

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

Redação e
Administração

EDITORIAL

Editor-Chefe de DASP

Editor-Adjunto de DASP

Tam. 15x22 cm - 127 páginas - 1970

— Preço 02 — 00000

ARTIGOS

1. A Administração Pública e o Estado

2. A Administração Pública e o Cidadão

3. A Administração Pública e o Serviço Público

4. A Administração Pública e o Trabalho

5. A Administração Pública e o Poder

6. A Administração Pública e o Direito

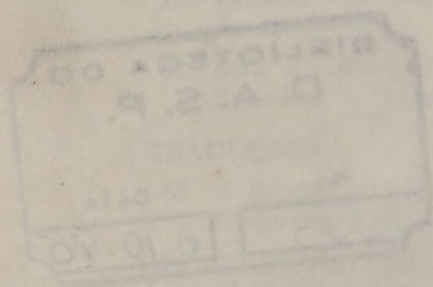
7. A Administração Pública e a Economia

8. A Administração Pública e a Cultura

9. A Administração Pública e a Sociedade

10. A Administração Pública e o Futuro

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



A remessa de qualquer importância em vale postal ou cheque bancário deverá ser feita ao Centro de Documentação e Informática.



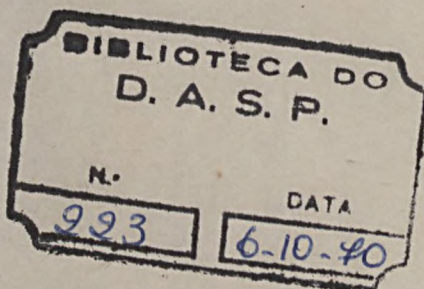
Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.



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



Assinatura anual Cr\$ 12,00
Assinatura para o exterior Cr\$ 20,00
Número avulso Cr\$ 5,00



SUMÁRIO

EDITORIAL

- 5 A Reorganização do DASP e Novas Perspectivas para a Revista do Serviço Público

ARTIGOS

- 11 O DASP e a Reforma Administrativa — *Glauco Lessa de Abreu e Silva*
- 26 Auditoria: Técnica a Serviço do Contrôlo — *Iberê Gilson*
- 31 O Servidor Municipal na Constituição Federal de 1967 — *Clenício da Silva Duarte*
- 36 Política e Administração — *A. Fonseca Pimentel*
- (43) A Dinâmica da Reforma Administrativa — *José Medeiros*
- 51 A Reforma Administrativa e os Sistemas de Contrôlo — *Reinhold Stephanes e Norival Onofre Kwiakowski*
- 57 A Informação como Apoio da Ação Administrativa — *Benedicto Silva*
- 71 O Mito da Impessoalidade na Redação Oficial — *José Augusto Guerra*
- 78 Estudos em Seminário Permanente — *Aldo V. de Magalhães*
- 82 Será o Escritor Funcionário Público um Bom Servidor? — *Almeida Fischer*

TRADUÇÕES

- 85 A Reforma da Administração Pública Considerada Como Evolução do Sistema — *Michele Calimeri*
- 104 A Máquina Eletrônica a Serviço das Ciências Humanas — *Dom Jacques Froger*

DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÕES

- 129 A Reorganização do DASP
- 134 Concursos de Monografias

- 138 Convênio Senado Federal/DASP
- 139 A Reorganização do DASP e a Imprensa Brasileira:
Dois Editoriais do *Jornal do Brasil*
- 141 Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional
- 149 Aula Inaugural do Presidente Emílio Garrastazu
Médici na Escola Superior de Guerra

A Reorganização do DASP e Novas Perspectivas para a Revista do Serviço Público

A reorganização integral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), levada a efeito pelo Decreto nº 66.222, de 17 de fevereiro de 1970, é, incontestavelmente, a mais ampla e arrojada de sua história. A Instituição foi, de fato, radicalmente transformada no roteiro de sua modernização estrutural e operacionalidade funcional, integrando-se no contexto das diretrizes para a Reforma Administrativa deflagrada com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Definido como Órgão Central do Sistema de Pessoal e integrado na Presidência da República, teve o DASP o seu campo de atividade demarcado com realismo, senso prático e rigor técnico, para o desempenho de um elenco de responsabilidades especificamente vinculadas à sua missão prioritária de assessoramento direto do Chefe do Poder Executivo da União nos setores de sua competência legal, ou seja, o estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil da União.

Ao longo da trajetória iniciada em 1938, conheceu o DASP, simultaneamente com vicissitudes adversas ao seu funcionamento,

algumas tentativas de reformas que se revelaram, porém, meramente estruturais e — por que não dizê-lo — epidérmicas. Eventuais modificações do organograma da entidade não bastaram para adequá-la às exigências nacionais de descentralização, racionalidade e eficiência, nem foram suficientes para fortalecê-la.

Agora, no entanto, com a reorganização que vem sendo criteriosamente implantada em função de um planejamento integrado e sensato, restaura-se a grande tradição pioneira do DASP como força renovadora e progressista na órbita da Administração Pública, e já começam a produzir efeitos, providências e iniciativas destinadas a assegurar o funcionamento da Instituição no limite máximo das suas potencialidades e garantir a obtenção de melhores coeficientes de rendimento em cada um dos setores de atuação específica componentes de sua organização: a) Gabinete; b) as 5 Coordenações (de Recrutamento e Seleção, de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de Cadastro e Lotação, de Legislação de Pessoal e de Atividades de Aperfeiçoamento); c) o Centro de Documentação e Informática; e d) o Serviço de Administração, incumbido de proporcionar o apoio necessário ao eficiente funcionamento das unidades permanentes e temporárias do DASP.

A conferência pronunciada pelo Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, Diretor-Geral do DASP, a convite da Procuradoria-Geral da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e da Associação do Ministério Público do Distrito Federal, intitulada "O DASP e a Reforma Administrativa" — que a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO divulga,

*com exclusividade, nesta edição —, examina de maneira sucinta, mas com rigorosa objetividade, todo êsse complexo aglomerado de problemas inter-relacionados, cuja transcendental importância seria ocioso enca-
recer.*

A instituição do Centro de Documentação e Informática demonstra a preocupação absorvente da Direção-Geral do DASP no sentido de atualizar a Instituição, sintonizando-a com os avanços tecnológicos, numa área reconhecidamente complexa e sensível às exigências do aperfeiçoamento permanente da Administração Pública.

Como é natural, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO teria de ser completamente reformulada no quadro geral das reformas que, no momento, estão sendo implantadas, a fim de que o DASP possa, no mais curto prazo possível, realizar a sua importante missão como um dos instrumentos do Poder Executivo a serviço do desenvolvimento integrado e auto-sustentado da Nação Brasileira.

Surgiu a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO em novembro de 1937 como órgão informativo das atividades do Conselho Federal do Serviço Público Civil, sendo desde logo considerada uma “iniciativa temerária”. Além de documentar as deliberações do antigo Conselho — criado pela Lei nº 284/36, e substituído, em 1938, pelo DASP —, coube à Revista iniciar a divulgação de princípios, doutrinas e métodos de administração científica, então inéditos no Brasil. Promovendo a tradução de artigos, ensaios e trabalhos dos melhores autores estrangeiros no campo das ciências administrativas, passou a Revista a desempenhar papel de indiscutível relevância educativa e cultural, além de acolher, nas

suas páginas, as contribuições dos mais autorizados e consagrados especialistas brasileiros nos domínios da Administração — técnicos, professores, autoridades, servidores categorizados, profissionais e estudiosos, em geral.

Caracterizada, desde o início de suas atividades, como veículo de informações especializadas, logrou a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO dar conteúdo e expressão a um conceito de documentação tipicamente brasileiro avêso aos estilos da propaganda convencional, sempre na vanguarda das transformações e reformas fundamentais decorrentes da revolução de 1930.

Os imensos serviços prestados ao funcionalismo, dentro e fora dos quadros do Poder Executivo, a inestimável colaboração da Revista no tocante à modernização e desenvolvimento dos serviços públicos e, sobretudo, o alto significado de sua missão educativa, técnica e cultural, como instrumento de pesquisa, documentação e informações, foram amplamente reconhecidos pela opinião pública e pelo Governo.

Assim é que, dois anos depois que circulou o seu primeiro número, foi a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO proclamada “órgão de interesse da Administração” pelo Decreto-lei nº 1.870, de 14 de dezembro de 1939, expedido pelo Presidente Getúlio Vargas com o referendium de todos os Ministros que, à época, constituíam o Governo do saudoso Presidente.

Acontecimento importante na trajetória da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ocorreu, em 1944, com a Portaria nº 992, baixada a 3 de outubro de 1944 pelo então Presidente do DASP, Dr. Luiz Simões Lopes,

O DASP e a Reforma Administrativa

destacando a Seção II da Revista — isto é, toda a parte dedicada aos assuntos jurídicos, legislação e jurisprudência — para constituir uma nova publicação que seria a “Revista de Direito Administrativo”, hoje editada pela Fundação Getúlio Vargas, que adquiriu, por sua vez, a categoria de uma publicação prestigiada, à altura dos seus excepcionais padrões de qualidade e reconhecida aceitação internacional.

Decorridos quase 33 anos durante os quais a Revista sofreu o impacto dos acontecimentos que transformaram o panorama nacional, a reorganização geral do DASP possibilitou a celebração de um convênio entre o Centro de Documentação e Informática e a Secretaria do Senado Federal, que, através de seu eficiente Serviço Gráfico, se incumbirá das tarefas de impressão da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, livros, monografias e publicações diversas do DASP.

Com a presente edição — Volume nº 105, janeiro a abril de 1970, nº 1 —, apresenta-se a tradicional Revista radicalmente transformada, tanto no que se refere à substância das matérias divulgadas, como no concernente aos aspectos de formato, fisionomia grafotécnica, diagramação, tiragem, esquema editorial e demais modificações que demonstram o profundo interesse do DASP em proporcionar, ao seu órgão informativo básico, novas e melhores perspectivas de atuação. Convém assinalar que não se trata de uma experiência episódica, mas do início de uma nova fase de renovação completa, a ser gradualmente atingida, de maneira que as sucessivas edições apresentem aperfeiçoamentos substanciais, notadamente de índole qualitativa.

A competência legal da Revista continua sendo praticamente a mesma, desde o seu advento. Ei-la, em poucas palavras: I) divulgar matéria doutrinária, informativa, crítica, noticiosa e de qualquer outro gênero, que contribua para maior difusão dos conhecimentos relativos à administração pública; e II) promover, anualmente, concurso de monografias sobre assuntos de interesse da administração.

Importa acentuar que a implantação do Centro de Documentação e Informática ensejará condições operacionais — a exemplo do recém-celebrado convênio com o Senado Federal — que certamente contribuirão para crescente valorização da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Com relação ao novo esquema editorial, o Sumário das matérias incluídas no presente volume obedeceu a rigorosa simplificação: editorial, artigos, traduções, documentação e informações. Esquema que será progressivamente aperfeiçoado, predominando, todavia, o imperativo da seleção dos trabalhos em função da respectiva essencialidade. Em síntese, critérios seletivos inflexíveis, tanto na escolha dos assuntos, como, sobretudo, dos colaboradores que a Revista pretende mobilizar.

Fiel à sua vocação de pesquisa, objetividade, integridade intelectual e plena adequação às realidades brasileiras, abrem-se para a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, com a reorganização geral do DASP, perspectivas extremamente auspiciosas no sentido de situá-la entre as melhores publicações do Hemisfério no campo da Administração Pública.

O DASP e a Reforma Administrativa

GLAUCO LESSA DE ABREU E SILVA

Diretor-Geral do DASP

Conferência pronunciada pelo Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva, Diretor-Geral do DASP, a convite da Procuradoria-Geral da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e da Associação do Ministério Público do Distrito Federal, a 15 de abril de 1970, em Brasília, intitulada "O DASP e a Reforma Administrativa". O trabalho do Prof. Glauco Lessa de Abreu e Silva que a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO divulga, com exclusividade, na presente edição, examina com rigorosa objetividade, embora de maneira sucinta, um aglomerado de problemas inter-relacionados, cuja importância seria ocioso encarecer, versando, precisamente, a problemática da reorganização integral do DASP no quadro da Reforma Administrativa em andamento. Os estudiosos e servidores possivelmente interessados encontrarão na conferência um documento de valor permanente e alta categoria, embora naturalmente conciso e adstrito aos aspectos essenciais da multiplicidade dos temas focalizados com incontestável sobriedade e senso de oportunidade.

Ex.^{mo} Sr. Dr. José Júlio Guimarães Lima, DD. Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios,

Ex.^{mo} Sr. Dr. José Dilermando Meirelles, DD. Presidente da Associação do Ministério Público,

Demais Autoridades,

Senhoras e Senhores.

Honrado com o convite do Ex.^{mo} Sr. Procurador-Geral, aqui estamos para, congratulando-nos com V. Ex.^{as} pelo 10º aniversário da organização judiciária do Distrito Federal e Territórios, trazer a colaboração do DASP à "SEMANA DO MINISTÉRIO PÚBLICO". Fazemo-lo prazerosamente já pela significativa oportunidade, já pela seleta audiência, como — por que não dizê-lo — pelo tema que aqui nos traz: "O DASP E A REFORMA ADMINISTRATIVA".

O tema é, realmente, dos que empolgam o administrador que lhes fala, e o enfoque nôvo de idéias antigas é sempre oportuno para sua disseminação e aprimoramento.

Desejamos, portanto, em primeiro lugar, agradecer a distinção que nos faz o Ministério Público, propiciando-nos o ensejo de semear em tão fértil terreno.

Para iniciar, recordemos que o "Govêrno Revolucionário de 30" lançou as bases do Estado Administrativo, como consequência da nova concepção das atividades do Estado, que deixou, assim, de ser eminentemente policial para ser o agente prestador de serviços.

Anteriormente a êsse movimento, já se reconhecia como condicionante do desenvolvimento do País, em têrmos de igualdade com a ordem pública, com a estabilidade da moeda, com o equilíbrio do orçamento e com o aparelhamento econômico, a reorganização do funcionalismo.

De então a 1960, várias medidas reformistas foram surgindo:

- a criação, em 1930, da Comissão Permanente de Padronização de Material;
- a inscrição, em 1934, do Sistema do Mérito na Constituição;
- a instituição, em 1936, de normas básicas da Administração de Pessoal e de um sistema de classificação de cargos, além da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, transformado, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público, para materializar, em nosso País, pioneiramente, conhecimentos de Administração Científica;
- sob a égide do DASP, foi decretado, em 1939, o primeiro Estatuto do Funcionário, substituído, em 1952, pela Lei nº 1.711, que, elaborada com a participação do DASP, vige até hoje.

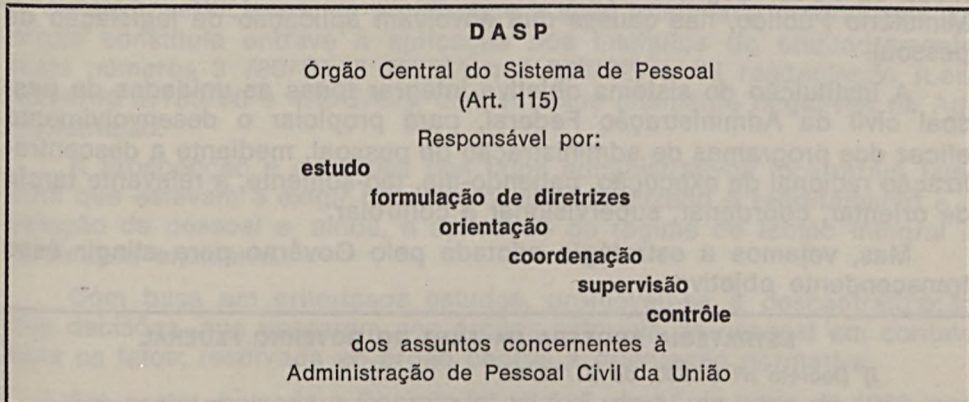
Da atuação do DASP até 1964 diremos, apenas, que, tendo conhecido fases de ascensão e de declínio, ao sabor das crises políticas que pontilharam a vida nacional ao longo das últimas décadas, os alicerces que construiu, em sua própria estrutura e na de todo o Serviço Público, sustentaram a instituição no contexto da vida administrativa do País, com saldo significativamente positivo.

Em 1967, visando, mais uma vez, a diminuir o descompasso entre a capacidade operacional da máquina administrativa e as crescentes solicitações do desenvolvimento econômico e social do País, o Govêrno deu início a um processo reformista, promulgando as diretrizes para a Reforma Administrativa. Volta o DASP — agora com a denominação de Departamento Administrativo do Pessoal Civil — à posição real de órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, competindo-lhe prestar assistência direta e imediata ao Chefe do Govêrno nas questões de política e administração do Pessoal Civil.

Erigidas em forma de sistema as atividades de pessoal, foi o DASP também investido na condição de órgão central do mesmo sistema, ficando, em consequência, responsável pelo:

- estudo;
- formulação de diretrizes;
- orientação;
- coordenação;
- supervisão; e
- controle

dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União.



De acôrdo com o moderno conceito de orçamento, que o vincula a programas, foram as atividades globais da especialidade acertadamente transferidas do DASP ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em cuja área se inserem.

As atividades de administração de edifícios públicos e instalações foram adjudicadas ao Ministério da Fazenda.

O DASP ficou, assim, com atuação jurisdicional específica na área de Pessoal, a qual foi, todavia, acentuadamente fortalecida. Em síntese, inscrevem-se na competência do DASP:

- a) cuidar dos assuntos referentes ao Pessoal Civil do Poder Executivo, submetendo ao Presidente da República anteprojetos de lei e os projetos de regulamentos indispensáveis à execução das normas legais que dispõem sobre a função pública e os servidores civis da União;
- b) zelar pela observância dessas leis e regulamentos, orientando, coordenando e fiscalizando-lhes a execução, bem como expedindo normas gerais obrigatórias para todos os órgãos;
- c) estudar e propor sistema de classificação e de retribuição para o serviço civil, administrando-lhes a aplicação;
- d) orientar, fiscalizar e controlar a realização do recrutamento e da seleção dos candidatos aos cargos da Administração Direta e Autarquias;

- e) manter o cadastro dos servidores civis, inclusive os da Administração Indireta, bem como orientar e controlar as respectivas lotações;
- f) zelar pela criteriosa aplicação dos princípios de administração de pessoal e promover medidas para o bem-estar social dos servidores civis da União e
- g) articular-se com as entidades nacionais e estrangeiras que estudem administração de pessoal.

Além de supervisionar a aplicação de outras medidas, igualmente importantes, compete ainda ao DASP cooperar com as Comissões Técnicas do Poder Legislativo, nos assuntos de sua competência, e com o Ministério Público, nas causas que envolvam aplicação da legislação de pessoal.

A instituição do sistema objetiva integrar tôdas as unidades de pessoal civil da Administração Federal, para propiciar o desenvolvimento eficaz dos programas de administração de pessoal, mediante a descentralização racional da execução, cabendo-lhe, tão-somente, a relevante tarefa de orientar, coordenar, supervisionar e controlar.

Mas, vejamos a estratégia adotada pelo Governo para atingir êsse transcendente objetivo.

ESTRATÉGIA ADOTADA NA ÁREA DO GOVERNO FEDERAL

- I) Decreto nº 61.930, de 21/12/67

O DASP é subordinado à supervisão do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, para os efeitos da Reforma Administrativa.

- II) Decreto nº 64.335, de 9/4/69

Cria a Comissão de Reforma do Pessoal Civil, para realizar estudos referentes a:

- **Nôvo Plano de Classificação de Cargos e Empregos**
- **Nôvo Estatuto do Servidor Civil Federal**
- **Reorganização do DASP**

O Secretário-Executivo da Comissão responde pela Diretoria-Geral do DASP durante a fase de sua reorganização.

A 21 de dezembro de 1967, pelo Decreto nº 61.930, foi delegada ao Ministério do Planejamento, responsável pela implantação da Reforma Administrativa, a supervisão do DASP. Isso enquanto se processassem os trabalhos e estudos relativos à revisão da legislação, ajustando-a aos princípios norteadores da política de pessoal preconizados no Decreto-lei nº 200/67.

A 9 de abril de 1969, considerando o relevante papel reservado ao servidor no progresso econômico do País, a necessidade de corrigir a atual situação do Serviço Público e a de criar condições satisfatórias de estímulo à dedicação com exclusividade, o Decreto nº 64.335 instituiu a Comissão de Reforma do Pessoal Civil, cometendo-lhe a realização dos estudos referentes à adoção de um nôvo Plano de Classificação de Cargos e Empregos e de um nôvo Estatuto do Servidor Civil Federal. Atri-

buiu-lhe, também, a tarefa de reorganizar o DASP, que se encontrava em defasagem tecnológica quase que total.

Estabeleceu, igualmente, o decreto citado, que o Secretário-Executivo daquela Comissão responderia pela Direção-Geral do DASP, durante a fase de reorganização do Departamento.

Nessa qualidade investidos no cargo de alta direção do DASP, procuramos, de logo, identificar os pontos de estrangulamento e estabelecer medidas que os eliminassem, de modo a acelerar o ritmo de andamento do órgão e colocá-lo em condições de acompanhar o trabalho exigido pela eclosão da Segunda Revolução Industrial.

Assim, verificamos, de pronto, que a ação totalmente centralizada do órgão constituía entrave à aplicação dos institutos do enquadramento (Leis números 3.780/60, 3.967/61 e 4.069/62) e da readaptação (Leis números 3.780/60 e 4.242/62), com reflexos altamente negativos na Administração.

A prospecção e a análise dos fatos administrativos mostraram também que estavam a exigir tratamento descentralizado o recrutamento e a seleção de pessoal e, ainda, a aplicação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

Com base em criteriosos estudos, promoveu-se a descentralização das decisões, que passaram aos órgãos setoriais de pessoal em contato com os fatos, reservada ao órgão central a orientação normativa.

Foi, assim, baixado o Decreto-lei nº 625, de 11 de julho de 1969, que veio propiciar melhor distribuição da carga de trabalho e dar a cada órgão as funções compatíveis com sua finalidade e hierarquia, possibilitando-lhes, efetivamente, o exame e a decisão da totalidade dos processos de enquadramento e de readaptação.

PLANO DE AÇÃO NA ÁREA DO DASP

- I) Descentralização para fora
(fortalecimento das decisões dos órgãos setoriais)

Primeiros Resultados

A) Readaptação

1962 a 31/3/64		3.863
abril/64 a 12/6/69		37.839
12/6/69 a 13/3/70		10.640
		52.342

B) Enquadramentos

Cargos a serem enquadrados definitivamente		
em 31/3/64		357.239
em 13/3/70		55.601

- II) Assistência direta aos Órgãos de Pessoal

- III) Reuniões de Coordenação
(política de valorização)

- IV) Boletim "Diretrizes"
(política de integração)

Os primeiros resultados dessa política demonstraram o seguinte:

READAPTAÇÕES:

1962 a 31-3-64	3.863
abril/64 a 12-6-69	37.839
12-6-69 a 13-3-70	10.640
	52.342

A tarefa que antes parecia impossível, de readaptar cêrca de 10.640 funcionários em apenas nove meses e meio, sòmente ocorreu graças à descentralização da aplicação de provas de suficiência. Estas passaram a ser realizadas pelas próprias repartições interessadas, sempre que dissessem respeito a classes ou a séries de classes privativas. Ao DASP passou a caber, sòmente, a realização daquelas relativas às classes ou às séries de classes comuns a tôdas as repartições. Aplicou ó DASP, diretamente, 4.200 provas em todo o território nacional, com 2.667 habilitados.

O fato dispensa maiores comentários, se nos lembrarmos de que o assunto **readaptação**, que se arrastava havia 9 anos, encontra-se em fase de conclusão, graças a um trabalho racional, de pouco mais de nove meses.

Quanto aos enquadramentos, havia:

Em 31-3-64	357.239 cargos a enquadrar
Em 13-3-70 restavam ...	55.601 apenas.

A assistência do DASP aos dirigentes de pessoal para a decisão das questões de enquadramento e readaptação, como para todos os demais assuntos referentes a pessoal, passou a ser prestada diretamente e mesmo com o deslocamento de técnicos do órgão central para as unidades que necessitassem de orientação ou aconselhamento especializado.

Também a adoção do regime de tempo integral e dedicação exclusiva foi muitíssimo simplificada através do Decreto nº 64.925, de 5 de agosto de 1969, que outorgou aos Ministérios a competência para sua aplicação e fiscalização. O mesmo ato executivo prorrogou, até nova regulamentação, as tabelas aprovadas para 1969. Êsse ato limitou as alterações de tabelas às situações provenientes de modificação de estruturas e sistemas relacionadas com a aplicação da Reforma Administrativa.

O recrutamento e a seleção de pessoal, que até então eram executados exclusivamente pelo DASP, condicionando erradamente à programação dêste os interesses das repartições carentes de pessoal, foram, a seu turno, objeto de tratamento adequado, tendo sido expedido o Decreto-lei nº 797, de 27 de agosto de 1969, que atribuiu aos Órgãos de Pessoal dos Ministérios e às Autarquias de grande porte o processo seletivo, sob contrôlo do DASP, ao qual incumbe a responsabilidade pela permanente verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos sôbre a matéria.

A implantação da nova e corajosa política de autoridade com assistência e **com responsabilidade**, embasada na confiança recíproca, estava desencadeada.

Como esperavam as autoridades governamentais, essa política mostrou-se, desde logo, altamente rentável e positiva: o órgão central tornou-se acessível e passou, em contrapartida, a ter acesso mais fácil a todos os órgãos integrantes do sistema.

Segundo os fundamentos que presidiram às diretrizes para a Reforma Administrativa, estabeleceu-se a realização sistemática de reuniões com os chefes e dirigentes de Órgãos de Pessoal. Visava-se a conhecer as opiniões e sugestões dos agentes da reforma no campo da Administração de Pessoal, no sentido de que as soluções dos problemas urgentes tivessem viabilidade e fôssem tomadas dentro da realidade, de modo a atender, de fato, às unidades operacionais.

Já foram realizados dois encontros: um, em agosto de 1969, para primeira tomada de contato e divulgação direta da política a ser implantada; outro, em outubro do mesmo ano, já com a coleta de sugestões sobre questões objetivas referentes aos seguintes temas:

- Sistema de Pessoal;
- Subsistema de Cadastro;
- Organização do Recrutamento e Seleção de Pessoal;
- Subsistema de Treinamento.

O novo método de tratar os assuntos de pessoal revelou-se altamente positivo e contagiou de entusiasmo os dirigentes de pessoal, interessando-os em participar e colaborar com o valor de suas idéias. Esse manancial de conhecimentos e de experiência que até então estava sendo marginalizado e desperdiçado foi recuperado, mostrando-se superiormente prestadio para a Administração.

Outro elemento de informação e atuação coordenadora instituído foi o boletim "Diretrizes — Legislação e Orientação Administrativa", com características de Boletim Informativo Especial. Entrosa êle permanente e estreitamente os componentes do sistema com o órgão central, proporcionando-lhes o conhecimento imediato da jurisprudência, da legislação e das normas básicas de orientação administrativa indispensáveis ao seu funcionamento.

"Diretrizes" é — pode-se dizer — a assistência do DASP, presente, em uma de suas formas, em todos os órgãos de pessoal, a tempo e hora, e contribuindo para a efetiva uniformização de tratamento da casuística, dentro da orientação preconizada, evitando-se dispersão de esforços e diversificação de soluções.

No sentido de poder-se estudar e fixar a política indicada para o pessoal civil, procurou-se obter, fidedignamente, os dados essenciais a êsse procedimento, a fim de que as questões referentes ao assunto fôssem equacionadas e solucionadas em bases concretas.

É sabido que a formulação ou revisão da política de pessoal de uma empresa de grande envergadura — qual o Estado — depende, preponderantemente, da existência de controles e assentamentos de elementos básicos da vida funcional de seus servidores, e de fatos ou atos a ela ligados.

Visando a obter êsses elementos, condicionantes do conhecimento globalizado dos servidores civis, quer na administração direta, quer na indireta, foi proposta ao Governo a instituição de um cadastro permanente, tendo sido baixado a respeito o Decreto nº 64.564, de 22 de maio de 1969.

CADASTRO

Resultados Preliminares

Quantos somos ?

Até 1968: ...

Em 30/6/69: **735.118**

O que somos ?

Até 1968: ...

Em 30/6/69: **somos**

452.911	estatutários
1.657	temporários especialistas
15.374	temporários
5.951	de obras
189.943	CLT (prazo indeterminado)
9.049	CLT (prazo determinado)
59.550	pagos por recibo
683	assessoramento superior

V) Descentralização para baixo

(Implantação dos princípios de Organização)

A primeira fase desse trabalho — levantamento numérico — revelou que o Serviço Público tem um total de 735.118 servidores, assim distribuídos:

452.911	— em regime estatutário;
15.374	— temporários;
1.657	— especialistas temporários;
5.951	— de obras;
189.943	— CLT (prazo indeterminado);
9.049	— CLT (prazo determinado);
59.550	— colaboradores pagos mediante recibo;
683	— assessoramento superior.

CARGOS ESTATUTÁRIOS

existentes	687.021
ocupados (cadastro)	452.911
Vagos	<u>234.110</u>
Enquadrados	631.420
A enquadrar	<u>55.601</u>
	<u>687.021</u>

A metodologia utilizada é a da computação eletrônica, em convênio com o SERPRO, e o trabalho, conquanto denominado de cadastro, constituirá — mais do que isso — um registro integrado e multirrelacionado dos elementos essenciais ao exercício de tôdas as funções de administração de pessoal.

Atualmente, cuida-se de estabelecer a estrutura do sistema, a comunicação ou intercomunicação entre as suas diversas peças, o controle dos atos, a instrumentação a ser utilizada e os elementos a serem fornecidos.

Com base nesses elementos, serão analisados: a situação atual dos quadros funcionais, os regimes jurídicos e a política salarial vigente, para que se possa traçar a linha de ação a ser adotada, no sentido da correção de distorções, quer em matéria de lotação, quer em matéria de retribuição.

Os princípios que ditaram a descentralização exógena — aquela que se projeta para fora — prevaleceram também para a descentralização endógena, interior, mediante inúmeras delegações de competência aos diretores dos órgãos componentes e vinculados. Reservou-se à alta direção o papel que lhe confere a Ciência da Administração: planejar, programar, comandar, supervisionar, coordenar, decidindo casuisticamente apenas as questões controversas.

O êxito desse procedimento levou à sua adoção como filosofia, agora consubstanciada no recente Decreto nº 66.222, de 17 de fevereiro de 1970, pelo qual o DASP se situa na sua exata posição de órgão de gestão normativa, coordenadora e controladora, liberado de atividades meramente executivas e incumbido, em contrapartida, de produzir instrumentos de trabalho e soluções para os problemas administrativos.

A transferência da gestão executiva para os órgãos de pessoal ministeriais e autárquicos, a par de lhes reforçar a autoridade decisória, permite-lhes resolver eficazmente, com pleno conhecimento de causa, os assuntos que lhes estão afetos.

O novo DASP compõe-se de cinco Coordenações e de um Centro de Documentação e Informática, além do Centro de Aperfeiçoamento, órgão que lhe é vinculado.

Com essa estrutura simples de superfície, mas altamente funcional, o Departamento tem condições de, adaptando-se às necessidades dos programas emergentes, atender plena e oportunamente à Administração, através da criação de Grupos-tarefas no âmbito das Coordenações, com finalidade e duração diretamente vinculados a projetos específicos.

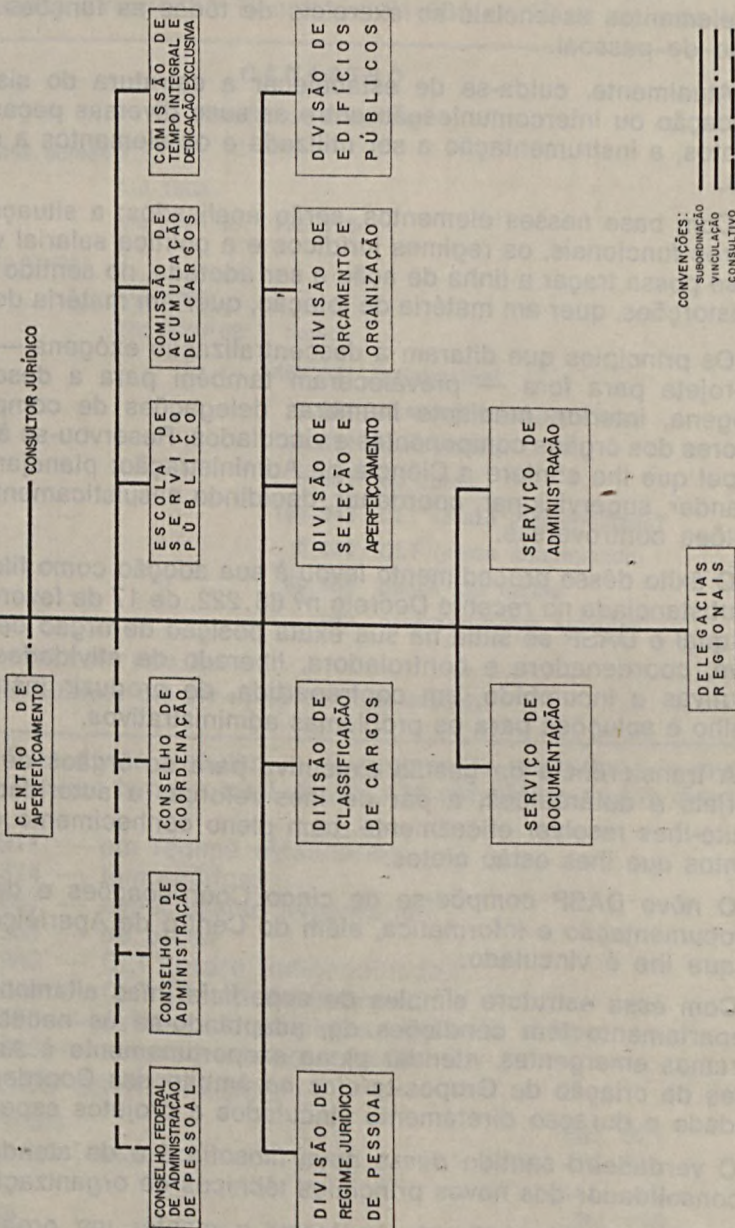
O verdadeiro sentido dessa nova filosofia é o de atender a imperativo consolidador dos novos princípios técnicos de organização.

Cuidou-se, sobretudo, de implantar e manter um organismo administrativo de alta operacionalidade e eficácia.

Complementando a nova estrutura do DASP, será institucionalizado o Sistema de Pessoal, a fim de que tôdas as unidades que lidam com os recursos humanos funcionem harmônicamente, mediante descentralização

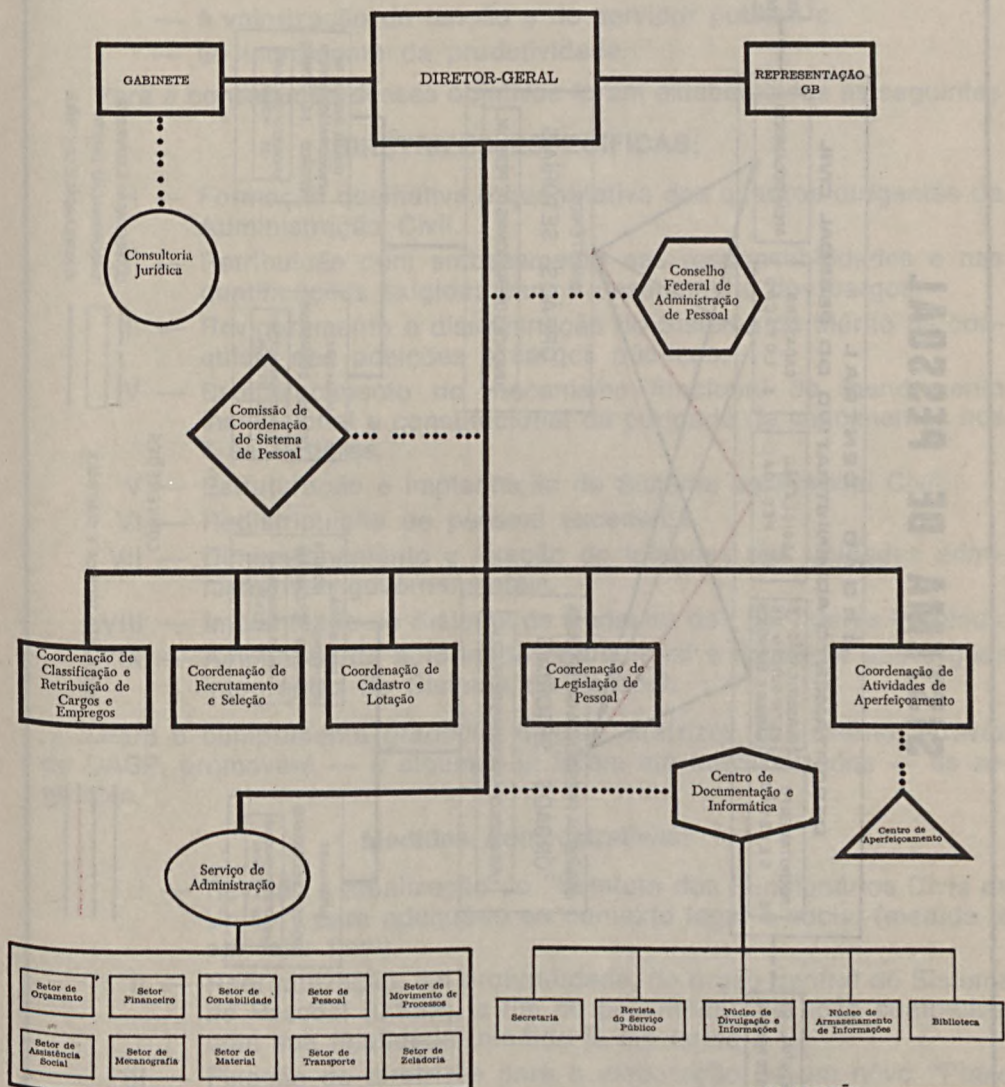
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DASP - ORGANOGRAMA

DIRETOR - GERAL



dasp

departamento administrativo do pessoal civil



CONVENÇÃO:

SUBORDINAÇÃO

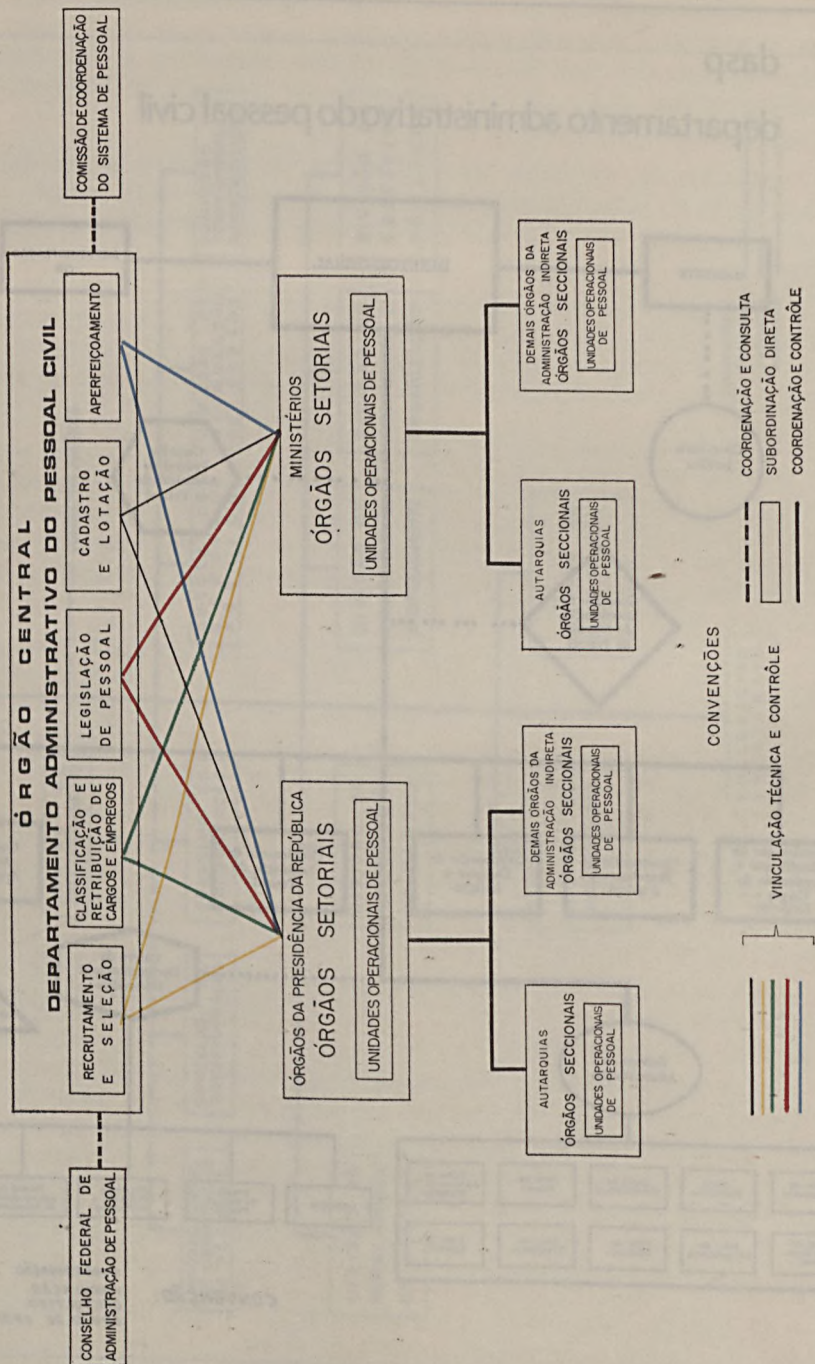
VINCULAÇÃO

CONSULTIVO

ÓRGÃO DE APOIO

.....

SISTEMA DE PESSOAL



da execução e sob a orientação normativa do órgão central. Dêse modo, os programas se desenvolverão uniforme e aceleradamente, sem desperdício de tempo e, também, dos dinheiros públicos.

Os resultados promissores dessa política levaram o DASP ao estabelecimento de um extenso plano de trabalho para o quadriênio 1970/1973, visando, em síntese,

- à valorização da função e do servidor público e
- ao incremento da produtividade.

Para a consecução desses objetivos foram estabelecidas as seguintes

DIRETRIZES ESPECÍFICAS:

- I — Formação qualitativa e quantitativa dos quadros dirigentes da Administração Civil.
- II — Retribuição com embasamento nas responsabilidades e nas qualificações exigidas para o desempenho dos cargos.
- III — Revigoração e disseminação do Sistema do Mérito na conquista das posições e cargos públicos.
- IV — Estabelecimento do mecanismo funcional do mandamento institucional e constitucional da paridade de vencimentos nos Três Podêres.
- V — Estruturação e implantação do Sistema de Pessoal Civil.
- VI — Redistribuição de pessoal excedente.
- VII — Dimensionamento e fixação de lotações das unidades administrativas governamentais.
- VIII — Implantação do Sistema de Cadastro dos Servidores Públicos.
- IX — Ampliação da autoridade operacional e decisória dos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal.

Para o cumprimento gradativo dessas diretrizes, o Governo, através do DASP, promoverá — e algumas já foram até materializadas — as seguintes

Medidas Administrativas:

- I — Revisão e atualização do “Estatuto dos Funcionários Cíveis da União”, para adequá-lo ao contexto legal e social (medida já em fase final).
- II — Reorganização, em profundidade, do órgão central do Sistema de Pessoal (DASP), a fim de possibilitar-lhe ação compatível com sua finalidade (medida já em curso).
- III — Fixação de diretrizes para a elaboração de um novo “Plano de Classificação de Cargos e Empregos”, considerado medida imperativa para equacionar realisticamente uma situação cada dia mais tumultuada, e, por isso mesmo, cada vez mais difícil de ser corrigida (medida já concluída).
- IV — Elaboração de um “Plano de Retribuição”, com vistas a ordenar a política salarial, ajustando-a aos comandos constitucio-

D A S P

PLANO DE TRABALHO PARA 1970/1973

- | | | | |
|---|--|--|---|
| 1 · Valorização da função pública.
2 · Incremento da produtividade.
3 · Formação qualitativa e quantitativa dos quadros dirigentes.
4 · Retribuição com embasamento nas responsabilidades e nas qualificações exigidas para os cargos.
5 · Revigoração ou disseminação do Sistema de Mérito.
6 · Paridade de vencimento.
7 · Estrutura e Implantação do Sistema de Pessoal Civil.
8 · Redistribuição de pessoal excedente.
9 · Dimensionamento e fixação de lotações.
10 Implantação do Sistema de Cadastro.
11 Ampliação da autoridade operacional e decisória dos dirigentes de órgãos integrantes do Sistema
12 Instituição do Contencioso Administrativo | D
I
R
E
T
R
I
Z
E
S

F
U
N
D
A
M
E
N
T
A
I
S | M
E
D
I
D
A
S

A
D
M
I
N
I
S
T
R
A
T
I
V
A
S | 1 · <u>Revisão e atualização do Estatuto.</u>
2 · <u>Reorganização do órgão central do Sistema.</u>
3 · Fixação de diretrizes para o Novo Plano de Classificação de Cargos e Empregos.
4 · Elaboração de um Plano de Retribuição
5 · Levantamento sistemático da carga de trabalho das unidades administrativas e fixação das lotações correspondentes.
6 · <u>Organização do Sistema de Pessoal.</u>
7 · Realização de um Plano Técnico-pedagógico para orientação na formação e no treinamento de pessoal para chefia e assessoramento
8 · Consolidação da legislação de pessoal vigente.
9 · <u>Implantação do Cadastro Permanente.</u>
10 Elaboração de ante-projeto de lei dispondo sobre a criação do Contencioso Administrativo |
|---|--|--|---|

nais e legais vigentes, e corrigindo desigualdades e distorções (estudos em andamento).

- V — Levantamento sistemático da carga de trabalho das diferentes unidades administrativas, fixação de lotações correspondentes e instituição de normas para absorção de pessoal considerado excedente, de forma a conter o ingresso de pessoal nos justos limites.
- VI — Organização do "Sistema de Pessoal", situando-se os diversos órgãos administrativos que o compõem em conjunto funcional, relacional e comunicacional.
- VII — Realização de um "Plano Técnico-Pedagógico" para orientação na formação e no treinamento de pessoal destinado ao exercício de cargos de direção e chefia ou trabalhos de assessoramento superior (estudos em andamento).
- VIII — Consolidação da legislação de pessoal vigente.
- IX — Implantação do "Cadastro Permanente dos Servidores Civis" (em realização).

Algumas dessas providências já foram adotadas, como se assinalou. As demais estão sendo objeto de estudos, para sua materialização a curto e a médio prazos.

Estes enfoques que fizemos dizem de forma sumária, mas expressivamente objetiva, do que **foi o DASP no tempo** e do que **é o DASP do nosso tempo**: O DASP em novo tempo instituição concebida em moldes modernos, que desejamos todos seja bem equipada para funcionar como peça de significativo relêvo no honrado e atuante Governo do Presidente Emilio Garrastazu Médici. E é do conhecimento geral que Sua Excelência está vivamente interessado em estabelecer uma política de pessoal humana, justa e responsável, objetivando, com isso, elevar concomitantemente o nível de vida do servidor e o padrão de eficiência dos serviços públicos.

Temos pela frente, irrecusavelmente, uma tarefa desmedida. A reforma do que aí está, com anos e anos de hiato tecnológico, desafia certamente a nossa capacidade, mas desafia, sobretudo, o nosso espírito cívico.

Aceitamos destemidamente e com tranqüilidade o desafio que nos faz o Brasil Grande. Bem ponderada a latitude dos desafios, entendemos que não nos seria lícito, no que nos diz respeito, fugir ao desafio que a Grande Administração de Pessoal modernamente nos lança de modo permanente e contínuo.

Estejam certos os funcionários que a Revolução de 64 não está menos convencida que a de 30 de que a Reforma do Serviço Civil com a dignificação do servidor público e a adoção de novos métodos e processos de trabalho condiciona o futuro deste País. Com uma diferença: é que a Revolução de 64 vai realizar essa reforma, ou melhor, já começou a realizá-la.

O DASP apresenta-se novamente como reformista pioneiro.

Os princípios salutareos que o Governo decidiu implantar na Administração Pública estão entre nós em franca e efetiva aplicação, pois entendemos que **a nós compete dar o exemplo. E não vamos perder essa liderança; o que vamos é dar ao Governo os instrumentos de ação rápida de que ele necessita para a consecução dos seus objetivos.**

Estamos fazendo essa reforma como deve ser feita, isto é, reformando-nos a nós mesmos em primeiro lugar. E cada diretor, cada chefe, cada funcionário que faça como nós: reforme-se a si mesmo para poder reformar o conjunto.

Em condições bem melhores que aquelas em que o recebemos é como vamos entregar este País aos jovens que o esperam para conduzi-lo ao futuro, a um futuro digno da sua grandeza.

Finalizo esta palestra afirmando-lhes convictamente que **o DASP também estará presente ao ansiado encontro do Brasil com o seu grande Destino.**

Auditoria: Técnica a Serviço do Contrôle

IBERÊ GILSON

Ministro-Presidente do Tribunal de
Contas da União

Queiram ou não os idealistas e sonhadores, os céticos e sofistas, tremenda é a responsabilidade que pesa sobre todos quantos emprestam o brilho de sua inteligência, o fulgor de seu talento ou a modestia de sua colaboração anônima ao Tribunal de Contas da União, partícipes que são de um momento histórico, talvez o de mais elevada significação para a vida daquela Corte Superior de Contas. Deferiu-lhe a dinâmica histórica missão por demais nobilitante, qual seja a de dar corpo e, mais do que isso, dar vida à nova sistemática de controle por que o Brasil optou, através dos inovadores mandamentos, a respeito, da Constituição de 1967 e o Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, instituidor da nova Lei Orgânica daquele Tribunal.

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Federal referentes a 1966, tive-mos oportunidade de, em linhas gerais, dizer que “em face da realidade do mundo, em dois momentos distantes, cumpriu o Brasil o seu dever de opção. Ainda não refeito das emoções da implantação do regime republicano, ainda não cessadas em toda a sua extensão as lutas bélicas e institucionais, em meio ao impacto da vitória e cercado das vicissitudes da hora então presente, no cumprimento de seu dever, o País efetuou a opção, sem enfrentar dificuldades diante dos dois sistemas mencionados — já que as condições da administração pública ainda não eram de tal porte, que ditassem a imprescindibilidade da criação das Controladorias como hoje são tidas —, mas, apenas, escolhendo qual o modelo a adotar entre os clássicos Tribunais da época.

Durante a grande noite compreendida entre os idos de 1890 e os dias atuais, nosso Tribunal de Contas foi criado, im-

plantado e reformado, mantendo sempre, porém, sua concepção original, o que permitiu aos governantes que assinaram sua presença no período o refrigério da postergação de nova opção, já ditada pelas condições ambientais reinantes.

O clamor que se levantou pela reforma de todo o sistema de administração financeira do País e a imperiosidade de dispor o Governo de meios capazes de permitir-lhe a formulação de sua política econômico-financeira, de acompanhar e fiscalizar sua execução e de medir seus resultados levaram-no a produzir as inovações introduzidas no arcabouço da mencionada administração.

Repousando o objeto da ação fiscalizadora e controladora deste Tribunal na referida administração financeira do País, imediata e profundamente repercutiram nesta Casa as inovações inseridas na máquina administrativa do Governo.

E o Brasil optou, pela segunda vez, pela autorizada voz de seus representantes. E o instante histórico da opção ocorreu. E esta se fez realidade, historicamente. Historicamente, porque, pela vez primeira, em todo o mundo se optou, não por qualquer das duas escolas ou correntes de pensamento, mas sim por uma nova, que surge para ampliar o número de concepções de escolas. A opção se fez — pesados os aspectos favoráveis de ambas as escolas — pelo ecletismo, nascido da fusão do classicismo dos Tribunais de Contas com o objetivismo das Controladorias ou Auditorias.

Duas correntes que se fundem, somando seus aspectos positivos. Fulguração

simbiótica do juridicismo dos Tribunais de Contas — latinos por excelência — com o contabilismo das Controladorias ou Auditórias — saxônicas em essência. Terceira corrente de pensamento que vem das vertentes naturais da Escola Financeira de Jêze, Stourm e outros luminares e que, do caudal do programatismo norte-americano, se traga, oferecendo um amalgama técnico perfeito.”

Muita luta teremos de enfrentar antes que nos possamos dar por satisfeitos, antes que chegada seja a hora de ensarihar armas e antes do instante de promovermos a rendição da guarda. Lembremo-nos de que, surpreendentemente, o emprêgo da escrituração por partidas dobradas no serviço público — determinado por Alvará de 1808 e por Ato de 1832, com sua exigência ratificada em 1868 e novamente exigido em 1909 — só veio a ser adotado em 1914 e, mesmo assim, de forma, que mereceu de **Moraes Júnior**, autor do **Regulamento Geral de Contabilidade Pública**, a crítica de que “iniciados e profanos sempre foram acordes em reconhecer deixar muito a desejar a Contabilidade da União”.

O Poder Executivo e o Tribunal de Contas, ao longo da História, envidaram esforços no sentido de côbro se pôr ao descalabro que fluía da inadequabilidade do controle, em face da rápida evolução da administração pública, impulsionada por vertiginoso progresso tecnológico. Merecem citação os artigos de **Vigoso Jardim** e de **Moraes Júnior**, bem como as diversas tentativas de reforma e atualização do **Código de Contabilidade da União**, tentativas que encontraram seu Waterloo no Congresso Nacional.

Ao tempo do Governo Café Filho, participamos de uma Comissão de Reforma do Código, confiada ao Conselho Federal de Contabilidade, que à época integrávamos e que era presidido pela figura impar de **Paulo de Lyra Tavares**. O projeto que elaboramos e que denominamos **Lei de Administração Financeira e de Contabilidade Pública** jaz, até o dia de hoje, na 1.^a Comissão do Congresso a que foi distribuído...

Consola-nos o fato de que **Marcel Soquet**, em sua obra **La Reforme de la Comptabilité Publique**, afirmava em 1934 que “la France n’a pas une comptabilité digne d’elle”.

Os tempos de opção, contudo, já se verificaram em caráter irreversível. A época é de implantação de um novo sistema, de rompimento com rotinas estratificadas no estacionismo de dias de antanho; de despertar para o dinamismo da era da técnica; de irrupção pelo domínio de nova metodologia; da aceitação e da prática dos modernos processos da ciência do controle.

Estamos a ouvir os altíssimos acordes da marcha fúnebre da era da improvisação no campo do controle. Respeitando embora o passado, é preciso viver o presente. Esta é a verdade que, lapidariamente, **Eric Ashby** nos ensina quando declara que “o reflexo de ontem não ilumina o amanhã”. Naturalmente, em todo o processo histórico, o passado nunca deixa de estar presente, uma vez que ele nada mais é do que uma acumulação de presentes passados, e em cada “presente ressoa o passado e palpita o futuro”. Se não fizermos, todavia, o presente de hoje, não teremos o passado de amanhã: ele será como o sol de inverno europeu; iluminará, mas não fecundará a terra.

Se sinceramente desejarmos alcançar nossos objetivos, deveremos ter em mente que o período do bacharelismo, puro e simples, que caracterizou uma longa época, embora brilhante, cedeu parte de seu lugar à praticabilidade e à especialização técnica. Mister se faz que o bacharelismo se dispa das roupagens de curul dos conhecimentos e braços dê ao tecnicismo para que ambos, ao invés de se conflitarem, se complementem, para alcançarem a harmonização e o sincronismo que conduzem ao sucesso.

A Auditoria é uma técnica, e como tal deve ser exercida. Para tanto há que se exigir dos que forem incumbidos de exercitá-la formação especializada, que lhes proporcione as armas dos conhecimentos imprescindíveis, os quais podem ser diversificados. No caso concreto de nosso Tribunal, não só pelo fato de ser um órgão fiscalizador de contas, mas também pela natureza da documentação que, por expressa disposição de lei, deve ser por ele examinada, a Auditoria se assenta sobre uma infra-estrutura predominantemente contábil.

O impacto da radical transformação de nossa Casa acarretou uma série de providências inadiáveis: adequação de nossa estrutura e a adaptação de considerável parte de nosso Corpo de funcionários

à nova técnica e, paralelamente, a solicitação de medidas legislativas com o objetivo de dotar nossa Córte de Contas de maior número de especialistas.

