércio e na indústria privada. Nos Estados Unidos, por exemplo, de há muito que sistemas bem engendrados foram postos em prática e vêm sendo aperfeiçoados persistentemente. Todas as empresas especializadas no gênero estão hoje aparelhadas para instruir ou ajudar organizações grandes, médias ou pequenas no tocante a procedimentos e solução de problemas de tal natureza, aplicando instrumentalidade adequada desde arquivos manuais simples até sistemas complicados de computação eletrônica.

O objetivo primordial a considerar é a obtenção de resposta a indagações importantes com respeito a cada tópico, já existindo modelos padronizados para servir em qualquer fase da administração de pessoal, seja em matéria de fichas, seja em matéria de arquivos, para uso manual, mecânico ou eletrônico, de acordo com a situação real confrontada.

Nesse particular, adaptando-se ao procedimento utilizado, são marcos fundamentais que não podem deixar de ser levados em conta, não importa o tamanho da empresa, caso haja o propósito de efetuar-se uma administração de pessoal em termos racionais:

- a) **a ficha de admissão** onde registra-se, geralmente, o primeiro contacto do candidato com a organização. Naturalmente deve-se prever aí a possibilidade de conseguir-se resposta a múltiplas questões que ensejem o julgamento acurado da capacidade do candidato. O formulário deve ser simples, se bem que suficientemente completo, de modo que abranja todos os fatos com reflexos na futura vida funcional do empregado;
- b) **o fichário de candidaturas** em que a ficha de admissão deve ficar permanentemente arquivada e pronta para qualquer futura referência. Com ela, na pasta de admissão, devem ser guardadas intactas toda correspondência confidencial, cartas de recomendação e as provas ou exames de capacidade prestados;
- c) **dados sobre o cargo** requeridos para o efetivo funcionamento da empresa convenientemente especificados devem constar de arquivo. Tais registros devem compreender uma análise detalhada do trabalho executado, as qualificações exigidas do empregado e uma avaliação criteriosa que permita o estabelecimento de limites mínimo e máximo de retribuição;
- d) **fichas de registro operacional** onde devem figurar as ocorrências significativas com respeito a todas as atividades, atos e decisões concernentes a qualquer das fases de administração de pessoal;
- e) **dados sobre o empregado** registrados de modo conciso, mas suficientemente abrangentes, com respeito ao grupo ativo, oferecendo um inventário perpétuo das atitudes, habilidades e realizações de cada um constituem elementos essenciais de um bem organizado Departamento de Pessoal. Daí pode-se extrair dados indispensáveis para o preenchimento de vagas, para a efetua-

ção de promoções, para a concessão de aumentos salariais, bem como para atender reivindicações de caráter urgente e impositivo;

- f) **fichário histórico do empregado**, suplementando os dados sobre o empregado, compreende uma pasta onde as cópias de tôdas as **fichas de registro operacional** pertencentes ao empregado devem ficar permanentemente arquivadas para pronta utilização e fornecimento de informações substanciais em que se devam basear as atividades subseqüentes de supervisão. Também se pode a êle recorrer no esclarecimento de ações adotadas em relação ao empregado;
- g) **fichário com referência cruzada**, onde os empregados são relacionados alfabeticamente pelo nome, por lotação, por antigüidade, pelo mérito apurado e pela natureza do trabalho executado, é extremamente necessário à consecução de informes completos sobre o empregado em qualquer espécie de classificação. Esse fichário não só simplifica o trabalho do Diretor de Pessoal como faz economizar e ganhar tempo na coleção de dados sobre pessoal, completamente atualizados.

Sobre êste assunto há copioso número de formulários e sistemas de arquivo que podem ser adaptados às mais diversas situações e realidades, cobrindo a vida funcional desde o recrutamento até a aposentadoria. Entre os mais usados figuram aqueles relacionados com o registro de fatos e circunstâncias atinentes a: recrutamento e seleção, admissão, requisição de empregados, especificações de cargos, exames médicos, identificação, histórico funcional, dados sobre o cargo, faltas e acidentes, dados para pronto-socorro, dados para comunicação, avaliação de mérito, treinamento recebido, pontualidade, referência cruzada sobre os registros do empregado, ordenação pelo tempo de serviço, dados financeiros, conclusão da atividade e arquivo histórico do empregado.

Considerados devidamente no estabelecimento de um sistema de registros funcionais todos êsses itens, o corpo dirigente da empresa poderá, facilmente, ter a resposta correta para as questões determinadas pela natureza de sua responsabilidade na área da administração de salários.

A EXPERIÊNCIA AMERICANA NA ÁREA FEDERAL

O Sistema de cadastro para efeito de administração de pessoal do Governo Federal norte-americano, destinado a atender inclusive as exigências do plano de pagamento do funcionalis-

mo, esteia-se no "Federal Personnel Manual" e no "Civil Service Handbook", ambos editados pela "Civil Service Commission". Foi prescrita a manutenção de apenas um conjunto básico de registros, uma vez que a estrutura dos órgãos de pessoal variam em função da amplitude da repartição, do programa a executar, da localização ou outro fator significativo superveniente. Dêsse modo, o objetivo do sistema foi estabelecer uma moldura na qual as situações diferentes possam enquadrar-se e não talhar um figurino rígido e inadaptável.

O sistema fundamentou-se no propósito de oferecer aos órgãos ou setores de pessoal a seguinte instrumentalidade:

- a) um registro atualizado e compreensivo da atividade, **status**, capacidade e outros elementos significativos do histórico funcional de cada empregado;
- b) um controle sobre os cargos, preenchidos ou vagos, com previsão orçamentária e segundo a lotação;
- c) um controle dos atos pendentes no órgão de pessoal;
- d) um fichário com sinalização para acompanhar as requeridas alterações funcionais;
- e) dados básicos para o preparo e verificação de relatórios de pessoal, dados para estatísticas de mensuração do trabalho e para inspeção sobre atos de pessoal efetivados durante qualquer período;
- f) dados básicos necessários à manutenção de registros sobre pessoal disponível;
- g) fichário dos empregados em ordem alfabética e por lotação.

A manutenção de registros passou a ser considerada em dois grupos: registros e fichários pertinentes ao órgão de pessoal; idem pertinentes aos órgãos operacionais.

De acordo com o regulamento, o órgão de pessoal deve cuidar:

- a) do cartão de registro do serviço;
- b) da folha de identificação do cargo;
- c) das modificações de situação funcional;
- d) da descrição de cargo;
- e) dos registros oficiais de tudo que tenha reflexo no **status** ou nas atribuições do empregado.

Para tanto impõe-se manter o seguinte sistema de registros:

- a) arquivo de controle do serviço;
- b) arquivo cronológico das notificações sobre atos funcionais;
- c) arquivo de descrições de cargos;
- d) arquivo de pastas de assentamentos individuais.

O arquivo de controle do serviço consiste de: (1) folhas de identificação do cargo; (2) cartões de registros de serviço; (3) cartões divisórios identificadores dos vários seguimentos organizacionais.

O arquivo cronológico das notificações sobre atos funcionais contém não só cópias das notificações sobre atos funcionais, como também um apanhado cronológico diário das ocorrências relacionadas com o empregado.

O arquivo de descrições de cargos compõe-se das seguintes partes:

- a) **arquivo vivo:** este arquivo contém apenas uma cópia da descrição de cada cargo classificado. Descrições de cargos adicionais não são consideradas necessárias. Deve-se, porém, indicar na descrição o número de cargos adicionais idênticos autorizados. Se os cargos adicionais idênticos existem em setor organizacional diferente daquele do cargo básico deve-se fazer na descrição arquivada uma conveniente referência cruzada;
- b) **arquivo morto:** neste arquivo deve encontrar-se uma cópia apenas da descrição de cada cargo abolido.

O arquivo de pastas de assentamentos individuais reúne para cada empregado os documentos oficiais que lhe dizem respeito.

Ao nível operacional os registros individuais dos empregados restringem-se a:

- a) cartão de registro do empregado;
- b) folha de identificação do cargo; e
- c) um arquivo de descrições de cargos.

O arquivo de descrições de cargos ao nível operacional deve conter uma cópia da descrição de cargo com referência a:

- a) cada cargo incluído no orçamento;
- b) cada cargo inativo, isto é, cargos sem ocupante e sem dotação orçamentária, cuja extinção não se recomenda em virtude da possibilidade de a eles recorrer-se em futuro previsível.

É aconselhável que as descrições de cargos idênticos adicionais não figurem nesse arquivo.

Tanto o "Manual" quanto o "Handbook" citados previram muitos outros detalhes quanto à estrutura e funcionamento do sistema. Com respeito a cada item eles fornecem explicações sobre o propósito, localização, disposição etc., com o fito de evitar incompreensões e enganos e dar orientação quanto a organização do sistema em cada repartição.

Além desses registros básicos recomendados para todo o serviço público federal, admite-se a existência de outros em certas repartições para atender exigências motivadas por peculiaridades especiais.

Como ficou acima assinalado, o programa de administração salarial varia de empresa para empresa e muito mais entre o comércio, a indústria e o serviço público. Assim sendo, não se pode esperar uniformidade de tratamento do problema nem no todo, nem na parte referente à manutenção de registros. Comumente, em cada instituição o responsável pelo problema vê-se obrigado a enfrentar a realidade e, consentaneamente com seu programa, ajustar a estrutura e o funcionamento desse arcabouço de sistema ao seu caso específico, obtendo em consequência um corpo de normas próprias que passam a constituir seu Manual, em cujo âmbito de jurisdição se torna a verdade que não pode ser desobedecida.

O Secretário-Geral da ONU: Líder ou Servidor Internacional?

(O DIFÍCIL PROCESSO DE SUA ESCOLHA)

A. FONSECA PIMENTEL

(Autor da obra recentemente publicada "A
PAZ E O PÃO — Desafio às Nações Unidas.")

Desde que a ONU foi estabelecida em 1945, muito se tem discutido se o seu Secretário-Geral, previsto no art. 97 da Carta, há de ser um líder ou um servidor internacional.

E como boa parte dos Estados-membros da Organização, notadamente as grandes potências, não se mostram particularmente interessadas em ver surgir no cenário mundial um líder de tal natureza, as respostas têm sido, de preferência, no sentido de que o Secretário-Geral da ONU não deve passar de um servidor internacional, ou seja, o servidor internacional nº 1, com atribuições predominantemente executivas e administrativas e não políticas. Em outras palavras, o dirigente supremo da Organização deve ser um generalista da administração e não um especialista da política.

Por essa razão, nenhum dos três Secretários-Gerais que até hoje exerceram o cargo — Trygve Lie (1946-53), Dag Hammarskjöld (1953-61) e U Thant (desde 1961) — deixou de ser, às vezes, duramente criticado pelos governos de alguns países — de um ou de outro dos dois blocos em que se divide basicamente o mundo em nossos dias, conforme o caso — por haver adotado, sem autorização da Assembleia-Geral ou do Conselho de Segurança, decisões consideradas de caráter eminentemente político e de relevância para os destinos de boa parcela da humanidade.¹

1. Para distinção entre **política** e **administração** bem como entre **decisões políticas** e **decisões administrativas**, veja-se o nosso estudo "Política e Administração" in **Revista do Serviço Público**, vol. 105, nº 1, jan./abril 1970, págs. 36/42.

Líder ou servidor internacional, não importa, o fato é que o Secretário-Geral da ONU, como principal dirigente (**chief executive**) da Organização, enfeixa em suas mãos uma soma de poderes e atribuições que fazem dêle algo como um pequeno monarca ou soberano, ainda que constitucional, de cêrca de 35.000 servidores que prestam colaboração à Organização na maioria dos países da terra. **Mutatis mutandis** e guardadas as devidas proporções, bem como a diversidade da missão de cada um, a sua figura, inclusive, não deixa, às vêzes, de lembrar a do próprio Papa. Ambos, com efeito, são singulares ou **sui generis**, diversamente do que ocorre com os Chefes de Estado, que se contam hoje por quase uma centena e meia em todo o mundo.²

Não obstante isso, dentro da Organização a figura do Secretário-Geral — como a do Papa dentro do Vaticano — é a de um verdadeiro Chefe de Estado ou, mais pròpriamente, de Executivo.

Na verdade, de acôrdo com a estrutura básica da ONU, o Poder Legislativo é ali detido pela Assembléia-Geral, que, reunindo-se, contudo, apenas uma vez por ano, por cêrca de três meses, o delega, em parte e conforme o caso, ao Conselho de Segurança e ao Conselho Econômico e Social, que são órgãos de caráter permanente e atuação contínua.

O Poder Judiciário da Organização se concentra, básicamente, em dois órgãos, a saber:

- a) a Côrte Internacional de Justiça, no que concerne ao direito internacional público;
- b) o Tribunal Administrativo das Nações Unidas, no que concerne ao direito internacional privado, ou, mais especificamente, às relações entre as Nações Unidas e os seus servidores.³

Quanto ao Poder Executivo, concentra-se, fundamentalmente, nas mãos do Secretário-Geral, que, ademais, detém, em parcela limitada um pouco de delegação do poder legislativo.

É considerável, pois, a importância da figura do Secretário-Geral, seja qual fôr o prisma através do qual é ela encarada.

2. Para um estudo comparativo mais pormenorizado entre o Vaticano e as Nações Unidas, vejam-se os caps. 6 e 9 de nosso livro **A PAZ E O PAÓ — Desafio às Nações Unidas**, Brasília, 1970.

3. Há também, em Genebra, o Tribunal Administrativo, com a competência de julgar os litígios entre as diversas organizações da "Família das Nações Unidas" sediadas na Europa e os seus servidores.

O primeiro Secretário-Geral foi Trygve Lie, de seu nome completo Trygve Halvdan Lie, estadista norueguês nascido em Oslo a 16 de julho de 1896 e falecido a 30 de dezembro de 1968. Homem predominantemente político, havendo exercido em seu país os cargos de Ministro da Justiça (1935-39), do Comércio (1939) e do Comércio, Indústria, Marinha e Pesca (1939-41), interpretou o cargo como sendo de natureza mais política do que administrativa e adotou, conseqüentemente, decisões ousadas que irritaram, não raro, várias das grandes potências. Trygve Lie chegou mesmo a afirmar que "o Secretário-Geral devia ser mais general do que secretário".⁴ Como resultado, a sua administração foi, provavelmente, a mais controvertida das três, o que o levou a renunciar ao cargo a 10 de novembro de 1952, não obstante haver permanecido em seu exercício até 10 de abril de 1953, quando, após laboriosíssimas negociações, se chegou a um acôrdo sôbre o seu sucessor.

Este foi Dag Hammarskjöld, de seu nome completo Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld, diplomata e economista sueco, nascido a 29 de julho de 1905 e morto trágicamente a 18 de setembro de 1961, quando, no desempenho do cargo de Secretário-Geral, sobrevoava a cidade de Ndola, Rodésia, e aí explodiu o avião em que se dirigia a Catanga para intervir pessoalmente na cessação de fogo entre as forças da ONU e as tropas congoleesas. Mentalidade mais administrativa do que política, Hammarskjöld teve uma administração mais ou menos da mesma duração da de Trygve Lie, porém mais tranqüila e equilibrada, não obstante o seu trágico fim.⁵

Confrontada em 1953 com o grave problema da renúncia de Trygve Lie, viu-se a ONU dramaticamente a braços em 1961 com o problema mais grave ainda da morte inesperada de Hammarskjöld, cuja sucessão, diversamente da de Trygve Lie, não comportava adiamento. Em caráter de emergência, reuniu-se o Conselho de Segurança e acordou-se na indicação do nome do diplomata birmanês U Thant, de seu nome completo Sithu U Thant, para assumir interinamente a Secretaria-Geral. No ano seguinte, após verdadeiro estágio probatório, rigorosamente observado por tôdas as potências interessadas, foi U Thant confirmado no pôsto e eleito para um mandato de quatro anos,

4. O trocadilho é perfeito em inglês, idioma em que a palavra "general" pode ser **general** e **geral**.

5. Hammarskjöld era, ademais, um espírito profundamente religioso e, mesmo, quase místico, como se pode ver pela leitura do seu Diário aparecido póstumamente: **markings**, by Dag Hammarskjöld, translated by Leif Sjöberg & W. H. Auden, with a foreword by W. H. Auden, Faber and Faber, London, 1964.

a expirar a 31 de dezembro de 1966. Reconduzido em dezembro de 1966 a novo mandato, desta vez de cinco anos, completará o atual Secretário-Geral da ONU dez anos de exercício do cargo em dezembro de 1971, quando terá a Organização de enfrentar novamente o espinhoso problema da sua sucessão.

Será U Thant reconduzido a um terceiro período? Tudo indica que não, não só pela sua manifestada relutância, em 1966, em aceitar o segundo mandato, como também pela própria necessidade de renovação que se sente a êsse respeito em muitos setores da Organização.

Acordará o Conselho de Segurança — de cuja recomendação depende a escolha do Secretário-Geral — em um ou alguns nomes a serem submetidos à Assembléia-Geral?

O problema afigura-se quase insolúvel, dadas as divergências que separam atualmente os membros permanentes daquele Conselho, tendo, de um lado, os E.U.A., a Inglaterra e a China (Nacionalista), de outro, a União Soviética e, numa posição bastante independente, a França. (Isso para não falar na possibilidade de vir a China Continental a ocupar, até lá, o lugar da China Nacionalista no Conselho, o que complicaria ainda mais o problema).

Há, contudo, algumas inferências lógicas ou, pelo menos, plausíveis, que podem ser tiradas do exame da situação.

Em futuro previsível, o Secretário-Geral **jamais** será um norte-americano ou um russo e, **muito dificilmente**, um representante de qualquer dos países integrantes da NATO ou do Pacto de Varsóvia.

Assim, a escolha do dirigente supremo da ONU terá de ser procurada, **quase necessariamente**, como ocorreu, aliás, com a de U Thant, nos países não comprometidos ou menos comprometidos com a “guerra fria” geral ou com as várias “guerras quentes ou semiquentes” locais atualmente em desenvolvimento no globo. Do contrário, o seu nome não passará o teste inicial no seio do Conselho de Segurança.

Por outro lado, porém, o Secretário-Geral, indicado pelo Conselho de Segurança, é eleito pela Assembléia-Geral, onde as nações subdesenvolvidas representam hoje praticamente 4/5 dos votos.

Tudo isso levado em conta — as razões do Conselho de Segurança e as razões da Assembléia-Geral —, as **chances** de fazer o futuro Secretário-Geral estão, em verdade, com alguns dos países da América Latina, África e Ásia, menos comprometidos em qualquer dos conflitos que hoje dividem o mundo.

Mas, cabe aqui uma pergunta: haverá, realmente, futuro Secretário-Geral se U Thant não se interessar por um terceiro mandato ou não fôr para êle considerado aconselhável?

As substituições do Secretário-Geral, como se deixou entrever, têm constituído, em maior ou menor escala, verdadeira crise para a Organização. Não será difícil, assim, que, em face de dificuldades insuperáveis na escolha do sucessor de U Thant, a União Soviética volte à sua proposta, feita por Khrushchiov em 1962 ou 1963, de uma **troika** para dirigir a Organização, ou seja, um triunvirato composto de um representante do bloco ocidental, um do bloco socialista e um do mundo não alinhado.

Mas, as principais nações do bloco ocidental repeliram enèrgicamente o esquema, sob a alegação de que a direção colegiada viria paralisar ou entorpecer mais ainda a operatividade da Organização, que já é presentemente acusada, não raro, de inércia ou imobilismo.

Assim, ao que tudo indica, a ONU, com crise ou sem crise, terá, em dezembro de 1971, o seu 4º-Secretário-Geral. E o servidor internacional nº 1, ao que também tudo indica, será, como U Thant, cidadão de um país subdesenvolvido dos menos comprometidos em qualquer dos conflitos que hoje dividem o mundo: isso exclui do campo de recrutamento praticamente tôda a Europa, a América do Norte e boa parte da Ásia e da África, podendo significar, em última análise, a grande oportunidade da América Latina nesse sentido.

Uma coisa, todavia, parece certa, em face da atual evolução dos acontecimentos mundiais.

O próximo Secretário-Geral ou verá o reforçamento das Nações Unidas (para o que lhe caberá contribuir de maneira decisiva, dentro de suas atribuições ou poderes) ou verá o seu sepultamento, à semelhança da Liga das Nações (caso em que êle ficará na História como o coveiro de um dos mais belos sonhos da humanidade ou, em outras palavras, daquilo que John F. Kennedy denominou "the last best hope of mankind").⁶

6. A. Fonseca Pimentel, **A PAZ E O PÃO**, pág. 67 e, em especial, todo o **Prólogo** da obra.

Uma Programática de Treinamento

JOSÉ MEDEIROS

Assessor do Diretor-Geral do DASP

1. TREINAMENTO — FATOR DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

A Administração de Pessoal, em síntese — di-lo os tratadistas, em sua quase unanimidade — consiste em um complexo de normas destinadas a disciplinar as relações entre o empregador e os empregados.

Alguns institutos da Administração de Pessoal, contudo, ultrapassam os limites estreitos desse conceito, e dentre eles desponta, pela sua magnitude, o do Treinamento — considerado o termo em seu sentido genérico.

Realmente, é da máxima importância libertar e desenvolver a potencialidade do funcionalismo, através de incentivos de natureza diversa, tal como — e apenas para exemplificar — situação sócio-econômica compatível com o trabalho que executa. Mas o instrumento essencial desse desenvolvimento há de ser, obrigatória e naturalmente, o treinamento funcional, que se traduz, no dizer de A. FONSECA PIMENTEL, no “conjunto de meios e processos pelos quais um indivíduo é adestrado e aperfeiçoado na execução de determinada atividade ou tarefa”.¹

Não há como discutir, pela sua expressiva auto-afirmação, o princípio exposto pelo Prof. GEORGE GRAHAM no sentido de que o treinamento para a administração pública não é apenas uma aprendizagem profissional específica, mas sim parte do amplo problema de política educacional.²

Graças aos resultados positivos do treinamento, a Administração tem reais possibilidades de contar com equipes homogêneas qualificadas para a realização de suas múltiplas atividades, com as exigíveis eficiência e produtividade, enquanto que o funcionalismo adquire confiança em si mesmo e consciência do desenvolvimento de suas capacidade e criatividade profissionais.

1. A. Fonseca Pimentel — Alguns Aspectos do Treinamento — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 2ª edição — 1966 — pág. 10.

2. George Graham — A Education for Public Administration — Chicago — Public Administration Service — 1941.

2. NECESSIDADE INADIÁVEL DO TREINAMENTO

É curial afirmar-se que o pessoal de qualquer organização, pública ou privada, só poderá desincumbir-se continuamente e satisfatoriamente de suas atribuições se estiver sendo submetido a programas constantes de treinamento e aperfeiçoamento.

Entende-se por treinamento — aqui já em seu sentido específico — o esforço conjugado do funcionário, de seu chefe imediato e do instrutor (e às vezes os dois últimos se confundem) com o objetivo de proporcionar ao servidor os conhecimentos teóricos e práticos de que necessita para bem desempenhar as tarefas próprias de seu cargo. Em outras palavras, conforme o ensinamento de HERBERT EMMERICH, “é uma forma de educação aplicada, em estreita relação com as habilitações exigidas para o exercício do cargo”.³ O treinamento funcional se apresenta sob múltiplas formas, desde o simples aprendizado inicial do servidor, através das primeiras recomendações de seu chefe imediato e dos conselhos dos colegas de trabalho, até o curso intensivo e planejado, com a utilização das mais modernas técnicas de aprendizagem e dos recursos mais aperfeiçoados de ensino, conforme veremos adiante.

O aperfeiçoamento funcional deve ser compreendido como o meio utilizado pela Administração para propiciar a seus funcionários os conhecimentos e a prática de que precisam para o desempenho de atribuições mais elevadas e relevantes do que as exercidas até então. Isso porque não interessa apenas que o pessoal treine e se capacite para desincumbir-se de suas atuais tarefas: é imprescindível que ele seja preparado para o desempenho de atividades mais importantes, embora de preferência dentro do delineamento profissional em que se iniciou e para o qual vem demonstrando vocação.

No Serviço Civil Brasileiro, a utilização programática destes instrumentos se apresenta de vital importância e de inquestionável atualidade, devido ao estado de ebulição em que se encontra a Administração de Pessoal. Com efeito, a problemática do funcionalismo adquire acentuado realce por constituir um dos fatores essenciais à implantação da Reforma Administrativa, cujas diretrizes estão estabelecidas nos Decretos-leis nºs 200, de 25 de fevereiro de 1967, e 900, de 29 de setembro de 1969.

3. ESBÔÇO DE UMA PROGRAMÁTICA DE TREINAMENTO

3.1 — Objetivo

O propósito deste artigo é o de impulsionar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento adequados à situação atual

3. Herbert Emmerich — Manual de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1ª edição — 1962 — pág. 98.

do funcionalismo brasileiro, com vistas às necessidades inadiáveis do Serviço Civil do Poder Executivo Federal.

Configura-se problema complexo a formação do pessoal imprescindível à realização das atividades estatais, visto como "quase toda a gama de profissões, ocupações e especializações características da sociedade moderna está representada no serviço civil do estado moderno".⁴ E os conhecimentos básicos para o desempenho de numerosas dessas atividades não são normalmente adquiríveis através do sistema educacional vigente. Daí a necessidade de supri-lo ou complementá-lo com uma formação específica.

3.2 — Treinamento de pessoal para direção e assessoramento

A título exclusivo de exemplificação, mencionem-se as atribuições inerentes à direção e ao assessoramento superiores. Com a finalidade de preencher tal lacuna, a Lei da Reforma Administrativa criou o Centro de Aperfeiçoamento, entidade autônoma vinculada ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil, com a competência de cuidar do recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e administração do assessoramento superior, do aperfeiçoamento para o desempenho dos cargos em comissão e das funções gratificadas e de outras funções de supervisão ou especializadas.⁵

Não há como negar ou mesmo questionar — inclusive por constituir característico da administração dos países em desenvolvimento — que o nosso pessoal dirigente e de assessoramento superior se ressentia de uma formação sistemática, sintonizada com as necessidades nacionais. Nas palavras sempre esclarecedoras de BEATRIZ WAHRlich, "uma das lacunas mais críticas, senão a mais crítica, de todo o esforço reformista da administração de pessoal no serviço civil federal brasileiro decorre de não ter conseguido criar e sustentar uma estrutura de comando de alto nível para o serviço público".⁶ E todos nós já assimilamos o ensinamento de ORDWAY TEAD de que "a administração e a organização podem ser estudadas teoricamente, mas a habilidade no manejo administrativo dos problemas da organização requer, para ser perfeita, uma combi-

4. Dwight Waldo — Problemas e Aspectos da Administração Pública — Livraria Pioneira Editôra — São Paulo — 1966 — pág. 283.

5. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 — Art. 121.

6. Beatriz M. de Souza Wahrlich — "Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional" — Revista de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas — Vol. 4 — nº 1 — 1º semestre — 1970 — pág. 17.

nação de experiência real e reflexão geral sobre esta, feita de maneira sistemática, objetiva e concreta".⁷

Embora SERVAN SCHREIBER afirme que a capacidade de gestão ou gerencial configura a mais criadora de todas as artes, visto ser a arte de organizar o talento⁸, é indiscutível que essa aptidão — como uma matéria-prima rara — há de ser formada, aprimorada, lapidada com o capricho artístico dos antigos ourives florentinos, para que se realize plenamente e possa cumprir a sua relevante missão. Isso porque, como já vem proclamando há muito BENEDICTO SILVA, "o sacerdote de nova espécie, que se há de incumbir dos cerimoniais litúrgicos da sociedade supermecanizada dos tempos modernos, não é o economista, nem o engenheiro, tampouco o estatístico. É o administrador. Para ele, para o que planeja, dirige e coordena, para o taumaturgo das grandes empresas humanas, para o alquimista que conhece a fórmula secreta do filtro da eficiência, mil vezes mais valiosa do que a que transformasse a argila em ouro, é que estão sendo talhadas, sob medida, as vestes talares com que se hão de celebrar os ritos e operar os milagres do trabalho cientificamente organizado."⁹

3.3 — Formação e Treinamento Peculiares

Determinadas categorias de funcionários permanentes, outrossim, precisam de formação específica e de aprimoramento peculiar, surgindo, em consequência, estabelecimentos destinados a formar e treinar policiais — Academia de Polícia do Departamento de Polícia Federal, diplomatas — Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, bem como "pesquisadores em ciências biomédicas, profissionais de saúde pública e pessoal sanitário de nível médio" — Instituto Presidente Castello Branco, da Fundação Oswaldo Cruz, vinculada ao Ministério da Saúde.

3.4 — Modalidades de Treinamento

Ressalta-se, no exposto, com uma clareza meridiana, a imprescindibilidade da adoção de um programa sistemático de treinamento e aperfeiçoamento do funcionalismo brasileiro. Essa programação deve constituir mesmo condição fundamental para a implantação de novos Planos de Classificação de Cargos e

7. Ordway Tead — A Arte da Administração — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro, 1957 — pág. 240.

8. Jean-Jacques Servan Schreiber — O Desafio Americano — Editora Expressão e Cultura — 1ª edição brasileira — 1968 — pág. 77.

9. Benedicto Silva — "A era do Administrador Profissional" — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1955 — págs. 35/6.

de Pagamento ou Retribuição, que tenham, de fato, por objetivo, aparelhar o Serviço Civil Brasileiro do elemento humano realmente qualificado para a realização das complexas e múltiplas atividades estatais.

Analisadas devidamente as deficiências do pessoal a ser treinado e as necessidades do serviço, o treinamento ou o aperfeiçoamento pode revestir-se de formas diversificadas.

A mais singela dessas formas é o treinamento ministrado ao servidor logo após o seu ingresso, dando-lhe a conhecer as atividades do órgão em que tem exercício e as tarefas que passará a executar. É o que alguns autores americanos denominam de indução — “expressão usada para definir a introdução dos empregados novos em seus cargos, de início do ponto de vista da organização e do ambiente de trabalho no sentido mais amplo do termo; a seguir, quanto às atribuições pertinentes aos novos cargos, normas para futuras promoções e assuntos afins” ¹⁰. Nessa fase, o treinamento pode constituir-se em instrumento eficiente à desejável adaptação do funcionário ao serviço, coadjuvando, de modo às vezes decisivo, as providências relacionadas com a seleção, o **placement** e o estágio probatório.

A técnica usada nesse tipo de treinamento, como se sabe, “é aquela comprovada e consagrada pelo tempo, de explicação, demonstração, prática e crítica. O supervisor explica porque uma atividade é levada a efeito, demonstra-a, faz com que o candidato a pratique sob sua supervisão, e depois critica o seu desempenho até que ela seja dominada”. ¹¹

É indiscutível que se trata de modalidade válida de treinamento, mas que não deve ser aplicada isoladamente, porquanto a sua utilização exclusiva não atende aos reclamos do aprimoramento funcional. Além disso, o seu êxito fica sempre condicionado às possibilidades qualitativas do supervisor ou chefe imediato do funcionário que está sendo submetido ao treinamento, eis que o “supervisor pode conhecer bem o seu trabalho mas ser incapaz de ensinar, de comunicar a um subordinado o que ele sabe; ou um supervisor pode saber ensinar mas se encontrar limitado pelo que ele próprio conhece ou não poder fazê-lo por estar sempre muito ocupado. Se uma

10. William E. Mosher and J. Donald Kingsley — Public Personnel Administration — Harpers & Brothers Publishers — New York and London — Revised Edition — 1941 — pág. 284.

11. Harold Koontz e Cyril O'Donnell — “Princípios de Administração” — Livraria Pioneira Editôra — São Paulo — 4ª edição — 1969 — 2º volume — pág. 599.

organização devesse depender exclusivamente do treinamento informal, dificilmente poderia contar com o aperfeiçoamento das habilidades e do conhecimento de seus empregados além do nível de seus supervisores".¹²

Regra geral, pois, essa aprendizagem inicial não se apresenta suficiente, havendo necessidade de complementá-la com outra modalidade de treinamento, mais extensa e complexa. Esse treinamento se evidencia como uma imperiosa e inadiável necessidade quando os grupamentos funcionais tenham sido, historicamente, constituídos de elementos humanos heterogêneos, sem prévia submissão a processos seletivos que realmente apurassem a indispensável capacitação intelectual básica.

Conforme o autor vem propugnando através do tempo, diante da situação de fato existente na Administração Pública Brasileira, "impõe-se a adoção de providências imediatas e enérgicas, a fim de possibilitar ao funcionário desqualificado ou inadequadamente qualificado a aquisição dos conhecimentos indispensáveis ao satisfatório desempenho das atribuições próprias dos cargos de que são ocupantes. O único meio racional para conseguir-se semelhante objetivo seria o treinamento intensivo, através de cursos tecnicamente planejados, nos quais se ministrassem conhecimentos teórico-práticos entremeados com a aprendizagem das técnicas de trabalho normalmente utilizáveis na execução das tarefas típicas dos cargos".¹³

3.5 — Aplicação generalizada do treinamento

O treinamento do funcionalismo federal deve abranger todas as suas categorias, desde as de atribuições rudimentares, tais como as de servente, auxiliar de portaria, etc., alcançando as administrativas, à semelhança das de datilógrafo, escrivão, almoxarife, arquivista, oficial de administração, etc., até atingir as técnicas ou altamente especializadas (médicos, engenheiros, pesquisadores, técnicos de administração, técnicos de educação, agentes fiscais, inspetores de trabalho, etc.) A modalidade de treinamento é que deve diferir, amoldando-se às características de trabalho de cada categoria funcional.

12. Milton M. Mandell — Ensaio "Padrões de Pessoal", incluído nos "Elementos de Administração Pública", organizados por Fritz Morstein Marx — Editora Atlas — 1ª edição brasileira — 1968 — pág. 538.

13. José Medeiros — "A Dinâmica da Reforma Administrativa" — *Revista do Serviço Público* — DASP — Vol. 105 — nº 1 — janeiro/abril 1970 — pág. 47.

Assim, os servidores que executam tarefas de natureza subalterna ou braçal serão submetidos a um tipo de treinamento simples, prático e objetivo, com a finalidade de capacitá-los a exercer, com eficiência e produtividade, as suas atribuições: aos auxiliares de portaria, por exemplo, seriam ministrados conhecimentos dos serviços a eles afetos, mesclados com noções elementares de relações públicas, de moral cívica e de normas básicas de comportamento.

Já os funcionários que desempenham atividades profissionais de nível médio deverão ser treinados nas respectivas técnicas de trabalho, inclusive mediante convênios com as escolas técnicas oficiais ou estabelecimentos particulares de ensino profissional, aproveitando, dessa forma, a estrutura educacional existente, com rendimento mais sensível do treinamento e menor custo operacional. Aos mecânicos de motores a explosão, por exemplo, seriam ministrados conhecimentos práticos de mecânica automobilística, capacitando-os a executar os diversos tipos de conserto, troca de peças e outros serviços inerentes à sua especialização.

Os servidores administrativos seriam objeto de treinamento próprio, com o propósito de aprimorar os seus conhecimentos das técnicas de escritório e das atividades burocráticas em geral, ensinando-lhes os modernos, racionais e econômicos métodos de trabalho, simultaneamente com os conhecimentos teóricos indispensáveis ao seu aprimoramento funcional.

Treinamento peculiar teria de ser adotado em relação aos funcionários técnicos ou especializados. Ao invés do ensino tradicional através de cursos, adotar-se-iam critérios menos convencionais e mais sofisticados: série de conferências, seminários, mesas-redonda, etc. Do mesmo modo que é comum profissionais em geral (médicos, dentistas, engenheiros, contadores, economistas, etc.) se reunirem em congressos, para exposição recíproca de novas idéias ou teorias e conseqüentes debates, os técnicos do Serviço Público deveriam ser estimulados sob programática orientação, a congregarem-se para troca de conhecimentos, experiências e métodos de trabalho, com vistas a maior eficiência de suas atividades funcionais e a dos órgãos em que tenham exercício.

Outro tipo de treinamento destinado a técnicos ou especialistas que o autor preconiza — mesmo sem reivindicar patente — é o que ele denomina de leitura comunitária, integrada das seguintes fases: 1ª) levantamento bibliográfico da literatura especializada, notadamente as obras de edição recente; 2ª) constituição de grupos reduzidos — 10 a 15 componentes;

3ª) distribuição dos livros pelos integrantes dos grupos; 4ª) leitura dos livros distribuídos, em determinado prazo, cabendo aos leitores a elaboração de resumo das idéias essenciais nêles expostas e de análise crítica; 5ª) distribuição entre os integrantes dos grupos dos resumos e das críticas dos livros; 6ª) reuniões periódicas, para debates das obras, coordenadas pelos respectivos integrantes-leitores, sob a supervisão do Presidente de cada grupo; 7ª) confecção de síntese dos debates de cada livro, para incorporação ao patrimônio cultural de cada um deles.

Essa modalidade especial de treinamento seria renovada com a transposição dos componentes dos grupos — para o aproveitamento integral da leitura dos livros e da experiência pessoal de cada um — e se justifica pela necessidade de estarem os técnicos ou especialistas atualizados com a literatura relativa às suas atividades profissionais, bem como pela impossibilidade de cada um, individualmente, ler tôdas as obras editadas. Essa técnica pode ser denominada, em termos psicológicos, transferência de aprendizagem e constitui uma etapa do treinamento de dinâmica de grupo.

3.6 — Treinamento por correspondência

Não há como desprezar-se, outrossim, no aprimoramento funcional, o treinamento através de cursos por correspondência, com a utilização das técnicas adequadas a êsse tipo de ensino, inclusive, e pelo menos parcialmente, as inerentes à instrução programada e ao método dos casos. O ensino por correspondência — todos o sabem — exige metodologia didático-pedagógica específica, visto se destinar a transmitir conhecimentos à distância, sem a presença física do instrutor ou professor, bem como sem a possibilidade de aplicação das técnicas mais sofisticadas de aprendizagem, a exemplo do audiovisual e/ou da televisão em circuito fechado.

A. FONSECA PIMENTEL nos fala, em profundo estudo sobre o assunto, da relevância do ensino por correspondência, que representa, “na luta pela disseminação da instrução, bem como na promoção do treinamento profissional, importantíssimo e eficaz instrumento, que não pode ser abandonado e que cumpre, muito pelo contrário, estimular e desenvolver”.¹⁴

No caso do Serviço Civil Brasileiro, muitos fatores recomendam a adoção dêsse tipo de treinamento, dentre os quais

14. A. Fonseca Pimentel — “A Educação e o Treinamento por Correspondência” — Serviço de Documentação — DASP — Rio de Janeiro — 1955 — pág. 9.

se destacam: 1) a programática de treinamento, que deve abranger a totalidade dos servidores, a fim de uniformizar o tratamento e ensinar a todos auferir as vantagens decorrentes do aprimoramento funcional; e 2) a existência de servidores com exercício nas mais distantes e isoladas localidades, em que as possibilidades da própria educação tradicional são mínimas, devido a carência de estabelecimentos de ensino e de bibliotecas com obras especializadas, despontando daí a necessidade de levar, até eles, conhecimentos atualizados e novas metodologias de trabalho.

3.7 — Valorização funcional do treinamento

Na administração brasileira, o treinamento não vem tendo repercussões funcionais de ordem prática, isto é, não se atribui ao servidor treinado nenhuma vantagem financeira, nem imediata e nem sequer mediata. Esse aspecto é de real importância do ponto de vista psicológico, pois o servidor precisa adquirir sentido exato e objetivo de estímulo para o seu aprimoramento, tanto mais em se sabendo das precárias condições de vida do funcionalismo em geral, que normalmente é contingenciado a exercer outra atividade para complementar o seu sempre deficitário orçamento doméstico.

Impõe-se, inelutavelmente, que o aprimoramento intelectual-profissional do servidor tenha influência marcante em sua vida funcional, quer proporcionando-lhe ascensão a cargos superiores ao que ocupa, quer possibilitando-lhe auferir vantagens pecuniárias imediatas.

Em pesquisa de grande significação, idealizada por ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, ficou amplamente demonstrado o elevado conceito que o treinamento goza entre o funcionalismo, através de chefes de repartição, sendo de observar-se que os dirigentes consultados opinaram no sentido de que o atual sistema de apuração de merecimento, para efeito de promoção, deve ser substituído por outro “em que o treinamento desempenhe papel exclusivo, ou pelo menos predominante”, bem como o acesso deve obedecer ao critério de aproveitamento revelado em treinamento para a função superior.¹⁵

Dêsse modo, ao treinamento cabe decisivo e atuante papel na implantação de uma autêntica e positiva profissionalização no Serviço Civil Brasileiro, capaz de ensinar que o indivíduo ingresse no serviço público, progrida e se desenvolva na

15. Astério Dardeau Vieira — “A Administração de Pessoal Vista pelos Chefes de Serviço” — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1967.

atividade escolhida, ascendendo gradativamente a postos superiores até alcançar ao ápice de sua carreira.

A par dessa característica, o treinamento deve constituir fator preponderante para a concessão de vantagens pecuniárias, a serem integradas na parte variável da retribuição do funcionário, com o objetivo de valorizar o aprimoramento profissional e de estimular o que a êle se submeter, quase sempre com sacrifício de seus momentos de lazer e de suas disponibilidades de tempo, que poderiam ser utilizados em atividades suplementares de rendimento imediato.

3.8 — Aspectos econômicos do programa de Treinamento

Admite-se a alegação, apenas para argumentar, de que seria um contra-senso injustificável procurar-se enfatizar os problemas de formação, treinamento e aperfeiçoamento do funcionalismo federal numa época, como a que atravessa o País, que se vem caracterizando pela mais rigorosa contenção nas despesas de custeio administrativo. É preciso alertar, todavia — embora possa parecer, à primeira vista, um paradoxo — que exatamente essa característica é que impõe a imediata adoção de um intenso e eficaz programa de treinamento funcional.

Oportuno invocar-se o depoimento de BECKMANN, segundo o qual “treinar empregados custa dinheiro, mas não treinar custa muito mais”¹⁶. Ora, o Governo brasileiro está gastando demais com o seu pessoal. E o único recurso para evitar que êsse dispêndio não se amplie, exagerada e infrutiferamente, será um investimento planejado objetivando a qualificação do elemento humano que materializa as atividades estatais.

Já constitui truísmo afirmar-se que a educação é a modalidade mais positiva e rendosa de investimento financeiro, na busca do desenvolvimento sócio-econômico em que se encontram empenhados os Estados modernos. E o treinamento funcional — nas formas preconizadas neste trabalho — é a própria educação dinamizada, erguida para o propósito mais patriótico que possa existir, qual seja, o de capacitar a Administração Pública a realizar plenamente as suas relevantes atividades em benefício da coletividade brasileira.

16. R. O. Beckmann — “How to Train Supervisors” — Apud A. Fonseca Pimentel — “Alguns Aspectos do Treinamento” — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 2ª edição — 1966 — pág. 18.

A Administração do Material e o Planejamento de Compras

HUMBERTO LEAL VIEIRA

Técnico de Administração

1. CONCEITO E POSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL

Em toda e qualquer empresa existem três atividades básicas: atividades de assessoramento, atividades-meio e atividades-fim. Alguns autores incluem ainda atividades quase-fim ¹.

As atividades de assessoramento são aquelas relacionadas a: estudos, pesquisas, planejamento, aconselhamento etc. exercidas por assessores e assistentes. As atividades-fim são as responsáveis pela realização dos objetivos da empresa e variam em função do propósito da instituição ou da firma. Assim, numa organização hospitalar os serviços de cirurgia, de ginecologia, de pediatria etc. constituem atividades-fim, enquanto em uma empresa de produção de bens, o departamento de fabricação ou de produção constitui unidade de atividade-fim.

As atividades-meio são aquelas responsáveis em propiciar condições para a realização dos fins, dos objetivos da empresa. Em verdade nenhuma empresa pode funcionar sem pessoas que trabalhem, sem material, sem recursos financeiros etc. Essas atividades de pessoal, de material, financeiras etc. representam o agrupamento de atividades que comumente chamamos de atividades-meio.

A administração de material — compra, armazenamento, controle e distribuição de material — constitui uma atividade-meio da administração.

Pelo exposto, podemos concluir que administração de material é uma atividade-meio responsável pela previsão, especificação, aquisição, recebimento, estocagem, conservação, distribuição ou suprimento, venda de excedentes, análise e controle de inventários, de material numa empresa.

Onde se localiza o órgão de material na empresa?

1. TORNAGHI, Newton — Princípios de Organização, Caderno nº 3 — Edições Newton Tornaghi — Rio de Janeiro, GB — 1968.

Depende da natureza e tamanho da empresa. Assim, numa empresa de produção de bens, a administração de material tem um papel preponderante em virtude de se encarregar da compra de matéria-prima para fabricação do produto final e, nesse caso, geralmente o órgão de material integra a estrutura do departamento de produção. Numa empresa de serviços, a atividade de material está ao lado das demais atividades-meio, subordinada ao Departamento de Administração.

2. IMPORTÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL

A administração de material constitui, ao lado da administração de pessoal e administração financeira, o suporte das atividades-fim da empresa. Andrew Carnegie, usando de uma figura para definir essas três atividades fundamentais, pergunta: "Num tripé qual o pé mais importante?" Se não bastassem essas considerações podemos dizer que, segundo alguns estudiosos, 3/4 dos recursos de uma empresa estão representados por material ².

Na realidade ninguém pode desconhecer a importância da administração do material para a empresa se consideramos que grande parte de seus recursos são empregados, diariamente, na compra e manutenção de material.

Apesar dessa importância, nem sempre a administração de material é vista como uma das principais atividades em nossas empresas e instituições. A nosso ver, vários fatores concorrem para esse fato. A pouca publicação sobre o assunto, a dificuldade de encontrar pessoal capacitado e treinado para as atividades de material fazem com que a função de material seja a "pedra no sapato" de muitos empresários.

Por outro lado, as vultosas economias que se podem conseguir com o emprêgo de técnicas e métodos visando a racionalização de compras, de armazenagem e distribuição de material justificam, por si só, o emprêgo de pessoal capaz e treinado para dirigir um órgão de material. A dificuldade está muitas vezes onde conseguir esse pessoal e como proporcionar meios para seu aperfeiçoamento em face da escassez de recursos humanos e de publicações especializadas. Recentemente essa lacuna vem sendo preenchida graças às escolas de administração e cursos diversos, mas ainda longe se encontram de atender à demanda do mercado.

2. SEQUEIRA DE ARAÚJO, Jorge — Administração de Materiais — Editora Atlas S.A. — São Paulo — 1969.

3. ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DO MATERIAL

3.1 — Estrutura

A estrutura interna de qualquer órgão é diretamente proporcional ao seu volume de trabalho, levando-se em consideração a mecanização existente, a racionalização administrativa e sobretudo a especialização do pessoal.

Às vêzes ouve-se falar em regimento padrão ou estrutura padronizada para um conjunto de atividades, como, por exemplo, para o órgão de material. Se a coisa fôsse tão simples, como parece à primeira vista aos menos avisados, não constituiria problema a organização de serviços como o de material, de pessoal, etc., pois bastaria copiar de um manual de organização de uma empresa "A" a estrutura ali existente para a empresa ou instituição "B". Acontece que, embora êsse procedimento tivesse sido adotado por alguns "entendidos", o resultado, na prática, foi desalentador com tais regimentos padrões. Dificilmente uma empresa tem as mesmas condições de uma outra para suportar a mesma estrutura organizacional.

Uma comparação simples nos dá uma idéia. Um sapateiro que pretendesse padronizar os tipos e tamanhos de sapatos e para tanto fizesse uma pesquisa entre mil fregueses, tomando a medida dos pés de cada um, e encontrasse uma média de 34,5. Se êsse sapateiro fabricasse os mil pares de sapatos daquele tamanho, certamente não calçava nenhum de seus fregueses, ou apenas um pequeno número que por acaso tivesse sua medida de 34,5. O alfaiate que queira satisfazer sua clientela não deverá fazer roupas de um só tamanho, sob pena de satisfazer apenas parte de seus fregueses.

Raciocínio idêntico se passa com a estrutura de um órgão. A organização de uma empresa há de ser feita sob medida para uma determinada época e à medida que a empresa aumenta ou cresce também deve aumentar sua estrutura.

Não queremos com êsses argumentos combater a padronização que, reconhecemos, é de grande valia na moderna administração. Admitimos a padronização de material, padronização de normas etc., mas defendemos que cada órgão, como cada empresa, deve possuir sua estrutura projetada, tendo em vista suas particularidades, após análise de trabalho, levantamentos técnicos etc.

Após êsses esclarecimentos iniciais, vejamos possíveis estruturas de um órgão de material. Lembramos mais uma vez

que sua organização, bem como a denominação das unidades que o compõe, dependem de vários fatores, entre os quais podemos citar:

- a) posição do órgão de material na empresa
- b) volume de trabalho
- c) mecanização de serviços
- d) racionalização interna dos serviços
- e) diversificação do material a ser adquirido
- f) especialização do material a ser estocado e distribuído
- g) qualificação do pessoal etc.

Em uma empresa de pequeno porte seriam necessárias apenas as seguintes unidades:

- seção de compras
- almoxarifado e
- seção de controle

A representação gráfica dessa estrutura seria dada pelo organograma abaixo, fig. 1.

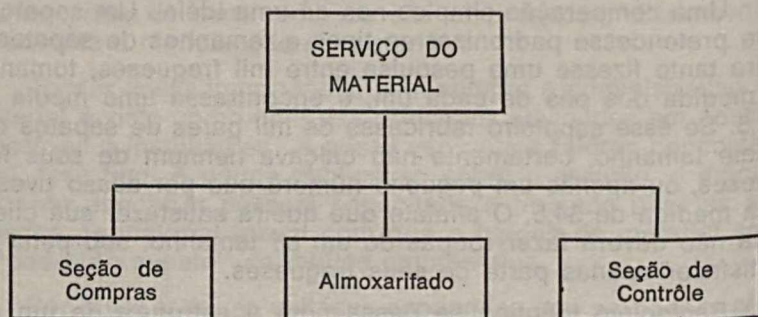


Fig. 1

Uma estrutura de grande porte, para um órgão de material, teria lugar em uma grande instituição. Daremos abaixo uma estrutura bem mais complexa para um órgão de material, com as seguintes unidades:

- a) Seção de Programação e Pesquisas de Mercado;
- b) Seção de Especificação e Padronização;
- c) Seção de Cadastro de Fornecedores;
- d) Seção de Licitação;
- e) Seção de Importação;

- f) Almoxarifado Geral;
- g) Almoxarifado Especializado;
- h) Seção de Empenho e Liquidação;
- i) Seção de Contrôlo de Estoques;
- j) Seção de Bens Patrimoniais.

Vejam na figura 2 a representação gráfica dessa estrutura:

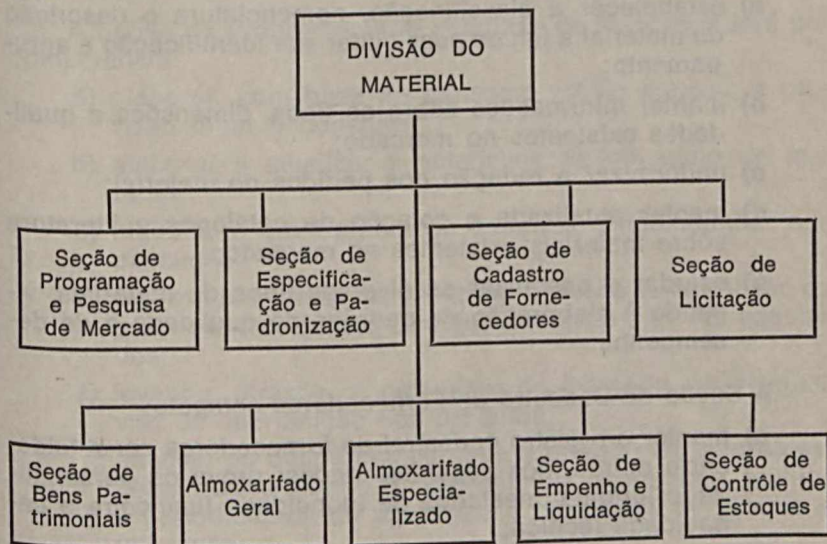


Fig. 2

O controle de material permanente embora diga respeito à atividade de material, sua localização tanto pode estar na "Divisão do Material", como pode integrar a estrutura de um órgão financeiro, onde esteja localizada a contabilidade.

A subordinação de um "Serviço de Bens Patrimoniais" ao Diretor do Material é defendida tendo em vista tratar-se de um serviço cuja finalidade é preservação dos bens permanentes da instituição. Ora, ao órgão de material é que deve caber o controle e a manutenção de todo o material.

Por outro lado é inegável que para apresentação do balanço anual é de suma importância sua localização no órgão de contabilidade. Ainda as taxas de depreciação ou de valorização, a incidência sobre o valor histórico das taxas de valorização da moeda, índices de correção monetária etc. são assuntos que interessam à Contabilidade.

3.2 — Atividades

Embora haja uma série de atividades comuns aos órgãos de material, outras, porém, dependem da complexidade da instituição e de seus processos de trabalho.

Assim, a um Serviço ou Seção de Especificação e Padronização deve competir:

- a) estabelecer a classificação, nomenclatura e descrição do material a fim de possibilitar sua identificação e agrupamento;
- b) manter informações sobre os tipos, dimensões e qualidades existentes no mercado;
- c) uniformizar a redação dos pedidos de material;
- d) manter atualizada a coleção de catálogos e literatura sobre materiais existentes no mercado;
- e) estudar e pesquisar os diversos tipos de materiais, visando à elaboração de padrões de qualidade e de desempenho.

À Seção de Cadastro de Fornecedores compete:

- a) manter o registro cadastral de fornecedores constituído, entre outros, dos seguintes dados: prova de personalidade jurídica, atestados de idoneidade financeira e capacidade técnica;
- b) manter registros, entre outros, dos seguintes dados: nome e endereço dos sócios responsáveis, capital registrado, endereço da sede e da representação local, com nome e endereço dos respectivos gerentes, relação do material que se propõe vender etc.
- c) manter atualizado o endereço de vendedores ou pessoas que devam entrar em contato com a instituição, para efeito de resolver dúvidas ou prestar informações pela Firma;
- d) manter o "dossier" individual de cada fornecedor com cópia de toda correspondência enviada ou recebida;
- e) manter um fichário de fornecedores com representação exclusiva, ou que seja o único fabricante de determinado produto;
- f) solicitar às firmas e guardar, em seu "dossier" individual, a documentação comprovante de exclusividade;

Uma Seção de Licitação, ou uma Secretaria da Comissão de Licitação terá por atividades:

- a) elaborar os editais de tomada de preços e concorrência;
- b) datilografar os convites e expedi-los;
- c) abrir as propostas apresentadas pelos fornecedores, com a presença dêstes, quando possível;
- d) elaborar os mapas comparativos de preços;

A Seção de Programação e Pesquisa de Mercados terá por competência:

- a) elaborar, com base no consumo médio mensal, a previsão anual de consumo;
- b) elaborar e atualizar a estatística de consumo de material;
- c) elaborar o cronograma de compras e acompanhar sua execução;
- d) realizar pesquisas de mercado visando a conhecer os preços correntes dos diversos materiais a serem adquiridos;
- e) levantar, através de pesquisas de mercado, as diversas vias de distribuição dos produtos;
- f) analisar os dados cadastrados e orientar os setores especializados quanto à conveniência econômica, técnica e periodicidade de aquisição e condições de guarda e utilização;
- g) calcular os lotes econômicos de compra e as épocas de melhores condições de mercado para aquisição;
- h) realizar estudos visando a determinar tipos de materiais a serem estocados;
- i) manter o controle de estoques para fins de reprogramação, se fôr o caso.

Ao Almoxarifado competirá:

- a) receber, conferir e examinar e, quando fôr o caso, por intermédio de amostragens, o material recebido;
- b) manter o controle de estoques máximo e mínimo;
- c) apreciar os pedidos de compra de material para efeito de verificação de estoques;
- d) fazer o registro da movimentação mensal da entrada e saída de material, discriminando o custo, procedência, destino e saldo;

- e) reclamar aos fornecedores o material dentro do prazo estabelecido, comunicando aos mesmos a falta do material ou incorreção de especificações verificadas quando da entrega;
- f) promover a armazenagem do material de acordo com sua classificação;
- g) proceder à entrega de material aos diversos órgãos;
- h) guardar e controlar amostras de material.

4. FUNÇÕES BÁSICAS PARA O PLANEJAMENTO DE COMPRAS

4.1 — Especificação de material

Especificar material constitui uma arte e uma técnica capazes de exprimir um padrão de maneira a torná-lo claramente conhecido pelo vendedor, pelo comprador, pelo fiscal e pelo consumidor.

O ilustre professor Vitorino Moreira assim conceitua: “por especificação entendemos a descrição perfeita de alguma coisa, onde fiquem perfeitamente indicados os pontos essenciais a todos os detalhes que se façam indispensáveis, a fim de ser possível a identidade de dois ou mais objetos havidos por meio dessa descrição”.³

“A especificação deve ser dirigida de forma técnica e terá de conter indispensavelmente a indicação de dados numéricos relativos aos índices físicos da coisa descrita”.⁴

É de real importância para a administração do material a correta especificação. Em verdade, se desejássemos adquirir uma máquina de escrever, logo teríamos de saber: elétrica ou manual? de carro grande ou de carro pequeno? com tipo paica ou elite? etc., etc. A descrição dessa máquina com esses dados ou outros mais detalhados é que se chama especificação.

Qual a vantagem da especificação para compra? Imagine-mos que fizéssemos uma tomada de preços para aquisição de máquinas de escrever e que não oferecêssemos melhores detalhes. Certamente vários tipos de máquinas seriam oferecidos: máquinas mecânicas, elétricas, de carro grande e de carro pequeno, com tipo paica e tipo elite etc. Pode ser que nenhum dos tipos oferecidos seja aquele que desejamos adquirir. No

3. VITORINO MOREIRA, Oscar — Administração do Material, 2 vols. — DASP — Serviço de Documentação — Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

4. Idem.

caso, necessitaríamos de um tipo portátil e não tivesse sido oferecido pelos concorrentes. Teríamos, certamente, perdido todo o trabalho e tempo com a tomada de preços!

Agora vejamos outra hipótese. Dos tipos oferecidos um satisfaz às exigências para o trabalho a ser realizado e, por sinal, é o de menor preço apresentado por um dos concorrentes. Não há dúvida de que êsse concorrente ganhou a licitação, pois foi o preço mais baixo cotado. Imediatamente os demais concorrentes que tenham o produto similar reclamariam, entre outros, com os seguintes argumentos: temos dessa máquina de melhor qualidade e menor preço que o cotado; nosso produto é superior etc. E pode até ser que tenham razão e nós cometeríamos um duplo erro por conta de uma especificação errada ou incompleta: de um lado, compraríamos um produto de qualidade inferior e mais caro, de outro lado, não demos possibilidade a que todos os fornecedores cotassem o mesmo produto ou similar. Poderíamos até ser acusados que assim procedemos para falsificar uma tomada de preços: pois antes de realizá-la sabíamos o tipo de máquina que seria adquirido e informamos a um dos fornecedores, que cotou o material pelo melhor preço que lhe convinha.

Uma série de inconvenientes surge quando a especificação não é feita em base técnica. Se para a compra de um produto conhecido, como uma máquina, vimos que há uma série de problemas, imaginemos para outros materiais menos vulgares, um aparelho de eletroencefalografia, por exemplo!

Por especificação de material não se entende a transcrição das especificações oferecidas em catálogos de fabricantes, por mais bem feitas que sejam. Essas especificações servem para uso do vendedor. Se formos nos limitar a copiar as especificações de um determinado fornecedor para um determinado material caímos no risco de fazer a chamada "especificação dirigida" que pode constituir vício no processamento de compras.

Duas instituições existem entre nós que cuidam de elaborar especificações técnicas e que muito têm contribuído para o desenvolvimento de nossa indústria. São elas o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O Instituto Nacional de Tecnologia, reformulado pelos Decretos nºs 778/38 e 1.184/39, tem a seu cargo a realização dos ensaios e exames necessários à formulação das especi-

ficações, padronização e recebimento de material destinado aos serviços públicos federais.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas, fundada em 28-9-40, tem como objetivo essencial, definido no art. 1º de seus Estatutos, "elaborar, trabalhando também por sua edição e difusão, as normas técnicas brasileiras:

- a) para estabelecer especificações destinadas a definir a qualidade e regular o recebimento de materiais;
- b) para uniformizar métodos de ensaio;
- c) para codificar regras e prescrições relativas a produtos e execução de obras;
- d) para fixar tipos e padrões de produção industrial;
- e) para unificar e fixar terminologia e símbolos".

Além dessas indicações, o técnico ou órgão encarregado de especificar material para compra deverá manter seu fichário atualizado com indicações precisas sobre o grupo e subgrupo de material. Abaixo, apresentamos um modelo de ficha para uso da Seção de Especificação:

Grupo Subgrupo Código

Nome do material

Especificação

Fornecedores Catálogo

.....

.....

No modelo de ficha acima temos as seguintes indicações:
Grupo — que pode ser indicado pela sua denominação ou por código quando houver. Exemplo:

- 01 — Material permanente de escritório
- 02 — Material de consumo para escritório
- 03 — Material cirúrgico

04 — Aparelhos e instrumentos

05 — Medicamentos

06 — Material de penso etc.

Subgrupo — conjunto de material da mesma família que forma um grupo e também pode ser inscrito na ficha com a denominação ou com o código. Exemplo:

01.001 — Mesa de escritório

01.002 — Cadeira

05.001 — Antibiótico

05.002 — Antitérmico e analgésicos

05.003 — Cardiotônicos etc.

Código — do material é o número a que corresponde o material cuja especificação se encontra na ficha, exemplo:

01.001.001 — Mesa de aço para datilógrafo, medindo aproximadamente 80cm de altura, tampo retangular em aço, revestido em laminado plástico cinza liso, circundado por friso de aço inoxidável, medindo aproximadamente 95x50cm, gaveteiro com três gavetas laterais de aço, medindo aproximadamente 34 cm de comprimento, 31 cm de altura e 38 cm de profundidade; laterais e fundo da mesa completamente fechados em chapas de aço cinza-linho.

Na composição do código do material temos indicado o grupo, o subgrupo e o material especificado. Assim, no exemplo acima temos:

01 — Indicador do grupo, no caso material permanente de escritório;

01.001 — subgrupo — mesa de escritório

01.001.001 — material — mesa de aço para datilógrafo

No modelo de ficha apresentado consta ainda lugar para inscrição do nome do fornecedor (fabricante) e o catálogo em que pode ser encontrado o material.

Resumindo, podemos dizer que o trabalho de especificação requer técnica e é de suma importância numa organização.

4.2 — Padronização

“Padrão é tudo aquilo que é tomado como unidade de referência; pode ser um formato, tipo, exemplo ou combinação de

condições aceitas como uma base de comparação, um critério estabelecido pela opinião pública ou aceitação geral, enfim um modelo" — L.M. Gilbreth.

"Padronização é o estudo ou implantação de uma "unidade de referência", "uma base de comparação", ou um "modelo". "Padronização é também realizada sob uma forma mais simples e que consiste na redução, do menor número possível, das variedades existentes de um determinado artigo... resultando na simplificação de tipos existentes" — Lucílio B. Brito.

A padronização constitui uma exigência dos tempos modernos da fase de industrialização, da fabricação em série. Os benefícios da padronização para a indústria e para o comércio são de tal ordem que às vezes se tornaria impossível o desenvolvimento de determinados produtos se não houvesse padronização.

Tomemos o exemplo de uma lâmpada elétrica. Já imaginou o leitor se o tamanho e medidas das rôscas não fôssem padronizados? Como iríamos saber qual a lâmpada que substituiria uma que se queimou em nossa residência? Ninguém sai pelo comércio experimentando lâmpada para saber se ela se adapta ao bocal da lâmpada que se queimou. Por que isso? Porque os fabricantes de lâmpadas seguem um padrão oficial. Esse material e tantos outros oficialmente padronizados passam despercebidos em face de já nos havermos acostumado a tal padronização.

Lembra-nos ainda o professor Lucílio Briggs Brito que a padronização reduz o custo de produção por tornar possível a fabricação em série dos artigos; simplifica o armazenamento porque, diminuindo o número de variedades e fixando os tipos, facilita a arrumação dos depósitos; reduz o capital empastado na formação dos estoques; evita enganos nos fornecimentos e permite conseguir menores prazos para entrega dos materiais; proporciona ao consumidor fácil aquisição de peças para substituição, oferece maiores garantias de qualidade.

A manutenção de aparelhos e máquinas, por exemplo, encontra reais vantagens quando esse material é padronizado. Instituições há, cujas máquinas e aparelhos não são padronizados, gastando somas vultosíssimas com a manutenção de seu material. Em verdade o problema de manutenção se apresenta quando a instituição possui máquinas de diversas marcas ou tipos diferentes. Quando isso acontece, duas alternativas se apresentam para a manutenção: ou contratamos alguém ou alguma firma (ou oficina) para cuidar indiferentemente de todas

as marcas de máquinas, ou contratamos, separadamente, firmas especializadas para cada tipo de máquina.

As duas alternativas são bastante onerosas para a instituição. Se de um lado uma oficina ou mesmo um empregado pode encarregar-se do conserto e manutenção das diversas marcas de máquinas, de outro corremos o risco de não contarmos com trabalho especializado que cada tipo de máquina requer. Ainda mais, é sabido que essas oficinas polivalentes encontram dificuldades para adquirir peças originais. As fábricas geralmente resistem à venda de peças originais de reposição com receio de serem elas empregadas por pessoas não capacitadas e colocarem em risco o bom conceito do equipamento.

A solução está, a nosso ver, na padronização da frota, na aquisição da mesma marca de máquina que possibilitará, entre outras, as seguintes vantagens:

- a) possibilidade de contrato com uma única firma especializada para manutenção, de preferência a própria fábrica da máquina ou seu representante autorizado;
- b) menor estoque e menor diversidade de peças de reposição;
- c) menor custo administrativo de controle (número de fichas, de cálculo de inventário etc);
- d) maior facilidade de treinamento de pessoal para manusear a máquina ou aparelho;
- e) uniformidade de técnica de uso e identidade de resultados.

Para se conseguir a padronização vários estudos são necessários. Devemos começar pelo estudo de simplificação de tipos, pela especificação correta do material e finalmente pela aprovação do padrão e sua divulgação. É vasto o campo da padronização. Segundo o **Yearbook of the American Standards** temos:

- 1) padrões para manter uniformidade nas dimensões de partes comuns de máquinas, equipamentos e aparelhos. Tem por objetivo conseguir a substituição fácil das diversas partes intercambiáveis. Ex.: rôscas de parafusos, suportes de lâmpadas etc.;
- 2) Padrões de nomenclatura — definição de termos técnicos usados nas especificações;
- 3) padrões fixando características do funcionamento ou **performance** de máquinas e aparelhos os quais estabelecem valores-limites e requisitos especiais para funcionamento. Ex.: potência de motor elétrico, velocidade para locomotivas etc. Permitem o emprêgo de máqui-

nas e motores de marcas e procedências diversas, desde que correspondam aos padrões fixados;

- 4) padrões de segurança;
- 5) padrões de instruções;
- 6) padrões de especificações de qualidade para material em geral;
- 7) padrões de métodos de ensaios;
- 8) redução do número de tipos de materiais (tamanho e variedade), à quantidade indispensável às necessidades de utilização — Simplificação.

5. PROGRAMAÇÃO DE COMPRAS

5.1 — O que comprar e em que época

O planejamento anual e a programação mensal das atividades de material, particularmente das atividades de compra, é um procedimento que se impõe a uma boa administração.

O planejamento e a programação desse tipo de atividade requer o exame e estudo de alguns fatores que condicionam sua execução. Entre outros, merecem exame especial os seguintes fatores:

- a) programa de desembolso (programação financeira da empresa ou instituição);
- b) tipos de materiais ou produtos a serem adquiridos;
- c) exame das condições de mercado;
- d) processos de distribuição do produto.

A programação financeira da empresa vai nos informar das épocas ou períodos em que se dispõe de maiores recursos a fim de aí também se concentrar maior volume de pagamentos de compras efetuadas. Por outro lado, podemos imprimir maior ou menor rotatividade de estoque, dependendo da política financeira da empresa, das disponibilidades de espaço para armazenamento e das condições do mercado.

O inventário dos produtos a serem adquiridos constitui trabalho prévio indispensável à programação de compras. Respostas às questões tais como: quais os materiais de consumo a serem adquiridos? e a quantidade de material permanente? A empresa fabrica algum material usado em seus serviços? Quais? O custo de produção desse material fabricado pela empresa é menor que o custo de material a ser adquirido? As garantias do processo de fabricação justificam a fabricação interna do produto mesmo por preço acima do adquirido no mercado?

O exame das condições de mercado visa a conhecer o comportamento do produto em relação ao mercado consumidor. É sabido que determinados produtos variam de preço em determinadas épocas do ano, dependendo não somente de sua maior ou menor procura, mas também de sua maior ou menor oferta. O ponto "ótimo" representado pela época de compra deve ser pesquisado pelo comprador obtendo resposta para as seguintes questões:

- em se tratando de produtos sazonais qual a época de maior produção?
- em caso de importação de material de consumo qual a época favorável à importação?
- o orçamento de meus fornecedores coincide com o ano civil ou são de julho a junho?
- há condições financeiras e espaço para armazenagem suficiente para que se possa aproveitar a baixa de preço nas épocas de maior oferta?
- qual a rede de intermediários desde a fabricação do produto até o consumidor final? Qual a melhor época de compra a atacadistas e fabricantes?

Estas e outras questões têm de ser resolvidas antes de fazermos uma programação de compras. É sabido que produtos como leite, carne, frutas (gêneros perecíveis em geral) possuem época de maior produção e conseqüentemente nessa época devem ser feito os contratos de fornecimento.

Por outro lado, determinados produtos químicos possuem sua época de importação e quando se trata de produtos controlados apenas em determinados meses do ano podem ser importados. Assim torna-se conveniente adquirirmos êsses produtos no mês mais próximo à importação que distante dessa época, não só para obtermos preços melhores mas também haver garantia de fornecimento no prazo estabelecido.

É importante conhecermos o mês de término de exercício de nossos fornecedores, pois, geralmente nos meses que se aproximam ao final do exercício financeiro, a empresa pode oferecer melhores preços, visando aumentar seu volume de vendas ao encerrar seu orçamento anual.

Se possuímos local para armazenagem e em condições que permitam a conservação de material de consumo e se os juros do capital empatado forem mais baixos que a elevação de preço, nos períodos de menor produção, vale a pena estocarmos para uso futuro.

Um dos fatores nem sempre levado em consideração, mas que é de importância capital, é o conhecimento da rede de inter-

mediários, que permite levar o produto desde a fábrica até o consumidor final. Inicialmente teremos de distinguir dois tipos de intermediários: os intermediários obrigatórios do circuito econômico, que desempenham uma função social e os intermediários fortuitos que, em virtude de não exercerem função econômica no sistema de distribuição, são conhecidos como parasitas, atravessadores, ou simplesmente intermediários desnecessários.

Entre a fábrica e o consumidor, necessário se torna, na maioria das vezes, a existência de intermediários (atacadistas, distribuidores etc.). A distribuição dos produtos nem sempre está a cargo das próprias fábricas, mas de agentes credenciados ou firmas concessionárias em todo o território nacional. O que deve ser evitado não são êsses intermediários que desempenham uma função social mas os "atravessadores" que se "penduram" no circuito. Esquemáticamente teríamos:

Acreditamos que êsses intermediários podem ser necessários mas se entre um e outro dêsses, geralmente entre o distribuidor e o varejista ou entre êste e o consumidor, se instalam: dois, quatro, cinco ou "n" intermediários outros, certamente êsses serão os parasitas do sistema. O comprador dos produtos para a empresa deve tentar adquirir os produtos tanto quanto possível mais próximo da fábrica, obtendo assim melhores preços.

Alguns produtos têm vendedores varejistas, empregados diretamente da fábrica, ou agentes autônomos de comercialização do produto, para venda direta ao consumidor.

Geralmente na comercialização de produtos alimentícios é que aparecem inúmeros intermediários fortuitos encarecendo desnecessariamente o preço de venda final ao consumidor.

5.2 — O calendário de compras e o emprêgo do gráfico de GANTT para programação de compras.

O calendário de compras durante muito tempo foi usado no Serviço Público Federal, graças aos estudos da antiga Divisão do Material do DASP conforme nos dá notícia o ilustre professor Vitorino Moreira.⁵

O calendário de compras compreende:

- a) calendário de pedidos;
- b) calendário de requisições;
- c) calendário de licitações.

O material é distribuído em lotes, grupos e classes. O objetivo do calendário de compras é racionalizar o processamento da administração do material pelo ordenamento das providências relativas a requisições, pedidos, e compras propriamente ditas. Pelo calendário, determinados grupos — lotes — de materiais serão requisitados, pedidos ou adquiridos em determinadas épocas previamente estabelecidas. O cálculo das quantidades a serem adquiridas está em função do gasto médio mensal e da época em que será feita nova compra.

Modernamente o emprêgo do gráfico de Gantt para programação de compras vem possibilitar as vantagens do calendário de compras e mais outras vantagens como sejam o cálculo de prazo de entrega de material e as variações de estoques máximo e mínimo, além da flexibilidade de prazos e conseqüentemente possibilidade de melhor adaptação às situações de variação de consumo.

A elaboração do gráfico requer não somente os requisitos exigidos no calendário de compras (separação do material por grupos e subgrupos, melhor época de compras etc., mas também outros como sejam cálculo da data de novo pedido, prazos prováveis de entrega do material, variações de consumo etc.

O cálculo da data do novo pedido é feito com o emprêgo da fórmula:

$$X = A - (B + C)$$

Onde:

X = data do novo pedido;

A = data provável do estoque zero;

B = ao prazo de entrega do fornecedor;

C = prazo de consumo do estoque mínimo.

O prazo de entrega do material pelo fornecedor varia de imediato a 6 meses, dependendo da quantidade e da praça onde o material é adquirido:

- a entrega imediata considerada aquela feita logo após a entrega do pedido, demorando apenas o tempo suficiente para embalagem e transporte do material do depósito do vendedor até o depósito do comprador. Esse prazo é concebido no máximo em 8 dias;
- prazo de entrega de 30 a 45 dias é geralmente o prazo de entrega do material adquirido do mercado nacional;
- prazo de entrega de 90 a 120 dias é o prazo normal de entrega de mercadoria comprado no mercado externo que depende de importação;

- prazo de entrega de 180 dias (6 meses) é o prazo normal de entrega de material adquirido do exterior que depende de encomenda aos fabricantes.

Esses prazos não são absolutos, muitas vezes podemos reduzir de muito, entretanto eles devem ser considerados na programação para elaboração do gráfico o que permitirá folga no processo de reposição de estoques e mais segurança ao sistema.

O comportamento do estoque também deve ser levado em consideração quando fazemos uma programação de compras. Conforme vimos acima materiais há que requerem maior rotatividade de estoque, outros, são adquiridos de acordo com sua média de consumo mensal, outros ainda são consumidos em maior quantidade em determinadas épocas do ano etc., etc.

O conceito de estoque máximo e estoque mínimo está ligado a essas variações de estoques.

O estoque máximo é o resultante da aquisição de um lote econômico de compras, isto é, o adquirido, tendo em vista:

- custo da aquisição
- espaço útil ocupado
- juros do capital empatado
- obsolescência
- transporte e manuseio
- deterioração
- política de desembolso da empresa
- comportamento do estoque
- qualidade e natureza do material

O estudo desses fatores vai nos levar a fixar a quantidade máxima de material a ser estocado num determinado período.

O estoque mínimo é aquele calculado para suportar o consumo desde a época do pedido de compra até à chegada do material entregue pelo fornecedor. Embora essa seja a definição aceita para o estoque mínimo, seu cálculo deve guardar sempre uma margem de segurança, isto é, à época da chegada do material fornecido pelo vendedor, ainda deve existir algum estoque como margem de segurança.

Em algumas empresas, notadamente em organizações hospitalares, onde a falta de certos materiais poderá causar a morte de pessoas, é conveniente usar-se o estoque de alarme. Este estoque representa a margem de segurança do estoque mínimo.

O estoque de alarme é aquele compreendido na margem de segurança do estoque mínimo ou, se este for rígido, a porção

de estoque que vai além do estoque mínimo. Nesse caso, teríamos:

Estoque máximo	—	calculado para 6 meses
Estoque mínimo	—	calculado para 45 dias
Estoque de alarme	—	calculado para 8 dias

O início do estoque mínimo indica a época do pedido do almoxarifado; o seu término indica a época da reposição de estoque ou se essa reposição não se dá, o início do consumo do material considerado no estoque de alarme.

O estoque de alarme indica a não-reposição do estoque e o início da compra de emergência para que não haja solução de continuidade no funcionamento da empresa ou cause danos à vida de pessoas no caso de organização hospitalar.

Tôdas essas considerações são levadas em conta quando programamos as compras através do gráfico de Gantt.

A questão dos prazos de divulgação dos editais, de julgamento, de emissão de empenhos são fatores importantes na programação. Se a entidade é pública, temos que observar os seguintes prazos mínimos:

- convite: três dias úteis para abertura das propostas
- tomada de preços: 15 dias
- concorrência: 30 dias
- julgamento: dependendo da quantidade de itens e da especialização do material — 8 dias
- emissão de empenho: 2 dias (compreendendo emissão propriamente dita e assinaturas)

O gráfico de Gantt é traçado com os seguintes dados:

- a) conhecimento da época de melhor preço no mercado;
- b) conhecimento das disponibilidades financeiras da empresa;
- c) prazos de estoque máximos;
- d) cálculo do estoque mínimo;
- e) cálculo do estoque de emergência;
- f) prazos de licitação;
- g) prazo estimado para julgamento;
- h) prazo estimado para emissão do empenho ou ordem de fornecimento;
- i) prazo de entrega do material (considerar os prazos de acordo com a procedência: nacional ou do exterior).

5.2.1 — Instruções para elaboração do cronograma de compras

Conhecidos os prazos acima, fácil se torna elaborar o gráfico, observando as seguintes instruções:

- 1) Trace o gráfico conforme modelo abaixo. Observe que o ano é dividido em **12 partes iguais** que correspondem a 12 meses, com traços mais finos divida cada mês em **4 partes iguais** que correspondem a 4 semanas.
- 2) Do lado esquerdo, deixe espaço suficiente para relacionar os grupos e subgrupos de materiais a serem adquiridos. Do lado direito, após o mês de dezembro, está o espaço reservado às observações.
- 3) Coloque seu programa no gráfico da seguinte maneira (Vide fig. 4 abaixo):

3.1) Convencione os sinais: por exemplo:

..... época do pedido com especificação;

———— prazo de divulgação dos editais;

.—.—.— prazo de julgamento e emissão de empenho;

-.-. prazo provável de entrega do material.

3.2) Indique esses prazos no gráfico. No exemplo dado o grupo de material 3 — máquinas e aparelhos — tem os seguintes prazos:

— época do pedido: duas últimas semanas de março e primeira semana de abril;

— prazo de publicação dos editais: três últimas semanas de abril e primeira semana de maio;

— julgamento e emissão de empenho: duas semanas de maio ;

— prazo provável de entrega do material: quatro semanas, última semana de maio e três semanas de junho.

— Observe que procedendo como acima indicado você lançou no gráfico o programa, isto é, a previsão das épocas (semanas) em que acontecerão aqueles eventos.

3.3) Abaixo da programação risque um retângulo de comprimento igual ao programa acima. Ele servirá para ser preenchido à medida que o programa vai sendo executado.

- 4) Acompanhe a execução de seu programa, anotando as anormalidades verificadas: antecipação ou adiamento.

No exemplo da figura 4 estamos na primeira semana de maio (dia 6 ou 7 de maio, o gráfico nos indica até essa data que:

- a) o programa do grupo 1 — material de expediente foi totalmente executado, conforme previsto, pois, o retângulo destinado a execução se encontra totalmente preenchido;
- b) o mesmo acontece com o grupo 2 — móveis de escritório;
- c) o grupo 3 — máquinas e aparelhos — encontram-se na sexta semana de execução, isto é, no término do prazo de publicação dos editais e já vão iniciar a abertura das propostas, julgamento e emissão de empenho;
- d) grupo 4 — impressos — não teve seu programa iniciado no meio da semana de maio conforme previsto. Sua execução foi adiada para segunda semana de setembro com término previsto para a última semana de novembro. Nas observações encontramos a explicação para o fato: “adiamento justificado pelo reexame dos modelos para fins de simplificação e padronização”;
- e) o programa do grupo 5 — material de limpeza — foi antecipado em virtude de incêndio no depósito daquele material. Seu início estava previsto para segunda semana de junho e sua execução se deu três meses e meio antes.

O programa assim concebido facilita ao Chefe ou Diretor de Compras. Este passa a administrar por exceção, isto é, sua interferência no processo só se justifica quando o carro “pega”. Correndo tudo normal, não há motivo de sua interferência. Na medida em que os executores têm conhecimento daqueles prazos e os cumprem, o programa corre normalmente. Se há algum ponto de estrangulamento é necessária a interferência do Chefe para sanar o problema.

A administração de compras, como outras funções da administração de material, para se tornar racional é necessário proceder-se a uma programação. Esse procedimento não só evita as improvisações como assegura o normal funcionamento da empresa.

A administração de material é uma função tão importante na empresa que torna o homem encarregado desse setor responsável em grande parte pelo sucesso de qualquer empreendimento.

A Redação das Leis e o Contencioso Administrativo

VICENTE FERRER CORREIA LIMA

Assistente Jurídico, aposentado, do
Serviço Jurídico da União.

Em todos os quadrantes dêste imenso país, ouve-se e lê-se uma parêmia que traz implícitos três têrmos por muito tempo ausentes dos foros administrativo e político brasileiros: a perspicácia, a prudência e o bom senso. Sua presença na fase de elaboração dos projetos de lei também nunca deverá ser relegada a plano secundário porque o govêrno, hoje, mais do que antanho, precisa munir-se, não de boas, porém de ótimas leis.

Fala-se e escreve-se que os problemas brasileiros devem ser resolvido dentro da realidade brasileira. Axioma nacional que merece sair da repetição e das publicações para a prática, a fim de despertar a população brasileira para a responsabilidade que lhe cabe na participação do processo de desenvolvimento do país e surripiá-la do entorpecimento impôsto pelas promessas oficiais e oficiosas de então, concebidas e transmitidas pelos profissionais da demagogia.

Louvável e judicioso é, sem dúvida, o govêrno que administra a Pátria e conduz sua política consultando as vozes conselheiras e equilibradas da **perspicácia**, — que sugere o respeito pelos resultados das pesquisas e de seu primado na adoção de medidas ou de soluções para problemas de interesse da coletividade; a desconfiança em relatórios e informações vazios de dados e opções, repletos de escorreita intenção e de boa vontade, mas carentes de planejamento, de racionalidade, de realidade e até com o grave perigo de induzirem o govêrno a uma atitude de grandeza política, administrativa, econômica e social nociva ao país, no presente ou no futuro; é a malícia intelectual, sã, própria de autênticos estadistas e administradores, que a ela recorrem com a sensibilidade e os olhos voltados para os verdadeiros anseios nacionais; da **prudência**, — que contra-indica a tomada de decisões em momento de casualidade emocional ou no auge de entusiasmo pelas exposições

brilhantes, talvez de cunho unilateral ou unipessoal, para ressaltar a sabença da máxima segundo a qual, em administração e política, o radicalismo e o açodamento são nocivos, por constituírem irreparáveis defeitos; do **bom senso**, — que agora pela escolha do meio termo, onde se fixa a virtude com todo seu cabedal de sabedoria. Tudo isso, bem observado e executado, leva inexoravelmente à verdade, que não se antepõe à realidade.

Dizia o insigne RUI BARBOSA que três âncoras deixou Deus ao homem: o amor da pátria, o amor da liberdade e o amor da verdade, com o adendo de que cara nos é a pátria, a liberdade mais cara; mas a verdade mais cara que tudo, porque o amor da verdade é o mais santo de todos os amôres por descer do céu e ir à eternidade.¹

Tenta-se, é inegável, iniciar essa magnífica etapa na transformação ou no aperfeiçoamento dos costumes individuais e coletivos no Brasil. Da suprema magistratura do país vem a afirmativa peremptória de que o “jôgo da verdade” constitui compromisso governamental, embora essa tese, tão cara ao Brasil, encontre o obstáculo, às vêzes imperceptível, de a vontade psicológica sugerir princípios, normas, soluções e orientações que a pesquisa dos fatos, se criteriosamente feita, não os abonaria. Por isso, considera-se insubstituível a participação do parlamento no processo de discussão ampla e sem restrições dos projetos de lei.

Compreensíveis aquelas ocorrências, quando esporádicas, em época de intensa mutação de valores, de atitudes e comportamentos ancestrais que ainda prosperam no subconsciente de muitos, pela ausência do hábito de recorrerem à pesquisa e ao valioso instrumento da informação, que o emérito professor BENEDICTO SILVA classifica de forma dinâmica

“Quando circula da matriz ou do documento que a contém para alguém que a vai receber — seja para dirimir dúvidas, seja para guiar a ação, seja para apoiar uma decisão, seja para preencher claros em relatórios ou documentos semelhantes, seja para estimular e possibilitar a especialização através do conhecimento teórico e da experiência prática.”²

A reflexão, em função do tempo e dos resultados sobre os atos e soluções ocorridos e sobre seus efeitos nos campos

1. RUI BARBOSA — A Imprensa e o Dever da Verdade — Organização Simões.

2. BENEDICTO SILVA — A Informação como Apoio da Ação Administrativa — Revista do Serviço Público — Vol. 105 — Nº 1 — 1970.

político, administrativo, econômico e social, há de trazer ajustes e revisões que completarão aquele “jôgo”, com exclusivo proveito do Brasil e de todos os brasileiros.

Essa introdução, proposital, se reveste de profundo significado para o assunto que se focalizará com a pretensão de colaborar com os que pensam e estudam, objetivando o encontro de fórmulas jurídicas disciplinadoras de problemas de ordem pública. Foi redigida com a mente do autor preocupada com o disposto no artigo 111 da Constituição da República Federativa do Brasil, **verbis**:

“A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior”.

A matéria pode ser analisada por muitos e importantes prismas, embora a redação da lei que criar o contencioso administrativo mereça primazia, a fim de que, uma vez promulgada, não surjam contestações válidas e conflitos prejudiciais, em decorrência de contrariedade aos requisitos impostos pela técnica legislativa.

É comum, no Brasil, o entendimento de que qualquer pessoa de mediana ou de cultura superior porta aptidão para redigir diplomas legais, quando nem todo profissional do direito o faz com a perícia recomendada pelos especialistas.

O direito é uma característica da lei, é o seu teor de justiça, no magistério de afamados tratadistas, nascendo dessa incontestante caracterização a premissa de que as leis devem exprimir, claramente, o direito que pretendem revelar, deixando ao alcance do intérprete sua real vontade. A mensagem legislativa assim compreendida, além de atender a imperiosa necessidade exigida pelas reformas originárias da conjuntura política, administrativa, econômica e social, converte-se em genuína advertência aos seus redatores para fugirem do excesso de incoerentes minúcias e da deficiência de visão.

Apreciando essa transcendental questão, ANTÃO DE MORAIS assim se expressou:

“Dizendo menos do que deveria, melhor seria não ter dito nada. Ficava, assim, o intérprete livre de procurar a solução fora desse leito de Procusto.”

E arrematou:

“As faculdades de direito não mantêm cátedra especial para ensinar a redigir leis. Se não estou enganado, creio que na própria cadeira de direito civil, onde mal

não ficaria um capítulo sobre matéria tão momentosa, de tal não se cuida. Entretanto, nada seria mais oportuno do que formar legisladores, numa época em que tanto se legisla. Fazer leis, escrevia STUART MILL, é obra que exige mais do que qualquer outra, não só experiência e prática, senão, ainda, espíritos adestrados para essa tarefa mediante longos anos e laboriosos estudos. Preconizava, por isso, o mestre inglês se criasse, ao lado dos parlamentos, o conselho legislativo composto de especialistas.”³

O empirismo predominante, nesse particular, é tão grande que juristas eminentes de países democráticos clamam pela preparação de profissionais na difícil arte de redigir leis. Como toda arte, a de que se ocupa este estudo também reúne um conjunto de preceitos que comandam a execução prática da idéia e de sua representação gráfica. A concepção intelectual dos princípios básicos de um projeto deve submeter-se aos conhecimentos gerais e específicos da complexa técnica legislativa, os quais propiciarão à mensagem jurídica, pelo tratamento construtivo de legislador e pelo analítico do redator,⁴ meridiana clareza e máxima objetividade, atendendo, destarte, à opinião dos doutos, quando asseveram que

“A redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia; a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei.”⁵

A asserção coloca a matéria sob o signo da exatidão matemática que, em todos os tempos, sempre exigiu raciocínio lógico, concatenado e prenhe de disciplina e hierarquia. Conduz à dedução de que a simples ação de escrever não basta à qualificação do produto, nem à fidelidade do bom pensamento, que o neófito e o leigo transformam em comunicação caótica, com negativas consequências:

- pelo comprometimento da proteção ou garantia de situações jurídicas que o mentor do diploma legal pretendeu assegurar;
- pela dificuldade na interpretação de seus textos em face do emprêgo generalizado de palavras de duplo sentido; de sentenças em ordem indireta, acompanhadas de frases acessórias que melhores contribuições presta-

3. ANTÃO DE MORAIS — A Má Redação de Nossas Leis — *Revista Forense* — Vol. 110 — 1947.

4. REED DICKERSON — A Arte de Redigir Leis — *Forense* — 1954.

5. Idem, idem, idem.

riam se erigidas em parágrafos; pela ausência das elípses de emprêgo universal no direito e pelo uso abusivo das orações explicativas que sempre geram resultados opostos.

As regras de hemenêutica não criam normas legais, porque sua finalidade é a de estabelecer a boa e real aplicação da lei, através da jurisprudência e da doutrina que extraem do texto legal as suas conseqüências. Essas regras, para produzirem seus efeitos, suplicam por clareza, concisão, terminologia adequada, uniformidade e sistematização, entre outras virtudes inerentes à lei.

As leis devem ser entendidas como produto do "grupo social de que o legislador se fêz órgão", e sua aplicação requer conhecimentos não só da matéria jurídica mas de outros que interferem na vida do indivíduo e da sociedade, como, **verbi gratia**, os de sociologia, psicologia, filosofia, história e economia. Sem o auxílio dessas disciplinas é impossível extrair-se da lei seu verdadeiro conteúdo para manter o equilíbrio social e atender à evolução jurídica, alargando-se, assim, sua vontade e seu espírito com o intuito de acompanhar as metamorfoses sócio-econômicas e sócio-culturais. Por isso mesmo não se apresenta o direito sob a forma individualista, porém sob a feição de proteção ou organização da vida dos indivíduos na sociedade, em virtude de ser uma ciência eminentemente social. Aquêles conhecimentos, obviamente, devem ser do domínio também do legislador e dos redatores. Daí a indispensabilidade da presença do jurisperito na construção e na redação da lei.

As leis visam ao bem comum, * sòmente atingido quando forem concebidas e redigidas com o inteiro conhecimento das condições de vida que cercam o ambiente social a que se dirigem e com refletido atento à sua composição, que deverá orientar-se no sentido de reafirmar a função do direito que é a de oferecer segurança e certeza ao indivíduo e à coletividade.

CARLOS MEDEIROS SILVA, jurista consagrado, também se insurge contra a péssima qualidade das leis brasileiras, conforme se depreende dos textos abaixo de sua lavra:

"Dizia GENY que uma boa lei, como tôda obra literária, deve ter unidade, ordem, precisão e clareza."

"É sabido, como comenta RIPERT, que o mau emprêgo de vocábulos, a imprecisão das frases e outros

* Bem comum foi empregado no sentido moderno que entende a expressão com objetivo democrático e finalidade social mutável conforme a estrutura da constituição.

erros de redação das leis criam dificuldades e embaraços à sua aplicação.

A lei nova deve entrosar-se com os textos que continuam vigentes, tarefa essa que exige perfeito conhecimento dêstes e uma espécie de acuidade do redator. A intervenção do Estado na ordem econômica, fenómeno que se acentua e generaliza, tornou ainda mais árdua e penosa a feitura da legislação. Os técnicos de todos os matizes passaram a disputar e a concorrer com os juristas na redação dos textos. Mas desconhecendo aquêles princípios gerais da ordenação jurídica e ignorando as peculiaridades de seus variados compartimentos, cometem freqüentes erros e enganos lamentáveis.⁶

Cumpra aqui salientar que o regulamento das diversas profissões limita, cada uma, dentro de atribuições que a lei impõe aos respectivos profissionais. Pena é o descumprimento dessa legislação e de outras leis com a complacência do Poder Público.

Já que o Brasil se decidiu pelo processo contínuo de alterações e permutas em todos os setores de atividade, nada mais sensato que inovasse também no campo vital da ação legislativa do Governo, o que asseguraria seu sucesso com número reduzido de excelentes leis e a vantagem de dificilmente serem elas ultrapassadas pelos modernos e futuros hábitos da civilização.

Tudo o que se disse, naquilo que tem de contribuição pessoal flui de vários lustros de experiência em administração e setores jurídicos. Nessas frentes de trabalho, múltiplas e sérias dificuldades foram enfrentadas, não pelas condições intrínsecas dos problemas, porém pela deficiência da legislação que, abundante e contraditória, fôra impiedosamente castigada pela desmedida discriminação, pelas redundâncias mais excêntricas e lacunas imperdoáveis, com a conseqüente marginalização de preceitos de magna relevância para o Estado, o indivíduo e a coletividade.

Agora, quando em pauta a criação do contencioso administrativo, mais do que natural, porque em evidência matéria de interesse público em face do fim que persegue — a moralização e o aperfeiçoamento da administração pública — que o Governo procure utilizar-se daquele dispositivo constitucional entregando a uma comissão de eminentes juristas a incumbência de ela-

6. CARLOS MEDEIROS SILVA — Técnica Legislativa — Revista Forense — Vol. 165 — 1956.

borar projeto de lei dentro da política perfilhada a ser enunciada de maneira clara, sem tergiversação, porque, dessa perfectibilidade, depende a essência da lei, sabendo-se que

“a política, ou condução dos negócios públicos, envolve fundamentalmente **decisões** concernentes aos **fins** ou **objetivos** do Governo, que é o Estado em ação.” ⁷

Na falta de uma cristalina definição da política da lei, que é o registro fidedigno do pensamento do legislador, o trabalho de redação se tornará um pandemônio diante da certeza de que a lei será uma colcha e retalhos, pois o anteprojeto receberá emendas sem objetivos, dentro da mais perfeita desorientação e confusão que, às vezes, são premeditadas, a fim de que o futuro diploma legal mantenha, pela dificuldade de sua aplicação, o **status** que o legislador quis corrigir.

Se a essência da lei depende da sinceridade e da verdadeira intenção do legislador, pois é dêle que deve emanar o pensamento político que orientará os redatores da lei, a forma desta se sujeita à essência do pensamento, exposto sem qualquer ardil ou subterfúgio. Como se vê, essência e forma não se separam e, para prestarem serviços aos seus empreiteiros, exigem definições, pois destas dependem os tipos de pesquisas, de informações e inquirições que devem ser levadas a efeito.

Ensinam os mestres que o direito é idéia, é sentimento, enquanto a lei o objetiva em “uma regra social obrigatória”. A singular exteriorização do sentimento propicia aos juristas a matéria prima de que necessitam para arquitetarem a estrutura da lei.

No caso em epígrafe do contencioso administrativo, o Governo terá que manifestar seu propósito através de deliberações, como por exemplo, definindo a competência do órgão, limitando-a às matérias previstas no artigo 111 da Constituição, ou, ao contrário, abarcando todos os assuntos administrativos, com exclusão de alguns ou de muitos que assim devam ser tratados; permitindo ou negando ao contencioso apreciar as matérias sob o ponto de vista de sua oportunidade; decidindo pela unidade de jurisdição contenciosa, ou não, e portanto pela extinção ou manutenção dos Conselhos de Contribuintes, de Política Aduaneira, do Tribunal Marítimo, ou outros que tais; fixando o tribunal perante o qual caberá apelação das sentenças finais do contencioso e estabelecendo a hierarquia do órgão.

A essa fase fundamental, junta-se a de pesquisa dos fatos que dimensionarão todos os aspectos dos problemas que a lei deverá situar, conceituar e estabelecer regras abstratas aplicáveis às situações jurídicas concretas. Trata-se de tarefa difícil, porque complexa, e enfadonha, porque morosa, em virtude da dispersão das fontes de informação. Com efeito, há que se recorrer, **verbi gratia**, à opinião de autoridades judiciárias e administrativas, a associações de classe especializadas, a pareceres da Consultoria-Geral da República, das Consultorias Jurídicas da Administração direta e indireta, à legislação correlata, paralela ou afim, a projetos de lei, mesmo antigos, e a trabalhos doutrinários específicos publicados.

A acurada análise e a interpretação judiciosa de todo o material colhido pela equipe de especialistas se impõem e suas conclusões servirão de base ao estabelecimento preliminar da essência e da forma do projeto: a essência, incumbindo-se de revelar, na íntegra e com absoluta fidelidade, a vontade do cliente, com unidade, precisão, coerência, ordem, clareza e concisão; a forma, utilizando-se de estilo jurídico para evitar os vícios comuns de linguagem, tais como ambigüidade, confusão, prolixidade, entre outros. Isto se resume em uma oportuna asserção: redigir o projeto em fala de legisperito, que se guia pela malícia dos doutos, a prudência do artista e o bom senso da sabedoria.

As considerações gerais aqui expendidas resultariam falhas se deixassem despercebida a cláusula "revogam-se as disposições em contrário", em face das dúvidas e contradições que suscita sua aplicação prática:

- 1º) porque cria incertezas à clientela da nova lei;
- 2º) porque sua interpretação pode não coincidir com a intenção do legislador;
- 3º) porque é extremamente dificultoso identificar os dispositivos contrários no avultado número de leis existentes sobre o mesmo assunto;
- 4º) porque, pela deficiência apontada no item anterior, é de admitir-se que muitos dispositivos, revogados pela cláusula genérica, continuem sendo aplicados;
- 5º) porque, nem sempre, o simples confronto de normas é suficiente para levar à convicção da incompatibilidade entre as leis, havendo casos que não dispensam sua apreciação pelo critério psicossociológico, o que demanda tempo e sólidos conhecimentos de psicologia e de sociologia.

Bem analisada essa cláusula revogante chega-se ao absurdo de verificar sua total inutilidade porque, é óbvio, se a lei nova diverge da antiga, uma só é passível de aplicação. Diante de um dilema tão banal, a lógica apontaria a mais moderna como solução plausível. Este recurso descabe atualmente, já que a Lei de Introdução ao Código Civil, no parágrafo 1º, do artigo 2º, consigna três hipóteses de revogação da lei, **ipsis verbis**:

“A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria.”

CARLOS MEDEIROS SILVA, na Revista Forense indicada, registrou:

“Uma dificuldade freqüente é saber, quem redige o novo texto, quais os por ele atingidos, ou, melhor, aqueles que não continuam em vigor.

Não basta o princípio legal de que a lei posterior revoga a anterior, quando há conflito, porque fica deferida a cada intérprete a tarefa de procurar e evidenciar a contradição.

Usa-se, geralmente, uma expressão que diz muito e nada diz: “revogam-se as disposições em contrário”, como se o contrário fôsse de todos conhecido, como se a inexorável presunção — de que a ninguém é lícito ignorar a lei — fôsse uma realidade.”

O recurso à lei do menor esforço em pretexto de transcendental seriedade não se legitima, nestes tempos de frenética ação legisferante, nem o bom senso o sanciona. É a razão que induz a técnica legislativa a aconselhar a pesquisa de toda legislação correlata, paralela ou afim a qual, conhecida e examinada pelos redatores do projeto, poderá ser revogada ou derrogada pela indicação expressa da lei, se alcança sua totalidade, ou apenas dos dispositivos afetados. É o caminho certo, porque científico, para chegar-se à verdade legal e ao fás com a eliminação progressiva do nefas.

Autores consultados:

CLÓVIS BEVILACQUA — Teoria Geral do Direito Civil — 1949.

JOSÉ ANTÔNIO MARTINS GIGANTE — Instituições de Direito Canônico — Vol. I — 1951.

M. SEABRA FAGUNDES — O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário — 1967.

REGINALDO UELZE e outros (tradução) — Uma Introdução Programada ao PERT — 1968.

VICENTE FERRER CORREIA LIMA — Ensaio Jurídico sobre o Processo ou Inquérito Administrativo (Parte que trata do Tribunal Administrativo) — Serviço de Documentação do DASP — 1969.

Receitas Tributárias

DISTRIBUIÇÕES, MOVIMENTAÇÃO, APLICAÇÃO E COMPROVAÇÃO *

ALICE DA CUNHA

Do Tribunal de Contas da União

1. A antiga irracionalidade do sistema tributário, incoerente, inclusive, na vigência da Constituição de 1946, reclamava uma reforma estrutural da discriminação de rendas no Brasil. A partilha de tributos seguia, então, critérios mais políticos que econômicos, sem qualquer harmonia do conjunto. A Carta Magna de 1946 outorgava impostos a competências tributárias diversas (União, Estados e Municípios), os quais se sobrepunham a um mesmo bem ou produto, constituindo, assim, uma carga tributária que onerava o consumidor final.

Como exemplo, o imposto de indústria e profissões, de competência municipal, era cobrado em percentual sobre o valor de venda ou consignação das mesmas mercadorias oneradas pelo imposto de consumo (federal) e, repetidamente, pelo imposto de vendas e consignações (estadual).

Outro exemplo era o do imposto de vendas e consignações que incidia sobre o novo valor da mercadoria, tantas vezes a mesma mercadoria fôsse objeto de venda ou consignação.

Nessa carga tributária, residia um dos fatores da constante elevação dos preços, que tantos pesadelos causava à política de contenção do custo de vida, defendida pelo Governo Federal, que hoje busca, sobretudo, o desenvolvimento econômico e social do País.

2. Foi a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que tornou possível a sistematização tributária federal, com a qual os três sistemas tributários (o federal, o estadual e o municipal), até então estanques, passaram a uma estrutura harmônica, conjunta, que se denominou **Sistema Tributário Brasileiro** integrado no plano econômico e jurídico nacional.

3. A orientação dada pela Emenda Constitucional nº 18 foi sufragada pela Constituição de 24 de janeiro de 1967, segundo a qual, o Sistema Tributário Nacional compreende impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimo compulsório,

* Trabalho que obteve Menção Especial no Concurso Extraordinário de Iniciação às Funções de Controlador das Contas Públicas, promovido pelo Tribunal de Contas da União, 1970.

ficando essas receitas distribuídas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, segundo os seguintes critérios:

- 1º) o da divisão do poder impositivo, com o qual se indicam os tributos que cada governo da Federação pode instituir ou arrecadar, nos limites dos campos respectivos de imposição;
- 2º) o da partilha do resultado financeiro dos tributos da competência de outros níveis de governos, denominado **sistema das distribuições de receitas tributárias**.

4. Não obstante ser ainda discutível para alguns a natureza tributária do **empréstimo compulsório**, que acima mencionamos entre os componentes do Sistema Tributário Nacional, é ele definido pela maioria dos autores como imposto extraordinário restituível, tendo, pois, a natureza de fonte extraordinária de receita.

No novo sistema, encontramos-lo estatuído também na Constituição vigente (Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69) — § 3º do art. 18, e item II, do § 2º do art. 21. Anteriormente, esse tipo de tributo já havia sido regulado pelo art. 15, da Lei nº 5.172, de 25-10-1966.

Assim, em matéria tributária, nossa Carta Constitucional de 1967 seguiu de perto a Emenda nº 18 à Constituição de 1946, revelando-se inovadora, sobretudo, quanto à redução do número de impostos e quanto à transferência aos Estados e Municípios, de parte da receita arrecadada pela União.

5. Preocupando-se, também, com a autonomia das relações entre as unidades componentes do sistema federativo, tratou a Lei Magna de garantir essa autonomia elegendo juiz imparcial na partilha do numerário — o Tribunal de Contas da União, incumbido, como órgão da Federação, de fixar os coeficientes de distribuição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

6. Com o propósito de apagar o inconveniente político-administrativo, indesejável nas relações entre as unidades do sistema federativo, foi instituída, na Carta Magna de 1967, a automaticidade da entrega dos quantitativos, independentemente de autorização orçamentária ou qualquer outra formalidade.

Todavia, com o Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, subsequente ao Ato Institucional nº 5, de 13 do mesmo ano e mês, o assunto foi totalmente reformulado. Manteve-se a competência do Tribunal de Contas da União na partilha do produto dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, mas foi abolida a automaticidade da entrega, agora condicionada, pelas alíneas do § 1º do art. 25, da Constituição

vigente, à satisfação das exigências expressas nas referidas alíneas, dentre as quais se realça a necessidade de prévia aprovação dos programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Anteriormente, pelo texto primitivo do revogado art. 26 da Constituição de 1967, muitos concluíam não chegar aquele numerário a incorporar-se ao patrimônio da União, sendo esta simplesmente depositária do valor, para imediata e automática entrega aos diferentes destinatários do Fundo.

7. Podemos, pois, afirmar que o Governo Revolucionário promoveu e implantou, a partir da Emenda Constitucional nº 18, uma reforma tributária, dentre cujos objetivos se destaca, como dos mais elevados — propiciar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recursos que lhes permitam equacionar e solucionar seus problemas de infra-estrutura, para que possam integrar-se, efetivamente, na marcha do desenvolvimento econômico e social, impulsionado pelas diretrizes do Governo Central que, para tanto, lhes vem dando substancial apoio.

É no Município que a aceleração do desenvolvimento econômico e social do País encontra seu núcleo principal de ação, pôsto ser êle a unidade administrativa mais próxima e mais estreitamente ligada aos problemas básicos, notadamente nos longínquos rincões do interior.

Reveste-se, por isso, de suma importância, para o desenvolvimento do País, o refôrço e aumento dos meios de que devem dispor as referidas unidades da Federação.

Municípios operantes na exploração de suas riquezas, e com crescente aumento de sua taxa de rendimento **per capita**, conduzem qualquer país a uma honrosa posição entre as grandes nações tènicamente mais desenvolvidas e de maior produtividade administrativa.

8. Para essa promoção, porém, exigem-se executivos capazes, preparados, e altamente motivados pelo desempenho efetivo e racional das tarefas que lhes são cometidas. No entanto, é raro vermos, na maioria das edilidades, essa condição plenamente satisfeita. Geralmente, os executivos municipais vêm-se movidos mais pelo interesse de independência política do que pelo equacionamento e solução dos problemas sócio-econômicos da municipalidade.

Sobre êsse aspecto, e inspirado na imperiosa necessidade de promover o desenvolvimento econômico e social das municipalidades, Sua Excelência — o Ministro Iberê Gilson — espousa o pensamento pioneiro de que, para dotar a estrutura municipalista brasileira de uma nova “filosofia de concepção”, a

solução se encontra, em maior parte, no confiar a administração dos municípios a “administradores municipais”, técnicos ocupantes de cargos integrantes de carreira especial a ser criada em todos os Estados, recrutados, mediante concurso público, dentre os “técnicos em administração” registrados nos Conselhos Regionais (Declaração de voto emitida pelo Senhor Ministro Iberê Gilson, acolhida unânimemente pelo Tribunal, ao deliberar sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Boqueirão dos Côchos, PB — Processo nº 4.367/69).

Esse peculiar sistema de “administradores municipais” poderá constituir solução e resposta para o desafio ao Brasil de hoje, que busca desenvolver-se, não aceitando ficar marginalizado ou inferiorizado no cenário internacional das competições pelo progresso.

Viável, racional e desejável a bem das municipalidades e do desenvolvimento do País, a idéia, por meritória e oportuna, certamente vingará como solução acatada e posta em execução pelas autoridades governamentais para benefício de todos, e, principalmente, do interior.

ALGUMAS CONCEITUAÇÕES

9. **Tributo**

A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que regula o Sistema Tributário Nacional, assim define **tributo**:

“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I — a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II — a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.”

10. **Impôsto**

Definindo impôsto, a mesma Lei nº 5.172/66 diz:

“Art. 16. Impôsto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”

Por fato gerador do impôsto entende-se a totalidade dos pressupostos contidos nas leis tributárias, cuja ocorrência deve produzir determinados efeitos jurídicos. O fato gerador do tributo é o retrato, no texto da lei, descritivo da situação de fato. Só existe obrigação tributária quando a lei reflete a relação de fato, ou seja, quando se realizam os elementos do fato gerador.

11. Taxa

A atual conceituação legal de taxa foi dada, inicialmente, no texto do Decreto-lei nº 2.416, de 17-7-1940 e no art. 47, do Projeto do Código Tributário Nacional, conceituação acolhida na Emenda Constitucional nº 18, com a seguinte redação:

“Art. 18. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar taxas em função do exercício regular de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Parágrafo único. As taxas não terão base de cálculo idêntica à que corresponda a impôsto referido nesta Emenda.”

A Constituição de 1967 manteve os mesmos conceitos, embora com estrutura verbal diferente:

“Art. 19. Compete arrecadar:

I —
II — taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

§ 2º Para cobrança das taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos.”

A Lei nº 5.172, de 25-10-66 (Código Tributário Nacional), assim regula a taxa e define os serviços públicos que a justificam:

“Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou pôsto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impôsto.”

A êsse parágrafo único, o Ato Complementar nº 34 acrescentou a seguinte oração: "Nem ser calculado em função do capital das empresas."

Sôbre a mesma matéria, a recente Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, dispõe:

"Art. 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir:

I — taxas, arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição."

O § 2º dêste artigo tem a mesma redação do § 2º do artigo 19, da Constituição de 1967, já transcrito.

Assim, **taxa** pode ser definida como tributo remuneratório de serviço específico, em que há uma vantagem efetiva ou potencial, para o contribuinte.

Segundo Gilberto Ulhoa Canto, citado por Rui Barbosa Nogueira, em Direito Tributário, pág. 407 — "o que caracteriza a taxa é que ela constitui uma contraprestação por serviços divisíveis efetiva ou potencialmente prestados pelos Estados aos contribuintes, isto é, solicitados por êstes ou postos à sua disposição. O impôsto, inversamente, é a contribuição exigida pelo Estado para o custeio dos seus serviços gerais".

12. Contribuição de melhoria

A primeira Constituição a referir-se, expressamente, ao tributo denominado Contribuição de Melhoria, foi a Constituição de 1934:

"Art. 124. Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria."

Na Constituição de 1946, esta forma de tributo foi outorgada à competência comum:

"Art. 30. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

I — contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas."

A Carta Magna de 1967 estabelecia:

“Art. 19. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar:

I —

II —

III — contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram.”

A Emenda Constitucional nº 18, à semelhança do que dispunha o parágrafo único do art. 30, da Constituição de 1946, estabelecia, como limite de exigência desse tributo, uma conexão entre a valorização do imóvel e o custo da obra:

“Art. 18. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar contribuição de melhoria para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”

A Constituição de 1967 não se referia ao limite individual de taxação do tributo ora apreciado, e estabelecia que:

“Art. 19, § 3º A Lei fixará os critérios, os limites e a forma de cobrança da contribuição de melhoria a ser exigida sobre cada imóvel, sendo que o total da sua arrecadação não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.”

A vigente Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, incluiu os limites anteriormente expressos na Emenda Constitucional nº 18, de 1º-12-1965.

Assim dispõe a Emenda Constitucional vigente:

“Art. 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir:

I —

II — Contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”

O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização do imóvel, em consequência de obra pública. Este fato distingue claramente este tributo, do conceito de taxa. Nesta, a contraprestação é tomada como requisito específico.

13. Distribuições de receitas tributárias

Da observação e análise, mesmo superficial, das normas tributárias vigentes, conclui-se ter havido um sensível desenvolvimento do sistema de participação dos Estados e Municípios no produto financeiro dos impostos federais, em consequência da maior centralização imposta pelo novo sistema, a partir da Emenda Constitucional nº 18 (dezembro de 1965) e do advento da Lei nº 5.172 (outubro de 1966).

Por este sistema, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participam:

- a) do Imposto de Renda (Emenda Constitucional nº 1, art. 25, art. 23, § 1º e art. 24, § 2º);
- b) do Imposto sobre Produtos Industrializados (Emenda Constitucional nº 1, art. 25);
- c) do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos (Emenda Constitucional nº 1, art. 26, item I);
- d) do Imposto sobre Energia Elétrica (Emenda Constitucional nº 1, art. 26, item II);
- e) do Imposto sobre Minerais do País (Emenda Constitucional nº 1, art. 26, item III).

Como dispõe o § 1º, do art. 24 da Emenda Constitucional nº 1, é ainda atribuído aos Municípios o produto da arrecadação do imposto incidente sobre propriedade territorial rural situada em seu território.

O art. 25 da Constituição vigente (Emenda Constitucional nº 1, de 1969) reproduzindo o estatuído no Ato Complementar nº 40, de 30-12-68, alterou o art. 26 da Constituição de 1967 referente à forma de distribuição do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e produtos industrializados.

Assim, estabelece a Constituição vigente que, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, a União distribuirá, em vez de 20, apenas 12%, dos quais, 5% ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; 5% ao Fundo de Participação dos Municípios, e 2% a Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.

14. A vigente Emenda Constitucional nº 1, de 1969, além de reduzir à metade o percentual a ser distribuído aos Fundos de Participação, instituiu o Fundo Especial ao qual serão distribuídos 2% do produto da arrecadação dos impostos acima referidos. Também introduz condições para que sejam entregues as quotas estaduais e municipais calculadas pelo Tribunal de Contas da União, em vez de o serem "independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade" como dispunha a Carta Política de 1967.

A entrega das quotas mencionadas passa agora a depender:

- a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;
- b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a;
- c) da transferência efetiva, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União; e
- d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia.

15. Os percentuais ditados pela Constituição de 1967, art. 28, para distribuição do produto da arrecadação do Imposto sobre Energia Elétrica, do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos, e do que incide sobre minerais do País, foram mantidos pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969; porém seu art. 26, § 2º, insere novo dispositivo, não constante da Constituição de 1967, segundo o qual as indústrias consumidoras de minerais do País poderão abater o Imposto sobre Minerais do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, bem como do Imposto sobre Produtos Industrializados, na proporção de 90% e 10%, respectivamente.

16. Mantidos aqueles percentuais de distribuição, a União continua a distribuir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- I — 40% do produto da arrecadação do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos;

- II — 60% do produto da arrecadação do Impôsto sôbre Energia Elétrica;
- III — 90% do produto da arrecadação do Impôsto sôbre Minerais do País.

Nos casos dos itens I e II, rege o critério de distribuição proporcional à superfície, população e consumo, adicionando, quando couber, no tocante ao percentual do produto da arrecadação do impôsto sôbre energia elétrica, quota compensatória da área inundada pelos reservatórios.

No caso do item III, rege o critério de distribuição proporcional à produção.

Lei Federal, no entanto, é que disporá sôbre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos.

17. Com o nôvo sistema, introduzido pela Emenda Constitucional nº 18, os Estados e os Municípios adquiriram, sôbre as parcelas dos fundos, um direito originário, desvinculado do processo administrativo em que, pelo sistema anterior, a receita, originariamente federal, era **distribuída** pelo Ministério da Fazenda, numa espécie de rateio, entre os Estados e Municípios, o que exigia dotação orçamentária e empenhos de verbas para sua efetivação, freqüentemente com atrasos que agravavam os problemas de grandes áreas do País.

Aliás, definindo, com brilhante clareza, a transformação atual do Ministério da Fazenda, na área orçamentária, observou o Senhor Ministro Victor Amaral Freire, em adendo à exposição do Dr. Paulo de Ávila e Silva — “no sistema anterior da administração brasileira, o Ministério da Fazenda era um Ministério de Receita e Despesa, ou seja, intervinha na execução do orçamento da Despesa, impugnando determinadas despesas de forma indireta, não fornecendo recursos aos Ministros de Estado. A Programação Financeira teve um objetivo: situar o Ministério da Fazenda no mesmo nível dos demais, com área própria, ao qual cabe dizer aos ministérios, ou seja, à Comissão de Programação Financeira, de que recursos vai dispor em determinados períodos, para que essa Comissão possa **distribui-los** pelos dezesseis Ministérios, quando, então, cessa a função do Ministro da Fazenda. A **distribuição** cabe à Programação Financeira, dentro das prioridades governamentais”.

Assim, esclarece Sua Excelência, que aquêle Ministério é hoje, em função de sua transformação, um Ministério de Receita, e não, de Despesa.

Comentando o aumento da arrecadação tributária em 1968, diz ainda Sua Excelência, o Senhor Victor Amaral Freire, com admirável clareza, em declaração de voto apresentada na Seção Especial de 27-11-69 — “Encaminhamos as nossas homenagens ao esforço do Ministro da Fazenda e de seus auxiliares no combate à sonegação e decorrente da criação da Secretaria da Receita Federal, em consequência da Reforma Administrativa, e a nova e revolucionária estrutura da administração tributária federal. (...) E, com essa orientação, êsse Ministério se integra definitivamente no esquema da Reforma Administrativa pela qual deve ser, principalmente um Ministério da Receita e não, como antes, um Ministério da Despesa.” (Anexo IV à Ata nº 88/69, publicado no **Diário Oficial** de 9-1-1970, pág. 197).

Os já citados quatro requisitos de que depende hoje, pela Emenda Constitucional nº 1, a entrega das quotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União, constituem, sem dúvida, saudável restrição à expressão (contida no § 1º do art. 26 da Constituição de 1967) que, com referência à entrega mensal das quotas, determinava fôsse ela realizada **“independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade”**.