Anteriormente, já o Tribunal exercia Auditoria, sob a forma de revisão sistemática. Agora, a preeminência é para a Auditoria assistemática, menos onerosa e mais eficiente.

Lograr seus objetivos a Auditoria só conseguirá em havendo uma filosofia de concepção, uma metodologia de ação e uma estrutura de funcionamento. Filosofia que condense princípios; princípios que determinem normas e métodos; normas e métodos que instituem estruturas operacionais.

A técnica de Auditoria tem a presidência alguns **Princípios**, a saber:

- Princípio de Alterabilidade da Clientela;
- Princípio de Mutabilidade da Época;
- Princípio de Trasmutabilidade do Processo;
- Princípio de Permutabilidade do Documento; e
- Princípio da Variabilidade do Local.

Tais **Princípios de Mobilidade da Auditoria** devem ser complementados pelo **Princípio da Repetibilidade**, aplicável a cada um, se pretendermos que eles sejam válidos. A **Repetibilidade** constitui valioso recurso no impedir a dedução, por obra de inteligências postas a serviço da corrupção e malversação de dinheiros públicos, de uma **Lei de Incidência da Auditoria**, cujo conhecimento lhes permita escapar à ação do Tribunal e transpor os umbrais da impunidade.

A surpresa é a tônica dos princípios expostos, os quais poderiam ser considerados como desdobramentos do **Princípio da Surpresa**. Os **Princípios** referidos implicam, como regra, a variação da clientela, da época, do processo, da documentação e do local da Auditoria.

Como em tôdas as técnicas, os dons imanescentes ao homem ou por ele aperfeiçoados têm reflexo marcante nos trabalhos; êsses podem ser, todavia, perfeitamente sistematizados, de forma a oferecer a otimização dos resultados e a maximização das condições que propiciem a participação de todos eficaz e produtivamente.

Um Auditor deve ser portador dos seguintes **Dons**:

- Dom da Suspiciácia;
- Dom da Perspicácia;
- Dom da Agilidade Mental;
- Dom da Perseverança; e
- Dom da Tolerância.

A **suspiciácia**, filosoficamente, não constitui, para alguns, um **dom**. Tal é, porém, sua importância para a capacitação e categorização de um Auditor que não duvidamos em alinhá-la, na espécie, entre os **dons**. A **suspiciácia**, que é a dúvida metódica, a suspensão prévia e breve do juízo final, foi bem expressa pelo consagrado moralista **Marden**, quando nos professou: **confiai desconfiando**. Tal conselho **mardeniano** se confirma na primeira das regras apresentadas por **René Descartes** em seu **Discurso sôbre o Método**, ao nos ensinar que **jamais devemos aceitar como verdade o que não fôr provado ou evidente**. **Cartesiano** deve ser o Auditor.

A **perspicácia** é a sagacidade, a intuição, a penetração, o talento para apreender os fatos expostos e perceber os latentes. A **agilidade mental** é a presteza de, num relance, vislumbrar, entrever, conhecer. A **perseverança** é a persistência, a constância, a firmeza no buscar o pretendido. A **tolerância** é a capacidade de indulgência, de autocontrole em face de atos e fatos de natureza antagônica à desejada.

Portador dos **dons** expostos, necessita o Auditor pautar sua ação pelas seguintes **normas de comportamento**:

- Exercitação da Discrição;
- Esquivância da Suspeita Infundada;
- Fuga à Vituperação Pessoal; e
- Evitação da Arbitrariedade.

A **discrição** é fundamental, e seu exercício absolutamente imprescindível, visto que a Auditoria perderá sua finalidade se o Auditor fôr indiscreto, anunciando-a ou permitindo que, aprioristicamente, se saiba de sua verificabilidade. Durante a realização da Auditoria — como procedem as grandes firmas especializadas do mundo inteiro — nenhuma palavra deve partir ou ser conseguida do Auditor, sob qualquer forma ou pretexto. Deve êle analisar e apurar, tomando as providências se e quando de sua alçada, ou relatando as ocorrências ao órgão superior, para as medidas cabíveis.

A **suspeita infundada**, maléfica, é a dúvida cética, permanente; é o agnosticismo. O Auditor deve procurar a esquivação de tal suspeita, apurando, verificando e se certificando. A fuga à **vituperação pessoal**, à contumácia, ao retaliamento da honra é mais que recomendável, já que tal vereda afasta o analista dos fatos, para concentrar sua atenção nas pessoas. A **vituperação pessoal** se apresenta, normalmente, consoante a catalogação **benthamiana**, sob a forma de imputação de mau caráter, de má intenção, de maus motivos, de incoerência e de conexões suspeitas.

A **arbitrariedade** denigre quem a pratica e abastarda os resultados obtidos. Ela é mais freqüente nos pseudotécnicos, que, com despotismo e iniquidade, tentam lançar um manto diáfano sobre suas deficiências. Atenta contra o nível e o clima que devem presidir as relações entre as repartições e as pessoas, agride comezinhos princípios de administração e conduz ao insulto à dignidade pessoal, gerando imediata reação.

No exercício de sua missão, poderá o Auditor ser submetido ao guante de pressões traduzidas em:

- Tentativa de Intimidação;
- Tentativa de Procrastinação;
- Tentativa de Confusão; e
- Tentativa de Acomodação.

A **intimidação**, ainda muito usual e que, em certa época, chegou a adquirir foros de tipicidade brasileira, é a tentativa de atemorização, de coação, de apavoramento, com o objetivo de tornar o Auditor tímido e levá-lo a descumprir sua missão ou fazê-lo deficientemente. Em geral, apresenta-se sob a forma de ameaça, traduzida em expressões como "sabe com quem está falando?" e "você se arrependerá". A ela não deve o Auditor responder com palavras do mesmo gênero; cabe-lhe refutá-la com sobrançeria, convicto de que o Tribunal estenderá sobre si o pálio de seu apoio.

A **procrastinação** é a delonga, o adiamento, a demora, o espacejamento no atendimento de pedidos ou exigências do Auditor. A **confusão** é o enleamento, a má distinção, a mistura, o embaralhamento, com o objetivo de dificultar a ação fiscalizadora.

A **acomodação** é a tentativa de arrumação, de provocação da desistência da Auditoria. Pode ela se apresentar sob as

formas de invocação de "bom-mocismo", de apêlo aos sentimentos de humanidade, ou de exposição de precárias situações sócio-econômicas. Admitem-se, ainda, formas de ilegalidade, cuja textura deixamos à imaginação de cada um.

As **tentativas**, sempre fruto de premeditação, deve o Auditor responder com atitudes que façam valer sua autoridade e a competência que a lei lhe outorga, sem, todavia, descambar para o excesso ou deixar-se trair, catalogando, sob tal forma, procedimentos plenos de boa-fé.

O Tribunal de Contas da União, através da Comissão de Ministros incumbida da implementação das novas Normas Regimentais, vem procurando, e procurará, editar normas que sistematizem o exercício da Auditoria, partindo do geral para o particular.

A iniciativa deste Encontro teve por escopo propiciar a discussão dos trabalhos já elaborados, dos em elaboração e dos em estudo, com os colegas que vão executá-los; perseguiu, todavia, um propósito mais nobre, qual seja o de, em debate franco e sincero, em tábua redonda, receber as críticas e as sugestões que os prezados Delegados e Diretores se dignem a oferecer.

Tenham os Delegados e Diretores presente que cada um de nós, Ministro ou funcionário, categorizado ou humilde, todos nós temos sempre pequena parcela a ensinar e enorme parcela a aprender. Aqui estamos em uma bolsa de conhecimentos, em uma câmara de compensação de idéias, com o propósito de bem servir nossa Casa e nosso Brasil.

Vivemos dominados por particular apreensão com um fato que reputamos de suma gravidade, pelas dificuldades que inerentemente acarretará à fiscalização que nos cabe exercer; gravidade que se atenua pelo transitório de sua ocorrência. A radical transformação operada no sistema de contabilidade do Poder Executivo determinou a eliminação da Contadoria-Geral da República, e a ereção do sistema substituto vem dando azo a um hiato, de conseqüências imprevisíveis.

Retratando lapidariamente a missão desta Casa, o **Ministro José Pereira Lira** disse certa feita: "O Tribunal de Contas — nascido do pensamento de **Ruy Barbosa**,

implantado pelo descortino administrativo do **Serzedelo Correia** e inspirado nos princípios que nortearam os fundadores da República ... — representou, através de rumorosos episódios, uma componente insubstituível na fiscalização dos gastos da responsabilidade do Erário Nacional."

Acompanhando a evolução operada na técnica de contróle das finanças públicas, defendemos em 1955, quando disputamos e vencemos a Cátedra de **Finanças e Contabilidade do Estado da Universidade do Brasil**, a ousada e pioneira tese da ereção do Tribunal de Contas da União — incorporada a êle a Contadoria-Geral da República — em quarto **Poder**: o **Controlador**. Continuamos convictos de nosso acêrto, ainda pensamos como pensávamos; somos fiel a essa linha de entendimento, não alimentando qualquer dúvida quanto à sua veracidade, juridicidade e oportunidade. Acreditamos que a reforma por que passa nossa Casa constitui mais uma etapa na — com licença de **Herman Kahn** — escalada para o quarto **Poder**.

Atribuem a **Dag Hammarskjöld** o seguinte provérbio: "Um louco vociferou na Praça do Mercado; ninguém parou para contestá-lo. Ficou assim provado que seu argumento era irrespondível."

Sempre haverá loucos, em Praças do Mercado, vociferando contra a nova sistemática e estrutura do Tribunal de Contas. Lembremo-nos de que é mandamento constitucional e, como tal, não comporta contestação e, ao invés de nos termos para contestar os vociferadores, caminhemos resoluta e confiantemente no cumprimento de nossa missão e em busca de nosso destino, que é grande e nobre.

Pedimos que não se deixem enredar pela **falácia da periculosidade da inovação**, que consiste em aceitar as reformas em princípio e rejeitá-las tôdas na prática, segundo a feição que lhe deu seu ator **Jeremias Bentham**, que, consoante **Roberto de Oliveira Campos**, era um

filósofo utilitarista, autor do cálculo fêlífico e sujeito tão pedante que denominava o seu passeio após o jantar de **circungiração post-prandial**.

As leis e sua coorte de atos de complementação, por si sós, não bastam para que se alcancem os objetivos que se têm em mira. Em sua aplicação, fazemos nossa opção: ou as condenamos ao descrédito, com nosso desinteresse, ou as conduzimos à plenitude de seus sucessos, com nosso firme propósito de cumprí-las.

Quando nos abandona a disposição de luta e nos abatem o desânimo, o despreparo e a descrença, transformamos um mundo em um nada, num vazio sem conteúdo e sem finalidade. Por outro lado, imbuídos de uma fé inabalável e de uma férrea vontade de alcançar os objetivos a que visamos, revela-se nossa natureza dualista e, sem nos desprendermos da terra e do mundo físico, libertamo-nos o necessário para nos tornarmos um mensageiro do espírito que, com ascetismo e abnegação, transforma o nada em um mundo.

A **Reforma Castello Branco** outorgou à nossa Côrte foros de uma instituição aureolada na exercitação de sua missão sublime. Nosso Tribunal de Contas sai das novas disposições constitucionais mais vivificado, mais robustecido e mais enobrecido, cabendo a nós dar o esforço de nosso físico, o produto de nossa inteligência e a dedicação de nosso coração para que esta Casa se apresente, não como o sol de inverno europeu, que ilumina, mas não fecunda a terra, e sim como um facho de luz e vida, geratriz das maiores emanações da justiça administrativo-financeira, tão sonhada em sua perfeição e realidade.

Em assim agindo, convictos poderemos estar de que o Tribunal da História, a cujas barras compareceremos compulsoriamente, honrar-nos-á com um veredicto consagrador.

Esta é uma mensagem de fé e de esperança que concita a uma profunda meditação.

O Servidor Municipal na Constituição Federal de 1967

CLENÍCIO DA SILVA DUARTE

Consultor Jurídico do DASP

SUMÁRIO

I — Introdução: 1. A tradição da autonomia de estipulação do regime jurídico do servidor, conferida aos Estados e Municípios. 2. Cassação dessa autonomia pela Carta Política de 1967. Razões que a teriam ditado. 3. Unificação do regime também para os três Podêres. O princípio da paridade.

II — O Regime Jurídico do Servidor Público: 4. As várias categorias de servidores. Como se constituíram. 5. Natureza jurídica do vínculo empregatício entre o funcionário público e o Estado. 6. O direito alienígena e o direito brasileiro. 7. A Constituição de Weimar, de 1919, e sua grande inovação, que só teve seguidores no Direito Constitucional brasileiro. 8. A relação jurídica entre o funcionário público e o Estado é estatutária ou legal, com vinculação constitucional. Que significa essa vinculação.

III — As Novas Disposições Constitucionais Aplicáveis ao Funcionário Público Municipal: 9. A possibilidade de dupla aposentadoria para os funcionários públicos estaduais e municipais, decorrente dos arts. 13, nº V, e 108, *caput*, da Constituição Federal. 10. Outras inovações constitucionais. 11. O funcionário público e o mandato eletivo municipal. 12. Necessidade de pronta regulamentação dos institutos modificados ou introduzidos desde a vigência da Constituição de 1967.

I

INTRODUÇÃO

Estabelecera-se como tradição no Direito Constitucional brasileiro, no que concerne ao servidor público, a livre disciplinação do seu regime jurídico pelos Estados-Membros e Municípios. ⁽¹⁾

Fixara-se, todavia, como princípio de obediência obrigatória em tôdas as Unidades Federadas um mínimo de direitos e garantias a que não era lícito furtar-se o servidor público estadual ou municipal, em condições idênticas ao funcionário federal ⁽²⁾, sendo, no entanto, atribuída competência, nas Constituições Federais, aos Estados-Membros e Muni-

cípios para estabelecer, respeitado apenas aquêlê mínimo, o regime jurídico dos seus servidores públicos, com o que se poderiam ampliar, quanto a êstes, os direitos e garantias fundamentais, desde que, evidentemente, não colidissem com os superiores interesses da coletividade a que serviam. ^(3 e 4)

Essa autonomia na disciplinação do regime jurídico dos seus funcionários, conferida aos Estados e Municípios, desde a Constituição de 1934, não foi bem exercida, pelo que o legislador constituinte de 1967 entendeu de retirá-la, transferindo para a competência da União as normas relativas aos funcionários públicos dos Estados e Municípios

(Const. de 1967, art. 13, n.º V, quer na primitiva redação, quer na decorrente da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969). (5)

Se, por um lado, importou essa centralização em perda de alguns poucos direitos e vantagens, liberalmente concedidos, por outro, como se verá mais adiante, redundou em atribuir-se uma concessão excepcional, o que talvez tenha passado despercebido ao próprio legislador, e que muito representa na vida do servidor público.

As normas dos arts. 13, n.º V, e 108 da Carta Política de 1967, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, vieram determinar uma verdadeira unificação do regime jurídico do funcionário público, não só nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios) como, de certo modo, nos três Podêres, pelo menos no que tange, quanto a estes, à classificação de cargos e respectivos níveis de vencimento (art. 108, § 1.º).

As liberalidades que se outorgavam em leis estaduais e municipais, ou em resoluções das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, redundaram nessa orientação, que se constitui em mais uma incursão na autonomia estadual e municipal, mas que não poderia ser de outro modo, pelos abusos cometidos, principalmente no que diz respeito a contagens de tempo de serviço, o que chegou a ser objeto de um ato institucional. (6)

Outras medidas de unificação, já agora quanto aos dois outros Podêres (o Legislativo e o Judiciário), também se esboçaram, como a do art. 98, na redação atual, que estatui, em consonância com o § 1.º do art. 108, a paridade de vencimentos, vale dizer, a imposição de que os estípidios de cargos de atribuições iguais ou assemelhadas naqueles Podêres não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

E, objetivando resguardar esse princípio de paridade, retirou-se, pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, a tradicional competência do Poder Legislativo para, sem interferência do Executivo, criar cargos de sua Secretaria e fixar-lhes os vencimentos através de simples resolução, estatuinto-se que essa criação e fixação só se farão por lei, cuja iniciativa compete à respectiva Câmara (arts. 40, n.º III, e 42, n.º IX). Por efeito dessa alteração, o Executivo terá total controle sobre os cargos do Legislativo, não só

quanto ao seu número e classificação, como aos vencimentos que lhes forem conferidos. E, se assim não se dispusesse, a paridade, de si já tão difícil de obter-se, seria, evidentemente, letra morta, como tantas outras preceituações constitucionais que atravessaram várias Constituições sem que fossem observadas durante a vigência de qualquer delas.

II

O REGIME JURÍDICO DO SERVIDOR PÚBLICO

Na sistemática do nosso Direito Constitucional, secundado pelo Direito Administrativo, duas categorias de servidor público se fixaram desde logo: a do funcionário público propriamente dito e a do servidor regido pela legislação trabalhista.

Após o advento do Direito do Trabalho e até recentemente, não se admitia vinculação empregatícia com o Estado (entendido o termo em acepção ampla) que tivesse outro regime que não o estatutário ou o da legislação trabalhista.

As disposições do Código Civil, no que se refere à locação de serviços, após a Consolidação das Leis do Trabalho (7) e legislação posterior, não se admitiam para regular o vínculo empregatício entre o Poder Público e o seu empregado. Com o Decreto-lei n.º 900, de 29 de setembro de 1969, entretanto, dando nova redação a vários artigos do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, entre os quais o de n.º 122, introduziu-se o § 2.º, que, nos casos de Assessoramento Superior da Administração Civil, preceitua que a respectiva relação de emprego "revestirá a forma de locação de serviços regulada mediante contrato individual", o que significa que o regime jurídico será o do Código Civil.

A redação dada ao art. 106 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, segundo a qual "o regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial", deixa claro que se poderá prever outra vinculação jurídica que não a estatutária, a trabalhista ou a decorrente de disposições do Código Civil. Normas específicas se poderão baixar, sem que hajam de enquadrar-se nos figurinos legais preexistentes.

Estabelecidas essas considerações, que podem levar ao reconhecimento de qua-

tro categorias de servidores públicos, quanto ao seu regime jurídico: o estatutário, o regido pela legislação trabalhista, o Assessor Superior da Administração Civil, que se disciplina pelo Código Civil, e o técnico especializado temporário, com regime especial a ser estabelecido, sejam-nos permitidas algumas observações sobre a natureza do vínculo empregatício do funcionário público propriamente dito com o Estado.

O regime jurídico do funcionário público se acha disciplinado em disposições constitucionais, em preceitos de leis ordinárias e em normas regulamentares. O código básico dos funcionários públicos federais, atualmente em vigor, é a Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, devendo ser em futuro próximo substituída por outra, cujo anteprojeto já se encontra elaborado pelo Poder Executivo.

Muito se discutiu sobre a natureza jurídica da relação de emprego entre o funcionário público e o Estado. Pretendeu-se, inicialmente, conceituá-la como contratual, isto é, haveria disposições bilaterais no acordo de vontades para estabelecimento do vínculo empregatício. Hoje, essa teoria não tem mais seguidores, e se conceitua tal natureza jurídica como estatutária ou legal, no sentido de que os direitos, deveres e obrigações do funcionário público são estabelecidos unilateralmente pelo Estado, aderindo o servidor, tão-somente, a essas preceituações, sem que possa contrapor condições diversas das estabelecidas nos diplomas legais que lhe regulam a relação de emprego.

Ao contrário do que ocorre nos outros países, a relação jurídica entre os funcionários públicos e o Estado, entre nós, tem raízes mais profundas do que as simples disposições de leis ordinárias. Há, nas Constituições da República, desde a de 1934 até a atual, garantias fundamentais asseguradas ao funcionário público, que, por esse efeito, não podem ser suprimidas por leis ordinárias. É um aspecto de grande importância para a conceituação da natureza jurídica dessa relação de emprego.

A primeira Constituição a assegurar garantias fundamentais aos funcionários públicos, embora o tenha feito timidamente, foi a social-democrática de Weimar, de 1919. Dela as reproduzimos, com maior amplitude, na nossa Constituição de 1934, depois na de 1937, na de 1946 (a mais liberal a respeito) e, finalmente,

na de 1967 e Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, com algumas restrições de grande porte em relação à de 1946.

Outras Constituições estrangeiras não seguiram o modelo da de Weimar, de 1919, nem mesmo a atual da República Federal Alemã, que só dedica aos funcionários públicos algumas alíneas do art. 33 e o seu art. 34, mas sem assegurar qualquer das garantias fundamentais que o nosso Direito Constitucional oferece àqueles servidores.

Assim, a Constituição atual da Itália, de 1947, bem como a da França, de 4 de outubro de 1958, que nenhuma garantia asseguram, ficando a matéria para a legislação ordinária, como se acha expressamente estabelecido em uma das alíneas do art. 34 da Constituição Francesa de 1958, nos seguintes termos: "A lei fixará as normas relativas às garantias fundamentais conferidas aos funcionários civis e militares do Estado."

Dêsse modo, a lei ordinária concede direitos, assim como poderá lei posterior retirá-los.

Diversa, entretanto, é a situação no Brasil, quando há disposições constitucionais expressas assecuratórias de garantias fundamentais dos funcionários públicos, insuscetíveis de modificação pela legislação ordinária. Acrescente-se, ainda, que, pela norma constitucional que assegura o resguardo ao direito adquirido (Const. Federal, art. 153, § 3.º), nem mesmo lei ordinária posterior poderá retirar direitos assegurados em leis anteriores.

Dessa ordem de considerações se infere que, ao contrário do direito estrangeiro, seria uma meia verdade apenas dizer que a natureza jurídica da relação empregatícia entre o funcionário público e o Estado (União, Estados-membros e Municípios) é apenas estatutária ou legal, quando, ao que entendemos, devia acrescentar-se: estatutária ou legal, **com vinculação constitucional**, para esclarecer que à lei ordinária é defeso restringir direitos outorgados pela Lei Maior ou por legislação anterior, já definitivamente incorporados ao patrimônio do funcionário público. (8)

A diversidade de pressupostos legais do direito brasileiro em relação ao alienígena não pode redundar, sem erro indesculpável, como é óbvio, na afirmativa de identidade de efeitos.

III

AS NOVAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO FUNCIONÁRIO PÚBLICO MUNICIPAL

Por força da norma do art. 13, n.º V, combinada com o art. 108, ambos da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, isto é, competindo à União fixar as normas relativas aos funcionários estaduais e municipais, ao mesmo tempo em que se declara que a Seção destinada aos Funcionários Públicos aplica-se aos "dos três Poderes da União e aos funcionários, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, e dos Municípios" (art. 108, *caput*), é imediata a incidência aos funcionários estaduais e municipais dos direitos e garantias assegurados aos funcionários federais, **nas mesmas condições em que o são a estes**. Destarte, as leis ordinárias federais em vigor passaram a incidir sobre aqueles funcionários, no mesmo sentido em que se aplicam aos federais.

Ora, assegurando a Constituição Federal, nos casos que especifica, aposentadoria aos funcionários públicos federais (arts. 101 e 102), esta aposentadoria também é aplicável aos estaduais e municipais, o que não constitui novidade, pois já assim se entendia. O que aparece como inovação é que, não havendo norma constitucional que esclareça como é concedida essa aposentadoria, vale dizer, por quem é ela custeada, terá o intérprete de se valer da legislação ordinária federal, incidente sobre os funcionários da União, que assegura essa aposentadoria, em qualquer caso, gratuitamente, isto é, o funcionário da União nada desconta com esse objetivo previdenciário, sendo a aposentadoria custeada pela própria União.

É certo que, como nada esclarece a respeito desse custeio a Constituição Federal, lei ordinária poderá vir a determinar diferentemente, mesmo para os funcionários federais, ou apenas em relação aos estaduais e municipais. Mas, enquanto não surgir essa lei, terá de aplicar-se, por efeito dos dois dispositivos citados (arts. 13, n.º V, e 108 *caput*), o mesmo critério adotado para os funcionários da União. Em consequência, a partir de 15 de março de 1967, pois quanto a esse aspecto o princípio foi introduzido desde a primitiva redação da Constituição (arts. 13, n.º V, e 106, *caput*,

na redação anterior), os funcionários públicos estaduais e municipais, que vêm sofrendo descontos em seus vencimentos para o benefício da inatividade remunerada, têm direito a dupla aposentadoria: a gratuita, correspondente à do funcionário da União, e a custeada pelos institutos de previdência social de que sejam associados, como contraprestação pelos prêmios do seguro pagos. ⁽⁹⁾

Cremos que o legislador constituinte talvez não tenha atentado para as consequências dos preceitos citados, que, se restringiram alguns direitos, conferiram esse grande benefício.

Outras inovações se introduziram com a Constituição Federal de 1967, quer desde a sua primitiva redação, quer por incorporação de preceituações de Atos Institucionais pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, ou disposições introduzidas originariamente por essa Emenda.

Assim, a redução da categoria dos funcionários vitalícios apenas aos magistrados e membros dos Tribunais de Contas ⁽¹⁰⁾, embora se haja assegurado a situação dos que eram vitalícios pela legislação anterior, isto é, os catedráticos e titulares de ofício de justiça, nomeados até 15 de março de 1967. ⁽¹¹⁾

A estipulação da proporcionalidade dos proventos de disponibilidade, originária de nova redação dada à Constituição pelo Ato Complementar n.º 40, de 30 de dezembro de 1968, convalidado pelo Ato Institucional n.º 6, de 1.º de fevereiro de 1969 (art. 3.º), foi inserta, com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, no parágrafo único do art. 100, ao mesmo tempo em que se estabelecia nova forma de disponibilidade, por declaração de desnecessidade do cargo feita pelo Poder Executivo. ⁽¹²⁾

Desde a primitiva redação da Constituição de 1967 se estatuiu que os proventos da inatividade não poderiam exceder a remuneração percebida na atividade, revogando-se, assim, disposições estatutárias que asseguravam vantagens pecuniárias excepcionais aos funcionários que se aposentavam.

Outro princípio introduzido com a primitiva redação da Constituição de 1967 foi o da não-obrigatoriedade, em se tratando de mandato eletivo municipal, de afastar-se o funcionário federal ou estadual do exercício do seu cargo efetivo, pelo que poderiam ser exercidos, concomitantemente, o cargo público federal e estadual com o mandato eletivo

municipal, havendo compatibilidade e sendo este gratuito. Se remunerado, poderia licenciar-se o funcionário federal ou estadual, perdendo o vencimento do seu cargo. Quanto ao funcionário municipal, na redação primitiva da Constituição Federal de 1967, o afastamento, fosse ou não gratuito o mandato, era obrigatório, pelo princípio da separação de poderes, segundo o qual quem se investe na função de um deles não poderá exercer a de outro ⁽¹³⁾, salvo as exceções previstas na própria Constituição. Com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, entretanto, passou a permitir-se essa concomitância de exercício, por ressalva constitucional expressa (art. 104, § 3.º), pelo que o funcionário municipal eleito Vereador poderá exercer o cargo executivo e o mandato legislativo, sendo gratuito este, se houver compatibilidade de horário. Inexistindo esta, afastar-se-á nos dias em que comparecer às sessões da Câmara, sem perda das vantagens do seu cargo. Sendo remunerado o mandato, se não houver lei municipal que assegure opção, será licenciado do cargo, percebendo tão-somente o subsídio do mandato, pois não é lícita a percepção cumulativa de ambas as retribuições pecuniárias, o que só

seria admissível se se tratasse de proventos de inatividade (Const. Fed., art. 99, § 4.º, na redação da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969).

Essas, em linhas gerais, as grandes alterações introduzidas no Direito Constitucional Brasileiro, no que concerne ao servidor público dos três graus hierárquicos da Federação e dos três Poderes do Estado, que estabeleceram profundas modificações no Direito Administrativo, na parte em que diz com o regime jurídico do servidor público.

Tais transformações carecem de regulamentação adequada, a ser baixada o quanto antes, quer em alguns casos, mediante leis complementares, previstas expressamente na própria Constituição Federal, quer por via de legislação ordinária ⁽¹⁴⁾, que atualizem os institutos profundamente modificados e disponham sobre a nova ordem legal introduzida, de maneira a se não estabelecer uma babel de interpretações, pelas novidades nem sempre bem assimiladas, para as quais, em alguns casos, não estava o Poder Público preparado, ou nem mesmo contava com sua extensão, como nos parece ser a hipótese de dupla aposentadoria a que já nos referimos.

NOTAS

- (1) A estipulação constitucional de direitos e garantias fundamentais dos funcionários públicos surgiu, entre nós, com a Constituição de 1934 (arts. 163 e segs.). Até então, não havia normas constitucionais específicas para os funcionários públicos. Essas garantias constitucionais estatuidas para os funcionários da União se aplicavam, como um mínimo, aos funcionários estaduais e municipais, pelo princípio do art. 7.º, n.º IV, segundo o qual competia aos Estados "exercer em geral todo e qualquer poder ou direito que lhes não fôr negado explicita ou implicitamente por cláusula expressa desta Constituição". Daí ser possível aos Estados, através de suas Constituições, e aos Municípios, por meio de suas Leis Orgânicas, atribuir direitos e garantias além das mínimas consagradas no Diploma Básico Federal. Essa situação vigorou, como se viu no texto, até 15 de março de 1967.
- (2) Cf., ao propósito, **HELY LOPES MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro**, vol. I, págs. 215 e 222.
- (3) "Por igual, as prerrogativas mínimas asseguradas aos servidores públicos não se sujeitam a restrições, e podem mesmo ser ampliadas até o limite em que não cerceiem os poderes legítimos da Administração" (**HELY LOPES MEIRELLES**, ob. e vol. cit., p. 222).
- (4) Não só as Constituições estaduais e Leis Orgânicas Municipais podem ampliar, salvo prescrição expressa ou implícita em contrário na Carta Federal, direitos e garantias outorgados na Lei Maior. Também o legislador ordinário tem essa competência. Cf., ao propósito, nossos **Estudos de Direito Administrativo**, Imprensa Nacional, vol. II, 1965, págs. 271 e 272.
- (5) A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Lei Estadual n.º 9.842, de 19 de setembro de 1967), fazendo tábula rasa do art. 13, n.º V, da Constituição Federal, dispôs, inconstitucionalmente, no seu art. 2.º, n.º III, ser da competência do Município "estabelecer o regime jurídico de seus servidores", quando esse regime é fixado pela União.
- (6) Ato Institucional n.º 7, de 26 de fevereiro de 1969.
- (7) Decreto-lei n.º 5.452, de 1-5-1943.
- (8) A tese exposta no texto é reprodução da que se contém em nossos **Estudos de Direito Administrativo**, cit., vol. III, págs. 97 e segs.
- (9) Cf., quanto ao fundamento da dupla aposentadoria, nossos **Estudos de Direito Administrativo**, cit., vol. I, págs. 386 e segs.
- (10) Nos Municípios, apenas ficou em funcionamento o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (Const. Fed., art. 191, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969).
- (11) Cf. Const. Fed., de 1967, art. 177, **caput**, da redação primitiva, e 194, **caput**, da atual, dada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.
- (12) Essa forma de disponibilidade foi introduzida pelo citado Ato Complementar n.º 40, de 1968, convalidado pelo Ato Institucional n.º 6, de 1969, citado.
- (13) Const. Fed., art. 6.º, parágrafo único, quer da primitiva, quer da atual redação.
- (14) Não há que estranhar o conceito que diferencia a lei complementar da ordinária, pois, pelo **quorum** exigido para a primeira (Const. Fed., art. 50, na nova redação), sua hierarquia é superior.

Política e Administração

A. FONSECA PIMENTEL

Subchefe do Gabinete Civil
da Presidência da República

Num estudo, como este, em que se busca precipuamente analisar e definir o papel da política e da administração no processo do desenvolvimento, importa, antes de tudo, entendermo-nos sobre o preciso significado que terão aqui os termos “política” e “administração”, pois, como se verá adiante, a sua compreensão ou interpretação nem sempre se revela clara, pacífica e indisputável, inclusive nos próprios círculos especializados na matéria.

É a essa tarefa, por assim dizer, definitiva, que nos dedicaremos nos parágrafos abaixo, adotando o seguinte esquema de estudo:

1. Dificuldades do problema.
2. O que nos ensina a etimologia.
3. O que é política e o que é administração.

1. DIFICULDADES DO PROBLEMA

Iniciando este tópico, a primeira observação que gostaríamos de fazer é que, numa linguagem ideal, como um grande lingüista o externou, cada coisa, idéia ou conceito deveria ser expresso por um só vocábulo e, inversamente, cada vocábulo deveria exprimir somente uma coisa, idéia ou conceito ⁽¹⁾.

Na prática, porém, assim não é (pelo menos desde o episódio da Torre de Babel). E muitas coisas, idéias ou conceitos, em qualquer idioma, são expressos freqüentemente por mais de um vocábulo; por outro lado, um grande

número, senão a maioria, dos vocábulos possuem mais de um sentido.

Quanto mais ampla ou geral pareça ser a coisa, idéia ou conceito, tanto mais isso é verdadeiro.

No campo das ciências sociais, inclusive em seus ramos político e administrativo, que são os que nos interessam aqui, a observação é particularmente exata no que concerne a generalidades do tipo das que são expressas por termos tais como “Estado”, “governo”, “sociedade”, “poder”, “política” e “administração”.

Jacques Maritain exprimiu isso muito bem com as seguintes palavras:

“Não há tarefa mais ingrata do que procurar racionalmente distinguir ou definir, numa palavra, elevar a um nível científico ou filosófico, noções ou conceitos gerais que se originam das necessidades contingentes e práticas da história da humanidade e estão imbuídos de conotações sociais, culturais e históricas, apesar de conterem um núcleo de significação inteligível.

“Tais noções ou conceitos são fluidos e não fixos, mutáveis e inconstantes. Às vezes, são empregados como sinônimos, às vezes como antônimos. Todos se sentem mais à vontade usando esses conceitos na medida em que o seu sentido preciso é obscuro. Mas, quando se procura defini-los e distingui-los, surgem numerosos problemas e dificuldades. Podemos meter-nos pela vereda errada na

N. do A. — Do estudo, em preparo, “Desenvolvimento, Política e Administração”.

tentativa de revelar a verdade e de analisar e pôr em ordem as lições de uma experiência confusa da vida concreta.

“Essas observações aplicam-se, de maneira particularmente adequada, aos conceitos de Nação, Sociedade Política (ou Corpo Político) e Estado. Entretanto, nada é mais necessário para uma sadia filosofia política do que tratar de caracterizar essas três noções e claramente identificar o autêntico sentido de cada uma.” (2).

Hans Kelsen esbarra com as mesmas dificuldades ao procurar definir a Teoria Geral do Estado e o próprio Estado e assim se externa:

“A palavra que designa o objeto da Teoria Geral do Estado serviu de exemplo a um engenhoso escritor para pôr em evidência o fato de que o nome substantivo de uma ciência é sempre uma palavra a que se extraiu previamente todo conteúdo próprio; um substantivo costuma ser tanto mais aproveitável quanto mais vazio fôr; e de uma cabaça se pode fazer uma garrafa, esvaziando-a de seu conteúdo natural (MAUTHNER). Não importa em incorrer em contradição com esse paradoxo, ao afirmar (do ponto de vista da própria especialidade) que, em vez de a escassez de significados facilitar a linguagem, sucede, antes, que a superabundância de sentidos dificulte e torne quase impossível o uso da palavra Estado. Se a situação da teoria científica do Estado está longe de ser satisfatória, deve-se, sem dúvida, entre outras razões, à multiplicidade de significados que nos oferece a palavra, se bem que freqüentemente se procure substituir a formação científica de conceitos por uma noção insegura, vacilante e vulgar, com o propósito de fugir à dificuldade.” (3).

E Kelsen acrescenta:

“Mas, não é só em sua relação com o conceito de sociedade que o Estado se mostra de tão variados significados. Mesmo dentro da Teoria Geral do Estado, como disciplina especial limitada a um fenômeno parcial das ciências sociais, o sentido da palavra oscila de um extremo a outro. Ora se pretende expressar por “Estado” a totalidade do objeto — que se diz, imprópriamen-

te, composto de elementos — em contraposição às suas partes e, ao mesmo tempo, se identifica a palavra com cada um desses elementos: designa-se como Estado o poder específico que possuem determinadas coletividades; ou se fala de Estado e se pensa num povo; ou ainda se confunde Estado com um determinado território.

“E assim, como de um lado, o Estado significa o conjunto de todos os seus órgãos, por outro se aplica a mesma expressão somente para designar um ou outro de tais órgãos (por exemplo, para designar o chamado Governo)” (4).

Em poucas palavras, os vocábulos de que nos estamos ocupando aqui, juntamente com os vultos conspícuos de Jacques Maritain e Hans Kelsen, são, em seu uso vulgar, imprecisos e evasivos, tendendo a dar a impressão de vagamente significarem apenas uma coisa. Todavia, quando os consideramos em sua função exata ou científica, vemos que eles comportam uma grande variedade de interpretações, as quais devem ser identificadas e precisadas, se queremos fazer progressos em nosso estudo e comunicar a terceiros os nossos pensamentos.

É o que pretendemos fazer agora com os termos “política” e “administração”, começando por perscrutar a sua etimologia, pois, como muito bem observa Jellinek:

“A história da terminologia de uma ciência está estreitamente ligada à história da própria ciência em si, porque existe sempre uma correlação entre a palavra e o sentido que ela encerra. Não raro, foi a palavra que traçou o caminho da ciência num povo ou numa época.” (5).

2. O QUE NOS ENSINA A ETIMOLOGIA

O vocábulo “política” procede do grego *politikê*, que significava a ciência das matérias do Estado, e *tâ politiká*, que indicava os próprios negócios públicos. Ambas as expressões, por sua vez, como é sabido, provinham de *pólis*, cidade. Originariamente, portanto, a política era a arte de conduzir uma cidade ou de tratar dos assuntos de interesse público de uma cidade, visto como o Estado, na Grécia antiga, era usualmente a cidade Estado ou o Estado-cidade (6).

O que fica acima explica por que a idéia fundamental, subjacente na palavra “política”, é conduzir, dirigir, levar.

Básicamente, ocorreu coisa semelhante com o termo “governo”, que veio do latim **gubernatio, gubernare**. Essas palavras, assim como o substantivo **gubernaculum**, leme, provieram de uma grande família grega de vocábulos correspondentes, dos quais os mais importantes eram **kubernâo**, originariamente pilotar, no sentido literal da expressão, e daí, dirigir, conduzir, governar; **kubernêtes**, piloto, timoneiro; e **kubêrnesis**, pilotagem, arte do timoneiro. Por outro lado, é altamente provável que tôdas essas palavras procedam do sânscrito **kubara**, que significava varal do carro ou carroça.

Isso explicaria por que o governo, em várias línguas modernas, é, algumas vezes, comparado figurativamente a uma nave ou carro, que devem ser conduzidos, como, por exemplo, na conhecida expressão “a nau do Estado”.

Do que fica acima se pode também facilmente concluir que as palavras “política” e “governo” são de origem, por assim dizer, nobres, implicando, ambas, a idéia básica de comando ou direção.

O termo “administração” (do latim **administratio**, praticamente sem alteração ortográfica), por outro lado, tem origem muito humilde. Provém, com efeito, de **administrare**, composto de **ad**, a, para, e **ministrare**, ajudar, auxiliar. Originariamente, pois, “administrar” era assistir ou atender alguém no desempenho de uma tarefa, usualmente de natureza manual ou doméstica. Pois o verbo **ministrare** estava, obviamente, ligado aos substantivos **minister** (masc.) e **ministra** (fem.), que, a princípio, significavam servente, empregado doméstico, e também a **ministerium**, que designava as tarefas ou deveres de um servente ou empregado doméstico, como se pode ver nas obras, entre outros, de Cícero, Virgílio, Ovídio, Sêneca, Tito-Lívio (7).

No que concerne às origens mais remotas dos vocábulos **minister, ministra** e **ministerium**, alguns etimologistas relacionaram-nos, no passado, com **manus**, mão, mas hoje a sua derivação de **minus**, menos, parece firmemente estabelecida. Em qualquer dos casos, porém, aquelas palavras — de acordo com a etimologia — sempre tiveram uma evidente conotação de inferioridade, sendo de data relativamente recente o sentido

e a importância que elas apresentam em nossos dias.

Mas, emergindo do mundo sepulto da etimologia para os domínios da moderna semântica e, em particular, das ciências política e administrativa, o que realmente significam política e administração?

3. O QUE É POLÍTICA E O QUE É ADMINISTRAÇÃO

Se consultamos os dicionários, verificamos que os termos política e administração possuem grande variedade de significados.

Política, por exemplo, pode ter, entre outras, as seguintes acepções:

- a) a arte ou ciência do governo;
- b) a prática ou as atividades políticas;
- c) o processo de adoção de diretrizes (**policy-making**, segundo a terminologia anglo-saxônica) dentro do governo, ou a formulação do direito público positivo;
- d) os negócios políticos, a vida política;
- e) os princípios, convicções, opiniões ou simpatias políticas de uma pessoa, partido ou outro corpo coletivo;
- f) a direção de negócios privados, ou política administrativa ou gerencial.

Administração, por sua vez, entre outros sentidos, pode ser entendida como:

- a) a arte ou ciência da gerência;
- b) o ato ou processo de administrar;
- c) a execução das tarefas diretoras de uma instituição, empresa ou outra organização;
- d) a atividade do Estado no exercício de seus poderes, ou, mais estreitamente, a atividade dos poderes executivo e judiciário, ou mais estreitamente ainda, a atividade do poder executivo na condução do governo;
- e) as pessoas às quais se confere, coletivamente, a tarefa da execução das leis;
- f) o termo durante o qual uma autoridade ou corpo administrativo desempenha as suas atividades.

Básicamente, o sentido que as palavras “política” e “administração” encerram no título deste ensaio é aquele a que se referem as letras c acima, ou seja,

respectivamente, o de adoção de diretrizes (**policy-making**) e o de execução de diretrizes (**policy-execution**).

Emprestando a Woodrow Wilson as suas conhecidas palavras, poderíamos, em verdade, dizer aqui:

"A administração pública é a por-menorizada e sistemática execução do direito público. Toda aplicação particular de lei geral é um ato de administração. O lançamento e a cobrança de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte e a entrega das malas postais, o equipamento e o recrutamento do exército e da marinha etc. são todos, evidentemente, atos de administração; mas as leis gerais que determinam que essas coisas sejam feitas estão obviamente fora e acima da administração. Os planos gerais de ação governamental não são administrativos, mas a sua execução particularizada constitui a administração" (8).

Ainda nos Estados Unidos, o mesmo pensamento seria muito bem expresso, um pouco mais tarde, por Goodnow, que escreveu ser a política a formulação da vontade do Estado e a administração, a execução dessa vontade (9).

A mesma coisa afirmou Leonard D. White quando escreveu que a "administração pública consiste de todas aquelas operações que têm por finalidade a execução ou o cumprimento de diretrizes governamentais (**public policy**)" (10).

Por nossa vez, procurando penetrar no âmago dessas definições ou conceitos clássicos ou encarando-os por outro prisma, poderíamos dizer que a política e a administração são processos básicos que o Estado utiliza para atingir os seus fins. A primeira, porém, está relacionada principalmente com os próprios fins do Estado, enquanto a última tem a ver, sobretudo, com os meios usados para atingir tais fins (11).

Em outras palavras, basicamente a escolha dos objetivos a serem atingidos é o campo específico da política, ao passo que a prestação de serviços para atingir tais objetivos é a área própria da administração. E já que o Estado, como mencionamos atrás, tem sido freqüentemente comparado a uma nave ou embarcação, ilustremos concretamente através dessa comparação a diferença fundamental entre o processo político e o processo administrativo.

Para conduzir corretamente uma nave ou embarcação, devemos: em primeiro lugar, determinar o porto ou lugar a ser atingido; em segundo lugar, estabelecer o roteiro a ser seguido; e, em terceiro lugar, levar a efeito, concretamente, a viagem planejada.

O primeiro passo da série de ações indicada é, geralmente, adotado pelo dono da nave ou embarcação, seja ele um indivíduo ou uma organização. Já o segundo passo é da responsabilidade principal do comandante da nave ou embarcação, com a eventual assistência do respectivo corpo de oficiais. Finalmente, o terceiro passo é executado por toda a tripulação da nave ou embarcação, sob a supervisão e responsabilidade suprema do comandante.

Se examinamos mais de perto os diversos passos indicados, verificaremos que eles não são da mesma natureza e, pelo contrário, apresentam características próprias e facilmente distinguíveis, a saber: o primeiro envolve **decisão** quanto ao fim ou objeto da viagem; o segundo envolve também **decisão**, mas somente em relação ao **roteiro** a ser seguido para a execução da viagem; e o terceiro envolve apenas **execução** e **não decisão**, ou, se alguma decisão existe, é sobre pontos tão secundários ou menores que ela tem pouco ou nenhum efeito sobre o processo global de que nos estamos ocupando aqui.

Na nave ou embarcação chamada Estado, as coisas se desenvolvem mais ou menos da mesma maneira. Assim, podemos sintetizar as nossas considerações, dizendo que:

- 1) a **política**, ou condução dos negócios públicos, envolve fundamentalmente **decisões** concernentes aos **fins** ou **objetivos** do governo, que é o Estado em ação;
- 2) a **administração**, ou prestação dos serviços públicos, envolve fundamentalmente a **execução** das atividades necessárias à colimação dos **fins** ou **objetivos** do governo (12).

Mas, o que dizer da zona intermediária de decisão concernente ao **roteiro**, isto é, aos **meios**, mencionada em nossa comparação de uma nave ou embarcação com o Estado?

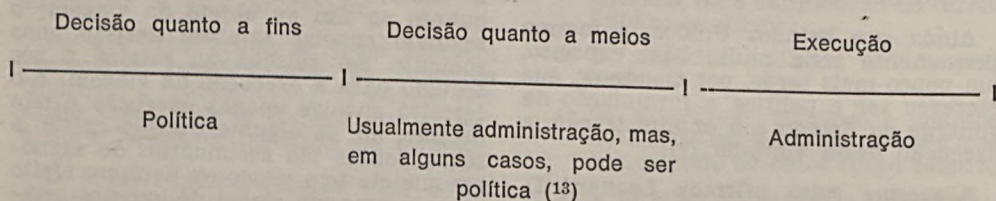
Diríamos que essa zona — uma zona cinzenta entre a zona branca da política e a zona preta da administração ou vice-versa — é predominantemente

administrativa. Mas, se a escolha dos meios afetar substancialmente a consecução dos objetivos, a decisão concernente aos meios pode tornar-se uma questão política e, às vezes, uma questão política da mais alta importância.

Para dar uma ilustração muito atual, diremos que a declaração de guerra é um ato tipicamente político e que a condução da guerra em si é de natureza administrativa, interessando basicamente à administração militar dos países envolvidos no conflito. Mas a decisão de usar armas nucleares, pelo menos nas atuais condições do mundo, é uma decisão de grande transcendência política (não obstante ser um dos meios da guerra) pelas implicações que poderia ter em toda a situação política internacional.

Resumindo as nossas considerações, poderemos dizer, de maneira sucinta, que, dentro do Estado ou governo, assim como de uma organização privada, as decisões concernentes a fins são pura política ou adoção de diretrizes (**policy-making**); a execução ou prestação de serviços para atingir fins é pura administração ou cumprimento de diretrizes (**policy-execution**); as decisões concernentes a meios são, usualmente, o campo da administração, mas, se afetam substancialmente, a colimação dos fins, podem converter-se em matéria política.

Por outro lado, se quisermos visualizar de maneira concreta os conceitos expostos e representar gráficamente o que é política e o que é administração, poderíamos, a **grosso modo**, compor o seguinte diagrama:



Isto talvez nos torne claras algumas coisas, antes obscuras.

A primeira é que existe, intrínseca e inelutavelmente, um maior ou menor grau de subordinação da administração à política. Daí resulta, a nosso ver, que é vão e ilusório falar, como o fazia W. F. Willoughby, da criação de um quarto poder ou função do Estado, a saber, o poder administrativo ⁽¹⁴⁾. Ainda que seja bom e conveniente separar, em teoria, os processos político e administrativo a fim de distingui-los e conhecê-los melhor, a verdade é que, na prática, política e administração são inseparáveis e, como acentuava Wilson, é difícil, senão impossível, traçar uma linha de demarcação entre elas ⁽¹⁵⁾.

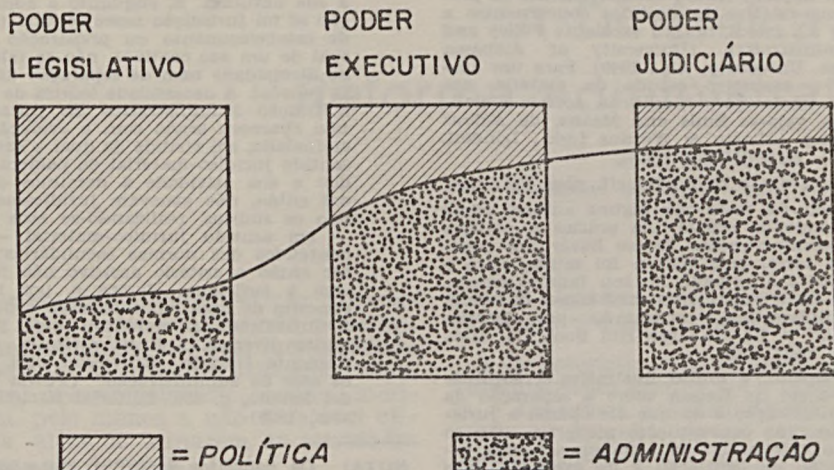
A segunda conclusão que poderemos tirar das considerações feitas é que as

modernas idéias de alguns autores norte-americanos, muito em voga nos dias que correm, sobre **law-making, policy-making, decision-making** etc., não são tão modernas como poderiam parecer à primeira vista e já se acham contidas, ainda que em germe, na clássica distinção entre política e administração feita por Wilson e no reconhecimento da impossibilidade de separá-las na prática. Política e administração, em verdade, são processos que se difundem por toda a organização estatal e existem em todos os poderes ou funções do Estado, ainda que, como é natural, em maior grau nuns do que noutros.

Em verdade, a não ser por uma supersimplificação, nunca se pretendeu seriamente que a política fôsse a atividade própria e exclusiva de um poder e a administração de outro.

Para concluir as nossas considerações, diríamos que a distribuição da política e da administração entre os três Poderes ou funções clássicas do Estado seria,

a **grosso modo** e esquematizando muito as coisas para fazê-las representáveis graficamente, mais ou menos a seguinte:



É claro que, de acordo com essa concepção, a função judiciária seria considerada uma função também eminentemente administrativa — a administração

da justiça — com poder de discricção mais limitado do que o da administração propriamente dita ⁽¹⁶⁾.

NOTAS

- (1) Albert Dauzat, *La philosophie du langage*, p. 23, Ernest Flammarion, Paris, 1912.
- (2) *The Man & the State*, p. 1, Hollis & Carter, London, 1954. (Tradução inglesa).
- (3) *Teoria General del Estado*, p. 3. Editora Nacional, S.A., México, DF., 1951 (Tradução espanhola).
- (4) *Op. cit.*, p. 4. Os mesmos conceitos, por outras palavras, são expressos pelo tratadista mexicano Francisco Porrua Pérez. (*Teoría del Estado*, p. 12, Editorial Porrua, S.A., México, DF., 1954).
- (5) Georg Jellinek, *Teoría General del Estado*, p. 95, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954.
- (6) Os gregos, pelo menos até os inícios do chamado período macedônio de sua história, não conheceram Estado com população superior a 70.000 habs., e superfície superior a 10.000 km². Essas eram, em verdade, a população e a superfície aproximadas de Esparta, a maior de todas as cidades-Estado gregas, no auge do seu desenvolvimento. (Emil Nack e Wilhelm Waegner, Grécia, trad. espanhola, p. 126, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1960). Mas, usualmente, como moderno erudito o indíca, as cidades gregas apareceriam, aos nossos olhos, como verdadeiras vilas. (T.R. Glover, *The Ancient World*, p. 93, Penguin Books, London, 1944). Para Platão (*República*, o número de cidadãos num Estado perfeito deveria variar entre 1.000 e 5.040 (Leis, 737, c-d), ao passo que Aristóteles (*Política*, IV, 4), sem fornecer uma cifra precisa, afirma que o número de cidadãos de uma cidade (excluídos os escravos e demais não-cidadãos) devia ser tal que

- "cada um conhecesse os outros pessoalmente". É preciso, porém, não esquecer que nas antigas cidades gregas o número de cidadãos era, não raro, excedido, de muito, pelo número de escravos (*doúloi*), estrangeiros (*bárbaroi*) e metecos (*métoikoi*), espécie de estrangeiros residentes ou estrangeiros com alguns direitos. (Fustel de Coulanges, *La cité antique*, Hachette & Cie, Paris, 1893).
- (7) Lemos, por exemplo, em Sêneca: "Servos non ministeris aestimabo, sed moribus, ou seja, "Não estimarei os escravos por seus serviços, mas por seus costumes"; ou em Tito-Lívio: "Quod ministerium fuerat, ars haberi coepta, isto é, "O que era trabalho de um servo tornou-se uma arte".
 - (8) "The Study of Administration" in *Political Science Quarterly*, v. II, p. 212, Ginn and Company, New York, 1887.
 - (9) Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, p. 22, The MacMillan Co., New York, 1900 (Apud Dwight Waldo, *Teoria Política de la Administración Pública*, versão espanhola da obra *The Administrative State*, p. 166, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1961).
 - (10) *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 3, 3rd. ed., The MacMillan Company, New York, 1948.
 - (11) Chamamos a política e a administração de processos de ação estatal, para distingui-las das funções do Estado (legislativa, executiva, judiciária) e das atividades do Estado (militares, econômicas, sociais etc.). É óbvio que se trata de uma distinção arbitrária, que pode, inclusive, ser questionada, mas que é preferível ao emprego indiscriminado

de tais expressões, sem nenhuma ordem ou sistemática, como é feito, não raro, por autores diversos, mesmo eminentes.

- (12) *Mutatis mutandis*, esses conceitos se aplicam igualmente à administração privada.
- (13) Paul Appleby tratou extensivamente do problema relativo às decisões concernentes a fins e a meios, no seu excelente *Policy and Administration* (University of Alabama Press, University, Ala., 1949). Para um amplo e exaustivo estudo da matéria, em suas implicações filosóficas, sociais e políticas, veja-se *Ends and Means*, de Aldous Huxley (Chatto & Windus Ltda., London, 1937).
- (14) *Apud* Dwight Waldo, *Op. cit.*, págs. 172 e segs.
- (15) Wilson foi dado por alguns autores como pretendendo separar na prática a política da administração. Parece haver um equívoco nisso, pois Wilson foi muito claro e explícito a respeito no seu famoso ensaio. Veja-se, ademais, *Ideas and Issues in Public Administration*, organizado por Dwight Waldo, p. 72, Mc Graw-Hill Book Co., Inc., New York, 1953.
- (16) A respeito, é muito ilustrativa a seguinte passagem de Kelsen sobre a separação da administração e do que ele chama a jurisdição: "As constituições modernas não só estão submetidas ao princípio de uma separação da legislação e da execução, mas também ao da separação das duas funções que compõem, por igual, a última: a administração e o poder judiciário, designado por jurisdição ou justiça. Não é fácil justificar o último princípio como postulado de política do Direito, pois é falso (ou só em parte verdadeiro) o suposto evidente do postulado separatista, que pretende encomendar tais funções a órgãos distintos: a hipótese segundo a qual se trata de duas funções essencialmente diferentes, cuja

união em um mesmo órgão seria prejudicial em virtude de sua diversidade. Como queira que, atendendo ao conteúdo da função, a administração é jurisdição no mesmo sentido que a justiça, não se concebe que se possam separar essas funções, considerando a sua natureza. E, enquanto a administração só foi jurisdição nesse sentido (a saber, de estabelecimento ou preparação processual de um ato coativo), não se falou nem de diversidade nem de separação de ambas as funções. A necessidade teórica de separar a função administrativa da jurisdicional não apareceu senão com a evolução antes assinalada, em virtude da qual o Estado, no sentido jurídico-material da palavra, estendeu a sua atividade a domínios em que, até então, não atuavam juridicamente senão os súditos, realizando-se atos estatais — em sentido jurídico-material — como conteúdos das normas secundárias; a não ser então o critério decisivo não foi visto com a suficiente clareza e, por isso, no conceito de uma administração contraposta à jurisdição se incluíram atos jurídicos muito diversos. A linha divisória, arbitrariamente traçada, atravessou pela metade os atos da administração." (*Teoria General del Estado*, p. 339, Editorial Nacional, México, 1959).