18. De conformidade com o que dispõe o art. 92 da Lei número 5.172, de 1966, é da competência do Tribunal de Contas da União comunicar ao Banco do Brasil S.A., até o último dia útil de cada exercício, os coeficientes individuais de participação de cada Estado, do Distrito Federal e dos Municípios que, calculados na forma do disposto nos artigos 88, 89, 90 e 91 daquele diploma, talvez venham a exigir novo dispositivo legal além do Decreto-Lei nº 468/69, em razão das alterações introduzidas pelo citado art. 25 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

19. No que diz respeito ao contrôle dos Fundos de Participação, o Tribunal de Contas da União exerce funções legislativas, judicantes e administrativas, pois, quanto à disciplina dos Fundos, a êle compete, na forma da legislação vigente:

- 1) velar pela entrega, na forma e nos prazos legais, das importâncias que são devidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- 2) efetuar o cálculo das quotas estaduais e municipais e rateio dos Fundos de Participação estabelecidos pela Constituição;
- 3) expedir normas reguladoras de aplicação e comprovação dessas quotas;
- 4) fiscalizar, através das prestações de contas, a aplicação dos recursos oriundos dos Fundos;

- 5) julgar as contas dos Governadores dos Estados e dos Prefeitos, no que concerne à aplicação dos mencionados recursos;
- 6) determinar a suspensão das quotas em aprêço, nos casos de:
 - ausência ou vício da comprovação do seu emprêgo, de acôrdo com o critério expresso na Constituição;
 - falta de cumprimento ou cumprimento incorreto da exigência de preceito constitucional;
- 7) representar às Assembléias Legislativas ou às Câmaras Municipais contra irregularidades apuradas em prestação de contas da aplicação dos recursos dos Fundos e que configurem qualquer dos casos de responsabilidade do Governador ou Prefeito Municipal.

20. É, ainda, oportuno salientar que, pelos artigos 25, 70 e 72 da Constituição vigente (Emenda Constitucional nº 1) e pelos artigos 92 a 94 da Lei nº 5.172/66, bem como pelo Decreto-lei nº 199, é pacífica a competência do Tribunal de Contas da União para o exercício de sua função fiscalizadora do recebimento, da guarda e da aplicação dos dinheiros, valores e bens da União, ou pelos quais ela responda.

21. Graças a essa ação fiscalizadora, tivemos conhecimento de que, em 1969, ao arrepio do disposto na Lei nº 5.450, de 5-6-68, aprovando o Orçamento Plurianual de Investimento para o triênio 1968/1970, no qual estão previstas despesas para o atendimento das metas do Programa Estratégico de Desenvolvimento, — encontravam-se “mais de doze dezenas de Fundos, alimentados pelas mais variadas fontes de receita com finalidades múltiplas, sem contrôle contábil operante, e escapos de fiscalização permanente e devida” — conforme declaração de voto em 10-4-1969 do Excelentíssimo Senhor Ministro Iberê Gilson, sobre processo de prestação de contas da Prefeitura Municipal de Cacique Doble, RS. Frisava ainda Sua Excelência, na mesma declaração de voto (Anexo à Ata nº 22/69): “Êsses Fundos representam torrentes caudalosas de recursos que cumprem seu curso, às vêzes sem uma programação adequada, condizente com o Plano Estratégico de Desenvolvimento, que requer aplicação, na hora exata, nos programas de maior alcance para a sistemática do desenvolvimento econômico e social.” E, com sábia terapia para tais inconvenientes, prognosticava: “Fiscalizar eficientemente tais Fundos é tarefa que se impõe; urge que novos métodos de contrôle sejam implantados, dentro, aliás, da linha de conduta que marca o objetivo do atual Governo, qual seja o de imprimir à Administração Pública o

mais puro sentido de honestidade. Comungamos, assim, da idéia de que este Tribunal de Contas deve exigir, como meta prioritária na pauta de suas realizações, a adoção imediata de um eficiente sistema de fiscalização dos Fundos com a aplicação da metodologia mais adequada e consentânea com os progressos operados na técnica de controle e com a propositura do Poder Executivo das medidas de ordem legal que, porventura, se façam necessárias, tudo colimando o resguardo da maior exação na Administração Federal, tese que o Governo Revolucionário defende com intransigência”.

22. Podemos dizer que o primeiro eco a essa oportuna e sábia postulação do Excelentíssimo Senhor Ministro Iberê Gilson foi a Resolução nº 79/69, de 10 de abril, que disciplina a movimentação, aplicação e comprovação dos recursos aos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dita Resolução acha-se hoje alterada pela recente Resolução de 4-12-69, deste Tribunal, que acolheu o pensamento do emérito Ministro Victor Amaral Freire, com a qual melhor se disciplina a matéria regulada pelos incisos IV, VIII e §§ 1º e 2º, do art. 14, da Resolução nº 79/69.

Ao aprovar as Instruções que passaram a regular a matéria, a citada Resolução nº 79/69 considerou a alteração do artigo 26, da Constituição de 1967, pelo Ato Complementar nº 40/68, bem como as disposições do Decreto-lei nº 468, de 14-2-69.

Estabelecem aquelas Instruções que as importâncias distribuídas pelo Governo Federal, por conta dos citados Fundos de Participação, deverão ser mantidas no Banco do Brasil S.A., em conta denominada “Conta Especial — Fundo de Participação”, só se admitindo a transferência dos recursos dos referidos Fundos para outros estabelecimentos de crédito, quando na sede do Município não houver Agência do Banco do Brasil S.A., estabelecendo, ainda, para isso, uma ordem de prioridade a ser observada, tanto quanto possível; mantida, no entanto, a denominação de “Conta Especial — Fundos de Participação”, na hipótese de transferência.

Segundo as mesmas Instruções, só se admite poderem as Prefeituras manter em caixa recursos do Fundo de Participação, quando não houver estabelecimento de crédito na sede do Município, e os recursos aí mantidos deverão estar representados por moeda corrente do País e não poderão exceder 50% da importância correspondente à última cota mensal creditada.

23. Quanto à aplicação dos referidos recursos, determinam aquelas Instruções, expressamente, que: “deverão ser apli-

cadadas, segundo as prioridades indicadas no Programa Estratégico de Desenvolvimento, observadas as conveniências e competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente em: **Energia** (Geração, transmissão e distribuição); **Saúde** (Assistência médico-sanitária e saneamento básico); **Educação** (prioritariamente o ensino primário); **Agropecuária**; e **Transportes** (básicamente construção de estradas de rodagem e aquisição de máquinas e veículos destinados à construção e conservação de rodovias e ao transporte de operários).

Pelas mesmas Instruções, é vedada a aplicação dos recursos do citado Fundo em gastos de simples embelezamento urbanístico ou de caráter supérfluo ou suntuário.

FONTES DE PESQUISA E CONSULTA

1. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.
2. Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.
3. Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965.
4. Constituição Federal de 1946.
5. Constituição Federal de 1934.
6. Ato Complementar nº 24, de 18 de novembro de 1966.
7. Ato Complementar nº 27, de 8 de dezembro de 1966.
8. Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966.
9. Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro de 1967.
10. Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.
11. Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968.
12. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.
13. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
14. Decreto-lei nº 28, de 14 de novembro de 1966.
15. Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968.
16. Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967.
17. Decreto-lei nº 336, de 24 de outubro de 1967.
18. Decreto-lei nº 347, de 29 de dezembro de 1967.
19. Compêndio da Legislação Tributária, 1960 — Rubens Gomes de Souza.
20. Sistema Tributário Brasileiro, 1965 — Amílcar de Araújo Falcão.
21. O Direito Tributário da Constituição, 1959 — Aliomar Baleeiro.
22. Direito Financeiro, 1964 — Ruy Barbosa Nogueira.
23. Resolução nº 79, de 10 de abril de 1969.
24. Declaração de Voto do Ministro Victor do Amaral Freire — Seção Especial do TCU, de 27 de novembro de 1969, **Diário Oficial** de 9 de janeiro de 1970.
25. Declaração de Voto do Ministro Iberê Gilson, anexo à Ata nº 22/69.
26. Resolução nº 86, de 9 de dezembro de 1969.
27. Resolução nº 87, de 9 de dezembro de 1969.
28. Resolução nº 88, de 9 de dezembro de 1969.

Da Biblioteconomia à Informática

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DOCUMENTAÇÃO

ABNER LELLIS CORRÊA VICENTINI*

“O Homem cada vez sabe menos de tudo. Em compensação, tem cada vez mais possibilidade de saber tudo sobre determinado assunto.

O Homem tem sido a medida de tôdas as coisas. Agora é o Computador que dá novas medidas a tudo” (274).

1. BIBLIOTECONOMIA

A Biblioteconomia surgiu como decorrência da necessidade de sistematização e organização das coleções de livros. Êstes constituíram os primeiros veículos de difusão dos conhecimentos humanos e de transmissão de cultura geral e especializada. O termo Biblioteca (do grego **Biblion**: livro, e **theke**: caixa) significa, etimologicamente, guarda ou custódia de livros (41). A história do livro e das bibliotecas (61) nos mostra que estas, na Antigüidade, constituíram privilégios reais e sacerdotais, como sucedeu com as grandes bibliotecas de Nínive e Alexandria. Na Idade Média as bibliotecas pertenceram quase que exclusivamente aos conventos (verdadeiros centros de difusão da cultura na época, como por exemplo o de Fulda, na Alemanha) e aos senhores feudais, continuando a ser privilégio dos eruditos e da nobreza. Sòmente na Idade Moderna, com o aparecimento da imprensa, com o barateamento dos livros, com a multiplicação de bibliotecas e sua inclusão nos planos nacionais de educação e de desenvolvimento, e ainda, com o rompimento das barreiras entre o livro e seu utilizador, pelo acesso livre às estantes e pelo empréstimo domiciliar, pôde a Biblioteca, finalmente, transformar-se em instituição democrática e afirmar-se como universidade do povo (241). A Biblioteconomia ditou as normas para a organização científica das bibliotecas, constituindo-se em verda-

* Conselheiro da FID e Membro de suas Comissões FID/CCC e FID/CR. Consultor da FAO para Documentação (Projeto FAO/UNDP-80/IICA: CERDAC), Turrialba, Costa Rica, América Central (abril/agosto, 1970). Assessor para Documentação do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), Ministério da Aeronáutica, Brasília, DF, Brasil.

deiro complexo de técnica e ciência (244). Escolas de Biblioteconomia foram fundadas, cursos de nível superior foram introduzidos, e bibliotecários foram diplomados, com o objetivo precípuo de cuidar das coleções de livros. Estes, no entanto, em virtude das novas especializações (237) que surgiram em todos os ramos do conhecimento, se bem que alguns autores considerem a explosão do conhecimento como um mito (40), e que somente a explosão documental é realidade (167, 198, 343, 353), deixaram de ser os veículos exclusivos de transmissão da cultura. Segundo Lasso de la Vega (184) ao lado da falta de livros, preocupação do Renascimento, aparece outra preocupação maior no Século XIX: o excesso de produção livresca (198). Além do aumento de livros, surgiram novos periódicos em todos os setores, as pesquisas passaram a ser publicadas em forma de relatórios, os anais dos congressos nacionais e internacionais tornaram-se mais volumosos com a proliferação das "comunicações" e dos "informes", as peças de laboratório se multiplicaram, e os filmes passaram a fazer parte do material educacional. Daí Ortega y Gasset (248) afirmar que o homem em vez de estudar para viver, passou a viver para estudar.

Tornou-se impossível ao especialista, ao pesquisador, ao cientista, acompanhar a literatura referente a sua especialidade.

Esta afirmativa pode ser comprovada pelo seguinte quadro estatístico que apareceu em publicação recente (114): se um químico, fluente em 30 línguas, começasse a ler em 1º de janeiro todos os documentos de seu campo de interesse, durante 40 horas por semana, numa média de 4 artigos por hora, a 31 de dezembro não teria lido mais do que 1/10 de todo o material publicado durante o ano, com a agravante de que não lhe teria sobrado tempo para aplicar o conhecimento adquirido. Consequentemente todas as ciências do universo entraram em fase de desenvolvimento e progresso. Lasso de la Vega, em seu último livro (186), historiando êsses progressos, afirma que da simples capacidade de visão do homem da época de Péricles chegou-se ao microscópio eletrônico, o que permitiu examinar os centésimos milésimos de milímetro; a medição do ano luz, equivalente a dez mil milhões de quilômetros, se tornou possível; outro tanto sucedeu em relação ao tempo, conseguindo-se observar fenômenos sucessivos a mil milionésimos de segundo, como ocorre com a excitação de um átomo por raios catódicos da emissão de raios X; no campo da energia, o cossmotrón criou raios que alcançam os seus milhões de volts-eletrônicos; em matéria de temperatura, partindo-se da simples diferença entre verão e inverno, passou-se do zero absoluto às centenas de milhões de graus das radiações termonucleares ... E conclui o

ilustre bibliotecário espanhol: "Desta situação criada pelo homem chega-se à uma compreensão mais clara de sua posição no cosmos, de seus deveres no sentido de descobrir tôdas as leis que regem o universo e sua divina harmonia, e de seus esforços para dominá-las e colocá-las a seu serviço, convertendo-se em construtor do seu próprio bem estar. Assim o homem vem confirmando sua missão de pesquisador, dedicando-se à investigação de base ou fundamental, à aplicada ou técnica, e à operante ou social, que constitui a origem das inumeráveis conquistas que hoje desfruta".

Assim, da eletrotécnica surgiu a eletrônica, da física nasceu a atomística, a aeronáutica possibilitou o aparecimento da astronáutica, inaugurando-se a era dos satélites, foguetes balísticos e teleguiados. Como decorrência dos progressos da Biblioteconomia, em função dos progressos das demais ciências, vamos encontrar no século XX a Documentação, e como evolução desta a Informática.

2. DOCUMENTAÇÃO

A palavra Documentação originou-se de "documento" (do latim: documentum = docere = ensinar, portanto, aquilo que ensina, aquilo que transmite), e sua etimologia e significação foram estudadas por Arntz, atual Vice-Presidente da FID, em brilhante trabalho intitulado "Documentatio a documento" (10). Segundo Coblans (50) é impossível defini-la com exatidão, pois seu significado difere de país para país. Bradford (34) afirma que Documentação é a "arte de coleccionar, classificar e tornar imediatamente acessível os registros de todos os tipos de atividades intelectuais". Para Shera (312) a "Documentação é uma parte do conceito de organização bibliográfica, definida como tendo por finalidade a canalização dos registros gráficos do conhecimento para seus usuários, para tôdas as finalidades e em todos os níveis do saber, de modo a tornar máxima a utilização social de todos os registros das experiências humanas". Diz ainda: "a Documentação limita-se ao mundo dos humanistas e cientistas e o seu objetivo é aproximar tôdas as atividades intelectuais que se utilizam de registros gráficos dos conhecimentos e todos os serviços intermediários que transmitem o material registrado do estudioso-produtor ao estudioso-consumidor" (313). Neal Harlow (134), ex-Diretor da Escola de Biblioteconomia da Rutgers University, em trabalho apresentado a uma reunião da CLA, assim se expressa: "A palavra Documentação com a qual podemos estar pouco familiarizados no sentido em que é usada hoje em dia, é um termo geral e compreensivo, como bibliografia e comunicação. Está intimamente ligado à

Biblioteconomia, e pode, na verdade, ser incluído na mesma família de que a Biblioteconomia é membro". Para Briet (35) o "material da Documentação consiste de todos os índices concretos ou simbólicos, conservados ou registrados de novo, de modo a apresentar, reconstituir ou provar um fenômeno físico ou intelectual". Dittmas (70) ex-Presidente da ASLIB (144) situa a Documentação como "o setor da bibliografia em que a principal preocupação é o aperfeiçoamento dos meios para a utilização ativa dos registros do conhecimento humano, em oposição à sua guarda". Malclés (207/210), entre outros, considera a Documentografia como ciência geral do documento, separando-a e opondo-a à Bibliografia, e classifica os documentos em quatro grupos principais:

- 1) Documentos gráficos, que incluem os manuscritos e impressos. Os primeiros são estudados pela Paleografia e são conservados em arquivos; os segundos, por outro lado, constituídos de textos tipográficos, pertencem exclusivamente ao domínio da Bibliografia.
- 2) Documentos iconográficos, constituídos pelos retratos, desenhos, gravações, fotografias, plantas, cartas geográficas, ilustrações, quadros etc.
- 3) Documentos plásticos: selos, moedas, medalhas e todos os objetos originados do trabalho em relevo de metal, gesso e plásticos em geral.
- 4) Documentos fônicos: discos, fitas magnéticas etc.

E conclui: A Documentografia-tronco comum do qual derivam tôdas as espécies de documentos — é o gênero, vale dizer, a ciência teórica de caráter geral, e se aplica ao estudo dos documentos iconográficos, plásticos e fônicos. A Bibliografia, por sua vez — documentografia especial — estuda unicamente os documentos gráficos.

A palavra Documentação foi criada por Paul Otlet (249/252) para designar a ciência e as técnicas gerais do documento. Emprestou ao vocábulo documento um sentido mais amplo que ao termo livro, afirmando no discurso de abertura do Congresso Mundial de Documentação de 1937, que o mesmo compreende não só os textos manuscritos ou impressos, qualquer que seja sua forma, assim como todos os sinais visuais e auditivos etc., suscetíveis de transmitir uma informação: discos, gravuras, mapas, fotografias, selos, medalhas, filmes etc. Otlet identifica a Documentação com a Bibliologia, fazendo dela uma disciplina geral de conteúdo vastíssimo, pois, segundo sua concepção, a mesma abrange o conjunto sistematizado dos conhecimentos

relativos à produção, conservação, circulação e utilização dos escritos e documentos de todas as espécies. Divide a Documentação ou Bibliologia em quatro grupos:

- 1) Bibliologia lógica, que trata das relações do livro com a exposição da ciência.
- 2) Bibliologia psicológica, que se refere às relações do livro com o autor.
- 3) Bibliologia tecnológica, que estuda as relações do livro com os meios materiais de sua fabricação e difusão.
- 4) Bibliologia sociológica, que compreende as relações do livro com a comunidade em cujo ambiente nasce e para o qual está destinado.

De outro ponto de vista considera a Documentação sob três aspectos: **a)** como ciência e doutrina; **b)** como técnica; **c)** como corpo sistematizado de organização. Como ciência a Bibliologia tem por objeto a descrição histórica dos documentos e seu estudo comparativo (Bibliografia), e a teoria geral dos mesmos. Como técnica estuda as regras para produção, circulação, conservação e utilização dos documentos. Como organização se refere ao arranjo racional do trabalho individual e coletivo para facilitar o aproveitamento dos materiais com o máximo de economia (41).

Moller (235) declarou que “uma das tarefas mais importantes da Documentação é oferecer uma visão panorâmica dos progressos do saber humano, tornando mais fácil o encontro do material necessário, tanto para os cientistas como também para os interessados em economia e técnica”.

Segundo Taube (334), Documentação é “um complexo de atividades necessárias à comunicação de informações especializadas, incluindo a preparação, a coleção, a análise, a organização e a distribuição dos registros gráficos do conhecimento humano”.

Balbis (18, 19) na Itália, Schürmeyer (293 na República Federal da Alemanha, Koblitiz (175) na República Democrática Alemã, Majewski (205) na Polônia, Ranganathan (271, 272, 273) na Índia, Tell (340, 341) na Escandinávia, Laclemandière (182) na França, Polushkin (267) na União Soviética, Loosjes (200) e Donker Duyvis (72) na Holanda, Lasso de la Vega (185) na Espanha, e muitos outros nos diversos países também discutiram o assunto e a delimitação (308) do campo da Documentação (170), dando suas interpretações e definições (63).

Após o exame das definições elencadas conclui-se que, apesar das divergências, os autores são acordes ao afirmar

que a Documentação se preocupa também com o material "não livro", dando uma acepção bem ampla ao termo "documento" (163), que compreende tudo o que pode transmitir o conhecimento humano: livros, revistas, artigos de periódicos, filmes, microfilmes, microfichas, fotografias, microfotografias, lâminas, transparências, diapositivos, desenhos, mapas, relatórios, especificações, normas técnicas, patentes, fitas gravadas, discos, partituras, diafilmes, cartões perfurados, fotocópias, manuscritos, selos, medalhas, quadros, amostras, espécimes, modelos, fac-símiles etc., e; de maneira geral, tudo o que tenha caráter representativo a três dimensões e, eventualmente, em movimento, porém, submetido à intervenção de uma inteligência ordenadora.

3. BIBLIOTECONOMIA vs. DOCUMENTAÇÃO

O problema "Biblioteconomia versus Documentação", que já focalizamos em outro estudo (357), dominou por muito tempo o panorama internacional e foi tema comum nas publicações especializadas. Tendo como base o raciocínio seguido por Shaw (304), e depois de uma análise comparativa dos debates nos países socialistas (236) e das opiniões emitidas por Kent (165), Dembowska (66), Kunze (180, 181), Fill (106), Fry (117), Mohrhardt (234), Harlow (134), Shera (310, 313, 315), King (170), Coates (49), Kevérgant e Fourmont (166), Taube (335), Ashworth (15), Verhoef (356) e Lasso de la Vega (183), inter alia, podemos chegar a uma visão panorâmica das relações entre as duas ciências. Imaginemos um ciclo completo de informações que compreenda: identificação, localização, encontro, transformação em forma mais prática para utilização, síntese e disseminação do conteúdo intelectual. A Biblioteconomia se ocupa da fase que vai do registro ao encontro do material, e usa para tanto a seleção de livros, a catalogação, a classificação e a bibliografia. A Documentação se encarrega da identificação, da transformação, da síntese e da disseminação, e para tanto, emprega a seleção, a reprografia (58, 86, 92, 113, 158, 266), a fotografia, a indexação, a bibliografia, a recuperação etc.

A controvérsia entre os autores chegou a tal ponto que Rost (280), compilou uma bibliografia sobre o assunto, e a IFLA dedicou uma de suas reuniões anuais, a 32ª de 1966, em Haia, à discussão do tema (26). O ponto de vista americano foi expresso por Mohrhardt, o da Europa Ocidental por Libaers, e o da Europa Oriental por Kondakov (189). Dando suas impressões sobre esta reunião, Loosjes (199), então Presidente da IAALD, concluiu que há uma grande área de superposição entre ambas, sugerindo a criação de um novo nome para a "amalgama-

mation” das duas ciências. Para resumir a controvérsia citaremos mais uma vez Loosjes (200) que classifica as definições resultantes da comparação “Biblioteconomia vs. Documentação”, em quatro grupos: 1) Definições englobativas, ou de Superposição, que descrevem os objetivos da Documentação de forma tão exaustiva que incluem a totalidade da Biblioteconomia. Tudo está estruturado como função da documentação, desde a aquisição, o arranjo e a exploração de documentos, inclusive o trabalho do editor. Aqui estão incluídas as definições de Otlet, da FID, de Frank, de Briet, e a de Shera, quando fala de “organização bibliográfica”. 2) Definições paralelas, ou de Justaposição, que colocam a Biblioteconomia e a Documentação em posição paralela uma a outra. Estas incluem as definições de Pietsch (263/265), segundo o qual o bibliotecário “guarda” a coleção enquanto o documentalista “explora-a”, de Fill (106), de Reeser, de Shera, de Coblans etc. 3) Definições de subordinação, ou de Infraposição, que englobam as idéias de Kunze (180, 181), de Bjorkbom (29), e de todos os bibliotecários tradicionalistas. 4) Definições que não estabelecem ligação entre as duas ciências, ou de Desconexão, representadas pelas opiniões de Picard, Scottecci (265), Riemsdijk, e outros documentalistas radicais. Em nossa opinião a diferenciação entre Documentação, Biblioteconomia e Bibliografia especializada é, antes de tudo, uma questão de gradação. Os campos estão intimamente ligados, e uma pessoa pode, quase que simultaneamente, mas não de forma total, desempenhar funções nos três campos. As atividades biblioteconômicas, tais como, aquisição, catalogação, circulação (que constituem parte, mas não significam a totalidade do trabalho) são pré-requisitos da Documentação. Assim também a bibliografia é obviamente pré-requisito para uma análise intensiva do conteúdo intelectual. O bibliotecário inicia a análise do assunto nos processos de catalogação e classificação, e quando passa para o estudo intensivo das idéias contidas em cada item de cada fonte, ele passa para a função de documentalista. De acordo com este pensamento, Shera (310) afirma que a Documentação não sugere uma nova ciência para suprimir os bibliotecários, mas, antes de tudo, representa um moderno ponto de vista, novos aspectos de uma antiga e respeitada profissão; e o documentalista procura, não o descrédito do bibliotecário, mas dar-lhe novos auxílios e métodos modernos com os quais ampliará o seu valor social, habilitando-o a uma maior contribuição intelectual. E vai mais além o diretor da Escola de Biblioteconomia da CWRV, expondo sua filosofia da biblioteconomia e da documentação (307) e especificando que a transformação da Biblioteconomia (pela inclusão de cursos de documentação

nos currículos das escolas tradicionais) não foi uma rejeição às tradições da ciência biblioteconômica, mas um desenvolvimento lógico da profissão para atender às novas necessidades. Isto não significou voltar as costas à Biblioteconomia que vinha sendo praticada há longo tempo, mas sobretudo, uma reafirmação de fé na capacidade do bibliotecário em prestar à coletividade novos serviços além dos que já oferecia. Os significativos progressos científicos, particularmente no campo da eletrônica, passaram a exigir e a requerer, nas expressões de Clapp (48), Graziano (128), Wasserman (368), Sir Francis Frank (112), e Waldron (366) um reexame e uma nova ênfase na filosofia e nos princípios básicos da Biblioteconomia. Coblans (50) acredita firmemente que a separação entre a Biblioteconomia e a Documentação é um retrocesso, que convém evitar, declarando, outrossim, que o bibliotecário e o documentalista devem ser especializações de uma mesma profissão. A Documentação trouxe uma nova mentalidade que forçou gradativamente a extensão dos limites da biblioteconomia tradicional e se incluiu em suas práticas. A Documentação constitui-se, portanto, em verdadeira especialização da Biblioteconomia que se originou do desenvolvimento acelerado do serviço de referência, motivado pela necessidade de se encontrar, tratar e selecionar, de modo cada vez mais rápido, dinâmico (358), fácil, uniforme e sistematizado, tôdas as formas de material bibliográfico, ou seja, de "documentos", colocando-as à disposição dos usuários (253, 290, 350).

4. ORGANIZAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO

O organismo internacional mais ativo no vasto campo da Documentação é a FID (296). De acordo com seu Anuário para 1970 (103), a FID congrega 53 países, sendo 22 da Europa, 12 das Américas, 13 da Ásia e Oceânia, e 6 da África, tendo em cada um desses países um organismo que é o membro nacional, mais 126 membros institucionais e 115 membros individuais. A Federação conta com 2 Comissões Regionais, uma para a América Latina (FID/CLA) (118), fundada em 1960, no Rio de Janeiro, por ocasião da 26ª Conferência Geral da FID, sob a inspiração de Lydia de Queiroz Sambaquy (286), ex-vice-presidente da FID, fundadora do IBBDD (145), uma "bandeirante" (361) da biblioteconomia e da documentação na América Latina, eleita "membro honorário" da FID em 1969 (90, 287). A FID/CLA tem 10 membros nacionais, já realizou 9 reuniões gerais e 2 congressos regionais de documentação (1º no México em 1967, e 2º no Rio de Janeiro em 1969 (56, 57). A outra Comissão Regional, destinada à Ásia e Oceânia, foi fundada em Tóquio, no ensejo da 33ª Conferência Geral, contando com 13 membros na-

cionais, reunindo-se pela primeira vez em abril de 1970 (104). A FID realizou em Buenos Aires, de 14 a 22 de setembro de 1970 sua 35ª Conferência-Geral (87, 378).

A FID foi fundada em 1895, evoluindo de IIB para IID, e finalmente para Federação a partir de 1937. Sua história pode ser dividida em quatro períodos marcantes, a saber: 1º) **Período Otlet/La Fontaine**¹, de 1895 a 1928, que marcou o lançamento da instituição, pelos seus planos de organização de um catálogo mundial destinado a cobrir a produção bibliográfica de forma total, e pela criação da Classificação Decimal Universal (CDU); 2º) **Período Donker Duyvis**², (352), de 1929 a 1959, que se concentrou na expansão e aprimoramento da CDU, pelo aparecimento de suas edições em línguas orientais; por fixar a diferenciação entre Biblioteconomia, Bibliografia especializada e Documentação, e ainda pela preocupação inicial com os problemas de foto-reprodução; 3º) **Período Voorhoeve/Van der Bruggen**³, que contou com as presidências de King e Lowry, iniciado em 1959 com a aprovação em Varsóvia (25ª Conferência Geral da FID) do "Programa a Longo Prazo" (96), projetou a FID na América Latina, ampliou o número de comissões técnicas, instalou o departamento de classificação, e reformulou a comissão dedicada aos estudos de formação e preparação de documentalistas; e 4º) **Período Sviridov**⁴ (325/329), que contou com a presidência de Lowry e agora de McBurney, iniciado em 1966, que vem se caracterizando pela reformulação do plano de ação da FID face ao impacto de Revolução da Informação e da Automação, tendo como consequência a criação de uma nova comissão dedicada a Pesquisas sobre as bases teóricas da informação" (FID/RI), à reorganização da comissão de estudos sobre mecanização, armazenamento e recuperação de informações, em duas outras, sendo uma dedicada à teoria das máquinas e sistemas (FID/TM), e outra às técnicas operacionais das máquinas (FID/OM), com a promoção de congressos nesse campo (88); reconstituição das comissões envolvidas com os problemas de lingüística na documentação (FID/LP), e informação para a indústria (FID/II); pela instalação de uma comissão para a problemática da documentação nos países em fase de

1. Paul Otlet e Henry La Fontaine, belgas, foram os fundadores da FID.

2. F. Donker Duyvis, holandês, foi Secretário-Geral até 1959.

3. Willem van der Bruggen, holandês, foi Secretário-Geral Interino de 1963 a 1966, tendo completado em 1969 vinte anos consecutivos de serviços prestados à FID, exercendo atualmente a chefia dos serviços de informação e publicação da FID. N.A.J. Voorhoeve, holandês, foi Secretário-Geral Interino de 1959 a 1961.

4. Felix A. Sviridov, russo, é o Secretário-Geral desde 1966.

desenvolvimento (FID/DC) (105); e também por dar uma nova projeção à Classificação Decimal Universal, por iniciativa de Lloyd (196, 197) através de estudos realizados pela Comissão Central de Classificação (FID/CCC) e pela Comissão de Pesquisas em Classificação (FID/CR) para utilização da CDU em sistemas mecanizados de recuperação de informações⁵ (97), com a divulgação dos trabalhos e experiências levados a efeito por Rigby (279), Caless (43), Freeman e Atherton (115), Nystrom (246), Perreault (260, 262), e Vicentini e Oliveira (363). O ponto alto deste período tem sido o patrocínio de vários projetos de âmbito internacional (171, 326).

5. SUBSTÂNCIA DA DOCUMENTAÇÃO

De acôrdo com a doutrina clássica da FID "Documenter c'est réunir, classer et distribuer les documents de tout genre dans tous les domaines de l'activité humaine". Essa conceituação, que constituiu por muitos anos o "leif motiv" da FID, foi, no entanto, alterada no novo programa da Federação para "Documentação é a coleção, armazenagem, classificação, seleção, disseminação e utilização de toda a informação". Assim, a unidade documentária, ou seja a substância da documentação deixou de ser o **documento** propriamente dito, vindo a ser a **informação** em si mesma. A FID passou, então, a preocupar-se dentro do seu programa a longo prazo (12, 96, 101, 329) com a média de crescimento da produção da informação (322, 353), com os problemas de avaliação da informação (8), com a evolução dos meios de transmissão da informação (216, 343), com a organização e compatibilidade dos sistemas de informação (243), com o tratamento lingüístico da informação (67, 135, 201, 319), e, sobretudo, com o fator humano envolvido nas atividades de informação, tanto com o transmissor, como com o receptor da informação, o usuário (253, 290, 350). Em fim, com a "crise da informação" (9, 275). Tendo em vista as tendências atuais da Documentação como decorrência do advento dos computadores e ordenadores, que já estão na 4ª geração (159), o Conselho da FID está estudando em 1976 ⁶ um novo Programa (94, 98) para, com estruturas verdadeiramente científicas: 1) definir novas linhas orientadoras na consecução das metas e objetivos constantes dos estudos (102); 2) elaborar nova metodologia para pesquisar as bases teóricas da informação científica; 3) dar as-

5. O 1º Seminário sobre o emprêgo da CDU em sistemas mecanizados de recuperação de informações foi realizado em Copenhagen, setembro, 1/6, 1968. O 2º foi realizado em Frankfurt/Main, junho, 1/5, 1970.

6. O novo programa foi aprovado pela Assembléia-Geral realizada por ocasião da 35ª Conferência da FID, em Buenos Aires, setembro, 14/24, 1970.

sistência necessária ao estudo dos meios e métodos convencionais e não-convencionais da disseminação da informação, abrangendo tanto as publicações primárias como secundárias e a armazenagem e recuperação mecanizada de informações, e incentivar o estudo de linguagem para ordenadores (140, 156, 370); 4) avaliar os sistemas de informação nacionais, regionais e internacionais (271) colaborando nesse último campo com a UNESCO e a ICSU no projeto UNISIST (11, 270, 349); 5) desenvolver a CDU para atualizá-la e adaptá-la a um sistema internacional unificado para indexação de documentos científicos; 6) tomar medidas tendentes a resolver o problema da “barreira lingüística” no escoamento da informação (62), 7) propiciar e aperfeiçoar o treinamento de pessoal encarregado, tanto da disseminação, com o da utilização de informação; 8) revitalizar as atividades internas, como o estabelecimento de prioridades específicas; 9) auspicar projetos internacionais cooperativos (326), e, ainda, 10) organizar, sob os auspícios da UNESCO, o “Ano Internacional da Informação Científica e Técnica em 1974”.

A FID, pois, na sua programação, tanto na vigente, como na prospectiva, se ocupa, primordialmente, da “Informação” (1, 31, 33, 59, 116, 123, 203, 222).

6. INFORMAÇÃO

O termo Documentação sofre, portanto, e à sua vez, uma **evolução semântica** e começa a ser substituído por informação. Vannevar Bush (42) logo após o término da 2ª Grande Guerra, em virtude do seu famoso artigo “As we think”, pode ser considerado como o “pai da ciência da informação”, em decorrência da apresentação do seu sistema “Memex” (75). Surge assim, entre outras (237), uma nova Ciência. Donohue e Karioth (75) nos fornecem a certidão de nascimento da criança, que segundo Berry (27) ficou algum tempo sem nome, e agora atende por vários dêles. Afirma que, apesar das divergências quanto ao nome, se trata de uma nova Ciência. Citando Hoselitz (143) estipula três condições para o aparecimento de uma nova disciplina: 1) Problemas — existência de problemas para atrair o pesquisador; 2) Generalizações — coleção de dados suficientes para permitir a promulgação de generalizações; 3) Reconhecimento — que se evidencia pelo surgimento de instituições devotadas ao novo setor e consagração acadêmica. Segundo Donohue e Karioth, já citados, a ciência da informação preenche todos êsses três requisitos e ainda outros três mais, a saber: complexidade, adequação à sua estrutura educacional e livre escoamento de idéias. Taylor (339) define a nova ciência como

“o estudo das propriedades, do comportamento e do escoamento da informação”, afirmando que ela abrange: 1) todos os aspectos afins da informação-comunicação; 2) análise da linguagem e da informação; 3) a organização da informação, e 4) as relações homem-sistema. Passa-se, portanto, ao estudo da informação científica, e de sua contribuição para a organização da ciência (263, 282, 365, 373), motivando-se, assim, o aparecimento de uma literatura tão vasta que Neeland (240) e Speer (323), em bibliografias recentes sobre a ciência da informação, chegam a registrar 1.924 e 3.079 referências respectivamente. Inicia-se, assim, a era da computação da informação (25, 51, 52), de redefinições de conceituação (164), de luta do tradicionalismo contra as inovações (73), e do estabelecimento de novos padrões para as bibliotecas e centros de documentação e informação do futuro (22, 48, 83, 192, 194, 303, 314, 354).

As conclusões da “Conferência Internacional sobre Informação Científica” (157) realizada em Washington, D.C., em 1958, serviram de base para determinar as etapas do desenvolvimento futuro e dos progressos da documentação (24, 60, 83, 110, 192, 214, 303, 314) da caracterização da informação científica (75, 222, 274), da mecanização (515) e da automação (3, 25, 224, 288, 300, 362) e forneceram os elementos para programar a definição da nova problemática neste setor (324). Foi o ponto de partida da explosão (167, 253) e da revolução (2, 221, 367) da informação, da automação e da telecomunicação já mencionadas nos períodos da história da FID, que afetadas também pela cibernética (232, 340) atingiram, conseqüentemente, os métodos de processos de comunicação (3, 39, 79, 281, 364) técnico-científica (254, 294), estabelecendo novas inter-relações (68, 120, 217).

A introdução da palavra Informação começa a ganhar terreno, alterando não só os objetivos das instituições, mas até mesmo os títulos de publicações periódicas e o nome das entidades em diversos países. Foi o caso do “American Institute of Documentation” (ADI), hoje “American Society for Information Science” (ASIS) (80), do “Library Science Abstracts”, agora “Library & Information Science Abstracts (LISA) (78, 190), e do “Documentation Abstracts”, desde 1969 “Information Science Abstracts” (ISA) (154), para citar apenas três casos. Uma visão panorâmica da evolução dos serviços de informação científica nos Estados Unidos foi apresentada por Marietta Daniels Shepard (305, 306).

O passo seguinte da nova revolução foi atingir os programas educacionais para formação de bibliotecários e documen-

talistas, e iniciar a preparação de engenheiros e cientistas da informação (32, 53, 77, 82, 136, 137, 138, 193, 206, 238, 276, 292, 297, 318).

A FID patrocinou em 1967, em Londres, uma conferência internacional sobre "Education for Scientific Information Work" (93), e nos Estados Unidos foi realizado um "Symposium on Education for Information Science" (332). A FID publicou também um diretório/guia internacional das instituições que proporcionam treinamento para o trabalho de documentação e informação (89).

Como consequência a Informação foi definitivamente incorporada aos novos currículos (53, 84, 85, 369) uma vez que a formação profissional, convencional e tradicional, deixou de atender às necessidades atuais, segundo, entre outros, Klempner (172), Swank (330), Winger (371), e Sabor (283), em sua recente metodologia do ensino da biblioteconomia publicada pela UNESCO, e ainda de acordo com os padrões estabelecidos pelo ADI (4). De acordo com as considerações de Hayes (136/139) e as estatísticas compiladas por Schick (291) e pela AALS (69) trinta e cinco das 50 escolas acreditadas em 1970⁷ pela ALA (5), dão pelo menos **um curso** sobre "Ciência da Informação e Sistemas" (em 1967 eram apenas 25), e vinte e sete ministram a disciplina "Automação de Bibliotecas e Processamento de Dados". Algumas universidades dão mais de um curso, como por exemplo UCLA e Chicago, seis cursos cada; nove a Universidade da Califórnia (Berkeley); treze a CWRU. Além disso, doze escolas ainda não reconhecidas oferecem também esses cursos. Algumas escolas chegaram até a incluir em seus próprios nomes a palavra Informação, como é o caso das Universidades de Pittsburgh, Maryland, Missouri, Columbia, Brigham Young, Western Ontario e Pratt Institute (5).

Segundo Rees (276) os cursos podem ser englobados em três categorias diferentes: 1) Automação de Bibliotecas, que inclui a análise dos sistemas, ordenadores, computadores e equipamento periférico, teoria e prática da automação das operações e técnicas biblioteconômicas com relação à aquisição, publicações periódicas, catalogação, circulação etc.; 2) Sistemas de Armazenagem e Recuperação de Informações, que engloba o estudo dos sistemas de recuperação, de análises de conteúdo, preparação de resumos analíticos e indexação, estruturas dos idiomas para indexação e elaboração de "thesaurus", arranjo de catálogos, análise de pesquisas, estratégia

7. Edição de fevereiro de 1970. A próxima revisão sairá em novembro de 1970.

de localização, tradução e disseminação, e reprografia; 3) Metodologia da pesquisa em ciência da informação, que abrange os princípios e instrumentos básicos da matemática, da lógica, da lingüística, da estatística, da psicologia, e de outras disciplinas, e de suas aplicações ao estudo das atividades biblioteconômicas vinculadas com a comunicação.

Em 1967, o número de cursos em relação a essas três categorias, era o seguinte: 1ª Categoria, 25 cursos em 17 universidades; 2ª Categoria, 39 cursos em 17 universidades; 3ª Categoria, 13 cursos em 6 escolas.

7. INFORMAÇÃO & DOCUMENTAÇÃO & BIBLIOTECONOMIA

O antigo problema "Biblioteconomia vs. Documentação" se transforma em "Documentação e Informação", passando ainda para uma nova dimensão "Biblioteconomia e/ou/vs. Informação científica".

Da mesma forma que o tema anterior, a nova faceta vem sendo discutida e focalizada nas revistas e congressos dedicados ao assunto. Além do aparecimento de uma enciclopédia, editada por Kent, Lancour e Nasri (81), Barth (21), Saracevic (289), Foskett (109), Farradane (83), Beyssac (28), Grose (129), Lethève (188), Murdock (239), Hayes (139), Taylor (337/338). Donohue (que procura estabelecer as relações lógicas e epistemológicas das duas ciências com a teoria do conhecimento (74, 75), Fonotov (108), Koblitz (174/177), Ranganathan (275), Mironescu (233), Shera (316), Ashworth (14), Mumford (238) e Pietsch (263), vêm estudando o problema e concluem que a Informação passou a exercer uma influência decisiva e capital nas bibliotecas e centros de documentação e nas profissões a êles relacionados. Para comprovar esta afirmativa vamos encontrar as recentes atividades dos organismos internacionais (153, 387). A UNESCO ampliando seus objetivos e finalidades (46, 64), transformou sua antiga Divisão de Bibliotecas em Departamento de Documentação, Bibliotecas e Arquivos, com vasto programa de ação (230, 346), promovendo a instalação de centros nacionais de documentação (345), publicando guias mundiais de serviços de informação em ciência e tecnologia (347, 348), e estabelecendo um grupo de trabalho para estudar um sistema mundial de informação científica (270, 325). A ICSU e a FID também estão envolvidas neste projeto de rede internacional. A IFLA (296) dedicou sessões especiais ao tema "Automação das Bibliotecas" nas suas reuniões anuais de 1968, 34ª, em Frankfurt (119, 127), e de 1969, 35ª, em Copenhagen. O impacto do computador (13, 125, 311, 320, 322, 344, 356) nas atividades do bibliotecário (107) e na profissão como tal (191),

assumiu tamanha importância que entidades norte-americanas e britânicas convocaram uma conferência especial para discutir a influência dos computadores nas bibliotecas (168), a "Anglo-American Conference on the Mechanization of Libraries" (55, 213). Além da preocupação com o planejamento e o financiamento (195, 257, 258, 299) dos serviços de documentação e informação, entidades e associações de classe começam a incentivar a criação de redes e programas cooperativos de informação (256), e passam a incluir, nas suas estruturas, departamentos especializados para tratar dos problemas da Informação. Este foi o caso da ALA, que apesar de nunca ter usado a palavra documentação criou, a partir de 1967, uma nova área de serviço em sua organização interna, a "Information Science and Automation Division" (288). A Biblioteca Nacional "Lenine", da União Soviética, reformulou seu organograma funcional para incluir um novo "Departamento de Mecanização e Automação da Biblioteca e dos Processos Bibliográficos" (242).

Na América Latina o IICA (212), coadjuvado pela AIBDA (255) (com seu programa BAL), exerce uma posição de liderança no estabelecimento de uma rede de informação científica no campo da agricultura e das ciências afins, com planos de "projeção hemisférica" para se transformar em "Organização Interamericana de Agricultura" (7), e criação de um centro de informática agrícola em nível interamericano (CIDIA) e regional (CERDAC). O IICA, no entanto, se mantém em atitude alerta para uma verdadeira cooperação internacional (211) no que diz respeito ao emprêgo e à compatibilização dos sistemas automatizados de recuperação de informações (243). Essa compatibilização se refere, principalmente, aos projetos da NAL/EUDUCOM (160, 316), INIS (162, 372), IFIS, UNISIST (11, 259, 270, 349) e do Centro de Documentação da FAO (16, 76), para o estabelecimento de um "world-wide-agricultural information system".

Convém aqui, a título de parêntesis, ressaltar a importância das redes de informação nacionais (360), regionais e internacionais, que, segundo McBurney (201), presidente atual da FID, vêm sendo relegadas a um plano secundário nos países democráticos, e altamente enfatizados nos países socialistas.

Várias publicações periódicas novas surgiram focalizando a automação das bibliotecas, entre elas "Information Storage and Retrieval", 1963, "Program: News of Computers in Libraries", 1966, "Information Retrieval and Library Automation", "Library Technology Reports", 1965, "The Information Scientist", 1967, "Journal of Library Automation", 1968 etc.

A bibliografia sobre automação das bibliotecas já é tão volumosa que a última compilação feita por Charlene Mason, para a "ERIC/CLIS", atingiu a 393 itens (215). Outras bibliografias cobrindo o assunto foram elaboradas por Bagley (17), Balz e Stanwood (20), Basset (23), Carlson (44), Cayless (4), Gates (121), Holzbauer (142), Kimber (169), Krikelas, (178, 179), McCune e Salmon (203), Neeland (240), Speer (323), Taylor (336), Swanson (331), e, ainda, aparecendo anualmente como seção especial do "Annual Review of Information Science and Technology" (6).

A documentação sobre documentação e informação cresceu tanto que mereceu um estudo de Gilchrist (124) sobre as inúmeras publicações periódicas que se ocupam dos serviços de resumos "abstracts", e "deppouillement" neste campo.

A informação, portanto, chegou, criou raízes, e se ramificou. Vários são os campos e os setores dentro da ciência da informação destinados a investigar as propriedades e o comportamento da informação, as forças que regulam o escoamento da informação, e os meios de processamento e compatibilidade (243) da informação para torná-la acessível a todos os usuários (253, 290, 350). Para exemplificação bastaria citar a pesquisa e a análise crítica feitas, em nível internacional, por Georgetta Lázárescu (187), de 128 sistemas mundiais não-convencionais de recuperação de informações.

Portanto, como ciência diz respeito ao conjunto de conhecimentos humanos relativos à produção, coleção, organização, armazenamento, recuperação, reprodução, utilização e comunicação da informação, e também à preparação de pessoal especializado para desempenhar tôdas essas funções. Essas funções, por sua vez, significam coisas diferentes nas diferentes regiões do globo. Para caracterizá-las surgiram os termos: Biblioteconomia, Bibliografia, Bibliologia (41, 236, 249/252), Documentação, Documentologia (161), Documentografia (207/210), Documentalística (36), Ciência do Documento, Informação Científica, Ciência da Informação, Informatologia, Teoria da Informação, e agora INFORMÁTICA.

O pessoal especializado para desempenhar essas funções forma as categorias profissionais dos bibliotecários, bibliógrafos, documentalistas, cientistas da informação, oficiais de informação, especialistas em reprografia, indexadores etc., que são coadjuvados, no exercício de suas atividades, por matemáticos, programadores, economistas, comunicadores, estatísticos, engenheiros eletrônicos, educadores, planejadores, médicos, linguistas, etc., em verdadeiro intercâmbio de ciências e técnicas, tendendo à unificação do conhecimento.

8. INFORMÁTICA

O índice anual do "Library Science Abstracts" (190) registrou pela primeira vez a entrada INFORMÁTICA em seu volume 18, correspondente ao ano de 1967, remetendo para resumo 67/758, que analisou o artigo de Mikailov, Chernyi e Gilyarwskii (225/229), publicado no periódico russo dedicado aos estudos de informação técnico-científica "Nauchno-Tekhnicheskaya Informatsiya", Volume 12, 1966, páginas 35-39, com o título "Informática-nôvo nome para a teoria da informação científica" (227). Por ocasião da 33ª Conferência Geral da FID, realizada em Tóquio, em setembro de 1967, o Prof. Mikhailov, diretor do VINITI, atual vice-presidente da FID, e presidente da comissão FID/RI, apresentou novo trabalho sob o título "Informática: uma disciplina científica" (223), defendendo a implantação do neologismo. Em 1968, novamente com seus colegas Chernyi e Gilyarewskii, divulgou novo trabalho sobre "informatics, its scop and methods" (228), publicando, no mesmo ano, com os mesmos colaboradores, o primeiro livro, que ostenta a palavra Informática no título (226). Na França apareceu o periódico "01 Informatique" e o *Annuaire Général de l'Informatique* (374).

Um dicionário foi publicado por Guilhaumou (130) em 1969, "Lexique de l'Informatique", e um outro, poliglota, deverá ser lançado pelo COMECON em fins de 1971 com o título "Terminologicheskoy Slovar' po informatike" (54). Sob os auspícios do VINITI, foi editado em 1968 estudos realizados pela FID/RI com o título "Teoreticheskie problemy informatiki" (Problemas teóricos da informática), traduzido para o inglês em 1969 (38,95). A FID e o VINITI divulgaram, em 2 volumes, os 65 trabalhos apresentados ao "Mezhdunarodnyi Forum po Informatike/International Forum on Informatics" (93). Nos anos de 1968 e 1969 apareceram ainda outros trabalhos teóricos sobre informática, entre os quais citaremos os de: Mikhailov, Chernyi e Gilyarewskii (229) sobre metodologia da informática; três de Merta (218, 219, 220) estudando a definição da informática, suas ligações sociais com a transferência da informação, e incluindo-a como ramo da ciência; de Briskman (36) comparando bibliografia e documentalista, e fazendo sinonímia entre esta e informática; de Blek (30) criticando a teoria de Briskman e declarando ser a bibliografia parte da informática; de Szentmihályi (333) analisando as teorias de Mikhailov; de Cigárník (47) focalizando o ensino da informática nos Estados Unidos da América; de Foskett (111) examinando os aspectos básicos da classificação como instrumentos da informática; de Novikov (245) discutindo os problemas psicológicos da informática; de Gyore (133) abordando a

tipologia do usuário da informática, e as relações dêste com a teoria da comunicação; de Vadja (351) comentando as idéias de Pal Gyore para afirmar que na informática, além da personalidade humana, há outros elementos também importantes, sugerindo mudança das discussões teóricas e terminológicas para a pesquisa prática nesse setor; e ainda as contribuições apresentadas ao "Colloquium on Information Theory" (278), realizado em Budapest, editadas por A. Renyi, com recensão de B. C. Brookes (37), evidenciando as novas implicações da informática. A linha de afinidade dos 35 trabalhos independentes apresentados a êsse colóquio foi a aceitação da "Teoria da Informação de Shannon" como pedra angular do problema, e a sua conexão com a informática. Alguns trabalhos de aplicação da informática começaram a surgir, entre os quais, os de Delbor e Dumoit (65) na informática geológica, e de Hahn e Trabant (133) na informática catalográfica.

A partir de 1969 surgiram vários periódicos especializados em ciência da informação, e outros alteraram os seus títulos para INFORMÁTICA, como por exemplo:

- 1) Na Alemanha Oriental: ZIID-Zeitschrift (Probleme der Information und Dokumentation in Wirtschaft und Wissenschaft), que se chamava antes "Dokumentation" e agora "Informatik" (147).
- 2) Na Iugoslávia: "Informatika", publicado pelo Centro Nacional de Documentação Técnica e Científica — JCTND (149, 152).
- 3) Na Hungria: "Informatika", publicado pelo Instituto de Informação Técnica e Científica do Ministério da Indústria e Metalurgia (148, 150).
- 4) Na Tchecoslováquia: o periódico "Bulletin Technických a Ekonomických Informací", publicado pela UVTEI, passou a intitular-se "INFORUM", abreviatura de "Informacne Forum" (155).
- 5) Na União Soviética: a revista "Nauchno-Tekhnicheskaya Inforciya" (Informação Científica e Técnica), publicada desde 1961, pelo VINITI, encerrou sua publicação em 1969, passando a ter o título "Informatika", em 1970 (151). A tradução inglesa do mesmo periódico passou a denominar-se "Informatics" (295).

No Brasil foram realizados, sob auspícios do IBBD, respectivamente, em novembro de 1968 e de 1969, um "Seminário Sobre Informática" (298) e o 2º Congresso Regional de Documentação da América Latina (57) com 2 sessões dedicadas

à informática; e sob o patrocínio do CETEB, em Brasília, um "Seminário sobre Automação da Documentação", em maio de 1969, no qual foram apresentados trabalhos sobre Informática (300). Em Portugal, sob orientação do INE, teve lugar, de 23 de junho a 4 de julho de 1969, um "Seminário de Informática" (301). Pelo Decreto-lei nº 49.009/69, o Governo português incluiu obrigatoriamente a Informática nos cursos de preparação de bibliotecários, arquivistas e documentaristas (268, 269).

O termo Informática foi criado pelos cientistas A. A. Khorkevich, Phillippe Dreyfus, e J. G. Dorfmann (223, 359), tendo como base "Information", com o acréscimo do sufixo "ics", resultando "Informatics", como o processo de formação do nome de várias outras ciências, tais como: matemática (mathematics), cibernética (cybernetics), semiótica (semiotics), astronáutica (astronautics), biônica (bionics), eletrônica (electronics) etc. Os professores brasileiros Lywal Salles (284, 285) e Antônio Garcia de Miranda Neto (232), em trabalhos atuais estudaram as acepções do termo. Lasso de la Vega, em seu mais recente livro, afirma que "para la práctica de la investigación, científica e técnica, es indispensable también dominar las técnicas de la documentación o conjunto de normas o procedimientos que integran la llamada informática" (186). Beyssac (28), na França, também publicou uma bibliografia sobre "Informatique et les bibliothèques". Mikhailov, ao propor o uso da palavra Informática, explica a gradação existente entre informação, informação científica e atividades de informação. Borko (33) e Taylor (338) procuram diferenciar a Informação da Documentação, estabelecendo que a última é um dos muitos componentes da primeira.

Dreyfus, um dos criadores do termo, explica que Informática é o tratamento automático e racional da informação considerada como base do conhecimento e da comunicação, e divide-a em:

- 1) Informática formal ou analítica, que procura os algoritmos mais adequados para o tratamento da informação;
- 2) Informática sistemática e lógica, que estuda a estrutura dos sistemas de informação, compreendendo os computadores e os operadores que controlam seu funcionamento;
- 3) Informática física e tecnológica, que analisa os componentes eletrônicos que entram na realização material dos sistemas de informação, compreendendo a "grosso modo" o que os norte-americanos chamam de "hardware";

- 4) Informática metodológica, que examina os métodos de programação e exploração dos ordenadores (computadores) e outros equipamentos cibernéticos, equivalendo também a "grosso modo", ao que os norte-americanos chamam de "software";
- 5) Informática aplicada, que estuda os setores onde se pode aplicar o processamento automático e racional da informação, desde a física nuclear até a literatura ou a música.

É neste campo que os especialistas das diversas disciplinas científicas ou humanísticas, ou das diversas tecnologias terão que colaborar com os peritos em computação; como se pode comprovar pelos assuntos discutidos na conferência conjunta da FID/IFIP sobre mecanização da armazenagem, recuperação e disseminação da informação, realizada em Roma, 1968 (88, 146).

9. CONCLUSÃO

Para resumir a evolução do conceito de Biblioteconomia, Documentação e Informática, podemos afirmar que os termos reúnem, respectivamente, as seguintes idéias:

- a) Biblioteconomia — 1) ciência relativa à organização e administração de bibliotecas; 2) técnica do processamento da informação primária, principalmente através da descrição bibliográfica.
- b) Documentação — 1) coleção de documentos; 2) lista de documentos; 3) campo de atividade; 4) ramo da ciência ou do conhecimento que estuda as bases teóricas da atividade documentalógica, sua metodologia e técnica.
- c) Informática — 1) ciência que estuda o aspecto teórico e prático das atividades concernentes à coleção, processamento, armazenagem, recuperação e disseminação da informação/documentação, através da mecanização e da automação; 2) sistema de informação/documentação relativo a um determinado ramo do conhecimento com o emprêgo de equipamento cibernético, como p. ex. Informática agrícola, Informática aeronáutica etc.

Loojes (199) levantou a idéia da criação de um termo novo para "amalgamar" os conceitos da "biblioteconomia e documentação". Koblitz (176) justificou a introdução de uma alternativa lingüística razoável para acoplar "informação e documentação". O termo "informática", a nosso ver, atende a essas duas necessidades. Em apoio à nossa opinião está Klempner (173), que

após estudo exaustivo da expressão “ciência da informação” considera-a inadequada, declarando: “Perphaps we should have done what has been done in U.S.S.R., i.e., adopt the term INFORMATICS rather than information science, to reflect more adequately the theoretical, applied and social aspects of our field”.

Em conclusão, Informática é um termo nôvo que, reunindo três idéias fundamentais, Homem + Máquina + Informação (71), significa o conjunto das ciências relacionadas com o estudo da informação, em todos os seus aspectos (223), teóricos, aplicados e sociais, englobando, ou estando ligada, em gradações diversas, a outras ciências, tais como, Biblioteconomia, Bibliografia, Documentação, Reprografia (58, 86, 92, 113, 158, 266), Teoria da Informação Matemática (37, 82, 278), Comunicação (3, 39, 79, 132, 231, 254, 294), Cibernética (232, 340), Semiótica (302), Biologia, Lógica Simbólica (309), Mecânica (82), Estatística (82), Sociologia (120, 216), Psicologia (245, 277), Eletrônica (131, 188), Automação, Semântica e Linguística (67, 135, 140, 156, 201, 204).

Para Malclés (208) a Documentação não é nada mais do que a “Bibliografia ultrapassada em sua marcha”, e enquanto a “bibliografia segue os fatos, a documentação marcha ao lado deles”. Parafraseando a ilustre bibliotecária da Sorbone, podemos dizer que a Informática é a documentação interrelacionada no seu conteúdo e automatizada em sua marcha, e enquanto a documentação marcha ao lado dos fatos, a Informática, ciber-netiza os mesmos.

A problemática da explosão documental (com 7 milhões de páginas impressas anualmente e 1/10 delas contendo informação científica, com cerca de quase 200.000 revistas científicas contendo 4,5 milhões de artigos (321), com 225.000 monografias publicadas em 1968, o que dobrou a produção de 1945, com 4% de aumento anual (198), e a multiplicidade de línguas em que a informação é disseminada, pois a partir de 1967 (9) o inglês, o francês e o alemão só cobrem 53% do total publicado), somente poderá ser equacionada e resolvida pela Informática.