NOTA: Os conceitos emitidos neste artigo já foram, em grande parte, objeto de estudo em dois trabalhos do autor aparecidos sob a forma mimeografada, a saber: *Teoría del Estado y Administración Pública*, 2 vols., San José, Costa Rica, 1964 (súmulas de aulas dadas no Instituto Centroamericano de Administración Pública); e *Politics and Administration*, Roma, 1966 (estudo em inglês preparado pelo autor para distribuição na FAO).

A Dinâmica da Reforma Administrativa

JOSÉ MEDEIROS

Assessor do Diretor-Geral do DASP

As atividades administrativas, notadamente as do setor público, não se caracterizam habitualmente pela racionalidade dos métodos de trabalho utilizados. Disso decorre, inexoravelmente, senão ineficiência, pelo menos a não desejável eficiência, além de tornarem as atividades onerosas em demasia.

É tradicional afirmar-se — em tom dogmático e professoral — que a máquina administrativa brasileira está emperrada e o seu funcionamento é notoriamente deficiente. Isso pode ser considerado um prognóstico, nem sempre fidedigno e sempre sem nenhuma fundamentação técnica. Na realidade, trata-se apenas de uma observação superficial, porquanto não baseada em prévia análise dos fatos de que se originou a atual situação administrativa brasileira. Isso porque as técnicas de administração ainda não estão estratificadas entre nós, constituindo mesmo honrosas exceções quando adotadas na prática, em substituição ao costumeiro empirismo.

Impõe-se realçar que a Administração Pública Brasileira, desde as suas origens coloniais, vem surgindo ao sabor dos acontecimentos, sem a mínima planificação. Outrora, quando apareciam pessoas, à semelhança de Calógeras e Rio Branco, com bom senso realístico e inata capacidade administrativa, eram logo denominados de grandes administradores. De certo modo, embora desconhecendo os meandros da ciência da Administração, tais homens eram dotados de excepcionais argúcia e força de vontade e que, em virtude de suas inatas qualificações, chegaram a ultrapassar os obstáculos oriundos daquele desconhecimento. Essas ocorrências, no entanto, devem ser consideradas com suas autênticas características de episodicidade, constituindo, tão-somente, fatos pitorescos e de certo

relêvo histórico, sem marcar evolução em nosso processo administrativo.

A característica predominante de nossa administração sempre foi a mais completa e anárquica assistematização. Todo e qualquer dirigente de um organismo público se julgava um ADMINISTRADOR, plenamente capacitado para equacionar e solucionar os mais complexos problemas administrativos, sem recorrer — o que seria imprescindível — a assessorias especializadas.

Semelhante situação, todavia, não poderia perdurar e uma reforma de mentalidade e de comportamento se tornava inadiável. Esse espírito mudancista foi-se corporificando a partir de 1936, por força da Lei n.º 284, com a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil e, logo em seguida, com a sua transformação no Departamento Administrativo do Serviço Público, operada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938. A época, no órgão recém-criado, que se afigurava sob a sigla DASP, se congregava uma equipe moça, pioneira e algo visionária, sob a liderança de LUIZ SIMÕES LOPES, primeiro Presidente daquela instituição. Essa experiência, no entanto, embora relevante, se ressentia da generalidade necessária à implantação de uma autêntica reformulação da situação existente.

Dêsse modo, o DASP, a princípio isolado como um pequeno farol de tecnicidade na imensidão oceânica do empirismo, e depois com a co-participação da Fundação Getúlio Vargas, representou importante papel no drama de angústia da Administração Brasileira, mas ambos constituíram participações estanques, sem influenciarem, de forma categórica e decisiva, os demais personagens. O que predominava, ainda, era o primarismo

administrativo, quase sempre solertemente comandado pelos interesses pessoais e pela mais nociva influência política.

A análise desapassionada, sob o prisma exclusivamente científico, do panorama da Administração Pública Brasileira leva o observador imparcial ao mais completo desencanto. Com efeito, de sã consciência, não se pode deixar de reconhecer que o serviço público se apresenta inadequado, sendo preciso dinamizá-lo, a fim de alcançar as finalidades a que se propõe.

O exigido reaparelhamento da Administração Pública, para atender a tão gigantescas atribuições, somente poderá ser realizado através de autêntica revolução administrativa, considerada a expressão em seu sentido orgânico e em sua concepção funcional.

A desorganização estrutural, na realidade, vem afetando o próprio funcionamento do complexo administrativo, que ainda se ressentir de métodos modernos e científicos de trabalho e — suplantando a todos os demais elementos — de pessoal com as qualificações indispensáveis.

Em violenta transposição no tempo e com botas de sete léguas, podemos afirmar, sem sombra de dúvida, que a Revolução de 1964 objetivou, precisamente, estancar a fonte de corrupção e de improbidade administrativa, através de medidas saneadoras, de inquestionável moralidade. Sobrepassando a todas, pela sua marcante característica de nova e racional sistematização, encontra-se o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa e para a organização da Administração Federal.

É importante ressaltar que se trata de um diploma legal que fixa princípios, com o propósito de nortear e demarcar uma nova filosofia administrativa, ficando, por isso mesmo, na dependência de normas complementares que corporificassem as diretrizes ali estabelecidas.

A Reforma Administrativa, como é de uma evidência meridiana, não deve representar apenas a reformulação da antiga estrutura, o que constituiria novos cenários para o mesmo drama, mas deve incluir, em seu bojo, obrigatoriamente, a adoção de uma mentalidade de fato renovadora.

Busquemos o depoimento de uma indiscutível autoridade no assunto: o ex-

Ministro Hélio Beltrão. Ele define o seu ponto de vista em termos esclarecedores:

"Em nossa opinião, a reforma administrativa não é, basicamente, um problema de técnica de organização. É muito mais que isto. É um problema de política ou de filosofia de administração. Antes de nos lançarmos a definir uma nova estrutura de organização, um novo organograma, temos que definir a nossa concepção de administração pública e a maneira por que entendemos que ela deve funcionar. É importante adotar algumas tomadas de posição preliminares ao problema de organização propriamente dito. É necessário conceituar o estilo de governo que desejamos praticar". (*Reforma Administrativa* — Departamento de Imprensa Nacional — 1968 — pág. 32.)

Em sentido figurado, podemos representar a reforma administrativa como um gigantesco polvo, cujos tentáculos há de alcançar os mais variados aspectos da Administração Pública.

Em decorrência, e fundamentalmente, o espírito renovador não pode dissociar-se da racionalização das atividades e da simplificação dos métodos de trabalho utilizados. Esse propósito, no entanto, somente poderá ser atingido através da análise administrativa, o que significa, conforme o ensinamento dos técnicos da matéria, o estudo das causas e soluções dos problemas administrativos, abrangendo a responsabilidade fundamental de planejar e aperfeiçoar os processos, os métodos e a estrutura funcional. Com efeito, cabe aos analistas a imensa tarefa de identificar os problemas, determinar as suas causas e propor as soluções. A satisfatória execução de semelhante tarefa requer, por parte dos analistas, dois requisitos básicos: o primeiro é o pleno conhecimento das técnicas de pesquisa científica e o segundo é a capacidade criadora. Essas duas condições são indissociáveis, uma não subsistindo sem a outra. Assim, não basta o técnico obtuso e sem imaginação. Do mesmo modo, nada adianta o imaginativo sem conhecer as técnicas instrumentais.

A análise administrativa, cientificamente considerada, no entanto, não vem tendo a desejada aplicação entre nós. Cuidamos que apenas dois exemplos são suficientes para fundamentar tal conclusão.

O primeiro se relaciona com um problema apaixonante e crucial para o nosso desenvolvimento: a educação nacional. Para essa atividade, os governos revolucionários vêm dando a mais devotada atenção e carregando consideráveis recursos financeiros. Diversas leis já foram promulgadas com o exclusivo propósito de dotar a educação superior brasileira de uma sistemática realmente válida e eficiente. Mas a organização educacional ainda se ressentia de funcionalidade, visto não terem sido completamente aliçados velhos e arraigados tabus. Paralelamente, os recursos conferidos ao ensino universitário não vem sendo aplicados de forma satisfatória, segundo o consenso geral.

Se procurarmos as causas determinantes de tão flagrante distonia entre o desejo perfeito e a realização incompleta, vamos encontrá-las na deficiência da instrumentalidade, na ausência da científica análise administrativa. Embora identificado o problema, as causas da ineficaz aplicação de recursos não foram linearmente determinadas, nem tampouco as soluções até agora adotadas foram capazes de sanar, de maneira radical, a deficiência.

Não é demasiado reafirmar ser a educação a argamassa fundamental para o desenvolvimento sócio-econômico de um país. Com efeito, o poderio administrativo e o avanço tecnológico defluem, naturalmente, de "fulminante impulso da educação". Impõe-se, portanto, todos os esforços no sentido de tornar eficiente nosso sistema educacional, a fim de podermos extrair — para usar vigorosa expressão de SERVAN SCHREIBER — "um lucro maciço do mais rendoso dos investimentos: a formação de homens". ("O Desafio Americano", 1.^a edição brasileira — pág. 66.)

É imperioso, pois, estudar com profundidade o atual funcionamento das Universidades, partindo da análise de suas instalações, de seus equipamentos e do material humano de que dispõe, com as vistas sempre erguidas para a eficiência do ensino, para a perfeita integração dos estudantes e dos professores na vida universitária, para a formulação de uma política financeira em bases prioritárias, a fim de evitar-se o desperdício de recursos, o início de obras que de antemão já se sabe que não serão terminadas em prazo razoável.

Como um dos resultados positivos dessa análise, poder-se-ia atentar para o efeito

psicológico de uma reforma do Ministério da Educação e Cultura e das Universidades em termos realísticos, através de uma estrutura organizacional mais reduzida e mais eficiente do que a atual, com acentuada redução das despesas administrativas. Na nova estrutura do Ministério da Educação e Cultura, dever-se-ia prever um dinâmico órgão de pesquisas e de levantamento de dados, com a finalidade específica de realizar a análise do custo operacional do ensino, voltado para a sua racionalização e a justa adequação das despesas de custeio com a sua produtividade.

A tão decantada reforma do ensino superior terá de ser feita através de mudança radical dos métodos didáticos e dos currículos de ensino. Ainda há pouco, o ex-Presidente Costa e Silva se referia à necessidade de, reforçando o período escolar, diminuir o número de anos para a formação de determinados técnicos de que o crescente desenvolvimento nacional tanto precisa, tais como engenheiros, médicos etc.

A par dessa reforma básica de ensino, todavia, cabe a adoção de providências de ordem administrativa, também indispensáveis ao êxito do empreendimento a que se propõe o Governo, todas elas com o objetivo capital de manter a reformulação em termos exequíveis, do ponto de vista econômico-financeiro.

Atualmente, há enorme desperdício de recursos na disseminação de cursos técnicos em todas ou quase todas as Universidades. Seria conveniente, pois, a unificação total ou parcial de tais cursos, com o propósito de permitir o máximo aproveitamento das atuais instalações e do corpo docente — às vezes tão escasso em certas regiões onde se situam as Universidades. Dir-se-á que essa medida obstará o acesso aos cursos de estudantes das áreas não atingidas, mas essa dificuldade poderá ser facilmente superada com o sistema de concessão de bolsas de estudos, em termos realísticos.

Outro obstáculo para o desenvolvimento das atividades de ensino é o dispendio fabuloso com o custeio administrativo dos órgãos educacionais: instalações nababescas de gabinetes e residências oficiais de dirigentes, número exagerado de funcionários e professores, concessões de polpudas gratificações etc. Esse empecilho, no entanto, também poderá ser contornado com a adoção de uma filosofia franciscana, no sentido de proporcionar

a máxima economia nas despesas de custeio, a fim de ensejar maiores recursos para os programas de ensino como atividade-fim.

Por outro lado, uma das causas da ineficiência do ensino é a proclamada improdutividade do corpo docente: a proporção de um professor para cada quatro alunos é terrivelmente baixa. A par de outras causas, a maior eficiência do ensino depende, poderosamente, de conferir aos professores um *status* econômico compatível com a relevância de sua atividade e com sua posição social, o que poderá ser conseguido com a implantação de um novo sistema de pagamento (v.g.: retribuição mais condigna, com a exigência de tempo integral e dedicação exclusiva).

Em face do custo elevado e do acen-tuado caráter social da educação, deve ser convocada a participação do capital privado no financiamento do ensino, através, inclusive, de incentivos fiscais, em virtude de doações, e de renda proveniente da prestação de serviços técnicos e de pesquisas.

Finalmente, é de todo interesse a participação na direção colegiada dos estabelecimentos oficiais de ensino, inclusive no Conselho Universitário ou órgão semelhante a ser instituído, de representantes proeminentes da comunidade: clero, magistratura, Ordem dos Advogados, Clube de Engenharia, Associação Comercial, Federação das Indústrias etc. Através dessa representação realmente significativa se efetivaria a integração dos órgãos de ensino no meio social.

Outro exemplo eloqüente da ausência de análise administrativa vamos encontrá-lo no plano da política de pessoal.

É fora de dúvida que a implantação de uma autêntica reforma administrativa está umbelicalmente ligada a uma profunda e humanizada modificação na sistemática de pessoal, visto como o resultado positivo daquela reforma repousa no comportamento do elemento humano que lhe dará execução.

Com efeito, não adianta idealizar-se ou mesmo implantar-se a mais moderna máquina administrativa, com a utilização dos mais aperfeiçoados métodos de trabalho, se, para movimentá-la, não se contar com elemento humano capacitado e treinado para realizar as respectivas atividades. Não há como discutir — pois já se erigiu em axioma — que por trás de

tudo e qualquer empreendimento há sempre o homem, de cujos comportamento e atuação depende o êxito ou o malôgro da empresa.

A respeito, merece meditação o seguinte pensamento do especialista norte-americano HERBERT EMMERICH:

“Quaisquer planos de reforma administrativa só poderão ter êxito se com eles vierem atitudes mudadas e maior competência por parte do funcionalismo. Por esta razão, merece a administração de pessoal a mais alta prioridade em qualquer programação de reforma administrativa”. (*Manual de Administração Pública* — F.G.V. — Rio de Janeiro — 1.^a ed. — 1962.)

Dentro do panorama que se procurou esboçar, em rápidas pinceladas, a situação atual da Administração de Pessoal no serviço público federal é inexoravelmente desalentadora. A sua visualização pode ser assim sintetizada: um exército de cerca de 900.000 servidores, em sua maioria despreparados para a missão que lhes incumbe realizar, sujeitos a uma legislação desordenada e caótica e, além disso, terrivelmente mal remunerado.

De modo geral, os funcionários não estão técnica, intelectual e psicologicamente preparados para o desempenho das atribuições que devem executar. A carência de conhecimentos básicos da matéria a que cabem manipular cotidianamente, irmanada ao desconhecimento ou à imprecisão da importância de sua missão e a do órgão em que trabalham, incapacitam tais funcionários para o cabal exercício de seus cargos. As causas são múltiplas e de suas análise e solução dependem a implantação de um sistema administrativo racional e eficiente.

A incapacidade de realização de suas tarefas, por parte do funcionalismo, é motivada essencialmente pela respectiva forma de ingresso. Apesar das naturais e humanas deficiências, o sistema de concurso constitui, sem sombra de dúvida, o processo mais democrático e eficaz para selecionar os candidatos a cargos públicos. No entanto, o critério habitual de escolha de servidores fugia a essa evidência: era o filhotismo político, o protecionismo paternalista. Por isso, em previsão certamente otimista, apenas cerca de dez por cento dos atuais funcionários se submeteram ao crivo seletivo do concurso. Todos os demais — e totalizam mais de 700.000 — ingressaram no serviço público por meios espúrios, por vias transversas.

Embora a exigência de concurso já fôsse formalmente estabelecida, a Administração e o Legislativo sempre procuraram recursos nem sempre plausíveis para escapar das telas de aranha da exigência legal: os cargos ditos isolados, as funções de contratado e de tarefeiro, os denominados eventuais, credenciados, avulsos ou quaisquer outros apelidos que se lhes dêem. Assim, à margem das previsões fixadas nos quadros permanentes do funcionalismo, proliferaram as mais variadas modalidades de pessoal, cujo ingresso se fazia sem os mínimos requisitos seletivos.

Posteriormente, inúmeras disposições constitucionais ou legais vieram beneficiar os que ocupavam interinamente cargos públicos e os que prestavam serviços sob qualquer das mencionadas formas, destacando-se o parágrafo único do artigo 18 e o artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 18 de setembro de 1946, o artigo 261 do Estatuto dos Funcionários, as Leis n.ºs 2.284, de 1954; 3.483, de 1958; 3.966, de 1961; 3.967, de 1961; 4.054, de 1962; 4.069, de 1962 (parágrafo único do artigo 23); e 4.242, de 1963 (artigo 50). Assim, êsse pessoal estabilizado passou a integrar a categoria de funcionário, com os direitos e vantagens dos antigos titulares, entre os quais os que ingressaram no serviço mediante prévia habilitação em concurso.

Com o advento da Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964 (artigo 23), e, posteriormente, da Lei n.º 5.117, de 29 de setembro de 1966, foi determinada, expressa e inequivocamente, a exigência de concurso para ingresso no serviço público, inclusive para servidores ou empregados submetidos ao regime da legislação trabalhista, a exemplo do denominado "pessoal temporário", previsto no Capítulo IV da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960. Êsse princípio, aliás, está consagrado na vigente Constituição ("A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos" — artigo 97, § 1.º). A confirmação dessa norma democrática, conjugada com a supressão do nocivo, por mal utilizado, instituto da interinidade, vieram tranquilizar a primeira investidura no serviço.

Mesmo assim, ainda se vem encontrando recursos e subterfúgios para tergiversar o requisito taxativo, através de pessoas admitidas sem qualquer ato formalizado e retribuídas mediante recibo, com o respectivo pagamento efetuado por do-

tações orçamentárias estranhas à especificamente destinada a "pessoal". Essa prestação de serviços deveria ser eventual e transitória, mas a Administração vem utilizando o permissivo legal para o ingresso de pessoal técnico, administrativo e auxiliar para a execução de atividades caracteristicamente permanentes. Dêsse modo, não há como fugir ao óbvio: o conjunto de pessoas pagas mediante simples recibo já constitui, em inúmeros órgãos, verdadeiro Quadro de Pessoal, rivalizando e não raro suplantando o corpo permanente de funcionários.

Diante dessa situação de fato, impõe-se a adoção de providências imediatas e enérgicas, a fim de possibilitar ao funcionalismo 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. Incentivar-se-ia, dêsse modo, os funcionários a habilitarem-se ao exercício profissional, certos de que a incapacidade de assimilação dos conhecimentos ministrados nos cursos e a reação negativa ao treinamento seriam fatores que influiriam, decisivamente, em seu progresso funcional e até mesmo em sua permanência no serviço.

Por outro lado, o problema salarial constitui poderoso e preponderante fator de integração do funcionário público em sua carreira profissional, contribuindo para a permanência do pessoal qualificado, que se vê solicitado, a cada instante, por outros empregadores, com polpudas ofertas pecuniárias. Na realidade, não se pode admitir a exata idéia de profissionalização sem que o Estado-empregador retribua, condignamente, quem lhe presta serviços. Pela sua relevância, o problema vem sendo debatido em todas as áreas ideológicas, inclusive pelos doutrinadores da teoria cristã do trabalho, notadamente através das Encíclicas Papais de caráter social (Leão XIII — *Rerum Novarum*; Pio XI — *Quadragesimo Anno*; João XXIII — *Mater et Magistra*).

No Serviço Público Brasileiro, o problema não tem sido satisfatoriamente equacionado, por uma série infundável de cir-

cunstâncias. Em princípio, na fixação dos vencimentos, a Administração não considera a situação sócio-familiar de seus funcionários, afastando-se do salário social, preconizado pelos sociólogos católicos como a forma ideal de retribuição do trabalho humano. É de justiça declarar-se, todavia, que o Estado não se descuidou, por completo, desse aspecto, visto como procura amenizar a rigidez de seu sistema salarial com a institucionalização do salário-família — complemento da retribuição normal, cujo quantitativo total varia de acordo com o número de dependentes que possua o funcionário.

Em seu sentido amplo, o salário se traduz na contraprestação do serviço executado. E na sua fixação devem ser considerados diversos fatores, tais como o esforço físico ou intelectual despendido na realização da tarefa, a relevância da atividade em relação à finalidade da empresa ou da entidade e o grau de dificuldade característico do trabalho executado.

Observados tais característicos, o princípio nuclear que deve orientar uma salutar política salarial é o da uniformidade de tratamento no tocante àqueles que executam trabalho de idêntica natureza ou de igual graduação de complexidade. É tradicional e inexpugnável o princípio de salário igual para idêntico trabalho, consagrado universalmente pela doutrina e pela legislação. A inobservância dessa norma fundamental, de caráter mesmo axiomático, acarreta profundas injustiças, com sérias implicações no moral da equipe incumbida de realizar as atividades da organização. No Serviço Público Brasileiro, em particular, o descumprimento desse princípio vem provocando descontentamento generalizado do funcionalismo e ocasionando encadeadas reivindicações: administrativas, legislativas e judiciárias.

Com o decurso do tempo, ao invés de solucionar tão crucial problema social, que afeta o sistema de vida e o bem-estar familiar de vários milhões de pessoas, a tendência vem sendo de agravá-lo cada vez mais, sob a maléfica influência da espiral ascendente do custo de vida, deglutidora insaciável dos frutos do trabalho de quem percebe salário fixo, apesar dos meritórios esforços do Governo no sentido de abater ou pelo menos domesticar o monstro da inflação.

Urge, portanto, uma criteriosa reformulação da política salarial no tocante

ao funcionalismo federal, inclusive com o propósito de abandonar o nocivo e discriminatório apêlo a recursos esdrúxulos e condenáveis de aumentos camuflados de vencimentos: a aplicação quase indiscriminada do regime excepcional do tempo integral e dedicação exclusiva, a extensão da gratificação pela representação de gabinete além de sua destinação específica, o pagamento extraordinário, mediante recibo, a pretexto de execução de trabalhos técnicos ou especializados etc.

No entanto, o problema salarial do funcionalismo somente poderá ser integralmente solucionado com a revisão do atual Plano de Classificação, implantado pela Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960, que objetivou a uma planificação racional dos cargos e funções então existentes no Serviço Público Civil do Poder Executivo, com o elevado propósito de corrigir as anomalias decorrentes da assistemização reinante.

É certo que, do ponto de vista estritamente técnico, o Plano de Classificação de Cargos constitui instrumento de trabalho dissociado de qualquer Plano de Pagamento ou de Remuneração. Essa dissociação, porém, não é completa nem absoluta. Isso porque a Classificação de Cargos terá de ser planejada atentando-se para múltiplos fatores, inclusive o sistema de retribuição vigente ou a vigorar no futuro, havendo, quase sempre, necessidade de recíprocas adaptação e coordenação.

No caso brasileiro, as modificações introduzidas na proposta executiva de sistematização dos cargos públicos, durante a sua tramitação legislativa, complementadas com as porventura bem intencionadas correções ou distorções parciais, em sua fase de execução, desfiguraram por completo o planejamento originário, tornando-se imperiosa e inadiável a sua reformulação, simultaneamente com as demais medidas preconizadas no presente artigo, a fim de possibilitar à Administração Pública Federal contar com equipes homogêneas de funcionários capazes de executar, com pleno êxito, a reforma administrativa já em fase inicial de implantação.

Em estudo anterior, apresentado ao Governo como simples contribuição, prezamos uma nova estratégia de pessoal na Administração Pública Federal.

Nesse trabalho, acentuamos que a situação do funcionalismo poderia ser equacionada sob triplice aspecto:

- 1.º) **FÍSICO** — condições humanas de subsistência, dignificando o exercício da função pública, o que somente seria alcançável através de justa revisão da política salarial do Governo.
- 2.º) **PSICOLÓGICO** — treinamento adequado, com o propósito de capacitar o funcionário ao eficiente desempenho das atribuições de seu cargo, incutindo-lhe a importância de seu trabalho no conjunto das atividades administrativas.
- 3.º) **FINANCEIRO** — eliminação programática das despesas gerais de pessoal, o que se conseguiria com a gradativa diminuição do número de servidores, em consequência natural de efetivação de critérios de incentivo financeiro.

Tais objetivos poderiam ser alcançados com a implantação, imediata ou em caráter de prioridade e de urgência, das seguintes medidas:

1. **ANÁLISE** pormenorizada do trabalho executado pelo funcionalismo, qualitativa e quantitativamente, em face das atividades específicas dos órgãos integrantes da Administração Pública Federal.

1.1 — Simultaneamente, deve-se-ia realizar aprofundada análise das atividades administrativas, o que serviria de base técnica para a ideal organização e para a implantação de métodos racionais de trabalho, em cumprimento aos princípios inscritos na Lei da Reforma Administrativa (Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967).

2. **REVISÃO** geral do atual Plano de Classificação de Cargos, no sentido de reestruturar e simplificar a sistemática vigente, implantando-se, simultaneamente, novo Plano de Pagamento, ajustado à realidade do mercado de trabalho e destinado a retribuir, condignamente, os funcionários capacitados.

2.1 — No novo Plano de Classificação seria previsto o número de cargos estritamente necessário à realização das atividades governamentais — inferior ao número atualmente existente, tendo em vista, inclusive, a racionalização dos métodos de trabalho e a implantação de novo pe-

ríodo — horário de atividades funcionais.

2.2 — O Plano de Classificação seria instituído “em aberto”, ficando o preenchimento dos cargos, através de transposição, na dependência de atenderem os atuais funcionários às condições de habilitação exigidas: cursos de treinamento específico, com provas finais semelhantes às de concurso público.

2.3 — Nos novos Quadros somente seriam incluídos os funcionários comprovadamente qualificados, de acordo com a alínea anterior, os quais passariam a constituir o núcleo permanente do Serviço Civil.

2.4 — Os funcionários incluídos nos novos Quadros ficariam ainda sujeitos a um período de plena adaptação ao trabalho e somente seriam considerados enquadrados, em caráter definitivo, se confirmados no exercício do cargo, através desse estágio probatório.

2.5 — Os funcionários que não se submeterem ao meio de aferição de capacidade (alínea 2.2), ou nele forem inabilitados, continuariam na mesma posição atual (quadros extintos e com vencimentos menores).

3. **CONSTITUIÇÃO** de uma comissão especial para encarregar-se dos trabalhos de elaboração dos novos Planos de Classificação de Cargos e de Pagamento.

4. **TREINAMENTO** intensivo e obrigatório, abrangendo todo o funcionalismo, desde os ocupantes dos cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento, alcançando os servidores que exercem atividades técnicas ou científicas, até os executantes das mais simples tarefas, visto como todas as atividades humanas exigem conhecimentos e aptidões adequados.

4.1 — Aos funcionários habilitados em cursos de treinamento específico conceder-se-iam incentivos pecuniários, em bases percentuais ao vencimento, e variáveis de acordo com a natureza do curso e sua importância pragmática para a Administração, considerando o interesse do serviço.

5. **REAPARELHAMENTO** do Departamento Administrativo do Pessoal Civil — DASP —, que se encarregaria de executar ou supervisionar o programa de treinamento acima exposto sumariamente.

- 5.1 — Mecanização do cadastro do pessoal da Administração Direta e Indireta, através da aquisição do instrumental indispensável.
- 5.2 — Colaboração sistemática dos órgãos federais, no sentido, inclusive, de ceder funcionários qualificados para formação das novas equipes de trabalho.
- 5.3 — Instalação definitiva do Centro de Aperfeiçoamento, em Brasília, dotado, além da parte administrativa, de salas de aula-laboratório, restaurante, lavanderia e demais instalações necessárias. O Centro funcionaria em estreita e constante cooperação com a Escola de Serviço Público — ou mesmo absorveria as atuais atribuições dessa unidade organizacional — na realização dos programas de treinamento funcional.

- 5.4 — Instalação de gráfica própria, destinada a atender às imediatas exigências na confecção de publicações e demais materiais de estudo necessários ao treinamento funcional.

Os delineamentos das presentes considerações se fundam, necessariamente, na análise administrativa, planejada e realizada em bases metódicas, como instrumento indispensável ao aprimoramento do Serviço Civil Brasileiro. Isso porque já é tempo de relegarmos as soluções apressadas e empíricas, quase sempre dissociadas da realidade. Cuidamos que os brasileiros já possuímos a experiência necessária para buscarmos, para os problemas administrativos que nos afligem, soluções tecnicamente satisfatórias, alicerçadas nos princípios da ciência ou da arte da administração.

A Reforma Administrativa e os Sistemas de Contrôles

REINHOLD STEPHANES

Economista — Inspetor-Geral de
Finanças do Ministério
da Agricultura

NORIVAL ONOFRE KWIATKOWSKI

Economista — Div. Adm.
Financeira — MA

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende demonstrar a inadequação dos meios de ação postos à disposição dos executores das funções de governo e os seus reflexos na gerência dos gastos públicos, pondo em relêvo alguns aspectos importantes nessa fase de transição que caracteriza a implantação da Reforma Administrativa. Pretende, também, levantar alguns subsídios para a formulação de diretrizes e normas básicas de ação, a fim de superar as naturais dificuldades encontradas nessa fase excepcional, inerentes à implantação de qualquer reforma.

Os mecanismos de controle postos em prática a partir do exercício de 1968, estão evidenciando erros que se vinham repetindo, ano após ano, por falta de uma sistemática capaz de constatar e medir-lhes a profundidade a tempo de permitir a sua correção.

Foi grave mesmo, dentro do natural processo de evolução sócio-econômica do País, a ausência de um sistema de controle efetivo e eficiente na administração pública, o que permitiu a acumulação de erros e vícios em escalas hoje inmensuráveis.

Vale aqui reproduzirmos as palavras do Ministro Iberê Gilson, do Tribunal de Contas da União, que, em seu parecer prévio sobre as contas do Governo no exercício de 1966, diz: "As modificações da conjuntura administrativa; a ampliação das atividades estatais a áreas cada vez mais extensas onde até pouco atuava tão-somente a atividade privada; o acentuado e indesejável desenvolvimento econômico e social que tem expe-

rimentado o Brasil; a inadequação das regras vigentes à administração pública; e a redução do âmbito do controle prévio deste Tribunal — pela expedição de uma legislação desmetodizada — sem transferi-lo a outros órgãos, tudo isso conduziu o Poder Público a uma quase absoluta carência de controle. Dentro de tal ordem de idéias, Alfredo Wetternick assim expressou seu pensamento: "... uma organização adequada, de modo geral, deve ser a resultante das contínuas inovações impostas pelo natural processo de evolução constante".

Com o advento do Decreto-lei número 200/67, e diante da defasagem existente entre a conceituação dos objetivos e a realidade da administração pública brasileira, os mecanismos de controle instituídos esbarram, já de princípio, em práticas administrativas eivadas de vícios, porém sedimentadas pela prática constante, principalmente no campo da execução financeira.

Assim sendo, ter-se-á que utilizar os atuais sistemas de controle, conforme ficará evidenciado na análise a seguir, basicamente como instrumentos corretivos e preventivos através de orientação integral das atividades-meio, evitando-se que se criem traumas na execução das funções do Governo, capazes de gerar sérios problemas para a dinamização administrativa que se está efetivando no País.

O importante nesta primeira fase de implantação dos atuais sistemas de controle é o estabelecimento de princípios de análise sobre a administração em geral, principalmente a financeira, o que facultará valiosos subsídios para a ela-

horação 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.

A Reforma Administrativa no Brasil não é tema recente. No momento ela alcança uma evidência sem precedentes, no esforço de reduzir o descompasso entre a capacidade operacional da máquina administrativa e as crescentes exigências do desenvolvimento econômico e social, graças a um estado institucional singular apoiado por uma firme e objetiva atitude de Governo.

Em administração é admitido como axioma não existir tarefa que não possa ter melhorado seu grau de racionalidade, simplicidade ou produtividade com base nas variações ambientais e tecnológicas. Esse axioma é observado na prática pela empresa privada, que tem em sua consecução, inclusive, envolvida sua própria sobrevivência e prosperidade.

ESSA ADAPTAÇÃO É NECESSARIAMENTE UM PROCESSO CONTÍNUO

A administração pública brasileira não acompanhou de maneira satisfatória a evolução constatada, tanto no campo administrativo propriamente dito como na conceituação das funções de Governo. Em nível governamental, essas conceituações sofreram mudanças profundas, principalmente em função das doutrinas econômicas surgidas após as crises mundiais de 1929 e da Segunda Guerra, que repercutiram em todos os setores das atividades humanas. A medida que os novos conceitos eram assimilados, impunha-se como essencial uma eficiente adaptação do instrumental técnico, legal e administrativo às novas concepções desenvolvimentistas, o que não ocorreu. Dessa forma, foi se agravando a um grau sem precedentes, a inadequação dos instrumentos de trabalho disponíveis, incluídos aqui os institucionais, aos objetivos de Governo e gerando, em escala cada vez maior, um descompasso entre

a capacidade operacional e as exigências do desenvolvimento nacional.

A adaptação dos meios aos objetivos, devido à enorme defasagem observada, não mais poderia ser alcançada por processos naturais ou graduais, evidenciando-se a necessidade de uma mudança profunda e rápida nos conceitos e métodos.

Podemos, nesse ponto, evidenciar duas premissas da reforma administrativa:

É um processo geral, objetivando elevar a racionalidade e funcionalidade da administração pública a níveis compatíveis com as suas atribuições.

Não é um processo final, mas um tratamento destinado a adaptar, a médio prazo, o aparelho administrativo, às funções a que se destina e permitir que, a partir desse momento, as necessárias mudanças, decorrentes da evolução, possam ser processadas gradativamente.

Nestas premissas reside a nossa maior preocupação, sendo o enfoque principal para os fatos que desejamos demonstrar com este trabalho.

O progresso social e tecnológico da humanidade se tem efetuado com uma rapidez impressionante, e, em certos setores, de maneira dificilmente previsível. Em termos de comparação, a sociedade humana, nos últimos 50 anos, evoluiu mais que em toda a sua existência histórica. E essa evolução contínua, em **processo aceleratório**, traz consigo a necessidade de constantes mudanças e aperfeiçoamentos das funções de Governo e de seu instrumental.

Nesse contexto, o esforço de adaptação do aparelho administrativo, a médio prazo, teria que se dar numa verdadeira corrida contra o tempo. Mesmo assim, se se conseguisse aproximar do ponto de equilíbrio entre o processo da evolução social e econômica, e o processo evolutivo da administração pública, ainda teríamos que estabelecer mecanismos que permitissem o acompanhamento do **processo aceleratório**.

Uma das fases do **processo desencadeante da reforma da administração pública brasileira** se deu com a sua institucionalização, através do Decreto-lei n.º 200/67. Este documento mantém sua validade como instrumento normal-doutrinário e conceitual, capaz de deflagrar o processo global de reforma dentro do enfoque exposto.

Devemos, porém, enfatizar que o Decreto-lei n.º 200/67 é o princípio de um processo e não o seu coroamento.

Particularmente, no campo financeiro, a reformulação visou a sistematizar e dar consistência ao fluxo financeiro e ao seu controle, como demonstra a institucionalização dos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. A nosso ver, a concepção válida para o atingimento dos objetivos da Reforma é a de equacionar e estruturar as atividades-meio, para que sirvam de efetivo suporte às atividades-fim, dentro de princípios de adequação recíproca.

Propomo-nos, nesse ponto, a um rápido diagnóstico da situação, particularizando no enfoque os órgãos da Administração direta do Ministério da Agricultura. Tal enfoque não impede, porém, talvez com raras exceções, a generalização das constatações.

O Ministério da Agricultura conta com cerca de 35.000 servidores, distribuídos por mais de 2.000 bases físicas, espalhadas pelo território nacional. Dessa maneira, face à expressão continental do País, a rede executiva sofre o impacto das mais variadas condicionantes, como sejam:

- deficiência de transportes e comunicações, acarretando dificuldades de acesso do fluxo financeiro e ao de informações e controle;
- condições sócio-econômicas, ambientais e estruturais, envolvendo todos os vícios e erros sedimentados na administração pública;
- fatores sazonais, uma das principais condicionantes a que está sujeita a agricultura.

Sobre este quadro, a Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Agricultura, baseada na sua posição de órgão suporte das atividades-fim, montou os seus sistemas de acordo com as normas preconizadas pelo Decreto-lei n.º 200, de 1967, e Decretos n.ºs 61.386/67 e 62.102, de 1968.

Dentro de uma visão global da problemática administrativa, os sistemas foram equacionados de forma a dotar o fluxo financeiro de automaticidade, flexibilidade e rapidez necessários ao bom desempenho dos encargos atinentes aos órgãos do Ministério e, paralelamente, estabelecer um eficiente sistema de acompanhamento e controle, baseado num fluxo de informações simples e objetivas,

complementado pelos sistemas de análise e auditoria.

É significativo destacar, após um ano de funcionamento na nova sistemática, as seguintes apreciações:

- a) demonstrou sua adequação e viabilidade, pois que está conseguindo pôr em prática os pressupostos básicos da reforma administrativa, preconizados pelo Decreto-lei n.º 200/67;
- b) ela permitiu a introdução da programação financeira em termos de ajustamento dos fluxos financeiros à execução técnica. É que, com o critério programático, levou-se em consideração, também, a fixação de critérios de prioridade conforme as exigências técnicas de cada projeto a executar;
- c) os erros e vícios constatados não foram resultantes da nova sistemática; ocorreu que os novos padrões introduzidos em termos de acompanhamento e controle é que permitiram localizá-los com mais precisão e rapidez, pois que tais impropriedades são produtos sedimentados — ou em estado de suspensão — de há muito tempo, das falhas do instrumental administrativo disponível.

Antes da nova sistemática, a centralização excessiva e a deficiência de programação global dificultavam a boa execução dos projetos ou atividades, já que não possibilitavam um ajustamento entre a disponibilidade financeira e as necessidades técnicas.

A introdução da programação, além dos aspectos positivos já apontados, possibilitou a coordenação e supervisão central, bem como a eliminação de excessos burocráticos.

Por sua vez, a execução financeira foi descentralizada ao mesmo tempo em que se estabeleceram sistemas de acompanhamento e controle, os quais continuam apresentando ótimos resultados.

A automaticidade foi alcançada em virtude da preparação antecipada de todo instrumental programático, permitindo grande velocidade na gerência dos recursos. Também a flexibilidade foi atingida à medida em que o sistema propiciou as correções necessárias em nível local, onde efetivamente se processa a execução dos programas.

O sistema de controle vem apresentando resultados positivos, quando o comparamos com os mecanismos utilizados anteriormente. Assim, pela primeira vez a nível ministerial, se conseguiu através da contabilidade orçamentária e financeira, o registro de todos os atos e fatos ali processados, possibilitando, ao órgão setorial de controle, o conhecimento da execução financeira dos projetos por local de trabalho, desde o Território de Roraima até o Rio Grande do Sul. Isso, graças aos relatórios mensais de acompanhamento, através dos quais se verifica, com apenas 30 dias de defasagem, o comportamento das despesas em cada área de ação do Ministério da Agricultura.

No campo da Auditoria, que é o elemento auxiliar mais eficiente do sistema de controle, a ação da Inspeção-Geral de Finanças se fez presente em 1968, em todos os Estados da Federação. Não foi uma auditoria convencional, porém, como primeira etapa, dirigida para o funcionamento do sistema e as implicações da rotina administrativa. A finalidade principal foi o diagnóstico da situação processual em cada área de ação, com vistas às correções das falhas existentes, bem como o comportamento do fluxo dos recursos, no intuito de salvaguardar os princípios de automaticidade, rapidez e flexibilidade, sem afetar o necessário acompanhamento e controle.

Não obstante o caráter específico que norteou essa primeira fase de auditoria, os seus agentes, nos contatos com os executores e na verificação dos procedimentos locais, levantaram uma série de problemas que, embora estranhos em alguns casos ao sistema financeiro, tinham sua influência negativa sobre o bom funcionamento do mesmo. Verificou-se que os problemas levantados por variáveis estruturais e institucionais não são de fácil e rápida solução.

No momento, encontra-se em execução uma auditoria para exames das tomadas de contas anuais dos ordenadores de despesas e conseqüente expedição dos respectivos certificados.

Ao lado dos auditores contábeis, encontram-se, também, analistas administrativos. Esses analistas têm a missão de proceder ao levantamento das situações locais, quer no campo da administração financeira, quer no administrativo em geral, visando ao diagnóstico e a uma análise da problemática atual.

Pretende-se partir para o equacionamento das soluções a curto e a médio prazos, em termos de correção e como suporte à dinamização do processo administrativo.

Para esse trabalho conjugado, de auditoria e análise, concentraram-se esforços durante vários meses, no sentido da seleção e treinamento de elementos para a constituição das equipes e para a elaboração de normas e roteiros de ação conjugada.

Estamos certos de que os resultados dessa nova etapa, em execução com maior profundidade, serão os mais positivos, capacitando melhor o órgão setorial do sistema para elaboração de uma estratégia de ação integrada para a correção dos vícios e erros, na gerência da coisa pública e na aplicação dos recursos financeiros.

Em face do longo período de ausência de um controle eficiente, espera-se a constatação de uma série de impropriedades na execução orçamentária decorrentes em grande parte da falta de maior velocidade na execução da Reforma Administrativa, especialmente no que se refere à adequação dos meios às funções do Governo.

Cabe aqui fazer referência a uma premissa constantemente citada pelo Senhor Ministro Ivo Arzua: "O desenvolvimento econômico consiste na eliminação de problemas de ordem inferior e a criação de problemas de ordem superior. E o desenvolvimento se dará na razão direta da capacidade e rapidez com que solucionamos estes problemas." Esta premissa pode ser correlacionada com a seguinte: "O desenvolvimento cria problemas, para os quais somente o próprio desenvolvimento apresenta soluções."

Nesse contexto, diante da realidade indiscutível, apresenta-se o verdadeiro desafio à nossa capacidade em gerir a coisa pública, como seja a rapidez com que devemos absorver e utilizar os recursos que o desenvolvimento coloca à nossa disposição para a solução dos problemas encontrados.

Passaremos, então, a analisar, especificamente, esses problemas.

Ressalta-nos, em primeiro plano, a inadequabilidade dos instrumentos técnico-legais e estruturais colocados à disposição dos executores das funções do Governo.

Inegavelmente, o instrumental técnico-legal não acompanhou a rapidez da evolução da sociedade, ou, quando isto aconteceu, mostrou-se incompatível dentro do contexto global.

A sociedade em seus atributos naturais pressiona e exige a prestação de serviços do Governo.

Nesta concepção, os executores dos programas técnicos do Ministério da Agricultura — como agentes propulsores do desenvolvimento — sentem, por um lado, a necessidade de aumentar a sua produtividade, e, por outro lado, as exigências no cumprimento de normas perdidas no binômio tempo-espaço, muitas delas imprecisas e inócuas e que não mais se ajustam às peculiaridades das novas técnicas que se sucedem no processo de desenvolvimento sócio-econômico dos dias atuais.

Sobre esta última afirmativa, temos a considerar que a Lei n.º 4.320/64, o Decreto-lei n.º 200/67 e a Constituição de 1967 trouxeram princípios e conceitos dos mais modernos, porém, muitas vezes incompatíveis com a realidade sobre a qual teriam que atuar, e da qual decorriam princípios e conceitos diversos. Por sua vez, os documentos legais acima citados, quando tratam do campo de análise, supõem um perfeito funcionamento dos sistemas de planejamento, de pessoal, de material e de serviços gerais, o que não acontece, conforme estamos sentindo com a implantação dos novos sistemas.

Nesse contexto, os executores geralmente têm que adotar uma das opções: ou cumprem suas funções dentro da normalidade técnica, ou atendem às formalidades legais que, por serem inadequadas, geram gargalos e estrangulamentos no processo de execução.

Ainda sobre a inadequabilidade do instrumental, mesmo quando otimizado, temos a considerar, muitas vezes, a impossibilidade de seu cumprimento, em virtude de vícios ambientais e estruturais.

O Serviço Público Federal dispõe de técnicos altamente capazes — no caso do Ministério da Agricultura, engenheiros-agrônomo e veterinários — funcionando no campo da gerência dos recursos financeiros, sem as condições próprias requeridas. E, à medida que se avolumam normas administrativas a cumprir, gerando verdadeiro tumulto, maiores problemas se criam para aqueles téc-

nicos, agravados, ainda, pela ineficiência ou inexistência das atividades auxiliares. É necessário ressaltar, também, o número de unidades executoras espalhadas pelo território nacional — postos agropecuários, fazendas-modelo, estações experimentais e outros — muitas vezes em pontos longínquos e com precários meios de comunicação, contando com reduzido número de servidores, de um modo geral de baixo nível funcional e de instrução, e que também têm, mesmo que elementarmente, de executar as tarefas atinentes aos sistemas das atividades-meio.

Sobre as condições ambientais, temos que encarar também, com o devido realismo, a regra do jogo vigorante até bem pouco tempo, mas que mantém reflexos negativos no processo administrativo.

Assim, os aspectos conjunturais da política administrativa e as injunções da política partidária; a falta de programação e ausência de controle efetivo; a não-assimilação e adoção de técnicas administrativas modernas; a deficiência de estruturas e, finalmente, a inadequação do instrumental disponível e mal utilizado, no tempo e no espaço, consolidaram erros e vícios, hoje insuperáveis a curto prazo, mas que devem ser, necessariamente, compreendidos, com vistas às correções graduais e objetivas para a adequação desejada.

Considerando que a implantação dos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria sofreu os reflexos dos vícios e erros existentes e sedimentados na administração pública e, considerando-se, também, o não-desenvolvimento, no nível requerido, do processo geral de reforma, os sistemas ainda não puderam cumprir, integralmente, as suas funções. Neste caso, terá que ser restringida sua atuação, a curto prazo, às atividades consideradas básicas, inclusive evitando-se a sua ação imediata na solução de problemas anteriores ao exercício de 1968.

Convém ficar esclarecido e entendido que, à medida que o sistema de controle financeiro evolui, cautelosamente, de modo a não permitir os abusos e eliminar, gradativamente, aqueles vícios e erros, ele contribui para a correção do processo administrativo, significando um esforço altamente positivo. É que antes do advento do Decreto-lei n.º 200/67, pouco havia sido realizado em matéria de controle, muito embora a pleto de leis e normas existentes.

Os mecanismos atuais de controle nesta primeira etapa devem servir de instrumentos preventivos e corretivos, objetivando a eficiente aplicação dos dinheiros públicos, evitando a criação de novos problemas e adotando medidas punitivas nos casos comprovadamente dolosos.

Os erros e vícios constatados através dos mecanismos de controle da nova sistemática, devem ser analisados e compreendidos em função de suas causas e efeitos, distinguindo-se os de caráter causal cometidos dentro de princípios

sadios, dos casos que apresentam indícios de malversação dos dinheiros públicos.

As reformas, em qualquer tempo ou em qualquer área, sempre constituíram exceções, tornando a regra do desenvolvimento uma corrida, cujo aceleração, em nosso caso, foi disparada com atraso.

Em verdade, para vencermos aquele retardamento, necessitamos, em termos de integração ao contexto desenvolvimentista, de reforma em processo contínuo, cuja escalada deverá se realizar em progressão geométrica de molde a ampliar o potencial existente.

A Informação como Apoio da Ação Administrativa

BENEDICTO SILVA

Diretor do Instituto de Documentação da F.G.V.

INTRODUÇÃO

Adverta-se, **ab initio**: o tema versado neste ensaio está longe de ser polêmico. Com efeito, quem se abalancaria a questionar a importância do papel desempenhado pela informação no processo administrativo?

Vários e complexos ingredientes são mobilizados e combinados pelo homem para administrar, isto é, para transformar planos e projetos em coisas concretas.

Limitada em itens, fácil de ser entendida, flexível na utilização, universal no alcance, prestando-se a todas as combinações possíveis, a lista dos meios administrativos, corpóreos e incorpóreos, assemelha-se à escala musical.

Com as sete notas da escala musical, Bach compôs 295 cantatas, 48 prelúdios e fugas e 37 obras diversas. Beethoven, combinando as mesmas sete notas, compôs, além de 54 sonatas e 9 sinfonias, mais 183 peças diversas. Ambos criaram mundos infinitos de beleza sonora, que ocupam lugares à parte e culminantes no patrimônio artístico da humanidade.

Similarmente, os meios administrativos são passíveis das mais ricas e imprevisíveis combinações e dosagens. Com eles, os grandes administradores constroem catedrais, universidades, palácios, arranha-céus, hospitais, jardins, portos, rodovias, ferrovias, viadutos; perfuram túneis; abrem canais; combatem e erradicam endemias; educam gerações, aceleram o progresso social e o desenvolvimento econômico; protegem o indivíduo e a família; elevam os padrões de vida; em suma, conduzem povos e dilatam civilizações.

Dentre os meios administrativos conhecidos, aquele que, nesta espiral do progresso tecnológico, se apresenta em galope mais acelerado para o apogeu é a informação.

Tão importante é o concurso da informação para a produtividade e a racionalidade do processo administrativo, que o enunciado do tema deste ensaio — **A informação como apoio da ação administrativa** — soa como uma espécie de flagrante subestimativa. A informação não funciona apenas como base, mas sobretudo como centelha detonadora, inspiração, guia e protetor da ação administrativa.

É o que tentaremos demonstrar no curso do presente escrito. E creiam que não se trata de tarefa difícil. Qualquer pessoa capaz de entender a evidência imanente das coisas será igualmente capaz de desempenhar a contento a tarefa de discorrer sobre o que a informação significa para o administrador. Basta usar o bom senso.

1. INFORMAÇÃO

Ad introitum, parece-nos tópico exumar, dentre os milhares de aforismos jurídicos latinos, aquele que afirma: **definitio est initium omni disputationi**, a definição é o princípio para toda disputa.

Mas, a regra de ouro do debate foi ditada por Voltaire. Dizia o autor de **Candide**: “Se queres discutir comigo, define os termos”.

Além de espirituosa, a regra de Voltaire tem muito mais sabor e maior força expressiva do que o citado aforismo latino. Acatemo-la, pois.

Que é informação? A fim de metodizar a resposta, focalizamos o conceito de informação sob diferentes aspectos. Considerada em estado natural, como uma gota d'água sob inspeção microscópica, informação é sinônimo de mensagem, aviso, esclarecimento ou noção, que transita, sob diversas modalidades — visuais, sonoras, tácteis, olfativas e gustativas — do informante para o informado. Em outras palavras: a chegada

ou recebimento de uma informação engaja um, dois, ou mais dos cinco sentidos.

Quando transmitida em condições normais — qualquer que seja o veículo utilizado para a transmissão e qualquer que seja a modalidade preferida ou convencional — a informação chega, sem maiores obstáculos, ao destinatário. Encontrando-se em estado de vigília e no gozo pleno de todos os sentidos e da inteligência, o recipiendário não terá dificuldade alguma em captá-la.

Se inteligível e desconhecida, a informação captada tende a enriquecer o fundo de conhecimentos, ou a ampliar o cabedal de experiência do informado.

As informações mais frequentes nas relações humanas são as visuais e as sonoras. As visuais dividem-se em gráficas, fotográficas, luminosas, coloridas, gesticulares, mecânicas e semaforicas. As sonoras compreendem toda a gama dos sons audíveis.

Dentre os numerosos meios visuais de comunicar a informação, vale citar um dos mais primitivos — o uso do fogo e da fumaça. O registro mais vetusto da informação comunicada por meio do fogo e da fumaça encontra-se no *Êxodo*, segundo livro do *Antigo Testamento*. Refere o texto da Bíblia que, na fuga do Egito, os israelitas eram guiados através do deserto, de dia por uma "coluna de nuvem", e de noite por uma "coluna de fogo". "Nunca a coluna de nuvem deixou de preceder o povo durante o dia, nem a coluna de fogo durante a noite." De sorte que os fugitivos "podiam marchar de dia e de noite". (1)

Em época mais recente, os índios americanos acendiam fogueiras em montes elevados e comunicavam-se por meio de fumaça, telegrafando informações, de umas a outras tribos, através de distâncias relativamente longas. Seu sistema de *smoke-signalling* tornou-se largamente conhecido no mundo civilizado, graças aos inúmeros filmes de Far West, em que a cena reproduz aspectos reais ou imaginários das lutas havidas entre o índio invadido e o branco invasor.

Mas, é a Igreja Católica Apostólica Romana que nos oferece a ilustração mais espetacular e engenhosa do emprego da fumaça como veículo de informação de importância transcendental. Trata-se da eleição do Papa.

De acôrdo com fonte autorizada (2), o Papa Gregório X decretou, em 1274, no Segundo Concílio de Leão, que a eleição do Papa deveria fazer-se dentro de dez dias, durante os quais não poderia haver comunicação de espécie alguma entre pessoa estranha e os cardeais eleitores. Com as modificações introduzidas por vários Papas, especialmente por Gregório XV, através da Constituição *Aeterni Patris* (1621), e por Pio X, através da Constituição *Vacante Sede Apostolica*, o sistema decretado por Gregório X, em 1274, para regular a eleição do Papa, ainda está em vigor. A Igreja Católica é eminentemente conservadora.

Quando a Sede Apostolica se encontra vacante, os cardeais eleitores reúnem-se no Vaticano, isolam-se do mundo, concentram-se na eleição do novo Papa. Os votos são dados mediante a inscrição do nome do candidato em uma cédula. Terminada cada votação, as cédulas são contadas e queimadas. É nesse momento que se utiliza a fumaça para transmitir uma informação esperada com grande ansiedade. De que modo? A resposta encontra-se na *Encyclopaedia Britannica* (3). Imediatamente após a contagem, as cédulas (votos) incineradas produzem fumaça que, "subindo por um cano de ferro através de uma janela, habilita a multidão reunida na Praça de São Pedro a acompanhar o desenvolvimento da votação". Quando nenhum candidato recebe a maioria de votos exigida (dois terços mais um), as cédulas são queimadas juntamente com palha molhada — então o cano lança fumaça negra. Quando é eleito o Papa, as cédulas são queimadas de mistura com palha seca: então o cano anuncia o fato ao mundo, *urbi et orbi*, soltando fumaça branca.

É possível até mesmo utilizar a ausência completa de informação como informação, desde que se proceda de acôrdo com determinado código. Apesar de pertencer ao repertório da chamada Sabedoria Popular, o ditado francês *Pas de nouvelles, bonnes nouvelles*, tende a corroborar essa afirmativa.

Quanto ao grau de fidedignidade, qualquer informação se enquadra em uma das três categorias, que ilustramos a seguir.

Se verdadeira, completa e precisa, a informação é sinônimo de conhecimento comprovado e documentado. Exemplo: uma tonelada métrica corresponde a 1.000.000 de gramas.

Se verdadeira, mas incompleta ou imprecisa, a informação confunde-se com aquilo a que se poderia chamar meia-verdade. Exemplo: o quintal métrico designa um peso algumas dezenas de quilogramas superior ao peso antigo, de 4 arróbas (128 arráteis), denominado **quintal**.

Se falsa, a informação é sinónimo de mentira, equívoco, ardil, ou embuste. Exemplo de informação inverídica: o Japão é o décimo país do mundo, tanto em extensão territorial quanto em população.

Nada obstante, em qualquer dessas situações, a informação "é uma espécie de matéria-prima abstrata", conforme diz Philippe Dreyfus. (4) De fato, ao lado das matérias-primas corpóreas, a informação-conhecimento, ou a informação-experiência, ou ambas, estão presentes e desempenham papel irrecusável em todos os comportamentos humanos.

No sentido específico em que usamos o termo neste ensaio, informação deve ser entendida como uma parcela de conhecimento elaborado, verificado, fidedigno, classificado e ordenado, que se transmite por meio de qualquer sistema convencional (ou convencionalizado) de comunicação: linguagem escrita ou falada, notas musicais, fórmulas matemáticas, sinais semaforicos, gestos, sons, luzes, cores etc.

Como parcela do conhecimento elaborado e documentado, a informação, embora disponível, enquanto jaz inconsultada nas bibliotecas, nos fichários ou em quaisquer coleções de documentos, permanece em forma estática. 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 — a informação assume forma dinâmica. Passa a ser uma espécie de centelha misteriosa, que provoca por parte do recipiente as mais diferentes e imprevistas reações.