A partir da década de 70, ano em que a FID celebra o seu “Jubileu de Diamante” (75 anos de existência), o vocábulo Informática passará a integrar definitiva e internacionalmente a terminologia tecnológica e a estrutura constitutiva do pensamento científico (122) e representará a transformação dos conceitos que foram fornecidos, inicialmente, pela Biblioteconomia e depois pela Documentação, confirmando, assim, o que já dizia Heráclito (141) em 513 a.C.: nada é permanente no mundo, exceto a mutação.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ADAMS, A. Information — a national resource. *American Documentation* 7(2):71-75. 1956.
2. ———. The scientific revolution and the research library. *Library Resources and Technical Services* 9(2):133-142. 1965.
3. AMERICAN DOCUMENTATION INSTITUTE: Annual Meeting. 26. Chicago, 1962. Automation and scientific communication. Short papers contributed to the theme sessions, edited by H. P. Luhn. Chicago, ADI, 1963. 382 p.
4. ———. Parameters of information science. Washington, D.C., ADI, 1964. pp. 31-77.
5. AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION. Committee on accreditation. Graduate library school programs accredited by ALA. Chicago, ALA, 1970. 2 p.
ANGLO-AMERICAN CONFERENCE on the Mechanization of Libraries, ver Itens 55 e 213.
6. ANNUAL REVIEW of information science and technology, edited by Carlos A. Cuadra. V. 1-2, 1966-1967. New York, Interscience; v. 3, 1968; v. 4, 1969, Chicago, Encyclopaedia Britannica. (Muitos capítulos em cada volume incluem bibliografias extensas).
7. ARAUJO, J. E. G. El IICA en los 70: una proyección hemisférica y humanista. San José, Costa Rica, IICA — DG, 1970. (Discurso proferido em 18-4-1970 na reunião da Junta Diretiva del IICA em Mar del Plata, Argentina).
8. ARCHAMBAULT, P. Participation et information. *Humanisme et Entreprise* 36:13-17. 1966.
9. ARNTZ, H. Causes of the information crisis. In *Federação Internacional de Documentação, FID General Conference and International Congress on Documentation*, 33rd, Tokyo, September 12-22, 1967. Opening session plenary lecture, Tokyo, Science Council of Japan, 1967.
Também em japonês com o título: Johono Kikio Motarasumono. *Dokumentasyon Kenkyu* 18(1):2-5. 1968.
10. ———. Documentatio a documento. *Nachrichten fur Dokumentation* 5(4):171-179. 1954.
11. ———. Das ICSU/UNESCO Projekt — UNISIST. *Nachrichten fur Dokumentation* 20(1):36-38. 1969.
12. ———. Das neue Programm der Federation Internationale de Documentation (FID) und seine Auswirkungen auf nationale Aktivitaeten. *Nachrichten fur Dokumentation* 17(1-2):38-40. 1966.
13. ARTANDI, S. An introduction to computers in information science. Metuchen, N. J., Scarecrow Press, 1968. 145 p.
14. ASHWORTH, W., ed. Handbook of special librarianship and information work. London, ASLIB, 1955. 387 p. (2d ed. 1962, e outras).
15. ———. Librarianship and other disciplines. *ASLIB Proceedings* 18(6):152-159. 1966.
16. AUBRAC, R. Empleo en la FAO de métodos modernos para documentación en el sector de la agricultura. In *Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas*, 2a., Bogotá, Diciembre 2-7, 1968. Actas y trabajos presentados. Bogotá, AIBDA, 1968. pp. VE 1-VE 9.
17. BAGLEY, D.E. Computers in libraries: a selected bibliography. Hatfield (Inglaterra), Hatfield College of Technology Library, 1966. 15 p.

18. BALBIS, B. L'insegnamento della documentazione in Italia: aspetti, esperienze, probleme relativi alla Publica Ammistrazione. *Produttività* 16(11):20-24. 1965.
19. ———. L'insegnamento professionale della documentazione in Italia. *La documentazione in Italia*. Roma, Consiglio Nazionale delle Richerche, 1952. 67 p.
20. BALZ, C. E. e STANWOOD, R. H., ed. *Literature on information retrieval and machine translation*. 2d ed. Gaithersburg, IBM, 1966. 168 p.
21. BARTH, F. G. Die allgemeinbildenden Bibliotheken und die Einrichtungen der Dokumentation — Information. *Der Bibliothek* 17(8):803-815. 1963.
22. BARZUN, J. The new librarian to the rescue. *Library Journal* 94(19):3965. 1965.
23. BASSET, E. P. *An annotated guide to automated library systems*. St. Paul, 3M Company, 1968. 15 p.
24. BATTEN, W. E. The future of information work. *ASLIB Proceedings* 19(6):163-172. 1967.
25. BEARMAN, H. K. G. Automation and librarianship — the computer era. In *Proceedings, papers and summaries, of discussions at the public libraries conference held at Brighton, 23rd to 26th September, 1968*. London, The Library Association, 1968. pp. 50-55.
26. BENEDE, J. e DACZER, E. Librarianship and documentation: a report on the discussion held at the 1966 IFLA. Conference in The Hague. *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás (Hungria)* 13(9-10):807-820. 1966.
27. BERRY, J. It's a wise child. *Library Journal* 90(19):4724. 1965.
28. BEYSSAC, R. Notes bibliographiques sommaires sur l'informatique et les bibliothèques. *Bulletin de l'Association des Bibliothécaires Français* 60: 183-188. 1968.
29. BJORKBOM, C. The history of the word "documentation" within the FID. *Revue de la Documentation* 26(1):68-69. 1959.
30. BLEK, A. V. Informatika i bibliografiya. *Nauchno-Tekhnicheskaya Informatsiya Seriya* 2(9):3-4. 1968. (Original não consultado, compendiado em *LISA* 1(1):10. 1969).
31. BONFONTI, C. Función formativa de la información científica. *Boletín para Bibliotecas Agrícolas (IICA, Costa Rica)* 7(1):1-7. 1970.
32. BONN, G. S. Training and education for information work. *American Documentation* 13(3):301-362. 1962.
33. BORKO, H. Information science: what is it? *American Documentation* 19(1):3-5. 1968.
Também em alemão com o título: Informationswissenschaft: Was ist das? *Nachrichten für Dokumentation* 19(3):59-61. 1968.
34. BRADFORD, S. C. *Documentation*. 2nd ed. London, Crosby Lockwood, 1953. pp. 49-55.
Também em português com o título: Documentação, com introdução do Prof. Jesse H. Shera: tradução de M. E. de Mello Cunha. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
35. BRIET, S. *Qu'est — ce que la documentation?* Paris, Editions Documentaires, Industrielles et Techniques, 1951. 48 p.
36. BRISKMAN, M. A. Bibliografiya i dokumentalistika (informatika). *Nauchno — Tekhnicheskaya Informatsiya, Seriya* 2(1):3-6. 1968. (Original não consultado, compendiado em *Documentation* 25(3):271-272. 1969).

37. BROOKES, B. C. Review of "Proceedings of the Colloquim on information theory". *Journal of Documentation* 25(3):271/272. 1969.
38. ————. Review of "On theoretical problems of informatics". *Journal of Documentation* 25(3):262-264. 1969.
39. BROWN, L. The future of the scientific paper. *Journal of Documentation* 18(1):1-5. 1962.
40. BRYAN, H. The explosion in published information — myth or reality. *Australian Library Journal* 17(11):389-401. 1968.
41. BUONOCORE, D. Vocabulario bibliográfico. Santa Fé, Argentina, Castelvi, 1952. pp. 52, 102.
42. BUSH, V. As we may think. *Atlantic Monthly* 88(7):101-108. 1945.
43. CALESS, T. W. e KIRK, D. B. An application of UDC to machine searching. *Journal of Documentation* 23(3):208-215. 1967.
44. CARLSON, W. H. What university librarians are thinking, saying and doing about automation; annotated bibliography drawn chiefly from annual reports of university librarians. Corvallis, Oregon State System of Higher Education, 1967. 14 p.
45. CAYLESS, C. F. Bibliography of library automation, 1964-67. London, Council of the British National Bibliography Ltd., 1968.
46. CHOROSZUSZYNA, J. Twenty years of UNESCO's activity. Projects of modifications in the organizational structure and in the programme of activity in the fields of documentation and information. *Aktualne Problemy Informacji i Dokumentacji* (Polônia) 11 (6): 1 8. 1966.
47. CIGANIK, M. Teaching informatics in the USA. *Metodika a Technika Informaci* (4):1-16. 1969. (Original não consultado: compendiado em *LISA* (3):111. 1969).
48. CLAPP, V. W. The future of the research library. Urbana, University of Illinois Press, 1964. 114 p.
49. COATES, E. J. Library science and documentation: a new development in international co-operation. *The Library Association Record* 70(7): 178-179. 1968.
50. COBLANS, H. Introdução ao estudo da documentação. Rio de Janeiro, DASP, 1957.
51. ————. The mechanization of documentation — a tentative balance sheet. In De Reuck, A. e Knight, J., eds. *Communication in science: documentation and automation*. Boston, Little & Brown, 1968. pp. 78-83.
52. ————. Use of mechanized methods in documentation. London, ASLIB, 1966. 89 p.
53. COHAN, L. e CRAVEN, K. Science information personnel. The new profession on information combining science, librarianship and foreign language. New York, 1961. 74 p.
COLLOQUIUM ON Information Theory, ver RENY, A.
54. COMECON DICTIONARY on Informatics. *FID News Bulletin* 20(1):4. 1970.
COMISSÃO PARA ÁSIA/OCEÂNICA DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO, ver Item 104.
COMISSÃO LATINO-AMERICANA DA FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO, ver Item 105.

55. COMPUTERS IN libraries: reports on the Anglo-American Conference on Mechanization of Library Services, held at Oxford, June 30-July 3, 1966. *Nature* 211(5045):128-129. 1966.
56. CONGRESSO REGIONAL DE DOCUMENTAÇÃO. 1.º México, 1967. Acta y conclusiones de la VII Reunión FID/CLA y Congreso Regional de Documentación, México, 28 de Agosto — 1.º Septiembre, 1967. Santiago, CENID, 1968. (Folletos de difusión FID/CLA, n.º 11).
57. ————. 2.º Rio de Janeiro, 1969. Anais do 2.º Congresso regional sôbre documentação e 9ª Reunião da FID/CLA. Rio de Janeiro, 23/28 novembro, 1969. Rio de Janeiro, IBB, 1970. pp. 113-278. Também em: *FID News Bulletin* 20(2):13. 1970.
58. CONSEJO INTERNACIONAL DE REPROGRAFIA. In *Bibliografia, Documentación, Terminología* 10(1):21. 1970.
59. COOK, J. The science information problem. *Advancement of Science* 23(112):305-309. 1966.
60. CUADRA, C. A. Progress in documentation. In *Federação Internacional de Documentação — FID — General Conference and International Congress on Documentation*, 33ª Tokyo, september 12-22, 1967. Tokyo, Science Council of Japan, 1967. 16 p.
61. DAHL, S. *Histoire du livre de l'antiquité a nos jours*. 2ème ed. Paris, Editions Poinat, 1960. 341 p.
62. DALE, H. L. Breaking the information network barrier. *Special Libraries* 60(1):17-20. 1969.
DANIELS, Marietta ver SHEPARD, M. D.
63. DEFINITIONS OF documentation. *American Documentation* 6(3):208-209, (4):254-255. 1955.
64. DELAVENAY, E. The UNESCO Department of Documentation, Libraries and Archives: aims and prospects. *UNESCO Bulletin for Libraries* 21(3):136-139. 1967.
65. DELBOR, L. e DUMORT, J. C. L'informatique au services de la documentation bibliographique dans les sciences de la terre. *A.N.R.T. Information et Documentation* (8): 8:20. 1968.
66. DEMBOWSKA, M. Bibliotekarstwo i bibliografia a dokumentacja. In *Z zagadnien teorii i praktyki bibliotekarskiej*. Wroclaw, 1961. pp. 169-182.
67. DEWEZE, A. *Traitement de l'information linguistique*. Paris, Dunod, 1961. 214 p.
68. DE REUCK, A. e KNIGHT, J. eds. *Communication in science: documentation and automation*. Boston, Little & Brown, 1968.
69. DIRECTORY OF the Association of American Library Schools. *Journal of Education for librarianship* 9(3):197-273. 1969.
70. DITMAS, E. M. R. Definition of documentation. *College and Research Libraries* 10:332. 1949.
Também em: *Chambers Encyclopaedia*. 1950. v. 4, pp. 575-576.
71. DOLAN, F. T. The role of information scientist. *International Journal of Man-Machine Studies* 1(1):39-50. 1969.
72. DONKER DUYVIS, F. Die Entstehung des Wortes "Dokumentation" im Namen der FID. *Revue de la Documentation* 26(1):15-16. 1959.
73. DONNELLY, F. D. Innovation vs. tradition; needed: new definitions of librarianship. *APLA Bulletin* 33(2):6-12. 1969.

74. DONOHUE, J. C. Librarianship and the science of information. *American Documentation* 17(3):120-123. 1966.
75. ———. e KARIOTH, N. E. Coming of age in Academe — information science at 21. *American Documentation* 17 (3):117-119. 1966.
76. DUBOIS, G. The FAO documentation service — an experiment to help the developing countries. In *Congreso Mundial de la IAALD*, 4ª Paris, Abril 20-25, 1970. 11 + 14 p.
77. DYSON, G. M. e FARRADANE, J. E. L. Education in information work. The syllabus and present curriculum of the Institute of Information Scientists. *Journal of Chemical Documentation* 2(2):74-76. 1962.
78. EDWARDS, T. Library and information science abstracts: A new service for librarians and documentalists. *The Library Association Record* 71(2):41-43. 1969.
79. EGAN, M. E. ed. *The communication of specialized information*. Chicago, ALA, 1954. 128 p.
Também em: *American Documentation* 4(3-4). 1953.
80. ELIAS, A. W. ASIS; responsibility. *American Documentation* 19(1):2. 1968.
81. *ENCYCLOPAEDIA OF Library and information Science*. Editors: Allen Kent, Harold Lancour, William Z. Nasri. New York, Marcel Dekker, v. 1, 1968. (O número total de volumes será 12).
ERICKSON, Ana María Paz de, ver PAZ DE ERICKSON, A. M.
82. FAIRTHORNE, R. A. Mathematics, mechanics and statistics for the information science curriculum; or, What mathematics does an information scientist need? *American Documentation Institute. Proceeding*, 26th Annual Meeting, Chicago, Ill. October 1963. p. 39.
83. FARRADANE, J. The future of information work. *ASLIB Proceedings* 12(5):191-199. 1960.
84. ———. Introducing technical information into present education curricula. *Revue de Documentation* 28(2):41-45. 1961.
85. FARRADANE, J. Standards in education in information science. *ASLIB Proceedings* 21(1):32-36. 1969.
86. FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO. Document reproduction surveys. The Hague, FID, 1954 a 1960. Suplementos anuais ao item — 1961 a 1965. Suplementos trimestrais na *Revue Internationale de Documentation*; 1966 em diante, Suplementos trimestrais no *FID News Bulletin*.
87. ———. FID General Conference and Internacional Congress of Documentation. 35th. Buenos Aires, September 14-24, 1970. 2nd Annoucement. Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Documentación Científica, 1970. 16 p.
88. ———. FID/IFIP Conference on Mechanized Information and Dissemination. Rome, June, 1967. *Proceedings*. Amsterdam, North Holland, 1968. 729 p. (FID Publ. 146).
89. ———. Guide to the world's training facilities in documentation and information work. The Hague, FID, 1969. 300 p. (FID Publ. 461).
90. ———. Honorary fellows. In *Yearbook 1970*. The Hague FID, 1970. p. 7.

91. ———. International Conference on Education for Scientific Information Work, London, April, 1967. Proceedings. The Hague, FID, 1967. 270 p. (FID Publ. 422).
92. ———. Manual on document reproduction. The Hague, FID, 1953-1958. (FID Publ. 264).
93. ———. Mezhdunarodnyi Forum po Informatike/International Forum on Informatics. Moscow, FID/VINITI, September 1968. Moscow, VINITI, 1969. 2 v.
94. ———. New FID programme. The Hague, FID, 1970. 7 p. (FID Doc. b-7) 18, restrict to Council members).
95. ———. On theoretical problems of informatics. Moscow, VINITI, 1968. 203 p. (FID Publ. 435).
Também em russo com o título: Teoreticheskie problemy informatiki, Sbornikstatey. Moscow, VINITI, 1969. 192 p. (Em 1970 aparecerá o v. 2).
96. ———. Outline of a longterm policy. The Hague, FID, 1960. 39 p. Também em português, espanhol e francês.
97. ———. Proceedings of the Seminar on UDC in a Mechanized Retrieval System, 1st. Copenhagen, September 1-6, 1968, Copenhagen, FID/CR Secretariat, Danamarks Tekniske Bibliotek, 1970. 180 p. (FID/CR report nº 9).
98. ———. Projecto de novo programa. Cadernos de Biblioteconomia, Arquivística e Documentação (Portugal) 6(3):156. 1969.
99. ———. Publications catalogue 1970. The Hague, FID, 1970. 40 p. (FID Publ. 458).
100. ———. Report of the Secretary General on the activities of FID in 1969. The Hague, FID, 1970. 15 p.
101. ———. Statement on a new FID programme to meet changing information patterns. The Hague, FID, 1966. 7 p. (FID Publ. 404).
102. ———. Statutes. In FID Yearbook 1970. The Hague, FID, 1970. pp. 71-78. (FID Publ. 459).
103. ———. Yearbook 1970. The Hague, FID, 1970. 92 p. (FID Publ. 459).
104. FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO, COMISSÃO ÁSIA/OCEANIA (FID/CAO). First General Meeting of FID/CAO. FID News Bulletin 20(2):13. 1970.
105. ———. COMISSÃO LATINO-AMERICANA (FID/CLA). Informe del Simposio sobre Planificación de la Documentación en los Países en Desarrollo, Bad Godesberg, November 28-30, 1967. Santiago, Chile, Secretaría de la FID/CLA, CENID, 1968. 14 p. (Folletos de difusión FID/CLA, Nº 8).
FID ver Federação Internacional de Documentação.
106. FILL, K. Dokumentation und Bibliothekswesen. Nachrichten fur Dokumentation 5(3): 119-122. 1954.
107. FISHER, B. Beyond symbiosis: the humanist, the librarian and the computer. Computers and the Humanities 4(1): 19-24. 1969.
108. FONOTOV, G. P. On the problem of the interrelation of scientific information with bibliography and library science. NLL Translation Bulletin 8(8): 670-691. 1966.
Também em russo: Sovetskaya Bibliografiya 93(5): 28-38. 1965.

109. FOSKETT, D. J. Information service in libraries. London, 1958. 142 p. (2nd ed. 1961.)
110. ———. Library science in perspective. *Herald of Library Science* 5(1): 71-74. 1966.
111. ———. Some basic aspects of classification as an instrument of informatics. In *Federação Internacional de Documentação. On theoretical problems of informatics*. Moscow, VINITI, 1968. 203 p.
112. FRANCIS, F. The two cultures in information work. *ASLIB Proceedings* 20(3): 266-277. 1968.
113. FRANK, O. *Handbuch der Reprographie*. Stuttgart, Dorotheen — Verlag, 1959-1968. 4 v.
114. FRANK, O. ed. Modern documentation and information practices. The Hague, FID, 1961. p. 12.
Também em espanhol com o título: Técnicas modernas de documentación e información. Buenos Aires, Eudeba, 1964. 228 p.
115. FREEMAN, R. R. e ATHERTON, F. Final report of the research project for the evolution of the UDC as the indexing language for a mechanized reference retrieval system. New York, American Institute of Physics, 1965-1968. 9 v. (Reports AIP/UDC 1-9.)
116. FREEMAN, W. H. Information. San Francisco, Scientific American, 1966. 218 p.
117. FRY, B. M. Special librarianship and/or documentation. *Special Libraries* 46(7): 326-327. 1956.
118. GALLO, F. L. R. A propósito de programa da FID/CLA. Fortaleza, Universidade do Ceará, 1963. 13 p. (Trabalho apresentado ao 4º Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação.)
119. GARDNER, F. M. IFLA General Council, 1968. The Library Association Record 71(1): 13. 1969.
120. GARVEY, W. D. e GRIFFITH, B. C. Scientific communication as a social system. *Science* 157(3792): 1011-1016. 1967.
121. GATES, J. K. Bibliography on automation in libraries. In Gates, J. K. *Introduction to librarianship*. New York, Mc Graw-Hill, 1968. pp. 398-399.
122. GEYMONAT, L. El pensamiento científico. Traducción de José Babini. Buenos Aires, Eudeba, 1961. p. 5.
123. GILBERT, E. N. Information theory after 18 years. *Science* 152(3720): 320-326. 1966.
124. GILCHRIST, A. Documentation of documentation. *ASLIB Proceedings* 18(3): 62-80. 1966.
125. GILL, S. What computers will do. *ASLIB Proceedings* 19(11): 358-363. 1967.
126. GJESDAL, T. Unesco's documentation activities. *FID News Bulletin* 17(1): 2-3. 1967.
127. GONZALEZ, M. L. XXXIV Sesión de la IFLA, Frankfurt am Main, del 18 al 24 de agosto de 1968. *Biblioteconomía (Espanha)*, 25(67-68): 102-106. 1968.
128. GRAZIANO, E. E. "Machine-men" and librarians: an essay. *College & Research Libraries* 28(6): 403-406. 1967.

129. GROSE, M. W. The place of the librarian in the computer age. *The Library Association Record* 70(8): 195-197. 1968.
130. GUILHAUMOU, J. *Lexique de l'informatique*. Paris, *Entreprise Moderne* d'Édition, 1969. 121 p.
131. GUTENMACHER, L. I. *Informação eletrônica e máquinas logísticas*. 2ª ed. Moscow, VINITI, 1962. 200 p.
132. GYORE, P. *Informática, comunicação, diálogo*. *Tudományos és Muszaki Tájékoztató* (Hungria) 16(4): 245-255. 1969. (Original não consultado; compendiado de LISA 4(4):160. 1969.)
133. HAHN, A. e TRABAND, P. *Applications de l'informatique a la gestion automatique des services der catalogue et du prêt*. *Association des Bibliothécaires Français. Bulletin d'Informations* (64): 147-164. 1969. *HANDBOOK OF Special Librarianship and Information Work*, ver ASHWORTH, W. ed.
134. HARLOW, N. Documentation and the librarian. *Library Journal* 81(9): 1083-1085. 1955.
135. HARTMAN, R. R. K. Linguistics and translation. *ASLIB Proceedings* 21(5): 190-194. 1969.
136. HAYES, R. M. Data processing in the library school curriculum. *ALA Bulletin* 61(6): 662-669. 1967.
137. ———. The development of a methodology for system design and its role in library education. *Library Quarterly* 34(): 340. 1964.
138. ———. Education in information science. *American Documentation* 20(): 362-365.
139. ———. Information sciences and librarianship. In *IFLA General Council. 35th session, Copenhagen, August 25-30, 1969. FID News Bulletin* 19(9): 84. 1969.
140. HAYS, D. G., HENISZ-DOSTERT, B. e HOUSTON, J. I. *Computational linguistics: bibliography, 1965*. Santa Mônica, Calif., Rand Corporation, 1968. 63 p. 664 ref. (Memorandum RM-5733-PR, AD 673474.)
141. HERÁCLITO DE EFESO. In *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana*. Madrid, Espasa-Calpe, 1925. v. 27. pp. 1099-1100.
142. HOLZBAUER, H. *Mechanized bibliography of documentation and information sciences*. Washington, D.C., Dept. of the Interior, 1967. 166 p.
143. HOSELITZ, B. *Reader's guide to the social sciences*. Glencoe, Illinois, The Free Press, 1961.
144. HUTTON, R. S. ASLIB past and future. *ASLIB Proceedings* 19(1): 19-28. 1967.
145. IBBID. In *Centros de documentación científica y técnica*: Paris, UNESCO, 1965. pp. 48-49.
146. IFIP — Its origins, aims and achievements. *Data Processing Magazine* 9(1): 44-45. 1967.
147. *INFORMATIK: Information and Dokumentation in Wirtschaft, Wissenschaft und Technik*. Berlin, Zentralinstitut für Information und Dokumentation, 1969.
148. *INFORMATIKA*. Budapest. Institute for Technical and Scientific Information, Ministry of Metallurgy and Machine Industry, 1967. v. 1 (trimestral).

149. INFORMATIKA: Casopis za teoriju i praksu naucnih, technickih i ekonomskih informacija i dokumentacije. Belgrade, Jugoslovenski Centar za Tehnicku i Naucnu Dokumentaciju 1967. v. 1 (6 vèzes por ano).
150. INFORMATIKA: New journal in Hungary. FID News Bulletin 18(2): 16. 1968.
151. INFORMATIKA: New title of the Russian Nauchno-Tekhnicheskaya Informaciya. FID News Bulletin 19(8): 78. 1969.
152. INFORMATIKA: New Yugoslav documentation journal. FID News Bulletin 18(2): 16. 1968.
153. INFORMATION ACTIVITIES of Mayor International Organizations. Paris, OECD, 1969. 170 p.
Também em francês com o título: Activités des principales organisations internationales dans le domaine de la documentation.
154. INFORMATION SCIENCE Abstracts. Philadelphia, Documentation Abstract Inc., 1966. v. 1 (1966-1968, v. 1-3: Documentation Abstracts).
155. INFORUM: new Czech journal. FID News Bulletin 20(3): 28. 1970.
Também em: Zentralblatt fur Bibliothekswesen 83(11). 1969.
156. INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPUTATIONAL LINGUISTICS. Sanga-Saby, September 1-4, 1969. FID News Bulletin 20(2): 14. 1970.
Também em: Computers and the Humanities 4(3): 1970.
INTERNATIONAL CONFERENCE ON EDUCATION FOR SCIENTIFIC Information Work, ver Item 91.
157. INTERNATIONAL CONFERENCE ON SCIENTIFIC INFORMATION. November 16-21, 1958. Proceedings. Washington, D.C., National Academy of Sciences — National Research Council, 1959. 2 v.
158. INTERNATIONAL CONGRESS ON REPROGRAPHY. 3º London, March 8-12, 1971. FID News Bulletin 19(3): 26-27. 1969.
159. INTERNATIONAL DIRECTORY OF COMPUTER and Information Services. London, Europa Publications, 1969. 338 p.
INTERNATIONAL FORUM ON INFORMATICS, ver Item 93.
160. INTERUNIVERSITY COMMUNICATION COUNCIL (EDUCOM) Agricultural Sciences information network development plan. Beltsville, Md., National Agricultural Library, 1969. p. irr. (Research report RR 169).
161. ISAKOVIC, D. La documentologie. Revue Internationale de la Documentation 32(4): 152-153. 1965.
162. IVANOV, M. V. The international nuclear information system-INIS. FID News Bulletin 20(1): 9. 1970.
163. JACKSON, E. B. Inside documentation. Special Libraries 34(4): 151-157. 1954.
164. JONES, V. L. Changing concepts of librarianship. Kentucky Library Association Bulletin 33(1): 5-15. 1969.
165. KENT, A. Documentation. Library Trends 10(2): 224. 1961.
166. KERVEGANT, D. e FOURMONT, R. Bibliographies et documentation: insuffisances, problèmes et perspectives. Bulletin des Bibliothèques de France 5:113-125, 6:157-168. 1960.

167. KIBBEE, J. M. The information explosion: some requirements on the public administrator. *Mayor and Manager* 11(1): 8-9. 1968.
168. KIMBER, R. T. Automation in libraries. Long Island City, N. Y., Pergamon Press, 1968. 140 p. (International series of monographs in library and information science, v. 10).
169. ———. References. In *Automation in libraries*. Oxford, Pergamon Press, 1968. pp. 134-138.
170. KING, A. The place of documentation today. *Revue de la Documentation* 23(1): 1-3. 1956.
171. KING, A. International trends in librarianship and documentation. *Bibliothekleven* (Holanda) 46(9): 489-491. 1962.
172. KLEMPNER, I. M. Information centres and continuing education for librarianship. *Special Libraries* 59(9): 729-732. 1968.
173. ———. A unified curriculum for information sciences. *College & Research Libraries* 30(4): 335-341. 1969.
174. KOBLITZ, J. Das begriffliche Verhältnis der Information zur Dokumentation. *Dokumentation* 8(1): 2-12. 1960.
175. ———. Dokumentation und Information. Eine terminologische Untersuchung. *Dokumentation* 7(6): 172-173. 1959.
176. ———. Librarianship and information-documentation: distinctive and common features. In *Federação Internacional de Documentação. On theoretical problems of informatics*. Moscow, VINITI, 1969. pp. 120-142.
177. ———. Die Terminologie für die Fachgebiete Dokumentation und Information und ihre Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit. *Dokumentation* 11(4): 97-101. 1963.
178. KRIKELAS, J. Library applications of data processing on enumerative bibliography, 1964-65. In *Clinic on Library Applications of data processing*, University of Illinois, 4th, 1966. Proceedings. Edited by Herbert Goldhar. Champaign, 1966. pp. 211-218.
179. KRIKELAS, J. Library applications of data processing: a select bibliography, 1963-64. In *Clinic on library applications of data processing*, University of Illinois, 3d, 1965. Proceedings. Edited by Francis B. Jenkins. Champaign, 1966. pp. 193-291.
180. KUNZE, H. Bemerkungen zum Thema "Wissenschaftliche Bibliotheken und Dokumentation". In *Bibliothek, Bibliothekas, Bibliothekswissenschaften*. Leipzig, 1954. pp. 203-213.
181. ———. Dokumentation und wissenschaftliche Bibliothekem. *Dokumentation* 1(4): 78-84. 1953-54.
182. LACLEMANDIÈRE, J. Les cadres et la documentation. *Informations UFOD* 8:6. 1962.
183. LASSO DE LA VEGA, J. Bibliotecario y documentalista, una fricción y un problema. *Revista de Arquivos, Bibliotecas y Museos* (Espanha) 60(2): 451-470. 1954.
184. ———. Como se hace una tesis doctoral. Madrid, Mayfe, 1958. p. 335.
185. ———. Documentación en España. *Boletín de la UNESCO para las Bibliotecas* (3): 163-168. 1963.

186. ———. Manual de documentación. Barcelona, Labor, 1969. pp. 107-108.
187. LAZĂRESCU, G. Modern information systems applied on a world scale — a comparative study. *Studii si Cercetări de Documentare si Bibliologie* (Rumânia) 8(4): 423-437. 1966.
188. LETHEVE, J. La Bibliothèque de demain ser-t-elle électronique? *Bulletin de l'Association des Bibliothécaires Français* 54:7-10. 1967.
189. LIBRARIANSHIP & DOCUMENTATION. *Libri* 16(3): 205-220. 1966.
190. LIBRARY & INFORMATION SCIENCE ABSTRACTS. London, The Library Association & ASLIB, 1969. v. 1 (De 1950-1968, v. 1-19: Library Science Abstracts).
191. LIBRARY PROFESSIONALISM Vis-a-Vis the computer. In *Automation problems of 1968*, October 4-5, 1968. Purdue University Libraries. Edited by Theodora Andrews. Lafayette, Indiana, Purdue University, 1969. pp. 17-39.
192. LICKLIDER, J. C. R. Libraries of the future. Cambridge, Mass., MIT Press, 1965. 1 v.
193. LIEBESNY, F. Career development. *ASLIB Proceedings* 18(1): 23-26. 1966.
194. LIPETZ, B. A. A view of the special library of the future. *Drexel Library Quarterly* 5(4): 195-208. 1969.
195. LLORCA ZARAGOZA, V. Ibero-American Seminar on Planning of Library and Documentation Services. *UNESCO Bulletin for Libraries* 22(4): 166-172, 188. 1968.
196. LLOYD, G. A. Open address on the future of UDC. In *Seminar on UDC in a Mechanized Retrieval System*, 1st. Copenhagen, September 1-6, 1968. Proceedings. Copenhagen, FID/CR Secretariat. Danamarke Tekniske Bibliothek, 1970. 180 p. (FID/CR Report n° 9).
197. LLOYD, G. A. The UDC in its international aspects. *ASLIB Proceedings* 21(5): 204-208. 1969.
198. LONDON, G. The publication inflation. *American Documentation* 19(2): 137-141. 1968.
199. LOOSJES, TH. P. More documents — more inquires — more mechanization: some impressions of the 32nd IFLA Congress on Libraries and Documentation at Scheveningen, Netherlands. *Quarterly Bulletin of IAAALD* 12(1/2): 1-2. 1967.
200. ———. On documentation of scientific literature. Translated by A. J. Dickson. London, Butterworths, 1967. pp. 1-8.
201. MCBURNEY, R. E. Technical information for industry. In *Symposium on Scientific and Technical Information*, Lourenço Marques, July, 1968. Ottawa, National Research Council, 1968. 32 p.
202. MCCARTHY, J. Information. *Scientific American* 215(3): 64-73, 312. 1966.
203. McCUNE, L. C. e SALMON, S. R. Bibliography of library automation. *ALA Bulletin* 61(6): 674-675, 678-694. 1967.
204. MacDONALD, R. R. Linguistic structure. In Newman, S. M. ed. *Information systems compatibility*. Washington, D.C., Spartan Books, 1965. pp. 85-102.

205. MAJEWSKI, Z. Princípios de documentação científica e técnica e o papel do Instituto a ela dedicado. (Em polonês.) *Zycie Nauki* (Polónia) 3:277-291. 1951.
206. ————. Some problems in the training of information scientists. In *Federação Internacional de Documentação. FID General Conference and International Congress on Documentation, 33ª Tokyo, Science Council of Japan, 1967. 6 p.*
207. MALCLÈS, L. N. *La Bibliographie*. Paris, 1956.
Também em espanhol com o título: *La Bibliografía*. Buenos Aires, Eudeba.
208. ————. *Cours de bibliographie*. Gêneve, Droz, 1954.
209. ————. *Notions fondamentales de bibliographie*. Gêneve, Droz, 1955.
210. ————. *Les sources du travail bibliographique*. Gêneve, Droz, 1950.
211. MALUGANI, M. D. Acceso regional a la información en ciencias agrícolas: la experiencia en América Latina. Presentado a la Reunión de Expertos en Documentación Científica, OEA/DAC e ICFES, Bogotá. Febrero 17-20, 1970. 36 p.
212. ————. El IICA — un instrumento para el desarrollo de la información en América Latina. Turrialba, Costa Rica, IICA, 1970. 38 p. (Trabalho apresentado ao 40º Congresso Mundial da Associação Internacional de Bibliotecários e Documentalistas Agrícolas, IAALD, Paris, 20-25 de abril, 1970. Contém em apêndice: Literatura bibliotecológica y de documentación agrícola latino-americana. Turrialba, Costa Rica, IICA-BSD, 1970. 19 p.)
213. MARKUSON, B. E. Report on the Anglo-American Conference on the Mechanization of Libraries, held in Oxford, England, June 20, July 3, 1966. *Library of Congress Information Bulletin* 25(28): 393-396. 1966.
214. MARTIN, L. A. The changes ahead. *Library Journal* 93(15): 711-716. 1968.
215. MASON, C. Bibliography of library automation. *ALA Bulletin* 63(8): 1117-1134. 1969. (ERIC/CLIS Bibliography series, nº 2.)
216. MENZEL, H. Scientific communication: five themes from social science research. *American Psychologist* 21:998-1000. 1966.
217. MEREDITH, G. P. Information documentation and communication. *Library Association Record* (6):191-196. 1961.
218. MERTA, A. Informatics as a scientific discipline. In *Federação Internacional de Documentação. On theoretical problems of informatics*. Moscow, VINITI, 1968. 203 p.
219. MERTA, A. Informatics as a branch of science. In *On theoretical problems of informatics*. Moscow, VINITI, 1969. pp. 32-40.
220. ————. Is informatics a separate discipline, science or technical work with sources of information? *Metodika a Technika Informaci* (9): 1-12, 1968. (Original não consultado; compendiado de *LISA* (21): 58. 1969.)
221. MEYRIAT, J. Vers une révolution technique dans la documentation? *Revue de la Documentation* 24(4): 137-140. 1957.

222. MIKHAILOV, A. I. Aims and purpose of scientific information. UNESCO Bulletin for Libraries 13(11/12): 262-265. 1959.
223. ———. Informatics: a scientific discipline. Moscow, VINITI, 1967. 7 p.
224. ———. Problems of mechanization and automation of information work. Revue Internationale de la Documentation 29(2): 49-56. 1962.
225. ———. CHERNYI, A. J. e GILYAREVSKII, R. S. The development of informatics in the USSR. Washington, D.C., Joint Publications Research Service, 1968. 12 p.
Também em russo: Nauchno Tekhnicheskaya Informatsiya, Series 2(11): 3-18. 1967.
226. MIKHAILOV, A. I. Fundamentos da informática (Osnovy informatiki). Moscow, VINITI, 1968. 756 p.
227. ———. Informatics — a new name for the theory of scientific information. Nauchno-Tekhnicheskaya Informatsiya 12:35-39. 1966.
Também em inglês com o mesmo título em: FID News Bulletin 17(7): 70-74. 1967; e em japonês com o título: Informatics — Kagaku Johono Rissoni taisuru atarashii Meisho. Dokumentesyon Kenkyu 18(3): 74-79. 1968.
228. ———. Informatics, its scope and methods. In Federação Internacional de Documentação. On theoretical problems of informatics. Moscow, VINITI, 1969. pp. 7-24.
229. ———. Informatik-eine neue wissenschaftliche Disziplin: Gegenstand, Methoden und Beziehungen zu anderen Wissenschaften. Informatik 16(1): 5-11. 1969. (Original não consultado; compendiado em LISA (3):111. 1969.)
230. MIKHAILOV, O. A. Unesco's documentation activities. FID News Bulletin 19(1): 7. 1969.
231. MILLER, G. R. On defining communication: another stab. Journal of Communication 16(2): 88-98. 1966.
232. MIRANDA NETO, A. G. Informação, documentação e cibernética. In Seminário de Informática, Rio de Janeiro, Novembro 19-21, 1968. Informática, trabalhos apresentados. Rio de Janeiro, IBBD, 1969. pp. 21-38.
233. MIRONESCU, N., STANCOVICI, V. e NEAMTU, O. Informação científica e documentação bibliográfica (Informare stințifică și documentare bibliografică). Probleme de Documentare și Informare (România 1(8): 476-482. 1967.
234. MOHRHARDT, F. E. A librarian looks at documentation. Special Libraries 46(9): 412-416. 1956.
235. MOLLER, A. J. Wissenschaft und Dokumentation. Nachrichten für Dokumentation 5(1): 3-6. 1954.
236. MOLNAR, P. The conception and interrelation of bibliography and library science formulated in recent debates in socialist countries. LIBRI 18(1): 1-34. 1968.
237. MONTGOMERY, E. B. Four "new" sciences: an approach to complexity. In Storage and retrieval of information: a user - supplier dialogue. Proceedings... June 18-30, 1968. Neuilly-sur-Seine, NATO-AGARD, 1968. pp. 41-47.

238. MUMFORD, L. Q. Librarians and the everlasting now. *Library Journal* 91(4): 901-906. 1966.
239. MURDOCK, J. W. e BROPHY, C. A. Jr. A comparison of the functions of libraries and information centers. *Library Trends* 14(3): 347-352. 1966.
240. NEELAND, F. *Bibliography on information science and technology*. Detroit, American Data Processing Processing Inc., 1969. 287 p.
241. NELSON, E. *Las bibliotecas en los Estados Unidos*. New York, Dotación Carnegie por la Paz Internacional, 1927. 406 p. (Biblioteca Inter-Americana, v. 6).
242. NEW RESEARCH Departments at the Lenin Library. *FID News Bulletin* 18(1): 2-3. 1968.
243. NEWMAN, S. M. ed. *Information systems compatibility*. Washington, D.C., Spartan Books, 1965. 150 p. (American University technology of management series, v. 1).
244. NITECKI, J. Z. Reflection on the nature and limits of library science. *Journal of Library History* 3(2): 103-119. 1968.
245. NOVIKOV, Y. U. Problemas psicológicos na informática. *Nauchno-Tekhnicheskaya Informatsiya, Seriya* 2(1): 6-9. 1969. (Original não consultado, compendiado de *LISA* (4):160. 1969.)
246. NYSTROM, A. UDC for computeraided documentation. *Tidskrift för Dokumentation* 24(5):67-70. 1968. Item nº 95.
ON THEORETICAL Problems on Informatics, ver Item no.
247. ORGANIZAÇÃO DA informação técnica do interior da empresa. *CADERNOS de Biblioteconomia, Arquivística e Documentação (Portugal)* 6(3):145-148. 1969.
248. ORTEGA Y GASSET, J. *Misión del bibliotecario*. 2ª ed. Madrid, Revista de Occidente, 1967. 183 p.
249. OTLET, P. *L'Organization internationale de la bibliographie et de la documentation*. Bruxelles, 1920. 44p.
250. ———. *L'Organization internationale du livre, de la bibliographie et de la documentation*. Paris, 1925. 13 p.
Também em: *Congrès International des Bibliothécaires et des Bibliophiles. Procès verbaux et Mémoires*. Paris, 1923.
251. ———. *Les sciences bibliographiques et la documentation*. *Bulletin de l'Institut International de Bibliographie* 1903:125-147. 1903.
252. ———. *Traité de documentation. Le livre sur le livre. Théorie et pratique*. Bruxelles, Editions Mundaneum, 1934. 431 p.
253. PARKER, E. B. The user's place in an information system. *American Documentation* 17(1):26-27. 1966.
254. PASSMAN, S. *Scientific and technological communication*. Oxford, Pergamon Press, 1969. 151 p.
255. PAZ DE ERICKSON, A. M. La Asociación Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas, AIBDA. *Boletín Bibliográfico Agrícola (Costa Rica)* 2(4):19-30. 1965.
256. ———. Avances en la adquisición y uso de la información agrícola en América Latina — Técnicas modernas y cooperación internacional. In *Congreso Mundial de la IAALD*, 4ª Paris, Abril 20-25, 1970. 56 p.

257. PENNA, C. V. El financiamiento de los servicios de bibliotecas y de documentación. *Boletín de la UNESCO para las Bibliotecas* 22(1):
258. ————. *Planeamiento de servicios bibliotecarios*. Madrid, Oficina de Educación Ibero-Americana, 1968. 1 v.
259. PEREZ-VICTORIA, A. Hacia un sistema mundial de información científica: una empresa común CIUC-UNESCO. *Boletín de la UNESCO para la Bibliotecas* 23(1):2-8. 1969.
260. PERREAULT, J. M. Automatized retranslatability of UDC Codes. *LIBRI* 18(2):120-124. 1968.
261. ————. *An introduction to UDC*. London, Clive Bingley, 1969. 111 p.
262. ————. *TOWARDS a theory of UDC*. London, Clive Bingley, 1969. 241 p.
263. PIETSCH, E. H. E. Dokumentation und Information auf dem Wege zur Wissenschaft Inhalt und Wandel der Begriffe. *Nachrichten für Dokumentation* 19(6):199-207. 1968.
264. ————. *Entwicklungstendenzen im Bereiche von Dokumentation und Information*. *Nachrichten für Dokumentation* 13(4):191-201. 1962.
265. ————. *Grundfragen der Dokumentation*. Schriftreihe Arbgeheim. Rationalisierung Landes. Nordrhein Westfalen, Helft. 14. 1954.
Também em: *Die künftige Entwicklung der Dokumentation*. *LIBRI* 12(4):287. 1963.
PLANIFICACION DE la Documentación en los países en desarrollo, ver Item 105.
266. POINDRON, P. *Manuel pratique de reproduction documentaire et de sélection*. Paris, Gauthier-Villars, 1964. 343 p.
267. POLUSHKIN, V. A. Toward a definition of the notion "document". *Nauchno-Tekhnicheskaya Informatsiya* 4(5):8-10. 1964.
268. PORTUGAL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 49.009: altera as condições de preparação dos bibliotecários, arquivistas e documentalistas. *Diário do Governo, I série, Lisboa, Maio 16, 1969, (116):1*.
269. PREPARAÇÃO TÉCNICA dos futuros bibliotecários, arquivistas e documentalistas: Decreto-lei nº 49.009. *Cadernos de Biblioteconomia, Arquivística e Documentação* 6(3):152-153. 1969.
270. PROYECTO CIUC-UNESCO sobre Información Científica. *Boletín de la UNESCO para la Bibliotecas* 22(2):111-112. 1968.
271. RANGANATHAN, S. R. Depth classification of a bibliography. *Annals of Library Science and Documentation* 10(2):41. 1963.
272. ————. ed. *Documentation and its facets. Being a symposium of 70 papers by 32 authors*. London, 1963. 639 p.
273. ————. *Documentation and its problems*. *Revue Internationale de Documentation* 30(4):127-128. 1963.
274. ————. *Scientific and technical information: storage, dissemination and retrieval*. *Library Herald* 4(2):43-51. 1961-1962.
275. ————. *Three crises in documentation*. In *Federação Internacional de Documentação. FID General Conference and International Congress on Documentation, 33rd. Tokyo, September 12-22, 1967. Proceedings*. Tokyo, Science Council of Japan, 1967. 10 p.

276. REES, A. M. The impact of computer technology on library education. UNESCO Bulletin for Libraries 23 (1):25-29. 1969.
277. REITMAN, W. R. Cognition and thought: an information — processing approach. New York, John Wiley, 1965. 312 p.
278. RENYI, A. ed. Proceedings of the Colloquim on information theory. Budapest, Janos Bolyai Mathematical Society, 1968. (Original não consultado, compendiado em Journal of Documentation 25(3):271-272. 1969). RIBEIRO, FERNANDA LEITE, ver GALLO, F. L. R.
279. RIGBY, M. Experiments in mechanized control of meteorological and geostrophysical literature and UDC schedules in these fields. Revue Internationale de la Documentation 31(3):103-106. 1964.
280. ROST, G., comp. Bibliothek und Domumentation: line bibliographische Grundlage für die Diskussion über ein einheitliches Informations system. Leipsig, Deutsche Bücherei, 1963. 36 p.
281. ROTHERY, B. The movement of information. Data Processing Magazine 7(11):54-55. 1965.
282. ROZSA, G. Scientific information and the organization of science. Magyar Tudoman (Hungria) 3:135-145. 1964.
283. SABOR J. R. Métodos de enseñanza de la bibliotecologia. Paris, UNESCO, 1968. 146 p. pp. 68-80. (Manuales de la UNESCO para las bibliotecas, v. 16.)
284. SALLES, L. O mundo da informática. In Seminário de Informática, Rio de Janeiro, Novembro 19-21, 1968. Informática, trabalhos apresentados. Rio de Janeiro, IBBD, 1969. pp. 5-8.
285. ———. O mundo fascinante da informática. Cadernos de Jornalismo e Comunicação 9:12-17. 1968.
286. SAMBAQUY, L. Q. O IBBD e seus serviços. Rio de Janeiro, IBBD, 1958. 20 p.
287. ———. Miembro Honorario de la FID. In Boletim Informativo de AIBDA 5(1):7. 1970.
288. SALMON, S. R. Information science and automation; the newest division. ALA Bulletin 61(6):637-642. 1967.
289. SARACEVIC, T. e REES, A. M. The impact of information science on library practics New York, Special Libraries Association, 1968. 18 p.
290. SAVAGE, T. R. Users versus Documents. American Documentation 17(3):141. 1966.
291. SCHICK, F. L. ed. North American library education, directory and statistics, 1966-1968. Chicago, ALA, 1968.
292. SCHUR, H. e SAUNDERS, W. L. Education and training for scientific and technological library and information work. London, HMSO, 1968. 79p.
293. SCHUMEYER, W. Der Begriff der Dokumentation. Frankfurt/Main, Deutsche Gesellschaft für Dokumentation, 1953. 6 p.
294. SCIENTIFIC & TECHNICAL Communication: a pressing national problem and recomendations for its solution. A report by the Committee on Scientific and Technical Communication, COMSAT, of NAS-NAE. Washington, D.C., NAS, 1969. 322 p. (NAS Publ. 1707).

295. SCIENTIFIC & TECHNICAL Information — change in title to Informatics. FID News Bulletin 20(1):7. 1969.
296. SCOTT, E. IFLA and FID: history and programs. Library Quarterly 31(1):1-18. 1962.
297. SELIGA, J. The information engineer. Aktualne Problemy Informacji i Dokumentacji (Polônia) 11(6):19-22. 1966.
SEMINAR ON UDC IN A MECHANIZED RETRIEVAL SYSTEM, ver Item 97.
298. SEMINÁRIO DE INFORMÁTICA, Rio de Janeiro, Novembro 19-21, 1968. Informática, trabalhos apresentados. Rio de Janeiro, IBBB, 1969. 108 p.
299. SEMINARIO IBEROAMERICANO SOBRE PLANEAMIENTO DE SERVICIOS BIBLIOTECARIOS Y DE DOCUMENTACION, MADRID, FEB. 5 — MARZO 2, 1968. Informe final. Madrid, Oficina de Educación Iberoamericano/ UNESCO, 1968. 20 p.
300. SEMINÁRIO SÔBRE AUTOMAÇÃO NA DOCUMENTAÇÃO, Brasília, D.F., maio 7-9, 1969. Cadernos de Biblioteconomia, Arquivística e Documentação (Portugal) 6(3):156. 1969.
Também em: FID News Bulletin 19(6):54. 1969.
301. SEMINÁRIO SÔBRE INFORMÁTICA, Lisboa, junho 23 — julho 4, 1969. Cadernos de Biblioteconomia, Arquivística e Documentação (Portugal) 6(3):155. 1969.
302. SEMIOTICA: Journal of the International Association for Semiotic Studies, 1970. FID News Bulletin 20(2):16. 1970.
SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION DE LA DOCUMENTACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO, ver item 105.
303. SHAW, R. R. Beyond 1984 — a reply. ALA Bulletin 61(3):231-232. 1967.
304. ———. Documentation: complete cycle of information service. College and Research Libraries 18(6):452-454. 1957.
305. SHEPARD, M. M. La evolución de los servicios de información científica en los Estados Unidos. Washington, D.C., Unión Panamericana, 1962. 16 p. (Cuadernos bibliotecológicos, nº 10).
306. ———. International dimensions of U.S. librarianship. ALA Bulletin 62(6):699-710. 1968.
307. SHERA, J. H. Documentation and the organization of. knowledge. London, Crosby Lockwood, 1966. 185 p.
308. ———. Documentation, its scope and limitations. Library Quarterly 20(1):13-26. 1961.
Também em: Documentation and the organization of knowledge. London, Crosby Lockwood, 1966.
309. ———. An epistemological foundation for library science. In Montgomery, E. B., ed. The foundations of access to knowledge. Syracuse, N. Y., Syracuse University, 1968. pp. 7-25.
310. ———. The librarian's new frontier. Library Journal 82(1):26-28. 1957.
311. ———. The quiet stir of thought; or, What the computer cannot do. Library Journal 94(15):2875-2880. 1969.
312. ———. Special librarianship and documentation. Library Trends 1(2):189-199. 1952-1953.

313. ———. Research and development in documentation. *Library Trends* 6(2):187-206. 1957.
 314. SHERA, J. H. What is past is prologue: beyond 1894. *ALA Bulletin* 61(1):35-47. 1967.
 315. ———. e EGAN, M. E. A review of the present state of librarianship and documentation. In Bradford, S. C. *Documentation*. 2nd ed. London, Crosby Lockwood, 1953. pp. 11-45.
 316. ———. e KENT, A. e PERRY, J. W. eds. *Information systems in documentation*. New York, 1957, 639 p.
 317. SHERROD, J. National Agricultural Library, Washington, D.C. *Inspel* 3(2):82-86. 1968.
 318. SHILLING, C. W. e BERMAN, B. Science information specialist training program. Washington, D.C., Biological Sciences Communication Project, The George Washington University, 1968. 27 p.
 319. SHREYDER, O. Alguns problemas da teoria da informação científica (Nekotorye problemij teorii nauchnoy informatsii). *Nauchno-Tekhnicheskaya Informatciya* 6:17-22. 1966.
- SIMPOSIO SOBRE PLANIFICACION DE LA DOCUMENTACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO, FID/DC, Bad Godesberg, Novembre 28-30, 1967. Ver Item 105.
320. SWOLNIK, H. Brain vs. computer. *Journal of Chemical Documentation* 6(2): 1966.
 321. SMITH, G. L. e MEYER, R. S. Library use of computers: an introduction. New York, SLA, 1969. 114 p.
 322. SOS: avalanche de informação. *Stenás* 21 (1):29-30. 1969. (Original não consultado, compendiado de LISA (2):64. 1969).
 323. SPEER, J. Libraries and automation: a bibliography with index. Emporia, Kansas Teachers College Press, 1967. 106 p.
 324. STANCOVICI, V. Problemas atuais da documentação científica (Probleme actuale ale documentarii stîntifice. Progresele Stîntei (România) 1(5):151-154. 1965.
 325. SVIRIDOV, F. A. FID and its possible contribution of the study of the feasibility of a world science information system: statement at the First Session of the ICSU/UNESCO Central Committee to Study the Feasibility of a World Science Information System, UNESCO House, Dec. 6-8, 1967. The Hague, FID 2 p.
 326. ———. International projects sponsored by FID. *ASLIB Proceedings* 20(12):565-573. 1968.
 327. ———. International trends in documentation and information services. *Library Trends* 17(3):326-338. 1969.
 328. ———. Introduction. In *FID Yearbook 1970*. The Hague, FID, 1970. p. 4.
 329. SVIRIDOV, F. A. Le programme d'activité de la FID pam 1969. *Bulletin de l'UNESCO a l'Intention des Bibliothèques* 23(3):153-158. 1969.
 330. SWANK, R. C. Documentation and information science in the core library school curriculum. *Special Libraries* 58(1):40-44. 1967.

331. SWANSON, R. W. Bibliography: mechanization of library operations. In *Move the information: a kind of missionary spirit*. Arlington, Air Force Office of Scientific Research, 1967. pp. 157-163.
 332. SYMPOSIUM ON EDUCATION FOR SCIENCE. Warrenton, Virginia, September 7-10, 1965. Proceedings. Edited by L. B. Heilpriss, B. E. Markuson and F. L. Goodman. Sponsored by American Documentation Institute. Washington, D.C., Spartan Books, 1965. 175 p.
 333. SZENTMIHÁLYI, J. Development of the theory of scientific information. *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás* 15(8-9): 597-617. 1968. (Original não consultado, compendiado em LISA (1):10. 1969.
 334. TAUBE, M. Documentation, information retrieval and other techniques. *Library Quarterly* 30(1):90-103. 1961.
 335. TAUBE, M. Special librarianship and documentation. *American Documentation* 3(3):166-167. 1952.
 336. TAYLOR, R. S. Bibliography of recent reports and books on library automation and library systems analyses. Bethlehem, Center for the Information Sciences, Lehigh University, 1964. 10 p.
 337. ————. The interface between librarianship and information science and engineering. *Special Libraries* 58 (1):45-48. 1967.
 338. ————. Professional aspects of information science and technology. In *Annual Review of Information Science and Technology*. New York, Wiley, 1966, v. 1, pp. 15-40.
 339. ————. Review and critique of undergraduate course in the information sciences. Report nº 1, Curriculum for the information Sciences. Bethlehem, Center for the Information Sciences, Lehigh University, 1964, p. 2.
 340. TEICHMANN, H. Kybernetik und Dokumentation. *Nachrichten für Dokumentation* 18(1):1-5. 1967.
 341. TELL, B. V. Curriculum for a suggested training course for documentalists. *Library World* 756:346-352. 1963.
 342. ————. Scandinavian development in documentation and information services. *Library Trends* 17(3):289-298. 1969.
- THEORETICAL PROBLEMS ON Informatics, ver Item 95.
343. THIESMEYER, L. R. Current efforts to solve the information explosion problem. *TAPPI (Estados Unidos)* 49(9):74A-76A. 1960.
 344. TOWNLEY, H. The use of the computer in information work. *ASLIB Proceedings* 19(11):369-380. 1967.
 345. UNESCO. Centros de documentación científica y técnica: contribución de la UNESCO a su desarrollo. Paris, UNESCO, 1965. 57 p.
 346. ————. Programme de l'UNESCO en matière de documentation de bibliothèques et d'archives pour 1969-1970. *Bulletin de l'UNESCO a l'Intention des Bibliothèques* 23(3):216-238. 1969.
 347. ————. World guide to science information and documentation services. Paris, UNESCO, 1965. 211 p.
 348. ————. World guide to technical information and documentation services. Paris, UNESCO, 1969. 285 p.

349. UNISIST PROJECT. FID News Bulletin 18(1):2, 18(6):58-59, 18(8):80, 1968; 19(1):7, 19(2):9-10, 19(12):115. 1969.
350. URQUHART, D. J. Developing user independence. ASLIB Proceedings 18(12):335-370. 1966.
351. VAJDA, E. Fundamentos da informática. Comentários sobre o artigo de Pál Gujöre. Tudományos és Műszaki Tájékoztató (Hungria) 16(4):258-267. 1969. (Original não consultado, compendiado de LISA (4):160. 1969).
352. VAN DEN BERG, C. Fryits Donker Duyvis, the fifth pionner. Bibliotheksklaven 53(12):625-633. 1968.
353. VAN DIJK, M. e VAN SLYBE, G. Le service de documentation face a l'explosion de l'information. Paris, Les Editions d'Organisation, 1969. 266 p.
354. VARENNES, R. Bibliothèques et bibliothécaires d'aujourd'hui et de demain a l'ère électronique. ACBLF Bulletin 15(12):59-66. 1969.
355. VEANER, A. B. The application of computers to library technical processing. College Research Libraries 31(1):36-42. 1970.
356. VERHOEF, M. Librarianship and documentation. UNESCO Bulletin for Libraries 14(5):193-196, 204. 1960.
357. VICENTINI, A. L. C. Bibliothekswissenschaft und Dokumentation. Zentralblatt für Bibliothekswesen 75(1):3-12. 1963.
358. ————. A dinamização do serviço de informação. Comunicação apresentada à 13ª Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Poços de Caldas, 1961. 10 p.
359. ————. Informática. Cadernos de Biblioteconomia, Arquivística e Documentação (Portugal) 5(3):83-87. 1968.
Também em húngaro com o título: Informatika. Tudományos és Műszaki Tájékoztató 15(8-9):589-598. 1968.
360. ————. The organization of national documentation and information services in Latin America with a special reference to Brazil. Library Trends 17(3):24-28. 1969.
361. ————. Lydia de Queiroz Sambaquy, bandeirante da documentação da América Latina. Discurso de saudação no Congresso Regional de Documentação da América Latina, 2º, Rio de Janeiro, Novembro 23-28, 1969. Sessão solene de encerramento.
362. ————. Mecanización y automatización: perspectivas de la América Latina. In Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas, 2ª, Bogotá, Diciembre 2-7, 1968, Actas y trabajos presentados. Bogotá, AIBDA, 1968. pp. VD1-VD10.
363. ————. e OLIVEIRA, E. A. UNIDEK: aplicação a bibliografia brasileira de botânica. In Congresso Regional sobre Documentação, 2ª e Reunião da FID/CLA, 9ª, Rio de Janeiro, Novembro 23-28, 1969. Rio de Janeiro, IBBD. 1970. pp. 102-110.
364. VICKERY, B. C. The present state of research into the communication of information. ASLIB Proceedings 15(2):79-91. 1964.
365. VOIGT, O. Dokumentation in entwicklungsgeschichtlicher und informationstheoretischer Sicht. Nachrichten für Dokumentation 19(1-2): 5-10. 1968.