A informação, mesmo falsa, pode provocar efeitos concretos de grande vulto. Em 1938, Orson Wells, descrevendo através da radiodifusão uma invasão imaginária dos Estados Unidos por habitantes de Marte, causou pânico a milhares de

pessoas, que deixaram suas habitações e suas cidades em fuga desordenada. (5)

Valeria a pena lembrar, igualmente, que em inglês **informação** e **dado** são sinónimos perfeitos. Não há dúvida de que, mesmo em português, um **dado** é sempre uma **informação**. Advirta-se, porém, que em nosso idioma, quando usada no plural, a palavra **dado** geralmente se refere a **informações** quantitativas.

Registre-se, ainda, uma tendência geral, de natureza semântica, para distinguir informação de dado. O termo **informação** torna-se mais e mais inclusivo. Se qualquer **dado** é uma **informação**, nem todas as **informações** são **dados**. A **informação** pode ser uma equação algébrica, pode ser um organograma, um parecer jurídico, o conteúdo de uma carta, o texto de um relatório, o piscar de um farol, pode ser uma janela aberta ou fechada, enfim, pode ser qualquer sinal ou som, ou até mesmo a ausência de sinal ou som, segundo as convenções de um código previamente estabelecido. Constata-se, assim, que o conceito de **informação** é mais elástico e muito mais compreensivo do que o de **dado**.

O vocábulo **informação** é empregado frequentemente, ora como sinónimo de documentação, ora como sinónimo de comunicação.

2. DOCUMENTAÇÃO

A exemplo do que ocorre com tantas outras, a palavra **documentação** tem passado por várias transformações semânticas. Até 1907, quando Paul Otlet a utilizou para rotular conjuntamente as atividades de biblioteca e as de arquivo, a palavra pertencia à terminologia jurídica e nomeava, genericamente, a certidão, o depoimento, o **affidavit**, os comprovantes — enfim, os documentos apresentados como prova nos litígios legais. (6)

A partir da nova interpretação de Otlet, o termo passou a designar o controle bibliográfico de toda a produção literária dos diferentes países. Documentar, então, significava especialmente reunir documentos. Aí por volta de 1930, a palavra começou a adquirir sentido mais lato. Já não significava o controle bibliográfico geral, mas designava os meios de utilização de literatura científica dentro de determinado campo especializado. (7)

Com base na inovação de Otlet, a Federação Internacional de Documentação,

FID, adotou e mantém a definição seguinte: "documentar é reunir, classificar e distribuir informações de todos os gêneros sobre todos os domínios da atividade humana".⁽⁸⁾ De acordo com essa definição oficial, as funções específicas dos serviços de documentação desdobram-se em três: reunião, classificação e distribuição de documentos.⁽⁹⁾

Em trabalho publicado em 1954, em Dortmund, o Professor alemão Erich Pietsch adicionou a essas funções as de normalizar, produzir, reproduzir e selecionar documentos. Outra autoridade na matéria, M. Verhoef, Diretor do Nederlands Instituut voor Documentatie en Registratuur (NIDER), além de não concordar que caiba também aos serviços de documentação a função de produzir documentos, considera as de reproduzi-los e selecioná-los apenas como importantes auxiliares, não como funções essenciais.

A fim de explicitar integralmente a opinião de Verhoef, transcrevemos o trecho pertinente de seu trabalho:

"Não me parece que as outras atividades mencionadas pelo Professor Pietsch (normalização, produção e reprodução, seleção) devam ser consideradas funções do documentalista, nem do bibliotecário. Trata-se simplesmente de técnicas auxiliares que permitem melhorar o trabalho. A produção de documentos constitui, talvez, uma exceção, considerando-se as publicações secundárias (análises, revistas etc.) que são, de fato, subprodutos do trabalho dos documentalistas e dos bibliotecários."⁽¹⁰⁾

No Brasil, os serviços e institutos de documentação, todos surgidos nos últimos trinta anos, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, dedicam-se por igual às funções de produzir, reproduzir, selecionar e às de reunir, classificar e distribuir documentos.

Exemplos típicos são o Serviço de Documentação do DASP, criado em 1941⁽¹¹⁾, o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, criado em 1954 pelo Conselho Nacional de Pesquisa em colaboração com a Fundação Getúlio Vargas⁽¹²⁾ e, por fim, o Instituto de Documentação da Fundação Getúlio Vargas, criado em 1967.⁽¹³⁾

Como se sabe, essas três entidades compreendem bibliotecas, que desempenham as funções clássicas de reunir, classificar e distribuir documentos, particularmente livros, periódicos e folhetos.

Ao mesmo tempo, as três são importantes produtoras, reproduzidoras e selecionadoras de documentos. O Serviço de Documentação do DASP, além da **Revista do Serviço Público**, já publicou, entre livros e folhetos, centenas de títulos, perfazendo milhões de páginas. O IBBV, por sua vez, tem-se notabilizado sobretudo pela produção e reprodução de documentos, especialmente suas conhecidas séries de bibliografias.

O Instituto de Documentação da Fundação Getúlio Vargas compreende, entre suas dependências, o Serviço de Publicações, que hoje publica nove periódicos, inclusive um em inglês, além de já haver publicado mais de trezentos títulos de livros e folhetos. Acrescente-se que modernamente o termo "documentação" se emprega, também, no sentido de coleção impressa de documentos. As publicações periódicas **Documentation Economique**, francesa, e **Documentación Administrativa**, espanhola, lançadas, a primeira em 1947, e da qual já se editaram 130 números, e a segunda em 1958, e da qual já se editaram 125 números, exemplificam essa variante de aceção.

De maneira que, tanto entre os especialistas que focalizam o assunto do ângulo teórico, quanto entre as práticas das instituições chamadas de documentação, persistem contradições e incertezas flagrantes sobre o conceito de documentação.

Seja como for, o fato é que, hodiernamente, todas as formas de comunicação rápida de dados científicos, assim como as classificações cada vez mais complicadas, as listas de cabeçalhos de assuntos, os termos coordenados, as palavras-chave, os **descritores**, o aumento de circulação de sinopses e sumários e, mais recentemente, a permuta assídua de artigos publicados em diferentes revistas — que só se tornou possível graças aos modernos recursos reprográficos — tudo isso existe e se desenvolve sob o rótulo genérico e algo frouxo de documentação. Note-se, porém, que em nenhum caso a documentação perde a forma concreta. Livro, mapa, disco, fita magnética, cartão perfurado, álbum de fotografias, o documento é sempre algo tangível, por assim dizer, o corpo habitado pela informação.

3. COMUNICAÇÃO

A palavra "comunicação", além de ser usada na linguagem imprecisa dos leigos, ora como sinônimo de documentação, ora

como sinônimo de documento, ora como sinônimo de informação, tem ainda vários outros sentidos. É, por assim dizer, uma palavra comprometida, cujo uso em textos especializados deve ser feito vigilantemente, a fim de evitar possíveis deslismamentos indesejáveis do leitor.

Para os gramáticos, por exemplo, o substantivo "comunicação" pertence às chamadas figuras de pensamento e tem significado particular.

"Comunicação: É uma figura de pensamento em que o orador dá a impressão de estar consultando os ouvintes, induzindo-os a oferecerem uma resposta favorável ao que defende.

Exemplo: Estudado o processo, certamente tendes vós um conceito exato da inocência do réu. Não o tendes?... As provas, porém, estão ao vosso alcance." (14)

Cabe-nos, assim, precisar o sentido especializado em que empregamos neste ensaio a palavra comunicação. Em última análise, comunicação é o ato ou efeito de alguém transmitir fisicamente, de um país a outro, de um idioma a outro, de uma instituição a outra, ou mais comumente, de um indivíduo a outro, de maneira inteligível, uma informação ou uma série de informações.

Para que a comunicação se realize exemplarmente, é indispensável que além da transmissão e do recebimento físicos perfeitos e complexos, o seu conteúdo seja inteligível e signifique a mesma coisa tanto para quem a transmite, quanto para quem a recebe. Nas comunicações escritas, especialmente nas telecomunicações, faz-se necessário extremo cuidado, para que a mensagem transmitida seja captada sem qualquer alteração.

Um simples sinal de pontuação, como a vírgula, se deslocado, pode alterar e até inverter a mensagem. Casos de mensagem como estas: "Prudência, não matem" e "Prudência não, matem", ou "Tiraram, não está aqui" e "Tiraram não, está aqui", bastam para ilustrar a afirmativa.

Similarmente, a simples troca de uma letra é capaz de mudar, adulterar e até de inverter o sentido de qualquer informação comunicada. Por exemplo: "O livro foi escrito em linguagem exotérica", (exotérica com x), quer dizer linguagem aberta à compreensão, acessível, fácil. **Per contra:** "O livro foi escrito em linguagem esotérica" (esotérica com s),

quer dizer linguagem hermética, só compreensível para os iniciados.

O veículo ou dispositivo de que o emissor da informação se serve para transmitir-la, isto é, para comunicá-la ao usuário ou interessado, amigo ou inimigo, pouco importa.

Nos domínios da ciência, da administração e da vida prática, o que importa é sobretudo a integridade e a inteligibilidade da informação comunicada (transmitida e recebida). Cumpre que o "Tiraram, não está aqui" jamais seja recebido no outro extremo da cadeia de **comunicação** como "Tiraram não, está aqui".

4. ADMINISTRAÇÃO

Passemos agora ao segundo binômio do tema. Que é administração? Seria fácil, fácil, a qualquer estudioso familiarizado com a literatura pertinente, colir uma lista opulenta, realmente muito longa, de definições do termo administração. Aqui, porém, são tão numerosas as definições conhecidas, tão entrelaçadas e até contraditórias, que, em vez de gerar esclarecimentos, a lista muito provavelmente geraria confusão. Apenas para ilustrar, advirta-se que, na literatura, assim como na linguagem usual, administração é palavra frequentemente empregada como sinônimo de governo, governança, superintendência, gerência, manejo, direção etc.

Parece-nos aconselhável, pois, fugir do cipoal intrincadíssimo das múltiplas definições de administração e, valendo-nos apenas de linguagem simples, isenta de qualquer prurido eruditista, dizer que administração é a ciência e arte de converter idéias, propósitos, designios, decisões, planos e projetos em realidades — ordinariamente, em realidades tangíveis.

A conversão de um propósito em uma realidade, especialmente se se trata de propósito de vulto, não se faz sem vencer múltiplas dificuldades, prever e afastar obstáculos, utilizar práticas testadas e preconizadas pela experiência universal. Em outras palavras: não se faz sem aplicar a arte e ciência da administração.

Demos a essa aplicação o nome de processo administrativo. O processo administrativo não se realiza de repente, de estalo, de chôfre, mas desenvolve-se em vários estágios, alguns simultâneos, outros consecutivos, os quais, embora complexos, já foram bem identificados e são bastante conhecidos.

5. ASSOMBROSOS FEITOS HUMANOS INDIVIDUAIS

Nos domínios da literatura, da poesia, da música, da pintura, da escultura — da arte em geral — há exemplos de assombrosos feitos humanos, pela qualidade e, também, pela quantidade.

Shakespeare, no período de apenas 22 anos, durante os quais exerceu várias outras atividades, inclusive a de ator secundário, escreveu sua obra composta de 38 peças teatrais (14 comédias, 11 tragédias, 13 histórias), além de 2 poemas narrativos, 21 poemas menores e 154 sonetos. O conjunto da obra de Shakespeare elevou-se e mantém-se na cumeeira da criação artística do mundo.

Pedro Calderón de La Barca escreveu 130 comédias, 80 autos sacramentais e um número não especificado de poesias.

Bach compôs, como já dissemos, 295 cantatas e 48 prelúdios e fugas, além de 7 missas a quatro vozes e orquestra, um número indeterminado de kyries, credos, quartetos, solos, duetos, corais etc.

Goethe levou quase 60 anos, de 1774 a 1832, na composição do *Fausto*.

Beethoven foi outro trabalhador monstro, tendo deixado 9 sinfonias, 4 *ouvertures*, 7 concertos, 8 trios, 3 quintetos, 2 sextetos, 1 septeto, 2 missas, 1 ópera, 16 quartetos para instrumentos de corda, 38 sonatas para piano, 16 sonatas para piano com acompanhamento, 1 oratório, além de 138 outras composições julgadas de menor importância.

Chopin, que viveu apenas 39 anos, compôs 21 valsas, 21 noturnos, 4 *scherzos*, 4 baladas, 26 prelúdios, 2 concertos para piano, 60 mazurcas, 16 polonesas, sem contar as inúmeras fantasias, *berceuses*, *barcarolas* etc.

Balzac realizou a proeza de escrever, em 19 anos, de 1830 a 1848, as 91 obras da *Comédia Humana*, que contém cerca de 25.000 páginas, enreda e tange mais de 2.000 personagens.

Miguel Ângelo, trabalhando 16 horas por dia, grande parte do tempo deitado em posição ressupina, conseqüentemente incômoda para os seus movimentos, pintou a Capela Sistina, que é, em vulto e concepção, a maior obra de arte plástica jamais realizada por um único homem.

Camilo Castelo Branco, talvez o escritor mais copioso da língua portuguesa, escreveu mais de 200 obras, perfazendo 84 volumes.

Tolstoi dedicou 7 anos ininterruptos a redigir *Guerra e Paz*, considerado o maior romance até hoje produzido.

E para citar um artista vivo, outro monstro infatigável da arte, lembremos que Picasso, cujas telas lhe atestam a força criadora pela qualidade e sucessão das fases, já pintou e espalhou pelo mundo milhares de quadros, sem falar no mural *Guernica*, tido como o apogeu da arte pictórica no século XX. Além de pertencer ao grupo de pintores mais fecundos e longevos, Picasso apresenta a peculiaridade de ser o único artista plástico que, para assinar o nome completo, precisa de consultar um caderninho. Sabem qual é o nome completo de Picasso? Ei-lo: Pablo Diego José Francisco de Paula Juan Nepomuceno Crispin Crispiniano de la Santísima Trinidad Ruiz y Picasso. Nascido em Espanha, em 1881, o artista já conta 88 anos. E ainda pinta. E bórda.

Estes exemplos exponenciais e culminantes, em face dos quais todos os qualificativos se amesquinham, resultaram da força criadora e do gênio de alguns artesãos intelectuais, categoria de que Balzac é, *by far*, o expoente máximo.

Quando, porém, descemos para a planície dos objetivos físicos, em que as obras e realizações humanas utilizam materiais corpóreos, como os metais, a madeira, as pedras, a terra, os equipamentos e outros da mesma natureza, nem mesmo o gênio isolado de Beethoven, ou o conjunto de gênios de todos os artistas acima citados, podem fazer algo. A única via conhecida e eficaz para levar a efeito grandes obras, como aquedutos, muralhas, barragens, arranha-céus, pontes, túneis, cidades, portos, canais, sistemas de navegação e de comunicação, é a via administrativa.

A inteligência do homem até agora só inventou dois métodos para levar avante designios de grande vulto — a magia e a administração. Com efeito, no mundo quimérico dos contos de fadas, as coisas acontecem por milagre, de repente, surgem do nada, instantaneamente, graças ao poder de um anel, de uma lâmpada, de uma varinha de condão, ou de qualquer outro instrumento ou dispositivo.

6. O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO MUNDO DO MARAVILHOSO

José Bento Monteiro Lobato que, como Lewis Carroll, criou um mundo mágico de vastíssimas dimensões, inventou a

fórmula do Faz-de-conta, utilizada especialmente pela famosa boneca de pano que virou gente, Emília, a favorita das crianças. Com o Pó de Pir-lim-pim-pim e o Faz-de-conta, os personagens das histórias infantis de Monteiro Lobato viajam no espaço e no tempo, para frente e para trás, movem montanhas, transportam cidades e países, tornam contemporâneas civilizações e culturas historicamente separadas por milênios.

A título de ilustração de como as coisas são administradas no mundo encantado dos contos de fadas, basta citar a passagem seguinte de *O Poço do Visconde*:

“Pedrinho deu ordem à boneca para que cuidasse da lenha. Emília aplicou o Faz-de-conta, e num momento dez carros de boi começaram um vaivém contínuo do capoeirão até ali. Serviço rápido como o relâmpago.

— Pronto Pedrinho! Empilhei lenha até demais — 523 metros cúbicos, segundo a nota que meus carreiros apresentaram, disse ela, dando a Pedrinho um papel com garranchos.

— Bom. Água e lenha já temos — disse ele. Agora é preciso que você, Narizinho, se encarregue das casas e do barracão para as máquinas.

A menina também aplicou o Faz-de-conta, de modo que num instante surgiu da terra um excelente barracão de madeira, com telhado de zinco, para as máquinas; e a cem metros dali, uma série de casas para operários, muito bonitas e higiênicas, tão bonitas que Pedrinho achou demais.

— Demais, não! — protestou ela. Quanto melhor acomodarmos nossos homens, melhor eles trabalham. Não concordo com o sistema de tratar os operários como se fossem pedras insensíveis. As casinhas têm tudo dentro — até geladeira e rádio...

— E esta casa aqui? — perguntou Pedrinho, vendo uma distanciada da vila operária.

— Pois é aqui o escritório — o seu escritório, Pedrinho, já que é você o Superintendente do campo. E aquela mais pimposa, acolá, é o bangalô do perfurador que temos de mandar vir do estrangeiro.

— Muito bem, disse Pedrinho, toman-do conta do escritório. Vou fazer o pedido das máquinas necessárias.” (15)

7. O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO MUNDO REAL

Repita-se: a Administração é o único dispositivo ou método até hoje inventado pelo homem para realizar objetivos de vulto no mundo real.

Em verdade, quando se trata de levar a efeito objetivos de grande envergadura, a única via conhecida e eficaz é a Administração. Não há outra. Nunca houve outra.

No mundo real, no doloroso vale de lágrimas e de sombras em que vive o homem e a que se refere o *Eclesiastes*, de que outro meio dispõe o homem para realizar grandes designios?

Consideremos, por um momento, a construção do conjunto de Urubupungá, que compreende duas represas gigantes, ambas no trecho em que o rio Paraná divide o território de São Paulo do território de Mato Grosso, uma em Jupia, já praticamente concluída, a outra cerca de 50km acima, na Ilha Solteira, ainda em andamento. O Rio Paraná, no referido trecho, escoar-se ao longo de um leito de 2km de largura, o que dá as dimensões das represas. Empreendimentos desse jaez demandam uma combinação específica de múltiplos meios corpóreos e incorpóreos e sua utilização racional, segundo planos bem estruturados. Conhecimentos teóricos de vária natureza, capacidade profissional de dezenas de tipos, recursos financeiros astronômicos, equipamentos variados e complexos, meios de transporte, mão-de-obra qualificada, mão-de-obra não-qualificada, instalações, os mais diversificados materiais etc., etc., tudo isso é combinado e transformado nas represas, nas casas de máquinas, compondo, afinal, as usinas hidrelétricas que ali se estão construindo.

Daí o reconhecimento tardio, muito tardio, que os cientistas sociais, notadamente os sociólogos, hoje fazem da importância da Administração. Sabe-se que o *managerialismo* desenvolvido pelos americanos habilitou os Estados Unidos a exercer sobre a Europa uma nova espécie de imperialismo, a que se pode chamar *imperialismo administrativo*.

Em discurso pronunciado no dia 24 de fevereiro de 1967, em Jackson, Mississippi, sob o título *Os três fossos*, Robert S. MacNamara, um dos maiores ases da Administração moderna, acentuou que o fosso existente entre a Europa e os

Estados Unidos não deve ser chamado **technological gap**, porém **managerial gap**. E acrescentou que a corrida dos cientistas e técnicos para os Estados Unidos não é determinada meramente porque "nós estamos mais avançados em matéria de Tecnologia, mas porque, em vez disso, nós temos uma administração mais moderna e eficiente".

"Deus — disse MacNamara — é claramente democrata. Ele distribui capacidade cerebral (**brain power**) por toda parte."

Mas, muito justificadamente, Ele espera que façamos alguma coisa eficiente e construtiva com este dom incomparável. Isso é a missão precípua da administração (**That is what management is all about**).

A administração, em última análise, é a mais criativa de todas as artes, pois seu instrumento é o próprio talento humano.

Qual é, afinal de contas, a suprema tarefa da administração?

É tratar das **mudanças**.

A administração é a porta através da qual as mudanças sociais, políticas, econômicas, tecnológicas — em suma, as mudanças em todas as dimensões — são racionais e efetivamente introduzidas e disseminadas na sociedade." (16)

Se os americanos têm progredido economicamente em ritmo mais acelerado, chegando a criar o país mais poderoso e mais desenvolvido do mundo, aquele cujo produto interno bruto (PIB) **per capita** é também o mais alto, isso aconteceu, segundo MacNamara, porque os americanos dão o devido valor à Administração. Compreendem eles, coletivamente, a imensa, a tremenda fecundidade social da Administração, como alavanca propulsora do progresso econômico e social. (17)

Ao primeiro exame, logo percebe o observador, até intuitivamente, que a informação desempenha o papel de fluido vital que lubrifica, limpa e protege os chamados canais competentes de todo o mecanismo administrativo.

Desde o momento em que um detentor do **poder de decidir** fixa uma política, até o momento em que a política interpretada, planejada e canalizada para a realidade se transforma em uma estrada de ferro, ou em uma capital, em uma campanha de alfabetização, ou em

uma rede de portos e canais, ou em um centro de processamento automático de dados, é indispensável a existência de uma corrente contínua de informações idôneas, precisas e exatas. Para que o processo administrativo se desenvolva e se complete exemplarmente, extraindo o máximo de resultados dos meios investidos, uma de duas: ou o administrador tem acesso rápido e regular a fontes de informações fidedignas, atualizadas e completas, ou possui uma bola mágica de cristal.

Examinemos, agora, ainda que sumariamente, o papel desempenhado pela informação ao longo do processo administrativo. Consideremos em primeiro lugar a fixação da política, isto é, a decisão ampla, clara e definitiva de realizar tal ou qual obra, ou resolver tal ou qual problema.

Ocorre que em todos países, particularmente nos subdesenvolvidos, sempre há mais problemas pendentes de solução do que recursos para enfrentá-los. Impõe-se, assim, o estabelecimento de uma rigorosa escala de prioridade. Em se tratando do Brasil, cujo produto interno bruto (PIB) **per capita** é cerca de 15 vezes inferior ao dos Estados Unidos, é notório o desequilíbrio colossal existente entre o número de problemas cruciais e o montante de recursos técnicos, financeiros e outros.

Aliás, muitos problemas brasileiros, como o do transporte e o da alfabetização geral, deveriam ter sido resolvidos pelas gerações passadas, como ocorreu na Argentina. Seja como for, os governos federal, estaduais e municipais do Brasil não estão capacitados, sobretudo por escassez de recursos financeiros e **know-how**, para atacar simultaneamente todos os problemas pendentes de solução. Cumpre-lhes organizar a lista de prioridades, a que já me referi, a fim de enfrentar em primeiro lugar os problemas mais agudos. Pois bem, para que os dirigentes do país possam identificar os problemas mais agudos, é preciso que disponham de amplos mananciais de dados e informações. Identificar, analisar e sopesar as vantagens e desvantagens de cada solução aventada para cada problema e, finalmente, optar pelas soluções suscetíveis de trazer o maior bem ao maior número, é tarefa que somente se consegue realizar à luz de informações completas e verdadeiras. Em Ciência Política, o critério em que o go-

vernante se deve basear para estabelecer a escala de prioridade é o chamado critério da máxima conveniência social ou, em certos casos, o seu reverso, o critério do mínimo sacrifício coletivo. (18)

Há homens públicos inegavelmente dotados de poderosa intuição. Winston Churchill, sem dúvida a maior figura histórica até agora surgida no século XX, era dotado de intuições que tangenciavam pelo poder divinatório. Foi ele que previu o perigo letal que o nazismo alemão representava para o mundo democrático, e sua previsão foi anunciada antes de Hitler assumir o poder na Alemanha e prepará-la para a Segunda Guerra Mundial. Terminada a guerra quente, foi ele que previu e denunciou o advento da chamada guerra fria.

Figuras históricas extraordinárias, como José do Egito, Alexandre, o Grande, Joana D'Arc, Napoleão Bonaparte e Winston Churchill são como meteoritos humanos: só de raro em raro riscam os céus da História. No seu dia a dia, a Administração não pode nem deve contar com esses vultos culminantes que, quando em quando, aparecem e iluminam ou abalam as respectivas épocas. A Administração tem que ater-se realisticamente às possibilidades de contar com pessoas normais: menos brilhantes estes, mais talentosos aqueles, mas de qualquer maneira situados na faixa dos indivíduos encontráveis — dos disponíveis. Assim sendo, à língua de inteligência peregrina e de intuições prodigiosas, as empresas públicas e particulares têm que entregar a sua administração a homens mais ou menos comuns, embora seja preferível entregá-la a seres dotados de poderosa inteligência e de outros dotes intelectuais e morais.

Eis por que o papel da informação no processo administrativo é tão importante que seria difícil de exagerar.

Para se estabelecer uma escala de prioridade, para graduar o peso dos problemas que assoberbam o País, ou determinado Estado, ou determinado Município, o detentor do poder necessita da assistência da informação tanto quanto seus pulmões necessitam da existência do ar.

Embora haja pessoas com aptidões mais acentuadas para as funções executivas, pessoas que pensam claramente, que analisam realisticamente os fatos e, portanto, são capazes de fazer opções judiciosas, não é sustentável a tese de que haja administradores natos.

O autor da *Decadência do Ocidente*, o controvertido filósofo alemão Oswald Spengler, esposou a tese de que "há homens que nascem para mandar, assim como há outros que nascem para obedecer", chegando assim a admitir o ponto de vista de que, como o poeta, o bom administrador nasce. (19) A proposição de Spengler foi, entretanto, desmoralizada pelo criador do *scientific management*, Frederick Winslow Taylor, quando, no primeiro capítulo da obra *Principles of Scientific Management*, publicada em 1911, afirmou que o administrador se faz, como qualquer outro profissional. Na opinião de Taylor, não há administrador nato, por mais bem dotado, que possa competir vantajosamente com um grupo de homens comuns, associados em torno de um propósito e agindo sistematicamente. (20)

"Agir sistematicamente" é outra maneira de dizer "agir de acordo com o conhecimento objetivo dos fenômenos envolvidos". Ora, não é possível haver conhecimento objetivo, a não ser por intermédio da informação. O próprio conhecimento, que é aperfeiçoado por meio de pesquisas e experiências, não deixa de ser um produto da informação residual acumulada, a pouco e pouco, e resultante de cada pesquisa e de cada experiência. Logo, quando alguém fixa uma política e o faz clarividentemente, é porque recolheu, analisou e apurou todos os fatos e informações pertinentes.

8. FIXAÇÃO DO OBJETIVO

Simulemos uma aplicação do processo administrativo ao problema do alargamento da Praia de Copacabana, que é, por enquanto, apenas uma obra em andamento. Quando fôr transformada em realidade física, a Praia de Copacabana terá avançado pelo mar adentro, tomando-lhe 300 a 400 metros, e assim permitindo a abertura de pistas de automóveis, a construção de parques infantis e postos de estacionamento, a localização de centros de exposição, de restaurantes e boites etc.

A realização dessa obra terá que passar, necessariamente, pelo processo administrativo. Este começou pela decisão de executar a obra, fase chamada *fixação da política*. A fase seguinte foi a do *planejamento*. A medida que o *planejamento* se tornou mais e mais preciso e específico, o processo administrativo

passou à fase da **projeção**. Terminada esta, foi iniciada a fase da **execução**. Durante a **execução**, duas outras fases estão presentes: a da **coordenação** e a do **controle**. Desde a **fixação da política**, até a conclusão da obra, sua inauguração e entrega ao público, será imprescindível a existência de uma direção.

Dirigir é a tarefa complexa de optar por esta ou aquela solução e expedir, pelos meios competentes, oralmente ou por escrito, as ordens ou instruções para que tais e tais consequências sejam obtidas. O exercício da **direção** pressupõe a posse de autoridade. Em linguagem administrativa, autoridade vem a ser o direito de decidir e mandar e o poder de se fazer obedecer. (21)

PLANEJAMENTO

Uma vez estabelecida uma política, sua execução passa a depender mais e mais de novas informações. A fase que se segue à **fixação da política**, já o dissemos, é a do **planejamento**. Que vem a ser planejar? Planejar é decidir que fazer, quando fazer e onde fazer. Aqui também o administrador se vê a braços com a impossibilidade de responder sabiamente a estas perguntas, se desconhece os fatos pertinentes. Suponhamos que, sopesando os vários problemas pendentes de solução em determinado momento, o detentor do poder opte pela criação de novas universidades e pela ampliação das universidades existentes. Problemas concorrentes, que poderiam existir, como a construção de rodovias, a ampliação da rede hospitalar, o fomento da agricultura, a construção de navios mercantes, e outros, são assim preteridos em favor da política de construir e ampliar universidades. É de evidência transparente que tal decisão somente pode ser considerada racional se todos os fatos pertinentes, todos os prós e contras, todas as vantagens e desvantagens relativas aos outros problemas forem comparativamente analisadas e constatadas. Essa análise e verificação dependem, sem dúvida, de acuidade mental. Não podem ser feitas sem competência profissional. Mas, o exercício da acuidade mental e a aplicação da competência profissional exigem, no caso, um fundo de informações idôneas.

E como responder a segunda pergunta, isto é, onde construir as novas universidades e quais das existentes deverão ser ampliadas? Para simplificar a argumen-

tação, pensemos apenas na primeira universidade. Onde localizá-la? Em Bauru, em Manaus, na Ilha do Bananal, em Montes Claros, na Praia do Pinto, em Joinville?

Salta à vista que, para ser judiciosa e certa, a escolha do local depende de toda uma série de informações que permitam comparações de necessidade e recursos, a fim de que a universidade se localize onde possa fazer o maior bem ao maior número.

Não basta, entretanto, decidir o que fazer e escolher o local da obra. Um plano só se completa quando se decide também quando fazer, isto é, quando a decisão é cronogramada e jungida a um calendário. A duração do trabalho administrativo para realizar a obra — no caso, a universidade — pode ser de três anos, cinco anos, dez anos, quinze anos, e até mais. Também esta decisão não pode ser tomada por palpite, nem deve depender da duração de mandatos políticos.

A fixação do período de tempo em que a obra deva ser executada há de ser feita à luz de dados e informações objetivas. Não somente é mister determinar a duração da obra em termos de meses ou de anos, senão também estabelecer o calendário ou cronograma, isto é, a lista das datas do início e da conclusão, bem como das etapas intermediárias.

Tratando-se, por exemplo, da construção de uma usina hidrelétrica, o calendário deve indicar precisamente o dia, mês e ano de cada uma das etapas: a projeção, o início, o canteiro de obras, a barragem, a enscadeira, a construção da casa de máquina, a aquisição e recebimento da aparelhagem, a instalação das turbinas, o fechamento da barragem, a construção da linha de distribuição, a conclusão, os ajustamentos finais e a inauguração.

Que administradores e engenheiros poderiam marcar as referidas datas à revelia de variados e complexos estudos preliminares, sem dispor dos dados e informações para servir de lastro ao estabelecimento do calendário?

Coloquemo-nos agora junto aos dirigentes da obra, dos que vão expedir ordens para que as coisas se façam, desde a obtenção do financiamento, a aquisição de material, a contratação de pessoal e a execução propriamente dita das etapas já enumeradas. Como seria possí-

vel dirigir centenas ou milhares de pessoas — engenheiros, economistas, advogados, contadores, mecânicos, taquígrafos, datilógrafos e simples trabalhadores braçais — sem receber, em corrente contínua, grande quantidade de relatórios verbais e escritos, que são outras tantas informações sobre o que está ocorrendo em cada setor, tanto no que se refere ao equipamento, quanto no que se refere ao comportamento dos dirigentes intermediários e seus subordinados?

É óbvio que, em tôdas as fases do processo administrativo, a informação correta e oportuna desempenha o papel, a que já me referi, de fluido vital, que lubrifica e propicia o funcionamento dos chamados canais competentes.

Em nenhuma fase, porém, mais do que na fase difusa da **direção**, que se desenvolve paralelamente a tôdas as outras fases, e cujo cronograma se estende do princípio ao fim da execução da obra planejada, é a informação mais necessária.

O grupo de administradores e dirigentes que detenha o poder de tomar decisões finais, retificar decisões já tomadas, enfim, conduzir e combinar todos os elementos engajados na e para a execução da obra, ver-se-ia desorientado, confuso, exposto a conflitos internos, se não recebesse, com a maior regularidade possível, as informações necessárias para tomar decisões tempestivas e racionais.

O observador agudo que se colocasse no local de trabalho dos dirigentes, em situação de poder testemunhar a dinâmica, às vezes dramática e até mesmo patética, do processo decisório, não teria dificuldade alguma em perceber como é crucial o papel que a informação desempenha como apoio da ação administrativa. Não há exagero em asseverar-se que a ação administrativa normal — e normal, aqui, deve ser entendido como antônimo de patológico — se desenvolve em todos os momentos, e sob tôdas as circunstâncias, alicerçadas no conhecimento das realidades ambientes, o que pressupõe um fluxo regular de informações.

COORDENAÇÃO

A coordenação, conquanto possa e, em alguns casos, deva ser delegada, é função específica dos órgãos dirigentes. Coordenar significa unir os esforços das

pessoas engajadas na execução da obra, de maneira que eles se somem, se fundam uns nos outros, movendo-se todos na mesma direção, uns complementando os outros, de tal modo que o resultado final se converta na obra desejada. Não havendo coordenação, ainda que tôdas as pessoas associadas ao trabalho sejam, cada uma delas, a mais competente na respectiva especialização, e que todos os equipamentos sejam os mais adequados, a obra não será executada, os esforços não se ajustarão uns aos outros, haverá desperdícios clamorosos, enfim, a empresa se transformará em pandemônio.

O exemplo mais convincente de que a ausência de coordenação provoca o colapso catastrófico do esforço conjunto, encontramos-lo no Velho Testamento: é a Torre de Babel. Diz a Bíblia que, valendo-se do recurso de misturar-lhes os idiomas, Jeová tornou impossível o entendimento entre os homens ocupados na ereção da Torre de Babel. O que uns diziam não era entendido pelos demais e vice-versa. A coordenação, **ipso facto**, tornou-se impossível. Nesse caso, qual o fator que provocou a confusão, a frustração geral e a debandada anárquica dos homens? A resposta surge com a naturalidade da água, que desliza do nível mais alto para o mais baixo: a ausência de informação. Seria ocioso e mesmo enfadonho, equivaleria a arrombar porta aberta, insistir na demonstração de que a fase administrativa que se chama coordenação depende medularmente da presença daquele fator, ou fluido vital, que é a informação.

CONTROLE

Ao desenvolver-se o processo administrativo, para que logre o fim escolhido, isto é, para que produza a obra desejada — seja ela uma catedral ou uma ponte, um lago artificial ou um viaduto — não basta que o planejamento, a projeção, a direção e a coordenação se revelem idôneos. A fase complementar do controle é indispensável. Administrativamente falando, controlar é verificar se as ordens expedidas foram corretamente cumpridas, em última palavra, é confrontar o planejado com o executado ou com o que se esteja executando.

É por meio do controle que o administrador protege a obra em andamento contra atrasos, acelerações injustificadas, desvios ou redefinições dos planos estabelecidos.

Quando exercido concomitantemente, o controle habilita o administrador a identificar no momento exato, às vezes em flagrante, qualquer das anomalias referidas. O atraso de um setor, que pode refletir-se na marcha de outro, a aceleração desassistida de uma etapa, cuja terminação antes da hora conveniente pode causar prejuízo, os desvios de esforços que, em vez de produzirem o resultado A, esperado, produzem o resultado M, inútil ou contrário ao objetivo final, e as redefinições de partes do plano primitivo, feitas por defeito de linguagem, ou de informação, ou por qualquer outra causa, tudo isso o administrador pode evitar ou corrigir, mediante o exercício correto do controle.

Descrito assim, por meio de exemplos e em linguagem simples, o que vem a ser o controle no processo administrativo, podemos agora inquirir: acaso seria possível ao administrador, ainda que se tratasse de pessoa excepcionalmente dotada de perspicácia, inteligência, memória, energia e coragem, exercitar a função de controlar, sem se valer ininterruptamente de informações?

Quem se abalancaria a responder pela afirmativa? É claro, é curial, é intuitivo que a fase administrativa do controle depende tanto da informação quanto a fase da coordenação, já estudada.

A INFORMAÇÃO — IMPULSOR DA ADMINISTRAÇÃO

Inclinamo-nos a crer que as considerações, fatos e argumentos até aqui apresentados são suficientes para demonstrar a validade da tese: a informação, como apoio da ação administrativa, desempenha simultaneamente o papel de impulsor e guia do administrador.

Ao contrário do poeta, que manipula quimeras, que recebe inspiração de sonhos e doces fantasias, o administrador deve ser um realista impenitente. É-lhe forçoso buscar e aceitar as realidades em meio às quais desenvolve sua ação. Ainda que essas realidades sejam prosaicas, ou ásperas, ou vulnerantes, ou mesmo repulsivas, o administrador não deve recorrer ao artifício da fuga psicológica para amenizar sua contingência. É preciso não só enfrentar as realidades, senão também diligenciar por conhecê-las a fundo, em todos os seus meandros e escaninhos, por mais sutis, enganosos ou fugidios que sejam. E, para se apos-

sar das realidades, agir e reagir sempre em função delas, não resta ao administrador outro caminho senão o da pesquisa. Seria redundante acrescentar que o resultado da pesquisa, em última análise, é sempre uma informação, ou um conjunto de informações.

Uma tese é uma proposição que se apresenta para ser defendida, no caso de ser refutada. Não creio que o candidato à defesa da tese para conquistar, por exemplo, um prêmio, um cargo ou um título universitário, revelasse acuidade intelectual e boa orientação, se escolhesse o presente tema **A Informação como Apoio da Ação Administrativa**. Seria fácil demais defender essa tese. O candidato correria o risco de ser reprovado por escolher uma tese que se comprova pelo próprio enunciado.

Até aqui discorremos de maneira genérica sobre o papel que cabe à informação como alicerce, fonte, impulso e guia da ação administrativa. Não fizemos qualquer referência, entretanto, à espécie ou às espécies de informação que concorrem para servir de apoio à ação administrativa.

QUE ESPÉCIE DE INFORMAÇÃO IMPULSIONA E GUIA O PROCESSO ADMINISTRATIVO?

Recorrendo ao método socrático de argumentar por meio de perguntas e respostas, indaguemos agora: que espécie de informação possui as virtudes de contribuir para tornar fluente, sábia e racional a ação administrativa?

A resposta a esta pergunta é condicionada à índole do objetivo que o administrador esteja tentando realizar. Em frequentes casos, a informação será especializada, e somente determinados especialistas poderão prestá-la. Em outros casos, ou em certos momentos do processo administrativo, a informação pode ser factual. Há instâncias em que a informação poderá ser simplesmente remissão a um dispositivo legal, regulamentar ou regimental.

Em suma, os mais distintos tipos de informações, qualitativas e quantitativas, doutrinárias e rotineiras, confidenciais ou notórias têm guarida no processo administrativo, dependendo a sua natureza da fase a que se referir, do objetivo a ser alcançado, do maior ou menor grau de competência do administrador.

A formação profissional do coletor, elaborador, processador, e prestador de informações ao dirigente de uma empresa particular, ou ao titular do problema que estiver em jogo, varia segundo a fase do processo administrativo que estiver em andamento. Amiúde, a informação terá que ser coligida, elaborada e prestada por assessores especializados, que não se enquadram nem na categoria dos bibliotecários, nem na categoria dos documentalistas, nem na categoria dos futuros informatas.

Os assessores de um Chefe de Estado, por exemplo, terão que recorrer inevitavelmente, ora ao bibliotecário, ora ao estatístico, ora ao economista, ora ao jurista, ora ao documentarista, para reunir os dados e informações necessários ao esclarecimento das várias facetas de determinado problema.

As vantagens e desvantagens, os prós e contras de cada solução proposta ou indicada para cada problema terão que ser esmiuçados, verificados e reverificados. Os conselhos dos assessores de um Chefe de Estado precisam reunir pelo menos três qualidades: fidedignidade, idoneidade profissional ou científica e capacidade de globalização. Por capacidade de globalização ou macroanálise deve entender-se a situação em que todos os elementos pertinentes à análise do problema são levados em conta. Em outras palavras, as informações compatíveis com o nível de autoridade de um Chefe de Estado devem ser verdadeiras, completas, precisas, não raro exaustivas.

Vê-se, pois, que os informantes aí necessitam do concurso de outros informantes especializados, cada um complementando ou esclarecendo o conjunto de dados ou informações prestados pelos demais.

A interpretação compete aos que, além de possuírem capacidade de nível superior para desempenhar as funções de assessor de Chefe de Estado, também se encontram em situação de merecer a confiança do assessorado.

Prevê-se que, em futuro muito próximo, talvez aí por volta do ano de 1980, a revolução da informação exercerá influência muito maior no processo administrativo, opulento a instrumentalidade do administrador com recursos que atualmente mais parecem sonhos fantásticos do que probabilidades surgentes.

O FUTURO DA INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em conferência por mim pronunciada durante a Semana da Reforma Administrativa, no Museu de Arte Moderna, e a que dei o título algo prospectivo de **O Futuro "Estatelante" da Documentação Administrativa**, salientei e exemplifiquei as mudanças radicais — algumas tão inusitadas, que chegam a ser inimagináveis — por que passará a ciência e arte da Administração em consequência daquilo que os futurólogos denominaram a **revolução da informação**.

São dessas conferências os parágrafos seguintes, que me permito transcrever, porque não tenho motivos para verbalizá-los aqui de maneira diferente:

A utilização prevista e crescente de computadores eletrônicos no processamento de dados e informações prenuncia mudança absolutamente revolucionária na arte e ciência da Administração. Exemplo recente disso tem-se no efeito que os centros de processamento de dados fiscais produziram sobre o contribuinte americano. Segundo fontes oficiais, a simples notícia de que o Serviço das Rendas Internas dos Estados Unidos iniciara, primeiro em Atlanta, Capital do Estado de Georgia e, depois, em Martinsbourg, West Virginia, a 70 quilômetros de Washington, o escrutínio eletrônico das declarações do Imposto de Renda, determinou imediatamente aumento considerável da arrecadação respectiva.

Prevê-se para o futuro próximo que o risco de sonegar ou evadir impostos será tão grande nos Estados Unidos, que ninguém, nenhum contribuinte, por ingênuo que seja, tentará conscientemente enfrentá-lo. As informações sobre as rendas auferidas por qualquer contribuinte e provenientes de todas as fontes possíveis, salários, dividendos, aluguéis, participação em lucro, juros, donativos etc., não importa se cada uma das rendas proceda de regiões ou Estados diferentes, acabarão por ser eletronicamente identificadas e reunidas sob um número inconfundível, correspondente ao contribuinte e constante do cadastro fiscal.

Em futuro mais remoto, entre o ano 1980, e o ano 2000, será possível a existência de arquivos únicos ou centros nacionais de informações, que contenham, em relação a cada habitante do país, dados completos e atualizados. As características biológicas e jurídico-sociais, assim como os tributos a que esteja sujeito, a situação legal, os antecedentes, a atuação relativamente à segurança nacional, a ficha médica, a carreira profissional, os empregos ocupados, o crédito bancário, tudo isso e muito mais.

A documentação que, por esses avanços tecnológicos, poderá ser reunida, mantida e atualizada em centros administrados e controlados pelo poder público e, consequentemente, acessíveis às autoridades policiais, fiscais e outras, provocará, sem dúvida alguma, tremendas e imprevisíveis mudanças nas relações entre governantes e governados.

O método da amostragem, que já permite ao especialista em sondagens da opinião pública apurar resultados fidedignos, como os que há vários anos se fazem em muitos países para prever os resultados de eleições, conjugado aos recursos modernos de processamento instantâneo de dados e informações, desvendará os mistérios dos problemas sociais, identificará suas correlações sutis, porá a descoberto as relações de causa e efeito, em suma, oferecerá aos governos o

conhecimento imediato e seguro do que esteja acontecendo nos respectivos países.

E então, como predizem Herman Kahn e Anthony J. Wiener, a nau do Estado — esta cediça metáfora, que ora assume nova significação — passará a ser dirigida exatamente como hoje o motorista dirige automóveis⁽²²⁾. Todas as fases do processo administrativo poderão ser incrivelmente aceleradas e cada uma delas lastreada por informações captadas, processadas e interpretadas com a velocidade do computador, que é igual à velocidade da luz — 300.000 km por segundo.

Isto não é profecia, muito menos adivinhação. É uma das chamadas “extrapolações tecnológicas” ou “conjecturas sistemáticas”, a que recorrerá os homens algo mitológicos do *Hudson Institute*, para criar aquilo a que deram o ambicioso nome de “Nova Ciência” — a Futurologia.

Como em cada país a entidade mais poderosa é precisamente o governo, seria ingenuidade pensar que os governantes desprezarão ou negligenciarão as conquistas modernas que hoje, apesar de tão complexas e tão numerosas, se acomodam sob o rótulo criado pelo francês Philippe Dreyfus — **Informática**.

NOTAS

- (1) BÍBLIA. V. T. — Exodus. Capítulo 13, versículos 21-22. In: *Bíblia. Bíblia de Jerusalém*. Paris, Desclée de Brouwer, 1955, pág. 97.
- (2) ENCICLOPEDIA Italiana di Scienze, Lettere ed. Artl. Roma, Instituto della Enciclopedia Italiana, 1935-13. v. 26, pág. 249.
- (3) ENCYCLOPAEDIA Britannica. Chicago. Encyclopaedia Britannica Inc., 1963, v. 6, p. 260p.
- (4) Comunicação pessoal.
- (5) HAYAKAWA, S. I. *A linguagem no pensamento e na ação*. São Paulo, Enio Matheus Guazelli, 1940, pág. 21. HAYAKAWA cita duas obras que tratam do fato: Hadley, Cantril. *A invasão de Marte*. Princeton University Press, 1940, e Houseman, John. *Os homens de Marte*, Harper's Magazine, dez. 1948.
- (6) BJORKBOM, Carl. The History of the word documentation within the FID. *Revue de la Documentation*. 26 (3): 68, 1959.
- (7) BJORKBOM, Carl. — Op. Cit.
- (8) BJORKBOM, Carl. — Op. Cit.
- (9) VERHOEF, M. — *Bibliothéconomie et Documentation*. Bulletin de l'UNESCO à l'Intention des bibliothèques. 15 (5): 205-208-214, Sep. Oct., 1960.
- (10) VERHOEF, M. — Op. Cit.
- (11) BRASIL. Departamento Administrativo do Pessoal Civil. Serviço de Documentação. Regimento do D.A.S.P. aprovado pelo Decreto n.º 50.679, de 31 de maio de 1961. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1961. Artigos 61-70.
- (12) BRASIL. Leis, decretos etc. Decreto número 35.430 — 29 abr. 1954, artigos 2.º e 4.º. In: — Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação. Rio de Janeiro, IBBD, 1954, págs. 6-7.
- (13) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório Anual do exercício de 1968. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969, pág. 113.
- (14) VIEIRA, Antenor. *Nova Enciclopédia da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Livros do Brasil, s/data, vol. 6, pág. 58.
- (15) MONTEIRO LOBATO, José Bento. *O poço do Visconde*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1958, págs. 100-101.
- (16) McNAMARA, Robert S. *The Three gaps*. Vital Speeches. 33: 357-361, April 1, 1967.
- (17) McNAMARA, Robert S. — Op. Cit.
- (18) DALTON, Hugh. *Princípios de finanças públicas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1960. págs. 7-13, 155, 156, 157.
- (19) SPLENGER, O. — *O homem e a técnica*. Trad. de Érico Veríssimo. Porto Alegre, Edições Meridiana, 1941. págs. 90-91.
- (20) TAYLOR, Frederick Winslow. *The principles of scientific management*. New York, W. W. Norton, 1967. pág. 6.
- (21) FAYOL, Henri. *Administration industrielle et générale*. Paris, Dunod, 1950, pág. 21.
- (22) KAHN, Herman & WIENER, Anthony J. *The Year 2000*. New York, Macmillan, 1968. pág. 96.



O Mito da Impessoalidade na Redação Oficial

JOSÉ AUGUSTO GUERRA

Prof. de Redação de Jornalismo, da
Universidade de Brasília

Mais de um técnico em administração pública tem-se ocupado da linguagem com que no mundo dos memorandos, das cartas e dos ofícios os funcionários públicos se comunicam. Trata-se de uma arte, a da correspondência oficial, que obedece a umas tantas normas específicas, desde a escolha do papel, pelo tamanho e qualidade, às expressões que distinguem a autoridade em sua grandeza hierárquica. Isto sem falar nas fórmulas, por vês inflexíveis, com que se inicia ou se termina qualquer documento.

Na verdade, a linguagem oficial, vasto mundo impresso em que se determina isto e aquilo, e isto e aquilo devem ser cumpridos, está a exigir mais de um estudioso e não só o técnico da expressão escrita.

OS MANUAIS DE REDAÇÃO

Os livros dos Srs. João Luiz Ney e Odacyr Beltrão ⁽¹⁾, sobre a correspondência oficial, como se fossem manuais de consultas, oferecem uma visão geral do que é esse universo da comunicação por escrito. Confessa o autor de **Prontuário de Redação Oficial** que não teve nenhuma intenção de escrever um livro. Tendo recebido a incumbência de organizar uma antologia de documentos oficiais, destinada às aulas de Português e Redação Oficial do então Departamento Administrativo do Serviço Público, isto num prazo curto de 20 dias, logo se entusiasmou com a tarefa. E do que seria simples apostila saiu um livro: "Não obstante a pressa que se impunha, o trabalho assumiu proporções além do plano preestabelecido para uma simples antologia e resolvi transformá-lo num manual ou prontuário de redação oficial".

Por sua vez, o Sr. Odacyr Beltrão partiu de uma idéia que lhe serviu provavelmente de ponto de apoio para a elaboração do livro, já na 10.^a edição. Diz em nota explicativa: "A Correspondência deixou de ser um todo isolado ou mero complemento das aulas de gramática formal, para situar-se definitivamente na Comunicação escrita."

O TEMA PESSOAL

São livros rigorosamente técnicos. Mas as observações, as recomendações, os modelos que nêles se encontram a propósito do aspecto estilístico na correspondência oficial, mostram que os diversos documentos que a compõem — a ata, o atestado, o aviso, a carta, a circular, o contrato, o edital, a exposição de motivos, o memorando, a mensagem, o ofício, o parecer, o relatório, o requerimento e o telegrama — embora rigorosos em sua estrutura material, não dispensam certos requisitos de seus autores. Um deles, dos mais importantes, seria o toque pessoal na maneira de expressar.

Ora, esse toque pessoal que se recomenda, na realidade, praticamente não é estimulado. Somos, por tradição, tão apegados à letra que ainda hoje se os governantes não recebem, ao fecho das exposições e ofícios, o beija-mão com que Vaz Caminha concluiu sua famosa carta a D. Manuel — "Beijo a mão de Vossa Alteza" — ⁽²⁾ — continua-se a apresentar ou a renovar "os protestos da mais alta estima e distinta consideração". Ainda que no corpo de um ofício trate-se de uma refutação a uma inverdade, com laivos de descompostura em termos corteses ou um destampatório com tendência à polêmica, o fecho é sempre tão altaneiro que se fica em dúvida quanto à

distinção, à estima, à consideração e, certamente, à razão dos renovados protestos.

Por que ainda nos espichamos nesses rapapés sonoros (que perderam muito a solenidade dos primeiros tempos), rapapés que tornam a prosa suntuosa nesses tempos de objetividade e concisão? Creio que não cabe exclusivamente ao técnico em redação oficial responder à pergunta. É um tema a que ainda nenhum MacLuham ou Hayakawa se deteve em suas excogitações sobre os destinos da comunicação humana na área administrativa. Na verdade, tão sério o problema do ponto de vista psicológico, que a ausência de um adjetivo honorífico, o lapso na troca de um V. Ex.^a por V. S.^a, uma falha datilográfica na margem direita ("a sagrada linha imaginária não pode ser passada — e que o datilógrafo se arranje como puder", observa, com humor, o Sr. Odacyr Beltrão), têm provocado tempestades terríveis entre chefes e subordinados, e, não raro, dores de cabeça, amuos e lágrimas. Mais de uma datilógrafa certamente em suas memórias, se as escrevesse, teria o que contar, a propósito de incidentes provocados por erros ou omissões na feitura da correspondência oficial.

É certo que em nossa bibliografia temos um autor, dos melhores, que tocou no assunto numa linguagem didática que merece leitura e reeleitura. Refiro-me ao Sr. J. R. Whitaker Penteado (3). No capítulo sobre *A Arte de Escrever*, ao perguntar *Por que se escreve mal?*, responde, enumerando três razões: "1) a tradição; 2) o desejo de impressionar; 3) não sabemos pensar bem". Evidente que esses três itens se entrelaçam. Mas, com respeito à primeira das razões, diz o autor que ao gongorismo se deve debitar "essa linguagem pesada, repleta de analogias figurativas, vocabulário escasso e forma obscura". E acrescenta: "Essa tradição de escrever mal cristalizou-se, na linguagem formal dos documentos públicos, petições e arrazoados" (pág. 220).

Na verdade, antes do gongorismo, em fins do século XVI, já houve quem embirrasse com esse palavreado dos documentos jurídicos, com a fina ironia de quem, sabendo escrever, repugnava-se com os trejeitos de qualquer prosa cheia de sinuosidades. Chamava-se Montaigne. Numa de suas anotações, comentou: "Por que nossa linguagem comum, tão cômoda e fácil, se torna obscura e ininteligível,

quando empregada em contratos e testamentos? Por que os que se exprimem tão claramente quando falam ou escrevem, não acham jeito de não se confundir ou se contradizer em atos desse gênero?" Pelo prazer de tornar mais complicadas as coisas simples, concluiu Montaigne: "É sem dúvida porque os princípios dessa arte se aplicam com especial cuidado em escolher vocábulos solenes, frases artisticamente construídas, e tanto pesam cada sílaba, sutilizam cada termo, que nos embarçam e embrulham na multiplicidade das fórmulas e das minúcias; e não mais distinguimos regras ou prescrições e não entendemos absolutamente mais nada" (4).

Claro que a distância entre uma procuração, um contrato de compra e venda e um ofício, é enorme. Mas essa distância se torna curta e quase desaparece quando, fazendo-se abstração da estrutura desses documentos, passa-se a examiná-los do ponto de vista da expressividade. Ou melhor, da comunicabilidade. Sob esse aspecto, tanto um ofício como um telegrama, uma exposição de motivos ou um parecer, podem tornar-se ininteligíveis porque redigidos em linguagem arresvada.

EM BUSCA DA COMUNICABILIDADE

É portanto, a comunicabilidade, um dos aspectos fundamentais da redação oficial. Em seu livro, o Sr. Odacyr Beltrão pede um lugar de relêvo para a composição epistolar, porquanto, "se o soneto anda em cárcere de aço, o ofício tem seu molde de ferro". Mas reconhece que na linguagem oficial "há termos e expressões sem qualquer proveito prático e fechos extensos demais ou redundantes, quando não contrastam seus elementos" (pág. 43).

Embora professores e técnicos reconheçam a pobreza a que tem chegado o estilo administrativo, numa época em que se fala tanto em comunicação, no tornar-se comunicável, na comunicabilidade, e noutras expressões, de tal modo que os novos profetas da automação parecem criar uma nova religião do homem com base no computador, este nôvo deus, já reverenciado por Carlos Drummond de Andrade (5), a linguagem oficial, por força do hábito e da tradição, continua uniformizada em ruidosas expressões e fechos grandiloquentes que, pelo excesso de impessoalidade, tanto pode conduzir alguém ao céu como jogá-lo nas profundezas do inferno.

Não tenho a intenção de sugerir ou mesmo insinuar que se vire pelo avesso a comunicação oficial. Mas seria de bom aviso que certas entidades tão empenhadas no aprimoramento dos esquemas da comunicação oficial, do ponto de vista tecnológico, meditassem sobre uma idéia que, como colaboração, ofereço: a de se modificar a linguagem escrita da correspondência oficial, tornando-a mais conforme o pensamento e a fala.