366. WALDRON, R. K. Implications of technological progress for librarians. *College and Research Libraries* 19:118-123. 1958.
367. ———. The technology revolution cannot be ignored. *PNLA Quarterly* 31(3): 216-222. 1967.
368. WASSERMAN, P. The librarian and the machine. Detroit, Gale, 1965. 170 p.
369. ———. The library and information professions in a time of change. *PNLA Quarterly* 31(2):134-145. 1967.
370. WHITEMAN, I. R. New computer languages. *International Science and Technology* 52:62-68. 1966.
371. WINGER, H. W. Education for area — studies librarianship. *Library Quarterly* 35(4):361-372. 1965.
372. WOOLSTON, J. E. INIS. *UNESCO Bulletin for Libraries* 23(3):135-138, 147. 1969.
373. WYSOCKI, A. Problems of the organization of scientific information. *Aktualne Problemy Informacji i Dokumentacji (Polônia)* 4:4-6. 1964.
374. ZERO-UN. Scope 1968. *Annuaire Général de l'Informatique*. Versailles 42 rue albert-Joly, 1968. 62-150 p.

11. SIGLAS UTILIZADAS

- AALS— Association of American Library Schools (Estados Unidos)
- ACBLF— Association Canadienne des Bibliothécaires de Langue Française (Canadá)
- ADI— American Documentation Institute (Estados Unidos). Desde 1969: American Society for Information Science (ASIS)
- AGARD— Advisory Group for Aerospace Research and Development (Luxemburgo)
- AIBDA— Asociación Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas (Costa Rica)
- AIP— American Institute of Physics (Estados Unidos)
- ALA— American Library Association (Estados Unidos)
- ANRT— Association Nationale de la Recherche Technique (Francia)
- APLA— Atlantic Provinces Library Association (Estados Unidos)
- ASIS— American Society of Information Science (Estados Unidos). Até 1968: American Documentation Institute.
- ASLIB— Association of Special Libraries & Information Bureaux (Inglaterra)
- BACAP— Bibliografía Agrícola de Centroamérica y Panamá (Proyecto)
- BAL— Bibliografía Agrícola Latino-americana (AIBDA)
- CDU— Classificação Decimal Universal (FID)
- CENID— Centro Nacional de Información y Documentación (Chile)
- CERDAC— Centro Regional de Documentación Agrícola para América Central (Proyecto de UNDP/FAO/IICA)
- CETEB— Centro de Ensino Técnico de Brasília (Brasil)

- CIDIA— Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (Projeto do IICA)
- CIUD— Consejo Internacional de las Uniones Científicas, ver tb. ICSU
- CLA— Canadian Library Association (Canada)
- CLIS— Clearinghouse for Library and Information Sciences (University of Minnesota, Estados Unidos)
- COMECON— Comissão Econômica para os Países Socialistas (URSS)
- COMSAT— Committee on Scientific and Technical Communication of NAS-NAE (Estados Unidos)
- CWRU— Case Western Reserve University (Cleveland, Ohio, Estados Unidos)
- DASP— Departamento Administrativo do Serviço Público (Brasil)
- EMAER— Estado-Maior da Aeronáutica (Brasil)
- ERIC— Educational Resources Information Center (University of Minnesota, Estados Unidos)
- EUDUCOM— Interuniversity Communication Council (Estados Unidos)
- FAO— Food & Agriculture Organization of the United Nations (Itália) (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura)
- FIAB— Federação Internacional de Associações de Bibliotecários/ Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios (Inglaterra) ver tb. IFLA
- FID— Federação Internacional de Documentação/ Fédération Internationale de Documentation/ International Federation for Documentation. 7 Hofweg, The Hague, Netherlands. (Holanda)
- FID/CAO— Comissão da FID para Ásia e Oceânia (Japan)
- FID/CCC— Comissão Central de Classificação da FID (Central Classification Committee)
- FID/CLA— Comissão Latino-Americana da FID (Brasil: 1960-1962; Argentina: 1963-1965; Chile: 1966-1969; Brasil: 1969-1972)
- FID/CR— Comissão da FID para "Pesquisas em Classificação (Classification Research)
- FID/DC— Comissão da FID para "Países em Desenvolvimento" (Developing Countries)
- FID/II— Comissão da FID para "Informação para a Indústria". (Information for Industry)
- FID/LD— Comissão da FID para "Linguística na Documentação" (Linguistics in Documentation)
- FID/OM— Comissão da FID para "Sistemas e Técnicas para Operação das Máquinas" (Operational Machine Techniques & Systems)
- FID/RI— Comissão da FID para "Pesquisas sobre as Bases Teóricas da Informação" (Research on the Theoretical Basis of Information)
- FID/TD— Comissão da FID para "Treinamento de Documentalistas" (Training of Documentalists)
- FID/TM— Comissão da FID para "Teoria das máquinas e sistemas" (Theory of Machine Technique & Systems)

- HMSO— Her Majesty's Stationery Office (Inglaterra)
- IAALD— International Association of Agricultural Librarians & Documentalistas (França)
- IAEA— International Atomic Energy Agency (Áustria)
- IBBD— Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (Brasil)
- IBM— International Business Machine Corporation (Estados Unidos)
- ICFES— Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (Colômbia)
- ICSU— International Council of Scientific Unions (França). ver tb. CIUC
- IFIP— International Federation of Information Processing
- IFIS— International Food Information Systems (Inglaterra)
- IFLA— International Federation of Library Associations (Inglaterra)
- IIB— Institut International de Bibliographie (Bélgica). De 1895 a 1930. De 1931 a 1937: IID. Desde 1938: FID
- IICA— Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas de la OEA (Costa Rica)
- IICA/BSD— Biblioteca y Servicio de Documentación del Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas de la OEA (Costa Rica)
- IID— Institut Internaional de Documentation (Holanda). De 1931 a 1937. Desde 1938: FID
- INE— Instituto Nacional de Estatística (Portugal)
- INIS— International Nuclear Information System. (Sistema internacional para informação nuclear) (IAEA, Áustria)
- ISA— Information Sciences Abstracts (Estados Unidos)
- JCTND— Jugoslovenski Centar za Tehwicku i Naucnu Dokumentaciju (Yugoslavia)
- LISA— Library & Information Science Abstracts (Inglaterra)
- NAE— National Academy of Engineering (Estados Unidos)
- NAL— National Agricultural Library (Estados Unidos)
- NAS— National Academy of Sciences (Estados Unidos)
- NATO— North Atlantic Treaty Organization (Luxemburgo). Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)
- NLL— National Lending Library (Inglaterra)
- OCDE— Organization de Cooperation et de Development Economiqués (França) ver tb. OECD
- OEA— Organização dos Estados Americanos (Estados Unidos)
- OEA/DAC— Departamento de Assuntos Científicos da Organização dos Estados Americanos (Estados Unidos)
- OECD— Organization for Economic Cooperation and Development (França) ver tb. OCDE
- OTAN— ver NATO
- PIDBA— Programa Interamericano de Desarrollo de Bibliotecas Agrícolas (IICA)

PNUD/80— ver UNDP/80

SLA— Special Libraries Association (Estados Unidos)

TAPPI— Technical Association of Pulp and Paper Industry (Estados Unidos)

UCLA— University of California at Los Angeles (Estados Unidos)

UDC— Universal Decimal Classification ver t. CDU

UNDP/80— Projeto 80 do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, com sede no IICA, Turrialba, Costa Rica

UNESCO— United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (França) (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura)

UNISIST— UNESCO/ICSU Project on the Feasibility of a World Science Information System (França) Sistema internacional de informação científica, projeto sob os auspícios da UNESCO e do ICSU

UVTEI— Ustredí Vedeckych, Fechnických a Ekonomických Informací (Tchecoslováquia) (Centro de Informação Científica, Técnica e Econômica)

VINITI— Vsesoyuznyi Institut Nauchnoy i Tekhnicheskoy Informatsii (União Soviética) /All Union Institute for Scientific and Technical Information/ Instituto Federal de Informação Científica e Técnica

SUMMARY

Library means etymologically "care of books". Librarianship is, therefore, the science of library administration. Libraries, royal and sacerdotal privileges during the Ancient Times and Middle Age, became a democratic institution after the 19th Century. As a consequence of scientific and technological progress, books were no longer the only means for knowledge transfer. Librarianship became inadequate and Documentation appeared with Paul Otlet, founder of the International Federation for Documentation (FID), producing the conflict Librarianship versus Documentation. FID established its action dealing with the document as the central part of Documentation. The document, within the new FID programme, loses its role as the documental unit or as the substance of documentation which is now the information itself. The appearance of the "information science", produces a new conflict Librarianship versus Documentation versus Information Science, and the impact of automation revolution causes a tremendous change in the curricula of library and information sciences schools. Mikhailov and his Russian colleagues from VINITI presented, in 1967, the term INFORMATICS, defending its use. During 1968 and 1969 several new journals and books were published utilizing the word Informatics. Panoramic vision of opinions of librarians, documentalists, philosophers and university professors throughout the world, and a final comparative study of the concepts of Librarianship, Documentation and Informatics, reach a justification and defense of the meaning of this new word as a group of sciences related to the complete study of the information, reflecting its theoretical, applied and social aspects. (Title: From Librarianship to Informatics. Sub-title: Evolution of the documentation concept. Sections: 1) Librarianship, 2) Documentation, 3) Librarianship versus Documentation, 4) Organization of Documentation: FID, 5) Substance of Documentation, 6) Information, 7) Information Science versus Documentation versus Librarianship, 8) Informatics, 9) Conclusions, 10) Bibliographical References (374 citations), and 11) List of used Initials.

Legibilidade: Ponto de Apoio para a Comunicação Escrita

ALDO V. DE MAGALHÃES

Prof. de Técnica de Jornal e Periódico e Edição
Jornalística na Universidade de Brasília

Quando consultamos uma lista telefônica, podemos ler até mil palavras por minuto. Através de um processo seletivo que elimina o que não queremos encontrar, a identificação dos símbolos gráficos se processa em alta velocidade. Na realidade o que fazemos é não tomar conhecimento daquilo que não interessa. Como se procurássemos, correndo por uma estrada, um determinado ponto que antecipadamente soubéssemos assinalado por uma placa verde, por exemplo, ou uma seta azul. Ao estudarmos, no entanto, não será prudente superar o número de duzentas palavras por minuto na leitura que nos conduzirá a novos conhecimentos "permanentes". Se o que buscamos é uma informação séria do tipo da que é oferecida em revistas de conteúdo mais ou menos educativo, podemos, sem prejuízo, acelerar nossa leitura até trezentas palavras por minuto.

Para ler um jornal, onde buscamos informações que no geral não nos interessam em profundidade, ou não representam a busca de um conhecimento permanente, podemos abranger sem prejuízo da compreensão, 500 palavras por minuto. Os índices assinalados, se bem que investigados à base de textos ingleses, parecem válidos quase sem alterações para o português.

DISPOSIÇÃO E PREPARO

As velocidades mencionadas, integrantes de uma tabela mais extensa sobre a matéria (Whitaker), são atingidas mediante treinamento. Parece razoável supor que não constituem maior problema as pessoas que atingem facilmente os índices previstos nos vários tipos de leitura. O êxito recente dos cursos de leitura dinâmica mostra com suficiente eloquência como nossa leitura é carregada de vícios e se presta ainda a muito polimento e exercício tendente a obter melhores índices de rendimento.

É preciso observar, no entanto, que apesar dos métodos muito modernos e da grande eficiência da leitura dinâmica, as condições de velocidade em função do objetivo que buscamos na leitura permanecem inalteradas. O estudo exige repetição e tempo de assimilação. Outros tipos de leitura, não.

Este artigo foi originariamente conteúdo de aulas introdutórias a uma pesquisa de legibilidade em jornais. Partimos então da hipótese de que a maneira de ler um jornal é exercitada com mais frequência que outros tipos de leitura. As razões parecem óbvias. Assim, é de se presumir, também aproxime-se ela, mais que nos outros casos de uma velocidade ideal de leitura. Inteiramente aplicável a todos os textos que se destinam a oferecer informações a um leitor eventualmente apressado ou interessado em não conservar informações que já tem ou que lhe pareçam supérfluas por esta ou aquela razão. Com extraordinária frequência encontramos textos desse tipo — ou que deveriam ser desse tipo — nas comunicações internas das repartições públicas.

O aviso que se inicia com a declaração sobre quem é o chefe da repartição que o funcionário frequenta todo o dia provavelmente não será lido nesta parte. Começará a merecer a atenção do leitor ao qual se dirige exatamente no ponto em que a “informação útil” tiver início. O estudo dos elementos de legibilidade poderá conduzir as chefias a uma redação mais direta e menos sujeita a eventuais “pontos obscuros” que determinem o não cumprimento de instruções, ou o registro inadequado de alterações normativas.

OS DADOS QUE BUSCAMOS

No caso do exame das condições de legibilidade de jornais, nosso interesse fundamental se prende aos fatores que possam determinar a permanência de nosso leitor como leitor. A maior ou menor eficiência que possa obter na leitura do texto representará sem dúvida o maior ou menor interesse em continuar preferindo o mesmo veículo de comunicação. No rádio, uma voz desagradável pode ser desligada. A voz ou a imagem na televisão têm o mesmo destino.

Convém, portanto, ter em conta que a eficiência da leitura depende em boa parte da eficiência com que o texto é escrito, tendo em vista a maior facilidade de leitura. Em português, a linguagem ganha um sabor de intimidade e clareza quando a frase é posta na ordem direta. As frases menores parecem preferíveis às frases longas. E as palavras com muitas sílabas oferecem tropeços à leitura rápida.

Mas o interesse do leitor não se resume à facilidade de palavras pequenas e de frases curtas. Um péssimo noticiário poderá utilizar frases curtas. Até mesmo onde devesse empregar sentenças mais longas. O estilo, os recursos de expressão, a proximidade da palavra escrita com a expressão oral, o quotidiano, até mesmo a gíria, constituem elementos de valor na construção de frases e períodos. E na elaboração da matéria do jornal.

O preparo da matéria, pelos redatores, pode obedecer a normas segundo as quais, de acordo com experiências realizadas, se obtenha um grau de clareza, de legibilidade, bem melhor. O que é importante, no entanto, quando se estudam problemas ligados à legibilidade, é considerar **tôdas** as possibilidades de aperfeiçoamento. E assim como os catálogos de tipos oferecidos às indústrias gráficas exaltam qualidades de clareza e boa apresentação, o tipo de máquina com que é preparada uma ordem de serviço ou um convite para festa, na repartição, deverá ser levado em conta, juntamente com o que chamamos de correção da frase e limpidez de expressão. Todo o conjunto é que poderá conduzir à boa legibilidade.

Ainda não é possível afirmar que um texto com frases curtas e uso altamente moderado de polissílabos se torne o tipo de leitura preferido pelo leitor padrão de um bom jornal. Outros fatores deverão sempre ser levados em conta. Estes, ligados ao uso de pequenas palavras e frases curtas, pesam consideravelmente na balança.

APRESENTAÇÃO GRÁFICA

Os melhores autores, quando editados sem cuidado, oferecem dificuldade de leitura. As boas obras literárias são apresentadas em edições onde todos os cuidados são tomados para um impecável efeito gráfico. A escolha do tipo, os claros entre linhas, a disposição dos intertítulos, os cortes e até a numeração das páginas devem ser levados em conta para o resultado harmonioso de conjunto. Para um bom resultado de legibilidade.

Os problemas são bem mais sérios quando se trata de jornal. A utilização de colunas estreitas e tipos claros são elementos valiosos na solução dos problemas de legibilidade. As chamadas de primeira página são feitas, quando se procura obter alto índice de legibilidade, em tipos e blocos adequados a uma leitura ultra-rápida sem prejuízo da compreensão.

A boa técnica da elaboração dos títulos manda evitar a caixa alta e as intercalações bruscas de maiúsculas e minúsculas visando precisamente permitir ao leitor a apreensão do

conteúdo em apenas uma fixação de olhos. Da mesma forma, as palavras consideradas de mais difícil compreensão não devem aparecer em títulos. E assim também aquelas que poderiam conduzir a uma interpretação dúbia, embora momentânea.

A simples aplicação das regras básicas de elaboração de títulos talvez pudesse operar uma transformação saudável em muitos textos de documentos oficiais. Com extraordinária frequência encontramos trechos importantes **COMPLETAMENTE ESCRITOS EM MAIÚSCULAS**, certamente com o propósito de torná-los mais claros. Pela mesma razão que o leitor reduziu a velocidade de leitura neste texto ao encontrar as quatro palavras com letras maiúsculas, um trecho muito grande escrito assim poderá fazer com que o leitor desista de ler o aviso até o fim. A reprodução de extensos telegramas em quadros de avisos é provavelmente um bom exemplo do erro que se comete ao tentar esse tipo de "clareza". Raramente são lidos. Primeiro, porque seu conteúdo é facilmente pressentido a partir do destaque que o envolve. E, segundo, porque é preciso uma grande dose de paciência para manter a atenção de leitura numa forma não usual de apresentação gráfica. Normalmente apenas as iniciais de frase são maiúsculas. E todo o treinamento de leitura, desde nossa infância, foi realizado sobre esta norma básica. Agora compreendemos também a causa da enorme dificuldade encontrada na leitura de alguns convites bossa-nova onde a acentuação é tão desprezada quanto a norma de utilização de maiúsculas ou as regras de pontuação.

SELEÇÃO DAS PALAVRAS

Ainda quando empregássemos tipos excelentes, espacejamento adequado e papel de primeira, teríamos contribuído pouco para a clareza do texto se as palavras não fôsssem usadas com critério. Muitas palavras têm uma expressão de intimidade. Esta expressão sofre alterações com o tempo e dependem do lugar onde são empregadas. Muitas formas gramaticais criam ambiente de simpatia para com o autor. No comércio, na indústria e certamente nas repartições públicas, existe uma "rotina técnica" que origina uma "gíria técnica" que seria erro grave desprezar no processo da comunicação escrita. Embora saibamos, e muito freqüentemente possamos "sentir" que palavras usadas na linguagem falada nem sempre são adequadas para a linguagem escrita. A boa seleção de palavras e expressões capazes de estabelecer maior comunicabilidade, entre o autor e o leitor, contribui não apenas para criar maior receptividade ao que se diz, mas ainda para permitir a condição básica de quem pretende se comunicar por escrito: que seja lido.

Se numa pesquisa de conteúdo podemos dizer de que interesse cuida o editor prioritariamente, pesquisando a legibilidade, podemos avaliar de que maneira o editor cuida de levar ao conhecimento do leitor o seu conteúdo.

TROPEÇOS E BARREIRAS

Uma letra maiúscula no título da notícia oferece barreira à leitura. A palavra totalmente desconhecida no texto pode determinar o abandono da leitura de uma notícia. Mas não são apenas estes os obstáculos à legibilidade de um texto. A constante utilização de figuras e uma construção invertida de frase podem determinar o cansaço do leitor muito antes de têmos conseguido atrair sua atenção para a mensagem contida naquilo que escrevemos.

As normas internacionais para notação de trabalhos científicos constituem, certamente, uma proveitosa convenção para o desenvolvimento da pesquisa. Mas, seria inteiramente inadequado pensar na sua aplicação ao texto de um noticiário de jornal e à maioria dos textos com que devemos lidar diariamente nas repartições públicas, na indústria, nos estabelecimentos de ensino e nas revistas de vulgarização de conhecimentos científicos. E muitos discutem isso quanto a esta última hipótese, embora admitam sem resistência a veracidade dos outros casos.

Numa experiência de aplicação de princípios da estatística ao estudo da produção literária, estão sendo feitas contagens da ocorrência de formas invertidas, adjetivação, emprêgo de negativas, coordenações e subordinações, número de palavras por frase, construções anormais da frase e outros detalhes, para determinar, entre escritores brasileiros, até onde se fizeram legíveis e eficientes no transmitir a mensagem de suas obras literárias.

Passaram pelo crivo que alguns consideram desumano, muitos de nossos autores. Jorge Amado e Érico Veríssimo foram considerados os mais legíveis.

Usando a anormalidade de construção inteligentemente, o bom autor poderá tornar mais efetiva sua mensagem literária. Utilizando com boa técnica os recursos de seu idioma, o jornalista tornará mais direta a informação e mais eficaz, também, sua mensagem do quotidiano: a notícia.

O conteúdo dos documentos oficiais tem muito de notícia. Não há motivo para não transportarmos com bons resultados muitas das observações válidas quanto a jornais, para a ela-

boração dos textos oficiais. Dificilmente se encontrará razão para apoiar a necessidade de dureza em tais textos. Eles devem ser lidos e compreendidos. Mais: os dispositivos devem ser cumpridos. Haverá lógica em torná-los duros e antipáticos à primeira leitura? Se o editor do jornal, na concorrência democrática da banca, aspira ao voto renovador de uma nova compra, no dia seguinte, os textos oficiais podem bem aspirar à simpatia que faz o cumprimento da lei agradável e proveitoso. E muito mais quando se sabe que tôda ordem pode ser cumprida ou não dentro de limites nem sempre controláveis pelo administrador.

A PESQUISA DE LEGIBILIDADE

Muito embora os srs. Flesh e Gunning, nos Estados Unidos, tenham realizado um trabalho de grande valor no que se refere a pesquisas de legibilidade, estabelecendo fórmulas e tabelas de referência, não poderíamos pensar que tudo foi resolvido quanto à técnica de escrever bem para jornal. Ou de preparar textos adequados para as atividades especializadas da indústria, da pesquisa e da administração.

Gunning e Flesh fizeram trabalhos para a United Press International e para a Associated Press e aprofundaram bastante suas pesquisas, ditando normas de redação para as duas organizações.

Quando estêve em Brasília, após orientar trabalhos que ainda se desenvolvem no Rio Grande do Sul, sobre pesquisa de linguagem, o professor Jean Roche nos proporcionou valiosa informação de técnicas para estudos de legibilidade. Jean Roche desde muito tempo se tem dedicado à pesquisa das características da língua portuguesa através do exame da produção literária de nossos melhores autores.

O "Jornal do Brasil", por seu departamento de pesquisa, trabalhou no aperfeiçoamento de padrões de referência para estudo de legibilidade. Foram feitas adaptações de tabelas e índices para a língua portuguesa. Embora o material não seja de rigor científico é talvez o único de que podemos dispor para estudos

de legibilidade especificamente aplicados aos textos de noticiário.

As fórmulas conhecidas, os princípios gerais já empregados em outros idiomas e as adaptações que certamente deverão aparecer, permitem um trabalho de fôlego neste campo de conhecimento tão fascinante e de cuja utilidade não se poderá duvidar diante dos resultados proveitosos já verificados nas primeiras experiências.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

- WHITAKER PENTEADO — A Técnica da Comunicação Humana
JOHN HOHENBERG — Manual de Jornalismo
RODRIGUES LAPA — Estilística da Língua Portuguesa
ALMEIDA TÔRRES — Moderna Gramática Expositiva da Língua Portuguesa
JOAQUIM DOUGLAS — Jornalismo: a Técnica do Título
JEAN ROCHE — Aulas na UnB
BELUCO MARRA — Pesquisa no Jornal do Brasil
RUDOLF FLESH — The Art of Readable

A Televisão na Educação

JUAREZ BAHIA

(Do Centro Paulista de Rádio e TV Educativa
e Prof. da Escola de Comunicações da
Universidade de São Paulo.)

"A melhor educação está em conseguir as melhores informações através dos meios mais simples." A.N. Whitehead.

A posição da televisão educativa brasileira ainda não está suficientemente documentada, apesar de ser ela o resultado de uma luta de pelo menos duas décadas, desde que despertamos para a necessidade de estender aos milhões de interessados os benefícios da instrução de massa por meio de novas tecnologias aplicadas à educação.

Na verdade, do despertar das possibilidades à concretização dos planos viáveis, ficamos conhecendo a experiência de nações desenvolvidas e que há trinta anos exercitam programas públicos de radiodifusão educativa. Estes programas, mais tarde absorvidos pela televisão, constituíram os estímulos iniciais para nós. A TV Universitária de Pernambuco, com a sua atividade pioneira, é um fruto dessa aprendizagem condicionada à faixa instrutiva.

Do meio para o fim dos anos 60 é que a televisão educativa brasileira se projeta na dimensão de sistema, ou, para usar uma linguagem comum no contexto da comunicação, se define como meio especializado, reconciliando a função informativa com a função formativa e, sobretudo, abrindo no espaço social um tempo integral — portanto, mais do que prioritário — à educação indireta e não convencional.

A história da televisão educativa, no mundo inteiro e aqui também, é uma história dos nossos dias, mas principalmente, a história de um veículo que sem perder o caráter informativo se exprime por uma natureza formativa, isto é, transcende o âmbito e o objetivo da televisão comum para situar-se, guardadas as naturais diferenças, no âmbito e no objetivo da escola, com tôdas as implicações de ferramenta da educação.

O poder irresistível da televisão educativa está efetivamente na sua simplicidade. Nesse campo especializado da comu-

nicação de massa — nessa extensão da escola de todos os graus — a capacidade de influência ética supera eventuais desajustamentos de programações. A televisão educativa brasileira tem um exemplo neste particular: aqui ela se prometeu e se realiza praticamente sem o **background** do rádio educativo. Quer dizer, a um só tempo, sem o capital que a televisão comercial recolheu do rádio comercial; e sem as vantagens sedimentadas que a rede de educação pelo rádio forneceu, na maioria dos países onde a televisão educativa prosperou.

INSTRUÇÃO E EDUCAÇÃO

Uma das dificuldades, talvez a maior dificuldade de compreensão que ainda se demonstra em relação à televisão educativa, está num elemento conceitual perfeitamente explicável. Para os que relutam em compreender o papel inovador da televisão educativa, tudo mudou, menos o conceito de educação, melhor até, menos a palavra educação. E assim, parece difícil reconhecer certas mudanças, como as novas necessidades culturais, as explosões demográficas e as revoluções tecnológicas se a elas não se associa a mudança da palavra educação. Trata-se de mudança implícita na própria tecnologia. Desde que, de qualquer ponto da terra, uma estação de baixo custo para satélites pode se transformar na base de transmissão de educação avançada pelo rádio e pela televisão para tôdas as regiões do Brasil.

A palavra mudou, a educação em si mudou, a partir da evidência de que, de uma necessidade estrita num mundo de vizinhança, passou a uma necessidade universal numa sociedade industrial e igualmente aberta, de consumo e livre, conjugando de uma só vez diferentes mundos. A programação de ensino, com a absorção de teorias e de máquinas eletrônicas, projeta a educação nesse vasto ângulo universal, alterando suas aplicações na medida em que a complexidade das idéias e das mensagens a serem comunicadas encontram recepção mais simples e mais fácil.

Na educação com emprego de transmissão eletrônica, a televisão educativa se divide nos ramos da instrução e da educação. A televisão instrutiva, mais limitada, mais próxima do ensino do professor e da escola, daí dizer-se mais escolar. A televisão educativa, mais ampla, mais distante do professor, menos escolar e mais versátil buscando uma afirmação cultural. No caso brasileiro, uma e outra não puderam exercitar, como seria desejável, a contribuição da educação pelo rádio, tendo a forjar, quase ao mesmo tempo, os fundamentos de uma tele-

educação moderna, seguindo o modelo de um país em desenvolvimento e em reformulação institucional, envolvido por conflitos estruturais profundos e cercado, às vezes, por opções fantásticas, como a de saltar, nos usos da transmissão eletrônica, de um estágio atrasado de rádio educativo para a televisão educativa e para a educação pela televisão com o emprêgo de satélites. Equivale dizer, estamos saindo no País de fronteiras continentais — em que o rádio captado na Amazônia limita-se à onda curta estrangeira — de uma longa idade da escola oral e só acidentalmente da oralidade amplificada na escola, para uma idade da escola ampliada até o uso de um satélite de tecnologia aplicada em condições de cobrir todo o território.

Menos de três anos depois da implantação da TV Universitária do Recife, em nível de televisão instrutiva, conhece o Brasil a fórmula de televisão educativa criada pela TV Cultura de São Paulo. Em um ano de atividade, essa escola eletrônica produziu um fenômeno educacional, operando numa área geoeconômica altamente sofisticada, como a da Grande São Paulo, não concorrendo, mas competindo em duas frentes de consumo extremamente contraditórias, porém, igualmente inevitáveis: na primeira frente, o estabelecimento mercantilizado da madurez ginasial, alimentado por uma das crises infra-estruturais da escola antiga, com padrão médio de eficiência indefinível e no entanto reconhecidamente motivador, representado pelos cursinhos; na segunda frente, o hábito de audiências tradicionais de televisão comercial, estimulado por dois índices constantes e não necessariamente contrastantes — o índice do grande espetáculo de baixo nível artístico e o índice do **show de auditório** como amostra ideal de prestígio.

O fenômeno da TV Cultura está em que, no plano da madurez ginasial, a expectativa de motivações foi respondida com uma realidade mobilizadora. Em 69, antes do curso de madurez pela televisão (em moldes educativos e não instrutivos), o comparecimento aos exames de madurez do Estado totalizou 17 mil inscritos. Em 70, coincidindo os exames de habilitação com o fim do curso de madurez pela televisão, as inscrições consumiram cerca de 130 mil formulários. São números de um fenômeno, o resultado do impacto educacional da TV Cultura. Uma demanda de inscrições decuplicada quase e que se tem a crédito do meio e do seu método educativo.

CRESCIMENTO

Uma televisão educativa não pode ficar à mercê, por assim dizer, de formas clássicas de mediação de audiência. Isto se

aplica no caso da TV Cultura. De centro gerador e distribuidor de programas — decorrência de seu papel local como veículo de comunicação — emergiu para a situação de centro produtor de programas, uma nova necessidade no contexto das potencialidades brasileiras no campo da educação por transmissão eletrônica. Hoje, a TV Cultura oferece aos estudiosos uma pesquisa curiosa: o seu método educativo que explica o fenômeno de mobilização em São Paulo, é aceito não só num ambiente de aprendizagem provada como o de Pernambuco, mas em Estados do Norte e Nordeste, do Sul e Centro-Sul, onde até há algum tempo educadores ortodoxos identificavam barreiras linguísticas intransponíveis.

Da experiência com o seu curso de madureza ginásial, parte a TV Cultura, com a mesma fórmula educativa, para a experiência regional e não tão só local, da educação de base — alfabetização de adultos com objetivos de alcançar analfabetos e semi-analfabetos — através de uma programação ativa, inspirada certamente na convicção de que a televisão como meio de educação constitui, com ou sem satélite, uma tecnologia avançada para a democratização do ensino e a multiplicação de laços culturais notadamente entre indivíduos para os quais a escola convencional ainda permanece fechada.

Esse crescimento desmedido da audiência da televisão educativa nos moldes da que faz a TV Cultura — uma simbiose de instrução, educação e cultura, compreendida em níveis de hierarquia do conhecimento — é possivelmente o indício mais forte da recepção que espera o sistema de televisão educativa nacional. Não apenas em termos de alcance de transmissões. Mas, também, em termos de conteúdo, vale dizer, em termos de doutrina, de filosofia, de comportamento. Pois, somadas agora as experiências da TVU e da TVC, logo mais acrescidas de estações estaduais de televisão educativa, já pode o Brasil falar de um sistema de televisão para a educação — e sistema porque inspira um modelo nacional, fruto de características nacionais. Este é, aliás, um dos aspectos mais positivos da televisão educativa brasileira. Na medida em que se expande, acumula resultados que se conciliam com o modelo econômico político, histórico e moral da Nação, refletindo, assim, de forma plena, uma etapa do desenvolvimento social.

São contribuições pioneiras as que explicam no Brasil a existência e a penetração da televisão educativa como meio especializado e como instrumento de aceleração do nosso desenvolvimento.

Escritores no Serviço Público

ALMEIDA FISCHER

Presidente da Associação Nacional de Escritores

Os melhores funcionários públicos dêste País — e os mais renomados — têm sido escritores, ao longo de quase tôda a sua história. Ser escritor significava, até algum tempo atrás, conhecer o idioma e usá-lo correta e adequadamente. Hoje, há quem publique livros, sem conhecer suficientemente o português. Mas isso, todavia, ainda é exceção. Ora, cada criatura capaz de escrever bem e com facilidade publicou coisas sôbre sociologia, administração, história, economia, criou trabalhos de ficção, poemas e quejandos. Isso porque os que sabem usar correta e adequadamente o idioma — e que são tão poucos, afinal — acabam escrevendo trabalhos sôbre os assuntos de sua preferência ou especialidade.

O conceito de o que seja escritor tem mudado através do tempo — especialmente a partir do momento em que se busca a profissionalização dos que sabem escrever —, para abranger em suas malhas, sem qualquer discriminação, todos os que escrevem qualquer coisa e publicam livros. A ampliação da área é correta e justa, vez que escritor é quem escreve e não apenas os que fazem literatura de nível artístico. Clóvis Beviláqua, que foi apenas um jurista inteligente, mas que sabia escrever, foi membro da Academia Brasileira de Letras, embora não criasse nada no campo da ficção literária e da poesia. Fazia-o, porém, na área da ficção jurídica, e muito bem. Beviláqua, que era um intelectual do mais alto gabarito, sômente brigou com a Academia Brasileira de Letras, deixando de comparecer às suas reuniões, porque sua espôsa, que foi poetisa sem maiores méritos, não podia ser admitida na Casa de Machado de Assis, vez que os membros dêsse sodalício não concordaram em alterar o regimento interno da instituição para possibilitar seu ingresso.

Então chegamos, sem querer, ao problema levantado agora pela ilustre escritora Dinah Silveira de Queiroz, que pediu inscrição, que lhe foi negada, à cadeira vaga com a morte do grande ensaísta e crítico literário Álvaro Lins. Houve acadêmicos que relembrouam o caso Beviláqua para se colocar contra a admissão de mulheres na Academia. Acontece, porém, que Dinah Silveira de Queiroz não é uma escritorzinha qualquer, espôsa

de acadêmico e que, nessa qualidade, apenas, pretende seu ingresso na Academia. Dinah é, por seu trabalho intelectual continuado, dia-a-dia, por seus altos méritos de romancista, contista e cronista, teatróloga e jornalista, sempre presente em livros, jornais, revistas e emissoras de rádio e televisão, o maior nome das letras femininas brasileiras, mais importante, por seu trabalho e sua obra publicada, do que muitos membros da Academia Brasileira de Letras.

Bem, mas esse já é outro problema, vez que estamos cogitando apenas do escritor na vida burocrática brasileira. E, a começar pela própria Dinah Silveira de Queiroz, vale lembrar que ela é funcionária pública e das mais eficientes, como redatora da Rádio Ministério da Educação e Cultura.

Uma figura logo se destaca, entre os escritores funcionários de nosso tempo: Augusto Meyer, cujo falecimento enlutou há pouco as letras nacionais. Meyer foi o tipo do funcionário público exemplar, como Diretor do Instituto Nacional do Livro. Lembro-me muito bem dos nossos encontros, em várias oportunidades. Como Diretor de "Letras e Artes" eu o procurava constantemente em seu gabinete de trabalho ou em outro local previamente combinado, para recolher sua colaboração para o antigo e importante Suplemento Literário de "A Manhã". Augusto Meyer era, em qualquer lugar, o próprio Instituto Nacional do Livro. Cuidava dos interesses de sua repartição em quaisquer circunstâncias, sua conversa girava sempre em torno do livro, de novos planos para a melhoria do INL. Meyer passou por muitos governos, sempre mantido no cargo por sua competência e dedicação funcionais. Sua ideologia era a cultura em geral e a literatura em particular. No sentido político, era um democrata puro, não engajado a nada. Gauchão bom, sério e bem intencionado.

Dos escritores funcionários públicos podemos destacar, hoje, Adonias Filho, o notável romancista baiano. Na direção-geral da Biblioteca Nacional, tem sido um chefe correto e querido, que se tem mantido no cargo, com aplausos de gregos e troianos, há muitíssimos anos. Funcionário competente, exemplar, dedicado, vem dando dimensões as mais amplas à atuação da Biblioteca Nacional, realizando exposições comemorativas de autores e livros, editando obras há muito esgotadas, de interesse cultural, mas sem possibilidades comerciais capazes de atrair editor etc.

R. Magalhães Júnior, o excelente escritor de tantas facetas, membro da Academia Brasileira de Letras e funcionário aposentado, jamais faltou aos seus deveres de servidor do Estado, ten-

do dado uma contribuição inestimável às atividades de sua repartição enquanto no exercício de seu cargo. Rodrigo Melo Franco de Andrade, na direção do Serviço do Patrimônio Histórico, foi exemplo de funcionário público até sua morte. Carlos Drummond de Andrade, o poeta maior deste País, foi servidor público dos melhores, tendo passado por várias secções e divisões do Ministério da Educação e Cultura. Não faltava ao serviço, não saía para o cafèzinho. Quem quisesse falar com êle — e por pouco tempo, pois estava sempre atarefado — teria de procurá-lo no Palácio da Cultura, onde o encontraria sempre firme em seu pôsto. Drummond ocupou, por sua capacidade e responsabilidade, os mais destacados cargos no Serviço Público.

Mesmo no Departamento mais ligado ao funcionalismo público — o DASP — vamos encontrar alguns escritores conhecidos. A. Fonseca Pimentel, hoje numa Subchefia do Gabinete Civil da Presidência da República, ex-Diretor-Geral daquela instituição, é um estudioso especializado em Machado de Assis, com livro publicado a respeito, além de intérprete da mensagem do teatro de Nelson Rodrigues. Ainda no DASP vamos encontrar um ensaísta de mérito, que é Araújo Cavalcanti, um crítico literário como José Medeiros, um poeta e tratadista de Direito Administrativo como Corsíndio Monteiro da Silva. Waldyr Santos e Clenício Duarte da Silva são dois outros renomados autores de livros sobre Direito Administrativo daquele importante Departamento, que conta, realmente, com uma plêiade de funcionários intelectuais, como João Luiz Ney, para não esquecer nome tão importante.

Na Fundação IBGE também podemos encontrar alguns nomes importantes da literatura, como Fausto Cunha, Valdemar Cavalcanti, E. C. Caldas, Waldemar Lopes, Manuel Diegues Júnior e outros. Elisa Lispector, a grande romancista de "No Exílio", é funcionária aposentada do Ministério do Trabalho. Renard Perez pertence aos quadros da Rádio Roquete Pinto. Josué Montello é alto servidor do Ministério da Educação e Cultura. Afrânio Coutinho está deixando a direção da Faculdade de Letras da Universidade Federal da Guanabara, para assumir o cargo de Adido Cultural de nossa Embaixada em Lisboa. Eugênio Gomes, que foi Secretário Particular do Presidente Castello Branco, e ex-Diretor da Biblioteca Nacional, é funcionário aposentado de uma autarquia. Foi funcionário exemplaríssimo.

O Itamarati está cheio de escritores funcionários públicos e todos muito bons no desempenho de suas funções. A começar por João Cabral de Melo Neto, o excelente poeta da geração

de 45. Antes eram João Guimarães Rosa, excelente recriador de histórias e de linguagem; Ribeiro Couto, o criador do **penumbismo**, e Vinicius de Moraes, o grande poeta, compositor e boêmio, que deixou o cargo no Ministério das Relações Exteriores. Agora, João Cabral, Da Costa e Silva, Lauro Escorel, Bezerra de Menezes, Flávio Macedo Soares, Marcos Konder Reis e mais alguns. Todos servidores ótimos.

Entre o funcionalismo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal há escritores e poetas como Anderson Braga Horta, José Augusto Guerra, Romeu Jobim, Alan Viggiano, Anselmo Macieira, Joanyr de Oliveira e outros.

Cassiano Ricardo, Péricles Eugênio da Silva Ramos e Lygia Fagundes Telles são funcionários do Governo do Estado de São Paulo. Mauro Mota, Diretor do Instituto Joaquim Nabuco, é servidor do MEC. Lêdo Ivo é funcionário do IPASE. Abgar Renault é Ministro do Tribunal de Contas da União e Alphonsus de Guimaraens Filho é Auditor do mesmo Tribunal. Murilo Rubião, Rui Mourão e Emílio Moura são servidores do Governo do Estado de Minas Gerais. Darcy Damasceno e Paulo Mendes Campos são funcionários da Biblioteca Nacional. Maria Alice Barroso é funcionária-Diretora do Instituto Nacional do Livro, onde igualmente trabalham Eliane Zaguri e Walmir Ayala. Todos funcionários eficientes, dedicados, competentes. Poderíamos ir muito mais longe, citando nomes sem conta, pois no Serviço Público brasileiro o escritor está presente nos lugares mais destacados e nas funções de maior responsabilidade.

Temos tido escritores nos mais elevados cargos. Agora mesmo, à frente do Ministério da Educação, temos o escritor Jarbas Passarinho. No Governo Castello Branco, além do romancista de "Terra Encharcada", tivemos o ensaísta Luiz Vianna Filho, que foi Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República. Indo mais longe um pouco, vamos encontrar Cândido Mota Filho e Nelson Omegna, respectivamente como Ministros da Educação e do Trabalho do Governo Café Filho.

Por trás dos grandes dirigentes, em todos os setores do Serviço Público, seja no Executivo, no Legislativo ou no Judiciário, vamos encontrar o escritor que sabe dizer as coisas convenientemente, que conhece os elementos de comunicação de massa, que redige os discursos e as plataformas, que encontra sempre a linguagem própria para transmitir as mensagens. São os diretores, os assessôres, os assistentes, os secretários. Saber usar convenientemente o idioma, para transmitir com correção um pensamento, não está mesmo ao alcance de todos.

Contribuição do BNDE ao Equacionamento do Problema do Absentéismo no Serviço Público Brasileiro

J. TEIXEIRA MACHADO JR.

Técnico de Administração. Assessor do
Departamento Administrativo
do BNDE.

O BNDE não é somente uma agência do Governo brasileiro, através da qual se processam as colaborações financeiras às atividades básicas ao processo de desenvolvimento do País, como também um centro de experimentação de novas técnicas administrativas, em um desencadear de reformas que não se prendem unicamente à modificação de estruturas organizativas, enquadramento de pessoal e outras necessárias, mas não suficientes por si mesmas ao processo de dinamização administrativa.

Como agência financeira para o desenvolvimento tem aberto novas linhas de ação, com o FUNGIRO, que, com apenas 10 meses de efetivo funcionamento, já concedeu financiamentos no montante de Cr\$ 42.915.000,00 correspondentes a 59 operações aprovadas.

Como centro de experimentação e desenvolvimento de novas técnicas administrativas, o BNDE realizou recentemente estudo sobre o fenômeno do absentéismo, sendo, ao que parece, pioneiro nesse tipo de pesquisa em administração de pessoal. Em outro campo de simplificação, está o Banco em plena face de implementação de novo sistema de instrução e movimentação de informações, abolindo o "processo" de copiosos autos já caduco e certamente uma das causas do emperramento da administração pública por ser uma ferramenta de trabalho completamente obsoleta, especialmente para um sistema administrativo que pretende ser dinâmico, ágil e fidedigno.

O objetivo das presentes notas é trazer ao público interessado alguns comentários sobre o equacionamento do problema do absenteísmo no BNDE. A responsabilidade do estudo foi atribuída ao Departamento Administrativo (DA), que manteve sob sua supervisão geral todo o trabalho.

Não datam de agora, entretanto, na autarquia, os estudos sobre absenteísmo. Na realidade, em novembro de 1969, iniciaram-se as primeiras pesquisas e foi elaborado o primeiro sistema de controle. Em novembro de 1966, seu Conselho de Administração, ao analisar os relatórios dos vários departamentos, observou um acréscimo sensível dos índices de ausência ao trabalho sem, aparentemente, uma causa justificada, e, assim, o Conselho sugeriu à Administração Executiva o reexame de cálculo das fórmulas e dos métodos de controle do absenteísmo na casa. Em março de 1967, o DA, aproveitando a recém-nomeação de técnicos de administração aprovados em concurso público de provas com defesa de tese, reexaminou toda a matéria e produziu um relatório, com base no qual a Administração Superior adotou duas medidas fundamentais:

a) introdução da unidade composta "homens-dia" (H/d) em substituição a unidades simples "dias perdidos" e, como consequência;

b) abolição da fórmula anterior

$$\frac{I}{A} = \frac{\text{H/d perdidos}}{\text{Número de funcionários}}$$

pela seguinte, mais elaborada, recomendada, em geral, pelo Bureau de Estatística do Trabalho do governo norte-americano:

$$\frac{I}{A} = \frac{\text{H/d perdidos}}{\text{H/d perdidos} + \text{H/d trabalhados}}$$

Como se verifica, conquanto a fórmula adquirisse maior consistência, os índices continuaram a ser globais, incluindo no cômputo faltas por motivos diversos, justificadas ou não. É oportuno verificar que, à falta de um conceito de maior precisão da figura do absenteísmo, a Divisão do Pessoal do Banco adicionou outros tipos de afastamento, tornando, de certo modo, um tanto heterogêneos os elementos integrantes da fórmula, como se depreende do relatório apresentado ao Presidente da Autarquia pelo Departamento Administrativo. Mesmo assim, em-

bora houvesse incremento dos valores das variáveis do numerador da fórmula, verificou-se um decrescimento do fenômeno a partir de 1967 como se observa pelas médias anuais seguintes; 1967 = 2,19; 1968 = 1,32 e 1969 (primeiro quadrimestre) = 0,75, segundo os dados fornecidos pela Divisão do Pessoal e incluídos no mencionado relatório. Vale a pena observar a composição desses índices pelos tipos de faltas, ainda em função das médias anuais:

TIPOS DE FALTA	1967	1968	1969
Faltas por doenças (dias)	0,63	0,31	0,20
Licenças para tratamento de saúde (prolongadas)	0,96	0,78	0,37
Ausências para exames escolares, doação de sangue e por motivo de gala e nojo	0,39	0,17	0,10
Faltas não justificadas	0,17	0,13	0,06

Conclui-se, assim, que o índice de absenteísmo caiu de 1967 para 1968 de 38%, de 1968 para 1969 de 47% e, entre os anos extremos, de 67%.

Este decréscimo deve-se ao rigor com que o fenômeno foi combatido pela atual Administração do Banco.

II — Abordagem teórica

Ao que tudo indica, o problema do absenteísmo não tem tido um tratamento sistêmico na prática e na literatura da administração de pessoal, especialmente no serviço público brasileiro e mesmo em outros países, embora se possa encontrar algum material, em língua inglesa, ligado, de preferência, a empresa privada em decorrência do esforço bélico, nos Estados Unidos e na Inglaterra. No Brasil, pode-se assinalar um relatório de uma mesa-redonda promovida pela Fundação Getúlio Vargas em 1946, sob o título "Absentismo e Baixo Rendimento no Trabalho e suas Causas". Dificilmente se poderia, hoje, extrair consequências de ordem prática desse relatório, mormente para o serviço público.

Assinala, pois, o relatório do Departamento Administrativo do BNDE que, sob esse ângulo, o tratamento dado ao problema pela Autarquia afigura-se de caráter pioneiro e chama a atenção para que um esforço próprio há de ser feito no sentido de aprimorarem-se conceitos, processos de controle, fórmulas de cálculo e práticas estatísticas de coleta e análise de dados, a fim de que o Banco e outras instituições possam beneficiar-se do estudo realizado.

Busca, então, o trabalho em foco, determinar com um grau desejável de precisão, o conceito de absenteísmo adaptado à realidade institucional brasileira, ou, pelo menos, do BNDE.

Na pesquisa efetuada, o trabalho do Departamento Administrativo do BNDE identifica algumas coordenadas que possuem influência decisiva na caracterização do fenômeno do absenteísmo: **a)** o tempo de afastamento, que pode levar a consequências decisivas, com até a eliminação do faltoso da folha de pagamento; **b)** o motivo, que pode ser relevante, como uma doença que impossibilite o funcionário de locomover-se ou não; **c)** a periodicidade das faltas; por exemplo, um funcionário que se afasta por 45 dias para tratamento de saúde é muito menos danoso para o trabalho que outro que em um mês falta alternadamente durante 4 ou 5 dias; o aspecto moral da falta; aqui pode-se distinguir a repercussão da falta sobre o grupo ou isoladamente sobre o indivíduo.

O motivo e o tempo de afastamento aparecem intimamente relacionados. Assim, se um tipo de licença fôr considerado para efeito de cálculo do índice de absenteísmo, sê-lo-á qualquer que seja o período de afastamento: um dia ou seis meses, segundo assinala o relatório e observa que, na prática, um afastamento pode ser contado pelas frações de mês, como um ônus para o índice e desprezados os períodos de mês completo, isto em razão de o afastamento prolongar-se no tempo. Evidentemente, tal desuniformidade de tratamento acarreta falta de homogeneidade do conceito do índice, o qual não pode ser uma mera média aritmética, mas, ao contrário, deve conter uma interpretação significativa de um evento administrativo, ainda que danoso.

Na verdade, como bem salienta o relatório em causa, o problema do absenteísmo nunca foi encarado com firmeza no serviço público brasileiro e pode-se, mesmo, assinalar, ausência absoluta de diretrizes, deixando-se as soluções, geralmente tomadas de improviso, para os chefes imediatos que assumem destarte uma carga emocional bastante elevada e decidem segundo suas características psicológicas, ou puramente à base de amizade pessoal; uns chefes são, por consequência, altamente benevolentes, outros excessivamente duros.

Outro aspecto do absenteísmo, convenientemente enfocado pelo relatório do D. A., diz respeito às chegadas atrasadas (atrasos) e saídas antecipadas. Na realidade, este é um aspecto relevante e muitas vezes desconsiderado, mas tem-se verificado, na prática, que é muito mais danoso para o moral do grupo e,

pois, para o rendimento do trabalho, o fato de um funcionário chegar costumeiramente atrasado ou ausentar-se antes de concluído o expediente sem uma conveniente atitude da chefia imediata, que a ausência consecutiva do funcionário doente. Esta última hipótese o grupo aceita naturalmente e a chefia tem condições de remediar a ausência o que não sucede com o tardio ou ausente contumaz.

As definições trazidas ao relatório procuram, tôdas, identificar ou salientar essas coordenadas e aspectos acima referidos. Dessa forma, Michael J. Jucius escreve em **Personnel Management**:

"Absentismo é o fato de os trabalhadores não se apresentarem ao trabalho quando escalados. É um termo amplo que se aplica ao tempo perdido seja por doença ou acidente que impede um indivíduo de comparecer ao trabalho, seja por saídas não autorizadas ou por quaisquer outras razões.

Os trabalhadores que se afastam sem consentimento devem também ser contados como ausentes até que sejam oficialmente eliminados da folha de pagamento." (Pág. 648).

Por seu turno, Paul Pigors e Charles A. Myers salientam, no livro **Personnel Administration: A Point of View and a Method**, a atitude dos "apressados" para conceituar:

"Tanto a falta de integração no grupo de trabalho como a falta de lealdade à empresa encontram exemplos naqueles que chegam atrasados e freqüentemente formam um núcleo sólido entre os que se apressam a bater o ponto de saída no fim do dia. É provável que alguém, ocasionalmente, precise sair do trabalho com pressa, mas aqueles que costumeiramente formam fila para bater o ponto tão logo o relógio marque a hora de saída estão dando evidência indiscutível de baixo moral." (Página 113).

Chamam, entretanto, a atenção para o fato de que

"Os termos "ausente" e "absenteísmo" adquiriram um significado moral. Por esta razão, devem ser usados com cuidado. A ação indiscriminada do administrador contra tôdas as ausências pode causar prejuízo moral aos empregados, porque juntaria pessoas cujas atitudes e circunstâncias podem ser significativamente diferentes." (pág. 114).

Na verdade, porém, o fenômeno do absenteísmo pode, por outro lado, significar uma falta de integração do empregado à empresa por culpa desta, como veremos no capítulo reservado ao estudo das causas.

O problema das causas é indubitavelmente de grande complexidade e nenhuma pesquisa de natureza empírica foi realizada para sua determinação em função da ambiência brasileira. A literatura especializada de âmbito internacional socorre, entretanto, o pesquisador, sendo que algumas conclusões podem ter aplicação imediata à situação brasileira. Identificam-se, dêsse modo, três causas gerais, a saber: condições intrínsecas à vida do indivíduo; condições do próprio serviço ligadas, assim, à empresa e sua política de pessoal e, por fim, as condições externas aos serviços e ao indivíduo.

Dentre os fatores pessoais, assinalam-se:

- a) doenças e invalidez;
- b) complicações de família;
- c) preocupações;
- d) fadiga;
- e) negócios pessoais, estranhos ao serviço.

Na segunda classe de fatores identificam-se:

a) influência política, que de certo modo **degrada** a função pública; esta deixa de ser profissionalizada para tornar-se um instrumento do paternalismo político; já houve época no Brasil, e não muito recuada, em que o funcionário público admitido por concurso era considerado um marginal incapaz de ter um **padrinho**; era um **desprotegido** e, na verdade, é muito possível que o serviço público tenha perdido bons elementos desencorajados por essa política negativa; além disso, a influência política malsã deteriorizava o sistema educacional do País, pois o jovem sem recursos financeiros e sem proteção política verificava, ao término de seu curso de nível médio, a grande tolice de ter estudado, pois mais importante que o conhecimento era o pistolão que lhe obtinha um emprego público, a mais das vezes, como mera sinecura, até porque teria sido obtido sem esforço de qualidade nenhuma;

b) relações humanas do grupo como um todo; pode o tratamento recíproco dos elementos que compõem o grupo influenciar, de certa forma, na atitude individual quanto ao absentismo pelo mal-estar criado entre duas ou mais pessoas e, por sua vez, o grupo, como um conjunto, não ter possibilidades de evitar tal situação; em outras palavras, o grupo deixa de ser integrado para possibilitar dissensões internas;

c) relações do indivíduo com o chefe; essas são da mais alta importância no que se refere ao problema do absentismo,

podendo, na verdade, o chefe criar condições ótimas para o desenvolvimento harmônico do grupo ou concorrer para deteriorar tais relações;

d) ausência de lealdade e de participação nos objetivos do serviço público; tanto quanto vai nossa experiência, esta é uma das causas mais comuns, não obstante se possam identificar, por outro lado, funcionários da mais alta e nobre dedicação ao serviço público; muitas vezes, no entanto é a incapacidade da própria chefia em despertar sentimento de lealdade e de participação que motiva situações de desagregação; na verdade, como ensina Chester I. Barnard (*The Function of the Executive*) a função do executivo (chefe) é criar um sentimento mútuo de cooperação através do qual o comportamento de todos os servidores se canaliza para uma atitude de lealdade e de participação ativa nos trabalhos que conduzem à realização dos objetivos governamentais;

e) sentimento de que os objetivos não são válidos; este fator se conjuga com o anterior e diz respeito principalmente, ao fato de o indivíduo sentir que trabalha apenas por uma remuneração, sem concorrer com seu esforço para alcançar um objetivo funcional ou social válido; corresponde a uma sensação de trabalho inútil; é muito comum no serviço público ouvir-se a expressão corrente: "Não gosto deste trabalho que é inútil". Chefias incompetentes levam quase sempre a situações dêsse porte, pois que não sabem transmitir a importância do trabalho que é realizado, não raras vezes em uma subseção que, organicamente, se distancia dos verdadeiros objetivos da Divisão do Departamento ou do Ministério como um todo.

Nesses itens estudados até aqui, a chefia desempenha um papel da mais transcendente importância, e daí a necessidade de treinamento de chefes de modo que êsses conheçam não só seu *métier* técnico mas também como lidar com o elemento humano;

f) condições insatisfatórias de trabalho (monotonia, baixos salários, horas em excesso etc.). Êsses são geralmente itens que fogem à alçada da chefia imediata dependendo de outros níveis decisórios quanto à melhoria das condições de trabalho. Vale a pena tão-só assinalar o fato de que os baixos salários têm, indubitavelmente, concorrido para a dispersão da melhor força de trabalho no serviço público, mas que êsses níveis até certo ponto decorrem de um excesso de funcionalismo, ou de sua má distribuição e treinamento de modo que a folha de pagamento fica excessivamente onerada, sem que possa o serviço público

pagar salários condignos, possibilitando a integração econômica e emocional do servidor às suas funções públicas.

Dentre os fatores estranhos ao serviço mas não relacionados diretamente com os interesses individuais, o relatório anota:

a) sistema inadequado de transporte urbano, a que poderíamos acrescentar a inexistência de parques para estacionamento de veículos, em uma sociedade que se motoriza rapidamente;

b) condições insatisfatórias de habitação; poderíamos juntar que esse fator se une com o anterior, considerando as vilas distantes dos centros de trabalho;

c) sentimento generalizado contra o serviço público: o emprego público seria uma sinecura e o indivíduo não se sentiria realizado no desempenho de um papel útil à sociedade. Como se verifica em todos elencos, aparece sempre um fator relacionado com os objetivos, pela importância dada aos mesmos pelas escolas de psicologia do trabalho.

Quanto às repercussões do absentéismo, o relatório é incisivo: desde o momento em que todos aqueles envolvidos no processo de produção passam a compreender que este é o resultado de um esforço cooperativo, a curva de absentéismo tende a cair pela integração voluntária e socialmente útil de todos que participam do processo de produção. Com efeito, as repercussões do absentéismo vão além das consequências individuais, como assinalam Mosher, Kingsley e Stahl:

“As perdas econômicas causadas por chegadas tardias e ausências não terminam com a perda de tempo dos faltosos, mas se multiplicam muitas vezes pelas repercussões mais ou menos extensas sobre o trabalho dos demais. Envolve demora no processo de trabalho, máquinas paradas e, possivelmente, moral do grupo cada vez mais baixo. À medida que uma organização se torna mais elaborada, mais complexa, tais perdas crescem em extensão”.¹

Embora a transcrição diga respeito à empresa privada, com sua linha de produção bem montada, o absentéismo não deixa de afetar, negativamente, por igual maneira o serviço público, como os autores citados assinalam no parágrafo seguinte, porque, também nesse setor, há um aumento constante da especialização e o trabalho em grupo torna-se uma característica fundamental do trabalho administrativo, como são exemplos

1. Public Personnel Administration (New York: Harper & Brothers Publishers, Third Edition), pág. 502.

dos mais promissores os Grupos de Trabalho do BNDE. Nesse contexto, o absenteísmo reflete um significado econômico preponderante, mas afigura-se, também, como assinalam com propriedade os clássicos da literatura em administração de pessoal do serviço público norte-americano, de grande repercussão moral. Este último ponto deve ser considerado como uma coordenada das mais importantes na busca de um conceito para esse fenômeno administrativo e do qual possa o Executivo tirar consequências para o trabalho e para a comunidade como um todo.

Pode-se, pois, concluir o relatório, assinalar dois tipos de repercussão do absenteísmo, os quais, porém, inter-reagem entre si:

- a) de natureza moral sobre o grupo;
- b) de natureza econômica pela diminuição da produtividade.