Quando o Sr. Odacyr Beltrão citando **O Dirigente Industrial**, de março de 1960, concorda em que "um relatório bem escrito é aquele que contém tôdas as informações e nenhum pormenor supérfluo" (pág. 173), isto nos lembra o que de Tchecov a Maupassant, de Machado de Assis a Hemingway vem-se afirmando sobre a arte do conto: uma narrativa com o máximo de objetividade. Ou, mais particularmente, as recomendações que se fazem aos estudantes de jornalismo, para que sejam breves, escrevam frases curtas, utilizem o estilo direto, usem expressões que todos conhecem, e assim por diante (8). De certo modo, que se faz quando se redige um ofício, uma ata, um aviso, uma circular, uma exposição de motivos, uma mensagem ou se emite um parecer, ou lavra-se uma sentença, senão transmitir uma informação ou dar uma opinião? Será conveniente que o redator, informando ou opinando seja claro, objetivo, sem redundâncias nem reticências. Imaginemos um simples aviso ou ordem de serviço em termos arrevesados. É provável que ninguém entenda o que está escrito ou que suscite tantas interpretações, quantos intérpretes do texto. Se formos um dia respigar na legislação vigente o que existe de incompreensível em artigos e parágrafos, quando não contraditório e conflitante, veremos que a clareza a que se referia Anatole France, primeira, segunda e terceira virtudes do escritor, não se aplica apenas à literatura de ficção mas à arte de comunicar o que se pensa.

DOIS RELATÓRIOS FAMOSOS

Enquanto não amadurece a idéia de termos uma linguagem burocrática mais afim com a época atual — e é bom lembrar que a linguagem varia de acordo com a época — pois muito antes de Montaigne muita pena de pato se encarrapichou em contacto com a formulação protocolar, sugiro ao futuro renovador da linguagem oficial (que certamente será técnico renomado e a quem caberá, por

decreto ou portaria, a incumbência de organizar grupo de trabalho para tão espetacular empresa) a leitura de dois documentos de um só autor: os relatórios do Prefeito Graciliano Ramos ao Governador Álvaro Paes, de Alagoas (7).

Os relatórios, de 1928 e 1929, já estão incorporados à nossa história literária. O próprio Graciliano Ramos, em entrevista a Homero Senna (8), narrou o que aconteceu. Não imaginava o Prefeito de Palmeira dos Índios que tais documentos provocassem tanto barulho. Eram simples exposições dando conta de uma simples administração municipal. Tomando conhecimento do primeiro relatório, Augusto Frederico Schmidt, então editor, entrou em contacto com Graciliano Ramos, pedindo-lhe que enviasse artigos para a imprensa. "Como não me interessasse fazer carreira no jornalismo, nem construir nome literário, recusei-me", esclareceu mais tarde Graciliano. Mas, em vez de remeter artigos, enviou o romance *Caetés*, que certamente já estava há anos escrito. Acredite-se ou não no faro literário de Augusto Frederico Schmidt, a verdade é que Graciliano tinha na gaveta os originais de *Caetés* e — como diria Paulo Honório — encoi-varava São Bernardo, aos sábados, à tarde, à sombra do oitão da matriz de Palmeira dos Índios.

Que há de renovar na linguagem do Prefeito Graciliano Ramos? Relatório é relatório. Os de Graciliano Ramos não fogem da perspectiva dos acontecimentos oficiais e oficiosos. "Apenas — disse Homero Senna — como a linguagem não era a habitualmente usada em trabalhos dessa natureza, e porque nêles eu dava às coisas seus verdadeiros nomes, causaram um escarcéu medonho."

Vamos aos relatórios. A rigor, a introdução de ambos lembra o tratamento ascético da epistolografia da época dos descobrimentos. Na correspondência de Martim Affonso de Souza, Duarte Coelho e Tomé de Souza ao Rei de Portugal, logo após o vocativo Senhor (sem anteceder-lo do epíteto ilustre ou muito menos *ilustríssimo*), segue-se sem rodeios o que desejam expor (9).

Em Graciliano Ramos, depois do Exmo. Sr. Governador no 1.º Relatório e Senhor Governador no 2.º Relatório, dispensando os preâmbulos tão usuais, o Prefeito inicia logo a narrativa e põe o leitor à vontade, numa linguagem que, percebe-se, nada tem de semelhante ao pom-

poso e nefelibático estilo administrativo. A proporção que o Prefeito narra o que fez e o que não fez, as ações e as omissões, em vez do escriba oficial apegado aos cânones, temos um discípulo de Montaigne percorrendo sobre as vantagens e desvantagens da administração, numa linguagem coloquial. Exatamente esse coloquial, temperado de finas observações sobre a vida social do Município, provocou certo escândalo. Porque, de fato, só faltou ao Senhor Prefeito designar pelos nomes os personagens — cobradores de impostos, políticos, fazendeiros — figuras de proa de muitos episódios.

Quarenta anos passados ainda é válido o convite: quem vier a ler ou rere os relatórios de Graciliano Ramos observe os parágrafos iniciais:

No 1.º Relatório, de janeiro de 1929:

Exmo. Sr. Governador:

Trago a V. Ex.^a um resumo dos trabalhos realizados pela Prefeitura de Palmeira dos Índios, em 1928.

Não foram muitos, que os nossos recursos são exíguos. Assim mingua-dos, entretanto, quase insensíveis ao observador afastado, que desconheça as condições em que o Município se achava, muito me custaram.

No 2.º Relatório, de janeiro de 1930:

Sr. Governador:

Esta exposição é talvez desnecessária. O balanço que remeto a V. Ex.^a mostra bem de que modo foi gasto em 1929 o dinheiro da Prefeitura Municipal de Palmeira dos Índios. E nas contas regularmente publicadas há pormenores abundantes, minudências que excitaram o espanto benévolo da imprensa.

Isto é, pois, uma reprodução de fatos que já narrei, com algarismo e prosa de guarda-livros, em numerosos balancetes e nas relações que os acompanharam.

Para o Prefeito Graciliano Ramos, traduzir em palavras o que já havia sido exposto antes, “com algarismo e prosa de guarda-livros”, seria provavelmente chover no molhado. Daí o inopinado da expressão inicial: “Sr. Governador: Esta exposição é talvez desnecessária.”

E por ser desnecessário transformar a “prosa de guarda-livros” noutra prosa ainda mais convencional, é que os rela-

tórios resultaram numa narrativa a que não falta o pitoresco sublinhando as providências administrativas.

No Relatório de 28, começa por dizer que Palmeira dos Índios, Município de recursos pobres, não permitia trabalhos grandiosos. O principal, contudo, era “estabelecer alguma ordem na administração”. Alguma ordem, diz a autoridade, porque em Palmeira dos Índios quase todos mandavam. A meu ver, nenhuma “prosa de guarda-livros” (e, por extensão, de correspondente especialista em linguagem oficial) seria capaz de narrar essas dificuldades iniciais com traços de fino humor, onde o ritmo da frase é bem do escritor, já afiado na técnica da narrativa.

Havia em Palmeira inúmeros feitos: os cobradores de impostos, o comandante do destacamento, os soldados, outros que desejassem administrar. Cada pedaço do Município tinha a sua administração particular, com prefeitos-coronéis e prefeitos-inspetores de quarteirões. Os fiscais, esses, resolviam questões de polícia e advogavam.

Que fazer? O novo Prefeito não esconde as dificuldades:

Para que semelhante anomalia desaparecesse, lutei com tenacidade e encontrei obstáculos dentro da Prefeitura e fora dela — dentro, uma resistência mole, suave, de algodão em rama; fora, uma campanha sôrna, oblíqua, carregada de bilis. Pensavam uns que tudo ia bem nas mãos de Nosso Senhor, que administra melhor do que todos nós; outros me davam três meses para levar um tiro.

Dos funcionários que encontrei em janeiro do ano passado restam poucos: saíram os que faziam política e os que não faziam coisa nenhuma. Os atuais não se metem onde não são necessários, cumprem as suas obrigações e, sobretudo, não se enganam em contas. Devo muito a eles.

E, arrematando, este trecho muito semelhante aos solilóquios de Paulo Honório ou Luis da Silva, personagens de São Bernardo e Angústia:

Não sei se a administração do Município é boa ou ruim. Talvez pudesse ser pior.

A IMPESSOALIDADE

Só isto, creio, é suficiente para se perceber até onde a linguagem de Graci-

liano Ramos difere da linguagem dos relatórios geralmente vazados em estilo administrativo. Pode-se objetar que, permitindo-se ao redator oficial certa liberdade de expressão, de modo a romper o "molde de ferro" da composição epistolar, corre-se o risco de, abandonando-se a impessoalidade do estilo administrativo, cair na subliteratura. Como nem todos possuem o jeito, o dom de escrever, a quebra dos cânones resultaria no renascimento de estilos que, escapando do convencional, torna-se-iam excessivamente pessoais e desfigurariam, de certo, a objetividade do esquema epistolar administrativo, para o qual, segundo o Sr. João Luiz Ney, apenas três qualidades são necessárias: correção, clareza e concisão. A harmonia, a originalidade e o vigor, segundo o autor de **Prontuário de Redação Oficial**, são dispensáveis.

Nem tanto nem tão pouco. Nem a impessoalidade levada ao extremo, a ponto de se cristalizar em expressões que há muito perderam o viço, nem a liberdade irresponsável de querer transformar uma simples informação numa página de lances literários. De resto, quem está enfreado nesses assuntos percebe que nem tudo no estilo administrativo é impessoal. Nada mais exige o toque pessoal para dizer e convencer, do que uma exposição de motivos ou a justificativa a projeto de lei. E nada menos convincente que um memorial ou um parecer em que, de alto a baixo, os lugares comuns reflitam a insensaboria, quando não a inépcia de quem, fora dos chavões, não sabe alinhar idéia. Pessoalmente, não dou excessivo crédito à impessoalidade. A meu ver, até mesmo um parecer de três linhas pode trazer a marca pessoal de quem o emite, sem o menor prejuízo para a redação oficial.

ESTRUTURA E RENOVAÇÃO

Ora, o Prefeito Graciliano Ramos não inovou a técnica dos relatórios (convém lembrar que se trata de documentos dos idos de 30), do ponto de vista estrutural. Após o preâmbulo, já citado, os diversos itens obedecem ao esquema expositivo tradicional, de acôrdo com os entretítulos: **Receita e Despesa — Poder Legislativo — Iluminação — Obras Públicas — Eventuais — Cemitério — Escola de Música — Funcionários da Justiça e da Polícia — Administração — Estrada de Fora — Terrapleno da Lagoa — Dinheiro Existente**, até o item final: **Conclusão**. O que tornou os relatórios famosos, hoje citados em qualquer conversa sobre a prosa de Graciliano Ramos, foi a arte

de dizer, personalíssima, em cada item. Ao esclarecer, por exemplo, que a receita, em contos de réis, orçada em 50:000\$000 subiu a 71:649\$290, apressa-se em dizer que tais recursos

não foram sempre bem aplicados por dois motivos: porque não me gabo de empregar dinheiro com inteligência e porque fiz despesas que não faria se elas não estivessem determinadas no orçamento.

A propósito de **Despesas Eventuais**, em que justifica o gasto de alguns mil réis para uniformizar pesos e medidas, entra em considerações:

Os litros aqui tinham mil e quatrocentas gramas. Em algumas aldeias subiam, em outras desciam. Os negociantes de cal usavam tábuas para enganar o comprador. Fui descaradamente roubado em compras de cal para os trabalhos públicos.

Mas, realmente antológico é o registro dos gastos com o cemitério, em decorrência da relação entre o adjunto adverbial e o verbo:

No cemitério enterrei 189\$000 — pagamento ao coveiro e conservação.

Por fim o fecho em que, pelo estilo, se assemelha ao que de melhor se encontra na prosa de Graciliano Ramos:

Não favoreci ninguém. Devo ter cometido numerosos disparates. Todos os meus erros, porém, foram erros da inteligência, que é fraca.

Perdi vários amigos ou indivíduos que possam ter semelhante nome.

Não me fizeram falta.

Há descontentamento. Se a minha estada na Prefeitura por êstes dois anos dependesse de um plebiscito, talvez eu não obtivesse dez votos.

No segundo relatório, entre informações com que justifica a aplicação da receita (a maior das preocupações do Prefeito Graciliano Ramos era não desperdiçar dinheiro), faz comentários, um deles sobre as condições da sede municipal, com observações de admirável riqueza sociológica:

Dos administradores que me precederam, uns dedicaram-se a obras urbanas; outros, inimigos de inovações, não se dedicaram a nada.

Nenhum, creio eu, chegou a trabalhar nos subúrbios.

Encontrei em decadência regiões outrora prósperas; terras aráveis entregues a animais, que nelas viviam quase em estado selvagem. A população minguada, ou emigrava para o sul do País ou se fixava nos municípios vizinhos, nos povoados que nasciam perto das fronteiras e que eram para nós umas sanguessugas. Vegetavam em lastimável abandono alguns agregados humanos.

E o palmeirense afirmava, convicto, que isto era a princesa do sertão. Uma princesa, vá lá, mas princesa muito nua, muito madraça, muito suja e muito escavacada.

Favoreci a agricultura livrando-a dos bichos criados à-toa; ataquei as patifarias dos pequeninos senhores feudais, exploradores da canalha; suprimi, nas questões rurais, a presença de certos intermediários, que estragavam tudo; facilitei o transporte; estimulei as relações entre o produtor e o consumidor.

Estabeleci feiras em cinco aldeias. 1:157\$750 foram-se em reparos nas ruas de Palmeira de Fora.

Canafístula era um chiqueiro. Encontrei lá o ano passado mais de cem porcos misturados com gente. Nunca vi tanto porco.

Desapareceram. E a povoação está quase limpa. Tem mercado semanal, estrada de rodagem e uma escola.

Somente um escritor teria condições de transformar a linguagem fria dos números numa exposição a que hoje se recorre com o interesse de quem busca, não o relatório de um romancista famoso, mas o relatório famoso de um ex-prefeito de cidadezinha do interior alagoano, que em sua curta passagem pela administração pública deixou a lição de como redigir documento oficial sem ficar emparedado pela redundância das frases feitas.

A VULGARIZAÇÃO DA PALAVRA

Observa-se hoje como a incidência, o repisado numa formulação uniforme, seja no fecho, no corpo ou na introdução do documento, vem resultando na vulgarização da palavra, que termina perdendo seu sentido interior. Que os elementos de que se compõe, por exemplo, um ofício, sejam uniformizados, compreende-se. E que elementos são

esses? Elementos de identificação e que formam o “espelho” de um ofício, desde a indicação da sede da repartição (cabeçalho ou timbre), até, após a assinatura, o endereço do destinatário e as iniciais do redator e do datilógrafo.

Conta o Sr. Odacyr Beltrão, no livro citado, que certa vez perguntaram a um aluno por que motivo ele se inscrevera no curso de correspondência com o nome de **Ilmo. José da Silva**. Ele respondeu: “Ora, professor, achei que podia usar isso, porque todos lá no escritório escrevem sempre **ilmo** isso, **ilmo** aquilo”. Esta anedota mostra até que ponto estamos habituados ao chavão ou à impropriedade, embora muitos reconheçam — e cito o Sr. João Luiz Ney — que, embora existam algumas chapas na correspondência oficial, haja vista os fechos de cortesia, são “oficialmente impostas” (pág. 64).

Apesar de se reconhecer a necessidade de atualizarmos a linguagem oficial, a partir dos vocativos, ainda hoje o **Prezado Senhor** é expressão obrigatória mesmo quando este **Senhor** a quem se dirige o remetente, é um **ilustre** desconhecido. Provavelmente, devido ao abuso com que se usa o epíteto **ilustre** e seus derivados, é que há vários anos, no jornalismo, foi ele definitivamente banido. Ninguém é **ilustre** ou **ilustre** se torna numa notícia de jornal. No entanto, todos somos **ilustres** numa correspondência comercial, mesmo quando o banco nos avisa que se encontra para cobrança um título nosso, com vencimento em tal dia do mês passado.

Já estamos tão habituados a certas expressões — **Tenho a honra de comunicar a V. Exa.** — que o próprio vocábulo **honra** já perdeu todo o significado. Será uma **honra** comunicar a alguém uma rotina de ocorrência administrativa? E, quando se trata de comunicar, seria honroso solicitar de alguém alguma coisa, por vezes uma simples informação?: **Tenho a honra de solicitar a V. Exa. ...**

Por que continuamos a insistir no **Apraz-me acusar o recebimento** de tal ofício, quando, muitas vezes, a informação que se deve prestar não resulta (para sermos fiéis à derivação) em nenhum **aprazimento**? E, por que, noutros casos, o **Rogo a V. Exa.** a gentileza de, quando a rigor, não há **rôgo**, mas ordem, determinação, e o não-cumprimento da **gentileza** resultará, inapelavelmente, em **infringência** das normas administrativas?

Não há requerimento expedido a qualquer repartição em que o requerente, humilíssimo, não deixe de apelar para que V. Sa. se digne mandar pagar ou se digne autorizar a expedição de tal documento. Para simples confronto, em termos de propriedade vocabular, vale a pena citar o texto de Vieira: "E David contava e contava por grande maravilha, que estando Deus tão alto, Se dignasse de olhar cá para baixo e pôr os olhos na Terra" (10).

Já é tempo de se pensar numa atualização do chamado estilo oficial, tão desenhado, e de tão profunda falta de imaginação, que alguns candidatos consideram melhor decorar as fórmulas que aprimorar-se na técnica da narrativa. Não vemos por que continuarmos presos a fórmulas já inexpressivas, quando, sem perda da cortesia e sem detrimento dos níveis hierárquicos, possuímos palavras e expressões mais atualizadas.

Parece, contudo, que algo de novo está surgindo e que terminará inclinando todo o esquema da correspondência oficial para um processo mais objetivo e nada redundante na expressão. Vêm causando surpresa os pronunciamentos do Presidente Emílio Médici, pela sua linguagem nada protocolar, nas mensagens e discursos que tem proferido. Fugindo do estilo convencional são documentos em que há fortes traços literários — de boa literatura que em nada prejudica o que quer que se deseje comunicar. Excelente começo, considerando-se principalmente a origem do exemplo, vindo do alto.

Resta-nos esperar que, desataviando-se a correspondência oficial dos moldes rotineiros, crie-se, enfim, um espírito de renovação na arte que, embora não devidamente valorizada exige, antes de tudo, uma prosa exata e enxuta, sem os atavios que a tornam inexpressiva exatamente por sua falsa e fátua grandiloquência.

NOTAS

- (1) Ney, João Luiz — *Prontuário de Redação Oficial* — Edição do DASP, Rio, 1955.
Beltrão, Odacyr — *Correspondência: Língua e Comunicação*, Editora Atlas, São Paulo, 10.^a ed., 1966.
- (2) Cortesão, Jayme — *Cabral e as Origens do Brasil* — Edição do Ministério das Relações Exteriores, Rio, 1944.
- (3) Penteado, J. R. Whitaker — *A Técnica da Comunicação Humana* — Liv. Pioneira Editora, São Paulo, 1964.
- (4) Montaigne, Michel de — *Ensaio* — Trad. de Sérgio Milliet, Livro III, cap. 13, *Da Experiência*, Ed. Globo, Porto Alegre, 1961.
- (5) Andrade, Carlos Drummond de — *Poema intitulado Ao Deus Kom Unik Hassão*, *Jornal do Brasil*, Rio, 2.^o caderno.
- (6) A propósito dessas recomendações, Ernest Hemingway costumava dizer: "Essas regras foram as melhores que aprendi sobre a arte de escrever. Jamais as esqueci. Nenhum homem de talento, que sente e escreve honestamente sobre o fato que está querendo descrever, pode deixar de escrever bem se as observar". Referia-se aos princípios de redação de notícias do *Star*, de Kansas City, onde trabalhou.
- (7) Ramos, Graciliano — *Viventes das Alagoas* — Liv. Martins Editora, São Paulo, 1962.
- (8) Senna, Homero — *República das Letras* — (Entrevistas) — Gráfica Olímpica Editora, 2.^a edição, Rio, 1963.
- (9) Tapajós, *História Administrativa do Brasil*, Vol. II — Edição do DASP, Rio, 1956.
- (10) Vieira — *Sermões*, Tomo IV, — *Sermão do Mandato* — Lello Irmãos Editores — vol. II pág. 413.

Estudos em Seminário Permanente

ALDO V. DE MAGALHÃES

Prof. de Técnica de Jornal e Periódico
na Universidade de Brasília

Uma experiência realizada na Universidade de Brasília, na Faculdade de Comunicação, talvez possa conduzir os professores a um sistema de maior rendimento na matéria que devem ministrar e os alunos a uma participação bem mais eficiente nas atividades curriculares.

O Seminário Permanente de Comunicação nasceu de observação da necessidade cada vez maior de os professores se comunicarem com os alunos fora da área extremamente formal de suas aulas regulares. Por mais que procuremos evitar a formalidade em tais aulas, estamos sempre amarrados a um "programa a cumprir" e a uma condição de mera concessão quando procuramos fazer com que os alunos tenham real participação em debates.

A idéia de se reunirem elementos que buscam determinados resultados em um campo especializado do conhecimento humano através do debate e pesquisas proporcionado pelo tipo de atividade chamada "seminário", é aplicável, evidentemente, não apenas na Universidade.

Muitas promoções na área do Serviço Público nos têm demonstrado os bons resultados de tal trabalho.

A sugestão de algo "permanente", onde periodicamente se possa colocar um problema para debater e pesquisar, é a decorrência da experiência que passamos a relatar. Grupos que trabalhem de quando em quando utilizando o sistema de seminário, desenvolvendo atividades criadoras e examinando pequenas etapas de um trabalho global que se propõe numa estrutura administrativa, podem constituir resposta para os des-

vios de rotinas e até mesmo para o desinteresse que não raro assalta o funcionário em seu setor de atividade.

No geral as técnicas mais avançadas de reuniões têm sido utilizadas por pequenos grupos dirigentes, e seus ensinamentos inesgotáveis nem sempre chegam ao funcionário que em realidade executa os planos e se torna responsável pelo bom ou mau funcionamento de uma repartição. E precisamente este funcionário pode ser o fator determinante de um eventual "sentimento de hostilidade" (1).

PONTO DE PARTIDA

Louvados em experiências anteriores, realizadas no Rio Grande do Sul e em Brasília, os promotores do Seminário Permanente de Comunicação procuraram evitar toda formalidade e conduzir os temas em estudo exclusivamente de acordo com a programação feita pelos alunos. E foi pedido que tal programação se realizasse a cada passo de sua execução, oferecendo alternativas com extraordinária liberdade.

A própria participação do dirigente, na qualidade de **coordenador**, procurou criar as condições de "liderança democrática" para obter maior motivação e na esperança de que os trabalhos dos grupos fôssem "progressivamente mais produtivos" (2).

A programação nestes moldes nos pareceu evitar se chegasse às mesmas obrigações e formalidades da aula tradicional. No momento em que o "projeto seminário" foi lançado pairava entre os alunos, e mesmo entre o corpo docente, uma terrível indagação sobre a viabilidade de executar programas rígidos em

disciplinas muitas vezes mal estruturadas ou insuficientemente exploradas.

No campo da Comunicação Social muita pesquisa está por fazer. Entre os trabalhos de pesquisa já realizados muitos carecem de valor pelas condições precárias em que foram executados e nem todos, mesmo os bons, se aplicam inteiramente às condições de vida e trabalho da gente brasileira.

Prova da insegurança quanto ao que mais convém a uma Faculdade de Comunicação é a dificuldade em se fixar um programa suficientemente abrangente das modalidades hoje tão variadas do processo de comunicação. Oficialmente ainda não existe tal programa. E até ficarmos inteiramente livres da idéia da mensagem escrita como único meio de comunicação, muitos programas serão feitos, debatidos e inutilizados.

Buscar idéias, e para cada idéia estabelecer um programa de debates e pesquisa, era, portanto, uma necessidade fundamental.

O PROCESSO DE CRIATIVIDADE

As atividades do Seminário tiveram início com um breve curso sobre criatividade, baseado nas lições de Alex Osborn⁽³⁾. Logo depois, utilizando as técnicas por ele recomendadas, foi organizada uma pauta de assuntos que poderiam merecer estudo e debate no Seminário.

O Seminário foi organizado em grupos de trabalho e distribuído nos horários dos alunos de acordo com suas necessidades particulares, já que o sistema utilizado na Universidade de Brasília permite ao aluno livre escolha de disciplinas por semestre. Cada grupo não reuniu número superior a dez alunos, para que o trabalho se desenvolvesse com mais eficiência. Este número, aliás, deveria ser mantido em todo o trabalho feito à maneira de seminário. Ele se relaciona diretamente com a necessidade de participação de cada integrante do grupo. Neste sistema não se busca a lavratura de atas, nem a publicação de anais e muito menos a apresentação de teses. Interessa única e exclusivamente a participação de cada um em cada assunto. Todos têm uma contribuição a oferecer. Esta contribuição é muitas vezes forçada ao início, mas surgirá como decorrência da satisfação de participar, sempre que se conduza com propriedade um seminário.

Por esta condição, além de outras, casa-se admiravelmente o tipo de trabalho em seminário com as técnicas básicas das "reuniões de criatividade" de Osborn, embora não se deva estabelecer confusão entre uma coisa e outra. Mas as estruturas, quando postas em funcionamento, permitem até alternância de atividade com resultados que de modo geral são surpreendentes.

No caso em exame — da Faculdade de Comunicação — foram criados muitos grupos de trabalho, até mesmo pela necessidade de não excluir alunos que poderiam se beneficiar com a experiência. Depois de algumas semanas de funcionamento dos grupos, no entanto, foram cancelados aqueles que mostraram irregularidade de comparecimento ou funcionamento precário por qualquer outro motivo. Isto reduziu o total de alunos participantes, mas ofereceu melhores condições de trabalho por grupo. Por outro lado, até mesmo o número ideal de dez por grupo nem sempre foi mantido, pois se tratava de experiência de cuja aceitação não tínhamos uma previsão possível, e toda rigidez poderia conduzir ao malôgro.

EM FUNCIONAMENTO

O encadeamento de tarefas e as sugestões ocorridas nos trabalhos dos grupos ofereceram resultado muito acima da expectativa. No primeiro momento, talvez algumas dúvidas relacionadas com a eficiência do sistema tenham determinado reservas quanto à participação dos alunos. Mas à medida em que os primeiros resultados surgiram, operou-se uma mudança de atitude. Mesmo alguns alunos de fraca participação em trabalhos de aula encontraram condições favoráveis para uma participação mais efetiva no Seminário.

Procuramos respeitar o princípio de que o objetivo maior do Seminário é oferecer oportunidade para debates e pesquisas pessoais sobre temas escolhidos na área de estudo. No caso, na área da Comunicação Social.

Um livro que se resume e cujo conteúdo é transmitido aos demais durante uma reunião, o levantamento de títulos existentes na biblioteca sobre determinado assunto, a organização de um departamento de pesquisa de informação ou um arquivo são temas básicos para o trabalho dos grupos. Enquanto o assunto oferecer rendimento, o grupo prossegue trabalhando nêle. Com fre-

quência, passa para uma atividade não prevista, pela necessidade de dar sequência lógica ao tema básico ou aperfeiçoar técnicas recomendadas para a sua plena realização.

Exemplo de como "assunto puxa assunto" no sistema de seminário é o grupo que resolveu estudar técnicas de pesquisa e entrevista.

De início julgou conveniente fazer um contato com o pessoal da Biblioteconomia para receber noções fundamentais de organização de índices e referências. Bem acolhidos no setor, tiveram a promessa de palestra com um dos monitores para colocação mais extensa dos problemas ligados a técnicas de pesquisa e arquivo. A palestra foi boa, determinou interesse do grupo, e foi transformada em um cursinho de quatro aulas e visita à biblioteca para conhecer o que o leitor comum não vê: como funciona a equipe que organiza, numera, ficha, põe em índice todos os volumes de uma biblioteca.

Não obstante o trabalho realizado, o grupo considerou ainda conveniente pedir a um colega que dois anos antes fizera estágio no Departamento de Pesquisa do jornal *O Estado de São Paulo*, uma palestra sobre problemas específicos de organização de arquivo em jornal. Foi a pincelada final no quadro de conhecimentos que os moveu a tomar conta do arquivo já existente na Faculdade de Comunicação e abandonado desde algum tempo.

Quando o grupo, finalmente, perguntou qual seria o próximo assunto a encaminhar, verificou, com certa alegria, que a pauta do primeiro trabalho ainda não havia sido esgotada: técnicas de pesquisa e entrevista. Para o trabalho de técnica de entrevista já havia um arquivo em funcionamento razoavelmente atualizado.

Para este grupo, muitas das dificuldades surgidas ou que talvez surgissem no futuro nas disciplinas de técnica jornalística ou similares, foram resolvidas no trabalho do Seminário. Da mesma forma como dificuldades de execução de ordens no Serviço Público podem encontrar encaminhamento brilhante quando se reúne a capacidade de pensar e de examinar problemas distribuída num grupo pequeno que muitas vezes oferece resistência natural à execução de um programa, pelo fato inteiramente compreensível de não ter participado de sua criação.

ADAPTAÇÃO CURRICULAR

A inclusão do Seminário Permanente nas atividades da Faculdade de Comunicação para o semestre seguinte àquela em que se realizou a experiência-piloto foi autorizada pelo Conselho Departamental, que a considerou útil. Mas ainda não foram bem estabelecidas as condições em que tal atividade pode ser adaptada ao currículo. Particularmente no que se refere à conveniência de atribuir menções e carga-horária ao trabalho realizado no Seminário.

Acreditamos que um trabalho como este possa ser considerado como atividade complementar do aluno e tenha valor como hora/trabalho, ou um similar do estágio, ambos previstos na legislação do ensino superior e muito de acordo com as recomendações do grupo de trabalho que estudou a reforma universitária (4).

Entre as providências estudadas para prosseguimento eventual das atividades do Seminário, ou de atividades calcadas na experiência feita, figura a ampliação do curso sobre criatividade pelo processo de agitação de idéias (Osborn) (5) e sua obrigatoriedade. Os alunos que não realizassem o curso integralmente (cerca de oito ou doze horas) não poderiam permanecer no Seminário. Isto seria possível porque o caráter não obrigatório do Seminário tem duplo objetivo: não criar embaraços à livre organização do horário do aluno e evitar a permanência daqueles que não tenham efetivo interesse nesta atividade universitária complementar.

Vale, no entanto, observar que temos notado dificuldade acentuada na realização de atividades que não possam ser computadas por menções, horas/aula ou horas/trabalho. Isto nos parece ocorrer de maneira quase dramática no campo de nossa atividade de comunicadores. Talvez mesmo pela natureza da vocação: é preciso elaborar um jornal e fazê-lo circular; escrever um programa de rádio e fazê-lo ouvido. É preciso pesquisar e debater um problema e ver o resultado computado numa ficha de rendimento.

Daí a sugestão no sentido de que a atividade seja considerada como estágio ou de forma a pesar na atividade curricular do aluno de maneira expressiva, embora muitos a tenham considerado satisfatória pelo que oferece como importante abertura para um sistema de estudo motivado e amplo.

PERSPECTIVAS

Não obstante a experiência se ter realizado num dos momentos mais conturbados da Faculdade de Comunicação, as perspectivas para o desenvolvimento da idéia parecem ser muito boas. Nenhum dos professores convidados a participar do Seminário se negou a colaborar. Isto é significativo particularmente se salientarmos que o maior número de convites foi feito para professores com exercício em outras unidades da Universidade, embora contássemos com a participação efetiva de todos os professores da própria Faculdade de Comunicação.

Um curso especial acrescentado aos programas curriculares da Faculdade nasceu diretamente dos contatos estabelecidos durante os trabalhos do Seminário. E vários professores da Faculdade declararam seu interesse em realizar contatos à maneira de seminário, com seus alunos, para desenvolver idéias e debater aspectos do programa em desenvolvimento nas respectivas disciplinas.

Embora seminários se possam realizar a qualquer momento, muito mais fácil é a realização quando já existe uma estrutura montada permanentemente. Na Faculdade de Comunicação foi reservada uma sala com distribuição de mesas

e cadeiras especialmente estudada para os trabalhos do Seminário. Isto incorpora ainda mais facilmente a atividade aos demais compromissos do currículo, e nisto difere, fundamentalmente, a experiência realizada das promoções, muitas vezes, inadequadamente solenes que se realizam com a denominação genérica de **seminário**.

Por outro lado, o caráter flexível da programação do Seminário permite realização de planos altamente estimulantes. Muitos alunos que ainda não tinham recebido informação sobre o Centro de Ciência de Computadores existente na Universidade, tiveram oportunidade de realizar experiências com computadores sob a orientação do professor encarregado do Centro.

Através do Seminário Permanente de Comunicação, o processo de integração previsto no Plano Orientador da Universidade de Brasília se torna uma realidade, que cada aluno pode usufruir quando resolver. Mesmo numa estrutura aberta e flexível como a desta Universidade, os entraves curriculares e as obrigações inevitáveis dos programas e horários são muitas vezes dificuldades a uma perfeita integração. O Seminário poderia oferecer um caminho saudável e estimulante para contornar tais dificuldades.

NOTAS

- (1) J. KLEIN — O Trabalho de Grupo — Zahar Editores, Rio, 1968, 2.^a edição, pág. 82.
- (2) MALCOLM e HULDA KNOWLES — Introdução à Dinâmica de Grupos — Lidador, Rio, 1967, págs. 54 a 57.
- (3) ALEX F. OSBORN — O Poder Criador da Mente — Ibrasa, São Paulo, 1965.
- (4) Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Universitária — MEC, 1968, págs. 37/38.
- (5) EUGENE VON FANGE — Criatividade Profissional — Ibrasa, São Paulo, 1966, 2.^a edição, págs. 46 e seguintes.

Será o Escritor Funcionário Público um Bom Servidor?

ALMEIDA FISCHER

Presidente da Associação Nacional
de Escritores

O problema do escritor funcionário público — de resto semelhante ao do artista criador em geral — tem sido por vêzes focalizado em muitos de seus aspectos, sendo sempre assunto digno da atenção dos nossos estudiosos de questões administrativas. Será o escritor funcionário público, nos dias atuais, um bom servidor? Eu responderia que sim, de maneira geral. Há, no entanto, quem discorde dessa opinião, citando exemplos de escritores que, nas repartições públicas, saem durante o expediente, ocupam-se de tarefas particulares no horário de trabalho, usam máquina de escrever e papel do Estado na elaboração de seus escritos.

No passado os escritores funcionários públicos eram perfeitos burocratas, dedicados por inteiro ao serviço de suas repartições. José Veríssimo, por exemplo, era funcionário exemplar, como Fiscal de Seguros da Secretaria da Fazenda, conforme nos afirma seu filho e biógrafo, Marechal Ignacio José Veríssimo: “havia sido o funcionário pontual, assíduo, honesto, o Fiscal intransigente, e o representante exato dos interesses do Estado. Estava contente e sentia que esse contentamento era justo” (1). Lima Barreto também foi, de início, bom funcionário, como amanuense da Secretaria da Guerra, segundo nos informa Francisco de Assis Barbosa: “Era pontual, ativo e cumpridor dos deveres. Tinha péssima letra, é verdade, mas isso não representava obstáculo irremovível ao exercício da carreira, que encetava sob tão bons auspícios. Como redigia com facilidade, davam-lhe para fazer muitas de avisos, portarias ou decretos” (2).

Mais tarde, vencido pela bebida e pela doença, viera a tornar-se funcionário relapso (3). Artur Azevedo, funcionário da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio durante trinta e três anos, tendo galgado todos os postos burocráticos, inclusive o de Diretor-Geral, no qual sucedeu a Machado de Assis, foi igualmente servidor público exemplar, de acordo com o que nos informa R. Magalhães Júnior, seu principal biógrafo: “era funcionário exemplaríssimo, metódico, organizado. Um processo não lhe saía das mãos sem ter sido cuidadosamente estudado e seus pareceres eram primores de clareza e concisão. Não encerrava um processo sem indicar, à margem, a data do **Diário Oficial** em que fôra publicado o despacho.” (4). No mesmo livro, páginas adiante, Magalhães Júnior acrescenta: “Doente, com o velho médico a visitá-lo e a adverti-lo de que não devia sair à rua, que faz êsse burocrata incrível? Simplesmente isto: pede que lhe mandem o trabalho em casa!” (5). Machado de Assis, seu amigo e colega de Secretaria, a que sucedeu no cargo de Diretor-Geral, após a aposentadoria do romancista de “Dom Casmurro”, servidor do Estado durante quase a vida inteira, é apontado em numerosos estudos como excelente funcionário. Após os 35 anos ininterruptos de trabalho, aposentou-se em 1908, para vir a falecer pouco depois, no mesmo ano. José Maria Bello, um dos estudiosos de sua vida e de sua obra, dá-nos a informação: “Segundo o testemunho unânime dos que com êle conviveram no serviço administrativo, realizava o funcionário público ideal: probo, laborioso e disciplinado. O seu respeito pelas rígidas fórmulas e pela

hierarquia burocrática era tão exagerado que parecia roçar pela humildade.” (6). Eu poderia aumentar grandemente a relação, incluindo nela Olavo Bilac, Alberto de Oliveira, Mário de Andrade, Ribeiro Couto e muitíssimos outros expoentes de nossas letras, que foram servidores públicos exemplares.

Os escritores funcionários públicos do passado, quase sempre muito bons — pontuais, assíduos e competentes —, eram em geral bem remunerados e podiam dedicar-se inteiramente às suas funções. Exceção feita inclusive a Lima Barreto, que percebia vencimentos muito baixos. Talvez por isso viesse a tornar-se funcionário faltoso, a miséria o levando, após alguns anos de bons serviços ao Estado, ao álcool e à neuras-tenia.

José Veríssimo, no entanto, ganhava, em 1909, um conto de réis, como Fiscal de Seguros da Secretaria da Fazenda. Machado de Assis sempre percebera vencimentos muito bons, como alto funcionário da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Artur Azevedo, também alto funcionário, na mesma época, ganhava bem, como substituto de Diretores-Gerais e sucessor de Machado de Assis nesse mesmo cargo, após sua aposentadoria. E, assim, todos os servidores exemplares. O que o Estado lhes pagava era, em geral, suficiente para que pudessem levar uma vida sem aperturas financeiras, garantindo sua própria subsistência e a da família com boas folgas. Nos jornais e revistas para os quais escreviam, faziam-no mais por dilettantismo, para dar vazão aos seus impulsos criadores, vez que recebiam vales ridículos por seus trabalhos.

Acontece que, de muitos anos a esta parte, a remuneração dos funcionários públicos vem sofrendo imensos desgastes, os reajustamentos concedidos jamais correspondendo à elevação real do custo de vida. Em consequência, nem mesmo os servidores de nível acima de 20, que representam uma minoria, conseguem atender convenientemente às suas necessidades com o que ganham nas repartições a que servem. Isso leva os mais dotados — entre eles os escritores e artistas — a buscarem fora do Serviço Público a suplementação de orçamento doméstico de que necessitam. Então, já não são mais pontuais nem assíduos. Mas continuam eficientes e cumpridores dos seus deveres. Acontece, então, que alguns escritores funcionários

saem durante o expediente, escrevem trabalhos para revistas e jornais no horário de trabalho, e usando máquina e papel pertencentes ao Estado. Uma reportagem, para revista grande e importante, representa para eles, muitas vezes, alguns salários mensais.

Na hora, porém, em que seus chefes necessitam da elaboração de um trabalho de responsabilidade, uma exposição de motivos, um estudo mais sério, um anteprojeto de decreto ou de lei, com valor formal e de conteúdo, que nenhum manual de correspondência oficial ensina, chamam-nos e lhes dão a incumbência, que é imediatamente executada, com talento e proficiência. Um funcionário meramente burocrático, cumpridor de horários, levaria semanas para fazer o mesmo trabalho, e com erros de sintaxe, de semântica e outros que tais, além de vazio de fluência e comunicabilidade.

Conheço funcionários escritores, que são faltosos quanto à pontualidade e assiduidade, que dão às suas repartições uma produção infinitamente superior à dos seus colegas, de mesma carreira e categoria, que batem o ponto à hora certa, não faltam nunca ao trabalho, não lêem jornais e nem escrevem trabalhos para revistas e diários durante o expediente — e nem nunca, porque não têm capacidade para fazê-lo —, limitando-se a permanecer *bonzinhos* em suas mesas, sem fazerem nada o dia inteiro, esforçando-se no sentido de darem a impressão de que estão ocupados com alguma coisa da mais alta transcendência. Os chefes louvaram-lhes a exemplaridade mas, quando necessitam de alguém que execute trabalho de real importância, recorrem aos faltosos, mas competentes. Então, o que me parece fundamental é mudar o conceito sobre o que seja funcionário exemplar. Eficiente é o servidor que produz mais, em quantidade e qualidade, e não o que gasta seu banco o dia inteiro, fazendo de conta que trabalha ao abrir e fechar gavetas. Lima Barreto já dizia que “sempre que você vir um sujeito qualquer abrindo e fechando gavetas, não tenha a menor dúvida, é que ele não tem nada o que fazer.” (7).

O que o escritor funcionário talvez faça, durante o expediente, enquanto não há trabalho a executar — escrevendo artigos, contos, poemas ou indo até a editora de que é diretor cultural ou de edições —, interessa ao desenvolvimento cultural do país, à difusão de idéias e à

fixação de fatos ou fastos nacionais. O que o burocrata faz, enquanto não há trabalho a executar — e quando o há não lhe dão, se de alguma importân-

cia —, não interessa a ninguém. Nem a ele mesmo.

Serão os escritores funcionários bons servidores públicos? Eu diria que sim.

NOTAS

- (1) "José Veríssimo Visto por Dentro" — Ignacio José Veríssimo — Edições Governo do Estado do Amazonas — Manaus, 1966, pág. 76.
- (2) "A Vida de Lima Barreto" — Francisco de Assis Barbosa — Livraria José Olympio Editora — Rio, 1952, pág. 122.
- (3) "O Conto da Vida Burocrática" — R. Magalhães Júnior — Editora Civilização Brasileira — Rio, 1960, pág. 43.
- (4) "Artur Azevedo e sua Época" — R. Magalhães Júnior — Editora Civilização Brasileira — Rio, 1966, pág. 56.
- (5) Ibidem — pág. 63.
- (6) "Retrato de Machado de Assis" — José Maria Bello — Editora A Noite — Rio, s/d, pág. 91.
- (7) "A Vida de Lima Barreto" — Francisco de Assis Barbosa — Editora A Noite — Rio, págs. 123/124.



A Reforma da Administração Pública Considerada Como Evolução do Sistema

MICHELE CALIMERI

Tradução de Luís Fernando do Coutto Nazareth

1. A NOÇÃO DE SISTEMA

A utilização da noção de **sistema** no exame dos fenômenos que ocorrem nos mais diversos campos da atividade humana ⁽¹⁾ “vem-se afirmando... em base à consideração que numerosas disciplinas se propõem e que consiste, em essência, em trazer à luz relações intercorrentes entre partes que, juntas, constituem — ou se pretenderia constituíssem — um complexo unitário, isto é, **um sistema**; daí o aprofundamento, a que se procedeu, de tal conceito, considerado em abstrato, independentemente da realidade específica em que o conceito é considerado; **dêste modo, cultores de disciplinas diversas e especialistas nas mais variadas matérias podem, mais facilmente, acercar-se a fenômenos de interesse comum**, de outro modo sòmente acessíveis ao círculo mais restrito dos estudiosos daquele fenômeno particular” ⁽¹⁾.

Por sistema deve-se entender “uma entidade — conceitual ou física — composta de partes inter-relacionadas, interagentes ou interdependentes” ⁽²⁾, ou ainda “uma unidade complexa, formada de muitas partes, freqüentemente distintas, subordinadas a um plano comum ou que perseguem um mesmo objetivo” ⁽³⁾.

No sistema, a **organização** representa ⁽⁴⁾ a relação que mantém unidas as partes interdependentes que o constituem. É por meio dessa organização que as partes de um sistema interagem, graças a um processo de comunicação e controle, previsto para manter em boas condições as outras partes do sistema e o próprio sistema.

A noção de sistema ganha especial consistência quando se considera que ⁽⁴⁾ “o estudo de partes isoladas não pode fornecer informações adequadas sôbre o sistema. Os problemas essenciais residem nas **relações de organização** que constituem, a um tempo, os canais e o resultado da interação dinâmica entre as partes. Em outras palavras: qualquer das partes de um sistema, analisada de per si, revela-se diversa de como se mostraria se analisada como parte do sistema. Seu comportamento será influenciado pelos outros elementos do sistema”. Disto decorre que o todo (e o sistema é um todo) é mais que a soma dos seus componentes, porquanto abrange o funcionamento do sistema, que deve ser descrito, em seu

aspecto prático, como uma coordenação de recursos humanos e materiais, com vistas à finalidade a alcançar (verifica-se aquilo que alguns designaram pelo termo "sinergia").

"Os elementos que compõem um dado sistema podem, êles próprios, ser considerados como sistemas de ordem inferior, em cujos elementos, por sua vez, existem subsistemas de uma ordem ulteriormente inferior e assim por diante" (5).

É necessário distinguir a noção de sistema da noção de processo (6): "Em síntese, um sistema facilita um processo, coordena os meios pelos quais dá origem ao processo. A distinção é semelhante àquela entre anatomia e fisiologia. A anatomia diz respeito à estrutura: o que essa estrutura é; ao passo que a fisiologia diz respeito aos processos: como ela funciona..."

Em uma organização, a estrutura pode ser modificada para que se adapte ao processo que se afigure ser o melhor; dentro de certos limites, o processo é mais determinante que a estrutura".

2. A EMPRESA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSIDERADAS COMO SISTEMA

Se por sistema se entende — observa SARACENO (7) — "um conjunto de partes entre as quais subsiste, ou se pretenderia subsistisse uma conexão", a empresa "é, portanto, obviamente, um sistema. As partes de que ela se compõe devem, de fato, ser ordenadas para uma finalidade: a maximização da renda; e isto equivale a exigir uma interconexão entre elas... a fim de que todas concorram para a consecução da finalidade da empresa".

Segundo BRAMBILLA (8) "a necessidade de levar em conta o elemento humano e os fatores de incerteza permitiu **libertar a noção de sistema**, isto é, de estrutura organizada, na qual o fator humano e o fator técnico acham-se intimamente ligados às finalidades operacionais. Um sistema organizado comporta, normalmente, os seguintes elementos:

- 1) direção;
- 2) homens que controlam e fazem funcionar;
- 3) máquinas que transformam;
- 4) matérias-primas, em produtos e serviços, à disposição;
- 5) esforços de promoção de vendas, publicidade, concorrência, política governamental etc."

"O sistema — continua BRAMBILLA — pode ser de qualquer dimensão e complexidade: desde os grandes complexos industriais, administrativos, financeiros ou militares, até às empresas com poucos empregados".

Segundo HANIKA (9), a empresa é "um sistema que funciona com **input** e **output**, recursos que são incorporados e, em seguida, elaborados para fornecer mercadorias ou serviços. Esta concepção da empresa acha-se expressa pela diferenciação de três áreas:

- a área do **input**, isto é, do abastecimento;
- a área de elaboração, na qual se incluem homens/matérias-primas/máquinas/energia, oportunamente combinados, e na qual a direção tem por finalidade controlar a ação;

— a área do **output**, isto é, dos mercados onde são vendidos os produtos elaborados.

Também a Administração Pública, considerada no seu conjunto, ou nos seus grandes setores (ex.: Ministérios), ou nas suas empresas (ex.: Manufaturas de Tabaco (*), Oficinas etc.), é um sistema, formado por partes inter-relacionadas, interagentes e interdependentes, no qual o **input** é representado pelos recursos necessários para fazê-lo funcionar e para obter os **outputs**, isto é, os “produtos” ou “serviços” esperados pela coletividade ou pelos cidadãos, individualmente.

A noção de “sistema” deve ser aplicada à Administração Pública, considerada de modo global, quando se trate de estudar a fenomenologia a esta concernente, naqueles aspectos que interessam tôdas as suas partes e as finalidades precípuas por ela perseguidas. Em tal caso, cada Ministério constitui um subsistema.

Quando, ao contrário, se pretenda analisar apenas um setor da Administração Pública — por ex.: um Ministério — a configuração de sistema referir-se-á a êsse organismo; os departamentos constituirão seus subsistemas.

A Administração Pública caracteriza-se como uma burocracia do tipo da descrita por WEBER (10):

“A burocracia implica uma nítida distinção das atividades que são consideradas como deveres inerentes ao cargo. Um sistema de contrôles diferenciados e de sanções é estabelecido nos regulamentos. A atribuição das tarefas é feita à base das qualificações técnicas, que são averiguadas através de métodos impessoais e padronizados (os concursos). No interior da estrutura da autoridade hierárquica ordenada, as atividades... são regidas por normas gerais, abstratas, claramente definidas, que elidem a necessidade de expedir instruções específicas para cada caso específico. O caráter de generalidade das normas requer o uso constante da **categorização**, pela qual os casos e problemas individuais são classificados de acôrdo com critérios preestabelecidos, segundo os quais são tratados...”

Considerar a Administração Pública como um sistema facilita a investigação sôbre os vários aspectos do fenômeno burocrático que a permeia e, principalmente, sôbre os aspectos condicionantes do próprio fenômeno, que deve ser considerado, quer na sua totalidade (porquanto concerne todos os aspectos do sistema), quer na sua capilaridade.

3. CARACTERIZAÇÃO DE UM SISTEMA:

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Todo sistema possui sua estrutura organizativa, e sabe-se que uma estrutura é um conjunto ordenado de elementos (11), ou o conjunto de relação entre funções semelhantes, fatores materiais e funcionais.

A definição de tal estrutura responde à necessidade de possibilitar o funcionamento do sistema (empresa pública ou privada, ou outra organização), promovendo a cooperação do pessoal e facilitando o exercício eficiente da autoridade diretora (12).

Uma vez definida a estrutura organizativa, faz-se mister delinear também os critérios a serem observados para torná-la operante, isto é, as normas que

(*) Na Itália, o tabaco constitui monopólio do Estado (N. do T.)

deverão disciplinar seu funcionamento, traduzindo-as em um "Manual da Organização", que indicará os procedimentos ⁽¹²⁾ (hierárquicos ou funcionais, diretivos ou executivos) que interceptam as linhas organizativas, estabelecendo interconexões, relações entre diferentes setores, coordenações, integrações etc.

A estrutura organizativa pode ser de tipo linear ou de tipo hierárquico-funcional.

Encontramos a estrutura linear — a mais difundida — na Administração Pública e em grande parte das empresas (sobretudo de médias e pequenas dimensões).

Tal estrutura apresenta certas peculiaridades ⁽¹³⁾, de que podem tirar proveito, sobretudo os pequenos organismos, ou mesmo organismos de uma certa dimensão, que operam em um nível técnico-administrativo não muito avançado, ou que exercem atividades muito homogêneas. Estes organismos podem, efetivamente, tirar vantagem do fato de a estrutura linear ser simples; permite uma clara subdivisão da autoridade e das responsabilidades; facilita a ação dos chefes e a manutenção de uma rígida disciplina.

Mas, tão logo o organismo aumenta de dimensões, ou se configura a necessidade de um aperfeiçoamento das técnicas de direção e de decisão, a estrutura linear revela suas características: rigidez; tendência a transformar-se em sistema autocrático; ônus decorrente de uma inadequada divisão de trabalho, da falta de assessores, da sobrecarga imposta aos dirigentes, das dificuldades de coordenação.

A estrutura "hierárquico-funcional", que se constitui pela inserção de grupos *staff* (de expertos) na *line* ⁽¹³⁾, assegura ao sistema o assessoramento dos expertos, elevando a técnica decisória; permite a introdução de técnicas mais avançadas; compensa o maior custo, decorrente da inserção dos expertos, pelo aumento da eficiência de operação.

Apresenta, também, algumas desvantagens, decorrentes, na maioria das vezes, da inserção e utilização irracionais dos grupos *staff*.

* * *

Para caracterizar um sistema, é necessário atentar não só para a estrutura, mas também para seu funcionamento: "a estrutura organizativa — observa DAVIS ⁽¹⁴⁾ — pode determinar, em larga medida, o tipo e a sistemática das relações que existirão no interior da organização e é, por conseguinte, importante, mas não pode influir, em medida considerável, sobre a qualidade dessas relações, que é determinada, principalmente, pelos fatores do estado de ânimo e da ação de comando".

ANTHONY ⁽¹⁵⁾ considera que a ativação e o funcionamento de um sistema devem basear-se no desenvolvimento:

- da **planificação estratégica**, que é "o processo de decisão sobre os objetivos da organização, sobre suas modificações, sobre os recursos a utilizar para alcançá-los e sobre as diretrizes que devem informar a obtenção, o uso e a destinação de tais recursos";
- do **contrôle direcional**, que é "o processo mediante o qual os dirigentes se asseguram de que os recursos são obtidos e utilizados eficientemente para a consecução dos objetivos da organização";

— do **contrôle operativo**, que é “o processo que assegura que tarefas específicas sejam executadas de modo eficaz e eficiente”.

Aqui, para o conceito de eficácia (“effectiveness”), ANTHONY recorre a BARNARD ⁽¹⁶⁾: a “eficácia refere-se à consecução de um objetivo comum... Quando uma finalidade específica é alcançada, poder-se-á dizer que a ação é eficaz”.

A eficiência é considerada, pelo próprio ANTHONY, como “a relação **ótima** entre **input** e **output**”.

O bom funcionamento de um sistema pressupõe uma clara definição das “funções orgânicas de controle”.

DAVIS ⁽¹⁷⁾ distingue funções prévias de controle e funções concomitantes de controle. Entre as primeiras, inclui a programação; a determinação de quando e em que ritmo devem ser concluídas as fases principais do programa; a preparação dos fatores e das condições necessárias à execução do programa; o desenvolvimento da coordenação.

Entre as segundas: a direção (função de dar instruções acerca dos requisitos para a adequada execução do programa); a supervisão (função de garantir que a execução se faça em harmonia com os programas e com as instruções); o confronto (função de determinar o grau de concordância entre os resultados reais e aqueles programados); a ação de correção (eliminação dos obstáculos que impedem a execução programada e o restabelecimento de uma ação eficazmente coordenada).

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 ⁽¹⁸⁾ 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 ⁽¹⁹⁾ distingue, no funcionamento do sistema-empresa, três tipos de decisão: de ordem estratégica, de ordem administrativa e de ordem operacional.

Sob o aspecto estratégico, procuram-se determinar as providências que se reputem essenciais para assegurar o futuro da organização.

“A estratégia — observa ANSOFF ⁽²⁰⁾ — impõe exigências operacionais, tais como as decisões relativas aos preços de custo, a tempestividade da produção no fazer face à demanda, a sensibilidade para as modificações no gosto do consumidor e as características tecnológicas e operacionais do processo de produção. A estrutura administrativa deve preparar um clima adequado à satisfação de tais exigências.”

4. EXTENSÃO DO CONCEITO DE SISTEMA

O conceito de sistema aplica-se também a campos específicos de atividade. Assim, por exemplo, ANTHONY ⁽²⁰⁾ fala de “sistemas de planificação e controle”, que “auxiliam a direção a tomar as decisões e a melhorar ou controlar

as decisões já tomadas"; fala-se, outrossim, e com crescente frequência, de sistemas automatizados de tratamento da informação.

No que concerne a uma organização ministerial, pode-se falar de "sistemas" identificáveis em serviços dotados de uma certa autonomia: assim, por exemplo, pode-se falar do sistema "Serviços Estatísticos". Convém observar, a este respeito, que existe uma diferença entre considerar a atividade estatística como incidental, realizada, portanto, em relação com os problemas que continuamente se apresentam, e considerar, ao contrário, toda a atividade estatística como fazendo parte de um sistema orgânico inserido no quadro global da atividade administrativa, com sua finalidade própria, seus programas, e em estreita relação com o processo decisório. Assim, por exemplo, um levantamento estatístico sobre a inassiduidade, referente a um certo período de tempo, pode indicar aspectos não significativos do fenômeno ou mesmo conduzir a induções erradas sobre suas causas.

Se, ao contrário, o levantamento se integra, sistematicamente, com uma série de outros (por ex.: sobre a impontualidade, sobre as reclamações, sobre os pedidos de transferência, sobre as multas, sobre as punições etc.) e assume caráter continuado, traduzindo os dados em "frações operacionais" significativas, pode ele tornar-se um instrumento de trabalho para os **decision makers**, porquanto contribui para colocá-los em condições de formar-se um juízo concreto sobre o comportamento do pessoal, sobre as relações entre dirigentes e executores, sobre o nível de moral, sobre a descontinuidade de rendimento etc.

5. A ANÁLISE DO SISTEMA (OU DOS SISTEMAS)

O estudo de uma organização como "sistema" implica a pesquisa das metodologias mais adequadas para definir suas características, para conhecer seu funcionamento e aquilatar os resultados de tal funcionamento: trata-se, pois, de tornar operante aquela que se denomina a "análise do sistema" (ou "de sistemas").