Um trabalho da natureza do ora examinado não poderia terminar sem produzir um conjunto de conclusões, com base nas quais o Executivo Principal da Entidade tenha possibilidade de formular decisões que fundamentam a estrutura do cálculo do absenteísmo e o combate a essa patologia administrativa.

No que tange às formas de absenteísmo, considerados os tipos de faltas que geralmente acontecem e à luz das concepções e teorias anteriormente expostas, o relatório conclui por haver quatro hipóteses básicas para o cálculo do absenteísmo, como segue:

Primeira — Considerar como absenteísmo exclusivamente as faltas e as saídas antecipadas e chegadas tardias, desde que não justificadas pelas respectivas chefias. Como se vê, nessa alternativa, o relatório despreza os demais tipos de faltas para considerar tão-só as que têm caráter de indisciplina, de agressão ao Estatuto do Pessoal. É, por assim dizer, uma forma contraída, e possibilita um controle mais eficaz sobre os elementos que abusam de ausências.

Segunda — Nessa segunda hipótese, o relatório abandona o conceito de justificação e considera absenteísmo quaisquer faltas, saídas antecipadas e chegadas tardias, faltas por motivo de saúde do próprio funcionário ou de pessoa da família, até dez dias. Aqui há um alargamento da escala, para abranger certos tipos de faltas por motivos de saúde, geralmente utilizado como uma válvula para o não comparecimento ao serviço sem uma penalidade correspondente. Tem-se observado no serviço

público uma tendência no seio de certo tipo de servidor de utilizar a doença como um meio de não comparecimento para resolver assuntos particulares, pela deficiência de contrôle médico, geralmente devido ao pequeno número de facultativos engajados nesse serviço. A extensão de absenteísmo, que esta forma enseja, possibilitaria um contrôle mais efetivo e o aumento dos índices chamaria a atenção do administrador para o problema.

Terceira — A escala foi aqui ainda mais ampliada para compreender tôda e qualquer ausência ao serviço e o fenômeno seria, então, quantificado pela diferença entre a força de trabalho disponível e a força de trabalho que realmente compareceu ao serviço, irrelevantemente da causa das ausências. Assinala ainda o relatório que esta é a forma mais simples para o cálculo, embora envolva tipos diversos de faltas ao serviço, sendo útil para calcular com maior exatidão o custo real da força de trabalho.

Quarta — Na verdade, trata-se de uma série de alternativas, comportando várias classes, pois aqui o relatório procurou discriminar, sugerindo o cálculo de um índice para cada tipo particular de ausência, agrupando cada qual de acôrdo com algum critério mais ou menos homogêneo. As classes, então, seriam determinadas segundo o regulamento que preside as ausências ao trabalho. Como se vê, talvez mais trabalhosa, esta forma, contudo, permite especificação e análise mais minuciosa do fenômeno. Sua aplicação fica, porém, na dependência de um estudo de cada situação em particular.

Como regra básica, o relatório estabelece que qualquer que seja a hipótese de trabalho escolhido será excluído o elemento que não participe da folha de pagamento. Em outras palavras, sem remuneração, mesmo que permaneça um vínculo, uma relação qualquer de emprêgo, o elemento não figura na fórmula para determinar o índice de absenteísmo, a qual estudaremos a seguir.

Assinala o relatório examinado que a fórmula atualmente empregada para determinar o índice de absenteísmo foi obtida, pelo estudo anterior, da literatura norte-americana que segue nesse ponto a orientação do Bureau de Estatísticas do Trabalho do Govêrno daquele país, segundo informam Pigors e Myers no livro já citado:

IA = HOMENS/DIAS PERDIDOS MULTIPLICADOS POR 100
HOMENS/DIAS TRABALHADOS MAIS HOMENS/DIAS
PERDIDOS

Esta fórmula, como é evidente, indica uma relação percentual entre os fatores “homens/dias perdidos” e “homens/dias com que o administrador contaria para o trabalho se todos comparessem”, ou seja, “o somatório da força de trabalho disponível”.

Sugere, entretanto, o relatório substituir o fator “dias” por “horas”, a fim de possibilitar computar os atrasos e as saídas antecipadas, contados uns e outras sempre em horas, as quais teriam o valor constante de 7 (sete) por dia e, ao mesmo tempo, resumir o denominador como um somatório dos homens/horas disponíveis, desde que se compreenda que fica excluído do cálculo qualquer elemento que não participe da folha de pagamento. Ter-se-ia, então:

IA = HOMENS/HORAS PERDIDOS MULTIPLICADOS POR 100;
SOMATÓRIO DE HOMENS/HORAS DISPONÍVEIS

Na verdade, o denominador da fórmula é sempre o número de funcionários que realmente participa das folhas de pagamento normais multiplicado por sete. Como folha de pessoal normal compreende-se a que abrange o pessoal que realmente presta serviço, excluindo-se, pois, os inativos e os em disponibilidade.

Desde que o denominador é invariável, dentro das circunstâncias normais, o relatório examina as hipóteses abaixo no que tange ao numerador:

Primeira: considerar no numerador apenas as faltas e saídas antecipadas e chegadas tardias não justificadas, expressas em horas, à base de 7 horas por dia de trabalho, arredondando-se para hora as chegadas tardias e saídas antecipadas. Considera o relatório que tal hipótese daria ao sistema um grau de homogeneidade bastante alto e atualmente inexistente, ao mesmo tempo que possibilita a determinação de um índice que, embora menor pela diminuição do valor do numerador, aproximasse, porém, cada vez mais da realidade do Banco, onde, assinala o estudo do seu Departamento de Administração, tudo leva a crer, o absentismo de caráter patológico tende a cair progressivamente pelo rigor e inteireza com que a Administração vem tratando o assunto e a alta compreensão e espírito público do seu funcionalismo.

Segunda: considerar as faltas não justificadas, as saídas antecipadas e chegadas tardias, as faltas quaisquer que sejam

os motivos, justificadas ou não, até o máximo de três durante o mês e as licenças, até dez dias, para tratamento da própria saúde e de doença em pessoa da família. Aqui, o índice tende, obviamente, a crescer em relação à primeira hipótese.

Terceira: considerar qualquer tipo de ausência, irrelevantemente da causa. O índice agora assume proporções muito maiores e, assinala o relatório, serve mais para um estudo de produtividade que do fenômeno de absenteísmo isoladamente considerado.

Quarta: nessa hipótese, haverá, na realidade, quatro índices para cada classe, como vimos anteriormente, sendo os numeradores determinados especificamente pelas ocorrências respectivas.

O relatório conclui recomendando a adoção da quarta hipótese de trabalho com suas quatro classes, mas, na verdade, permanece nessa alternativa o problema de consolidação desses índices parciais em um geral, problema que não chegou a ser equacionado, na dependência da aplicação do sistema à prática.

É evidente que, quando se pretende medir algo, cumpre escolher e definir com precisão a unidade que servirá de termo de comparação. O relatório não fugiu a esse imperativo e, como vimos, decidiu-se pela unidade composta "homem/hora", ao invés de "homem/dia" pelos motivos anteriormente explicados. No entanto, estudando esse mesmo assunto sob ângulo não muito diverso, mas atribuindo maior ênfase ao aspecto sociológico, Elton Mayo, profundo estudioso das relações de trabalho na civilização industrial (é possível que na civilização pós-industrial para a qual a humanidade caminha segundo alguns teóricos, este problema seja irrelevante ou mesmo inexistente) coloca, segundo o estudo do Departamento Administrativo do BNDE, o problema nos seguintes termos:

"Estávamos preocupados com aproximação significativa e não propriamente com exatidão. Exatidão pode ser obtida apenas nas matemáticas; nas determinações factuais uma aproximação é o máximo que se pode conseguir".²

A partir dessa observação, Elton Mayo passa a determinar a unidade de absenteísmo como "qualquer ausência de um número consecutivo de dias" e não segundo a regra de "homem/dia" estabelecida pelo Bureau de Estatística do Trabalho

2. The Social Problems of an Industrial Civilization (London: Routledge & Kegan Paul, Ltda., 1952) págs. 80 e 81.

do Governo norte-americano e transformada em "homem/hora" pelo estudo do BNDE. Para Mayo, por exemplo, um trabalhador ausente por 22 dias consecutivos e que não teve outra falta durante todo o ano conta apenas uma falta; outro, porém, que esteve onze vezes ausente, cada ausência, de dois ou três dias, produz, na verdade, 11 unidades de ausência. Esta contagem, segundo Mayo, permite mostrar "um padrão de comparecimento do grupo, irrelevantemente às doenças ou acidentes de trabalho", pois, segundo êle, êste padrão de comparecimento é usualmente obscurecido por um tratamento estatístico simples, com inclusão de casos médicos.

A unidade de absenteísmo de Elton Mayo, no entanto, afirmou-se ao relatório insuficiente para um estudo do fenômeno à medida que, além de determinação de suas causas para superá-las pretende-se, também, como é o caso do BNDE, ligar o problema ao cálculo de produtividade, estabelecendo-se padrões de custo do serviço administrativo. Por isto, o trabalho do Departamento Administrativo do Banco trouxe à fórmula o fator hora de trabalho conjugado ao número de pessoas que realmente prestam serviços à Instituição. Em resumo, pareceu que "a ótica sociológica do problema, por mais geral, difere do seu equacionamento puramente administrativo", e, por isso, ficou o relatório com a unidade composta "homem/hora", "tanto mais quanto, em um tratamento orçamentário do problema financeiro de pessoal, poder-se-á, com essa unidade, estabelecer um esquema para cálculo da produtividade da força de trabalho e seu custo médio". Êste último problema, no entanto, dada sua magnitude, deixou para ser estudado em outra oportunidade.

Administração e Desenvolvimento

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOCIOLÓGICAS

SÉRGIO HENRIQUE HUDSON DE ABRANCHES

Prof. da Faculdade de Sociologia da
Universidade de Brasília

1. Introdução. 2. Fatores Estruturais Intervenientes. 2.1. O Mercado de Trabalho. 2.2. Educação. 2.3. A Ação Técnica do Estado. 3. Administração e Desenvolvimento. 3.1. Eficiência e Produtividade. 3.2. O Poder na Administração Pública. 3.3. Planejamento Integrado e sua Administração. 4. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

A América Latina enfrenta, no presente momento, o desafio da mudança e do desenvolvimento. Qualquer seja o rótulo que se empregue para seus países — “em desenvolvimento”, “em vias de desenvolvimento” ou “subdesenvolvido” — a realidade concreta e a evidência estatística não deixam muita margem a enganos. As estruturas econômicas, políticas e sociais não podem permanecer intocadas, sem que a América Latina sofra rápido processo de pauperização. Na verdade, a maioria dos homens que participam do processo de decisões, no continente latino-americano, está consciente deste problema. Não é objetivo do presente trabalho discutir tôdas as questões sociológicas com referência ao desenvolvimento, ou mesmo a ideologia de desenvolvimento imperante nas diversas nações latino-americanas. O que se vai estudar é, sob o ângulo da análise sociológica, a vinculação entre a administração pública e o planejamento para o desenvolvimento. Mais especificamente, o que se vai debater aqui é a vinculação da burocracia brasileira aos objetivos nacionais de desenvolvimento. Antes, porém, deve-se precisar alguns conceitos, no sentido de melhor apreensão dos propósitos aqui afirmados.

a) Burocracia, para o sociólogo, não corresponde ao conceito comumente usado, daquelas práticas anacrônicas que entravam o serviço administrativo. Corresponde, sim, ao conceito weberiano segundo o qual a burocracia seria a forma mais eficiente de organização administrativa, onde o pessoal é dotado de experiência e competência estando apto a tomar decisões

sistente torna-se possível através de ação disciplinada, governada por regras abstratas e coordenada pela autoridade hierárquica. ¹ Como se vai ver, também este conceito não corresponde à burocracia necessária aos países em desenvolvimento. Para fins teóricos, entretanto, ainda tem seu valor. No decorrer do trabalho aparecerão conceitos mais atuais e mais verdadeiros de burocracia.

A visão weberiana não implica, de modo algum, que no interior da burocracia não possam ocorrer formas de comportamento que comprometam a eficiência. Alguns autores propõem que se veja o conceito weberiano não como um todo, mas considerando burocráticas apenas aquelas características de organização que, efetivamente, contribuísssem para a eficiência administrativa. ² De certa forma, torna-se mais útil ao pesquisador adotar tal posição. Por outro lado, pode-se, numa análise mais geral, considerar além de características burocráticas, outras variáveis intervenientes, exógenas, que se denominariam estruturais, estabelecendo-se, assim, as relações necessárias entre a organização burocrática e a estrutura social.

b) O desenvolvimento não será discutido, aqui, sob todos os seus aspectos. Nem sequer se pretende afirmar a posição do sociólogo com relação a ele. Entretanto, é preciso deixar bem claro que praticamente a unanimidade dos trabalhos realizados na América Latina sobre a questão mostra a necessidade de se planejar o crescimento econômico e o desenvolvimento social. ³ Alguns autores mostram, mesmo, a necessidade

1. Max Weber, *Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção de Tipo Ideal*, in Edmundo Campos (ed.), *Sociologia da Burocracia*, Rio, GB, 1966, Zahar Editôres. Para uma visão detalhada da teoria weberiana da burocracia, ver ainda *From Max Weber — Essays in Sociology*, H. H. Gerth and C. Wright Mills (ed. e trad.), Oxford University Press, 1946. Max Weber — *Theory of Social and Economic Organization* — Talcott Parsons (ed. e trad.), The Free Press — New York — Collier — Macmillan Limited — London — 1947.

2. Ver Edi Magdalena Fracasso, *O Executivo Municipal — Um Estudo Preliminar da Burocracia Municipal*, in *Revista de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas* — Volume 4 — nº 1 — 1º semestre 1970, onde a autora faz interessantes observações sobre a burocracia em geral e no Brasil.

3. Ver Raúl Prebisch, *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latino Americano* — Comisión Económica para América Latina — CEPAL, Décimo Período de Sesiones — Mar Del Plata — Argentina — mayo de 1963. Robert T. Daland, *Brazilian Planning, Development, Politics and Administration* — The University of North Carolina Press — Chapel Hill — 1967. Albert O. Hirschman, *Política Econômica na América Latina* — Editôra Fundo de Cultura — São Paulo — 1965.

de se reformular as relações com o mercado internacional e as relações internas, no âmbito da política nacional. No presente trabalho, adota-se a premissa de que o desenvolvimento espontâneo é impossível. Ele deve ser induzido, planejado e corretamente administrado.

Conquanto, num plano bastante geral, esta seja uma afirmação com alguma conotação ideológica, é fácil ver-se que dentro dessa orientação cabem diversos modos de desenvolvimento. Não se pretende verificar aqui, como induzir ou planejar o desenvolvimento, e sim, tecer algumas considerações acêrca da forma como administrá-lo. Não se trata, entretanto, de um artigo de Administração Pública, mas de uma abordagem sociológica das implicações de se administrar um país em desenvolvimento.

Ter-se-á, por isso mesmo, sempre em mente a unidade maior da análise sociológica, qual seja a sociedade global. Adotando tal procedimento, não se pode deixar de analisar os fatores estruturais que vêm impedindo a implementação de reformas administrativas no Brasil, bem como a própria produtividade do sistema administrativo.⁴

c) Com relação à reforma do sistema administrativo, faz-se necessária uma explicação introdutória.

Uma reforma administrativa, qualquer seja o modo de implementação empregado pelo governo deve estar fundamentalmente ligada à realização dos objetivos nacionais de desenvolvimento. Uma reforma no interior da burocracia, visando melhorar seus padrões de eficiência e revisar suas pautas de disciplina, pouco ou nada beneficiariam ao desenvolvimento.

A meta principal não deve ser a eficiência, que no sentido weberiano está mais ligada à realização racional e disciplinada dos trabalhos administrativos, mas a produtividade. A burocracia não é uma máquina, mas um sistema articulado, no interior de uma sociedade complexa. Segundo Simon Schwartzman "pensar em burocracia como máquinas corresponde à perspectiva do Estado tipo "laissez faire", em que o governo necessita agir eficientemente, mas não desenvolve atividades produtivas próprias. Pensar em termos de produtividade conduz a pensar em um Estado de tipo intervencionista, produzindo ou levando à produção de mercadorias e serviços considerados necessários ao bem-estar comum. Assim, a burocracia legal-

4. Referindo-me aos fatores estruturais, quero dizer, aqueles fatores que agem no meio social, interdependentemente, determinando a forma e o conteúdo do sistema social. Entre os autores americanos a forma mais corrente é a de fatores ecológicos.

racional de tipo weberiano é possivelmente a mais adequada para os objetivos de eficiência, mas, não parece sê-lo para os objetivos de produtividade".⁵

O tipo de burocracia preconizado por Weber nunca foi integralmente aplicado no Brasil, e aquelas características que guardava em comum com seu modelo ideal, vem se modificando com o correr do tempo.

Mais próximo, vem se criando, em lugar da burocracia racional weberina, uma tecno-burocracia, onde a peça-chave é o estrategista econômico.⁶ Tal orientação dá uma ênfase bastante forte à programação econômica do governo, tendo em vista o combate à inflação. Um outro aspecto desta tentativa é, ao invés de buscar soluções específicas para tensões sociais, promover a mobilização da população com relação a grandes projetos. Os limites da tecno-burocracia encontram-se na sua incapacidade de ver além dos aspectos meramente econômicos da elaboração de projetos. Muitas vezes os projetos elaborados com todo o rigor técnico esbarram em fatores não previstos de ordem social ou política. A integração da visão econômica com a visão social e política é indispensável para o sucesso de um desenvolvimento nacionalmente planejado.

d) A Administração Pública deve tornar-se a administração do planejamento, tanto mais quanto se faz necessária a atuação do governo interferindo na vida econômica da nação e planejando naqueles setores considerados estratégicos. Não basta apenas a vinculação da administração pública ao sistema de planejamento. Ainda mais, apenas a reforma formal, a normatização da sua vinculação não bastam.

A administração não só deve ser institucionalmente vinculada ao planejamento do desenvolvimento, mas sua reforma deve ser vista como parte integrante do processo de desenvolvimento. Isto é, na medida em que atua, na elaboração, controle e/ou aplicação do planejamento, a administração está sendo penetrada e influenciada pelo próprio desenvolvimento. Existem fatores estruturais que impedem ou aceleram a reforma da administração pública.

5. Simon Schwartzman, *Estudo Comparado de Sistemas Burocráticos: Conceitos e Perspectivas*, in *Revista de Administração Pública*, op. cit., pág. 88.

6. Ver Garcia Zamor, *An Ecological Approach to Administrative Reform — The Brazilian Case*, publicada na *Revue Internationale d'Administration Publique*, 1968, e recentemente publicada na *Revista do Serviço Público — DASP*.

2. FATORES ESTRUTURAIS INTERVENIENTES

A administração pública é uma das organizações formais complexas da sociedade global. Por isso mesmo, sofre influência e determinações de uma série de fatores que interferem na vida social e no desenvolvimento da sociedade. São os fatores que se costuma chamar de ecológicos ou estruturais e que interagem interdependentemente no interior da sociedade.

2.1. O Mercado de Trabalho

O grande crescimento urbano que o Brasil vem sofrendo nas últimas décadas representou um sério impacto para a administração pública. O fato se deve a todo aquele conjunto de situações que determinam a existência da marginalidade estrutural existente nos países latino-americanos, onde o desenvolvimento se processa de forma desigual nas diferentes regiões do país. A área mais afetada é, obviamente, aquela mais carente de recursos e educação e de estrutura mais tradicional: a área rural. Esta situação determina um movimento migratório do interior para as regiões mais desenvolvidas, especialmente para os grandes centros urbanos. O trabalho na indústria torna-se o objetivo dourado.

Milhares de pessoas chegam às áreas urbanas em busca de melhores condições de vida. A indústria, porém, não tem condições de absorver toda essa massa, principalmente porque é uma mão-de-obra não especializada, em sua totalidade. Ora, se uma pequena parcela logra entrar no mercado industrial de trabalho e outra, pouco significativa, consegue entrar na construção civil, grande parte desses migrantes fica à margem do processo produtivo, em precárias ocupações no setor terciário, o que representa subemprego e desemprego disfarçado. Boa parte, porém, encontrou no paternal serviço público brasileiro a melhor via de estabilidade e salários. Como resultado, vê-se um serviço administrativo superprovisionado de funcionários despreparados e ineficientes.

Uma vez saturado de pessoal, o funcionalismo público vê-se na necessidade de estabelecer normas que o livrem do acúmulo de funcionários ociosos e uma grande quantidade de pessoal desqualificado e inepto. Se isto resolve o problema no interior dos quadros do serviço público, agrava o problema em sua dimensão social. Ou seja, onde vai encontrar trabalho e meios de subsistência esse pessoal egresso do serviço público? O fato é que não é internamente que está a resposta ao problema. Tal situação só pode ser solucionada no âmbito da sociedade. A preparação de mão-de-obra especializada deve ser um dos

caminhos. Não a preparação indiscriminada, mas vinculada às necessidades do mercado de trabalho. Não se trata, por exemplo, de dar ensino técnico, em nível médio, indiscriminadamente por todo o país. É necessário ver as especificidades do mercado de trabalho regional, para que não agrave, ainda mais, o problema.

A ampliação do mercado de trabalho está intimamente ligada ao planejamento global de desenvolvimento — uma eficiente política agrária, precedida por uma reforma agrária racional e bem planejada, pode, em parte, ajudar na solução, na medida em que se desenvolvam as áreas rurais, criando incentivos e estímulos para a fixação da mão-de-obra regional, evitando, assim, a migração em massa.⁷

O problema ocupacional não é, porém, exclusivo das camadas menos preparadas da população. Junto a este contingente de migrantes e desempregados, lutando por um lugar no sistema produtivo e a possibilidade de participação na renda, encontra-se um outro, menor, mas não menos inquietante — os técnicos recém-saídos das universidades, que encontram as possibilidades de trabalho limitadas a empresas privadas, onde a concorrência é muito grande, ou num serviço público pouco atraente, onde imperam normas antiquadas, o **status** ocupacional é baixo e o salário pouquíssimo compensador.

Raúl Prebisch já afirmou que a união das duas forças, entre as quais aumenta a tensão social, pode tornar-se extremamente explosiva. De um lado encontra-se o inflamável material humano dos desempregados e de outro o elemento detonador, representado por jovens capacitados e empreendedores, mas que encontram fechadas as vias de acesso social e realização profissional.⁸

Se uma solução possível para o caso dos trabalhadores encontra-se na reforma agrária, na ampliação do mercado de trabalho, através da diversificação da produção e no preparo técnico, para os jovens saídos das universidades encontra-se na institucionalização da pesquisa e do planejamento, e na melhoria dos salários para homens de nível técnico universitário.

O que ocorre é que no Brasil ainda prevalecem critérios tradicionais de avaliação, imperando o bacharelismo, herança do Império. Não se pode equiparar, em termos de relevância funcional, um bacharel em direito com um bacharel em curso

7. Garcia Zamor, op. cit., págs. 5 a 11.

8. Raúl Prebisch — citado por Garcia Zamor, op. cit.

científico universitário. A modernização do serviço público está a exigir uma reavaliação nos critérios de julgamento, onde se reconheça a indispensabilidade do assessoramento científico, em todos os níveis. Não se está, aqui, querendo desmerecer os serviços indispensáveis do jurista, do procurador ou do advogado. O que se condena é a aplicação de condições mais favoráveis à imensidade de bacharéis em direito, enquanto técnicos capacitados são relegados a segundo plano.

O serviço do cientista social, por exemplo, é de absoluta relevância, em todos os países em desenvolvimento. A pesquisa é uma condição necessária, embora não suficiente, para a autonomia e desenvolvimento nacionais. Apesar disto, a pesquisa social é menosprezada no Brasil. O sociólogo e o cientista político têm um papel singular no contexto do desenvolvimento de um país cujas instituições são cópia de modelos europeus ou norte-americanos, o que representa uma contradição, tendo em vista as condições específicas em que foram criadas tais instituições e as diferenças de nossas próprias condições. Cabe ao cientista social fornecer as bases científicas para a criação de instituições apropriadas a nossas condições particulares e para a elaboração de uma ideologia autenticamente nacional, inserida no contexto latino-americano.

O que se tem observado no Brasil é a falta de incentivo, ou o estímulo não sistemático a este tipo de pesquisas. O sociólogo, tanto quanto o cientista político, são elementos marginais na sociedade brasileira. Este fato se deve, em grande parte, ao conceito errôneo que se tem dessas matérias, confundidas com polarizações ideológicas, quando são ciências preocupadas em estabelecer a verdade e detectar os fatores que contribuem na determinação dos rumos que toma a realidade social e política do continente. O preconceito criado com relação ao trabalho destes cientistas leva a que os jovens recém-formados encontrem um limitado mercado de trabalho, tornando-se insatisfeitos e, muitas vezes, radicais.

Um estudo visando à ampliação do mercado de trabalho, que permita maiores possibilidades de profissionalização aos recém-formados pelas universidades brasileiras, bem como à parte da população que satura o setor terciário nas áreas urbanas, deve levar em conta tanto os fatores econômicos como os fatores sociais que interferem no processo.

A diversificação do mercado de trabalho está diretamente ligada à superação da marginalidade estrutural existente no país. Marginalidade estrutural interpretada, por vezes, como uma situação de dualismo, mas que representa muito mais que isto.

2.2. Educação

Uma reforma no sistema educacional é prioritária quando se pretende induzir o país ao desenvolvimento. A situação de anacronismo encontrada no sistema educacional brasileiro é, em grande parte, responsável pelos problemas da administração pública, bem como pelas distorções ocorridas no mercado de trabalho. Segundo Garcia Zamor, "as diferenças básicas entre implantar uma reforma administrativa num país desenvolvido ou num país como o Brasil, que está em processo de desenvolvimento, repousam em várias áreas, mas a mais importante delas está no nível de educação e mentalidade dos servidores públicos."⁹

Uma pesquisa realizada em 1968 demonstrou que a situação educacional do servidor público brasileiro é bastante precária. 12% nunca haviam ido à escola; 21% não haviam terminado o curso primário; 13% haviam freqüentado, sem contudo terminar, o curso ginásial, enquanto 15% haviam concluído o curso ginásial; 13% dos funcionários haviam freqüentado cursos universitários, mas apenas 2% haviam recebido o diploma de bacharelado (2% recusaram-se a indicar o grau de instrução).

Vê-se que 61% dos funcionários públicos federais, em 1968, tinham no máximo curso ginásial. Na verdade, destes, 46% tinham menos que o curso ginásial. Os dados não são perfeitos, mas dão uma boa idéia do quadro geral do grau de instrução do funcionário público brasileiro, bem abaixo da média exigida para fins de produtividade. Pode-se inferir que mais ou menos 24% tinham nível médio de instrução.¹⁰

Esta situação, em parte pode ser solucionada através do sistema de recrutamento baseado em critérios relacionados ao "personnel achievement", terminando, assim, com a cooptação e o clientelismo, ou com critérios ascriptivos.¹¹ Mas a reforma do ensino é condição necessária para tanto. Atendidas as necessidades do mercado de trabalho, um programa realista de educação industrial e agrícola pode ser a solução mais eficaz para o problema.

Cursos de aperfeiçoamento e treinamento de pessoal, podem prover, internamente, o serviço público de pessoal espe-

9. Garcia Zamor — op. cit.

10. Pesquisa realizada por Visão, citada por Garcia Zamor, op. cit.

11. Para uma análise da diferença entre "ascription" e "achievement", ver Talcott Parsons — *The Social System (Pattern Variables)*, The Free Press, Glencoe, 1951, e *Essays in Sociological Theory*, The Free Press, 1964.

cializado. Os resultados, entretanto, só serão satisfatórios se acompanhados de uma reforma na estrutura de salários. A evasão de técnicos da área pública para a privada é, de modo geral, a norma, para não falar da evasão de cérebros para o exterior. É constatável o declínio do poder aquisitivo do funcionário público, principalmente nas mais altas posições da administração.¹² O resultado, além desta evasão, é a sinecura ou o trabalho em meio expediente, para que funcionários possam ter outras fontes de renda.¹³

2.3. A Ação Técnica do Estado

Vários estudiosos vêm discutindo o que chamam de ação técnica do Estado. Esta ação técnica é indispensável ao desenvolvimento de tecnologia nacional, para a realização dos objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento social e político. Raúl Prebisch diz que o Estado latino-americano tem demonstrado “escassa aptidão para afrontar as exigências do desenvolvimento econômico” e prestado “escassíssima atenção à pesquisa agrícola, à difusão de seus resultados e à educação básica e técnica das massas campestres, com exceção de alguns casos exemplares”.¹⁴

Beatriz Warlich mostra que a burocracia brasileira não conseguiu institucionalizar suas funções de planejamento, programação e informática, tendo ficado sob a dependência do Ministério do Planejamento.¹⁵ Esta é uma das preocupações centrais de todos os trabalhos que defendem a inovação do sistema administrativo. A informática no serviço público é um dos pré-requisitos àquela orientação teleológica preconizada por alguns autores.¹⁶ Informação é, hoje, a condição necessária para a atualização de qualquer organização complexa. Sua importância chega a ser auto-evidente, se é reconhecido que para haver evolução deve haver pesquisa. Ora, o papel da informática (incluindo documentação e estatística) é obrigatório para tal fim. Qualquer estrutura ocupacional ligada diretamente a requisitos de produtividade não pode se desenvolver sem este trabalho precioso de documentação, estatística e informação.

12. Beatriz Warlich, Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional, in Revista de Administração Pública, op. cit., págs. 17/18.

13. García Zamor — op. cit., pág. 8.

14. Raúl Prebisch — op. cit., pág. 53.

15. Beatriz Warlich — op. cit., pág. 16.

16. Id. *ibid.*

Informação e formação são, por outro lado, elementos indispensáveis ao sucesso de qualquer reforma administrativa.

Um trabalho interessante sobre a reforma administrativa é o anteriormente citado, de Beatriz Warlich, onde a autora apresenta propostas bastante objetivas. Embora em alguns pontos se discorde de sua orientação, isto não invalida o seu trabalho de forma alguma. Tal como proposto no seu modelo de reforma, pode-se ver uma preocupação fundamental com a ação técnica e a produtividade:

- “— Planejamento (incluindo pesquisa e previsão)
- Programação
- Informática (incluindo documentação e estatística)
- Orientação geral do sistema de pessoal
- Intercâmbio internacional (atualização metodológica)
- Articulação especial
 - a) com o sistema universitário
 - b) com o sistema de planejamento.” ¹⁷

Neste esquema estão apontados alguns pontos da maior importância na administração pública, onde se faz absolutamente necessária a intervenção inovadora, o que traria um desempenho bem mais favorável ao sistema administrativo na realização de seus objetivos. Sem embargo, o órgão central da administração pública federal — DASP, vem demonstrando grande empenho nesse sentido. Em seu Plano de Trabalho para 1970/1973 ¹⁸, a segunda diretriz fundamental é o incremento da produtividade. Vem, ainda, sendo realizado por este órgão um amplo programa de estudos acerca, entre outros, da utilização da informática no serviço público.

Novamente, volta-se à questão da integração do administrador com o cientista social. É Beatriz Warlich que diz “não haverá condições para inovações, embora haja, até certo ponto, condições para reforma de pessoal sem a participação articulada e ajustada do cientista social com a burocracia e o administrador. O desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento e especialização de alto nível será inviável sem a participação direta do cientista social. A formulação de estudos e pesquisas

17. Id. ibid.

18. Glauco Lessa de Abreu e Silva, conferência pronunciada junto à Procuradoria-Geral da Justiça do Distrito Federal, em 15 de abril de 1970, in Revista do Serviço Público — DASP — Vol. 105 — nº 1 — janeiro/abril 1970.

orientadas para a solução de problemas, a sintonia do sistema de pessoal com a dinâmica do desenvolvimento requerem tecnologia específica, geralmente indisponível no serviço público. A administração impõe a multidisciplinaridade, a diversificação de competências.”¹⁹ Como se vê, quando a preocupação é o aperfeiçoamento técnico e o incremento da produtividade, torna-se indispensável a institucionalização da pesquisa, da programação e da informática, bem como a vinculação da administração ao planejamento global do desenvolvimento social.

3. ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A importância da compatibilização da Administração Pública às novas demandas de uma sociedade transicional foi evidenciada na primeira parte desse trabalho. Falou-se de fatores que interferem na dinâmica do serviço administrativo, sendo, no entanto, exteriores a ele. São fatores estruturais, relacionados com o funcionamento global da sociedade.

Robert T. Daland, utilizando o método de análise funcional da Ciência Política no estudo do comportamento burocrático, mostra que uma das mais importantes funções do sistema político é a de adaptação do sistema.

Deve-se identificar três tipos de funções adaptativas. “A primeira é a percepção da tensão. As tensões podem existir dentro do sistema sem que sejam reconhecidas pelos seus dirigentes. Uma vez detectada a tensão, advirá, não necessariamente, uma resposta a ela. É necessário, primeiro, a ocorrência de inovação. Isto é, alguém necessita propor o novo elemento do sistema, que será a este adicionado ou com o qual se deva substituir um elemento antigo. É preciso ocorrer uma inovação política. Finalmente, a institucionalização da mudança completa a adaptação, proporcionando aos dirigentes a adoção da inovação sugerida. Apesar do esquema acima procurar abranger as funções mais altas a serem executadas no sistema político democrático, não garantiríamos que elas sejam sempre executadas de modo eficiente, racional ou mesmo consciente.”²⁰

O que mostra uma análise funcional é que o sistema, para autopreservar-se deve acompanhar o processo de demanda de mudança, que, como todo processo, caracteriza-se por uma complexidade crescente. Quanto ao fato de que o sistema bus-

19. Beatriz Warlich, op. cit., pág. 18.

20. Robert T. Daland — A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro, in Revista de Administração Pública — Vol. 3, Nº 2 — 2º semestre 1969 — pág. 76.

ca adaptar-se a novas situações surgidas, por força de conflitos existentes no meio ambiente, institucionalizando, sempre que possível, as mudanças demandadas, não resta dúvida. Institucionalizar determinadas formas de conflito é limitá-las a uma feição jurídico-legal plenamente favorável ao sistema.

Esta ligação do sistema burocrático ao sistema de decisões é necessária quando estamos tratando de países subdesenvolvidos onde os governos, via de regra, costumam adotar, para fins de planejamento, economistas profissionais, geralmente adeptos do "milagre tecnológico". Como o próprio Daland observa, "os países em desenvolvimento são particularmente propensos a valer-se do planejamento como sendo um ato puramente racional dos economistas profissionais a fim de substituírem o processo de agregação política. O resultado disto tem sido a elaboração de planos freqüentemente invariáveis na implantação. Eis aí a necessidade de se entender a mistura entre considerações de ordem técnica e política exigidas pela Agregação." ²¹

A tecnologia apenas não representa um fator positivo para o desenvolvimento. A tecnologia certa, no momento exato, racionalmente implantada, de acordo com a situação concreta de cada região, é que pode levar ao desenvolvimento. Há, porém, aqui, fatores não tecnológicos de extrema importância — o fator humano, o fator político e o fator social.

Numa análise de **input/output**, como a apresentada, fica evidenciado que não é o mecanismo criado para elaboração do programa de desenvolvimento que irá de fato realizá-lo. Em outras palavras, o planejamento, especialmente o plano global, é olhado como mais importante que a implantação (Daland). "A implementação da mudança (chamada pelos estudiosos de administração, mais freqüentemente, de administração para o desenvolvimento) constitui o elo final da cadeia que une os **outputs** governamentais num sistema de **feedback**, o qual produz efeitos específicos nos **inputs** do sistema político." ²² Mais simplesmente, é a implementação do projeto global de desenvolvimento, e não ele próprio, que dá a medida em que o governo está atendendo às necessidades nacionais de desenvolvimento.

21. Agregação, para Daland, é um substituto para a expressão "estabelecimento de metas". Entretanto, sob esta denominação, o autor inclui nesta função do governo ambos os aspectos do estabelecimento de metas, o técnico e o político. Op. cit., pág. 81.

22. Daland — op. cit., págs. 91/92.

Muito embora em outro nível de análise esta abordagem funcionalista não seja suficientemente explicativa, portanto pouco recomendável para o presente contexto, ela é bastante eloquente. O que se pretende mostrar é que o governo, desde que tenha por objetivo o desenvolvimento global e autônomo, não pode restringir o planejamento ao serviço de tecno-burocratas, mas deve levar em conta as demandas e tensões no seio da sociedade. Ainda mais, ele deve fazer isto, se realmente quiser obter resultados satisfatórios em seu programa de desenvolvimento, ao invés de aumentar o alcance das tensões e conflitos.

Em outras palavras, o planejamento não é somente programação, controle e previsão econômica, mas um plano integrado de desenvolvimento igual para toda a sociedade, onde jogam papel dos mais relevantes as demandas e aspirações do meio social.

Assim é que, quando um projeto falha, seu fracasso não deve ser atribuído a algum erro de coordenação, mas a uma visão equivocada dos fatores intervenientes no interior do sistema social. Hirschman mostra que na implementação de projetos muitas vezes o fracasso se deve a “situações em que os planejadores não perceberam até que ponto o êxito dependia implicitamente da formação de traços característicos, isto é, de remodelação desta ou daquela maneira, da realidade social, econômica e humana de seus países”.²³

As mudanças qualitativas no interior da burocracia representam papel-chave na vinculação da administração pública ao sistema de planejamento global do desenvolvimento. Estas mudanças ligam-se à realização de objetivos de produtividade e não à disciplina e eficiência. Trata-se da modificação do modelo weberiano de burocracia sob aspectos qualitativos e não quantitativos.

3.1. Eficiência e Produtividade

Contradições internas do sistema weberiano de burocracia já foram discutidas aqui, e outras ainda serão. Entretanto, talvez seja no campo da produtividade que se encontre mais claramente a extensão em que tal tipo de organização burocrática está distanciado das necessidades objetivas de um país em desenvolvimento. Edith Fracasso chega a afirmar que “a sua inadequação (do modelo weberiano — S.H.H.A.) às sociedades transicionais, onde num plano ideal as aspirações referentes à organização administrativa refletem valores como igualdade de

23. Albert O. Hirschman — *Projetos de Desenvolvimento*, Zahar Editores — Rio, GB — 1969, pág. 146.

oportunidade, racionalidade e eficiência, enquanto num plano prático as decisões são tomadas respondendo a pressões do sistema social e raramente aqueles valores são levados em conta. Inúmeras distorções são assim introduzidas no modelo original, mas os padrões de avaliação da organização administrativa continuam sendo os ideais, determinando quase sempre a avaliação negativa do desempenho da organização. A adoção de um modelo mais sintonizado com os objetivos e com o comportamento efetivo das organizações administrativas dos países transicionais resultaria numa avaliação mais realista de seu desempenho".²⁴

O que se pretende é mostrar que, para atender aos objetivos nacionais de crescimento, a burocracia brasileira não deve estar preocupada com a sua eficiência, ou seja, a capacidade dos indivíduos a ela pertencentes de agirem racional e disciplinadamente, segundo normas abstratas, e sim à produtividade. Simon Schwartzman acredita que as burocracias que podem contribuir mais para o ideal de desenvolvimento são aquelas que se "orientam principalmente para a produtividade, e menos para a eficiência; e elas devem ser produtivas tanto em termos absolutos como em termos relativos".²⁵

Técnicamente os requisitos para a produtividade dependem da ação do Estado. Ou melhor, dependem da capacidade do Estado em institucionalizar a pesquisa, a programação e a informática. Comunicação, documentação, estatística, educação e treinamento de pessoal, readaptação, integração ao sistema burocrático de pessoal especializado em pesquisa, principalmente a pesquisa social, são alguns dos requisitos que se requer na ação técnica do Estado.

Uma vez atendidas estas questões, que podem ser chamadas de quantitativas, há outras, qualitativas, de absoluta relevância. A primeira delas é a vinculação da administração pública com o sistema de prestígio e poder. A segunda, talvez uma decorrência da primeira, está ligada às funções prioritárias da burocracia.

O primeiro ponto tem implicações não apenas com a produtividade em si, mas com toda a problemática do serviço público. É mesmo um dos principais determinantes do anacronismo e inoperância, para não dizer da degradação do serviço administrativo, merecendo uma discussão em separado.

24. Edi Fracasso, op. cit., pág. 45.

25. Schwartzman — op. cit., pág. 89.

Com relação ao segundo, um autor já observou que uma característica generalizada nos países subdesenvolvidos contemporâneos é que suas estruturas administrativas tendem a ser usadas, principalmente, como canais de mobilidade social vertical e isto independentemente das necessidades funcionais da administração. A burocracia torna-se um centro de influência política, onde apenas o controle de administradores torna-se insuficiente, ou melhor dizendo, politicamente arriscado.²⁶ Fred Riggs denomina este tipo de burocracia, onde entrelaçam-se objetivos políticos e de produtividade, como burocracia tipo sala, cujo tamanho é desproporcional a suas funções manifestas e a produtividade muito baixa.²⁷

É necessário que se note a diferença entre este tipo de atuação política da burocracia e aquela anteriormente referido, em que a administração deve ter uma percepção da problemática política da sociedade para implantação do projeto de desenvolvimento. No primeiro sentido, trata-se de participação positiva no sistema de decisões. No segundo, trata-se da utilização de cargos públicos como fatores de poder.

Schwartzman mostra que embora não havendo interesse específico na produtividade, há interesse na produção. A ação política no interior da burocracia impede a elaboração de modos de comportamento dedicados ao aumento da produtividade. "A rotinização e a estabilidade conduzem ao ritualismo e são características do tipo weberiano de burocracia. Se o paralelo entre burocracias modernas e máquinas é aceitável, em termos de eficiência, podemos então concluir que a produtividade das burocracias públicas pode ser alta se elas são organizadas desde o início de forma racional por forças extraburocráticas. Quando existe um alto nível de organização e racionalidade, a falta de preocupação com problemas de custo permite experimentos e pesquisas científicas de tipo não aplicado, e esta é uma das vantagens decisivas das organizações públicas em relação às privadas, em termos de produtividade a longo prazo". Mas o comportamento racional e o caráter organizacional são dados em termos de profissionalização e especialização das categorias ocupacionais, desvinculando-as de objetivos políticos relacionados com prestígio e poder.

O que ocorre é a reificação do prestígio em determinados cargos ou ocupações, que perderam a relevância funcional. Os

26. Id. *ibid.*

27. Fred Riggs — Administração nos Países em Desenvolvimento — Teoria da Sociedade Prismática — Fundação Getúlio Vargas — 1968.

detentores de tais posições, entretanto, lutam para mantê-los prestígio, pois representam a via de que dispõem de relevância no meio social e influência nas decisões.

É fácil ver-se o modo pelo qual a produtividade liga-se à delegação de poderes e à descentralização administrativa. Quanto mais descentralizada a administração, maior produtividade e melhores os resultados na implantação de projetos específicos e no atendimento às necessidades regionais. Bem como, maior a eficácia na eliminação dos fatores que condicionam a diferenciação regional.²⁸

Excelente distinção entre eficiência e eficácia é dada por Etzioni para quem a eficiência é medida pela quantidade de recursos utilizados para obter uma unidade de produto, enquanto a eficácia se mede em função do grau em que alcança seus objetivos.²⁹ São diferenças quantitativas e qualitativas, como se observa, que determinam as alternativas de uma reforma administrativa, bem como do próprio funcionamento do sistema administrativo.

O poder e prestígio, como já se esboçou acima, estão no centro da problemática da burocracia nos países subdesenvolvidos. O prestígio ocupacional nem sempre representa um estímulo à eficácia. Muitas vezes, pode ser um entrave e mesmo uma ameaça à manutenção do sistema, na medida em que impossibilita o sistema de atender a mudanças exigidas por demandas e pressões externas.

3.2. O Poder na Administração Pública

Um dos modos de se reorganizar a distribuição de poder no interior da burocracia é a descentralização e a delegação de poderes. Mas justamente estas medidas sofrem impedimentos graves por parte daqueles que poderiam ser afetados. O tratamento diferencial com relação ao pessoal, o serviço de carreira, a instituição de um sistema de mérito, da mesma forma, podem solucionar o problema. Não se debaterá aqui as so-

28. Ver Edi Fracasso, op. cit. passim. Robert T. Daland — *Brazilian Planning, Development, Politics and Administration*, op. cit. Robert H. Conery and Richard H. Leach — *A Proper Role for Federal Government*, in Edward Baufield (ed.), *Urban Government — A Reader in Politics and Administration*, The Free Press of Glencoe, New York, 1961. Raul R. Lawrence et alia — *Occupational Behavior and Administration — Cases Concepts and Research Findings* — The Dorsey Press Homewood, Illinois, 1961.

29. Amitai Etzioni — citado por Warlich, op. cit., pág. 8.

luções possíveis, mas buscar-se-á um correto enunciado para o problema.³⁰

Uma discussão acêrca dos tipos organizacionais de autoridade, das relações de poder entre o sistema burocrático e o restante da sociedade, seria bastante proveitosa, mas há que se estabelecer um certo limite para as pretensões dêsse trabalho, que pretende apenas tecer algumas considerações sociológicas acêrca do problema burocrático, a nível de colaboração.

Básicamente, o que se procura aqui é a relação existente entre autoridade, prestígio, poder e relevância funcional. Uma série de estudos são feitos nesse sentido. Esta é uma das questões mais interessantes do problema e mereceria um estudo à parte. Pode, inclusive, ser quantitativamente estabelecida a relação, através de pesquisa.

Edi Fracasso diz: "as contradições internas do modelo weberiano levaram os estudiosos a considerar o conjunto de características que constituem a burocracia de Weber não como um todo integrado, mas sim um conjunto de hipóteses. Weber teria construído o seu modelo considerando como "burocráticas" aquelas características da organização que contribuíssem para a eficiência administrativa".³¹ Esta perspectiva é bem mais interessante para a pesquisa, "pois permite considerar cada uma das características do modelo como uma dimensão burocrática e testar quais delas ou que combinação delas favorecem a eficiência administrativa".³² De outro lado, permitem o isolamento destas características daquelas que contribuem para o mal funcionamento do sistema. Isto quer dizer, em outras palavras, que se pode chegar à descoberta daqueles elementos organizacionais cujas funções desapareceram e que contribuem para o surgimento de formas patológicas de comportamento no interior da administração pública. Trabalhando sob tal perspectiva, há também a possibilidade de determinar aquelas características diretamente ligadas ao exterior, vale dizer, à sociedade global.

O sistema de hierarquia, por exemplo, apresenta uma série de contradições que prejudicam a implantação de uma reforma administrativa racional, voltada para a aplicação eficiente da descentralização e da delegação de poderes. Estas contradições são, em grande parte, as responsáveis pelo fracasso das tenta-

30. Para melhores esclarecimentos, ver Beatriz Warlich, op. cit., e Simon Schwartzman, op. cit., bem como Robert Daland, *Administração Pública*, cit.

31. Edi Fracasso — op. cit., pág. 46.

32. Id. *ibid.*

tivas de, obedecendo ao decreto-lei nº 200, proceder-se à delegação de poderes e descentralização do processo decisório interno da administração pública brasileira.

A hierarquização tradicionalmente imposta ao sistema administrativo brasileiro, com suas implicações no sistema promocional e no sistema de méritos, onde proliferam os cargos de confiança, deve sofrer profunda revisão, para que se alcance os objetivos de reforma e produtividade. Cargos de confiança são criados, em níveis mais baixos da administração, vedando-se o ascenso por mérito a cargos de responsabilidade e prestígio.³³ No interior da burocracia encontram-se os interesses mais diretamente contrários à Reforma Administrativa, especialmente no que se refere aos itens aqui discutidos.

A excessiva centralização da autoridade nos altos escalões da administração cria um sistema extremamente formal de autoritarismo burocrático.³⁴

Nos países subdesenvolvidos, o que se observa, freqüentemente, é o acúmulo de funções de alto prestígio, cuja participação efetiva na produtividade dos serviços administrativos é extremamente reduzida ou mesmo negativa. Isto é herança, em parte, do clientelismo, do favoritismo político e da cooptação. Mas o que se observa é a atuação interna, para sua manutenção. Nesses cargos, em geral, encontram-se as maiores resistências à implantação da reforma.

Esta resistência à mudança vem de "pessoas que têm interesse investidos no **status quo**, seja o esforço de um indivíduo em reter seu emprego, ou um funcionário supervisor relutante em ceder seu poder e prestígio através da redução de sua força de subordinação".³⁵

Há uma reificação do prestígio em certos cargos, provocando, algumas vezes, manifestações extremamente anacrônicas de comportamento burocrático, bem como a utilização de critérios particulares na designação de funções gratificadas e outros privilégios funcionais concedidos a servidores, por superiores. O prestígio e a importância dados ao cargo não correspondem a sua relevância funcional, daí esse esforço em criar comprometimentos no interior da burocracia, que mantenham o indivíduo e sua posição.

33. Beatriz Warlich — op. cit.

34. García Zamor — op. cit.

35. Id. *ibid.*

Essa utilização do cargo público para interesses pessoais tem implicações danosas para todo o funcionamento do sistema. Em primeiro lugar, o sistema de lealdades implantado, se não leva à corrupção e à degradação do serviço, leva sempre, em maior ou menor escala, à utilização de critérios particularistas no tratamento do pessoal, bem como a perseguições e injustiças. Aí, uma das contradições do modelo weberiano. Num conflito, em tal contexto, entre um funcionário e seu superior, Weber esperaria que o critério a prevalecer fôsse o da impessoalidade e respeito à "performance" técnica, por parte do superior, o que nem sempre ocorre, quando se trata da manutenção de um prestígio ocupacional reificado e decadente.

Todo o funcionamento do serviço administrativo sofrerá as conseqüências dêsse tipo de comportamento. As repercussões podem, inclusive, ultrapassar a esfera do sistema burocrático e chegar à esfera do sistema político, do qual o primeiro é um subsistema. O reflexo mais imediato são aquelas formas de comportamento popularmente identificados com a burocracia, quais sejam, demora, ineficiência, baixa produtividade, acúmulo de papéis e assinaturas, mal atendimento, preocupações formais, autoritarismo, etc.

3.3. Planejamento Integrado e sua Administração

Durante o correr do presente estudo procurou-se ter em conta, sempre que possível, a unidade maior da análise sociológica, a sociedade global, mostrando como seu funcionamento interfere no sistema burocrático e até que ponto o que se passa no interior do sistema burocrático interfere na sociedade global. Tentou-se identificar a melhor maneira de vincular-se a administração ao planejamento geral do desenvolvimento.

O planejamento global do desenvolvimento, como já foi visto, não pode ser realizado apenas por economistas profissionais, uma vez que êle implica numa série de fatores fora da área dêsses técnicos. Por outro lado, o fato econômico tem sempre uma natureza político-social, que o define de forma imediata, embora êle seja o determinante estrutural. A integração dos planos econômico, social e político do desenvolvimento, num projeto global é de máxima importância, uma vez que a parte representada por sua elaboração está determinada pelo grau de percepção de seus autores com relação à realidade concreta. Ainda mais, apenas a sua eficiente elaboração não o torna suscetível de sucesso. A sua correta administração, i.e., implementação, é que vai determinar o grau de sucesso, muito embora a elaboração seja fundamental.

A administração do desenvolvimento é uma tarefa complexa, uma vez que implica na implementação de mudanças numa estrutura social onde existem demandas, tensões e conflitos, muitas vezes difíceis de serem superados ou atendidos. O sucesso de uma política de desenvolvimento depende, em última análise, da adequação entre a ideologia oficial de desenvolvimento, o projeto global de desenvolvimento, a administração e implementação deste projeto e a realidade social, econômica e política. Disto devem estar conscientes as elites dirigentes, para que não sejam responsabilizados setores da vida social que são, ou quase nenhuma, responsáveis quanto ao fracasso dos programas de desenvolvimento. Isto quer dizer que depende também da habilidade do Governo em estimular e motivar todos os setores da vida social para a tarefa de implementação de seu projeto de desenvolvimento.

4. CONCLUSÕES

Os limites impostos ao presente trabalho não permitiriam um aprofundamento maior nas questões levantadas. Há, sobre quase todos ou todos os pontos discutidos, farta e acessível bibliografia, para aqueles que pretendam uma visão mais completa. O que se tentou foi uma visão geral, de como se relacionam os fatores exógenos e endógenos que atuam sobre o sistema administrativo, bem como de suas implicações sociológicas.

Teve-se por objetivo deixar claro a indispensabilidade da vinculação da burocracia ao planejamento do desenvolvimento. A própria reforma administrativa deve estar ligada a toda uma série de mudanças no interior da estrutura social, mudanças sem as quais torna-se impossível um desenvolvimento pleno.

Por outro lado, a tecno-burocracia é incapaz de atender aos objetivos nacionais de desenvolvimento, sem estar vinculada a outros setores técnicos, tais como os sociólogos e os cientistas políticos.

Cumpra ainda notar, que o autoritarismo burocrático-formal não é melhor via de se conseguir o incremento da produtividade. Com relação a este problema, pode-se argüir mesmo a sua capacidade de promover a eficiência.

Finalmente, o que se pretendeu foi não incorrer em excessivos julgamentos de valor, limitando-se ao estudo dos problemas funcionais da questão, deixando de lado uma série de fatores, entre os quais o ideológico. A contribuição proposta

é colaborar na discussão de aspectos técnicos da Reforma Administrativa, da Administração Pública e da problemática geral do desenvolvimento. Os aspectos vistos foram aqueles que podem ser utilizados pelos responsáveis pelo pensamento normativo do País e pela aplicação dos projetos de mudança em curso ou em estudos.

Temas de Direito Administrativo

ITAGILDO FERREIRA

Assistente Jurídico

SUMARIO: Autonomização de órgãos da Administração Direta — Perplexidades no Campo do Direito Administrativo — Entre Gregos e Troianos — Roma não se fez num dia.

Autonomização de órgãos da Administração Direta

Nos termos do art. 81, inciso V, da Constituição, compete privativamente ao Presidente da República dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal.

Estabelece o art. 146 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, que a Reforma Administrativa será realizada por etapas, à medida que se forem ultimando as providências necessárias à sua execução.

Cabe, portanto, ao Poder Executivo o exame dos atos que disponham sobre estruturação, competência e funcionamento dos órgãos da administração federal — centralizada e descentralizada — com o propósito de expedir, progressivamente, decretos de reestruturação, de revisão de funcionamento, de redefinição de competência, que sejam necessários à implantação da reforma, em obediência aos princípios e diretrizes gizados na lei.

O art. 172 das normas legais acima citadas concede autorização ao Poder Executivo para conferir autonomia administrativa e financeira, em grau conveniente, a serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de ensino, pesquisa, ou de caráter industrial, comercial ou agrícola que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da Administração Direta.

À primeira vista, tem-se a impressão de que o propósito seria o de outorgar ao Executivo autorização para descentralizar serviços, transformando-os em órgãos da Administração

Indireta, uma vez que as atividades discriminadas se desempenhariam mais adequadamente em entidades dessa natureza. Entretanto, o que a lei realmente prevê é apenas uma autonomia relativa para tais órgãos, genéricamente denominados de autônomos, procurando dar-lhes tratamento diverso do aplicável **aos demais** órgãos da Administração Direta, como, para exemplificar, a possibilidade de possuir fundos de natureza contábil, a cujo crédito se levariam todos os recursos vinculados às suas atividades, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive proveniente de receita própria, decorrente da prestação de serviços, de doações, etc.

É evidente que, diante da orientação já consagrada, em regra geral com bons resultados, de emancipar serviços incumbidos daquelas atividades peculiares, ou de instituir entidades novas que as realizem, conferindo-lhes personalidade jurídica, essa inovação, pulverizando a Administração Direta, poderá tumultuá-la, se não houver perfeita caracterização da autonomia desejada.

Assim, além dos entes personalizados, ou autárquicos na acepção genérica, teremos, agora, a autonomização relativa, no grau julgado conveniente, de órgãos da administração tradicional, ampliando-se o quadro da descentralização de serviços em sentido horizontal.

O objetivo da Reforma Administrativa é colocar as atividades estatais em nível de competição com as atividades privadas, avaliando custos operacionais e estimulando a produtividade. O processo mais indicado é, sem dúvida, o da personalização de serviços, instituindo-se autarquias, fundações, empresas públicas, em razão da natureza das atividades a desempenhar, sem prejuízo da supervisão ministerial, que deve configurar metas determinadas de política administrativa. A simples autonomia administrativa e financeira poderá constituir uma frustração de objetivos, a não ser que os responsáveis pelos denominados órgãos autônomos possam movimentar-se, desembaraçadamente, com competência para estabelecer regime próprio de pessoal e alocar recursos independentemente das normas que regem a Administração Direta.

Observa-se que essa autonomização de atividades até certo ponto coincide com a linha de descentralização preconizada pela reforma. Os órgãos centrais da administração superior devem concentrar-se, o mais possível, em atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle, para que possam, preferentemente, ditar normas, programas e princípios. Proces-

sando-se, horizontalmente, a primeira e em aprofundamento a segunda, procuram ambas o descongestionamento da máquina administrativa.

Acrescente-se, ainda, a circunstância de ser o único meio que viabiliza a adoção de uma política salarial atraente de pessoal qualificado, o que não é possível nos quadros da administração tradicional.

Perplexidades no campo do Direito Administrativo

A tergiversação quanto à natureza jurídica das fundações instituídas por ato governamental tem sido nada mais que resultado de equívocos. Não tem passado de discussão acadêmica tôda a porfia que se vem desenvolvendo diante da clássica divisão dicotômica do direito, oriunda da tradição romanista, embora conservada, até hoje, por mero hábito mental, segundo observação de Joaquim Pimenta (à guisa de prefácio—Dissídios Coletivos do Trabalho-Geral — de Bezerra de Menezes — 1957-p.9). Diz Pontes de Miranda que em tôrno dêsse dualismo há mais de vinte teorias, que procuram distinguir o direito público do privado, além de opiniões esgarradas (apud “Norma Pública e Privada no Direito do Trabalho” — E.F. Gottschalk —1944).

Ressuscitam-se, agora, as mesmas dúvidas, com as mesmas perplexidades, que ocuparam os espíritos no início do segundo quartel dêste século, quando começaram a surgir, no campo do Direito Administrativo brasileiro, as autarquias como réplica da paraestatalidade italiana. A tese de Tito Prates da Fonseca, posteriormente transformada em excelente monografia, espelhou muito bem, com o seu pioneirismo, a guerra guerreada dos publicistas e privatistas (Autarquias Administrativas — 1935 — Saraiva).

Assim inicia o autor o prefácio a sua obra:

“O momento histórico atual exprime um movimento do individual para o social. Do Estado individualista liberal preconizado pelos arautos da Revolução Francesa, da interdição de entidades coletivas dentro do Estado, caminha a vida contemporânea para uma grande expansão das funções estatais, para a multiplicação dos agrupamentos internos. A extensão das funções do Estado fêz surgir, a par da descentralização política e territorial, uma descentralização por serviços, institucional. O fenômeno revelou-se, entre nós, pelo aparecimento de institutos, de serviços públicos personalizados, a cujo respeito tem havido certa hesitação no mundo jurídico”.