Etimologicamente, **análise** significa decomposição de um todo nos seus elementos: análise dos sistemas significaria, portanto, decomposição de um sistema nos seus elementos, com a finalidade de estudá-los com o auxílio das ciências e das metodologias mais adequadas.

Segundo HANIKA, pela locução "análise de sistemas" deve-se entender — de um ponto de vista geral — uma atividade de diagnóstico, voltada para a compreensão dos sistemas que interagem e, pois, para a individualização das características de cada um deles, para compreender a fundo sua estrutura e investigar as relações que unem os elementos interagentes.

HITCH ⁽²¹⁾ considera o **system analysis** "um ciclo contínuo para definir objetivos, para indicar sistemas alternativos, para atingir objetivos, para avaliar estas alternativas em termos de eficácia (**effectiveness**) e de custos".

QUADE ⁽²²⁾ reputa a análise dos sistemas "uma abordagem sistemática, que auxilia o dirigente (**decision maker**) a escolher um curso de ação, investigando o seu problema, procurando objetivos e alternativas e comparando-os à luz de suas conseqüências, utilizando um esquema adequado — o mais possível analítico — capaz de orientar a opinião do experto e a intuição do problema.

BRECKNER e NOATH ⁽²³⁾ esclarecem que, com a "análise de sistemas", comparam-se propostas alternativas de sistemas para o cumprimento de uma tarefa, a fim de descobrir qual é a preferível, no plano quantitativo.

BRAMBILLA ⁽²⁴⁾ enquadra a "análise do sistema" na metodologia da "Pesquisa Operacional" voltada para o estudo dos problemas que surgem no âmbito dos sistemas empresariais, distinguindo as seguintes fases:

- a) Estudo do sistema: formulação do problema e construção de um **modelo** (matemático, probabilístico, geométrico, analógico etc.) capaz de descrever o comportamento do sistema em estudo. O modelo constitui, no caso, uma representação simplificada do sistema em estudo.
- b) Mensuração do sistema à medida que se procede ao seu estudo: simples ou complexo que seja, pode ser constituído simplesmente definindo-se os fatos e avaliando-os com qualquer tipo de medida.
- c) Utilização do modelo para mostrar os diferentes caminhos pelos quais pode ser alcançado o resultado que se prefixou, para estimar o custo e o grau de eficiência de cada um desses caminhos, para especificar seus reais objetivos.
- d) Apresentação dos resultados das investigações e, pois, das conclusões e dos dados extraídos do modelo, projetando-os como um conjunto de critérios alternativos de ação, em forma acessível ao empresário, de modo a que lhe seja possível formar uma base para as suas decisões.

Sintetizando várias definições, podemos ainda dizer que a "análise de sistemas" é constituída pelas metodologias usadas para colocar diante do **decision maker** dados relevantes, organizados da forma que lhe resulte mais útil: representa ⁽²⁵⁾ uma tentativa de discernir e dar resposta a questões importantes nas escolhas de políticas administrativas; constitui uma via de acesso ao estudo de complexos problemas de opção em condições de incerteza ⁽²⁶⁾, a qual se concretiza principalmente pela aplicação de métodos de análise econômica quantitativa aos problemas de opção que dizem respeito aos sistemas, com o intuito de fornecer ao **decision maker** um conjunto significativo de informações relevantes (fatos ou alternativas), de avaliação quantitativa da eficácia (**effectiveness**) e dos custos de todos os cursos alternativos de ação entre os quais poderia operar uma escolha ⁽²⁷⁾.

6. REFORMA OU EVOLUÇÃO DO SISTEMA?

Até agora falou-se de "reforma" da Administração Pública, focalizando-se a atenção sobre problemas isolados de caráter organizativo e aconteceu, com frequência, chegar-se à solução de alguns deles, prescindindo-se da dos demais, ou de reformas setoriais, ou de reformas gerais.

Na solução destes problemas faltou, quase sempre, uma escala de prioridade das necessidades, que deveria ter conduzido a uma melhor utilização dos recursos escassos.

Observou-se a tendência generalizada para considerar primaciais, por motivos óbvios, os problemas referentes ao pessoal e, na sua solução, a tendência a tomar decisões sem levar em conta a reforma de estrutura, a necessidade de

adequar o pessoal às funções, a necessidade de estabelecer quadros de pessoal em correspondência concreta com as necessidades, tarefas e objetivos e de estabelecer uma correlação entre os níveis das carreiras, a necessidade de substituir a preparação eclética do pessoal dirigente por uma preparação especializada.

Sobretudo, verificou-se — e verifica-se —, nas diretrizes de reforma, uma tendência a encarar a Administração Pública como uma soma de repartições e não como um “sistema”.

Parecem apropriadas, a este respeito, algumas considerações de VICKERS (28):

“Habituar-nos a pensar nas coisas como separadas daquilo que fazem — como um automóvel permanece um automóvel, quer esteja na garagem, quer na rua... Podemos descrever um átomo apenas em termos de atividade e isto é verdade também para um organismo e para uma organização?... Devemos perguntar: “Como se acham reunidos?” Este me parece um dos conceitos mais férteis, capazes de assegurar a ciências atualmente diversas uma via de abordagem comum. Haverá discrepâncias nas respostas e não serão respostas simples; porque verificaremos que, do mesmo modo que a entidade que examinamos é antes uma integração de atividades que um conjunto de partes, ela própria acha-se mais ou menos integrada em um todo mais vasto...”

A configuração da Administração Pública como sistema pode ter consideráveis implicações (como acontece, de resto, em relação à empresa):

- requer, antes de mais nada, seja ela sempre considerada como um conjunto, quaisquer que sejam os problemas tratados (e assim com relação aos seus subsistemas);
- obriga, continuamente, a uma visão global de tais problemas, evitando que as exigências particulares (ou setoriais) tenham precedência sobre as gerais;
- opõe-se à orientação tendente à formação de compartimentos estanques (que, em geral, é uma consequência da estrutura linear), que implica a solução dos problemas com visão setorial ou parcial;
- requer a atribuição de um alto valor à coordenação;
- implica a eliminação das desarmonias organizativas e funcionais;
- torna necessária a orientação no sentido da administração centralizada de todos os recursos; o que implica também uma visão centralizada de todas as necessidades a que destinar os recursos, e a definição de uma só escala de prioridade para a satisfação das necessidades;
- requer uma progressiva adaptação das estruturas à dinâmica do funcionamento; delineia-se assim a necessidade de passar da estrutura linear à estrutura hierárquico-funcional;
- comporta a introdução de sistemas avançados de planificação, programação e elaboração do orçamento, em correspondência com uma bem delineada política administrativa;
- requer a introdução de modernas técnicas de controle e de decisão, às quais se refira a coleta de todos os necessários elementos qualitativos e quantitativos: levantamento dos custos de funcionamento,

- introdução da pesquisa operacional, avaliação das perspectivas de economias de escala, introdução das técnicas de simulação etc.;
- implica a implantação e ativação de sistemas de tratamento das informações úteis aos processos de controle direcional e operacional.

Parece-nos, portanto, que o conceito tradicional de reforma deva, no plano técnico-organizativo, ceder lugar a uma concepção que considere a Administração Pública como um sistema cuja eficiência necessita ser aumentada; a uma concepção, portanto, orientada no sentido de considerar todos os problemas administrativos e organizacionais como referentes ao sistema, procedendo-se à escolha racional das soluções que podem fazê-lo melhorar.

Mais que de reforma, dever-se-á falar, conseqüentemente, de evolução do sistema.

Na determinação desta evolução, a análise do sistema representará um papel decisivo, porquanto poderá contribuir particularmente ⁽²⁹⁾:

- a) para a determinação das principais alternativas da política administrativa;
- b) para a projeção e desenvolvimento de sistemas particulares (ou subsistemas) ou para a racionalização de sistema ou dos sistemas já existentes;
- c) para a escolha, na atividade decisória, das alternativas táticas;
- d) para o **management** das operações.

7. O AUMENTO DA EFICIÊNCIA COMO OBJETIVO DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA.

A evolução do sistema deve ter, pois, como objetivo fundamental, o aumento de “eficiência”.

Por este termo pretende-se exprimir uma relação entre fenômenos qualitativos, a qual, referida a um sistema, revela seu “grau de possibilidade de elaborar um produto ou de fornecer um serviço, nas suas modalidades técnicas” ⁽³¹⁾ ou ainda a medida do nível de funcionalidade técnica na conclusão de certas tarefas ou serviços ou de determinada produção.

Se se pudesse atribuir uma dimensão ao fenômeno da eficiência ⁽³⁰⁾ — encontrando parâmetros adequados aos “vocábulos” que a descrevem — poder-se-ia estabelecer a seguinte relação:

$$\text{grau de eficiência} = \frac{\text{eficiência atual}}{\text{eficiência máxima}}$$

Em relação a alguns subsistemas, que integram um sistema como unidades produtivas (ex: Manufatura de Tabaco, Arsenal Militar, Tipografia, Escritório de construções etc.), mas que de eficiência falar-se-á de **produtividade**, que constitui uma relação entre variáveis diferentes (ex: produção / horas de trabalho).

O aumento da eficiência de um sistema — encarado como uma coordenação de recursos humanos e materiais — poderá ser determinado principalmente pelo exame da relação finalidade / recursos.

Por um lado, será necessário identificar tôdas as possíveis finalidades ou objetivos que pudesse ser de utilidade atribuir ao sistema e as alternativas que se possam oferecer para sua consecução.

Por outro lado, dever-se-á procurar estabelecer, em uma perspectiva plu-ri-annual, o montante dos recursos com os quais se considera poder contar: montante êste que deverá constituir o limite, nas escolhas das finalidades ou objetivos e das alternativas para alcançá-las.

A eficiência do sistema dependerá, portanto, em alto grau:

- dos critérios de elaboração das previsões, dos programas e do orçamento;
- da eficácia do “contrôle” da utilização dos recursos (humanos e materiais).

Será necessário, portanto, agir no plano organizativo, eliminando as múltiplas causas de ineficiência, sobretudo as falhas que derivam dos critérios tradicionais de elaboração do orçamento e especialmente de “desarmonias” nas relações entre finalidade e recursos, entre programas e orçamento, entre financiamento e execução; desarmonias das quais é, atualmente, testemunha eloqüente a formação de enormes massas de resíduos passivos, que são índice de carência legislativa e organizativa. É notório, de fato, que, no quadro do orçamento de pessoal, a formação dos resíduos decorre principalmente dos períodos administrativos em que se efetuam contratações por prazos excessivamente longos; das defasagens entre programas e elaboração do orçamento; de atrasos na aprovação do orçamento e das variações anuais; de dificuldades em dar início aos programas; de atrasos decisórios; da inobservância do art. 142 do “Regulamento da Contabilidade do Estado”; de providências iniciadas próximo ao final do exercício etc.

* * *

O problema da eficiência leva-nos a chamar a atenção também para as economias de escala, isto é, aquelas economias que podem ser obtidas em razão do aumento das dimensões — expansão do sistema — ou então de aperfeiçoamentos organizativos e técnicos adotados, de uma utilização mais racional dos recursos e da experiência adquirida na atividade desenvolvida ⁽³¹⁾.

A evolução do sistema deve conduzir à busca e à realização destas “economias de escala”.

8. ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DO SISTEMA.

Dissemos que, para determinar um aumento de eficiência do sistema “Administração Pública”, é necessário operar no campo da elaboração da previsão orçamentária. Consideramos útil, a êste respeito, chamar a atenção para a interessante e válida experiência de reforma da técnica de programação e financiamento levada a efeito nos Estados Unidos, e que foi posta à prova na administração da Defesa daquela nação e que agora vai-se estendendo a inúmeros Estados da União americana e mesmo a alguns países europeus.

A introdução de tal técnica relacionou-se fundamentalmente com a evolução do **management**, evolução que se encontra na base daquele **technological gap** que hoje distancia os Estados Unidos da Europa.

Ao **management** deve ser atribuído — segundo McNamara ⁽³²⁾ — o papel essencial “de fazer face, inteligentemente, às mudanças”: deve ser, pois, “o meio

pelo qual as mudanças sociais, econômicas, tecnológicas, políticas, humanas, podem ser organizadas racionalmente". As decisões vitais devem, necessariamente, ser tomadas pelo chefe: a racionalidade das suas decisões dependerá diretamente do modo como foi desenvolvido aquele trabalho de esclarecimento que o levará a realizar uma escolha entre várias possibilidades.

A necessidade de racionalizar as opções orientou o **management** no sentido de decisões **quantitativas**, que pressupõem a tradução dos dados de cada problema em cifras e a inserção, no processo decisório, do mecanismo da lógica matemática, que facilita as escolhas mais complexas ⁽³³⁾.

A análise quantitativa serve justamente para tornar mais racionais e concretas as decisões, mediante o aumento da qualidade e quantidade das informações disponíveis ⁽³⁴⁾; a realização de comparações racionais entre custos e utilidade, custos e lucros, custos e **effectiveness**; investigações marginalistas.

A evolução das técnicas decisórias conduziu à **gestão programada**, que se caracteriza essencialmente pelo aprimoramento dos métodos de previsão; a aplicação de técnicas matemático-estatísticas para a garantia de um **optimum** aos problemas de escolha; a elaboração formal e pormenorizada dos planos e programas para regular o desenvolvimento da gestão ⁽³⁵⁾; a projeção dos "orçamentos" por um certo número de anos no futuro, introduzindo a planificação a médio e longo prazo ⁽³⁵⁾.

9. A EVOLUÇÃO DO "MANAGEMENT" NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS.

A administração da Defesa dos Estados Unidos sentiu, talvez mais que as outras, a necessidade de aperfeiçoamento, em decorrência dos altos investimentos financeiros requeridos pelas despesas militares e da importância e delicadeza de cada decisão que se devia tomar para efeitos da segurança nacional. A evolução de seu **management** — que encontrou em McNamara um dos maiores propulsores — foi tão relevante que teve, mesmo, profundas repercussões em toda a Administração Pública dos Estados Unidos e levou a dizer-se que McNamara, "depois de haver transformado a indústria automobilística, reformou a administração americana" ⁽³⁶⁾.

Nesta evolução, necessidades, recursos e prioridades (setoriais e globais) foram considerados em uma ampla perspectiva plurianual, no âmbito de uma programação tecnicamente avançada e bem harmonizada com a atividade financeira. Compreendeu-se que não era mais possível programar sem levar em conta as realidades impostas pelo orçamento, porque isto equivaleria a um exercício acadêmico de escasso valor operacional ⁽³⁷⁾ e que não se podia mais persistir no sistema tradicional de elaboração do orçamento, porque assim se manteria uma administração tão inadequada que tornaria impossível a realização de qualquer programa razoável ⁽³⁸⁾. Compreendeu-se, outrossim, que o orçamento devia constituir o elemento chave para converter o programa em realidade, assegurando seu financiamento, com uma visão estendida a todo o período necessário à sua realização.

Na administração da Defesa dos Estados Unidos havia-se praticamente perdido o controle sobre o aspecto político do programa e, portanto, sobre a distribuição dos recursos entre as missões (*) programadas. As tradicionais posições

(*) Por este termo são designados, nos Estados Unidos, os programas militares de maior importância (N. do T.)

políticas e administrativas haviam-se invertido: a distribuição dos recursos entre as missões a considerar, que constituía, propriamente, uma decisão política, era feita preliminarmente na área da administração central da Defesa; a distribuição dos recursos no âmbito das missões, típica tarefa direcional, era feita, freqüentemente, na área política (39).

Segundo o sistema tradicional de elaboração do orçamento — que durou até 1961 — o Presidente dos Estados Unidos indicava o nível total dos gastos destinados à defesa, considerada suficiente para fazer face às necessidades internacionais e compatível com a situação econômico-financeira do país. O Ministro da Defesa repartia as disponibilidades financeiras entre os departamentos militares que, por sua vez, devia preparar o projeto de *budget* para a parte que lhes concernia, distribuindo as consignações potenciais entre funções, unidades e atividades.

O sistema administrativo tradicional da Defesa apoiava-se em duas espécies de operações, o *planning* e o *budgeting*, as quais eram completamente separados entre si e se concretizavam em um diferente comprimento de onda. Em verdade, eram eles desenvolvidos por pessoal distinto, em tempos distintos, com diferentes termos de referência e sem qualquer método que possibilitasse sua integração: o *planning* era, de fato, desenvolvido por planejadores militares (Estados Maiores); o *budgeting* pelas secretarias do Ministério e pela organização de "Comptroller". Os planos militares eram preparados sem levar em conta as possíveis limitações dos recursos financeiros e, ao contrário, as verbas orçamentárias eram, com freqüência, estabelecidas arbitrariamente, sem uma precisa correlação com a estratégia militar.

A definição das prioridades das necessidades era deixada à discrição de cada uma das Forças Armadas, que tendiam a considerar as próprias necessidades como prioritárias, sem qualquer consideração pelas missões conjuntas que eram exigidas pelas necessidades de defesa: em consequência, podia dar-se que alguns setores nadassem em uma abundância de fundos, enquanto outros viam-se obrigados a sacrificar programas importantes.

A formulação das previsões, em conexão com o orçamento anual, induzia os vários serviços a inserir, no próprio orçamento, o maior número possível de inícios de novos programas ("*the foot in the door*"), com a esperança de poder obter seu financiamento nos exercícios subseqüentes. Isto acarretava um grave inconveniente: quando a fase experimental de um novo projeto já havia sido concluída e devia-se dar início à produção dos materiais adotados, esta, em virtude da falta de verbas adequadas, tinha de ser adiada, em detrimento daquele máximo de "eficácia" e "eficiência", que se poderia esperar da tempestiva disponibilidade dos novos materiais.

Os dados do "planning" assumiam, freqüentemente, caráter irreal e eram, por isso, de escassa utilidade para os *decision-makers*. O sistema tradicional do orçamento não permitia concentrar a atenção nos pontos-chaves; não se prestava para fornecer elementos acerca da eficácia de programas alternativos; não previa confrontos entre o custo dos vários sistemas e sua eficácia; não fornecia nenhuma indicação sobre o desenvolvimento dos programas plurianuais.

As opções que requeriam elevados investimentos financeiros ressentiam-se de decisões prematuras ou excessivamente apressadas; bastante comumente ve-

rificavam-se desequilíbrios prejudiciais à realização dos programas e ocorria ter-se de proceder a “antieconômicas eliminações de programas ou injustos cancelamentos de projetos nos quais já haviam sido investidas somas consideráveis” (39).

10. O “PLANNING-PROGRAMMING-BUDGETING-SYSTEM” (P.P.B.S.)

Desde 1950 (39), a administração da Defesa dos Estados Unidos havia confiado a expertos estudos visando a melhorar os critérios e as técnicas de elaboração do orçamento. Um grupo deles sugeriu eliminar a competição entre os serviços, criando um serviço único, ou então reorganizando-os em função de missões bem definidas.

Um outro grupo — o da **Rand Corporation** — propôs, ao contrário, basear a elaboração dos programas nas missões, em vez de nos serviços; estes últimos deveriam, todavia, manter sua organização e continuar a competir entre si no âmbito das principais missões. A consignação das despesas em relação com as missões devia servir para as opções políticas; a repartição dos recursos entre as missões devia incluir-se entre as decisões de competência da administração da Defesa. Necessidades e financiamentos deviam ser projetados para um período de cinco anos, expressos em termos de produtos a obter (**outputs**, isto é unidades) e correspondentes recursos (**inputs** de equipamentos, aparelhagem, fundos).

Após 1960 — com a nomeação de McNamara para Ministro da Defesa e de HITCH para “Comptroller” — o projeto da RAND é executado (com algumas modificações), caracterizando-se como o “**Five-Year Force Structure and Financial Programm**”.

Procurou-se preencher o **gap** que existia entre a formulação dos planos militares e a elaboração do **budget** anual, identificando-se e correlacionando-se estreitamente as três fases segundo as quais o processo decisório devia evoluir: **Planning, Programming, Budgeting**. Foi, assim, possível considerar sob um único ângulo “todos os aspectos das atividades da defesa, colocando os objetivos da segurança em relação com a estratégia, a estratégia com as forças, as forças com os recursos financeiros e estes últimos com programas e custos; tudo dentro do mesmo quadro conceitual e com a projeção para alguns anos, no futuro” (41).

Esta orientação determinou profundas modificações no sistema “Defesa”, porquanto tornou necessárias alterações na estrutura (expansão dos **staff** de alto nível), no funcionamento do sistema (introdução de novos procedimentos) e particularmente no processo decisório, que foi orientado no sentido de uma visão unitária e global dos problemas (que se traduziu em uma melhor coordenação e na elaboração de escalas de prioridade), raciocinando-se em termos de custos e de **effectiveness**; de pesquisa da relação **optima** entre **input** e **output**.

Com a introdução do **programming**, lançou-se uma ponte entre o **planning** e o **budgeting**, constituindo, assim, o “**Planning, programming, budgeting system**” (P.P.B.S.), graças ao qual o Ministro da Defesa não opera mais baseando-se exclusivamente em um predeterminado nível de verbas, mas sim avalia cada proposta atinente aos programas da defesa no seu mérito (pertinência da necessidade, contribuição de eficácia, custos); estratégias, forças, programas e orçamentos são, assim, considerados em uma situação de estreita interdependência, harmonizando as opções com as disponibilidades de recursos e fazendo prevalecer os objetivos gerais sobre os setoriais. Quanto ao aspecto prático, com

o P.P.B.S. tende-se a estabelecer uma coordenação em alto nível entre os planos operacionais a longo prazo e o orçamento anual, através de uma programação a médio prazo (quinqüenal).

11. A DINÂMICA DO PLANNING

Antes da introdução do P.P.B.S., partia-se de um nível prefixado de verbas e procurava-se fazer com que a êle correspondesse um programa, o que determinava muitos dos inconvenientes que hoje se atribuem, em geral, à Administração Pública: previsões improvisadas, em vista dos prazos previstos para a sua apresentação; procura de justificativas para a manutenção de um certo nível de verbas, em vez de determinação de missões ou tarefas a executar; falta de correspondência entre as "necessidades" tomadas como base para o cálculo das previsões e aquelas que serão depois efetivamente atendidas dentro do exercício a que se referem; tendência a encarar a solução dos problemas administrativos no plano setorial, prescindindo de uma visão global de todos os problemas, capaz de estabelecer prioridades no uso das verbas e equidade nas dotações das rubricas de despesa; elaboração das previsões com uma perspectiva temporal muito limitada (geralmente não além do exercício financeiro); despreparo para considerar programação e orçamento em uma perspectiva plurianual; financiamentos prematuros, em relação ao desenvolvimento de certos programas ou à data de início da execução dos contratos; aprovação parlamentar de previsões baseadas em cifras — as verbas propostas — em vez de em programas; consolidação de algumas verbas em bases superadas; enrijecimentos do sistema financeiro determinados pelo aumento das despesas fixas e pela elevação dos débitos que gravam mais de um exercício.

Com o P.P.B.S., inverteu-se o procedimento, porquanto se procede, antes de mais nada, à definição da estratégia geral e dos programas, fazendo-se, depois, com que a êles correspondam os cálculos dos recursos necessários.

A primeira fase de tal sistema consiste no **planning** — a planificação a longo prazo — em cujo quadro realiza-se uma contínua ação de formulação e revisão dos objetivos da defesa nacional e o desenvolvimento e exame de cursos de ação alternativas e de conjuntos de recursos para alcançar os objetivos mencionados (parte da renda nacional a êles destinável, em uma perspectiva de tempo).

Na fase do **planning** é realizado um trabalho muito complexo e difícil, porquanto se trata de identificar tôdas as possíveis missões a executar para atender os objetivos da Administração; de estudar tôdas as possíveis alternativas para fazer face a cada uma dessas missões, avaliando os custos, em contraposição com a utilidade, os lucros, a "effectiveness"; de confrontar cada alternativa com os recursos com os quais se pode contar, a fim de aceitar apenas aquelas economicamente viáveis.

Esse trabalho obriga a olhar muito longe, de modo a levar em conta todos os fatores de modificação da situação das necessidades e dos recursos.

12. O PROGRAMMING

O elemento fundamental do P.P.B.S. é o **programming**, isto é, a programação, que representa o meio de ligação do **planning** com o **budget**.

No **planning**, que envolve a definição dos objetivos e, em seguida, o desenvolvimento dos cursos de ação alternativos para alcançá-los, delinea-se a orien-

tação tendente a reduzir estas alternativas de um grande número a um pequeno número, que prepara a escolha de um determinado curso de ação, o **programa** (e conduz, portanto, a calcular as quotas anuais de cada um dos programas considerados no **planning** a ser financiado com o **budget**).

No **programming**, permanece-se mais adstrito à atualidade e à estabilidade; não se verificam mudanças de objetivos tão freqüentes quanto no **planning**, porque a atenção se concentra em converter em realidade as alternativas preferidas.

Se no **planning** podem ser suficientes estimativas de custos aproximativas e de qualquer forma não pormenorizadas, no **programming** deve-se proceder a avaliações de custos suficientemente exatas para estabelecer as conseqüências orçamentárias dos programas aprovados.

O **programming** instituído com o P.P.B.S. assim se diferenciou do preexistente sistema de elaboração do orçamento (42):

- 1) com o **programming**, levam-se em conta os "produtos" da atividade da Defesa (assim, por ex., uma divisão blindada), ao passo que com o sistema precedente falava-se em termos de verbas (aquisições de bens e serviços, pessoal, atividades operacionais, manutenção).
- 2) A estrutura hodierna do **programming** baseia-se na análise de programas competitivos (ou complementares), sem referência a serviços ou tarefas, diversamente do que ocorria no passado.
- 3) No atual **programming** tem-se uma visão bem mais ampla que no precedente sistema de elaboração do orçamento, porquanto procura-se determinar o custo total no período de duração dos programas aprovados.
- 4) O fundamento do **programming** hodierno, reside em dar impulso a uma atividade de reflexão sobre as possibilidades de programas alternativos: no antigo sistema tendia-se a concentrar-se na justificação das modificações a efetuar, procurando demonstrar que as despesas não tinham criado uma justificação para outras análogas, no futuro.
- 5) No **programming** do P.P.B.S., os dados físicos e financeiros são levantados e sustentados com base nos programas, a fim de facilitar a análise dos sistemas; com o sistema precedente, as necessidades militares eram calculadas principalmente com base na força como um todo.
- 6) No **programming** tem-se hoje preocupação com os aspectos racionais do processo decisório; com o sistema precedente, a atenção exauria-se na procura dos aspectos táticos da obtenção dos fundos.

No **programming** as atividades da defesa acham-se subdivididas em um certo número de "programas militares principais" ou "missões"; cada programa acha-se subdividido em subprogramas e estes em "elementos de programa" ("Program elements").

O "elemento de programa" constitui o fundamento do sistema de programação adotado, porquanto serve para a adoção de uma sistemática de custos, referentes à própria necessidade, considerados no seu desenvolvimento plurianual: acha-se definida uma atividade integrada, isto é, uma combinação de

homens e recursos que, em conjunto, constituem um potencial militar ou uma atividade de apoio bem identificados e que podem ser relacionados com os objetivos nacionais de segurança.

Ao predispor os "elementos de programa" procura-se constitui-los de modo que resultem conjuntos bastante harmônicos e conferir-lhes uma dimensão que não dê causa a um excessivo fracionamento das decisões.

Procura-se, em geral, atribuir a cada "elemento de programa" a parte de apoio que lhe diz respeito, especificamente.

No **programming** as decisões concretas sobre os **outputs** (isto é, sobre os produtos ou serviços que se deseja obter) são tomadas quase exclusivamente em termos de "elementos de programa".

Os **inputs**, isto é, os recursos, são definidos em termos de "categorias" constituídas ou de um único tipo de recursos ou de um agrupamento homogêneo de recursos correlatos.

Cada categoria de recursos deve ser suficientemente homogênea para facilitar a planificação e as decisões de alto nível.

Os recursos são mensurados em termos físicos e/ou financeiros (assim, o pessoal pode ser quantificado em unidades e em custos).

A característica essencial do P.P.B.S. é procurar identificar as relações intercorrentes entre os elementos de programa e as categorias de recursos.

Para cada "elemento de programa" os custos são estabelecidos (sem considerar a época em que os fundos correspondentes serão concedidos pelo Congresso) e assim articulados:

- custos de pesquisa e desenvolvimento ("**Research and development costs**"), representados por quanto é necessário dispendir até o momento em que o novo material seja adotado e comece a ser fornecido;
- custos de investimento ("**Investment costs**"), relativos à aquisição dos materiais que foram objeto da pesquisa e ao pessoal;
- custos de funcionamento ("**Operating costs**"), que servem para a manutenção em funcionamento e em condições de eficiência das unidades (pagamentos; reposições de materiais; manutenção; adestramento para as substituições de pessoal; consumos; transportes; custos diversos).

* * *

Para a definição das opções possíveis, entre soluções alternativas de problemas, para fins decisórios, seja em linha geral, seja quando se trata de passar do **planning** ao **programming**, recorre-se à "análise dos sistemas" e particularmente às técnicas de pesquisa sobre as relações "**cost-utility**", "**cost-benefit**", "**cost-effectiveness**"; e à "**sensitivity analysis**".

NOVICK ⁽⁴³⁾ observa que a estes termos são atribuídos, por vários autores, significados diversos e prefere utilizar a expressão **cost-utility analysis**, pela qual indica o "exame sistemático de cursos de ação alternativos, que podem ser escolhidos para atingir objetivos específicos em qualquer período futuro de tempo".

A "**cost-benefit analysis**" é definida como o esforço destinado a medir lucros tangíveis e intangíveis, em relação ao custo suportado para obtê-los.

A “cost-effectiveness analysis” serve para escolher caminhos alternativos para a obtenção de um lucro que já se decidiu ser válido.

A “cost-effectiveness analysis” constitui um aspecto (uma parte do todo) na “análise dos sistemas”, à qual se recorre quando a comparação entre os cursos de ação alternativos envolve avaliações de custos e de “effectiveness”; tal análise substitui a “cost-benefit-analysis”, quando resulta difícil exprimir o “benefit” em termos monetários (no caso, não sendo possível estabelecer que um determinado sistema ou subsistema é o melhor, procurar-se-á determinar se, no entanto, é melhor que outros, por permitir alcançar um objetivo mais vantajosamente que com os demais, e, pois, com menor despesa).

A “cost-sensitivity analysis” constitui outra das metodologias de pesquisa adotadas: serve para determinar como a modificação de certa característica de um sistema pode influir sobre as necessidades globais do sistema.

A introdução destes instrumentos de pesquisa não foi fácil, porquanto procurou-se determinar alterações substanciais na mentalidade de dirigentes que operam em um campo no qual, como disse McKEAN, é necessário agir com cautela e discernimento, pois abundam os elementos incomensuráveis ou não quantificáveis; as incertezas quanto às contingências futuras são enormes; as necessidades de decisões corajosas são frequentes.

13. O “BUDGETING”

O “budgeting” tem a seu cargo estabelecer as verbas a inserir no orçamento a ser submetido aos órgãos parlamentares: tal operação desempenha um papel limitado no **planning**, ao passo que é de grande relevância no **programming**.

O “budget” anual tem relação com a programação quinquenal, porquanto representa uma “slice” daquela; exprime-se em categorias funcionais (abastecimento, pessoal, despesas de funcionamento, despesas de manutenção, construções) e, pois, nos **inputs** que deverão servir para financiar a quota anual dos **outputs** analisados no **planning** e levados em consideração no **programming**.

14. CONCLUSÕES

Perguntamo-nos por que a introdução do P.P.B.S. deve ser considerada um fator de inovação e, pois, de **evolução do sistema** (qualquer que seja êle).

Antes de mais nada, porque tende a substituir os métodos tradicionais de elaboração do orçamento por uma metodologia científica para a determinação das missões e dos objetivos e para a utilização dos recursos, capaz de tornar mais fácil e mais segura a consecução dos objetivos institucionais do sistema.

No sistema “Administração Pública”, o P.P.B.S. pode orientar as decisões mais importantes, que interferem na atividade de mais de um Ministério. É, de fato, no quadro do **planning** que podem ser delineadas (globalmente, para o sistema “Administração Pública”) as principais interrogações, procurando-se sua resposta: Mais palestras nas escolas ou mais estádios? Mais ferrovias ou mais rodovias? Ferrovias mais velozes ou mais represas nos rios?

A resposta pode, inclusive, ser dada tanto pela substituição de uma necessidade por outra, quanto pela definição das prioridades na satisfação das necessidades em exame.

Em síntese, a introdução do P.P.B.S. na Administração Pública pode contribuir substancialmente para a evolução e a melhoria da eficiência do sistema, porquanto:

- melhora seu funcionamento, com a criação de uma ligação orgânica e continuada entre a planificação a longo prazo (**planning**) e o orçamento (**budget**) anual de previsão, através da programação a médio prazo (**programming**), favorecendo a introdução da análise econômica na pesquisa estatística, da metodologia e técnicas da análise dos sistemas, e de todos os outros meios para realizar racionalmente as opções necessárias para harmonizar os recursos escassos com as finalidades a alcançar;
- determina a evolução de estrutura, porquanto leva a constatar a necessidade de inserir, na "line" da tradicional estrutura linear, grupos "staff" (evolução de estruturas no sentido da hierárquico-funcional);
- implica uma evolução nas técnicas decisórias, porquanto os **decision-makers** não partem mais da consideração de uma única solução para cada problema (e nem sempre se trata, no caso, da melhor), mas são colocados face à necessidade de realizar opções entre todas as possíveis soluções, preparadas racionalmente (isto é, com a aplicação das técnicas mais avançadas);
- leva a encarar os problemas em uma concreta perspectiva plurianual e, pois, também em seu custo global, o que é muito importante, não só nas opções, mas também para a formulação da política administrativa;
- obriga a considerar a verdadeira importância, urgência e utilidade da solução dos problemas, considerada em uma perspectiva plurianual, levando em conta a disponibilidade presente e a prevista dos recursos, as prioridades, as necessidades de coordenação;
- torna imprescindível a determinação dos custos, a definição da onerosidade de cada "elemento de programa", a evolução no sentido do orçamento funcional; a introdução de formas mais avançadas de contabilização;
- leva a atentar para os resultados expressos em **output** concretos (ex: uma unidade militar adestrada, uma escola em funcionamento etc.)

Trata-se, como é fácil inferir, de uma evolução complexa, difícil de promover e concretizar, fazendo-se necessário agir sobre a mentalidade burocrática, combater as forças conservadoras e os interesses setoriais, inserir na organização, e em condições de eficiência, os técnicos, "renunciar a procedimentos que sempre funcionaram bem", criar, sobretudo, uma atmosfera de colaboração e de aceitação das inovações e, pois, aquele estado de ânimo que ORDWAY TEAD configura na atividade derivada "da mobilização das energias, do interesse e da iniciativa, no esforço entusiástico no sentido das finalidades coletivas".

NOTAS

- (1) P. SARACENO, La produzione industriale, Libr. Editrice, 1967, pp. 136 e ss.
- (2) F. d. P. HANIK, Verso una scienza della gestione d'impresa, Ed. Etas Kompas, p. 8.
- (3) R. N. ANTHONY, Sistemi di pianificazione e controllo: schema di analisi, Ed. Etas Kompas, p. 4 e ss.
- (4) I. VON BERTALANFFY, General Systems Theory, 1951, citado por HANYKA, Op. cit., pp. 8-9.
- (5) F. d. P. HANIK, Op. cit., p. 9.
- (6) R. N. ANTHONY, Op. cit., pp. 4, 5, 6.
- (7) P. SARACENO, La produzione industriale, Libreria Univers. Editrice, 1967, p. 136 e ss.
- (8) F. BRAMBILLA, La Ricerca Operativa come Scienza della direzione, in "Management International", 1961, 4.
- (9) F. d. P. HANIK, Op. cit., pp. 18-19
- (10) M. WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft, 1922, PIII, cap. 6, p. 650-678; R. K. MERTON, Teoria e struttura sociale, 1959, p. 278; F. d. P. HANIK, Op. cit., 63; J. G. MARCH e H. A. SIMON, Les organisations — Problèmes Psycho-Sociologiques, Ed. Dunod, Parigi, 1964.
- (11) V. BEAUSSIER, L'organizzazione delle strutture direzionali, Ed. Etas Kompas, p. 27.
- (12) R. C. DAVIS, Fondamenti di alta direzione, Ed. Comunità, p. 301 e ss.
- (13) ALFORD e BANGS (ed.), Production Handbook, Ed. Ronald Press, p. 14 e ss.
- (14) R. C. DAVIS, Op. cit., pp. 301 e 302.
- (15) R. N. ANTHONY, Op. cit., p. 13 e ss.
- (16) C. I. BARNARD, The Functions of the Executive, Cambridge Harvard Un. Press, 1938, pp. 19 e 60.
- (17) R. C. DAVIS, Op. cit., p. 376 e ss; 594 e ss.
- (18) H. A. SIMON, The New Science of Management Decision, in "The Shape of Automatism", Ed. Harper & Row, 1965, p. III, pp. 53-76 (e também G. BILLIA, A. FABRIS, L'organizzazione, Ed. Etas Romjass, pp. 248-275).
- (19) H. L. ANSOFF, Strategia aziendale, Ed. Etas Kompas, p. II e ss.
- (20) R. N. ANTHONY, Op. cit., p. 3 e ss.
- (21) N. S. N., A Modern Design for Defense Decision — A McNamara Hitch — Enthoven Anthology, Ed. Ind. Coll. A. F., Washington.
- (22) E. S. QUADE, Introduction, in "Systems Analysis and Policy Planning", de E. S. QUADE e W. I. BOUCHER (ed), Ed. Elsevier Pubbl. Co., New York, 1968.
- (23) N. V. BRECKNER e J. W. NOAH, Costing of System, in HENKE, Defense Management, Prentice Hall, 1967.
- (24) F. BRAMBILLA, Artigo citado na nota (8).
A definição de Pesquisa Operativa é dada por BRAMBILLA nos seguintes termos:
É um conjunto de técnicas analíticas, experimentais, quantitativas, coordenadas e integradas e integradas em uma metodologia para o estudo e a mensuração do comportamento de um sistema (por exemplo: a empresa) sob diferentes condições de funcionamento em alternativas de ações, a fim de fornecer ao empresário uma base melhor e muitas vezes ótima de decisão, para o atingimento dos objetivos prefixadas".
- (25) A. WOHLSTETTER, Analysis and Design of Conflict Systems, in E. S. QUADE (ao cargo de), An Appreciation of Analysis for military decisions, Rand, McNally, North Holland, 1964.
- (26) Introdução de QUADE, in E. S. QUADE (a cargo de), An Appreciation of analysis for military decisions, Rand, McNally, North Holland, 1964.
- (27) A. C. ENTHOVEN, Systems Analyses and the Navy, in N.S.M., A. Modern Design for Defense Decision; A. McNamara, Hitch — Enthoven Anthology, Ed. Industrial College of the Armed Forces, Washington.
- (28) G. VICKERS, Control, Stability and Choice, in "General Systems", 1957.
- (29) E. S. QUADE, "Introduction", in "Systems Analysis and Policy planning", Ed. E. S. QUADE e W. I. BOUCHER, Ed. Elsevier, pp. I. ss.
- (30) G. CORDANO, La produttività nelle aziende industriali, Ed. Pirola, 1968, pp. 6, 19 e 20.
- (31) N. CACACE, P. GARDIN, Produttività e divario tecnico, Ed. F. Angeli, pp. 96 e ss.
- (32) Dalla relazione fatta ad un seminario tenutosi a Jackson (Mississippi), em fevereiro de 1967.
- (33) R. TREMELLONI, Riflessioni sull'amministrazione della difesa — Discurso proferido no Centro de Altos Estudos Militares, em 2 de março de 1968.
- (34) S. SCIARRELLI, Il processo decisivo nell'impresa, pp. 251-253.
- (35) S. SCIARRELLI, Op. cit., pp. 157-159.
- (36) J. J. SERVAN — SCHREIBER, La sfida americana, p. 60.
- (37) R. HERMAN, Two aspects of Budgeting, p. 319.
- (38) U. S. AID, Modernizing Government Budget Administration, p. 35.
- (39) W. A. NISKASEN, The Defense Resources Allocation Process, in "Defense Management", ed. S. Henke.
- (40) A. C. ENTHOVEN, Sistema di pianificazione, programmazione, bilancio. Conferência pronunciada em 1966.
- (41) R. N. ANTHONY, Op. cit., p. 23.
- (42) R. N. GROSSE, A. PROSOHN, The Annual Cycle Planning-Programming-Budgeting, in S. HENKE (ed.), Defence Management, ed. Prentice-Hall, 1967, pp. 23 ss.
- (43) D. NOVICK, Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget, Ed. Harvard Un. Press., 1965 e também, do mesmo autor, Systems and total Force Cost Analysis, The Rand. Co., 1961.

A Máquina Eletrônica a Serviço das Ciências Humanas

DOM JACQUES FROGER

(Tradução de Maria José da Luz V. M. de Oliveira)
Bibliotecária (Universidade de Brasília)

A necessidade de recorrer a máquinas surge com evidência se considerarmos o aumento de documentos (livros ou objetos) dos quais as diferentes disciplinas haurem seus dados.

O domínio das pesquisas, com efeito, não pára de crescer. As ciências antigas alargaram o campo de suas investigações. A lingüística, por exemplo, não se interessa mais sômente por certos idiomas, mas por todos aquêles que foram falados e são falados em todo o mundo. A arqueologia dispõe de meios de prospecção até há pouco insuspeitados e utiliza agora o avião e a fotografia aérea para descobrir locais; vimos nascer ao lado da arqueologia terrestre, uma arqueologia submarina que explora o fundo dos mares. Ciências novas constituíram-se em época bem recente, como a demografia, ou mesmo recentíssima, como a psicologia experimental. As ciências "humanas" intervêm em tôdas as outras, e não sômente nas ciências aplicadas e na indústria, mas até nas ciências puras, tais como a matemática, a metodologia e a heurística, pois, os sábios são homens, integrados em grupos, sua atividade intelectual depende da psicologia.

A proliferação da documentação, não é, por assim dizer, espontânea: resulta de esforços deliberados, quase febris. Tem-se consciência hoje dum fato extremamente inquietante se refletirmos sôbre êle: os dados com os quais as ciências trabalham são não sômente perecíveis, mas perecem de fato à medida que o tempo passa. No domínio da lingüística, por exemplo, os dialetos dos nossos países civilizados, ou as línguas dos povos "selvagens", estão em via de desaparecimento. O mesmo acontece com tudo que se refere ao folclore: costumes, música, artes plásticas, trajes etc. As civilizações "primitivas" se apagam e os etnólogos vêem exaurir-se o objeto de seus estudos. Em sociologia, as observações feitas num dia, no nosso mundo que evolui ràpidamente, perdem sua atualidade em poucos anos e entram no domínio da história. Os arqueólogos lamentam que um grande número de lugares tenham sido pilhados por mãos inexperientes; tomam-se, é verdade, precauções para que as escavações sejam reservadas aos especialistas; mas os próprios especialistas não podem se gabar de extrair dum local tôdas as revelações que êle contém; em arqueologia, descobrir é sempre, de um certo modo, destruir. Muitos manuscritos antigos desapareceram por culpa dos humanistas dos séculos XV e XVI, refugados como inúteis após terem sido publicados em edições impressas, ou dispersos por ocasião da morte do seu proprietário. O cuidado que se dedica hoje para se conservar os velhos pergaminhos e os papiros não os impede de sofrer acidentes que lhes reduzem progressivamente o número. Os monumentos tombam em ruínas, a acidez do ar carcome as estátuas. Co-

nhecemos bastante os desastres que as guerras ocasionam; mas não levando em consideração as catástrofes, basta um acidente banal como um incêndio ou um furacão, para provocar desgastes irremediáveis. Em suma, os objetos de toda espécie sofrem fatalmente a deterioração do tempo. Tem-se portanto suficiente razão para recolher e inventariar os traços do passado antes que eles se dissipem; pode ser mesmo que não nos apressemos suficientemente; é para temer que os séculos vindouros nos acusem de negligência.

Considerado o progresso das ciências antigas e o surto das novas, o número de documentos aumenta com rapidez surpreendente. Todos os anos publicam-se perto de dois milhões de artigos de periódicos e muitas centenas de milhares de livros: é provável que esta produção vá decuplicar-se dentro de alguns anos. A documentação aumenta segundo uma progressão geométrica e sua proliferação apresenta um aspecto exponencial, ou seja, que ela cresce a cada instante de modo proporcional ao estado que alcançou, ou de maneira proporcional à sua função crescente desse estado; ela acompanha uma curva que inicialmente quase horizontal, se eleva cada vez mais até tomar finalmente uma direção quase vertical ⁽¹⁾.

Esta curva do crescimento da documentação corresponde muito de perto, como é natural, à das descobertas científicas e à do número de sábios. Como nota Robert Oppenheimer (pelo menos é uma declaração que se lhe atribui), “nove décimos dos gênios que a humanidade engendrou desde seu nascimento estão vivos hoje. Fizemos mais progresso em quarenta anos que em quarenta séculos. 99% dos nossos conhecimentos são devidos a homens vivos atualmente” ⁽²⁾. A população mundial aumenta também de modo acelerado, se bem que a “demografia documentária”, a “demografia das descobertas”, a “demografia dos sábios” e a “demografia”, em si, estejam quase emparelhadas.

Não teríamos razão, na documentação como nos outros domínios, de considerar como desesperador êste crescimento exponencial. Quando se trata de curvas desse gênero é perigoso extrapolar. Acontecimentos imprevisíveis podem sobreviver e modificar a evolução ⁽³⁾. É assim que a ciência grega desde os séculos VII-VI a.C. até os primórdios da era cristã, seguiu uma curva da mesma natureza exponencial que a de nossos dias, aparentemente; em seguida os “bárbaros” romanos vieram abaixar o nível da cultura e moderar o progresso; enfim os outros “bárbaros”, que, invadiram o Império Romano, aproveitando-se de sua debilidade, provocaram uma espécie de derrocada. Reiniciada quase de zero na Europa Ocidental, a curva das principais descobertas científicas não se torna regular senão a partir do século X; ela recupera lá pelos séculos XII-XIII o nível em que os gregos da antiguidade a deixaram; sua ascensão, tornada hoje quase vertical, infletrá talvez para a horizontal, caso se produza uma como que saturação; uma guerra mundial onde se empregasse a bomba atômica fa-la-ia descer de novo como a fizeram durante o primeiro milênio da era cristã, as invasões bárbaras que se seguiram. Mesmo que não sobrevenha catástrofe, o crescimento vertiginoso, a que assistimos, do número de livros, de ciências, de descobertas, de sábios e de vestígios do passado reencontrados, não conservará talvez indefinidamente sua característica exponencial.

Haja o que houver no futuro longínquo, a expansão prodigiosa que verificamos nos nossos dias e que sem dúvida não está próximo de interromper-se faz passar para o primeiro plano o problema da documentação.

O número já grande, constantemente crescente, dos materiais que as diversas ciências utilizam obriga antes de mais nada a colocá-las em ordem, mercê de uma classificação ao menos aproximativa (4).

Os livros são reunidos nas bibliotecas; se seu número é relativamente escasso, podemos classificá-los por matérias nas prateleiras. Todavia, êsse procedimento, na verdade muito cômodo, não satisfaz inteiramente, pois, inúmeros livros interessam a diversas disciplinas ao mesmo tempo; além do mais, é impraticável nas grandes bibliotecas, onde os acervos vêm se ajuntar uns aos outros ao sabor das circunstâncias, de modo que a ordem dos livros é, em grande escala, arbitrária. Em qualquer hipótese, uma biblioteca não pode ser utilizada diretamente: é preciso desdobrá-la numa biblioteca "fantasma" ou catálogo.

O elemento do catálogo não é mais o livro, mas uma nota sinalética que lhe dá as características: autor, título, editor, data etc. Infelizmente um catálogo nunca representa, na prática, o conteúdo integral de uma biblioteca; deixa de lado os artigos de revistas e as monografias públicas em conjunto como partes duma obra mais vasta; êle assinala a existência de publicações com o caráter de coleção, mas não pormenoriza o conteúdo, por que a coleta demandaria um trabalho muito longo.

O catálogo reveste-se da forma duma lista ou dum fichário. A lista, reunida num volume, é cômoda e facilmente publicável, mas tem o inconveniente de ser um catálogo "fechado", ou seja, restrito à data da sua redação; para pô-lo em dia, precisamos juntar-lhe um suplemento, que deverá, êle mesmo, receber mais tarde outro suplemento, e assim, ao infinito. O fichário tem a vantagem de ser um catálogo "aberto"; pode-se mantê-lo constantemente em dia, apenas inserindo nos seus lugares novas fichas.

Seja qual fôr sua apresentação, o catálogo cria outro problema: em que ordem serão dispostos os elementos que o compõem? A mais simples é a ordem alfabética por nomes de autores (ou por títulos para as obras anônimas); mas esta solução cria embaraços ao consulente que deseja compilar uma bibliografia: é necessário saber de antemão quais autores trataram da questão que interessa, o que pressupõe o problema resolvido. Para evitar êsse círculo vicioso, uma classificação metódica, ou por assuntos, impor-se-ia, mas é de tal forma difícil de realizar que se a deixa freqüentemente, mesmo nas grandes bibliotecas, em estado rudimentar.

Os objetos transportáveis são reunidos nos museus ou em coleções. É mais fácil classificá-los "nas estantes" segundo sua natureza, sua proveniência, sua data etc., mas o problema do catálogo aparece tanto para êles como para os livros, ainda que em condições diferentes; a ficha sinalética menciona suas principais características segundo um "código" preestabelecido. Bem entendido, os objetos que se não podem transportar, como os monumentos, permanecem no local e não se pode reunir nos índices outra coisa além dos seus "fantasmas".

Pôsto que os objetos que nos foram legados pelo passado são em número finito, nós podemos levantar uma lista completa e constituir um *corpus* (*) que

(*) N.T. *Corpus* (documentário). Todo conjunto de documentos considerados numa experiência de análise e/ou de pesquisa automática (5) de informação. Apud: Cros. R. — C. Gardin, J. — C.; Levy, F. *L'Automatisation des Recherches Documentaires; un modèle général "le syntol"*. Paris, Gauthier — Villars; 1964. p. 237.

reúne num mesmo lugar tudo o que está disperso pelo mundo. Por exemplo os manuscritos antigos e medievais são em número finito, e, se nós não os conhecemos ainda todos, temos pelo menos certeza de que não irão aparecer novos; pode-se portanto fazer-lhes uma enumeração completa. É assim que M. LOWE, nos Estados Unidos, publica nos seus **Codices Latini Antiquiores**, o **corpus** de todos os manuscritos latinos anteriores ao século IX; na França, MM. SAMARAM e MARICHAL, editam os de todos os manuscritos datados, posteriores ao século IX no **Catalogue des manuscrits portant une indication de copiste, de lieu ou de date**; um dia sem dúvida compilar-se-á o repertório de todos os manuscritos latinos, sem exceção. Os manuscritos gregos, muito menos numerosos que os latinos, são mais fáceis de catalogar de modo completo, e é nisto que se aplica o Sr. Abade RICHARD do Instituto de pesquisa e de história dos textos do C.N.R.S. (*) O mesmo acontece com todos os tipos de objetos; o paleógrafo suíço M. BRUCKNER e M. MARICHAL publicam juntos, nas **Chartae latinae antiquiores**, o **corpus** de todos os papiros latinos anteriores ao século IX; Mme. GAUTHIER colige em Limoges o **corpus** dos esmaltes meridionais; a Universidade de Princeton, nos Estados Unidos, reúne no seu **Index of the Christian Art** tudo que se refere à arte e à iconografia cristãs; o **corpus** dos incunábulo foram estabelecidos na Alemanha por HAIN e uma vez que as publicações aparecem desde o século XVI são a cada momento em número finito, pode-se conceber um fichário "universal" que englobaria o conteúdo de todas as bibliotecas do mundo e, constantemente atualizada, daria a cada instante o estado da ciência libresco da humanidade. A constituição do **corpus** é uma das características de nossa época; estas compilações, bem entendido, não serão jamais absolutamente exaustivas; tenta-se pelo menos torná-las tão completas quanto possível.

A informação estando assim reunida, resta-nos utilizá-la: a primeira coisa a fazer, assim que se empreende uma pesquisa, é constituir uma bibliografia do assunto, para saber onde se encontra a questão e sobre quais pontos dever-se-ão aplicar os esforços para fazê-la avançar. O problema da bibliografia não se apresenta sob o mesmo aspecto em todas as disciplinas. As que têm um caráter "científico" e procuram resolver problemas novos pela formulação de leis não necessitam mais que obras recentes; só lhes importam as últimas descobertas e os livros que as relata; uma publicação perde todo seu interesse assim como a outra renova a questão; a bibliografia se descarta de elementos caducos à medida que a ciência progride; ela se rejuvenesce por um processo de substituição constante, e suas variações dizem respeito mais à sua composição que à quantidade. Acontece diferentemente nas disciplinas "históricas", onde nos esforçamos para reconstituir o passado segundo a evolução e o encadeamento dos fatos: a bibliografia não deve negligenciar coisa alguma, tudo que está escrito tem valor de documento, e não existem livros a serem refugados. Entretanto, se as dificuldades da documentação não são as mesmas nas diversas disciplinas, também não se pode dizer que elas sejam menores em umas que em outras.

Com efeito, os documentos não são classificados a não ser de modo aproximativo nas bibliotecas, nos museus e nos **corpus**. Assim, os **corpus** de manuscritos os alinham pela ordem de suas bibliotecas de depósito; para obter sua classificação por datas, por origens, por tipos de escrita etc., é preciso recortar as páginas para transformar estas publicações em fichários; aliás foi o que previram MM.

(*) N.T. C.N.R.S. É a sigla do Centre National de Recherche Scientifique (Centro Nacional de Pesquisa Científica). É o Centro de Documentação pública da França.
Pronuncia-se: cé-én-érr-éss.

SAMARAM e MARICHAL, tendo o cuidado de oferecer ao público os "manuscritos datados" sob a forma de folhas soltas impressas de um só lado. Por outro lado, para ajudar os pesquisadores, revistas como *Scriptorium* ou a *Revue d'Histoire ecclésiastique* na Bélgica dão "bibliografias"; mas para utilizá-las comodamente, seria necessário dividi-las também para transformá-las em fichários. Por que essa obstinação de empregar até os dias de hoje o sistema medieval de listas? Não dever-se-ia resolver de uma vez por todas a publicar fichas, eventualmente em diversos exemplares, para que cada qual as classifique a seu modo?

Em suma, encontramos-nos presentemente diante de uma documentação muito copiosa, mal classificada e que aumenta prodigiosamente. Estamos esmagados sob a massa dos materiais, e sua abundância é tal que não é mais possível tratá-los apenas "à mão": é preciso recorrer às máquinas.

Mas a que máquinas? Elas são de três categorias: o fichário tradicional, a máquina mecanográfica, a máquina eletrônica (5).

O fichário tradicional, com suas fichas alinhadas segundo palavras-assunto ou palavras-chave hierarquizadas que permitem múltiplas classificações é já uma "máquina": ela é construída e acionada à mão, eis tudo.

A máquina mecanográfica é em suma uma separadora, que manipula fichas. Ela pode ser acionada por não importa qual fonte de energia, e nós podemos fazê-la funcionar, virando uma manivela; de fato, utilizamos um motor elétrico, e é por conseguinte uma "máquina elétrica", ou seja, onde a eletricidade desempenha apenas o papel de propulsão, enquanto que as operações são efetuadas por "mecânica" (rodas, engrenagens, alavancas etc.). Para que as fichas possam ser agarradas e manipuladas pela máquina, as indicações que nelas se encontram eventualmente escritas, distintamente são representadas de acordo com certas convenções, por perfurações no interior, ou entalhes no contorno etc.

A máquina eletrônica se distingue de uma máquina elétrica pelo fato de a eletricidade não ter mais somente o papel extrínseco de propulsor em relação à uma mecânica que execute o trabalho, mas efetua ela própria as operações: o agente operador é o fluxo de elétrons que constitui a corrente elétrica; o instrumento de trabalho é a impulsão magnética produzida pelos elétrons, e a "mecânica", em tal máquina não desempenha mais que um papel subalterno e auxiliar. A entrada, as informações (letras ou algarismos, sinais convencionais etc), são incontinenti expressas em perfurações, segundo um código convencional, seja sobre cartões, seja sobre fitas de papel. Estes suportes perfurados deslizam, na máquina, entre uma superfície condutora e as "vassouras" que consistem em um sistema de lâminas de aço; suas partes não perfuradas interceptam a corrente elétrica, enquanto que as perfurações a deixam passar; assim a linguagem da máquina é binária e se comporta por "tudo ou nada", sinal ou ausência de sinal; é a razão principal porque se utiliza no cálculo, seja um sistema puramente binário (numeração de base dois), seja um sistema decimal binário (em uma numeração de base dez, cada um dos algarismos é expresso binariamente). As informações são registradas em fitas magnéticas introduzidas na "memória" da máquina que se apresenta sob diferentes formas: tambores, discos etc. As operações que a máquina deve efetuar lhe são indicadas sob a mesma forma de perfu-

rações da informação a ser usada, e seu conjunto constitui um "programa". A saída, o resultado das operações é impresso "claramente", ou seja em letras e algarismos comuns, eventualmente sob forma de curvas ou de diagramas. Ao lado das máquinas "digitais", que operam com algarismos (do inglês *digit*) ou grandezas descontínuas, existem máquinas "analógicas" que operam com grandezas contínuas, mais ou menos como as régua de cálculo. Neste domínio da técnica, os progressos são rápidos; um computador em poucos anos está "ultrapassado", e podem-se entrever realizações cada vez mais surpreendentes (6).

Existe hoje em dia uma gama completa de máquinas eletrônicas, desde as pequenas tabuladoras até aos computadores extremamente poderosos. Quando se trata de escolher um tipo de máquina para um trabalho determinado, seria ilusório acreditar que em qualquer hipótese a mais aperfeiçoada seja a mais vantajosa. Dois pontos devem ser levados em consideração: a rapidez e o preço, ou, se se prefere, a despesa de tempo e de dinheiro; adota-se a solução que se mostra mais econômica sob todos os aspectos.

O aparelho mecanográfico manipula as fichas mais rapidamente do que a mão. A máquina eletrônica é ainda muito mais veloz, e é talvez por isso que ela mais confunde a imaginação. Certamente, é exagero dizer que ela trabalha "com a velocidade da luz"; a preparação manual é as vezes bastante longa, eventualmente mais longa que os próprios cálculos; há tempos perdidos, e uma parte de mecânica intervém: desenrolamento de fitas magnéticas, rotação dos tambores ou dos discos de memória, impressão dos resultados etc. Apesar destas limitações, a máquina executa cálculos a uma velocidade que não tem proporção alguma com o trabalho feito à mão. Por exemplo a calculadora IBM 7090 (construída em 1961) pode efetuar, com vírgula fixa, 229.000 adições ou subtrações em um segundo. O cálculo das diferenças entre os valores teóricos e os valores medidos do campo de gravitação terrestre demandam: a mão, com papel e lápis: 1.000 anos. Com uma máquina de calcular de escritório: 5.000 semanas; com uma calculadora eletromagnética (1944): 3.750 dias; com uma calculadora eletrônica IBM (1948): 50 horas; com computador IBM 704 (1957): 75 minutos.

Em contrapartida, o trabalho com a máquina eletrônica custa caro. Os custos não variam da mesma forma nas diferentes fases. As despesas exigidas para a perfuração dos cartões ou das fitas na entrada e a impressão dos resultados na saída são aproximadamente os mesmos para todas as máquinas. O estudo e a preparação dos programas são tanto mais custosos quanto mais possante fôr a máquina. Os custos que acarreta o tratamento propriamente dito são inversamente proporcionais à importância da máquina, quer dizer que uma operação elementar custa tanto menos caro quanto mais possante fôr a máquina; o rendimento das máquinas grandes é portanto melhor que o das pequenas. O preço de compra de uma máquina é evidentemente tanto mais elevado quanto maior ela fôr e o mesmo acontece com o preço do aluguel; digamos, para abalizar a escala dos preços, que uma hora-máquina custa: num pequeno tabulador IBM: 20 F; numa máquina mais poderosa: 100 F; numa Gamma 30 Bull: 500 F; nas maiores máquinas que existem hoje: 5.000 F. Mas uma vez que o preço crescente da hora-máquina é compensado por ganho de tempo e melhor rendimento, trata-se somente de encontrar a solução onde o equilíbrio se estabelece. Os cálculos enormes são bem menos caros nas máquinas maiores que nas pequenas; por outro lado, não se tem interesse em fazer trabalhar uma máquina muito

abaixo da sua potência máxima. O problema consiste então, para escolher uma máquina, em encontrar aquela que seja exatamente proporcionada ao trabalho que se pretende fazer executar.

Convém acrescentar que freqüentemente a máquina eletrônica é não apenas mais dispendiosa, mas ainda menos rápida que a máquina mecanográfica, (7) a qual por sua vez pode muito bem não oferecer vantagem alguma sobre o trabalho manual. Experiências realizadas precisamente para esse fim mostraram que, para lidar com número de cartões indo até diversos milhares é vantajoso operar à mão, sobre a mesa, comparando as fichas por transparência ou de uma outra maneira muito simples: faz-se em poucas horas, com despesa mínima, um trabalho que demandará muito mais tempo e acarretaria custos muito mais elevado se o confiássemos à uma máquina.

Em suma, o bom senso manda que nos entreguemos a uma pequena "pesquisa operacional" na hora de executar um trabalho e recorrer ao sistema que convém melhor, dadas as circunstâncias, sem acanhamento de trabalhar à mão se fôr o mais simples.

* * *

Admitamos que a massa das informações justifique o emprêgo de uma máquina eletrônica, ficando bem claro que nossas observações aplicar-se-ão, com as devidas modificações, também às máquinas mecanográficas. O fichário que se organiza então, em "documentação automática" (8) apresenta diferenças mais quantitativas que de natureza, com o fichário tradicional organizado a mão; muito mais rico em dados, oferece, graças às suas entradas múltiplas, possibilidade de combinações muito mais amplas e permite executar classificações que se aplicam a muito maior número de elementos; mas enfim ele também é composto de palavras-chave dispostas hierarquicamente (9).

Os processos da documentação automática não são os mesmos conforme se trate de dados "literais" ou "não literais". Estes últimos são objetos; descrevemo-los segundo um código que assinala suas características, e em seguida o trabalho se assemelha ao cálculo. No momento em que nós encontramos em presença de dados "literais", ou textos redigidos em uma "língua natural" (língua no sentido dos lingüistas: francês, alemão etc), a pesquisa documentária, ou coleta de documentos, é seguida de uma operação delicada: "a análise documentária" que traduz em "linguagem de informação" o texto escrito em uma língua natural. Procedê-se a uma "indexação" que conduz a um conjunto formado de dois elementos: uma parte as palavras-chave, cuja lista completa é um "léxico de documentação" compreendendo todos os vocábulos técnicos empregados em dita disciplina de outra parte, os símbolos que representam as relações semânticas e sintáticas das palavras-chave. É claro que um resumo ou uma lista de palavras-chave não pode condensar todo o conteúdo de um livro ou de um artigo de livro e retém deles apenas o principal. Produz-se então, nesta fase, uma perda de informação. É um mal com o qual nos devemos resignar, porque ele é inevitável. Uma vez realizada esta indexação em linguagem documentária, a máquina a registra sob uma forma simbólica que lhe é peculiar e na sua própria linguagem.

A dificuldade consiste em estabelecer a lista das palavras-chave na qual se resume o conteúdo de um livro ou de um artigo, e que permitirá preparar

bibliografias classificando sob uma rubrica tôdas as obras que tratam de um assunto dado. Procurou-se fazer automaticamente esta indexação recorrendo a meios rápidos. Mas o título não basta, pois êle é freqüentemente muito vago e não diz com exatidão aquilo de que se trata. Não podemos nos basear nos vocábulos mais recentes; a experiência mostrou que êles ordinariamente não têm relação alguma com o assunto de uma obra. Tentou-se também um método por citações: admitindo que um autor cite normalmente livros ou artigos que trataram do mesmo assunto antes dêle, pensou-se que agrupando as obras que se citam umas às outras, chegar-se-ia a constituir um conjunto bibliográfico respeitante à mesma matéria; não parece que tal método veja dar bons resultados. De modo geral, todos êsses processos rápidos que tentam "contornar" (*) a indexação, evitam o problema em vez de resolvê-lo. Nenhum dêles traz satisfação plena ou completa. Após diversas tentativas infrutíferas, nesse particular estamos limitados ainda hoje em dia a nos contentarmos com resumos e indexações feitos à mão por algum leitor inteligente. A documentação inteiramente automática será talvez realizada um dia, mas não se pode esperar que isto aconteça em futuro próximo.

* * *

Quando se introduz as palavras-chave na máquina, vê-se desde logo apresentar-se o problema duma tradução automática; não obstante, a documentação fôsse estabelecida ainda que tão perfeitamente quanto possível por uma máquina, não satisfará completamente as necessidades dos pesquisadores a não ser no dia em que a tradução automática a complete. Com efeito, uma vez compilada a bibliografia de um assunto, resta consultar as obras que ela menciona; mas as escritas numa língua que o usuário ignora permanecem-lhe inacessíveis, e é para êle como se não existissem. Êle deve aguardar que sejam traduzidas, mas os tradutores competentes são difíceis de achar, êles trabalham lentamente e custam caro. De fato, as línguas geram uma espécie de barreira intelectual entre as principais partes do mundo.

Apenas uma máquina tradutora poderia suprimir êsses obstáculos muito incômodos e permitir que todos os trabalhos importantes sejam postos sem demora à disposição de todos os pesquisadores, seja qual fôr a nacionalidade dêles. As diferentes disciplinas progredirão mais veloz e desembaraçadamente (10).

O primeiro projeto de tradução automática foi criado em 1933 pelo Russo Smirnov-Trojanskij, mas nem seu país nem os demais acolheram-no favoravelmente. Em 1946, o Inglês A. D. Booth, que provavelmente ignorava os trabalhos de seu predecessor russo, concebeu por sua vez a idéia duma tradução automática; propôs a Warren Weaver, da Fundação Rockefeller, construir uma máquina tradutora, e sua sugestão foi recebida com entusiasmo. Booth imaginou inicialmente a tradução automática como se fôsse a decodificação de uma mensagem cifrada, mas percebeu logo que o problema era bem menos simples e dependia, antes de mais nada da lingüística. Esta disciplina tinha feito então grandes progressos, dos quais se beneficiaram as pesquisas de Booth e Weaver. Eletrotécnicos e lingüistas colaboraram estreitamente e, em 1952, realizaram nos Estados Unidos sua primeira reunião para estudar juntos os problemas da tradução a máquina. Em 1954, teve lugar, na Universidade de Georgetow, a primeira experiência de tradução automática do russo para o inglês; essas duas línguas

(*) N.T. "Court-circuiter", no original.

mantiveram o primeiro lugar nas preocupações dos tradutores, porque elas podem passar tranqüilamente como as mais representativas do "Oriente" e do "Ocidente", as primeiras experiências e os trabalhos mais ativos sendo além disso devidos a pessoas de língua inglesa. Sòmente em 1955, ano em que apareceu o primeiro trabalho sôbre a questão, publicado por William Locke e A. D. Booth, os russos se aplicaram também ao trabalho para não ficar atrás da América. Desde então, as pesquisas prosseguiram não sòmente nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Rússia, que são os três países "dirigentes" neste domínio, mas também na França, na Itália, na Escandinávia, no Japão, e, em suma, em todos os países de grande cultura (11).

A despeito dos esforços consideráveis empregados no mundo inteiro, a tradução automática não está ainda realizada até hoje. Consequentemente, o público experimenta um sentimento de decepção ao constatar que a máquina tradutora, que êle acreditava quase já realizada ou a ponto de o ser, não funciona ainda e nem mesmo promete esperança de realização a curto prazo. Mas os especialistas, que para dizer a verdade têm passado também por uma fase de otimismo um pouco exagerado, se mostram sempre mais reservados; êles o estão hoje mais do que nunca, porque sua tarefa apresenta-se mais dificultosa à medida que os trabalhos prosseguem. Sua atitude prudente não é entretanto presságio de fracasso. Sem dúvida, se se percorrem as revistas ou as compilações de monografias, as tentativas parecem à primeira vista um tanto desordenadas e dão mesmo a impressão de certa confusão. Mas isto não passa de aparência. Os especialistas divergem em muitos pontos, é claro, mas estão de acôrdo sôbre as linhas mestras do caminho a seguir. Não é pois totalmente exato que a tradução automática esteja hoje em dia "num impasse", como às vêzes se ouve dizer; podemos falar sòmente de uma fase de "estagnação". Não obstante a lentidão do progresso não há nada de surpreendente se considerarmos as dificuldades a serem vencidas.

Para fazer um texto pela máquina, nós lho damos de imediato, como de costume, sob forma de perfurações; ao mesmo tempo abastecemos-la de dicionários e de regras de gramática. A máquina deve reconhecer, na língua de partida, o sentido dos vocábulos e suas relações sintáticas, em seguida encontrar, na língua de chegada, os vocábulos de mesmo sentido e ordená-los segundo a sintaxe que convém. Dessas duas fases, a segunda não é, parece, a mais complicada: assim que a máquina possua o vocabulário de uma língua e as regras de sua sintaxe, não lhe será muito difícil construir frases corretas. Para ela, o mais penoso consiste em "compreender" a língua de partida, e isso porque não conseguimos ainda formular em termos discursivos, para uso da máquina, as operações mentais que fazemos em boa parte intuitivamente quando lemos. A função gramatical dos vocábulos numa frase nem sempre nos é indicada por regras precisas, e nós a deduzimos do sentido geral. Nas línguas sem declinação, como o francês, o inglês, o espanhol etc., em princípio é a colocação do sujeito e do complemento em relação ao verbo que os distingue; mas é possível haver inversões aí; elas não nos atrapalham porque o sentido nos guia. Se nós encontramos por exemplo os vocábulos "rói", "osso", "cachorro", sabemos, seja qual fôr a ordem dos mesmos, que é o cachorro que rói o osso, e não o osso que, rói o cachorro; mas como explicar isso para a máquina? As dificuldades semânticas são talvez mais graves ainda. Resultam principalmente da polissemia, ou

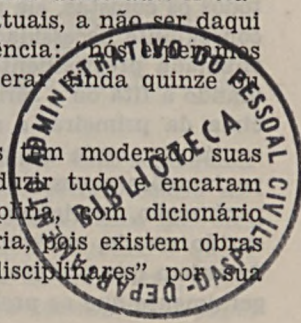
pluralidade de sentidos de que gozam certos vocábulos, os mais usuais sendo por infelicidade aqueles cujas significações são as mais variadas. A presença de homógrafos, ou vocábulos diferentes que se escrevem da mesma maneira, contribui para desnortear a máquina, da mesma forma que os "lexis" ou grupos de palavras que forma bloco (a respeito de) mas que vocábulos intercalares dissociam às vêzes (a respeito precisamente de) ou ainda: (a respeito de... e de...).

Cada língua apresenta problemas específicos; em alemão, por exemplo, existe uma dificuldade quanto às palavras compostas, que é preciso fazer "decompor" pela máquina, o que é particularmente delicado quando um vocábulo apresenta um sentido diferente conforme nós o separemos duma maneira ou de outra atribuindo ao comêço ou ao final do vocábulo composto a letra discriminante; assim **Wachtraum** significa "sonho acordado" se o cortamos **Wach/traum**, ou "sala da guarda" se o cortamos **Wacht/raum**. Em espanhol, é preciso achar o meio de distinguir do verbo o pronome complemento que se lhe junta: por exemplo, **dale**, "dê-lhe", que a máquina deve interpretar **da/le**. Para resolver as ambigüidades semânticas, pede-se à máquina para explorar o contexto; assim **pièce** em francês traduzir-se-á por **gun** em inglês e **cañon** em espanhol se se tratar de artilharia nas proximidades, por **coin** em inglês e **moneda** em espanhol se se trata de finanças, por **room** em inglês e **habitación** em espanhol se o contexto fala de uma casa etc. Apesar de tudo, as dificuldades são tais que a máquina tradutora, ainda hoje, engana-se perto de duas vêzes em três, de modo que as ambigüidades, longe de serem residuais, como pretendem os autores otimistas, são ao contrário o caso geral.

Face a dificuldades assim penosas, e para chegar mais velozmente a resultados, imaginaram-se métodos destinados a poupar para a máquina uma parte de seu trabalho fazendo-o "à mão"; consistem notadamente seja em resolver de antemão as ambigüidades na língua de partida, graças à uma "pré-edição" ou indexação prévia; seja em resolvê-la na língua de chegada, graças à uma "pos-edição", escolhendo entre as diversas soluções propostas pela máquina. Hoje renunciamos a êsses processos. Como diz M. Gardin, a tentativa para servir-se de atalhos e "curto-circuitar" (*) a tradução automática são, aqui como na documentação, uma perda de tempo e desviam a atenção do verdadeiro problema. Mais vale progredir na "estrada real" que consiste em atacar de frente as dificuldades para achar-lhes a solução teoricamente correta. Não devemos ser pessimistas nem nos desencorajarmos: "admitido que o espírito humano faz certas operações, não há razão para que não consigamos fazê-las executar pela máquina". Bastará somente analisar com cuidado os passos do espírito humano que lê e compreende um texto e aprofundar então os estudos lingüísticos. Isso será demorado. A tradução automática não desabrochará, segundo as provisões atuais, a não ser daqui a uns quinze anos aproximadamente. Tenhamos pois paciência: "Nós temos milênios, diz-me sorridente M. Gardin; bem podemos esperar ainda quinze ou vinte anos".

Notemos que os construtores de máquinas tradutoras têm moderado suas ambições; renunciaram a fazer máquinas capazes de traduzir tudo e encaram somente máquinas especializadas em determinada disciplina, com dicionário apropriado. É de se esperar que esta restrição seja provisória, pois existem obras de síntese, e muitas das ciências humanas são "interdisciplinares" por sua

(*) "court-circuiter", no original



própria natureza: a sociologia ou a demografia, por exemplo, recorrem ao mesmo tempo à história, ao direito, à psicologia, à medicina, à matemática (estatísticas) etc. Seja como for, diga-se que a tradução automática não substituirá a tradução "literária", pois não poderá jamais traduzir as sutilezas do estilo: tudo que lhe pedimos é que reproduza exatamente o sentido.

* * *

As vantagens da máquina a que mais freqüentemente damos importância são a rapidez e a segurança. Nós já falamos da primeira; resta apenas fazer algumas reflexões sobre a segunda. A máquina eletrônica é infalível, diz-se, e jamais comete erros: isto é perfeitamente verídico, desde que se tomem certas precauções.

Os erros imputáveis à máquina praticamente não são mais de reear; utilizam-se, para evitá-los, meios tão eficazes que se pode considerá-los como totalmente eliminados. Quando se produzem erros, a culpa é, na maioria das vezes, não da máquina, mas do homem que a utiliza.

Ele pode cometer erros de lógica na maneira de colocar os problemas, na elaboração dos métodos, ou na interpretação dos resultados. A máquina não é evidentemente responsável por isso; ela executa um trabalho, mas não diz se o método que lhe impuseram é bom; responde a perguntas, mas não diz se são pertinentes; apresenta os fatos, mas deles não tira conclusão alguma. Teremos ocasião de voltar sobre este assunto a propósito dos serviços que a máquina pode prestar nestes ou naqueles domínios, por que importa utilizá-la judiciosamente para dela tirar o melhor partido.

Erros materiais podem surgir cada vez que o homem é chamado a intervir. Para remediar isso, automatizamos o mais possível as operações de maneira que uma vez desencadeadas se desenvolvem sozinhas. Mas a intervenção humana é indispensável precisamente para iniciar as operações e preparar os trabalhos: é aí que os erros são de temer. A bem dizer, os riscos não dizem respeito ao programa, pois a máquina o verifica ao mesmo tempo que o executa e aponta as incoerências ou os equívocos, se os encontra; eles têm por objetivo principalmente as informações submetidas a execução, e a fase perigosa é a da perfuração.

O aparelho graças ao qual perfuramos os cartões ou as fitas é uma grande máquina de escrever elétrica, que é disposta e funciona como todas as outras, mas cujos toques são ligados a um aparelho anexo que efetua as perfurações segundo o código previsto. Lendo o texto distintamente à medida que perfura, a secretária não trabalha "no escuro"; entretanto, como todas as datilógrafas e em geral todos os copistas, ela pode cometer enganos — e efetivamente os comete. Há por conseguinte necessidade de verificação. Construiu-se para esse fim uma máquina chamada precisamente "verificadora", que funciona da seguinte maneira: restando a fita ou a série de cartões perfurados, é refeita uma nova perfuração por cima da primeira, e se esta não coincide com aquela, a máquina se recusa a continuar; onde ela parar aí existe um engano, seja numa ou noutra das duas perfurações sucessivas; vê-se em que ele consiste, e se for devido à primeira perfuração, corrigimo-lo. A correção é mais fácil se usamos cartões: refaz-se o cartão errado, anexando se necessário um cartão bis, que traz o mesmo número de ordem que o precedente, com um índice para distingui-lo do outro. Admite-se geralmente que as probabilidades de erro por ocasião da primeira perfuração são

inferiores a 1%; são as mesmas por ocasião da segunda; as duas percentagens se combinam, de modo que depois de ter feito passar um texto na “verificadora”, os riscos de erro seriam cêrca de um sobre dez mil, o que é desprezível.

Todavia, a experiência mostra que essas estimativas são talvez muito otimistas. Em 1960, tentamos, na Compagnie Bull, realizar na máquina eletrônica as operações de crítica textual que os filólogos fazem à mão. Tratava-se de cotejar imediatamente diversos manuscritos duma mesma obra, para restabelecer por meio de uma comparação “automática” suas diferenças de teor, ou “variantes”.⁽¹²⁾ Pois a segunda perfuração pela “verificadora” em nada diminui a porcentagem de enganos; ao contrário aumentou-a.

A noção de “margem de erro tolerável” é talvez admissível em circunstâncias em que se está seguro de que os desvios são mínimos e não podem trazer um prejuízo real; mas, em princípio e de modo geral, os dados fornecidos à máquina devem ser de exatidão absoluta. Entre as vantagens do tratamento automático, a rapidez é apenas secundária em relação à segurança; a velocidade não tem mesmo interêsse algum a não ser que os resultados sejam perfeitamente justos. Para eliminar os erros cometidos pela máquina, precisei recorrer ao único meio verdadeiramente eficaz e que é de regra especialmente na Section d'automatique documentaire de Marseille, dirigida por M. Gardim; cotejar à mão com os originais os textos saídos da máquina e pedir novas provas, como na tipografia, até que tudo seja perfeitamente exato. Com efeito, as correções que eu havia solicitado foram efetuadas de primeira vez de modo impecável; eu me pergunto então se não teria sido mais simples dedicar-me logo em seguida a extração de primeiro jato: teria havido menos enganos para corrigir. A máquina “verificadora” não seria mais prejudicial que útil, dando falsa impressão de segurança? Cabe aos especialistas julgar isso; não obstante eles sabem muitíssimo bem que é necessário proceder ao menos a duas verificações para se estar completamente garantido.

* * *

Entre as vantagens da máquina, existe uma sobre a qual não se insiste de ordinário bastante, mas que no entanto não é a menor delas: é a sua falta total de inteligência. Incapaz de elaborar um método, faz aquilo que se lhe manda fazer, nada mais, nada menos, de maneira toda material. Inapta a pensar, obriga aquele que dela se serve a fazer um esforço bem maior de pensamento para analisar com cuidado as operações que lhes serão confiadas. Mesmo no trabalho a mão, deveríamos em princípio usar sempre métodos rigorosos; mas, enfim, às vezes evitamos as dificuldades muito aborrecidas e nos contentamos com o mais ou menos. A máquina não permite tergiversar; inexorável, não tolera imprecisão alguma; obriga a definir exatamente os dados do problema e a prever todas as eventualidades que se podem produzir, todas as dificuldades, por mínimas que sejam, que possam surgir. Eis aí seu valor; ainda que não tivesse nada mais além desta vantagem, a máquina já prestaria serviços imensos.

No domínio da arqueologia, por exemplo, M. Gardin, querendo usar a máquina para classificar a multidão de objetos encontrados nas escavações, precisou incontinentemente levantar o catálogo minucioso de todas as particularidades que eles apresentavam.⁽¹³⁾ Isto feito, falta classificar efetivamente os objetos, o que é menos simples do que parece à primeira vista, pois trata-se de encontrar, entre todas as particularidades que nortearam a lista, as que devem desempenhar papel

preponderante. M. Gardin terá êxito, certamente, e seu trabalho já ultrapassou a fase de estudo para penetrar na da experimentação. Mas suponhamos que as dificuldades de classificação tenham-se revelado insuperáveis e tenha sido preciso permanecer aí: o simples fato de ter precisado organizar um inventário razoável de peças de museu já era algo de muito apreciável, e, não tivesse passado disso, essa tentativa de utilizar a máquina teria produzido um grande proveito.

As mesmas vantagens tornamos a encontrar em muitos outros domínios. Assim o *corpus* da arte cristã empreendida na Universidade de Princeton atinge agora tais dimensões que o tratamento da informação pela máquina tornou-se necessária. Mas então percebeu-se que o catálogo organizado a mão é insuficientemente preciso; vai ser necessário, e aliás já está nos projetos, retomá-lo pela base, para definir com muito maior objetividade em linguagem documentária os elementos que deverão ser classificados pela máquina. Para ter uma idéia nítida das ambigüidades com as quais podemos tropeçar na iconografia, consideremos um exemplo muito simples: uma pintura ou uma escultura representa uma mulher que tem na mão uma cabeça decepada; alguns vêem nisto Judite e Holofernes, outros Erodíades e João Batista: a qual interpretação devemos aderir? Ou mais ainda, como decidir se tal igreja pertence ao estilo gótico ou ao romano? Quem organiza um catálogo à mão recorre, para resolver as ambigüidades dêste gênero, à intuição, ao bom-senso, à experiência; mas tudo isto não basta, e estamos à procura de critérios objetivos, pois a máquina não se contenta com dados aproximativos.

Nós tentamos, na Compagnie Bull de máquinas, em 1960, fazer na máquina eletrônica o trabalho filológico que consiste em classificar os manuscritos segundo suas variantes (descobertos pela comparação automática de que falamos mais acima), para descobrir a natureza de suas relações genealógicas. ⁽¹⁴⁾ Esta crítica textual automatizada prestará, ao que parece, grandes serviços, poupando ao filólogo tudo aquilo que depende do cálculo; mas, suposto que ela devesse permanecer para sempre no laboratório sem receber aplicações práticas, eu não teria perdido meu tempo tentando realizá-la, pois foi necessário, para utilizar a máquina eletrônica, tirar a limpo muitas noções que até então estavam imprecisas e formular em termos lógicos questões de método que pareciam depender apenas da intuição.

* * *

Sendo uma calculadora, a máquina eletrônica é usada tôdas as vezes que devemos manejar algarismos e fazer estatísticas, o que confirma que ela presta serviços em quase todos os domínios, pois quase não há disciplinas que não recorrem hoje em dia à matemática. Ela consegue então as vantagens que nós assinalamos: rapidez, segurança, necessidade de precisar com muito cuidado os dados e os métodos.

Consideremos por exemplo a demografia e a operação aparentemente simples que é o recenseamento. Trata-se de efetuar incontinenti uma simples "contagem" que permita conhecer o número total de habitantes de um país. Mas nós nos aproveitamos disso para registrar dados que serão objeto de estatística: sexo, idade, profissão, situação de família (casado ou celibatário) etc. A operação é extremamente trabalhosa, pois refere-se a dezenas ou centenas de milhões de pessoas (cêrca de 200 nos Estados Unidos, 55 no Reino Unido, 50 na França, 32 na Espanha etc); se usarmos meios mecanográficos, os resultados complexos do

recenseamento não serão conhecidos a não ser muitos anos após. É evidente que em tal caso a máquina eletrônica se impõe, para fornecer aos sociólogos informações atuais, sem aguardar que eles já estejam em parte caducos.

O mesmo acontece em psicologia experimental e em psicossociologia, onde o aproveitamento nos dados fornecidos pelos questionários é muito laborioso. Sem dúvida alguma, é porque tinham numerosas máquinas eletrônicas à sua disposição que os sociólogos americanos realizaram trabalhos tão consideráveis e mesmo tomaram a frente do movimento no que concerne às pesquisas de opinião. (15)

A seu exemplo as disciplinas psicossociológicas dos outros países usam grandemente calculadoras, como o faz (para não citar senão um exemplo) o Laboratório de psicologia social, da Faculdade de letras e ciências humanas de Paris. (16)

A bem dizer, é nestes domínios sobretudo que convém observar as preocupações de que falávamos agora mesmo, no que concerne aos métodos. Manejamos algarismos, e isso é imprescindível, pois não há tratamento científico a não ser que quantifiquemos o qualitativo. Mas até que ponto é lícito representar por algarismos fenômenos complexos onde intervêm fatores afetivos e sentimentais? A abstração à qual somos obrigados a recorrer por acaso não desfigura a realidade concreta que nos propomos a estudar? Eis questões delicadas e passíveis de controvérsias (17). Nós podemos todavia calcular com razão, parece, que os inconvenientes de um método matemático muito brutal serão corrigidos, não pela renúncia à máquina eletrônica, mas, ao contrário, fazendo-a trabalhar ainda mais; desde que ela maneja os algarismos com destreza, podemos fazer intervir um número muito grande de parâmetros para submeter ao cálculo os múltiplos aspectos de um problema e captar assim a realidade de mais perto.

Convém ficar alerta também para o fato de que a máquina eletrônica não diminui as dificuldades de interpretação apresentadas pelas estatísticas, seja qual for seu objeto. Quando fazemos uma estatística à mão, obtemos algarismos e porcentagens que exprimem uma relação entre duas ordens de fatos, dos quais um é levado para a "abscissa" e o outro para a "ordenada", ou entre diversas ordens de fatos cujas curvas são superpostas sobre o mesmo gráfico; mas a resposta dada pelo cálculo não tem sentido a não ser que a questão esteja bem posta e que tenhamos tido razão de relacionar os fatos submetidos à estatística. Os algarismos manifestam eventualmente uma relação, mas não dizem se ela é direta ou indireta e não se aventuram a uma interpretação "causal". Se efetuarmos por exemplo uma estatística da lepra em relação aos rios e os mares, constataremos que esta moléstia é mais freqüente à beira d'água; estaríamos errados se concluíssemos disso que a água é a causa da lepra; se a lepra é mais freqüente nas regiões que se avizinham do mar e dos rios, é porque as aglomerações humanas são mais densas aí; sua "causa" direta é mais a falta de higiene e a promiscuidade, sem que a água tenha participação. Da mesma maneira (18), a estatística revela que o número de estudantes da Faculdade de Direito de Paris e o número dos assinantes de telefone na região parisiense estão em estreita relação (r vizinho de 0,9). Nós não saberíamos concluir disso nem que os assinantes de telefone se inscrevem sistematicamente na Faculdade de Direito, nem que os estudantes de Direito sejam sistematicamente assinantes do telefone. O número de estudantes e o dos assinantes são elevados, um e outro, por um terceiro fator que é o aumento da receita média dos parisienses. É pre-

ciso então interpretar as correlações estatísticas com extrema prudência e não nos apressarmos a concluir uma relação de causalidade. A estatística choca-se contra as mesmas dificuldades de interpretação quando é feita a máquina, e nós nos iludiríamos se acreditássemos que as porcentagens fornecidas pela calculadora fôsssem mais significativas que as obtidas a mão.

Se a máquina eletrônica presta serviços preciosos em matéria de estatística, é porque pode tratar velozmente e com muita facilidade dados muito copiosos; permite operar com amostras ampliadas e, por conseguinte, fazer sondagens que dão uma imagem mais fiel da realidade; podemos, graças à facilidade que ela traz, estudar estatisticamente um fenômeno sob múltiplos aspectos e escolher inteligentemente, entre tôdas as correlações que ela propõe, a que tem mais probabilidades de traduzir uma relação direta e casual.

* * *

Demoraria muito passar em revista sistematicamente tôdas as disciplinas nas quais a máquina eletrônica vem em socorro dos pesquisadores. Seja-nos permitido insistir um pouco, a título de ilustração, sobre a filologia. Neste domínio onde até agora todo o trabalho se fazia a mão e parecia rebelde à automação, os computadores já desempenham papel considerável e assumem uma importância sempre maior; os estudos literários, com efeito, tendem cada vez mais a fundar-se sobre resumos exaustivos e estatísticas precisas. (19)

A máquina eletrônica pode muito facilmente, quando lhe damos o texto sob forma de perfurações, fazer o levantamento do léxico de um autor, assinalando com suas referências, todos os vocábulos que êle emprega, sob suas diferentes formas. É assim que no Laboratório de análise estatística de línguas antigas, na Universidade de Liège, sob a direção de MM. Delatte e Avrard, estabeleceu-se o léxico de diversas obras de Sêneca; na Universidade Tubinga, o Dr. Huebner compilou o dicionário de Goethe; em Gallarate, perto de Milão, o R. P. Busa estuda principalmente o vocabulário de S. Tomás de Aquino etc.

Por mais precioso que seja, o léxico de um autor fornece entretanto apenas esclarecimentos parciais. A "concordância" é um instrumento de trabalho muito mais cômodo, pois que destaca, ao mesmo tempo que o vocábulo (sob tal forma) e sua referência, a frase ou o membro de frase que a acompanha, o que permite perceber o sentido dos termos no seu contexto imediato, de ajuntar as passagens paralelas e de estudar o pensamento do autor tanto quanto seu estilo. A concordância "verbal" (a que assenta sobre os vocábulos) foi imaginada pelos dominicanos franceses no século XIII a propósito da Bíblia Latina; imaginamos o labor imenso que se impõe se quisermos dispor os vocábulos e o membro de frase do qual êles fazem parte, não na ordem do texto, como se fazia inicialmente, mas na ordem alfabética de suas diferentes formas: para a Bíblia, o número de fichas que é necessário fazer e classificar é da ordem de 300.000 pelo menos. Êste trabalho é esmagador se o fazemos a mão, mas não oferece dificuldades muito grandes se o confiamos à máquina. Também vê-se agora a técnica da "concordância verbal" generalizar-se e aplica-se a tôdas as espécies de autores: clássicos latinos como Tibullo (*), teólogos como S. Tomás de Aquino etc.

(*) N.T. TIBULLO (AULUS ALBIUS TIBULLUS). Poeta latino nascido pelo ano de 54 a.c. e morto em 19. Sua obra compõe-se de quatro livros de Elegias. Foi principalmente o poeta do amor, da natureza, das doçuras da vida de família, tudo isso com uma sombra de tristeza.

Além disso existe estreita relação entre uma concordância e êsse léxico desenvolvido que é o dicionário: o *Litttré*, como exemplo, não difere de uma concordância a não ser pelo fato de dar somente uma escolha dos empregos característicos de um vocábulo, ao invés da lista exaustiva; é uma espécie de concordância abreviada da língua francesa. Por outro lado, o léxico de um autor particular não apresenta, afinal, nada além de um caráter monográfico. Podemos ter ambições mais vastas e recolher em um *corpus* completo o vocabulário de uma língua inteira. Assim elabora-se em Nancy o “Tesouro da língua francesa”; um grande computador Gama 60 (Bull), trabalha exclusivamente para reunir sob forma de concordância os exemplos extraídos das obras literárias e destinados a fornecer as citações do futuro *Dictionnaire historique national*.

Em matéria de lexicografia, a máquina é capaz de tôdas as acrobacias. Por exemplo, organizou-se, no “Tesouro da Língua Francesa”, um “*Litttré* inverso”, onde os vocábulos são dispostos em ordem alfabética não mais a partir da primeira letra, como nos dicionários comuns, mas a partir da última, o que permite estudar as desinências e flexões. Nada impede de arrumar também os vocábulos de acôrdo com o seu tamanho, ou segundo qualquer outro princípio imaginável. Uma vez que a máquina tenha registrado um vocábulo, fará com êle o que quisermos.

Os estudos de lexicografia dos quais acabamos de falar são acompanhados e completados por estudos de estilística. Juntando ao vocabulário de um autor seus processos de escrita, obtemos o quadro de suas características: são seus “hábitos”, na terminologia tradicional, mas poder-se-ia também falar de “espectro” tomando êste vocabulário no sentido usado pelos físicos e químicos; tais “hábitos”, com efeito, revelam a personalidade da mesma forma que certas riscas na luz decomposta pelo prisma indicam a natureza e a composição química de um corpo incandescente. A máquina eletrônica efetuando observações mais completas e estatísticas mais engenhosas, permite determinar com mais precisão os “hábitos” ou “espectro” de um autor; ela faz ressaltar peculiaridades que se escondem por assim dizer na filigrana do texto e que passariam sem dúvida despercebidas num exame “a olho nu”; em todo caso ela dá às constatações caráter mais objetivo.

O emprêgo da máquina eletrônica em matéria de estilística provoca apenas uma objeção, a qual aliás é fácil de responder. Para estudar o estilo e a gramática de um autor, é preciso antes de tudo, indexar o texto, ou seja colocar nêle sinais convencionais que indiquem a natureza dos vocábulos e sua função, bem como tôda particularidade sôbre a qual queremos interrogar a máquina. Eis um trabalho enorme e que, excessivamente difícil, não pode ser feito a não ser por especialista: vale a pena? A esta pergunta convém responder distinguindo duas hipóteses: se se considera na estilística apenas um elemento restrito, como seria por exemplo o lugar do sujeito e do complemento em relação ao verbo para estudar somente inversão, então teríamos mais velocidade executando a mão as anotações de onde tiraríamos as estatísticas, com o único inconveniente de nos limitarmos às pesquisas; em compensação o recurso à máquina tem um interesse incontestável se nos dermos ao trabalho de fazer uma indexação muito completa, que, levantando uma multidão de particularidades, permitirá fazer à máquina uma infinidade de perguntas, as que nós visamos no momento e as que interessarão talvez a outros filólogos.

A análise lexicográfica e estilística com a que podemos fazer à máquina vem em socorro dos filólogos de muitas maneiras. Permite, por exemplo, retrazar a evolução seguida por um escritor no curso de sua atividade literária, e, conseqüentemente, estabelecer, caso o ignoremos, a cronologia de suas obras: determinamos a ordem em que elas se sucederam, de onde resulta uma datação absoluta se dispomos pontos de marca muito aproximados. Examinando por exemplo os *Diálogos* de Platão, pareceu que êste grande escritor evitava cada vez mais os hiatos à medida que ao envelhecer dava mais perfeição ao seu estilo. Estudos feitos a mão por Lutoslawsky, continuados na máquina eletrônica, mostraram que isso era mesmo assim; conseqüentemente, bastou alinhar os *Diálogos* na ordem da porcentagem decrescente dos hiatos para dispô-los pelo mesmo fato na ordem de sua sucessão cronológica, o que permite situar com aquêles cuja data é aproximativamente conhecida, os que não sabíamos onde colocar. Estudos baseados em princípios análogos foram feitos por P. Guiraud sôbre a cronologia de determinados escritos de Rimbaud. (20)

O "espectro" de um autor pode servir também à crítica de autenticidade, quer dizer, permite saber se tal obra é mesmo devida ao autor que lhe imputamos, ou ajudar a descobrir o autor de uma obra anônima. O princípio é o seguinte: escritos cujos "espectros" são o mesmo podem pertencer ao mesmo autor, sem, todavia, têrmos o direito de afirmar algo além de simples possibilidades (visto que pessoas diferentes, mas de mesmo meio cultural, podem ter as mesmas características); aquêles cujo "espectro" fôr distintamente diferente não podem ser atribuídos ao mesmo autor, uma vez admitido que um escritor não muda muito seus hábitos no curso de sua vida. Assim, M. Marichal, que estuda Rabelais no Laboratório de análise lexicográfica de Besançon, propõe-se especialmente a elucidar a questão da autenticidade do *Quarto Livro*; êle julga com razão que um plagiário imitará facilmente em Rabelais o que fôr mais vistoso e, sobretudo, seu vocabulário extravagante, mas não poderá prestar atenção a pormenores sutis como a ordem dos vocábulos: a máquina eletrônica tornará sensível os matizes que atraçoam um imitador ou mostram a mão do autor (*). Podemos, então, aplicando os mesmos princípios, infirmar ou confirmar as atribuições duvidosas, localizar as longas interpolações etc. Utilizaram-se êstes recursos para estudar, por exemplo, as Epístolas de São Paulo, a Imitação de Jesus Cristo, Chaucer; (21) processos análogos levariam talvez luz para o obscuro problema de Shakespeare, que suscitou tantas controvérsias, sem falar de diversos autores medievais como Rogério Bacon, S. Alberto Magno, cuja obra apócrifa ou duvidosa é imensa.

Não obstante o duplo princípio, segundo o qual um mesmo espectro pode corresponder ao mesmo autor, ao passo que espectros diferentes traem uma diversidade de autores, deve ser aplicado com prudência. Até que ponto um escritor permanece fiel a si mesmo? Em que limites seu espectro pode variar conforme os períodos de sua vida e os gênios literários que êle aborda? E, sobretudo, qual é o valor dos métodos empregados para esboçar o esquema que caracteriza ou seu estilo? É isto que precisaríamos saber. O aborrecido, nas disciplinas históricas, é que as conclusões não são susceptíveis de qualquer fiscalização. As teorias físicas passam pela prova dos fatos; se um engenheiro constrói uma ponte enganando-se nos seus cálculos, a ponte desaba; mas o historiador não se arrisca a ver um autor medieval sair de seu túmulo para desmenti-lo. Não deveríamos, na filologia como em outras disciplinas, submeter a uma espécie

(*) N.T. Acreditamos que isto possa interessar aos "mediuns" autores de obras psicografadas...

de experimentação os métodos que nos propomos a explicar nas circunstâncias em que os resultados são inverificáveis? Para têmos certeza de que um método de cálculo destinado à máquina eletrônica é eficaz, fazemos, antes de mais nada, o cálculo a mão, em seguida confiamos-lo à máquina, conforme um programa que julgamos apropriado; se os resultados não concordam, foi a máquina que errou, ou de preferência o método que lhe impusemos não valia nada. De maneira geral, controlamos um método aplicando-o a um problema cuja solução é conhecida por outros meios. Da mesma forma o filólogo, e sobretudo aquele que se dedica à crítica de autenticidade, não deveria arriscar-se a formular conclusões sobre os autores antigos a não ser depois de terem ensaiado seus métodos com autores modernos para medir sua eficácia. Estudar-se-iam as obras de um autor que as haveria, certamente, escrito ele mesmo, e não por intermédio de um secretário; se a máquina declara que o espectro delas é muito diferente para serem todas devidas à mesma pessoa, é que o método é falso e daria resultados ilusórios quando o aplicarmos aos autores antigos. (22)

O estudo exato dos hábitos de um autor pela máquina eletrônica traz também um grande socorro à crítica textual nas operações conjecturais que ela não pode, na maior parte do tempo, dispensar. O melhor método, para restabelecer um texto sob a forma exata que lhe havia dado seu autor, eliminando os erros dos copistas, é garantidamente o método "histórico" ou "genealógico", desde que, entretanto, circunstâncias favoráveis permitam sua aplicação. Com efeito, se tivermos êxito na ordenação dos manuscritos, segundo suas relações de modelo e cópia, ou ancestral e descendente, o texto mais vizinho do original é o do ancestral comum de todos os manuscritos conservados, quer figure entre eles, quer o reconstituamos com a ajuda de seus descendentes. Mas é raro que se possa traçar a árvore genealógica graças, apenas, aos elementos externos; é preciso, sempre, recorrer aos dados internos, quer dizer, ao teor do texto, e às suas variantes. A máquina desempenha, então, o papel preparatório do qual nós já falamos. Comparando os manuscritos, ela descobre suas variantes e delas se serve para estabelecer um esquema que as coloca nas relações puramente "diferenciais", abstração feita do sentido real na qual vão as relações genealógicas. Uma vez realizadas todas estas operações materiais e que dependam do cálculo, resta ao filólogo efetuar o trabalho "inteligente" que consiste, para passar do relativo ao absoluto, em considerar não mais simples diferenças ou variantes, mas os enganos; esta apreciação qualitativa é, além do mais, indispensável não somente no método "por grupos" que preconizamos, mas, também, no método dos "enganos comuns", sob sua forma clássica e em todos os métodos críticos, sejam quais forem. O exemplar mais próximo do original, pelo teor de seu texto, é o que contém o mínimo de enganos, e, para distinguir entre diversas correções a que tem mais probabilidade de pertencer ao autor e as que constituem infidelidade de transmissão, é preciso recorrer muito à conjectura. Ora, entre os critérios conjecturais, os "hábitos do autor" ocupam, precisamente, um lugar importante, ao lado dos "hábitos dos copistas", dos quais falaremos dentro em breve. Sendo dadas, com efeito, duas reproduções, ou formas de texto que manuscritos divergentes dão ao mesmo trecho, é natural considerar como autêntico aquele que está conforme com o vocabulário e com o estilo habituais do autor, e como falso aquele que se afasta deles. Esta apreciação qualitativa é grandemente facilitada pela máquina: fornecendo o "espectro" de um escritor, a estatística permite ao filólogo trazer sobre o valor das reproduções um julgamento ao mesmo tempo objetivo e matizado. A conjectura, então, repousa sobre

bases firmes e não tem mais êsse caráter “divinatório” que faz sua fragilidade e que nós lhe censurávamos, com tãda razão, quando ela se fundava, como antigamente, sôbre a intuição e a perspicácia.

Existe um outro critério conjectural do qual os filólogos fazem grande uso: é o que repousa sôbre os “hábitos dos copistas”, ou sua “psicologia”. O princípio é o seguinte: sendo dadas duas reproduções que rivalizam em certo trecho do texto, temos o direito de considerar como deturpação a que se puder explicar por uma das tendências às quais cedem os escribas quando se enganam? Trata-se, por conseguinte, de descobrir quais “ocasiões” solicitam os copistas a cair em falta e o modo de formação das falhas. Êste procedimento conjectural, codificado (para o latim) pelo Manuel de critique verbale, de Louis Havet, não foi seguido, até aqui, a não ser a mão, e a máquina eletrônica deveria lhe trazer também uma ajuda apreciável. Com efeito, a maioria dos enganos de copistas que examina a “crítica verbal”, são supostos por conjectura, e não constatados pela comparação de uma cópia com seu modelo imediato. Em lugar de se abandonar a especulações aleatórias sôbre a psicologia dos copistas antigos e medievais, não fariamos melhor estudando experimentalmente a dos copistas modernos, que não devem diferir muito? Materiais infinitamente ricos dormem nos arquivos das impressoras, pois os tipógrafos não passam afinal de contas de copistas como os outros; não deveríamos explorar estas minas de informação? Temos lá, lado a lado, o texto do autor e o primeiro jato do tipógrafo antes da correção, quer dizer, um modelo e uma cópia entre as quais não existe intermediário. Os enganos dos copistas diretamente observáveis esperam às centenas de milhares que lhes façamos a estatística. A máquina eletrônica diria de modo completamente objetivo (levando em conta a máquina usada para imprimir e a disposição de seu teclado) quais são as diferentes espécies de enganos, qual sua freqüência relativa, quais ocasiões as provocaram etc.; ela diria mesmo em que medida os enganos dependem da pessoa do copista e de sua psicologia individual, de modo que a lista dos erros cometidos mais habitualmente por certo copista deixaria seu “espectro”, um pouco como os hábitos de vocabulário e de estilo revelam o de seu autor. Baseada sôbre estas bases experimentais, a psicologia dos escribas antigos constituiria o objeto de um estudo mais rigoroso.

A conjectura que repousa sôbre os hábitos do autor e sôbre a dos copistas encontra aplicação, bem entendido, tãda vez que nos achamos em presença de um manuscrito singular, do qual ela é o único meio de descobrir e de corrigir os enganos. Assim acontece quando pudemos identificar ou reconstituir o ancestral comum de muitos manuscritos, caso êsse não seja o original. É ainda com mais razão o caso quando uma obra nos chega sob forma de uma cópia única, conservada e descoberta pelo maior dos acasos; o exemplo mais significativo é o dos manuscritos do Mar Morto. Sabe-se que êsses preciosos documentos contêm, além de longos fragmentos da Bíblia hebráica, escritos até agora desconhecidos e que nos informam sôbre as correntes de pensamento na Palestina em uma época vizinha da de Cristo; por infelicidade, êles jazeram durante perto de dois mil anos em jarros no fundo de uma caverna, de modo que as beiradas estão carcomidas e uma parte do texto desapareceu. Para descobrir o que se oculta nas lacunas, o R.P. Busa, graças à máquina eletrônica, estudou os “hábitos do autor” nas partes do texto ainda legíveis. A máquina não restitui “automaticamente”, como o grande público imagina, os pedaços que fazem falta, mas fornece um elemento precioso de conjectura para restabelecê-los.

As pesquisas de lexicografia e de estilística das quais acabamos de falar não são as únicas aplicações da máquina eletrônica no domínio da filologia: poder-se-iam imaginar outras. Por exemplo, a automatização virá sem dúvida um dia em socorro desta disciplina nova que recebeu o nome de "Codigologia", e à qual é consagrada especialmente a revista *Scriptorium*, publicada na Bélgica sob a direção de M. François Masai. O codicólogo considera os manuscritos antigos como objetos arqueológicos: não poderíamos, por consequência, tratá-los, sob o ângulo codicológico, como M. Gardin trata os objetos encontrados nas escavações. Cada um deles, como uma cerâmica ou um machado de sílex, seria representado por uma ficha ou cartão perfurado que mencionaria suas características: matéria, formato, tessitura, modo de pautar, numeração dos cadernos, disposição do texto etc., bem como o local e a data quando mencionados pelo escriba ou suficientemente seguros. Poder-se-ia, então, por meios mecanográficos ou eletrônicos, estabelecer classificações, reconhecer grupos por zonas culturais e obter sobre a história do livro antes da imprensa tôdas as espécies de informações para datar e localizar os manuscritos, cuja idade ou origem são incertas.

As abreviaturas que se encontram nos manuscritos latinos ou gregos poderiam também ser classificadas pela máquina, o que permitiria, mediante um inventário bastante completo, reconstituir a história delas e de localizar a origem de algumas dentre elas; encontraríamos aí indicações suplementares para datar e localizar os manuscritos. Tais perspectivas são de resto consideradas por MM. Samaran e Marichal, que vão fazer uma relação metódica das abreviações latinas no Instituto de pesquisa e de história dos textos; M. Glénisson, diretor dêste Instituto, propõe-se mesmo a criar aí um centro onde se estudaria o emprêgo dos computadores nos diversos ramos da erudição que dizem respeito aos manuscritos.

A máquina eletrônica presta já tais serviços nos domínios literário e filológico, e vê diante de si um futuro tão rico de promessas que a maior parte das grandes universidades do mundo inteiro recorrem a ela, ou possuem uma para seu uso. Os centros de trabalhos filológicos "automatizados" multiplicaram-se mesmo a tal ponto que disso resulta uma certa desordem: percebeu-se que trabalhos idênticos são, às vezes, executados simultaneamente por pessoas que se ignoram. Assim acabam de surgir, uma após outra, duas concordâncias do *corpus* Tibullianum, uma publicada na Itália, outra nos Estados Unidos, enquanto que uma terceira foi confeccionada por um membro do Laboratório de análise estatística das línguas antigas de Liège, e vai aparecer próximamente. Para evitar semelhante desperdício de energia e permitir a cada um o aproveitamento da experiência dos outros no que concerne ao método, o Laboratório de Liège acaba de criar (no começo de 1965) uma instituição que leva o nome franco-inglês de *Organisation internationale pour l'étude des langues anciennes par ordinateur* — *International Organization for Ancient Languages Analysis by Computer*, e cuja sede é Liège. Um boletim trimestral fará conhecer os trabalhos filológicos à máquina eletrônica que foram feitos, que estão sendo feitos ou em estado de projeto no mundo inteiro; êle dará também informações precisas sobre os métodos seguidos pelos diversos pesquisadores. Coordenando os esforços, êste Instituto dar-lhe-á um nôvo impulso. Vendo ainda mais afluir adesões dos filólogos de diversas especialidades, notadamente de alguns anglicistas americanos, e considerando que os métodos são os mesmos, quer se trate de línguas antigas ou modernas, o Professor L. Delatte já visa a ampliar os

quadros da organização internacional de Liège e de fazê-la desempenhar o papel de centro mundial de informação para todos os trabalhos filológicos por computador, de maneira geral, e sem distinção de língua.

* * *

Existe finalmente uma técnica que vai próximamente trazer melhorias consideráveis no emprêgo da máquina eletrônica, e mesmo causar aí uma espécie de revolução: é a leitura automática.

Até o presente, a máquina não pode ler a não ser letras escritas segundo convenções bem definidas: seu traçado constitui um acôrdo entre um código inteiramente convencional e um caráter legível, o que vale dizer que os elementos destinados à máquina são dispostos de modo a imitar suficientemente uma letra comum para serem reconhecidos pelo olho. O fim colimado é menos fazer ler pela máquina letras de tipo corrente que permitir ao público ler um código primeiramente destinado à máquina e impresso além disso muito freqüentemente com uma matéria magnética que faz diretamente impressão sôbre os órgãos receptores da máquina. Faz alguns anos, os grandes bancos utilizam cheques cujos números e referências são escritos desta maneira, o que permite separá-los eletronicamente. Os serviços postais recorrem ao mesmo processo para separar cartas.

Fazemos atualmente pesquisas que se propõem a um fim inverso: fazer ler pela máquina cartas primeiramente destinadas ao olho humano e impressas a tinta de imprensa comum. O professor René de Possel, diretor do Instituto Blaise-Pascal do C.N.R.S., está construindo no momento uma máquina que permite atingir essa finalidade e funciona da seguinte maneira: O espaço destinado a uma linha de texto é dividido idealmente em um quadrilátero do qual cada coluna vertical compreende 72 pequeninos quadrados. Um raio luminoso projetado obliquamente sôbre o papel explora uns após outros, de alto a baixo, todos os pequenos quadrados de uma coluna vertical e tôdas colunas da esquerda à direita. A luz difundida pelo papel é recolhida por um foto-multiplicador, segundo um ângulo muito diferente daquele que corresponderia à reflexão cartesiana, para evitar os efeitos de reflexos devidos à tinta de imprensa. O papel difunde mais ou menos luz, conforme o ponto luminoso que o explora incide no branco ou no preto; esta oposição entre as partes do papel que têm ou não escrita traduz-se na linguagem da máquina que não admite senão "tudo ou nada" por sinais sob forma de símbolos zero e um, ou "bits", que são enviados a uma calculadora eletrônica, passando eventualmente pelo intermediário de uma fita magnética. A informação assim recolhida é submetida a um programa de tratamento graças ao qual a máquina "reconhece" as letras por meio de uma equivalência entre os símbolos formados de uma combinação de "bits" e um "alfabeto" que é pôsto à sua disposição. O número de caracteres dêste "alfabeto" reconhecível pela máquina (de 500 a 1.000 por exemplo) compreende as maiúsculas e caixa baixa de caracteres direitos e itálicos dos alfabetos latino, cirílico, grego, gótico, ronde e inglês, bem como numerosas figuras matemáticas e outras. A máquina pode então ler não importa qual página impressa, malgrado a diversidade dos caracteres, os milhares de letras a (por exemplo), as diversas "fontes" utilizadas pelos impressores traduzem-se pelo mesmo resultado; ela poderá, parece, pelo mesmo processo, discernir uma figura entre um número consideravelmente maior, da ordem de bilhões, o que permitiria aplicar a leitura auto-

mática sem dificuldade aos grandes alfabetos extremo-orientais, e também às escritas manuais. (23)

A velocidade da leitura automática é atualmente de mais de 60 letras (ou seja mais de uma linha) por segundo, o que permite já ler por exemplo toda a Bíblia em menos de dezoito horas. Todavia, a utilização de uma calculadora comercial reduz atualmente de muito a velocidade de coleta de resultados. A construção de uma calculadora especial que permitirá seguir o ritmo da exploração do texto está caminhando, e estes aperfeiçoamentos novos darão o meio de ir bem velozmente ainda.