Não sendo possível resolver a questão da natureza jurídica das autarquias administrativas dentro do imobilismo do Código Civil, ensarilharam-se as armas para que o novo instituto pudes-se ter, finalmente, ingresso livre no clube fechado das pessoas jurídicas de direito público.

Mas o Direito Administrativo continuou expandindo-se e penetrando raízes no direito privado, inovando institutos tradicionais do Direito Civil. Dessa inovação, ressurgem as perplexidades no mundo jurídico. Eis por que administrativistas do porte de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho ainda resistem:

“Nada mais incerto, portanto, que falar em regime jurídico das fundações públicas no Brasil, como brilhantemente o fez Cretella Júnior, num esforço questionável que o desaproximou da realidade e das reais categorias jurídicas existentes. Conforme os pontos de vistas teóricos que adotou, por mais exuberantes que sejam os argumentos, é um exagero falar em prolongada resistência, ou em idéias preconcebidas, “responsáveis pelos resquícios e reminiscências do direito privado, no âmbito do Direito Administrativo”. (Rev. de Dir. Adm. — 100 — p.23 — F.G.V.).

Apesar da sua posição civilista, reconhece Hely Lopes Meirelles que, atualmente, as fundações com finalidades de ensino e pesquisa vêm sofrendo modificações estruturais, aproximando-se do Poder Público, do qual recebem delegação para realizar serviço público, constituindo-se, assim, uma nova espécie do gênero paraestatal. Sustenta, entretanto, que essas instituições não podem ser consideradas entidades públicas, a despeito de se lhe afigurarem entidades paraestatais de natureza administrativa, sujeitas à fiscalização e ao controle do Estado, que as mantém ou as subvenciona (Dir. Adm. Bras. — 1964 — p. 309/312).

Para Miguel Reale, “uma das características do Estado contemporâneo, exatamente em virtude de suas crescentes atribuições econômicas e culturais, é a transformação de sua primitiva estrutura, assente antes apenas em referências político-geográficas (União, Estados, Municípios) para assumir outras duas dimensões: a grupalista, à medida que as entidades sindicais vão se revestindo de funções públicas (os contratos coletivos de trabalho válidos para toda a categoria atestam isso) e a autárquica, à medida que determinados serviços públicos se tornam autônomos ou então surgem desde o início como **corpos autônomos**, revestidos das formas dos entes corporativos privados, civis ou comerciais”, acrescentando: “é claro que estou

tomando aqui o termo autárquico na sua acepção genérica, abrangendo tôdas as espécies de autonomização dos serviços públicos, desde as autarquias pròpriamente ditas, às entidades paraestatais, às fundações de direito público, às sociedades de economia mista e às empresas públicas, tôdas modalidades ou graus diversos de um único fenômeno, que é o da potenciação dos meios de agir do Estado em nossos dias" (Direito Administrativo — Forense — p. 20).

Após essas considerações, professa: "o que existe no domínio do direito autárquico é uma gradação de autonomias, através de uma multiplicidade ou de uma gama de entidades tendentes a dar plasticidade à ação do Estado, quer isolada, quer em conexão com a atividade privada, e, outrossim, através de diversos **esquemas jurídicos**, modelados às vêzes segundo as categorias plásticas do direito civil", mandando, "por conseguinte, a prudência que, ao invés de contentarmo-nos com classificações abstratas, se atente à gênese, à estrutura e aos objetivos de cada entidade" (ob. cit.).

E dá-nos, finalmente, a seguinte e admirável lição de bom senso, como que convidando a nôvo ensarilhamento de armas: "melhor será trabalhar no sentido de infundir-se no espírito de nossos legisladores a consciência dos objetivos de plasticidade e de rendimentos que se têm em vista quando a ação do Estado se amolda às categorias conceituadas do direito privado, visando-se o espírito inovador e mais fecundo da **livre empresa**" (ob. cit.).

É como devem, realmente, funcionar as fundações de direito público, travestidas de direito privado. A tutela legal do Estado deve servir de estímulo a atividades empresariais, livres da burocratização, para que persigam, tranqüilamente, seus objetivos, com plasticidade, fortalecendo a potenciação dos meios de agir do próprio Estado.

Com essa linha de procedimento, cessam as querelas, sem qualquer resultado positivo. Outra não é a orientação legal, quando declara que "não constituem entidades da administração indireta as fundações instituídas por lei federal" e que não serão instituídas novas fundações que não obtenham a participação de recursos no seu patrimônio e nos seus dispêndios correntes, equivalentes a, no mínimo, um terço do total (Decreto-lei nº 900, de 1969, arts. 2º e 3º). Essa aliança de recursos públicos e privados distancia o nôvo instituto da autarquia administrativa, sem que se desgarre, entretanto, da mesma órbita estatal. Ambos são satélites do mesmo sistema.

Para dar uma idéia da renovação que se processa na autonomização dos serviços públicos, em diferentes graus, basta citar a inovação trazida no bôjo do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, considerada como lei de diretrizes e bases da Reforma Administrativa, quando autoriza o Poder Executivo a assegurar a autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, a determinados serviços, institutos e estabelecimentos da administração direta (art. 172).

Além dos entes personalizados, na acepção genérica de que fala Reale, teremos, agora, a relativa autonomia de órgãos da administração tradicional, ampliando-se o quadro da descentralização em sentido horizontal. As primeiras dores de cabeça começam a aparecer no balisamento dessa autonomia **menor**, em virtude de métodos e processos de trabalho a que está condicionada a Administração Direta. Trata-se, porém, de inovação, que precisa ser bem caracterizada nos atos outorgantes, sob pena de novas perplexidades e até mesmo frustrações. Esses órgãos deveriam revestir-se, nos moldes autárquicos, de ampla autonomia administrativa e financeira, que já seria relativa, dada a falta de personalidade própria. Mas teriam, pelo menos, a possibilidade de escapar aos métodos e processos de trabalho burocratizados, sem prejuízo da auditagem externa permanente do Ministério a que pertencem e do Tribunal de Contas da União.

Como lento e doloroso foi o parto das autarquias administrativas e o das fundações públicas que, ao contrário daquelas, ainda se encontram no vestíbulo, pedindo passagem, os órgãos relativamente autônomos terão de entrar na fila do sofrimento e da perplexidade, até que se faça a luz nos espíritos ainda siderados pela racionalização do Poder.

Entre Gregos e Troianos

Ensina Alexandre Álvares que cumpre ao intérprete aprender "a descobrir o sentido em que se desenvolve a instituição", e lhe recomenda: "se o instituto foi criado após o aparecimento de uma determinada lei ou de um código, não deve ser explicado à luz dos princípios contemporâneos." (in Clóvis Bevilacqua, Teoria Geral do Direito, 1966, pág. 48.)

Isso porque, segundo Clóvis, "a vida social reage incessantemente sobre o direito", razão pela qual "o direito oferece uma extensão maior do que a dos textos" (ob. cit., pág. 42).

"O papel do intérprete consiste em auxiliar abertamente a evolução dos institutos, no sentido para o qual os orientam os fenômenos sociais, pondo em harmonia com ela os novos casos que se apresentam." (Alexandre Álvares.)

As **fundações de direito público**, inovação em nosso Direito Administrativo, já não deveriam estarrecer ninguém, depois da batalha incruenta que se travou quando do advento das **autarquias administrativas**, que disputaram, renhidamente, um lugar ao sol no campo do direito público. Há célebres monografias que registram o episódio, destacando-se, pelo seu pioneirismo, a de Tito Prates da Fonseca.

Na luta para caracterizar sua natureza jurídica, houve quem se escudasse no imobilismo do nosso Código Civil, que está servindo, novamente, de obstáculo para o reconhecimento das **fundações de direito público**, negando-lhes ingresso na área reservada aos órgãos paraestatais.

A administração pública, como tudo que a imaginação humana possa conceber, está sujeita a permanente modificação. As mutações sociais renovam o direito, que se reveste de normas com o propósito de sistematizar e desenvolver as energias sociais.

Depois de uma guerra de dez anos entre gregos e troianos, que assediavam e defendiam a cidadela do **privativismo**, surge agora o espectro da cidade que se julgava em ruínas, dilacerada pela vitória esmagadora dos **publicistas**. Tróia foi dominada pelo valor mais alto dos helenos, que navegaram na crista das vagas da evolução, mas volta a ameaçar a ordem jurídica, tentando deter a marcha para o futuro, ao levantar dúvidas quanto à natureza do nôvo ente personalizado pelo poder de império do Estado.

É impossível frear as transformações do cosmo, dos seres e das instituições humanas.

Anotava Ovídio nas Metamorfoses: "... chora Helena, vendo ao espelho as rugas senis e pergunta a si mesma por que foi duas vezes roubada." (in Leopoldo Pereira, Poetas e Prosadores Latinos, 1966, pág. 40.)

Não é de estranhar-se que o nosso Código Civil, monumento da cultura jurídica nacional, esteja hoje vincado de sulcos, depois de haver sido tão despucelado.

A força que movimenta as galáxias é a mesma energia que dinamiza os átomos na composição dos indivíduos animados e inanimados e que transforma os extratos sociais no longo itinerário da espécie humana desde as suas origens perdidas na caligem dos tempos.

O texto legal que não se renova é uma vestimenta incapaz de conter a vida das instituições, que nascem, crescem, prosperam e acabam morrendo, ou renascendo das próprias cinzas.

Com a inteligência, o engenho e a habilidade de um nôvo Ulisses, José Maria de Araújo Cavalcanti, jovem turco de administração pública, em excelente parecer, deu um piparote no fantasma do **privativismo**, a que se apegam os civilistas em matéria de fundações.

Censura merece a timidez do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, ao equiparar às empresas públicas as fundações instituídas por lei federal (art. 4º, § 2º). Deveria, logo, tê-las incluído no mesmo plano das autarquias, como entidades da administração indireta (art. 4º, item II), uma vez que considerou a empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado (art. 5º, item II).

Os focos de resistência do **privativismo**, contra os quais Glauco Lessa, com a audácia de nôvo Ajax, em recente pronunciamento, acaba de vibrar o seu arco, vêm sendo alimentados por essa timidez do legislador da reforma.

Não importa que as leis e estatutos, que regem as fundações instituídas pelo poder público, lhes hajam expressamente atribuído a personalidade jurídica de direito privado. Trata-se de entidades personalizadas pelo poder de império do Estado e destinadas a realizar serviços públicos. São satélites no sistema planetário do contexto administrativo estatal.

É inacreditável que se tenha de arrastar esta verdade pelos cabelos: as **fundações de direito público** constituem, hoje, uma realidade no campo do Direito Administrativo.

Da mesma forma que as **autarquias administrativas**, elas são instituições surgidas após o Código Civil, que já se acha em processo de renovação.

As autarquias já adquiriram foros de cidadania na legislação posterior como pessoas jurídicas de direito público. Já não são consideradas hoje filhos putativos do Estado.

No que tange às fundações, começou a salientar-se, como estrêla matutina, um preceito legal distraidamente colocado na reforma universitária, em que se faz nítida distinção entre fundações de direito público, quando se trata de entidades oficiais e as familiares fundações ou associações, quando se cuida de entidades particulares (Lei nº 5.540, de 1968).

O recente Decreto-lei nº 779, de 21 de agosto de 1969, ao arrolar fundações entre as pessoas jurídicas de direito pú-

blico, renova a legislação anterior e espanca definitivamente dúvidas.

É então chegado o tempo de ensarilhar armas e de serem disputados os troféus de Aquiles.

Roma Não Se Fêz Num Dia

Em recente publicação, que se intitula "Ensaio Jurídico sobre o Processo ou Inquérito Administrativo" (DASP — Serviço de Documentação — 1969), Vicente Ferrer Correia Lima surpreende o leitor com um capítulo de extraordinária relevância, que não ficou muito bem encartado no volume, além de ter sido a matéria tratada emocionalmente.

A alternativa estabelecida pelo autor é apocalítica: ou o Tribunal Administrativo ou o Caos!

Considera o autor que qualquer reforma administrativa será fadada ao fracasso, enquanto não houver um órgão que tenha absoluta autoridade e independência para decidir, para julgar e para exigir o cumprimento dos seus arestos e de sua jurisprudência (sic).

Ao lançar o dardo com tanta força, Correia Lima acaba prestando inestimável serviço, não só contribuindo com o acervo de sua comprovada experiência de funcionário, que lutou denodadamente em muitas trincheiras, como também porque focaliza um tema que, quanto mais envelhece, mais desperta o interesse dos estudiosos do direito público.

Houve época em que se confundia o contencioso administrativo com o judicial. A reação a essa tendência despontou em 1834, fortalecendo-se a partir de 1841 (Ribas — Dir. Adm. Bras. — 1968. — págs. 104 e 106).

A distinção configurou-se, em virtude da irrecusável necessidade de um contencioso administrativo independente do poder judicial, ainda que inseparável do poder administrativo (Visc. de Uruguai — Ensaio sobre o Dir. Adm. — 1960 — p. 107).

No regime republicano, o contencioso continua integrando o poder administrativo, sem prejuízo, entretanto, do controle judicial, uma vez que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

Até hoje não se chegou a um consenso quanto à instituição de uma justiça especializada para trato do contencioso administrativo. Como a reforma administrativa, já deflagrada, dela também não cogita, resta fugir à alternativa macabra que vaticina Correia Lima.

O Poder Executivo, diz a lei da reforma, é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado, que exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o apoio dos órgãos da administração federal (arts. 1º e 2º). O supremo magistrado e o seu alto corpo de auxiliares imediatos constituem a cúpula do contencioso administrativo. Os serviços jurídicos da União proporcionam-lhes o assessoramento indispensável as suas decisões.

Como princípio fundamental — pedra de toque da reforma — preconiza-se a mais ampla descentralização de atividades (art. 10), inclusive mediante o instrumento da delegação de competência (art. 11). Pretende-se formar chefias responsáveis, descongestionando-se os centros de decisões de problemas relevantes, criando-se instâncias inferiores, na periferia, sem prejuízo da supervisão e do controle. Todos os órgãos da administração estão sujeitos à supervisão do Ministro de Estado competente (arts. 19 e 20).

A supervisão ministerial tem, dentre outros, por objetivos (1) assegurar a observância da lei e (2) proteger a administração contra interferências e pressões ilegítimas (art. 25). Procura-se manter o mais possível imaculada a ação administrativa em benefício dos administrados.

Exige-se, de outro lado, do funcionalismo conduta pautada por normas éticas, cuja infração incompatibiliza o servidor para a função (art. 94, IV), dispensando-se o que seja, comprovadamente, ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem e que seja desidioso no cumprimento de seus deveres (art. 100). As nomeações para os cargos em comissão somente poderão recair em pessoas de comprovada idoneidade (art. 123). Com tais critérios, garante-se o teor das decisões de primeira instância e das instâncias intermediárias.

Observadas essas diretrizes, não há como desacreditar da ação dos agentes do poder público, quando no exercício da função contenciosa. As falhas do sistema serão, naturalmente, corrigidas com o tempo, particularmente pelo processo educativo.

Todos nós, jovens turcos da administração, que começamos nossa lida nos áureos tempos da reforma daspiana há trinta anos passados, ficamos com tendência ao pessimismo depois da experiência trágica com a derrocada do sistema do mérito, que foi a nossa porta de entrada no serviço público.

Esquecemo-nos de que se trata de vicissitudes de uma luta que ainda não teve epílogo e da qual não podem desertar, melancolicamente, os velhos soldados do serviço civil da têmpera

de um Correia Lima. Felizmente, o seu ensaio jurídico é uma prova de que o seu pessimismo é da bôca para fora, não sendo reflexo do seu espírito combativo.

Esperamos que o autor, com o brilho de sua inteligência, acabe sendo motivado a dar um mergulho de profundidade no tema ligeiramente examinado, trazendo-nos outra monografia que seja iluminada pela reforma em processo de implantação.

Já agora sem vaticínios sombrios, pois Roma não se fêz num dia apenas.

TRADUÇÕES

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA

A LEI DE PETER

Sistemas de Informação Administrativa *

DESAFIO AO PESSOAL

JOHN F. GRIFFIN

TRADUÇÃO DE LÉLIO GRAÇA

Quaisquer que sejam os segredos do Processamento de Dados, dos computadores eletrônicos e da administração científica, eles não são mais do que instrumentos de trabalho nas mãos de pessoas e, portanto, são assunto do Quadro de Pessoal.

A responsabilidade do Pessoal neste consórcio GENTE-MÁQUINA é muito mais importante do que a utilização da máquina para produzir relatórios do pessoal. A freqüente mutação do meio ambiente impõe a criação e fixação de novas habilidades. Novas experiências no campo administrativo requerem mudanças na estrutura orgânica das entidades. O elemento Pessoal desempenha um papel integral na formação, no funcionamento e na complementação desse novo ambiente.

O MEIO AMBIENTE

O motivo deste movimento para a automatização é que uma entidade, para ser competitiva ou mesmo para subsistir, precisa tornar-se uma organização integrada de tal maneira que possa reagir favoravelmente às exigên-

cias de um meio ambiente em contínua mutação. Cada exigência nova cria um grau de responsabilidade que deve ser compartilhado por todos os

JOHN F. GRIFFIN é o Administrador do Projeto dos Sistemas de Informação da Radio Corporation of America (RCA). Ele foi escolhido para este cargo há dois anos, depois de haver trabalhado durante cinco anos para a mesma Companhia na qualidade de Diretor de Processamento Eletrônico de Dados, sendo que desses cinco anos, dois foram empregados na gerência do Centro de Processamento Eletrônico de Dados da cidade de Nova Iorque.

Antes de trabalhar para a Radio Corporation of America, o Professor Griffin lecionou inglês e matemática no Trinity High School e foi também instrutor de Tecnologia de Computadores na Universidade de Nova Iorque.

É portador dos graus de Bacharel em Ciências (B.S.) e de Mestrado em Ciências (M.S.) pela Universidade de Fordham.

* Título do Original Inglês: "Management Information System" — "A Challenge to Personnel" — Da Revista "Personnel Journal", Junho — 1967 — Vol. 46, N.º 6-p. 371 a 373.

membros da entidade, desde o modesto servente até o funcionário mais categorizado. Quanto mais rápido uma nova exigência for analisada e comunicada ao Pessoal, tanto mais real se tornarão os serviços de planejamento e de controle de custos.

Para atingir a meta da maior soma de serviços pelo mínimo de custo, muitas organizações industriais norte-americanas tomaram a iniciativa de uma revisão crítica de seus sistemas de operação, ou melhor, reconheceram, em definitivo, existirem uma interdependência e uma necessidade de informação de todas as funções, em todos os níveis, de toda a entidade. Esta salutar inspeção sobre a estrutura da organização tomou o nome de "Sistemas de Informação Administrativa" (M.I.S.). O termo Administração é essencial. Se se deseja obter sucesso com esta tentativa e se o sistema visa oferecer caminhos à Administração, então se torna axiomático que a Administração deve participar do planejamento, direção e complementação dos Sistemas de Informação Administrativa (M.I.S.). O computador é um instrumento destinado à complementação destes planos. Ele tem a virtude de comunicar a informação com rapidez, através da aplicação de técnicas matemáticas, permitindo o aperfeiçoamento da informação proveniente de uma vasta soma de dados.

Os desafios que provocam o Pessoal neste meio ambiente são: o treinamento do corpo administrativo para desempenho de seu papel, o planejamento que produza efeitos sobre a organização; e, finalmente, a utilização dos instrumentos disponíveis para melhor servir às funções do Pessoal.

EDUCAÇÃO

A informação relativa a esta nova tecnologia está crescendo em tal proporção que mesmo o técnico especializado está sendo compelido a pôr-se em dia com seus progressos. Acrescenta-se a isto alguns falsos temores psicológicos, comumente encontrados, de que a máquina é infalível, ou que é necessário ser-se um matemático para avaliar-se um computador em funcionamento e, ainda, que a administração poderá ver-se desorientada com o mundo dos computadores. O que a Administração precisa é de avaliar a profundidade de compreensão que eles requerem.

Os homens de gerência não precisam ser programadores, porém devem possuir um conhecimento íntimo desta tecnologia, a fim de que estejam capacitados a reconhecer o raio de ação dos computadores na ajuda às suas finalidades lucrativas. Eles devem receber um treinamento que os habilite a levar seus problemas até aquelas que operam as máquinas, a equipe do Sistema de Informação Administrativa. Enfim, eles devem adquirir um conhecimento bastante que os torne aptos a controlar, dirigir e rever os resultados do Sistema de maneira inteligente.

Para atender a estas necessidades muitas organizações proporcionam a seus diretores executivos cursos mantidos por universidades, por instituições privadas e pelas indústrias de computadores. Um ponto que precisa ser posto em relevo, na maioria destes cursos, é que cada organização possui seus problemas especiais. É claro que as linhas mestras destes cursos são sempre úteis a todos, porém o que é bom para uma entidade pode não

aproveitar a outra e, assim, o curso de treinamento para ser bem sucedido deve ser moldado a cada organização individual.

Os conceitos gerais do computador e as linhas mestras dos Sistemas em grau suficiente para as exigências administrativas podem ser ministrados em alguns dias. Este aprendizado oferece o indispensável para que o homem se torne hábil no uso da comunicação.

Estabelecido um programa de treinamento para a aplicação destes conceitos às necessidades administrativas, os responsáveis pelo seu desenvolvimento podem confiar amplamente na equipe encarregada dos Sistemas. Possuindo uma gerência treinada segundo os requisitos exigidos para a aplicação do Processamento Eletrônico de Dados, e tendo passado em revista os objetivos da organização, os homens-chaves dos vários departamentos podem ser convocados para uma participação mais ativa no estudo pormenorizado dos Sistemas.

ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO

A estrutura da organização administrativa não pode ser estática. Deve reagir ao crescimento dos assuntos, às oscilações da economia, às forças externas que trazem influências que são denunciadas pela tecnologia da informação.

Os progressos desta tecnologia (comunicações e espaço real de tempo) levaram as organizações a uma reavaliação dos métodos tradicionais de procedimento.

Hoje em dia é praticável manter-se um ponto centralizado de controle de suprimentos onde se manipula a infor-

mação necessária ao aproveitamento de um sem número de oportunidades remotas. Duplicidade de funções em alguns departamentos, tais como escala de produção, controle de nível e fluxo de estocagem, por exemplo, podem não ser mais necessários. Um exame crítico através de estudos mais eficientes de operação pode revelar que algumas linhas tradicionais dos departamentos merecem esquecimento ou mesmo extinção. Se estas mudanças estruturais não ocorrem, bem pode ser que o resultado do estudo dos Sistemas venha simplesmente melhorar e acelerar a marcha dos velhos métodos administrativos. A Administração deve avaliar tais diretrizes. Uma vez que o Pessoal adquira consciência do plano geral de administração, pode tomar conhecimento, por antecipação, de quais as funções que serão afetadas e de quais os empregos a serem criados. O problema da reeducação e redistribuição de funcionários capacitados, cujos lugares foram tornados obsoletos, não deve ser esquecido.

SISTEMA DE PESSOAL

Ao iniciar a utilização dos computadores, deve o Pessoal aceitar certas regras básicas. O mais importante é que os elementos da informação (acima das instruções operacionais e dos relatórios do Governo) devem ser preparados à luz dos objetivos visados pela organização em sua totalidade. O sistema de computadores deve ser um componente dos Sistemas de Informação Administrativa da organização e não uma entidade separada dela. Só porque colegas em outra organização executam trabalho especial com o computador, não é razão para que se faça o mesmo.

Como, então, poderemos definir os critérios para os Sistemas de Informação Administrativa do Pessoal? Como discernir a espécie de informação de que se vai precisar no futuro? Quais as técnicas utilizadas na previsão de progressos e na projeção de requisitos materiais? Estarão estas informações disponíveis para serem utilizadas em áreas como, por exemplo, a necessidade futura de mão-de-obra especializada?

A resposta a estas questões deve ser emitida sob definição precisa do que sejam as ocupações concernentes ao nosso trabalho. Aqui é que começa a análise. Cada ocupação ou função com suas ramificações deve ser isolada, assim como devem ser isolados todos aqueles elementos da administração com quem haveremos de defrontar na intimidade.

Ao preparar tal discernimento do nosso trabalho devemos reconhecer a existência da rotina, das pequeninas tarefas do dia-a-dia, as quais, na maioria dos casos, definem o caráter

de uma função particular. Devemos avaliar em quais setores nossa atuação vai encontrar uma reação ao invés de uma base planejada. A função de nosso trabalho deve ser conceituada como um elemento de sistemática integral. Este elemento tem seus objetivos próprios que se dirigem para a meta da organização tomada como um todo.

Dentro deste delineamento poderemos, agora, identificar a espécie de informação de que realmente necessitamos para levar a bom termo o desempenho de nossa tarefa. É chegada a hora de consultar a equipe dos Sistemas e, em cooperação, traçar as linhas mestras do sistema mais eficiente. Agora já podemos: estabelecer os necessários registros; definir os códigos; fixar as exigências de tempo para o reabastecimento da informação; estabelecer método, prioridades e controles para conservar os registros atualizados; prover medidas de segurança; ditar controles; designar prioridades e planejar a complementação.

A Lei de Peter *

EXPLICAÇÃO DA INCOMPETÊNCIA OCUPACIONAL

LAURENCE J. PETER

Professor associado da Universidade de
Educação da Califórnia do Sul

e

RAYMOND HULL

TRADUÇÃO DE MARQUES DE OLIVEIRA

A incompetência ocupacional está em toda parte. Você já notou? Provavelmente todos nós já o percebemos.

Vemos políticos indecisos posando como estadistas resolutos e "fontes autorizadas" que culpam "imponderáveis situacionais" por suas desinformações. São sem limite os funcionários públicos indolentes e insolentes, os comandantes militares cuja timidez de comportamento desmente sua retórica encorajada, e governadores cuja servilidade inata os impede de governar efetivamente. Na nossa afeição, praticamente damos de ombros ao clérigo imoral, ao juiz corrupto, ao promotor incoerente, ao autor que não sabe escrever e ao professor de português que não sabe soletrar. Nas Universidades vemos proclamações assinadas por administradores cujas próprias comunicações internas são irremediavelmente confusas, e aulas zumbidas por instrutores inaudíveis ou incompreensíveis.

Vendo incompetência em todos os níveis de toda hierarquia — política, legal, educacional e industrial — levantamos a hipótese de que a causa fôsse alguma característica inerente às

regras que governam a colocação dos empregados. Assim começou meu estudo sério dos caminhos pelos quais os empregados sobem na hierarquia e do que acontece a eles depois da promoção.

Para meus dados científicos foram colhidas centenas de histórias de casos. Eis exemplos típicos.

Arquivo de Administração Municipal, caso nº 17.

J. S. Minion era chefe de manutenção no Departamento de Obras Públicas da Cidade Excelsio. Era favorito dos funcionários mais antigos da Prefeitura. Todos louvavam sua afabilidade permanente.

"Gosto do Minion", disse o superintendente das obras. "Ele tem juízo e é sempre agradável e cordato."

Este comportamento era apropriado para a posição de Minion: não era obrigado a planejar nada, portanto, não tinha necessidade de discordar de seus superiores.

O superintendente de obras aposentou-se e Minion sucedeu-o. Minion

* (Management Review, 1969, Vol. 58, n.º 2) American Management Association, Inc.

continuou a concordar com todos. Passava ao seu capataz tôdas as sugestões que vinham de cima. Os conflitos conseqüentes quanto ao planejamento, e a contínua mudança de planos, logo desmoralizaram o Departamento. Choveram reclamações do Prefeito e de outros funcionários, dos contribuintes e do sindicato dos trabalhadores na manutenção.

Minion ainda diz "sim" a todo mundo, e leva mensagens solertemente para cima e para baixo entre seus superiores e seus subordinados. Nominalmente superintendente, na verdade faz o papel de mensageiro. O Departamento de Manutenção ultrapassa periodicamente o orçamento, mas ele não consegue cumprir seu programa de trabalho. Em resumo, Minion, capataz competente, tornou-se superintendente incompetente.

Arquivo das Indústrias de Serviço, caso nº 3.

E. Tinker era excepcionalmente zeloso e inteligente como aprendiz na G. Reece Auto Repair, Inc. e breve elevou-se a mecânico diarista. No seu serviço mostrou excepcional habilidade no diagnosticar falhas ocultas e paciência infinita no corrigi-las. Foi promovido a chefe da oficina mecânica.

Mas aí seu amor por coisas mecânicas e seu perfeccionismo transformam-se em desvantagens. Ele empreenderá qualquer trabalho que julgar interessante, não importando quão cheia de serviço esteja a casa. "Nós resolveremos isto de qualquer jeito", diz.

Não dá por terminado um serviço enquanto não estiver inteiramente satisfeito com o mesmo.

Está sempre se intrometendo, raramente é encontrado na sua escrivaninha. Quase sempre está muito ocupado com um motor aberto e, enquanto o homem que deveria estar fazendo o serviço fica observando, outros operários sentam-se em volta, esperando que lhes sejam dadas novas incumbências. Como resultado, a oficina fica abarrotada de serviço, sempre em confusão, e o prazo de entrega freqüentemente não é cumprido.

Tinker não pode entender que o cliente comum pouco se importa com perfeição mas — quer seu carro de volta a tempo! Ele não pode compreender que muitos dos seus homens estão menos interessados em motores que nos cheques de pagamento. Por isso Tinker não pode dar-se bem nem com seus fregueses, nem com seus subordinados. Era um mecânico competente mas agora é um chefe de oficina incompetente.

Com o tempo vi que todos estes casos tinham uma característica comum. O empregado tinha sido promovido de uma posição de competência para uma de incompetência. Vi que, mais cedo ou mais tarde, isto poderia acontecer a todos os empregados em tôdas as hierarquias.

Arquivo de Casos Hipotéticos, caso nº 1.

Imagine sua própria fábrica de enrolar pílulas, Pílula Perfeita Ltda. Seu mestre enrolador de pílulas morre de úlcera perfurada. Você precisa de uma substituição. Naturalmente, você olha para a tropa de enroladores de pílulas.

A senhorita Oval, d. Elipse, o sr. Cilindro e o sr. Cubo, todos mostram

vários graus de incompetência. Serão, naturalmente, inelegíveis para promoção. Você escolherá — se tudo o mais estiver em pé de igualdade — seu enrolador de pílulas, mais competente, o Sr. Círculo, e promovê-lo-á a mestre.

Suponha agora que o sr. Círculo se demonstre competente como mestre. Mais tarde, quando seu mestre-geral, Legree, fôr elevado a Gerente de Produção, o sr. Círculo será escolhido para ocupar o lugar dêle.

Se, por outro lado, o sr. Círculo fôr um mestre incompetente, não obterá mais promoção. Terá alcançado o que eu chamo de seu "nível de incompetência". Lá permanecerá até o fim de sua carreira.

Alguns empregados, como o sr. Cilindro ou o sr. Cubo, atingem o nível de incompetência no grau mais baixo e nunca são promovidos. Alguns, como o sr. Círculo (fazendo de conta que não é um bom mestre), alcançam-no após uma promoção.

E. Tinker, o chefe da oficina de consertos, chegou a seu nível de incompetência no terceiro estágio da hierarquia.

A LEI DE PETER

Dessa maneira minha análise de centenas de casos de incompetência ocupacional levaram-me a formular **A LEI DE PETER:**

NUMA HIERARQUIA TODOS OS EMPREGADOS TENDEM A ELEVAR-SE ATÉ SEU NÍVEL DE INCOMPETÊNCIA.

Tendo formulado o princípio, descobri que inadvertidamente achei uma

nova ciência, a hierarcologia, estudo das hierarquias.

O termo "hierarquia" era originariamente usado para descrever o sistema de governo eclesiástico por sacerdotes escalonados em postos. O sentido contemporâneo inclui qualquer organização cujos membros ou empregados são dispostos em ordem de posto, grau ou classe.

Hierarcologia, embora uma disciplina relativamente recente, parece ter grande possibilidade de aplicação nos campos da administração pública e privada.

Isto se refere a você!

Meu princípio é a chave para o entendimento de todos os sistemas hierárquicos, e portanto para a compreensão da estrutura total da civilização. Uns poucos excêntricos tentam evitar envolver-se com as hierarquias, mas todos que estão no comércio, na indústria, nos sindicatos, na política, no governo, nas forças armadas, na religião e na educação acabam sendo. Todos são controlados pela Lei de Peter.

Muitos dêles, para sermos exatos, podem lograr uma promoção ou duas, mudando de um nível de competência para outro mais elevado. Mas a competência naquela nova posição os qualifica para outra promoção ainda. Para cada indivíduo, para **você**, para **mim**, a promoção final será de um nível de competência para outro de incompetência.

Assim, dado tempo suficiente — e pressupondo a existência de suficientes postos na hierarquia — cada empregado sobe até seu nível de incom-

petência e ali permanece. O Corolário de Peter declara:

Com o tempo, todos os postos tendem a ser ocupados por um empregado que é incompetente para dar conta de seus deveres.

Raramente você encontrará, é claro, um sistema no qual **todos** os empregados tenham alcançado seu nível de incompetência. Em muitos casos, alguma coisa está sendo feita para facilitar os propósitos ostensivos pelos quais a hierarquia existe.

O trabalho é feito pelos empregados que ainda não alcançaram seu nível de incompetência.

APARENTES EXCEÇÕES

Muitas pessoas a quem mencionei a Lei de Peter não querem aceitá-la. Ansiosamente procuram — e às vezes pensam que encontraram — falhas em minha estrutura hierarcológica. Assim, neste ponto, quero fazer uma advertência: **Não se deixe enganar por exceções aparentes.**

A SUBLIMAÇÃO PERCUSSORA

“E a respeito da promoção do Walt Blockett? Ele era irremediavelmente incompetente, um pêso morto, então a direção **chutou-o escada acima** para tirá-lo do caminho”.

Freqüentemente ouço tais perguntas. Vamos examinar o fenômeno que chamei de **sublimação percussora** (*percussive sublimation*). Blockett mudou-se de uma posição de incompetência para outra de competência? Não. Ele simplesmente foi transferido de uma posição improdutiva para outra. Agora ele empreende alguma responsabilidade maior que antes?

Não. Acaso ele realiza mais trabalho na nova posição do que na velha? Não.

A **sublimação percussora é uma pseudopromoção**. Alguns empregados tipo-Blockett de fato acreditam que receberam uma promoção genuína; outros reconhecem a verdade. Mas a principal função da pseudopromoção é enganar **pessoas que estão fora da hierarquia**. Quando isto é conseguido, a manobra é tida como vitória.

Mas o hierarcólogo experimentado nunca será enganado. Hierarcológicamente, a única mudança que podemos aceitar como promoção genuína é a mudança **de um nível de competência**.

A hierarcologia nos ensina que toda organização próspera é caracterizada por esta acumulação de pesos mortos no nível da direção, composta de sublimados percussores e candidatos potenciais à sublimação percussora. Uma firma de fabricação de ferramentas muito conhecida tem 25 vice-presidentes!

O ARABÊSCO LATERAL

O arabêsko lateral é outra pseudo-promoção. Sem ser elevado em pôsto — algumas vezes mesmo sem elevação de pagamento — o empregado incompetente recebe um **título nôvo e maior** e é transferido para um escritório numa parte remota do estabelecimento.

Arquivo de Manufaturas Automotivas, caso nº 8.

Wheeler Automobile Parts, Ltd. desenvolveu o arabêsko lateral mais completamente que muitas hierarquias. As operações da Wheeler estão divididas em muitas regiões e, em última

análise, descobri que 25 dirigentes mais antigos tinham sido banidos para o interior como vice-presidentes regionais.

A companhia comprou um motel e ordenou a um antigo funcionário que fôsse dirigi-lo.

Outro vice-presidente supérfluo tem estado trabalhando há três anos para escrever a história da companhia.

Concluo que **quanto maior a hierarquia, mais fácil o arabêso lateral.**

INVERSÃO DA LEI DE PETER

Uma vez, fazendo o professorado numa universidade, recebi um cartão especial de identificação, emitido pelo Departamento Contábil da Universidade, qualificando-me para descontar cheques na livraria da Universidade. Fui à livraria, mostrei meu cartão, e apresentei um "traveler's check" de vinte dólares da American Express.

"Nós recebemos apenas cheques de folha de pagamento ou cheques pessoais", disse o caixa da livraria.

"Mas êste é melhor que um cheque pessoal", disse. "E melhor ainda que um cheque da folha de pagamento. Posso descontar em qualquer loja, mesmo sem êste cartão especial. O "traveler's check" é tão bom quanto dinheiro."

"Mas não é um cheque da folha de pagamento, nem um cheque pessoal", disse o caixa.

Depois de discutir mais um pouco, pedi para ver o gerente. Ele me ouviu pacientemente, mas com ar distante, e em seguida declarou peremptoriamente: "Não descontamos "traveler's checks".

Você já deve ter ouvido de hospitais que gastam tempo precioso preenchendo pilhas de formulários antes de atender vítimas de acidente. Você já ouviu falar de enfermeiras que dizem, "Acorde! Está na hora de tomar sua pílula contra insônia!"

Especialmente entre funcionários inferiores sem poderes discricionários, percebe-se um interesse obsessivo em fazer com que as formas sejam observadas corretamente, quer as mesmas sirvam a algum propósito útil, quer não. Nenhum desvio, ainda que mínimo, da rotina costumeira, é permitido.

Automatismo Profissional

O tipo de comportamento acima chamo de **automatismo profissional**. Para o autômato profissional é claro que os meios são mais importantes que os fins; a papelada é mais importante que a finalidade para a qual ela foi destinada. Ele já não se vê mais como existindo para servir o público: vê o público como a matéria-prima que serve para sustentar a êle, às formas, aos rituais e à hierarquia!

O autômato profissional, do ponto-de-vista dos seus fregueses, clientes ou vítimas, parece incompetente. Então você, sem dúvida, ficará imaginando: **Como é que tantos autômatos profissionais conseguem promoção? E o autômato profissional está fora do domínio da Lei de Peter?**

Para responder a estas perguntas preciso antes fazer outra: "Quem define competência?"

Questão de Padrões

A competência de um empregado é determinada **não pelos que estão fora, mas por seu superior na hierarquia.** Se

o superior ainda está num nível de competência, poderá avaliar seus subordinados em termos de desempenho, de trabalho útil — por exemplo, o fornecimento de serviços médicos ou informações, a produção de salsichas ou pernas de mesas ou a consecução de sejam quais forem os objetivos declarados da hierarquia. Isto quer dizer que **êle avalia rendimento.**

Mas se o superior alcançou seu nível de incompetência, provavelmente apreciará seus subordinados em termos de valores institucionais: verá competência no comportamento que mantém as regras, rituais e fórmulas do **"status quo"**. Diligência, esmero, cortesia para com os superiores, o papelório interno — serão altamente considerados. Em resumo, **êle avalia contribuição.**

"Rockman é digno de confiança."

"Lubrik contribui para o andamento suave do escritório."

"Rutter é metódico."

"A senhorita Trudgen é uma trabalhadora firme e sólida."

"A Sra. Friendly coopera bem com os colegas."

Em tais exemplos **a consistência interna é valorizada mais altamente que o serviço eficiente:** isto é a **Inversão da Lei de Peter.** O autômato profissional pode também ser chamado de **Inverso de Peter.** Ele inverteu a relação meios-fim.

Agora você pode entender as ações dos Inversos de Peter descritas antes.

Se o caixa da livraria tivesse acelerado meu **"traveler's check"**, eu o teria considerado prestativo. O gerente tê-lo-ia repreendido por ter excedido sua autoridade.

Perspectivas de Promoção para os Inversos de Peter.

O Inverso de Peter, ou autômato profissional, tem, como vimos, pouca capacidade para julgamento independente. Ele sempre **obedece, nunca decide.** Isto, do ponto-de-vista da hierarquia, é competência, então o Inverso de Peter é elegível para promoção. Continuará a subir a não ser que alguma fatalidade o coloque num posto onde tenha de tomar decisões. Aí, **êle encontrará seu nível de incompetência.**

Vemos portanto que o automatismo profissional — ainda que você o tenha achado aborrecido — não é, afinal, exceção à Lei de Peter. Como sempre digo a meus alunos: **"A Competência, como a Verdade, a Beleza e lentes de contacto, está no olho do observador."**

ESFOLIAÇÃO HIERÁRQUICA

Em seguida discutirei um caso que aos observadores destreinados talvez seja o mais espantoso de todos: o caso do trabalhador brilhante, produtivo que não apenas não consegue promoção, mas é mesmo destituído do seu posto.

Deixe-me dar alguns exemplos, então explicá-los-ei.

Na Cidade Excelsior todos os novos professores primários (mestres-escola) passam por um ano de prova. K. Buchman tinha sido um brilhante aluno de inglês na Universidade. No seu ano de experiência como professor de inglês, agiu de modo a infundir nos seus alunos seu próprio entusiasmo pela literatura clássica e moderna. Alguns dêles obtiveram cartões de inscrição na Biblioteca Pública da Cidade Excelsior; alguns começaram a

escarafunchar livrarias e sebos. Ficaram tão interessados que leram muitos livros fora da lista de Leituras Permitidas para as Escolas de Excelsior.

Não demorou muito e alguns pais irados e delegações de duas austeras seitas religiosas visitaram o superintendente da escola para queixar-se de que seus filhos estavam estudando literatura "indesejável". Buchman foi informado de que seus serviços não seriam requisitados no ano seguinte.

A senhorita E. Beaver, uma professora primária em período experimental, era altamente dotada intelectualmente. Sendo inexperiente, pôs em prática o que havia aprendido na Faculdade a respeito de fazer concessões às diferenças individuais entre os alunos. Como resultado, seus alunos mais vivos terminaram dois ou três anos de estudo em apenas um.

O diretor foi muito cortês quando explicou que a srta. Beaver não poderia ser recomendada para contratação permanente. Ele tinha certeza de que ela entenderia que havia transornado o sistema, não se prendeu ao currículo escolar e criou problemas para as crianças que não iriam encaixar-se no programa do próximo ano. Ela rompeu o sistema oficial de dar notas e o sistema de edições de livros de texto e causou grave inquietação ao professor que no próximo ano teria de lidar com crianças que já haviam completado o programa.

Explicação do Paradoxo

Estes casos ilustram o fato de, em muitas hierarquias, **a supercompetência ser mais repreensível que a incompetência.**

A incompetência comum, como vimos, não é motivo para despedida: é

simplesmente um entrave à promoção. Supercompetência frequentemente leva à demissão, **porque rompe a hierarquia**, e dessa forma viola o primeiro mandamento da vida hierárquica: **a hierarquia tem de ser preservada.**

Os empregados pertencem a cinco classes.

Os das classes extremas — supercompetentes e superincompetentes — são igualmente sujeitos à demissão. Costumeiramente são despedidos logo após terem sido empregados, pela mesma razão: eles tendem a romper a hierarquia. O desbastamento dos extremos é chamado **esfoliação hierárquica.**

Um Exemplo Formidável

Já descrevi o destino de alguns empregados supercompetentes. Eis agora um exemplo de superincompetência.

A srta. Saucier foi empregada como vendedora na seção de utensílios da Loja Lomark. Desde o começo ela vendeu menos que a quantidade média de mercadorias. Somente isto não teria sido motivo para demissão, pois muitos outros vendedores estavam abaixo da média. Mas os antecessores da srta. Saucier eram terríveis: apertava as teclas erradas na caixa registradora, aceitava cartões de crédito dos concorrentes e — pior ainda — colocou papel carbono com o lado errado para cima quando preenchia um formulário de contrato de venda. Daí deu um jeito de entregar ao freguês o original do contrato. Ele foi-se com as duas vias (uma na frente da folha e outra, invertida, no verso) e ela acabou ficando sem nenhuma.

Mas pior de tudo é que era insolente com seus superiores. Foi despedida dentro de um mês.

O esfoliado superincompetente deve ter duas características importantes:

1. Ele não consegue produzir (output)
2. Ele não consegue sustentar a consistência interna da hierarquia (input)

Esfoliação é o seu Caso?

Vemos então que a supercompetência e a superincompetência são igualmente censuráveis pela hierarquia típica.

Vemos, também, que os esfoliados hierárquicos, como todos os outros empregados, estão sujeitos à Lei de Peter.

Diferem dos demais por serem os únicos tipos que, sob as condições presentes, estão sujeitos à demissão.

Você gostaria de estar em outro lugar? Sua atual localização no serviço militar, na escola ou no comércio foi escolhida por você ou você é vítima de pressão legal ou da família? Com planejamento e determinação **você, também**, pode tornar-se ou supercompetente ou superincompetente.

A MÃO PATERNA

Alguns proprietários de empresas familiares antiquadas costumavam tratar seus filhos como empregados normais. O rapaz começava na base da hierarquia e subia de acordo com a Lei de Peter. Aqui, naturalmente, o amor do proprietário pela sua hierarquia, seu desejo de mantê-la eficiente e lucrativa, e seu severo sentimento de justiça contrabalançavam suas naturais afeições familiares.

Freqüentemente, no entanto, o proprietário de tal negócio trazia seu filho até um alto nível, com a idéia de que, com o tempo, sem galgar os postos, ele poderia assumir o comando supremo ou, como se diz, "calçar os sapatos do pai".

Este tipo de colocação, portanto, chamo de a "mão paterna".

Há dois meios principais pelos quais a mão paterna é executada. Um empregado efetivo pode ser demitido ou removido pelo arabêso lateral ou por sublimação percussora para dar lugar ao "penetra". Ou, mais comumente, **uma nova função**, com título expressivo, é criada para o novato.

A Explicação do Método

A mão paterna é meramente um exemplo em escala menor da situação que existe sob o sistema de castas, onde alguns indivíduos favorecidos entram numa hierarquia por cima da barreira de classe, ao invés de pelo princípio da hierarquia.

A admissão de novos empregados num alto nível pode algumas vezes aumentar a produção. A mão paterna, portanto, não desperta mal-estar fora da hierarquia.

No entanto, a chegada do "penetra" provoca, em certo grau, ressentimento nos outros membros da hierarquia. Na realidade, os empregados têm suscetibilidade sentimental (Tendência de Peter) pelo processo de promoção pelo qual eles próprios subiram e esperam subir mais. Tendem a ressentir-se de colocações feitas por outros meios.

O negócio familiar, controlado por um homem com autoridade para colocar seus filhos nos mais altos postos, é, hoje em dia, quase raridade. Toda-

via, a mão paterna ainda é executada do mesmo modo, apenas o novato não precisa ser parente do funcionário que o indica.

Deixe-me citar um exemplo típico.

Arquivo de Mão Paterna, caso nº 7

A. Purefoy, Diretor do Departamento de Saúde e Higiene da Cidade Excelsior, descobriu que ao final do ano financeiro teria alguns fundos inesperados. Os cidadãos não tinham sofrido epidemias; o rio Excelsior não tinha, como sempre fazia, transbordado do leito e obstruído o sistema de drenagem; ambos os diretores assistentes (um para saúde e outro para higiene) eram homens de mentalidade econômica, zelosos e competentes.

Assim sendo, os fundos orçamentários não tinham sido gastos. Purefoy percebeu que, se não entrasse imediatamente em ação, sofreria um corte no orçamento do ano vindouro.

Decidiu criar uma terceira diretoria assistente cuja incumbência fôsse organizar um Programa de Anti-Sujeira e de Embelezamento. Para preencher o novo cargo êle contratou W. Pickwick, jovem diplomado da Faculdade de Administração de Emprêsas da sua própria universidade.

Pickwick, por sua vez, criou onze novos postos: um supervisor anti-sujeira, seis inspetores de sujeira, uma equipe de três garôtas e um secretário de relações públicas.

N. Wordsworth, o S.R.P. ¹, organizou concursos escolares de redação, concurso de "jingles" ² e de cartazes, para adultos, e encomendou dois

filmes, um de propaganda anti-sujeira e outro sobre embelezamento da cidade. Os filmes deveriam ser feitos por um produtor particular que tinha estado no Grêmio Dramático Universitário com Wordsworth e Pickwick.

Tudo funcionou bem: o Diretor Purefoy ultrapassou seu orçamento e teve êxito na obtenção de maiores verbas para o próximo ano. ³

Substitutos Modernos do Pai

Hoje em dia, os governos ampliaram a situação do "sapato do pai". Concessões federais são oferecidas para muitas finalidades novas — Guerra à Poluição, Batalha contra a Sujeira, Luta contra o Analfabetismo, Combate à Solidão, Campanha pelos Filhos Naturais e pesquisas quanto aos Potenciais Recreativos das Viagens Interplanetárias para os Menos Favorecidos Culturalmente.

Tão logo é oferecido dinheiro, um caminho precisa ser encontrado para gastá-lo. Um novo cargo é criado — Coordenador da Antipoluição, Diretor de Alfabetização, Conselheiro de Seleção de Livros, Organizador dos Projetos da Felicidade e Bem-Estar dos Cidadãos mais Velhos ou O Que Quer Que Você Imagine. Alguém é convocado para ocupar a posição e para usar, se não fôr apenas para preencher, os sapatos.

1. N.T. — S.P.R. — Secretário de Relações Públicas.

2. N.T. — "Jingles", literalmente — rima. São os anúncios curtos, gravados em discos que são "martelados" pelo rádio.

3. N.T. — Evidentemente, o exemplo não se aplica ao Brasil Grande, uma vez que a nova mentalidade orçamentária impede êsses descabros tão comuns no passado.

O "penetra" pode ou não resolver o problema que foi incumbido de solucionar. Isto não importa. O ponto importante é que deve ser capaz, e ter desejo de gastar o dinheiro reservado.

Tal situação está de acordo com a Lei de Peter. Competência ou incompetência é irrelevante desde que os sapatos estejam preenchidos. Se forem

preenchidos competentemente o "penetra" será com o tempo elegível para subir e, saindo deles, encontrar seu nível de incompetência num plano mais elevado.

CONCLUSÃO

As exceções aparentes **não são exceções**. A Lei de Peter se aplica a todos os empregados em todas as hierarquias.

MÉDICI REAFIRMA SOBERANIA
BRASILEIRA NA AMAZÔNIA

RELAÇÕES PÚBLICAS,
COMUNICAÇÃO E GOVERNO

CIBERNÉTICA

Médici Reafirma Soberania Brasileira na Amazônia

Pronunciamento do Chefe da Nação na Reunião Extraordinária da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, realizada em Manaus no dia 9 de outubro de 1970.

"Brasileiros da Amazônia, homens de todo o Brasil.

Venho à Amazônia sob o signo da fé. Venho para estar com o povo na romaria do Círio e confluír com êle na mesma corrente das ruas de Belém. Venho para trazer à gente desta terra a crença de meu Governo e o entusiasmo do Brasil inteiro nos destinos da Amazônia. E, por isso mesmo, quero ser, aqui, mais do que nunca, realista e verdadeiro, para não ser, um instante sequer, messiânico, fantasista ou promotor, na terra em que tudo sempre se permitiu à imaginação.

A Amazônia ainda não encontrou sua vocação econômica. O café e o cacau, a madeira e a borracha, o boi, a juta e a castanha têm sido momentos passageiros de riqueza; momentos que não trouxeram mais duradouras mudanças na infra-estrutura sócio-econômica. Não encontrou a Amazônia a sua vocação porque, sendo mais da metade do Brasil, não se fez ainda de todo conhecida.

O pouco que dela se sabe foi visto ao longo dos rios. Depois, o avião, sobretudo o avião da FAB, encurtou as distâncias, no apoio aos postos fronteiriços, onde hoje o pracinha do Exér-

cito é o herdeiro do bandeirante, mas o coração da terra continuou escondido. Sòmente depois da Revolução é que vieram os tratores e o idealismo da engenharia militar, desvendando e aproximando a Amazônia.

Vez por outra, quase sempre vindas do estrangeiro, debatem-se as idéias de planos milagrosos para o despertar da Amazônia, que, se nem sempre se mostram válidos, viáveis e coerentes, ao menos dizem do interesse estrangeiro sòbre a terra prometida e nos acendem o brio nacional.

Cumpra, pois, conhecê-la mais a fundo, visto que sem possuir dados concretos que se situem além da lenda, da ficção e do imediatismo, ninguém pode garantir agora qual seja a sua vocação econômica, nem oferecer-lhe o milagre de romper, em curto prazo, o seu isolamento geoeconômico, desencadeando o processo de seu desenvolvimento em bases equilibradas e permanentes, rentáveis e auto-sustentáveis.

SENSATEZ

Seria insensato realizar, aqui e nesta hora, um grande projeto de desenvolvimento puramente regional, que desviasse poupanças e créditos capa-

zes de gerar riquezas maiores e mais rápidas noutras regiões. Muito mais insensato seria, no entanto, ignorar a Amazônia, usando rígidos critérios de prioridade econômica e deixá-la ficar no passado e ainda envolta no mistério, sempre vulnerável à infiltração, à cobiça e à corrosão de um processo desnacionalizante que se alimenta e se fermenta em nossa incúria.

O coração da Amazônia é o cenário para que se diga ao povo que a Revolução e este Governo são essencialmente nacionalistas, entendido o nacionalismo como a afirmação do interesse nacional sobre quaisquer interesses e a prevalência das soluções brasileiras para os problemas do Brasil.

Manaus é lugar para que o meu Governo apresente as linhas gerais da primeira fase de sua política para a Amazônia e diga a sua decisão de assegurar, com energia e vontade, a soberania brasileira nesta outra metade do Brasil e de fazer andar o relógio amazônico, que muito se atrasou ou ficou parado no passado.

Quero dizer que o problema inicial da Amazônia é conhecê-la de verdade. E que para conhecê-la, como é preciso, impõe-se torná-la mais próxima e mais aberta, para se poder povoá-la. Assim, a política de meu Governo na Amazônia está voltada prioritariamente para a realização de um gigantesco esforço de integração, no duplo objetivo da descoberta e da humanização.

Somente quem testemunhou no Nordeste a caminhada de milhões de brasileiros sem terra e, agora, vem à Amazônia contemplar essa paisagem de milhões de hectares ainda desapro-

veitados, pode sentir, em toda a sua crueza, o quadro vivo de nossa luta pelo desenvolvimento.

Há poucos exemplos de países assim tão providos de recursos naturais e humanos e tão lentos em aproveitá-los. É esse tempo perdido que nos dispomos a ultrapassar, cumprindo compromisso fundamental da Revolução.

INTEGRAÇÃO

Não posso falar à Amazônia sem pensar no Brasil integrado. Tenho bem presente o espetáculo de 30 milhões de nordestinos, que vivem em torno de núcleos esparsos de produção agrícola e industrial, produzindo e consumindo menos de 15 por cento da venda interna. Sei que essa pequena produção está nas mãos de um décimo da população daquela área.

Constato que, por falta de uma infra-estrutura econômica e social adequada, esses brasileiros não se encaminham para as áreas desocupadas do País, que estão à espera de braços para constituírem novos pólos de prosperidade e riqueza. Conheço todo o drama de sua migração para o Centro-Sul, agravando as aglomerações marginalizadas das favelas.

E, no entanto, a Amazônia, mais da metade do território nacional, poderia absorver muito mais do que toda a população atual do Brasil. E sei que a participação da Amazônia e do Centro-Oeste na renda interna equivale a menos de cinco por cento, enquanto apenas uma região, o Centro-Sul, fornece quase a totalidade dos meios de que dispõe a União para atender às necessidades de investimento e de custeio da atuação governamental em todo o País.

No confronto dêsses dados, compreende-se afinal que, para eliminar essas disparidades econômicas e injustiças sociais, teremos de desenvolver a Amazônia solidária ao Nordeste, em consonância com o desenvolvimento de todo o Brasil.

REPERCUSSÕES

O atraso e a pobreza da Amazônia e do Nordeste, além de social e politicamente inaceitáveis, têm repercussões negativas que chegam a prejudicar fortemente a produção e a economia do Centro-Sul. Por não constituírem um mercado consumidor com efetivo poder de compra, essas duas regiões não participam substancialmente do mercado interno brasileiro, não contribuem para a diluição dos custos da produção industrial e, por sua baixa produtividade, deixam de fornecer matérias-primas necessárias à indústria do Centro-Sul.

Nessas condições, é legítimo afirmar que a pobreza do Nordeste e a escassez do homem na Amazônia exercem uma pressão estrutural na alta dos preços no Brasil e que só o equilíbrio de regiões e estruturas permitirá a eliminação das forças inflacionárias no País.

O Governo não pretende limitar-se a minorar os sintomas das dificuldades da economia, por isso que visa ao objetivo mais profundo de rearticular a própria estrutura econômica do País. Seria criminoso supor que se possa retardar a solução dos problemas amazônicos e nordestinos até que o País atinja um nível de prosperidade em que delas possa cuidar. Estamos convencidos do contrário, temos de combater agora êsses desequilí-

brios, pois o destino nacional é indivisível.

Em síntese: ou cresceremos juntos todos os brasileiros, ou nos retardaremos indefinidamente para crescer. E, como a segunda alternativa não é admissível, o Programa de Integração Nacional terá de ser, como decidimos que será, um instrumento a serviço do progresso de todo o Brasil.

NÔVO HORIZONTE

Impõe-se oferecer um nôvo horizonte ao nordestino carente de terra e de capital, e mostrar-lhe os caminhos de ser formador da riqueza, valorizador da terra, fator de poupança e acelerador do crescimento econômico nacional.

Aquilo que não se pode fazer devido à escassez de capital pode ser feito com um programa integrado de colonização e de desenvolvimento, com um mínimo de recursos econômicos, capaz de gerar rapidamente a riqueza, para complementar, sem inflação, o esforço necessário à solução dos dois problemas: o do homem sem terras no Nordeste e o da terra sem homens na Amazônia.

Reconhecemos o trabalho realizado pela Sudam e pela Sudene, que conseguiram, nos últimos anos, lançar as bases de uma infra-estrutura de trabalho e promover o desenvolvimento inicial de algumas atividades econômicas. Impõe-se agora a introdução de adaptações essenciais nesses dois órgãos, com a finalidade de fazê-los instrumentos ainda mais atuantes a serviço da redução dos desníveis interregionais e da integração nacional.

Há muito nos demos conta de que a industrialização em curso na área

da Sudene não pode resolver os problemas do desemprego e da falta de uma infra-estrutura agrícola onde cerca de 60 por cento da população depende desse setor.

Embora disponha de trechos favoráveis à agropecuária e de prometedoras reservas minerais, o Nordeste não permite, sem um despendioso esforço de irrigação, níveis de renda adequados à sua grande massa populacional. Nessas condições, se impõem a expansão do setor agropecuário nas regiões favoráveis, o aproveitamento dos jazimentos minerais e a industrialização na medida necessária, bem como, ao mesmo tempo, a redistribuição dos seus excedentes demográficos, ocupando espaços internos vazios, mas potencialmente poderosos, sobretudo no território de atuação da Sudam.

As possibilidades mais promissoras de pronto atendimento desses objetivos encontram-se em áreas amazônicas de Goiás, Mato Grosso e Acre, na fértil faixa entre Itaituba e Altamira, no Sul do Maranhão e do Piauí, e no vale do rio São Francisco.

TRANSAMAZÔNICA

Nosso esforço inicial será concentrado na Transamazônica, começando em Picos, no Piauí, onde se interliga com a Rede Rodoviária Nordeste, vai atingir Itaituba, depois de passar por Pôrto Franco, Marabá e Altamira, obra essa entregue ao dinamismo do Ministro dos Transportes, Mário David Andreazza, para servir àquelas regiões cuja ocupação deverá processar-se de pronto e com absoluta prioridade.

Prolongando a estrada até as fronteiras com o Peru e a Bolívia, cortando as Rodovias Cuiabá—Santarém e Pôrto Velho—Manaus, e complementan-

do todo o sistema fluvial amazônico, ao interceptar os terminais navegáveis dos principais afluentes, estaremos facilitando a exploração de reservas de ferro, manganês, estanho, chumbo, ouro, cobre e fecundando terras virgens e solos férteis, que vão deixar de ser bens geográficos para se transformarem em verdadeiros bens econômicos. Estaremos, assim, facilitando o esforço de ocupação e desenvolvimento da Amazônia — imperativo do progresso e compromisso do Brasil com a sua própria História.

Quero, agora, dizer ao povo amazônico a minha total identificação com os seus problemas e os seus anseios. O meu Governo considera a Amazônia prioritária para a ação dos Ministérios dos setores econômico, social e de segurança.

Sabendo o que representam os incentivos fiscais e a Zona Franca de Manaus para o surto de progresso da região, cuida o Governo de aperfeiçoá-los. Empenha-se em dinamizar os programas de colonização e de construção de casas, em atender a demanda de energia, de intensificar a pesquisa dos recursos do subsolo, assim como de melhorar as vias navegáveis, estimular a criação de sistemas de transporte fluvial de maior rendimento na região, de aparelhar os portos e de abrir novas estradas, que deverão funcionar como verdadeiros tributários dos grandes rios.

Estuda o Governo todo um sistema de apoio e proteção ao comércio regional, igualmente atento à valorização da livre empresa e à garantia de justa retribuição ao suor do trabalhador.

Em breve, o Norte haverá também de integrar-se ao Sistema Brasileiro

de Telecomunicações e de sentir-se mais em contacto com as outras regiões do País, pela presença mais atuante da nossa radiodifusão.

Atenções ainda mais especiais dedico aos campos da educação e do trabalho, mesmo porque aí disponho, atestando até a presença da Amazônia na vida nacional, de dois homens amazônicos.

SAÚDE

Papel de extraordinário relêvo está reservado ao Ministério da Saúde nesta hora de conquista e povoamento nas terras altas da Amazônia. Aos participantes da epopéia da construção e colonização desta Transamazônica e de outras vias de desbravamento, que Deus haverá de me conceder a coragem de iniciar ao Sul e ao Norte do rio-mar, confio em que não haverá de faltar todo um sistema de proteção da vida humana.

A soberania brasileira na Amazônia, meta essencial de todo o esforço que aqui começamos a realizar, compreende também a presença e a participação das Forças Armadas, no propósito de assegurar ainda maior capacitação e eficiência a bases e aeroportos, aos órgãos logísticos e operacionais, ao sistema de proteção ao vôo, às flotilhas, às unidades e colô-

nias de fronteira, assim como aos beneméritos Batalhões de Engenharia.

Quero dizer ao povo amazônico o meu testemunho, que venho recolhendo ao longo de minhas viagens, do entusiasmo que se levanta na alma de todos os brasileiros com a iniciação do Programa de Integração Nacional.

Não sei de tema que hoje mais exulte a imaginação dos moços que o tema de desenvolver a Amazônia, nem sei o que mais possa unir, nesta hora, os brasileiros de tôdas as idades.

Trago à Amazônia a confiança do Governo e a confiança do povo em que a Transamazônica possa ser, afinal, o caminho para o encontro de sua verdadeira vocação econômica e para fazer-se mais próxima e mais aberta ao trabalho dos brasileiros de tôdas as partes.

E se aqui estou testemunhando aos amazônidas o entusiasmo e a solidariedade da nação inteira, quisera que os círios, da sempre renovada romaria em louvor da milagrosa imagem de Nossa Senhora de Nazaré, não se acendessem, neste ano, tão-sòmente na promessa de cada um, mas que se acendam todos os círios em ato de fé pelo Brasil de todos nós.

Relações Públicas, Comunicação e Governo

A margem do Encontro de Brasília: Princípios, Técnicas, Métodos e Perspectivas da Comunicação Social.

A Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (AERP) promoveu uma reunião de assessôres de Relações Públicas, secretários de Imprensa, de Informação e de Divulgação de diferentes órbitas de governo, em julho de 1970, durante a qual, notadamente nas sessões solenes de abertura e encerramento, o Coronel **Octávio Costa** — Chefe da AERP — pronunciou, de improviso, dois discursos que a "Revista do Serviço Público" divulga na presente edição.

Justifica-se a publicação dos mencionados discursos em face do significado especial, importância intrínseca e profundo alcance dos pronunciamentos daquela autoridade a respeito de uma filosofia, eminentemente brasileira, de comunicação social. Posteriormente, as sugestões do Coronel **Octávio Costa** foram consubstanciadas no Decreto nº 67.611, de 19-11-70, que instituiu o Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo, cujas atribuições são as seguintes, na forma do art. 2º do mencionado Decreto: "... Cabe ao Sistema de Comunicação Social do Poder Executivo o encargo de formular e aplicar a política capaz de, no campo interno, predispor, motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional de desenvolvimento; e, no campo externo, contribuir para o melhor conhecimento da realidade brasileira."

RELAÇÕES PÚBLICAS E GOVERNO

Sejam nossas primeiras palavras de agradecimento a Sua Excelência, o Senhor Ministro das Minas e Energia, pela subida honra que nos concede, não apenas proporcionando todo o apoio à realização deste Encontro, senão acolhendo os representantes de todos os Estados e Ministérios aqui presentes, mas principalmente nos dando a grande honra de presidir esta sessão inaugural.

Assessôres de Relações Públicas, Secretários de Imprensa, de Informação e de Divulgação, homens vários de distintas atividades, ligadas à tarefa de comunicação social, das esferas estatais, aqui nos encontramos,

pela primeira vez no atual Governo, para trocarmos nossas experiências, para trocarmos nossas idéias, e, respeitadas as autonomias estaduais, respeitadas as peculiaridades de trabalho, acertarmos, tanto quanto possível, alguns princípios básicos de realização de nossas próprias tarefas.

Ao iniciar este Encontro, desejo oferecer à meditação de todos a advertência fundamental que normalmente me inspira, a mim próprio, na convivência das questões de Relações Públicas: "A todos os homens de boa vontade incumbe a imensa tarefa de restaurar as relações de convivência humana na base da verdade, da jus-

tiça, do amor e da liberdade. As relações das pessoas entre si, as relações das pessoas com as suas respectivas comunidades políticas e as dessas comunidades entre si, bem como o relacionamento de pessoas, famílias, organismos intermediários e comunidades políticas com a comunidade mundial, tarefa nobilíssima, qual a de realizar a verdadeira paz segundo a ordem estabelecida por Deus”.

Valha-nos, portanto, o clarão, o gênio de João XXIII, para nos inspirar, a todos nós, no trato das questões de opinião pública, nas relações públicas entre governantes e governados.

Esta reunião deve ser marcada pelo signo da mudança. E aqui me lembro de que “O mais importante e bonito do mundo é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas, mas que elas vão mudando”.

A genialidade de Guimarães Rosa, posta na língua comum do vaqueiro Riobaldo, também nos serve a nós como signo dêste Encontro, pois, a exemplo das pessoas, as instituições nunca estão terminadas, estão sempre mudando. Procuremos, então, dar um pouco de nós mesmos para que instituições e pessoas estejam sempre mudando para melhor.

Quero fazer agora uma constatação básica, que também nos serve de advertência. Toda vez que se reúnem pessoas, como esta comunidade, voltadas para o trato das questões entre governantes e governados, para as relações públicas do Governo, sempre se erija a nossa consciência democrática no temor de que alguém pen-

se em ressuscitar o velho DIP, de que se vai fazer algo de parecido com o famoso Departamento de Imprensa e Propaganda, que nos marcou a todos no mais profundo da sensibilidade.

Não, não e não. Os homens e as coisas vão mudando sempre e não pretendemos, de forma alguma, nenhum de nós pretende fazer, em qualquer plano, nada de parecido com a experiência famosa do famigerado DIP.

Aqui estamos, isto sim, para favorecer as relações entre governos e povos, para favorecer o trato entre governantes e governados, pôsto que é da integração de todos, é da agregação de todos que mais fácil se torna fazer a obra governamental.

É, portanto, com êsse espírito que aqui nos vamos encontrar e trocar as nossas experiências no setor das relações públicas, na esfera puramente estatal.

Nossa referência ao DIP é para que se estabeleça um marco bem nítido do trato dessas questões, querendo caracterizar que ali se fazia tipicamente propaganda. E convém desde já estabelecer, com Eugene Prost, a fronteira entre propaganda, publicidade e relações públicas: “A propaganda procura exercer pressões psicológicas sobre o indivíduo para levá-lo a uma adesão incondicional. A publicidade comercial procura impor uma decisão de compra e de consumo para um produto bem definido. As relações públicas procuram compreender e fazer compreender, a fim de estabelecer relações mais confiantes, expressão de melhor adaptação dos homens e dos grupos entre si”.

Com este pensamento, nós nos temos, nos propósitos e nos meios, longe, muito longe da tarefa bem marcada que fez a fama do DIP. Nossa missão comum é a comunicação social, a comunicação de natureza governamental. O sistema oficial de relações públicas atualmente em vigor no Brasil, que aqui representamos, é aparentemente um sistema tímido. Caracteriza-se pela existência, no Governo Federal e nos Ministérios, assim como nos Estados, de unidades do tipo Assessorias. São órgãos de gabinete. pequenas frações, digamos assim, de estado-maior, com encargos típicos de assessoramento e coordenação. Isso dá bem a medida do caráter eminentemente democrático dos órgãos de que somos a carne, assim como das tarefas que eles se propõem realizar.

No entanto, se nos olharmos uns aos outros e virmos aqui todo o Brasil, representado nos seus Estados, na sua Capital, nos seus Territórios, na parcela do seu Governo Federal, com assessores de todos os Ministérios, poderemos nos aperceber da expressão de força que pode representar esta comunidade, em termos de aproximação e de união entre os homens.

É de ver-se, então, que a solução vigente, esta comunidade que aqui se encontra tem potencialidades, características eminentemente democráticas e propósitos marcadamente educacionais, que a todos cabe estimular, dando cada qual o seu quinhão à obra comum do fortalecimento do caráter nacional.

Relembro, que a nossa Assessoria foi criada ainda no Governo do saudoso Presidente Costa e Silva, e que começou a desempenhar as suas fun-

ções em meio à grave crise estudantil, eco e parcela da crise mundial da juventude, de culminação entre nós nos meados do ano 68. Quando Sua Excelência, o Senhor Presidente Médici assumiu a Presidência da República, e nos convidou para o exercício desta função, o trabalho da Assessoria já frutificava em toda a extensão do território nacional, contribuindo de muito para o melhor entendimento entre os homens.

Ao recebermos a ingente tarefa de substituir aqueles que criaram, implantaram e fizeram frutificar esta Assessoria, procuramos inspiração, para a busca de uma política de comunicação social do Governo, na própria expressão do pensamento presidencial.

Onde fomos buscá-lo? Fomos buscá-lo precisamente naquela pedra fundamental deste Governo, que foi o pronunciamento do Presidente Médici, ao ser indicado à Nação para dirigir-lhe os destinos. Ali encontramos as raízes, não apenas da política de comunicação, que nos aciona no cumprimento da nossa missão, mas até as sementes de tantas coisas hoje germinando ou mesmo já em pleno crescimento em sua notável obra de governo.

Ali, naquele pronunciamento de outubro de 69, as pedras básicas do ofício de pedreiros da comunicação. "O meu Governo vai iniciar-se numa hora difícil, sei o que sente e pensa o povo em todas as camadas sociais com relação ao fato de que o Brasil ainda continua longe de ser uma nação desenvolvida, vivendo sob um regime que não podemos considerar plenamente democrático. Não pretendo

negar essa realidade, exatamente porque acredito que existem soluções para as crises que a criaram ou que dela decorrem. E estou disposto a pô-las em prática”.

“Dêsse modo, ao término de meu período administrativo, espero deixar definitivamente instaurada a democracia em nosso País e, bem assim, fixadas as bases do nosso desenvolvimento econômico e social. Advirto que essa não poderá ser obra exclusiva da administração pública, e sim uma tarefa global da Nação, exigindo a colaboração dos brasileiros de todas as classes e regiões. Democracia e desenvolvimento não se resumem em iniciativas governamentais: são atos de vontade coletiva que cabe ao Governo coordenar e transformar em autênticos e efetivos objetivos nacionais”.

E mais adiante: “não me deixarei iludir, nem iludir ao povo. Chegou a hora de fazermos o jogo da verdade”. E mais: “Entretanto, insisto em afirmar que não acredito em nenhum plano de governo que não corresponda a um plano de ação nacional. Na marcha para o desenvolvimento, o povo não pode ser espectador. Tem de ser o protagonista principal”.

E ainda: “no curso do Governo, jamais procurarei impor o meu programa administrativo mediante efeitos de propaganda ou a simples divulgação de resultados estatísticos”.

“Espero que cada brasileiro faça justiça aos meus sinceros propósitos de servi-lo. E confesso, lealmente, que gostaria de que o meu Governo viesse, afinal, a receber o prêmio da popularidade, entendida no seu legítimo e verdadeiro sentido de compreensão do povo. Mas não pretendo conquistá-la

senão com o inalterável cumprimento do dever”.

Eis, pois, senhores membros da comunidade de comunicação social de todos os governos deste País, a palavra inspiradora da comunicação de governo, a comunicação a serviço do desenvolvimento e da democracia.

Nada, nada mesmo de propaganda a serviço de coisas passageiras, menos ainda de homens, passageiros como o vento. Nada de propaganda, tudo a serviço do desenvolvimento e da democracia, tudo a serviço da mobilização da vontade coletiva para a obra de plena realização da democracia e para a obra do desenvolvimento nacional.

Daí por que a política de comunicação do Governo se faz com três objetivos básicos, e quando dizemos que se faz não queremos dizer que esta ou aquela Assessoria a faz, mas, sim, todo o conjunto de pessoas que se dão um pouco em todos os minutos do dia em favor desses objetivos comuns do desenvolvimento e da democracia.

São esses objetivos, primeiro o de captar os interesses e aspirações de grupos, classes, regiões, auscultar os anseios nacionais, prever e colher os reflexos da ação governamental.

Traduziríamos o 2º objetivo, como sendo o de predispor, motivar e estimular a vontade coletiva para o esforço nacional do desenvolvimento, e o sintetizaríamos com as palavras “educar e informar”.

Contribuir para o prestígio internacional do Brasil, zelando no sentido de que a nossa imagem no exterior seja fiel à realidade, este o 3º objetivo, que sintetizaríamos em “divulgar”.

Há, porém, princípios que nos orientam nesse esforço de comunicação, e esses princípios dirigem todas as nossas atividades e animam todos os nossos passos.

Chamaríamos o primeiro de princípio da "legitimidade", posto que a comunicação social do Governo deverá reger-se pelo respeito aos direitos humanos, às instituições nacionais, à ordem jurídica vigente e aos fundamentos morais e espirituais da nacionalidade.

Chamaríamos de "impessoalidade" ao 2º princípio, que nos leva a nos regermos pela determinação de servir à Nação como um todo, e não a pessoas, órgãos ou facções.

Na convicção de que a comunicação se baseia na verdade e que, portanto, deve ser acorde com a política da verdade, instaurada pelo Governo em todos os cantos, é óbvio chamar-se, a esse princípio, o princípio da "verdade".

Pelo imperativo de emprêgo coordenado e convergente de todos os meios de que o Governo possa dispor, adotamos o princípio da "integração".

Pelo propósito de dignificação e valorização do emprêgo dos recursos, de forma econômica e produtiva, com finalidades bem definidas e capaz de exercer ação multiplicadora, aqui nos temos afincados ao princípio da "eficiência".

Pela compreensão da necessidade de aumentar a fluência da informação pública, a liberdade de comunicação e a utilização dos órgãos da empresa privada, e este é um princípio por que lutamos, é o princípio da "liberdade de expressão".

Assentados nossos alicerces sobre a base da pedra fundamental do pensamento de Sua Excelência, o Senhor Presidente, todos os objetivos e princípios de uma filosofia que compõem uma filosofia de comunicação social do Governo, nós gostaríamos ainda, e sem mergulharmos no fundo das coisas, e sem nos determos no pormenor, que os pormenores nos irão reunir e unir durante estes dias, nós gostaríamos de tecer algumas considerações sobre certos aspectos específicos que nos devem constantemente estimular para o cumprimento de nossa missão.

Nós gostaríamos primeiro de fazer uma consideração preliminar sobre a quem se destina a nossa comunicação, a comunicação do assessor de comunicação de um governo estadual, de um ministério, de uma agência estatal qualquer, de uma agência de nível nacional, como procura ser a Assessoria Especial de Relações Públicas. Sim, trata-se primeiro de definir quem é o Público; de quem se trata, a quem devemos nos dirigir, a quem se destina a mensagem de comunicação, que não pretende influir, que não pretende plasmar, que não pretende fazer seguidores, mas pretende, tão-somente, despertar a inteligência e o espírito dos homens para a necessidade da mobilização da vontade coletiva para a imensa tarefa da realização do desenvolvimento nacional.

Quem é o público? De quem se trata? A quem devemos nos dirigir? Enganos, equívocos, quando não erros irreparáveis resultam muitas vezes da falta dessa compreensão, de parte de qualquer agência de comunicação coletiva. Pela má definição de público, é comum sermos levados a

conceber o público a quem destinamos nossa comunicação, em termos de nós mesmos, como se fôssemos nós os destinatários, em termos de pessoas, de pensamentos, ideais e sentimentos bastante semelhantes aos nossos. É comum não nos darmos conta de que o público é outro, bem diferente daquilo que somos no fundo de nós mesmos, e que é a êsse outro público que nós nos devemos dirigir.

Esta consideração é fundamental, neste pórtico, nesta iniciação, nesta sessão primeira de nosso Encontro, pôsto que dá precisa definição do público poderão aclarar-se posteriormente, da melhor maneira possível, os objetivos a alcançar e os caminhos para atingi-los.

Para nós, o grande público, para nós do Governo Federal, o grande público é todo o povo brasileiro, não somente a parcela que somos ou que representamos, mas todo o povo brasileiro, nas suas adversidades, nas suas desigualdades, nos seus desencontros, nos seus diversos ideais e nas suas diferentes formas de visualizar o alcance desses ideais. E, sobretudo, o nosso público é um público ainda não tocado, o público que ainda não formulou, que ainda não marcou posições definitivas. O nosso público é, principalmente, aquele grande público dos jovens, que comecem a despertar para o mundo e para a vida. É a êsse público que principalmente deveremos nos dirigir, porque a ele caberá, mais do que a nenhum outro, colaborar no esforço do desenvolvimento nacional e na edificação dessa vontade coletiva, degrau indispensável da plenitude democrática, que é o objetivo comum de todos nós.

Ora, se o público é êsse, se o público, para o Governo Federal, é a grande, a imensa maioria dos que até agora se fazem espectadores e dos que até agora se fazem indiferentes e que não estão marcados por qualquer radicalismo, ou que ainda não estão empenhados conosco na obra do desenvolvimento, a êsse público devemos estender as nossas mãos e falar-lhes a palavra que possa sensibilizar a sua consciência de gente que começa a despertar.

Dai porque a mensagem, digamos melhor o recado de comunicação, emanado de agências como esta, a cuja frente nos encontramos, tem de ser marcada por êsse toque de sensibilidade, êsse toque de emotividade, êsse toque da alma popular brasileira, capaz de reunir gente, de unir gente e fazer com que essa gente tenha uma só vontade e que essa vontade seja a própria vontade nacional, renovada e fortalecida.

A êsse público é que nós devemos dirigir as nossas meditações, os nossos esforços, as nossas conseiras, e em nome dêle, colher as nossas incompreensões e, marginalizando incompreensões e frustrações, nos unirmos uns aos outros e trabalharmos, no bom serviço desse grande público, que é, afinal, o admirável povo brasileiro.

Há que se pensar também que êsse povo, embora altamente diversificado nas duas regionalidades, nas suas particularidades, nas suas classes, nas suas gerações, nas camadas de toda ordem, nos seus regionalismos, nas suas especificidades, êsse público tem alguns traços comuns, que os sociólogos estão sempre a levantar e analisar e que são fundamentais para a

compreensão das missões de comunicação social.

Gostaríamos de lembrar apenas alguns aspectos dessa caracterização da alma brasileira. Lembramos aquela tendência para os extremos de euforia e de desânimo, essa tendência para o entusiasmo contagiante dos grandes instantes e para a chamada "fossa" dos momentos de depressão. Essa tendência para a mofa, para o ridículo, para o humorismo inteligente. Essa capacidade de transformar o sublime, no sobrepasso de uma linha quase invisível, no mais ridículo e execrável. Essa imensa genialidade com que se tornam falsas a pompa e a grandeza e com que se aponta o hipócrita no grandiloquente. Essa tendência de desnudar, de ver o fôro e o avêso das coisas. Essa capacidade de ver por trás de tôdas as falsidades, essa capacidade de ver através de todos os artifícios, essa capacidade de renegar o informal à vala do desprezível, e de repudiar o arbítrio e a prepotência. Essa capacidade de gostar das coisas simples, essa capacidade de fazer o jôgo da verdade. Daí porque o lema do "Jôgo da Verdade" tanto sensibilizou essa alma admirável do homem e do povo brasileiro.

A consideração preliminar do público e das características fundamentais dêsse público é essencial a todos nós que na área dos governos, nas nossas autonomias estaduais, nas nossas características próprias, fazemos um pouco do muito que precisamos fazer para estimular êsse público a que não se faça somente espectador. Mas que se faça participante e mostre a todo instante a sua vontade.

Estas considerações explicam e fazem compreender os esforços de comu-

nicação que todos buscamos fazer em tôdas as áreas do Governo Federal, no âmbito de todos os Ministérios. Naquele espírito de continente e não de ilhas isoladas, os Ministérios realizam um esforço comum da equipe integrada, de equipe que realiza uma só obra de Governo, acima das vaidades, no plano comum da comum identificação entre todos os participantes da equipe governamental.

No espaço dêste Encontro, ao longo das várias sessões, nós trocaremos as nossas experiências, nós faremos as nossas confidências sobre possibilidades e impossibilidades, sobre tudo aquilo que, em cada área, se procura fazer para integrar o povo na obra governamental. Procuraremos ver, passo a passo, como buscamos nos valer dos diversos veículos, como, por exemplo, a televisão. E aí estão, como amostra de nosso pequeno trabalho de cooperação na educação da alma popular, os nossos filmetes de televisão, em busca de uma linguagem mais direta ao coração do povo, particularmente da juventude.

Procuraremos mostrar como consideramos o problema do rádio, o problema da imprensa, problemas dos pronunciamentos de natureza governamental, problemas de comunicação de nível presidencial e de nível ministerial. No trato direto com essa problemática, sentimos, sem que ninguém diga um ao outro, sentimos que se instaurou, inequivocamente, em tôdas as áreas governamentais, do nível presidencial ao nível dos territórios, todo um novo estilo de pronunciamento da autoridade governamental.

Esta é a hora do pronunciamento direto, do pronunciamento objetivo, o

pronunciamento do jôgo da verdade, o pronunciamento que procura dizer, em poucas palavras e em poucos minutos, aquilo que o povo precisa saber, esta é a hora em que a autoridade governamental deve mostrar-se por inteiro nos seus propósitos e nos seus caminhos.

É de ver-se que não cabem mais, nos nossos tempos, pronunciamentos do tipo das falas do grande e inesquecível Rui. Eram o tempo e o gênio em que uma plataforma de candidato à Presidência da República levava seis horas para ser dita, seis horas. Eram outros tempos, era outra comunicação.

Hoje há uma sensibilidade diferente para êsse tipo de comunicação, que deve merecer nossos cuidados, em todos os aspectos complementares de que se deve revestir. A maneira de lançar-se ao ar, a maneira de chegar ao público, seja nos seus aspectos de rádio, seja nos seus aspectos de televisão, compreende todo um conjunto de pormenores da moderna técnica de comunicação, que ajudam a densidade e a objetividade do próprio pronunciamento.

Em contatos posteriores, procuraremos analisar o valor das visitas, considerada a visita de autoridade governamental como veículo de comunicação social, a visita do Ministro a canteiros de trabalho, a visita do Ministro a repartição ministerial ou área de sua jurisdição, tudo sob o signo comum da comunicação. E isso deve merecer a atenção, não só de nossos chefes, mas o desvêlo de tôdas as pessoas, as mais humildes, da equipe de trabalho, porque a tarefa é uma só.

E além de analisarmos tôda uma série infindável de aspectos, de veículos e de meios de comunicação, é mister que nos apercebamos de um veículo nôvo que êstes tempos nos mostram, um tipo de comunicação que, não pertencendo à esfera das nossas cogitações, nem por isso deixa de merecer um trato todo especial, de merecer a nossa cuidadosa vigilância. Queremos referir-nos à propaganda comercial. A propaganda comercial não se propõe sômente a vender produtos. A propaganda comercial é muito mais do que a simples venda de cosméticos ou de refrigeradores, do que a simples arte de estimular a maior aceitação popular. A propaganda comercial pode vender subprodutos como o amor ou a crueldade. A propaganda comercial, realizada por homens que, acima de vendedores, tenham sensibilidade para a obra educacional, pode contribuir para o fortalecimento do caráter nacional. Isso deve ser considerado por todos os homens responsáveis por tarefas de comunicação, homens que ponham dentro de si um sentido de ética da comunicação e que sintam dentro de si um fragmento do verdadeiro educador.

Então, é preciso ir ao encontro dessa notável comunidade, que é a comunidade da comunicação, até mesmo da comunicação comercial, para que êles também, independentes e livres, êles senhores dos seus próprios desígnios, atentem para os subprodutos da propaganda. A imensa massa de propaganda, que todos os dias, nos jornais, no rádio e na televisão, ganha a percepção popular, merece ser meditada por êsses homens no mais profundo de sua ética profissional. É que, ainda que vendendo produtos a

serviço de suas firmas patrocinadoras, os artistas da concepção da comunicação comercial devem pensar que depende do seu gênio, depende de sua palavra ou de seu traço, da sua imagem ou da sua voz, um pouco do educar-se ou deseducar-se a própria sensibilidade popular.

Era essa uma meditação que, embora fugindo ao simples debate interno de nossas reuniões comuns, acreditava situar-se, tal a sua importância, nas considerações desta abertura formal de nosso Encontro.

Assim, ao longo dos dias desta semana, pretendemos trocar as nossas vivências, trocar as nossas experiências, tendo sempre em vista que somos todos homens voltados para o objetivo comum do ideal democrático. Somos homens que não pretendemos fazer propaganda de governo, mas tão-somente contribuir para o melhor interrelacionamento entre governantes e governados e assim o fazemos ciosos e conscientes do signo da mudança, a mudança que só de nós depende, que depende de todos nós.

E queremos voltar à palavra de Riobaldo, o vaqueiro da saga do grande Guimarães Rosa, unindo o fim ao começo: "O mais importante e bonito do mundo é isto: que as pessoas não são sempre iguais, ainda não foram terminadas, mas que elas vão mudando." Sim, isso mesmo, vão mudando as pessoas, os órgãos, os organismos, os costumes, e as comunidades como a nossa.

Riobaldo, o vaqueiro do grande Guimarães Rosa, entreviu que as pessoas como nós, que a gente ainda não terminou de se fazer, que a gente está sempre mudando e depende de nós

mesmos que a gente se faça sempre melhor. Mas mudar para onde? Para onde mudar? Mudar para o radicalismo, o ódio e a violência? Mudar para o separatismo? Mudar para a instabilidade, para posições irreconciliáveis? Ou mudar tão-somente por mudar? Ou mudar para restabelecer as relações de convivência entre os homens? Ou mudar para que este povo seja um povo só e para que este Governo e todos os governos possam realizar a grande obra do desenvolvimento nacional?

Para onde mudar? Mudar para a paixão? Até onde a nossa paixão? Acaso a nossa paixão terá chegado até onde chegou a paixão do velho mestre, que, assim mestre, e velho assim, deveria ficar acima, muito acima da paixão? Estaremos nós assim tão entevados pela paixão a ponto de fazermos a inversão semântica e reabilitarmos palavras torpes como violência, terrorismo, corrupção, assalto e seqüestro? Será que ainda não terminamos de nos corromper e deteriorar pela paixão, que mudando vamos lá, para muito além do facciosismo e da cegueira?

Não, amigos, não mudemos assim, para a aceitação do inaceitável, para aceitação da violência e do ódio, que por mais que mudemos, ódio é sempre ódio, violência é sempre violência.

Mudemos, sim, amigos, mudemos, que a gente ainda não terminou de se fazer. Mudemos. A hora é boa para que a gente decida mudar dentro da gente mesmo. Mudar para o amor, mudar para a compreensão, a transigência e a bondade, mudar para a liberdade, a justiça e a verdade. A hora é boa para que a gente comece a

mudar, para que amanheça um novo homem que ajude a fazer um mundo novo.

Sim, amigos, amigos dessa grande comunidade das Relações Públicas, essa grande comunidade da comunicação social em nível de governo, ainda não terminamos, nunca terminamos, mudamos sempre, sempre mudamos. Ajudemos, com o nosso esforço modesto e humilde, com a nossa capacitação ou apenas com a nossa vontade de fazer algo no campo da comunicação.

Mudar para melhor, mudemos. — 25-7-70.

COMUNICAÇÃO E GOVERNO

Tocado de emoção pela nota carinhosa com que os representantes de todos os Estados aqui presentes se referiram ao trabalho da Assessoria Especial de Relações Públicas e a mim próprio, e perfeitamente identificado com a homenagem à obra do Governo Federal e dos Governos Estaduais que esses mesmos representantes, pela voz do seu intérprete, prestaram neste término de trabalhos, cumpre-me, na qualidade de presidente deste Encontro, encerrá-lo nas suas sessões plenárias, com o levantamento de alguns aspectos de sua colheita, o sentido geral do Encontro, algumas constatações, algumas conclusões.

Creio que no espírito de todos nós está bem marcado o êxito desta reunião. Quero até mesmo crer, e o digo com toda espontaneidade, que nenhum de nós nem bem pensou quão fértil seria este Encontro e que nenhum de nós nem bem prospectou a colheita

que faríamos de vivências e de conclusões que nos podem ser úteis a todos.

Em verdade, por uma semana inteira de trabalho fundo e longo, Assessores de Relações Públicas, Assessores de Imprensa, Coordenadores, Secretários, homens de estruturas diversas, mas de propósitos comuns, aqui estivemos discutindo as nossas comuns tarefas, e acredito que o fizemos dentro do mais alto sentido democrático, com plena liberdade de apresentação de pontos de vista e com profundo respeito pelo pensamento e pela ação dos outros, como homens que encontram no outro homem uma entidade digna do maior respeito.

Desde a sessão inaugural, em que me coube dar uma visão global da problemática de comunicação vista do Palácio do Planalto, até o registro que acaba de ser feito pelo representante da Guanabara, os passos todos foram passos firmes. Ouvimos o relato, o relato inteligente, o relato culto, o relato bem-humorado dos representantes vários, da variedade enorme de aspectos dos nossos Estados, Territórios e Distrito Federal. E bem presente sempre essa inteireza toda, essa imaginação, esse talento, essa sensibilidade do homem brasileiro, quaisquer que sejam as distâncias geográficas que o separem. Vimos a apresentação dos problemas, os mais variados, das especificidades de cada um, uns precisados quase de tudo, até da palavra dita em português para ser ouvida no território de sua jurisdição, outros com problemas de plethora de comunicação. As questões, as mais várias, foram apresentadas de forma honesta, de forma autêntica, por to-

dos os Senhores representantes dos Estados da Federação.

Depois, a nossa própria Assessoria procurou dar-vos uma visão mais por-menorizada daquilo que tentava fazer. E êsse relato estêve a cargo do meu querido companheiro de trabalho e sócio nessa tarefa comum, sócio desde a hora primeira em que o convidai, o Tenente-Coronel José Maria de Toledo Camargo, aqui a meu lado. E ouvimos também o relato das experiências de vários Ministérios, menor surpresa para nós, pois estamos quase sempre lado a lado com êsses Assessôres e Coordenadores, membros mais próximos de nossa comunidade.

Sempre, em todos os momentos da vida desta semana, sentimos que êste Encontro precisava de ser feito. Se acaso a desconfiança, se suspeições ou mesmo incompreensões houvesse entre nós todos, ou entre cada um de nós, os primeiros contatos já desfaziam qualquer sombra, nuvem ou preconceito. E, assim, pronto nos estendemos as mãos e desde logo reforçamos aquela convicção de que o caminho único para o respeito entre os homens é a necessidade de nós nos conhecermos uns aos outros. Sômente a ignorância, sômente a alienação entre os homens poderá dividi-los e separá-los, porque há sempre algo de bom em quem ainda não está totalmente perdido e êste algo de bom pode ser fecundado em proveito da obra comum.

Tentarei dizer algumas palavras sôbre o sentido geral do Encontro. Creio que no espírito de todos nós, como messe e colheita, ficou bem claro que não se trata, para nossa comunidade,

de fazer promoção nem propaganda. Que não se trata nem mesmo só de divulgar. Que se trata, isso sim, para homens de relações públicas, de dar o seu quinhão de ajuda ao melhor interrelacionamento de governos e povo. Trata-se, para nós todos, quaisquer que sejam os nomes que tenhamos, ou os nomes das estruturas a que servimos, trata-se de motivar, trata-se de motivar o homem e as gentes, trata-se de predispor, trata-se de estimular a vontade coletiva, trata-se de comunicar para dar nossa parcela ao fortalecimento do caráter nacional.

A nossa comunicação é a comunicação que desperte o amor. É a comunicação que possa deter o momento, se momento houve, em que proliferaram as vinhas da ira — que o tempo não é mais de ira, que o tempo é de amor e de união, pois sem amor e união nada se constrói sem a marca do efêmero.

Comunicação, não para a violência, para o ódio, para o prazer. Comunicação, não para a desunião entre os homens, nem para a fuga, para a descrença, para a desesperança, para a revolta, para o terrorismo, para a luta, pela luta, para tudo romper, para a destruição.

Não, não é essa a comunicação em que todos nós estamos empenhados. A nossa comunicação é a comunicação para o progresso, a comunicação para a mudança, a comunicação para a realização do desenvolvimento nacional estável e duradouro, que a comunicação também ajuda o desenvolvimento.

A primeira condição para o desenvolvimento é precisamente o desenvol-

vimento dos recursos humanos, pôsto que os países subdesenvolvidos não são subdesenvolvidos pela falta de recursos materiais no coração da terra, que o são, isto sim, pelo estado em que seus recursos humanos se possam encontrar. Antes de ser uma realização material, é evidente, e nós o reconhecemos, que a marcha para o desenvolvimento é um estado de espírito. E êste estado de espírito é que nos compete, a nós, comunicadores, estimular.

Comunicação, não apenas para o desenvolvimento, comunicação para a democracia, comunicação para o encontro do tempo perdido, para o tempo em que nos retardamos e nos deixamos à beira do caminho, ou mesmo o tempo em que nos dividimos, se é que nos chegamos a dividir. Comunicação para a plena realização da criatura humana, que o homem brasileiro tem uma mensagem maior de humanismo e dar à humanidade.

Acreditamos que o sentido geral dêste Encontro há de ter sido, e isso está alicerçado no teor de todos os debates aqui havidos, e no espírito de todos aqui presentes, que o sentido maior dêste Encontro foi o da consagração plena da comunicação democrática. E esta consagração democrática está evidenciada até no repúdio majoritário a tôdas as idéias tendentes à criação de órgãos marcanamente executivos, que pudessem sequer se parecerem com algo semelhante a um departamento de propaganda, a um serviço de divulgação pura e simples.

Há certeza de que podemos prosseguir, assim mesmo com essas estruturas leves e democráticas, que são

as nossas coordenações, que podem ser aperfeiçoadas num sentido abrangente de relações públicas ou de comunicação social, num sentido maior, de finalidades mais múltiplas e mais profundas. Em qualquer caso, consagração da comunicação democrática.

Rejeitamos todos aqueles descaminhos pelos quais a comunicação democrática possa abastardar-se na comunicação demagógica, que é a degenerescência da comunicação democrática, pôsto que a demagogia é o apodrecimento da democracia. E repudiamos também todos os caminhos que possam conduzir a uma comunicação de caráter totalitário, aquele caráter totalitário que leva o líder, mesmo querendo comunicar-se, a ser um grande solitário, ou o leva a querer ser um líder carismático. Repudiamos a comunicação totalitária, que situa o chefe nos extremos da solidão e do sobrenatural. Repúdio do nosso encontro aos descaminhos da demagogia, aos descaminhos da solidão totalitária e aos descaminhos do sobrenatural totalitário. Consagração, portanto, da comunicação democrática. Êste, repito, o grande sentido dêste Encontro.

Desejo agora fazer algumas constatações que talvez sirvam, senão à totalidade dos presentes, pelo menos à maioria.

Desejo dizer-vos que, assim como considero que a comunicação tem seus amigos, seu chão e seu adubo, a comunicação também tem seus entraves, seus inimigos, seus obstáculos; obstáculos, inimigos e entraves que tentam impedir, a tôda força, o restabelecimento das relações de convivência humana na base da verdade e

do amor. Quero referir-me a todos os interesses malsãos, que tentam impedir o melhor relacionamento entre governos e povo no Brasil, a serviço de todos os descaminhos ou de propósitos não brasileiros.

Cumpre-me dizer a todos, no fecho dêste Encontro, que neste tempo de Brasil, que nesta hora e neste lugar, o terrorismo é o principal obstáculo à tarefa comum de comunicação. Cumpre-nos dizer que toca a toda a comunidade de comunicação uma palavra de total repúdio ao terrorismo e à contestação, que tentam a vinda de algo que ninguém nem sabe o que poderia ser, mas que é lícito pensar-se que seria a longa noite de escuridão dos regimes sem qualquer forma de liberdade.

E ao referir-me ao terrorismo como o principal obstáculo ao restabelecimento das relações de convivência humana, neste tempo e neste lugar, não desejo apenas referir-me ao terrorismo-roubo, ao terrorismo-sangue, ao terrorismo-chantagem, ao terrorismo-intimidação, mas também, desejo referir-me ao terrorismo dos pacíficos, nem por isso menos terrorismo. Refiro-me ao terrorismo que pretende continuar nos dividindo, ao terrorismo que vende uma imagem que não temos, aos que, a distância, não sabem bem a imagem que temos nesta hora. É, portanto, esta palavra de repúdio total ao terrorismo, que precisa de ser dita também no fecho dêste Encontro sobre comunicação.

Outra constatação que desejo fazer-vos é de que a nossa comunidade, e como parte dela a AERP, age por estímulos, age incentivando esforços da maior quantidade possível de veí-

culos e de meios. A nossa comunidade não se caracteriza por ser eminentemente executiva. Não se propõe a fazer monólogo, não se propõe a ser altifalante, não se propõe ao dogmatismo, não se propõe a ensinar, a influir sobre a mente alheia, não se propõe a ajudar a fazer guerra psicológica, mas se propõe a criar condições de entendimento entre os homens, a nesta hora fazer apostolado. Apostolado sim, é isto o que a hora pede, embora amanhã a hora possa pedir outro tipo de ação. Mas a hora é esta, bem própria para o apostolado que extirpe de vez as vinhas da ira que por esses campos haver ainda possa.

Desejo referir-me à constatação de que é preciso buscar as técnicas mais modernas, estimular o surgimento dessas técnicas, estimular a extraordinária capacidade dos homens de comunicação brasileiros, homens de extraordinário bom gosto e de uma extraordinária imaginação, que possam fazer obra que sensibilize a alma brasileira, essa notável alma brasileira, que tem rara sensibilidade para as coisas bem feitas e sobretudo para as coisas feitas com a marca do talento.

No rumo dessa constatação, é preciso que a técnica de apresentação das mensagens seja uma técnica indireta, seja uma técnica bastante inteligente e que não ofereça conclusões, não ofereça lições, não ofereça dogmatismo, mas enseje ao homem, essa divindade soberana, o surgimento das suas próprias conclusões, não sirva verdades eternas na bandeja. No rumo dessas idéias, é preciso dizer, é preciso constatar, com toda naturalidade, que aquele tipo de filmes cinematográficos de cortar fitas simbólicas está inteiramente sepultado no passado,

pois, nesta hora, aquêles tipo de filmes só pode sensibilizar ao fabricante da tesoura. É preciso buscar formas inteligentes de apresentar imagens e recados, fazendo-os tão-somente à sabedoria e à inteligência, à extraordinária inteligência do homem brasileiro.

Desejo fazer-vos outra constatação, como mais um subsídio que entrego à vossa meditação. Trata-se da posição do comunicador no mecanismo da comunicação, a posição entendida pela situação de ficar sob a luz dos refletores ou fora da luz dos refletores. Eu vos direi que o assessor de relações públicas está sobretudo submetido à duas forças divergentes: êle é assessor e é de relações públicas. Como assessor, deve ter a vocação do anonimato. É uma força no sentido do anonimato, da modéstia, da discrição. Por outro lado, como relações públicas, como homem de comunicação social, êle tem que buscar o entendimento entre os homens. Precisa buscar o indispensável teor de comunicabilidade. Precisa abrir-se, oferecer-se, dar-se por dentro nas suas próprias intenções. Êle não pode fechar-se, não pode eriçar-se e ouriçar-se. Êle tem que realmente fazer relações públicas e fazer comunicação social. Mas o resultante da atuação destas duas forças é precisamente o equilíbrio, é êste equilíbrio que deve ter o homem da comunicação social, o equilíbrio que lhe dá um certo teor de comunicabilidade, que lhe permite estabelecer ponte com os outros homens, com os veículos de divulgação, com os veículos de comunicação, receber gente, ouvir gente, falar a gente.

Mas, por outro lado, êsse equilíbrio impede o comunicador de colocar-se sob a luz dos refletores, de fazer-se

centro daqueles veículos, com os quais, por força de suas funções, tem uma intimidade de serviço. Por uma questão de ética profissional, êle não tem o direito de abusar, servindo-se dêsses meios. Há uma justa medida, para o homem de relações públicas, para o homem de comunicação social, entre o seu teor de comunicabilidade e a discrição com que se coloca atrás das câmeras.

Eram essas as constatações; agora algumas conclusões do nosso Encontro.

É evidente que a grande colheita do Encontro foi o encontro em si. Não o encontro de pessoas, não o encontro das valdades e susceptibilidades de cada um, nem o encontro do talento e da capacidade artística de cada um, mas o encontro maior das nossas pequenas estruturas, o encontro maior das grandes unidades a que servimos, dos Estados da Federação, dos Territórios, do Distrito Federal, dos Ministérios e do Governo Federal. Êste Encontro institucional marca e remarca, estabelece ponto de contato. E acreditamos que a partir dêste Encontro estará estabelecida a conexão dentro da comunidade, a comunidade se faz, a comunidade se comunica, a comunidade fala, a comunidade sente e, portanto, está mais apta também a comunicar-se com o povo.

Dêste Encontro sairão alguns documentos que oportunamente haverão de chegar às vossas mãos e que recolhem um pouco de tudo aquilo de bom que todos vós destes à reunião. Êste documento que demorará um pouco para cristalizar-se, pois é, sobretudo, um trabalho de colheita, de análise, e de síntese, chegará na justa hora às

vossas mãos. Em hora oportuna para que possais fecundá-lo com as vossas próprias conclusões.

Nós, e quando digo nós me refiro mais especialmente ao pequeno órgão a que servimos, à nossa Assessoria Especial de Relações Públicas, nós, pela vossa resposta, pela vossa contribuição, pelas vossas objeções, pelas vossas considerações muito produtivas, nós acreditamos estar no rumo certo. Nós estamos convencidos de que não precisamos de um órgão central para trabalhar, que a comunidade tem força, que a comunidade tem potencialidades para ajudar a estabelecer a ponte entre Governo e povo e para facilitar o entendimento entre todos os brasileiros.

Vossa resposta nos dá que concluímos estar no rumo certo na maneira de fazer, porque sentimos que esta hora é hora de fazer assim, que noutra hora poderá ser hora de fazer diferente. Que este é o tom e a cor que devem ser dados a esta hora, o tom e a cor, um pouco de apostolado, um pouco e muito de apostolado, pois que esta hora, em que apenas começam a extirpar-se as vinhas da ira, esta hora deve ser mais bem compreendida como hora de apostolado que hora de influência psicológica.

Nós concluímos que não se trata de produzir, até porque não temos vocação, nem capacitação para fazê-lo, que não se trata de estimular a produção de líderes carismáticos, que substituíam os velhos deuses que passearam a sua popularidade por esse Brasil afora. Que não se trata de levantar, dos chãos perdidos desta terra, outro ou outros deuses que arrastem o povo fanatizado, mas que se trata de levantar da terra o Deus-povo, capaz

de fazer esta terra mais feliz e capaz de criar o bem-estar coletivo.

Nós chegamos à conclusão de que se trata, isso sim, de semear confiança, que se trata de desejo de participação. Trata-se de semear a participação da multidão de homens que não participam, das gentes subumanas que nem bem se sabem brasileiros, que nem bem conhecem a existência de um homem que todo o Universo sabe existir e chamar-se Pelé. Nós sabemos que se trata de estimular essa participação, que se trata de chamar gente, que se trata de restabelecer as relações de convivência humana; que se trata de restabelecer o respeito de todos pela administração pública, que foi abastardada pelos demagogos, que foi aviltada e que renasce das cinzas para os olhos respeitosos do povo, que só com respeito à administração pública, que é a própria extensão do respeito que o homem tem por si mesmo, haveremos de construir, haveremos de edificar a nossa própria obra de desenvolvimento nacional.

Senhores, eu vos digo, neste fim de Encontro, quando nem bem ainda nos conhecíamos e já começamos a nos dar adeuses, quando nos toca a todos já um pouco da melancolia de nos vermos menos, um pouco da melancolia, talvez, para alguns, de não nos vermos mais, um pouco da melancolia de estarmos distantes neste fecho, e nesta hora em que nos damos pelo menos esse até logo de fim de Encontro, eu desejo vos dizer que o nosso Encontro se transforma em permanência.

Desejo dizer-vos que ainda que os homens não permaneçam, permanecem ligadas, conectadas, sintonizadas, as pequenas células a que demos vi-

da, essas pequenas células que se propõem a fazer a comunicação entre o Governo e o povo.

O Encontro se transforma em permanência. E para que este Encontro se transforme em permanência, é preciso que busquemos as melhores inspirações para o nosso trabalho, que se descortinará a partir da hora em que nos desencontramos e passamos à plena permanência em nossas organizações.

E eu vos recordo, com o poeta, que sempre recordo os poetas — porque o poeta é a síntese, porque o poeta é a sensibilidade, porque o poeta é a emoção, o poeta é a própria comunicação. A linguagem do poeta é a linguagem da comunicação. E hoje, mais do que nunca, está viva a poesia, porque hoje, mais do que nunca, é a era da comunicação.

E então, para o fecho deste Encontro, eu vos recordo o poeta, que “a

vida é realmente escuridão, exceto quando há impulso, e todo impulso é cego, exceto quando há saber, e todo o saber é vão, exceto quando há trabalho, e todo trabalho é vazio, exceto quando há amor, e, quando trabalhais com amor, vós vos unis a vós próprios e uns aos outros e a Deus.”

Haveis de trabalhar, haveremos de trabalhar, todos, com amor, ao longo dos dias futuros, ao longo da permanência da nossa comunidade de comunicação.

O Encontro se faz permanência, a permanência no trabalho, a permanência no amor que fecunda o trabalho, sobretudo no amor a este País, que aqui nos uniu a todos, nos tempos desta semana. Trabalhem, com mais amor ainda, em nome do brasileiro, em nome do Brasil.

Senhores, o Encontro de Brasília se transforma na permanência do Brasil, na permanência pelo Brasil. — 30-7-70.

Cibernética

RAUL DE CASTRO MOREIRA CAPELLÃO

Cibernética? A palavra bruscamente se torna moda. Provavelmente destinará o termo "atômico", que, por sua vez, suplantou o "eletrônico", palavra que já havia relegado "elétrico" e "automático", expressões hoje já desvalorizadas.

Não passa dia sem que se leiam as mágicas sílabas de "robot". Não há jornais ou revistas que não se ocupem de cérebros artificiais, de máquinas que pensam. E, todo leitor, ainda que mais refratário às superficiais notícias dos jornais, se interessa e até se apaixona por êsses artefatos que revolucionaram a noção de máquina.

Existe atualmente uma nova disciplina que nos promete a maior revolução, tanto no terreno da filosofia, como no da ciência. E esta revolução nasceu também da guerra. Se a outra revolução fêz estalar a bomba atômica, o certo é que a cibernética estala por si mesma.

Não se veja nesta frase um simples efeito de estilo, senão uma verdade profunda. A revolução atômica só alcança o domínio da Técnica e não fêz senão conduzir à confirmação experimental das teorias físicas e químicas, lentamente elaboradas desde muito tempo atrás.

A revolução cibernética se desenrola, todavia, com rapidez assombrosa, detonante. A deflagração surgiu entre

duas esferas até agora independentes, e mais, até opostas; entre a matemática e a filosofia, entre as máquinas e a vida. Enormes quantidades de conhecimentos se haviam acumulado em cada pólo. E, de pronto, fazendo-se aproximar ambos os pólos, se produziu uma chispa. À sua luz, o negro abismo, que acreditávamos existir entre a matéria e o espírito, se nos revela um nôvo mundo.

De pronto, as margens da ciência, conhecidas desde tempos atrás, ficam iluminadas com nôvo resplendor.

Tudo partiu do simples pensamento de que a vida pode, senão explicar-se, pelo menos focalizar-se com raciocínio, experiências e caráter matemático. Contudo, essa idéia não é nova, pois Claude Bernard, de quem tantos pontos de vista triunfam na cibernética em geral, escreveu: "Os órgãos não são outra coisa que aparelhos mecânicos e físicos, criados pelo organismo. Êsses mecanismos são mais complexos do que os corpos brutos, mas não diferem deles quanto às leis que regem seus fenômenos. Essa a razão pela qual podem ser submetidos às normas teóricas e estudar-se pelos mesmos métodos".

PESQUISAS E ESTUDOS

Norbert Wiener, professor de matemática do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, em mesa-redonda com

cientistas da Universidade de Harvard, entre os quais, o médico, professor Arturo Rosenblueth, em reuniões realizadas em Boston, USA, nos últimos anos que precederam à última guerra, lamentavam que a especialização crescente impedia o intercâmbio de pontos de vista entre técnicos de formação diferentes.

Mas os que deviam criar a cibernética, ao procurar uma ponte entre as respectivas ciências, teriam permanecido em terreno de especulações teóricas, se a guerra não lhes tivesse suscitado a solução de um problema prático: Dado um avião inimigo, como alcançá-lo à DCA (Defesa Contra Ataques)?

Para estudar o problema foram encarregados o próprio Wiener, bem como Julian Bigelow, outro matemático, para que, no plano de preparativos de guerra, concebessem uma máquina que regulasse por inteiro os tipos da DCA. Essa máquina devia, pois, ter em conta a reação humana do piloto, livre dentro de certos limites e devia substituir a reação humana do artilhado que observava o avião. Em suma, se tratava de dois sistemas nervosos que formavam parte de um problema de mecânica.

A cibernética nasceu virtualmente naquele dia e iria ser a ciência que, justamente, aproxima a mecânica e a neurologia.

Para resolver o que chamavam um problema de "predição curva", Wiener e Bigelow pensaram em princípio em inspirar-se no analisador de Bush, mas logo foram tentar a solução no que os especialistas de servomecanismos chamam de "feed-back" ou montagem em reação. Como tal monta-

gem parece desempenhar um papel essencial no sistema nervoso, ambos investigadores se encontraram no coração do problema a desenvolver: integrar em um mecanismo uma função normal do homem.

De modo simples, podemos dizer que o "feed-back" é um dispositivo que produz um efeito sobre uma de suas causas e que permite, desta sorte, que tal efeito alcance um determinado fim: as diferenças entre o efeito real e o efeito ideal se traduzem em uma energia que volta a introduzir-se no mecanismo e que sempre tende a anular as diferenças que dela tenham nascido. Um antepassado desses "feed-backs" foi o regulador de bolas de Watt, mediante o qual Watt, procurava regular a velocidade de sua máquina a vapor.

Nosso corpo proporciona automaticamente seu esforço ao trabalho que deve realizar ("feed-back"), e assim regulamos automaticamente nossos gestos em função de seus fins.

Em 1945, ao fim da guerra, publicaram informes, até então secretos, acerca do aparelho de predição que, entretanto, não lograram construir. Wiener, nesta época, teve oportunidade de publicamente expor suas idéias no Instituto de Tecnologia de Massachusetts e, posteriormente, juntamente com Rosenblueth, continuaram as experiências, algumas delas praticadas na medula espinhal de um gato, para efeitos de avaliação de reflexos. Por fim, por via dupla de uma experiência e de uma abstração, chegaram a interpretar os reflexos (clônus), que estão ligados por uma função logarítmica ao número de pulsações transmitidas pelos nervos que conduzem à excitação.

Posteriormente, Wiener, indo à França, conheceu Freymann, diretor das edições Herman e, depois de algumas dificuldades, conseguiu em 1948 publicar um livro em colaboração com Technology Press, sendo a edição francesa publicada em inglês e, segundo consta, foi sucesso de livreria com 21.000 exemplares vendidos.

Esse livro teve como título a nova palavra "cibernética", mas, tendo em vista a ambivalência doutrinária da palavra, resolveu adotar como título final: "Cybernetics or Control and communication in the Animal and the Machine."

ORIGEM DO TERMO

Os filósofos e matemáticos do grupo de Wiener se sentiam incomodados pela falta de um vocábulo que traduzisse corretamente o estudo do controle e da comunicação nos animais e nas máquinas. Todas as palavras propostas carregavam demasiadamente sobre a máquina ou sobre a vida, sendo mister, em troca, que ela precisamente expressasse a dualidade da nova ciência.

Assim, Wiener foi obrigado a forjar um termo artificial neo-grego. Foi a palavra "Cibernética", derivada de "kubernetes", piloto de navio e, por extensão, governante de um país. A voz despertava bem a idéia de mando, de condução, e, além disso, apresentava a vantagem de ter, através do latim "gubernator", a mesma raiz que "governor", palavra com a qual Watt havia designado o seu regulador.

Julgamos que o termo Cibernética constitui para a língua inglesa um neologismo, embora o mesmo não aconteça para a língua francesa, uma vez que LITTRÉ, em seu Dicionário da Língua

Francesa, definia Cibernética como o nome dado por Ampère, a parte da política que se ocupa dos meios de governar. É certo que esse sentido não se manteve.

SIGNIFICADO DO TERMO

Segundo a Enciclopédia Barsa (Edição 1964), Cibernética constitui o estudo do controle e da comunicação nos animais e nas máquinas.

Acrescenta que são objetos de estudos cibernéticos os assuntos aparentemente os mais diversos, tais como: o mecanismo do sistema nervoso dos animais; a programação das modernas máquinas de computação eletrônica; os sistemas automáticos de controle de produção; a auto-regulação das máquinas; a teoria das informações; o processamento de dados etc.

STAFORD BEER, cientista inglês, definia Cibernética como a "Ciência do controle dentro de qualquer aglomerado, visto como um todo orgânico".

LOUIS COUFFIGNAL, matemático francês, a define como "a arte de assegurar eficácia à ação".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância de tais estudos pode ser medida em termos de verdadeira revolução a ser introduzida pelas máquinas, ainda nesta metade do século XX.

A primeira revolução de sérias consequências sociais ocorreu no século passado, quando o trabalho muscular humano foi substituído pelo das máquinas a vapor e pelas máquinas térmicas constantemente aperfeiçoadas.

Quando foram introduzidos sistemas automáticos de controle, como o regulador de Watt, anteriormente citado, e outros mecanismos que permitem às máquinas cumprir um determinado programa previamente determinado, nova e importante modificação experimentou a técnica industrial.

Mas esses programas foram necessariamente planejados e executados pelo homem. O futuro, porém, reserva às máquinas funções muito mais importantes, que nos autorizam a designar os novos engenhos a surgir como máquinas inteligentes.

De fato, essas máquinas desempenham funções características da inteligência humana, pois serão construídas de forma a poderem planejar seus próprios programas, reformulados e aperfeiçoados, de acordo com o progresso da humanidade. Assim a máquina autômato do futuro estará em condições de produzir sozinho os próprios produtos já adaptados aos avanços do momento em que eles serão usados.

Finalmente devemos acrescentar que, além da obra de Wiener (1948), o aparecimento sucessivo de outras contribuições anteriores e posteriores à citada obra contribuiu para que a Cibernética tomasse forma. Assim podemos citar: Mecânica dos Fenômenos Fundados sobre Analogia (1907), de I. Petrovitch; Psicologia e Energética (1909), de Charles Henry; Teoria da

Informação (1910), de Ronald Fisher; estudos de Hartley e o conceito de decisão por ele introduzido (1928); os modelos mecânicos de Von Neuman (1942); as tartarugas mecânicas que copiavam certos comportamentos humanos, inclusive o condicionamento de reflexos (1946); artigos do fisiologista Louis Lapicque e do matemático Louis Couffignal sobre mecânica comparada das máquinas e dos animais (1948); o modelo para cérebro, inventado e construído por Ross Ashby; os estudos de Shannon sobre Teoria da Informação (1951); e toda uma enorme massa de colaborações modernas onde se interpretam processos lógicos; estudos médicos; problemas de linguagem e de comunicação; conhecimentos de engenharia, de máquinas, de eletrônica; métodos científicos, particularmente da Física e da Estatística; além de muitos outros que salientam o grande alcance da Cibernética, mas que tornam difícil uma adequada definição, mesmo porque as presentes linhas não têm maiores pretensões, senão apenas dar uma ligeira tintura daquilo que se pode entender por "cibernética", baseado em leitura da obra de Pierre de Latil, "El Pensamiento Artificial" (Introducción a la Cibernética), traduzido para o espanhol do original francês, bem como do livro "A CIBERNÉTICA", de Louis Couffignal, e de contribuições da Enciclopédia Barsa (Edição 1964).

Boletim Informativo do D.N.P.V.N. - 1970.



Serviço Gráfico do Senado Federal

Pede-se permuta.

Pidese canje.

On demande l'exchange.

We ask for exchange.

Man bittet un Austausch.

Si richiede lo scambio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

DASP

5.º andar — Bloco 7

Esplanada dos Ministérios

Brasília

Brasil

DASP