Graças à leitura automática, a máquina eletrônica será libertada do embaraço que é hoje o mais aborrecido: o gargalo de entrada. Ela funcionará com efeito bem mais velozmente se seu trabalho não fôr freado por dois gargalos, um na entrada, que consiste na longa preparação manual indispensável para introduzir os dados sob forma de perfurações, pelo menos no caso de inúmeros problemas, e outro à saída, onde devem intervir processos mecânicos para a impressão dos resultados. O gargalo de saída é agora alargado de maneira notável, uma vez que as grandes máquinas imprimem ou fotograavam seus resultados a velocidade indo até vinte mil linhas por minuto. Resta ainda o gargalo de entrada; mas no dia em que a máquina de ler intervier, êle desaparecerá de uma só vez: a introdução dos dados na máquina será praticamente instantânea e sem risco de erros. É difícil de prever em que prazo a leitura automática entrará em serviço; a máquina que M. de Possel contrôl neste momento será sem dúvida acabada e posta em forma em dois anos; será necessário em seguida fabricá-la em série para pô-la no comércio, de modo que ela possa ser de uso corrente talvez dentro de cinco ou seis anos. Então ela será o anexo indispensável da máquina eletrônica para todo um conjunto de problemas, a título de entrada automática. Notemos que as duas espécies de máquinas prestam-se mútua ajuda: a leitura automática será cada vez mais rápida à medida que os computadores eletrônicos sejam mais possantes, e êstes por seu turno mais velozmente quando forem dotados de uma entrada automática.

É penoso escrever e mesmo imaginar os serviços que prestará a leitura automática, tão vastas são as perspectivas que ela nos abre. É ela, logo de início, que permitirá à documentação e à tradução automáticas de alçar vôo e de sair da espécie de estagnação onde se encontram no momento: tal é a opinião, no que concerne à tradução, expressa primeiramente pelo professor Andréev, de Leningrado, depois por MM. Sestier e Vauquois, do Centro de tradução automática, em toda sua generalidade.

A máquina de ler prestará um benefício considerável à filologia e à linguística. A bem dizer, ela não será provavelmente de grande ajuda (ao menos num futuro próximo) no que concerne aos manuscritos antigos e medievais. Os mais fáceis de ler automaticamente seriam os que são escritos em uncial latino ou grego e em carolino minúsculo, pois suas letras são bastante regulares e distintas umas das outras, mas são ao mesmo tempo as mais antigas e as mais importantes, de modo que os filólogos não podem dispensar-se de examiná-las "a olho nu" com cuidado minucioso. Por outro lado, os manuscritos mais recentes (século XIII-XV), cujo número é enorme e para os quais haveria conseqüentemente mais interesse de ler velozmente à máquina, são também os que se recusam à leitura automática, porque suas letras são traçadas de maneira irregular, sobretu-

do no cursivo, unidas por ligaduras e obstruídas por sinais de abreviação de todo tipo. De resto, sejam quais forem sua escritura e data, os manuscritos apresentam correções devidas a mãos diversas: raspaduras, adições marginais ou interlineares, vocábulos ou letras sem pontuação etc., e tôdas essas particularidades, infinitamente preciosas para o filólogo, desnorteariam a máquina.

Haja o que houver com os manuscritos antigos, a leitura automática dos impressos permitirá realizar muito velozmente a edição crítica das obras que nos foram transmitidas apenas pela tipografia e compor os léxicos e as concordâncias das obras antigas, graças a suas edições críticas modernas. O *corpus* das fitas magnéticas e dos léxicos onde figurariam tôdas as obras que algum dia foram escrever desde a Antiguidade até nossos dias perderá, ao menos numa certa medida, seu caráter utópico. Para os estudos estilísticos, a indexação ficará com isso grandemente facilitada: a máquina, por exemplo, lê um texto (impresso ou datilografado) e o imprime à razão de um vocábulo por linha; no espaço livre, o filólogo inscreve (em datilografia, ou com uma escrita caprichada) tôdas as indicações que êle julga úteis; a máquina relê o texto assim indexado e se encontra então capacitada para responder a tôdas as questões, que se lhe quiser fazer. No dia em que a tradução automática fôr também realizada, as coisas serão ainda muito mais simples. Se a máquina traduz, é porque é capaz de descobrir o sentido dos vocábulos e sua função gramatical; podemos então sonhar, se isto não fôr muito quimérico, com uma indexação automática, análoga àquela que não desesperamos de realizar visando à documentação. A partir de um texto impresso, a máquina forneceria ela mesma as indicações necessárias ao estudo estilístico, e um programa estabelecido uma vez por tôdas permitirá tratar não importa qual texto escrito numa língua dada.

Em suma, é na leitura automática que se depositam as maiores esperanças, e é dela que esperamos, em todos os domínios onde se recorre à eletrônica, os progressos mais extraordinários.

NOTAS

- (1) Sobre o desenvolvimento da documentação e das publicações científicas, acharemos indicações bem interessantes em E. CAUDE e A. MOLES (com diversos outros colaboradores), *Méthodologie vers une science de l'action*, Paris, Gauthier-Villars, 1964, especialmente no capítulo *Sociologie de l'action*, por H. MIGEON e A. MOLES, a curva de crescimento das populações de sábios, nas principais partes do mundo (p. 192), aquela que representa o ritmo das invenções importantes desde o século X (p. 195) e no capítulo "Mise en ordre des connaissances", por J. DUBAS, um parágrafo sobre *Développement de la production documentaire* com um gráfico (p. 272). Nos domínios como aqueles dos quais nos ocupamos aqui, não se deve tomar o termo "exponencial" em um sentido rigoroso; explicando (p. 35) o que caracteriza uma progressão geométrica, A. MOLES faz notar: "Quando a curva é bastante imprecisa, freqüentemente é difícil dizer se se tratar de uma parábola $Y = Ax^2$ ou de uma exponencial $Y = e^{Kx}$."
- (2) Isso não é verdadeiro a não ser no domínio científico, onde intervêm apenas a observação e o cálculo. Acontece de maneira diversa nos domínios onde reina o qualitativo puro, como nas belas-artes; é evidente que o número das obras primas e dos grandes artistas que nasceram há quarenta anos é infimo se o compararmos a tudo que o passado produziu.
- (3) Na obra citada mais acima (nota 1), H. MIGEON e A. MOLES ilustram (p. 193) "os perigos da previsão" apresentando a curva que representa o número dos trabalhadores na indústria da construção elétrica na Inglaterra, com esta reflexão: "Aqui se vê claramente que seria perigoso extrapolar uma curva exponencial exageradamente; ela conduziria ao absurdo resultado de, em 1990 a população trabalhadora inglesa encontrar-se inteiramente ocupada com a construção elétrica, então apareceria desde já evidente que a influência da automação não poderia senão amortecer essa curva motivando uma saturação do emprego". É muito significativo que as curvas dadas pelos mesmos autores para representar o crescimento da população sábia do mundo (p. 192) induzem tôdas (exceto a da China, muito recente) um desvio para a horizontal: "a tendência à saturação já começa a manifestar-se."
- (4) Cf. J. — C. GARDIN: "Problèmes de la Documentation", in *Diogenes*, n.º 11, de julho de 1955, pp. 107 a 124.
- (5) As reflexões que se seguem, e grande número das que figuram neste artigo, inspiram-se principalmente numa conferência pronunciada por M. J. — C. GARDIN, a 18 de março de

1965, no salão da Sociedade de encorajamento da indústria nacional, e numa entrevista que ele houve por bem me conceder alguns dias mais tarde. Agradeço-lhe a boa vontade, e espero não deformar seu pensamento.

- (6) A máquina eletrônica nasceu de uma espécie de colaboração entre Inglaterra, Estados Unidos e França. Seu ancestral longínquo, com efeito, não é, propriamente falando, a máquina de calcular de Schickard (1624), de Pascal (1645) ou de Leibniz (cêrca de 1700), que se situam mais no alinhamento de máquinas de escritório, mas o *Analytical Engine* do qual o inglês Charles Babbage desenhou os planos lá por 1830; êste aparelho jamais foi construído, porque, muito avançado sobre o seu tempo, era irrealizável com os meios técnicos de que dispunha a indústria de então. A idéia de Babbage foi retomada em 1937, nos Estados Unidos, por Howard H. Aiken, que fez construir pela International Business Machine Corporation (I.B.M.) uma máquina eletromagnética "Mark I".

A idéia de uma máquina que utilizaria os recursos da eletrônica foi emitida em 1938, pelo professor francês Louis Couffignal. A segunda máquina de Aiken, chamada "Mark II" era eletromagnética e foi ultrapassada antes mesmo do seu aparecimento pelo "E.N.I.A.C." (Electronic Numerical Integrator and Computer), primeira máquina propriamente eletrônica construída por J. P. Eckert e J. W. Mauchly na Universidade de Pensilvânia, lá por 1944. Os Estados Unidos foram seguidos de perto pela Inglaterra, onde uma máquina, cujo estudo foi iniciado em 1946, foi completado em 1951 em Manchester. Na França, a Compagnie Bull construiu máquinas aplicando as idéias do professor Couffignal.

Sobre a história das máquinas eletrônicas, principalmente nos Estados Unidos, ver: EL. BERKELEY: *Giant Brains, or Machines that Think*; tradução francesa: *Cerveaux géants, machines qui pensent*. Paris, Dunod, 1957. Sobre o princípio e o funcionamento da máquina eletrônica, ver, por exemplo: N. CHAPIN: *An Introduction to Automatic Computers*, New York, Van Nostrand, 1953, e na coleção "Que sais-je?" (Paris, Presses Univ. de Fr.), J. POYN: *Le langage électronique*, 1960; P. DEMARNE et M. ROUQUEROL: *Les ordinateurs électroniques*, 1959; B. RENARD: *Le calcul électronique*, 1960. A melhor descrição da máquina eletrônica moderna sob suas diferentes formas é a obra de MM. François GAUCHET, Roger LAMBERT et Jacques VIOLET: *Le calcul automatique en psychologie*, Paris, Presses Univ. de Fr., 1965, na coleção "Le Psychologue", n.º 22. O texto é acompanhado de cêrca de 30 figuras, 15 fotografias e 10 tabelas; a última parte dá um exemplo concreto do cálculo automático em psicologia. Os autores tiveram êxito no seu esforço de dar explicações bem pormenorizadas e, portanto, acessíveis aos não-especialistas.

- (7) Muitos trabalhos de amplitude e de precisão notáveis, no domínio da filologia, são realizados com o recurso, ao lado do computador eletrônico, das máquinas mecanográficas; assim acontece especialmente no Laboratório de análise estatística das línguas antigas (Université de Liège) dirigido por MM. Delatte e Evrard que descrevem seus trabalhos num artigo da *Antiquité Classique*, t. XXX, 1961, fasc. 2, 427-442. Esses processos, onde a mecanografia desempenha importante papel, foram aplicados recentemente por M. Paul Tombeur, para estudar a língua e o estilo do cronista medieval Raoul de Saint-Trond; êle explica seus métodos num artigo intitulado "Application de méthodes mécanographiques à un auteur médiéval", no *Archivum Latinitatis Medii Aevi*, t. XXXIV, 1964 125-160; seu trabalho será publicado próximamente sob o patrocínio da Comissão real de história da Bélgica.
- (8) Sobre a documentação automática, citemos somente J. — C. GARDIN: "États et tendances actuelles de la documentation automatique", na revista *La Traduction automatique*, Paris 5.e année, n.º 1, mars 1964. Êle dá nas suas notas uma abundante bibliografia dos trabalhos realizados nesse terreno nos Estados Unidos e na França.
- (9) A continuidade dos problemas chamados de "classificação", da documentação tradicional à documentação moderna, é ressaltada por B. C. VICKEREY: *Classification and Indexing in Science*, Londres, 1959, e por DE GROILLIER: *Étude sur les catégories générales applicables aux classifications et codifications*, Paris, 1962.
- (10) Eis um exemplo, pouco recente, na verdade, significativo, dos entraves que a falta de tradutores acarreta para o avanço das ciências. Na *Histoire générale des sciences*, publicada sob a direção de R. TATON (Presses Univ. de Fr.), t. II, no capítulo consagrado à Naissance de la chimie moderne, M. DAUMAS escrita a propósito dos trabalhos de Lavoisier, cêrca de 1770, a nota seguinte (p. 553): "Muito antes dessa época, o russo M. A. Lomonossov publicou trabalhos contendo notáveis antecipações. Ai se encontra a idéia da constituição atômica dos corpos e a da energia cinética devida à agitação molecular. (...) Infelizmente, seus escritos, publicados em russo, não foram conhecidos dos químicos dos outros países. Disso não se encontra qualquer menção na literatura inglesa, francesa e alemã desse tempo. Sem dúvida alguma, a divulgação de suas idéias teria favorecido o advento do sistema químico moderno."
- (11) Nos Estados Unidos, existe pelo menos uma dezena de centros consagrados à tradução automática, notadamente em Harvard, Georgetown, Berkeley, Los Angeles, e uma Association for Machine Translation and Computational Linguistics. Na Inglaterra, podemos citar Birkbeck College (Department of Numerical Automation). Cambridge (Cambridge Language Research Unit). Na Rússia, o organismo mais importante parece ser o Laboratório experimental de tradução automática, na Universidade de Leningrado. Na França, um "Centre d'études de la traduction automatique" funciona em Paris e em Grenoble; a Associação para o estudo e o desenvolvimento da tradução automática (A.T.A.L.A.) em Paris, publica uma revista, *La Traduction automatique*, cuja informação tem caráter internacional. Sobre a história e a técnica da tradução à máquina, as melhores exposições conjuntas são: Émile DALAVENAY: *La Machine à traduire*, Collection "Que sais-je?" Presses Univ. de Fr., 1959, e A.G. OETTINGER: *Automatic Language Translation: Lexical and technical Aspects*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass., 1960. Para conhecer em pormenor as pesquisas recentes, nos Estados Unidos sobretudo, mas também na Inglaterra, na França, na Itália e no Japão, consultar as comunicações apresentadas à primeira Conferência Internacional sobre *La traduction automatique des langues et l'analyse linguistique*, que se realizou no

- National Physical Laboratory, Teddington (Middlesex), de 5 a 8 de setembro de 1961; os relatos e as discussões foram publicadas em inglês por Her Majesty's Stationery Office (Londres, 1962); entre as 36 comunicações apresentadas a esta Conferência internacional, as mais importantes, em número de 14, foram publicadas em tradução francesa sob o título: *Traduction automatique et linguistique appliqué* (Paris, Presses Univ. de Fr., 1964); esse volume é o primeiro de uma coleção que aparecerá sob os auspícios da A.T.A.L.A.
- (12) A descrição pormenorizada desta experiência está publicada no *Bulletin d'information de l'Institut de recherche et d'histoire des textes*, dirigido por M. Glénisson, tome XIII, 1965; Dom Jacques FROGER: "La collation des manuscrits à la machine électronique". O programa de comparação é devido à Mme. Renaud.
 - (13) M. GARDIN expôs seus trabalhos num artigo: "Cartões perfurados e computadores a serviço da arqueologia", *La Nature*, nov. 1962, pp. 449—457.
 - (14) Esta experiência foi apresentada no Colóquio internacional de lexicografia realizada em Bensaçon, em julho de 1961, com uma demonstração sobre máquina Bull na Faculdade de letras de Estrasburgo. Sobre o método seguido "à mão", ver: Dom Jacques FROGER: "A crítica textual e o método dos grupos falíveis" (Comunicação feita em Bensaçon), nos *Cahiers de lexicologie*, n.º 3, 1962, publicados pelo Laboratório de análise lexicológica da Faculdade de letras e ciências humanas de Bensaçon (Dir. M. Quémada). O programa destinado à máquina deve-se a M. Philippe Poré; foi exposto por Mme. Poyen e M. Poré no segundo Congresso da A.F.C.A.L.T.I. em outubro de 1961. Para ter uma idéia do problema no seu conjunto, poder-se-á consultar: Dom Jacques FROGER e Philippe Poré: *La critique des textes et son automatization*. Paris, Dunod, a surgir em 1966, na coleção "Initiation".
 - (15) Sobre recenseamentos e sondagens, métodos e resultados, ver: *Handbook of Population Census Methods* (3 brochuras), publicado pelo Escritório de Estatística da ONU.
 - (16) Este laboratório, cujo diretor é M. Robert Pagès, mantém à disposição dos pesquisadores um repertório cumulativo das publicações de seus membros (última edição: 1965); aí encontramos número apreciável de obras que tratam dos métodos matemáticos e do emprego de computadores.
 - (17) M. Jacques ELLUL, no seu livro intitulado *Propagandes*, Paris, A. Colin, 1962, mostra-se muito céptico sobre a validade dos métodos matemáticos em psicossociologia; ele chega mesmo a recusá-los muito categoricamente no parágrafo consagrado à "ineficácia dos métodos para medir a eficácia da propaganda" (Anexo I, pp. 294—295 principalmente. Assinala (p. 286, nota 2) que alguns autores americanos contestam as premissas das sondagens de opinião, por exemplo BLUMER: "Public Opinion and Public Opinion Polling", na *American Sociological Review*, 1948. Sobre o conjunto do problema, ver SOROKIN: *Tendances et déboires de la sociologie américaine*, 1959.
 - (18) Este exemplo é emprestado de Philippe MOUCHEZ: *Démographie*, coleção "Thémis", Paris, Presses Univ. de Fr., 1964, p. 134, nota 1.
 - (19) Sobre os serviços que a máquina eletrônica pode prestar em filologia, podemos encontrar indicações em: Dom Jacques FROGER: "Emploi de la machine électronique dans les études médiévales", *Bulletin de la Société internationale pour l'étude de la philologie médiévale*, Louvain, t. III, 1961, pp. 177—188. Ver também as obras citadas anteriormente, nota 6.
 - (20) Cf. P. GUIRAUD — *Problèmes et méthodes de la statistique linguistique*. Paris, 1960.
 - (21) Cf., G. U. YULE: *The Statistical Study of Literary Vocabulary*, Cambridge, 1944, à respeito do autor da Imitação de Cristo; J.C.; G. HERDAN: "Chaucer's Authorship of the Planetis", em *Language*, 32, 1956, pp. 254—259; Rev. K. GRAYSTINE and G. HERDAN: "The Authorship of the Pastorals in the Light of Statistical Linguistics", no *New Testament Studies*, 6, 1959, pp. 1—15.
 - (22) Lê-se na revista *Science et Vie* n.º 572, t. CVII, maio de 1965, p. 49, sob o título "Briga de máquinas", uma informação que, sob seu aspecto divertido, esconde uma advertência séria: "Em 1963, um teólogo, R.P. Morton, demonstrava graças a uma análise semântica realizada por uma calculadora eletrônica que as quatorze Epístolas de São Paulo não podiam ter sido escritas pela mesma pessoa, mas que seis autores diferentes estavam em causa. Aplicando o mesmo método analítico às obras publicadas do próprio R.P. Morton, um outro eclesiástico, o R.P. Ellison, demonstrou que elas não poderiam ter sido todas compostas pelo autor. De fato, o cérebro eletrônico "provou" que o R.P. Morton logicamente, não existia!
 - (23) M. de Possel estuda também neste momento uma máquina para pronunciar um texto, que poderia prestar diversos serviços, em particular aos cegos. Seria um complemento da leitura automática.

Exposição de Motivos submetida à apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, propondo a reorganização do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP).

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

O Decreto n.º 64.335, de 9 de abril de 1969, entre outras preceituações de alta relevância, determinou a reorganização do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), assinando à Comissão da Reforma Administrativa do Pessoal Civil, que funciona no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral prazo fatal para a conclusão do trabalho.

2. A reorganização do DASP constitui, efetivamente, uma etapa essencial e decisiva para a racionalização das atividades de pessoal, uma vez que, como órgão central do sistema, lhe cabe, por mandamento legal, formular diretrizes, orientar, coordenar, supervisionar e controlar todos os assuntos pertinentes à Administração do Pessoal Civil, na área da Administração Direta e das Autarquias.

3. O projeto de reestruturação do órgão configura o resultado dos estudos levados a termo por uma equipe de técnicos do próprio DASP, sob a direta coordenação do responsável pela atual Direção-Geral daquela unidade administrativa. O trabalho da aludida equipe, no entanto, foi minuciosamente examinado pela Comissão da Reforma Administrativa do Pessoal Civil, que o debateu em profundidade e lhe inseriu as modificações que entendeu necessárias, remetendo-o, a seguir, ao Escritório da Reforma Administrativa (ERA), para que o conformasse com os princípios vigentes na Administração Pública Federal. Finalmente, foi o projeto revisto e dimensionado, nos seus termos convenientes, pelo próprio Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

4. A recomposição estrutural do DASP, que temos a honra de levar ao superior julgamento de Vossa Excelência, apresenta, com efeito, uma ordenação de fatos positivos que a compatibilizam

com as diretrizes básicas da Reforma Administrativa que se vem implantando e disseminando, gradativamente, no País. O projeto situa o DASP na sua exata posição de órgão de gestão normativa, coordenadora e controladora, liberando-o de atividades meramente executivas e incumbindo-o, em contrapartida, de produzir instrumentos de trabalho e soluções para problemas administrativos que se estão tornando crônicos.

5. Por outro lado, a transferência da gestão executiva para os órgãos de pessoal ministeriais e autárquicos não só lhes reforça a autoridade decisória, como também lhes permite resolver eficazmente os assuntos administrativos que lhes estão afetos.

6. Fica o DASP, assim, liberto do cruciante gigantismo executivo em que operava até então e que, pela enorme concentração de matéria sobre que era chamado a opinar, o manietava, transformando-o num injustificável ponto de retenção de processos, documentos e projetos. Isso não mais ocorrerá.

7. O DASP, órgão importante e de notável tradição administrativa, doravante, passará a ser dotado de um tipo de estrutura funcional e maleável, que lhe possibilitará uma atuação marcada e dinâmica no que diz respeito com o poder de criatividade, com a emissão de normas realísticas e racionais e com as atividades de assistência técnica constante aos órgãos ministeriais e autárquicos.

8. Ao submeter, por fim, o projeto de decreto que reorganiza o DASP à apreciação mais alta de Vossa Excelência, temos por necessário aditar que, no momento de transformação por que passa a Administração Pública Brasileira, esse projeto fixa o perfil estrutural de melhor funcionalidade e maior adequação à dinâmica de um moderno órgão central de pessoal.

Aproveitamos a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do nosso mais profundo respeito. — **João Leitão de Abreu**, Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República. — **João Paulo dos Reis Velloso**, Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

**DECRETO N.º 66.222
DE 17 DE FEVEREIRO DE 1970**

Reorganiza o Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), e dá outras providências.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o art. 81, item V, da Constituição, decreta:

Art. 1.º — Ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), subordinado diretamente à Presidência da República e órgão central do Sistema de Pessoal, compete o estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle de assuntos concernentes à Administração do Pessoal Civil da União.

Art. 2.º — O DASP compõe-se de:

- I — Gabinete;
- II — Coordenação de Recrutamento e Seleção;
- III — Coordenação de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos;
- IV — Coordenação de Cadastro e Lotação;
- V — Coordenação de Legislação de Pessoal;
- VI — Coordenação de Atividades de Aperfeiçoamento;
- VII — Centro de Documentação e Informática;
- VIII — Serviço de Administração.

Art. 3.º — Funcionam junto ao DASP:

- I — O Conselho Federal de Administração de Pessoal, como órgão consultivo e colaborador, com a constituição e atribuições indicadas no Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- II — O Centro de Aperfeiçoamento, órgão vinculado à Coordenação de Atividades de Aperfeiçoamento, com os encargos especificados no Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, e grau de autonomia, que vier a ser estabelecido em decreto;
- III — A Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal,

órgão que terá suas atribuições, composição e funcionamento definidos na forma prevista no § 4.º do art. 30 do Decreto-lei ... n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 4.º — O DASP será administrado por um Diretor-Geral, nomeado em comissão pelo Presidente da República.

Art. 5.º — Junto ao seu Gabinete, o Diretor-Geral do DASP disporá de um Consultor Jurídico.

Art. 6.º — O Diretor-Geral do DASP, para atender aos encargos técnicos ou administrativos do seu Gabinete, bem como aos demais trabalhos de apoio daqueles, poderá ter Assessores, Assistentes, Secretários, Auxiliares e Ajudantes, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 7.º — Cada Coordenação do DASP será administrada por um Coordenador e o Centro de Aperfeiçoamento, bem como o Serviço de Administração, por Diretores.

Art. 8.º — Cada Coordenação referida no art. 2.º compreende:

- I — Unidade de Pesquisa e Planejamento;
- II — Unidade de Orientação, Coordenação e Controle.

§ 1.º — O Diretor-Geral do DASP, consideradas as exigências do serviço, poderá desdobrar, através de ato próprio, as Unidades de Pesquisa e Planejamento e as de Orientação, Coordenação e Controle em tantos Grupos-Tarefa quantos forem necessários, cometendo a estes, parte ou partes das atribuições específicas que aquelas possuírem.

§ 2.º — Os Grupos-Tarefa referidos no parágrafo anterior terão organização e duração temporária, devendo ser suprimidos tão logo concluíam os encargos que lhe forem conferidos.

Art. 9.º — Compete ao DASP:

A) Através da Unidade de Pesquisa e Planejamento da Coordenação de Recrutamento e Seleção:

- 1. Propor a política de recrutamento e seleção dos servidores civis.
- 2. Manter permanente intercâmbio com instituições oficiais incumbidas da formação e registro da mão-de-obra, notadamente estabelecimentos de ensino, órgãos de regulamentação do exercício profissio-

nal, agências oficiais de emprêgo ou administradoras de programas de bolsas de estudo.

B) Através da Unidade de Orientação, Coordenação e Contrôlo da Coordenação de Recrutamento e Seleção, orientar, coordenar e controlar a execução do processo seletivo em geral, com o objetivo de obter a maior homogeneidade possível na aplicação dos critérios de recrutamento e seleção em toda a área da Administração Federal Direta e das Autarquias.

C) Através da Unidade de Pesquisa e Planejamento da Coordenação de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos:

1. Pesquisar, estudar e propor permanentemente a atualização do plano de classificação de cargos e do plano de retribuição relativos aos servidores públicos civis.

2. Orientar os órgãos interessados na organização dos programas periódicos da aplicação das verbas de custeio das despesas de pessoal, com vistas à sua distribuição racional em função do aperfeiçoamento do plano de classificação de cargos e do plano de retribuição.

D) Através da Unidade de Orientação, Coordenação e Contrôlo da Coordenação de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos:

1. Orientar, coordenar e controlar a administração do plano de classificação de cargos e empregos, e do plano de retribuição, com vistas à sua uniforme aplicação em todo o âmbito da Administração Federal Direta e das Autarquias.

2. Prestar aos órgãos setoriais e locais de pessoal toda a assistência que lhe solicitarem no sentido da melhor administração daqueles planos.

E) Através da Unidade de Pesquisa e Planejamento da Coordenação de Cadastro e Lotação:

1. Organizar os cadastros quantitativo e qualitativo dos servidores públicos civis da Administração Federal Direta e das Autarquias.

2. Elaborar normas, instruções e regulamentos, bem como promover a padronização dos formulários e dos métodos de trabalho, visando a simplificar, uniformizar e manter atualizado o sistema de cadastro.

3. Fornecer dados para elaboração do orçamento das despesas de pessoal da Administração Federal Direta e das Autarquias.

4. Propor, com base nos elementos de cadastro, medidas para distribuição e lotação dos servidores públicos civis, da Administração Federal Direta e das Autarquias.

F) Através da Unidade de Orientação, Coordenação e Contrôlo da Coordenação de Cadastro e Lotação:

1. Orientar, coordenar e controlar a administração do cadastro qualitativo e quantitativo, mantendo-os atualizados, e prestar aos órgãos setoriais e locais toda a assistência de que precisarem.

2. Manter registros atualizados da lotação de cada Ministério ou de outros órgãos da administração federal.

G) Através da Unidade de Pesquisa e Planejamento da Coordenação de Legislação de Pessoal:

1. Opinar sobre as questões relacionadas com o regime jurídico dos servidores públicos civis da Administração Federal Direta e das Autarquias.

2. Elaborar anteprojotos de leis e projetos de regulamentos relativos a pessoal civil, bem como as normas e instruções para uniformidade de sua aplicação.

3. Examinar, quando necessário, assuntos técnico-administrativos interligados com matéria de natureza jurídica.

H) Através da Unidade de Orientação, Coordenação e Contrôlo da Coordenação de Legislação de Pessoal:

1. Orientar, coordenar e controlar a aplicação dos diplomas legais e regulamentares, assim como a respectiva jurisprudência, relacionados com o regime jurídico dos servidores federais da Administração Direta e das Autarquias.

2. Orientar e coordenar a aplicação do regime do tempo integral na Administração Federal Direta e nas Autarquias, bem como controlar o desenvolvimento e o cumprimento dos programas e subprogramas atinentes a propósitos estabelecidos pelas unidades administrativas.

3. Orientar e coordenar a apre-
ciação de casos de acumulação de
cargos.

I) Através da Unidade de Pesqui-
sa e Planejamento da Coordenação
de Atividades de Aperfeiçoamento:

1. Propor a política de aperfeiço-
amento dos servidores civis, com o
objetivo de capacitá-los ao melhor
desempenho de suas atribuições e a
desenvolver o seu potencial de
aprendizagem, com vistas à melho-
ria do recrutamento interno, elabo-
rando as normas necessárias à sua
aplicação.

2. Promover estudos, pesquisas,
reuniões e debates, com vistas ao
estabelecimento e divulgação dos
métodos de ensino, dos critérios de
organização das classes, da apura-
ção do aproveitamento dos servido-
res-alunos e da padronização do ma-
terial didático.

J) Através da Unidade de Orien-
tação, Coordenação e Contrôlo da
Coordenação de Atividades de Aper-
feiçoamento, orientar, coordenar e
controlar a execução da política de
aperfeiçoamento geral, com o objeti-
vo de obter a maior homogeneidade
na aplicação dos respectivos crité-
rios, em toda a área da Administra-
ção Pública Federal Direta e das Au-
tarquias.

Art. 10 — O Centro de Documentação
e Informática compõe-se de:

- I — Secretária;
- II — Nucleo de Armazenamento
de Informações;
- III — Núcleo de Divulgação e In-
formações;
- IV — Revista do Serviço Público;
- V — Biblioteca.

Art. 11 — Compete ao DASP, através
do Centro de Documentação e Informá-
tica:

1. Armazenar, selecionar e divul-
gar, sistematicamente, informações
técnico-administrativas, bem como
estudos e análises técnicos e/ou ad-
ministrativos de interesse para os
servidores e serviços públicos, pro-
cedendo à atualização e moderniza-
ção dos processos de armazenagem
e divulgação.

2. Editar a Revista do Serviço Pú-
blico, o Boletim Informativo "Dire-
trizes" e trabalhar sobre matéria téc-
nica ou administrativa.

Art. 12 — O Serviço de Administração
compõe-se de:

- I — Setor de Pessoal;
- II — Setor de Assistência Social;
- III — Setor de Mecanografia;
- IV — Setor de Material;
- V — Setor de Contabilidade;
- VI — Setor de Orçamento;
- VII — Setor de Movimentação de
Processos;
- VIII — Setor de Zeladoria.

Art. 13 — Compete ao Serviço de Ad-
ministração, através dos órgãos que o
compõem, e cujas atribuições serão de-
finidas e especificadas em normas re-
gimentais, dar todo apoio necessário ao
eficiente funcionamento das unidades
permanentes e temporárias do DASP.

Art. 14 — A execução das atividades
de aperfeiçoamento, treinamento e de-
senvolvimento do pessoal passa a ser
exercida diretamente sob a responsabili-
dade dos órgãos de pessoal dos Ministé-
rios e das Autarquias, observada a orien-
tação e supervisão da Coordenação de
Atividades de Aperfeiçoamento, na con-
formidade do que dispõe este Decreto.

Art. 15 — Os Grupos-Tarefa, de natu-
reza transitória, formados no âmbito de
cada Coordenação, poderão ser dirigidos
por Subcoordenadores que, como os de-
mais integrantes, serão retribuídos em
caráter eventual, mediante recibo, na
forma da legislação vigente, podendo,
inclusive, ser recrutados no Serviço Pú-
blico, dentre técnicos ou especialistas
profissionalmente habilitados ao desem-
penho das funções e atribuições especí-
ficas cometidas a cada Grupo-Tarefa.

Parágrafo único — Na forma do dis-
posto neste artigo, a critério do Diretor-
Geral, poderão ser admitidos técnicos ou
especialistas para integrar os Grupos-
Tarefa.

Art. 16 — As Coordenações, o Centro
de Documentação e Informática e o Ser-
viço de Administração deverão ser ins-
talados e implantados no decurso do
corrente exercício, observado o disposto
no artigo 21 deste decreto.

Parágrafo único — Até que estejam
instalados e implantados os órgãos re-
feridos neste artigo, ficam mantidas, no
DASP, com os respectivos quantitativos,
as funções gratificadas atuais, bem co-
mo as gratificações atribuídas aos Mem-
bros da Comissão de Acumulação de
Cargos e aos da Comissão de Tempo In-
tegral e Dedicção Exclusiva.

Art. 17 — Fica extinto o cargo em comissão de Diretor da Divisão de Edifícios Públicos, Símbolo 2-C, e transformados os seguintes cargos em comissão:

a) de Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, Símbolo 2-C, em Coordenador de Recrutamento e Seleção, Símbolo 2-C;

b) de Diretor da Divisão de Classificação de Cargos, Símbolo 2-C, em Coordenador de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, Símbolo 2-C;

c) de Diretor da Divisão de Regime Jurídico do Pessoal, Símbolo 2-C, em Coordenador de Legislação de Pessoal, Símbolo 2-C;

d) de Diretor da Divisão de Orçamento e Organização, Símbolo 2-C, em Coordenador de Cadastro e Locação, Símbolo 2-C;

e) de Diretor da Escola de Serviço Público, Símbolo 5-C, em Coordenador de Atividades de Aperfeiçoamento, Símbolo 2-C;

f) de Diretor do Serviço de Documentação, Símbolo 5-C, em Diretor do Centro de Documentação e Informática, Símbolo 4-C;

g) de Diretor do Serviço de Administração, Símbolo 5-C, em Diretor do Serviço de Administração, Símbolo 4-C.

Art. 18 — Findo o prazo previsto no art. 16 deste Decreto, ficam extintas as 110 (cento e dez) funções gratificadas atualmente existentes no DASP, devendo a direção do órgão providenciar, tem-

pestivamente, para que seja expedido ato executivo criando aquelas que, em face da nova estrutura, se tornem necessárias.

Art. 19 — Ficam extintas a Comissão de Acumulação de Cargos e a Comissão de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, observando-se o disposto no artigo 16 e seu parágrafo único deste Decreto.

Parágrafo único — As atribuições cometidas à Comissão de Acumulação de Cargos (C.A.C.) e à Comissão de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (COTIDE), na forma da legislação em vigor, ficam incluídas na competência geral da Coordenação de Legislação de Pessoal.

Art. 20 — Haverá uma Representação do DASP, no Estado da Guanabara, com estrutura, atribuições e funcionamento definidos no Regimento do DASP a ser baixado pelo Diretor-Geral.

Art. 21 — As despesas com as atividades do DASP continuarão a ser atendidas pelas dotações consignadas no respectivo orçamento, até que as futuras previsões se ajustem às alterações estabelecidas neste Decreto.

Art. 22 — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 17 de fevereiro de 1970; 149.º da Independência e 82.º da República.
— **Emílio G. Médici** — **João Paulo dos Reis Velloso**.

Publicado no Diário Oficial, de 18-2-1970 — págs. n.º 1.031/32 — (Seção I — Parte I).

Os Concursos de Monografias da Revista do Serviço Público

Com a finalidade primordial de incentivar estudos e estimular o interesse dos funcionários, técnicos e pesquisadores, em todos os órgãos da Administração Pública, bem como no âmbito das universidades e das grandes empresas, a tradicional **Revista do Serviço Público** vem promovendo, desde 1967, a realização de um Concurso Anual de Monografias sobre Problemas de Governo e Administração. Trata-se, aliás, de restaurar magnífica tradição técnico-cultural interrompida há mais de dez anos, em face da progressiva deterioração da Administração Pública, — somente jugulada e corrigida com o advento do Decreto-lei n.º 200/67.

Com a recuperação humana, técnica e material do DASP, acrescida do fortalecimento de seu prestígio institucional, logrou a **Revista do Serviço Público** realizar, com êxito integral, dois concursos, encontrando-se em pleno andamento o terceiro, no corrente ano de 1970 — este versando temas considerados de relevante interesse no campo da administração de pessoal e seus problemas básicos.

De acordo com essa orientação pretendida a **Revista do Serviço Público**, com as Monografias porventura classificadas, proporcionar aos órgãos e serviços integrantes do Poder Executivo da União sugestões práticas, dados concretos e contribuições válidas, em condições de aproveitamento a curto ou médio prazos. Os dois concursos anteriormente realizados trataram de temas vinculados à problemática geral da Reforma Administrativa, examinados do ângulo das condições e realidades do País.

Em síntese, a filosofia norteadora dos concursos da **Revista do Serviço Público** foi concebida em função de diretrizes eminentemente concretas que se podem resumir em poucas palavras no elenco dos seguintes objetivos prioritários: a) estimular a análise, em profundidade, da

problemática administrativa brasileira, na multiplicidade de seus aspectos teóricos e práticos; b) captar e valorizar a contribuição dos pesquisadores, técnicos e servidores, em geral, no campo das Ciências Administrativas, tendo em vista a obtenção das melhores soluções possíveis para aqueles problemas, notadamente o das reformas necessárias, quer do ponto de vista de sua exequibilidade técnica, jurídica e financeira, quer no tocante à sua funcionalidade, senso prático e adequação às condições nacionais; c) promover o levantamento atualizado dos erros, deficiências, hábitos anacrônicos, rotinas obsoletas, ou das anomalias de qualquer espécie que perturbam, entram e oneram o funcionamento da Administração Pública nas três órbitas da Federação — União, Estados e Municípios —, prejudicam e irritam os contribuintes e o povo em geral; d) contribuir, mediante a identificação, diagnóstico preciso e pronta correção dessas anomalias e deficiências, para acelerar a implantação da Reforma Administrativa e atingir, com maior rapidez e em melhores condições de economia e eficiência, as finalidades do Decreto-lei n.º 200, de 25-2-1967.

As monografias selecionadas e aprovadas estão sendo publicadas como Separatas da **Revista do Serviço Público** (Coleção "Estudos").

A Direção da revista aproveita o ensejo para se congratular com os autores dos trabalhos premiados e, ao mesmo tempo, manifestar as expressões de seu profundo reconhecimento aos eminentes brasileiros que integraram as duas Comissões Julgadoras instituídas pelo Sr. Diretor-Geral do DASP, de acordo com as Instruções Reguladoras dos aludidos concursos. São eles: Professor Benedicto Silva, Diretor do Instituto de Documentação da Fundação Getúlio Vargas; Professor Edson Nery da FONSECA, da Universidade de Brasília; Ministro José

Barreiros, do Ministério das Relações Exteriores; Doutora Isabel Grillo, do Ministério da Educação e Cultura; Ministro-Auditor Jurandyr Coelho, do Tribunal de Contas da União; Dr. Corsindio Monteiro da Silva, Assistente Jurídico do DASP. Estes, os membros da Comissão Julgadora do 1.º Concurso. A Comissão do 2.º Concurso, encerrado a 31 de julho de 1969, em Brasília, por ocasião do 31.º aniversário do DASP, em solenidade especial presidida pelo Diretor-Geral, Professor Glauco Lessa, ficou assim constituída: Dr. Iberê Gilson, Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União; Secretário Luís Fernando do Couto Nazareth, do Ministério das Relações Exteriores; Dr. João Gonçalves de Araújo Netto, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; Rubens d'Almada Horta Pôrto, do Ministério da Justiça; Prof. Benedicto Silva, da Fundação Getúlio Vargas; Dr. Tomás de Vilanova Monteiro Lopes, Assistente Jurídico do DASP. Na qualidade de membro nato a Revista foi representada pelo seu Diretor. As Monografias classificadas receberam prêmios em dinheiro no montante global de NCr\$ 18.000,00 (dezoito mil cruzeiros novos) ficando assegurado aos candidatos vitoriosos o direito à publicação dos respectivos trabalhos pela revista.

Mas, independentemente da motivação psicológica e financeira, o que a revista pretende, acima de tudo, é intensificar o estudo em profundidade dos problemas fundamentais da Administração em nosso País, elevando, ao mesmo tempo, os níveis de capacitação técnico-cultural dos servidores. É de se presumir, por outro lado, a ampliação do interesse pelo estudo de tais problemas na área educacional e, sobretudo universitária. Os Concursos de Monografias adquirem, destarte, relêvo especial nesta fase de nossa evolução, quando a nação brasileira se encontra engajada num arranco definitivo, tendo em vista erradicar o atraso, a estagnação e o subdesenvolvimento. Urge, evidentemente, estimular em todos os níveis e setores, as vocações para a análise e domínio das nossas realidades, no contexto das quais avulta a complexa problemática administrativa nacional. Entende a Revista do Serviço Público ser plenamente válida e oportuna sua iniciativa de convocar a totalidade dos estudiosos do País para as grandes tarefas de modernização da Administração Pública brasileira.

PORTARIA N.º 55 DE 7 DE ABRIL DE 1970

O Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), no uso de suas atribuições regimentais, e atendendo à proposta do Centro de Documentação e Informática, resolve:

1 — Autorizar o Centro de Documentação e Informática a realizar, através da Revista do Serviço Público, um Concurso de Monografias sobre Administração de Pessoal e seus Problemas Básicos, de acordo com as instruções anexas.

2 — As monografias versarão temas considerados de interesse relevante para a Administração e deverão proporcionar aos órgãos e serviços integrantes do Sistema de Pessoal do Poder Executivo da União sugestões práticas, dados concretos e contribuições válidas, em condições de aproveitamento a curto ou médio prazos. — Glauco Lessa de Abreu e Silva, Diretor-Geral.

CONCURSO DE MONOGRAFIAS DASP — 1970

Instruções a que se refere a Portaria n.º 55, de 7 de abril de 1970, do Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

OBJETIVOS DO CONCURSO

1. O "Concurso de Monografias" ora instituído tem as seguintes finalidades:
 - a) estimular pesquisas e análise, em profundidade, dos temas fundamentais da Administração de Pessoal que estão reclamando soluções práticas e urgentes, de interesse imediato dos órgãos da Administração Direta e Indireta, no contexto global dos princípios e diretrizes da Reforma Administrativa;
 - b) promover levantamento atualizado das deficiências, anacronismo, rotinas superadas ou das anomalias de qualquer espécie que perturbam, entram e oneram o funcionamento dos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal do Poder Executivo da União, ocasionando prejuízos, baixos coeficientes de produtividade, desperdícios ou ineficiência;
 - c) oferecer contribuição — mediante diagnóstico exato e sugestão de medidas de correção das anomalias ou deficiências identificadas — para acelerar o ritmo da implantação da Reforma Adminis-

trativa e atingir níveis mais elevados de racionalidade, melhores condições operacionais, economia e eficiência daquele Sistema; e

- d) captar e valorizar a contribuição técnica de diretores, chefes, assessores, funcionários e estudiosos, em geral, e cujos estudos e experiência possam proporcionar sugestões concretas e válidas à solução de problemas de Administração de Pessoal.

TEMÁRIO

2. As monografias terão por objetivo proporcionar à Administração sugestões práticas, dados concretos e soluções objetivas para os seguintes assuntos:

- 1) Nomenclatura e especificação de grupos ocupacionais;
- 2) Aplicação de métodos audiovisuais ao ensino da Administração de Pessoal;
- 3) Aplicação da instrução programada no campo da Administração de Pessoal;
- 4) Situações concretas da aplicação do método de casos no ensino da Administração de Pessoal;
- 5) Avaliação de Cargos no Serviço Público, do ponto de vista de classificação e do sistema de retribuição;
- 6) Simplificação e padronização dos métodos e dos equipamentos de registro e divulgação dos atos relativos a pessoal;
- 7) Vantagens e desvantagens da diversidade de regimes jurídicos na Administração de Pessoal do Serviço Público;
- 8) Regimes jurídicos adequados ao pessoal da Administração Direta e das Autarquias, inclusive com a análise dos fatores que justifiquem a aplicação de cada um dos regimes e determinadas áreas ou atividades;
- 9) Programática de treinamento aplicável aos servidores públicos federais.
- 10) A utilização da Informática na Administração de Pessoal.

APRESENTAÇÃO DAS MONOGRAFIAS

3. As monografias deverão ser apresentadas em 6 (seis) vias, impressas ou

datilografadas em papel formato ofício, espaço dois, com o limite mínimo de 50 (cinquenta) e o máximo de 100 (cem) páginas de texto escrito em um só dos lados de cada folha. Os candidatos poderão anexar, a título de documentação complementar julgada necessária, a legislação citada, indicações bibliográficas, gráficos, mapas, estatísticas ou fotografias.

4. Na elaboração das monografias os candidatos obdecerão ao seguinte roteiro destinado a simplificar e acelerar o processo de exame e julgamento dos trabalhos: I — Introdução; II — Desenvolvimento do tema; III — Conclusões; IV — Sugestões concretas; V — Documentação complementar a que se refere a parte final de item anterior.

5. As monografias serão obrigatoriamente apresentadas sob pseudônimo, acondicionadas em invólucros ou envelopes fechados e lacrados, devendo os candidatos apresentar, juntamente com a respectiva monografia, em sobrecarta separada, igualmente fechada e lacrada, cédula ou ficha de identificação com os seguintes elementos: 1 — Fotocópia autenticada de documento de identidade; 2 — indicação do pseudônimo adotado para apresentação de monografia; 3 — declaração de domicílio e residência; 4 — "Curriculum Vitae" sumário; 5 — número de registro no Conselho Federal de Técnicos de Administração, no caso previsto no item 8, *in fine*.

6. Cada candidato somente participará do Concurso com uma única monografia, a qual deverá ser entregue diretamente, ou remetida pelo correio sob registro, à Revista do Serviço Público.

7. As monografias premiadas passarão à propriedade da Revista do Serviço Público, que as publicará, pela ordem da respectiva classificação.

8. Poderão apresentar monografias e concorrer aos prêmios do presente Concurso os servidores públicos integrantes de qualquer órgão ou serviço da Administração Direta ou Indireta, que exerçam suas atividades em qualquer ponto do território nacional, bem como todos aqueles que estejam no exercício da profissão de Técnico de Administração, devidamente inscritos nos respectivos Conselhos Regionais, mesmo que não ocupem cargo ou emprego público.

9. Não poderão concorrer ao presente concurso os Membros da Comissão Jul-

gadora e quaisquer servidores com exercício na Revista do Serviço Público.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

10. A realização do Concurso far-se-á progressivamente, obedecendo ao seguinte cronograma:

- a) lançamento do concurso e abertura oficial das respectivas inscrições na data da publicação no Diário Oficial da União das presentes Instruções Reguladoras;
- b) Campanha de divulgação de âmbito nacional;
- c) Inscrição e habilitação dos concorrentes até 31 de agosto de 1970;
- d) Encaminhamento das monografias à Comissão Julgadora até 30 de setembro de 1970;
- e) Exame, seleção e julgamento definitivo das monografias pela Comissão Julgadora, que proporá ao Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) a classificação final dos trabalhos selecionados, a proclamação dos vencedores e a distribuição dos prêmios aos candidatos habilitados, em Relatório conclusivo, contendo os pareceres relativos a cada monografia classificada;
- f) Solenidade especial para encerramento do Concurso e distribuição dos prêmios aos candidatos classificados até 15 de dezembro de 1970, em Brasília, em data e horário previamente estabelecidos pelo Centro de Documentação e Informática do DASP.

11. Ao Centro de Documentação e Informática incumbe supervisionar e coordenar a execução programada do presente concurso.

12. A Comissão Julgadora especificamente incumbida de proceder ao estudo e julgamento das monografias inscritas será constituída de sete (7) membros escolhidos pelo Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) dentre brasileiros de comprovada experiência no campo da Administração Pública, reconhecida capacidade técnica e cultural e reputação ilibada.

13. A Comissão Julgadora examinará, julgará e classificará as monografias de acordo com os seguintes critérios básicos: a) substância e objetividade dos trabalhos apresentados; b) contribuição pessoal; c) possibilidade de aproveitamento a curto ou médio prazos das sugestões formuladas ou conclusões de cada monografia; d) seqüência lógica, correção e clareza de linguagem; e) pesquisas e documentação.

PRÊMIOS

14. A Comissão Julgadora indicará, no Relatório Conclusivo de suas atividades, as cinco (5) monografias classificadas em 1.º, 2.º, 3.º, 4.º e 5.º lugares, habilitando os respectivos autores à percepção dos seguintes prêmios:

- 1.º Prêmio — Cr\$ 7.000,00
- 2.º Prêmio — Cr\$ 5.000,00
- 3.º Prêmio — Cr\$ 3.000,00
- 4.º Prêmio — Cr\$ 2.000,00
- 5.º Prêmio — Cr\$ 1.000,00

15. A Comissão Julgadora poderá sugerir que se confira Menção Honrosa a trabalhos não premiados, porém em condições de serem divulgados, consideradas a sua qualidade intrínseca e a sua adequação às finalidades do concurso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

16. Será desclassificada de plano a monografia que não se conformar com as exigências destas instruções.

17. Não serão devolvidas as cópias dos trabalhos apresentados.

18. Os casos omissos serão resolvidos pelo Centro de Documentação e Informática do DASP, ouvida a Comissão Julgadora.

19. Os interessados poderão obter quaisquer informações na Revista do Serviço Público, 5.º andar do Edifício-Sede do DASP, em Brasília, Bloco 7 — Esplanada dos Ministérios, telefone: 42-9519.

Brasília (DF), 7 de abril de 1970. —
Glaucio Lessa de Abreu e Silva, Diretor-Geral.

Convênio Senado Federal/DASP

TÉRMO DE CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A GRÁFICA DO SENADO FEDERAL E O CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMÁTICA DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL (DASP) PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE IMPRESSÃO DA "REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO", DE LIVROS E PUBLICAÇÕES EM GERAL.

Aos vinte e cinco (25) dias do mês de março do ano de mil novecentos e setenta (1970), no Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria do Senado Federal e em presença do Dr. Glauco Lessa de Abreu e Silva, Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil, e demais testemunhas, a Secretaria do Senado Federal e o Centro de Documentação e Informática do Departamento Administrativo do Pessoal Civil, no ato, representados, respectivamente, pelo Dr. Evandro Mendes Vianna e pela Senhora Vera da Silva Medeiros, deliberaram assinar o presente convênio, de conformidade com as cláusulas seguintes:

Cláusula Primeira: O Centro de Documentação e Informática do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP), doravante neste ato designado por "Centro", se compromete a atribuir à Secretaria do Senado Federal, através de seu Serviço Gráfico, a execução dos serviços de impressão da "Revista do Serviço Público", bem como dos livros e outras publicações que editar, até o limite da parcela de recursos orçamentários para tal fim destinada na respectiva programação financeira.

Cláusula Segunda: Obriga-se a Secretaria do Senado Federal, através de seu Serviço Gráfico, doravante designado por "Serviço Gráfico", a executar os serviços de impressão referidos na Cláusula Primeira, observadas as condições constantes das Cláusulas subsequentes.

Cláusula Terceira: Os originais da Revista do Serviço Público, livros ou publicações a serem impressos serão entregues, pelo "Centro", ao "Serviço Gráfico" juntamente com ofícios em que se indicará, em cada caso, além do prévio

empenho da despesa correspondente, as especificações a serem observadas, inclusive o formato, capa e papel, bem como o preço e o prazo de entrega que, estipulados pelo "Serviço Gráfico", fôr aceito pelo "Centro".

Cláusula Quarta: O "Serviço Gráfico" realizará as duas primeiras revisões de cada número da Revista do Serviço Público, ou obra a ser editada, de acordo com o original respectivo que lhe houver sido encaminhado pelo "Centro", ao qual caberá efetuar a última revisão e autorizar definitivamente a impressão.

Cláusula Quinta: O pagamento da importância correspondente à execução dos serviços de impressão, em cada caso, se fará ao "Serviço Gráfico" sob a forma de cheque emitido pelo representante legal do "Centro", contra o Banco do Brasil S.A., à vista das faturas atestadas e à conta dos recursos orçamentários programados para o respectivo exercício financeiro.

Cláusula Sexta: O presente Convênio vigorará, inicialmente, desde a data de sua assinatura até trinta e um (31) de dezembro de mil novecentos e setenta (1970), podendo ser prorrogado nos exercícios subsequentes mediante a assinatura de termos aditivos, e qualquer das partes poderá rescindi-lo mediante comunicação à outra se ocorrer comprovado inadimplemento ou motivo de força maior.

E por assim acordarem, lavrou-se o presente Convênio que vai assinado em cinco (5) vias pelas partes supramencionadas, em presença das testemunhas abaixo assinadas. — **Evandro Mendes Vianna**, Diretor-Geral da Secretaria do Senado Federal. — **Vera da Silva Medeiros**, Diretora do Centro de Documentação e Informática do Departamento Administrativo do Pessoal Civil. — **TESTEMUNHAS:** **Glauco Lessa de Abreu e Silva**, Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil — **Ninon Borges Seal**, Vice-Diretora-Geral Administrativa — **Wilson Menezes Pedrosa**, Superintendente do Serviço Gráfico do Senado Federal.

A Reorganização do DASP e a Imprensa Brasileira: Dois Editoriais do "Jornal do Brasil"

REFORMA VERDADEIRA

A Reforma Administrativa tentada no Governo anterior tinha como tônica a descentralização de poderes, delegados em níveis de chefias e subchefias, mas esbarrou logo numa mentalidade avessa à mudança. Alterar uma estrutura burocrática sedimentada no tempo requeria mais do que o simples apelo à consciência e aos deveres do servidor. Não admira que essa reforma, uma necessidade de longa data, se limitasse à extinção de alguns papéis e a um esboço de descentralização que estimulou algumas iniciativas.

Mexeu-se na superfície, mas o problema, no fundo, continuou o mesmo. E só agora, com a reorganização do DASP, parece que a reforma terá condições de uma demarcação definitiva. A burocracia cristalizada em anos e anos de uma rotina administrativa pouco eficiente somente será motivada para a mudança com o respeito a princípios básicos da administração pública de há muito postergados como letra morta. É nesse setor que o DASP, devolvido à pureza de suas intenções criadoras, poderá exercer uma ação realmente salutar.

Um desses princípios é o da justa remuneração, indispensável para que o cargo público recupere a condição de atividade econômica autônoma. As distorções salariais frequentes, o remanejamento de quadros e de funções feito quase sempre por obra do favor político e da intenção demagógica reduziram os cargos públicos a sinecuras, meros complementos do orçamento do servidor. O esvaziamento agravou-se na incapacidade crescente do Estado para fazer frente à concorrência da área privada, que acabou recrutando os melhores técnicos.

Razão tinha o anterior Ministro do Planejamento quando situou nos vencimentos dignos e compensadores o ponto de partida para a recuperação do serviço público brasileiro. Vem agora o Diretor-Geral do DASP, Sr. **Glauco Lessa**, e confirma esse enfoque. É o óbvio ignorado ao longo de uma política de emprego responsável pelo gigantismo da máquina burocrática e pelo seu alto custo.

Outro princípio a ser restaurado é o do mérito e tem estreita vinculação com o papel que um DASP descentralizado passará a desempenhar. A melhoria do pessoal administrativo, através de cursos de especialização e de formação de chefes, estará afeta às repartições, tocando ao DASP a orientação geral, o controle de uma política de pessoal e a fiscalização dos princípios que a informaram. Sobrará ao órgão, como bem acentuou o seu diretor, o tempo para dedicar-se a pesquisas e estudos que sedimentem diretrizes e consolidem princípios.

É preciso incutir no funcionário público federal e estadual a noção dos deveres correlatos, mas esse pré-requisito não se firmará na consciência profissional de cada um se não vier acompanhado do respeito a normas que já deveriam estar, a essa altura, institucionalizadas. Infelizmente o sistema do mérito, estimulador de vocações e gerador de esforços de produtividade, foi quase banido pelas manipulações políticas. E o princípio de que o concurso público é a única fórmula de admissão de servidores, conforme reza a Constituição, desvirtuou-se nas práticas condenáveis das contratações irregulares que, sob a forma de cargos em comissão, prestação de serviços e outras, tangenciaram a lei.

Quando se recupera o DASP para essa obra restauradora, tem-se em mira, naturalmente, a verdadeira reforma administrativa que não se traduzirá jamais em aposentadorias compulsórias e constatações de ociosidade, mas no respeito a princípios capazes de devolver ao serviço público a dignidade perdida. É grande a responsabilidade do novo DASP. Ele será o módulo e, ao mesmo tempo, a alavanca de um processo que poderá modernizar a organização do País.

Transcrito do Jornal do Brasil de 26-2-70

NÔVO DASP

Está nos desejos do Governo Federal racionalizar o serviço público, e nesse sentido a reorganização do DASP constitui a pedra de toque. O velho órgão surgirá renovado e escoimado de imperfeições a fim de orientar e supervisionar, no âmbito de cada Ministério, a reforma de pessoal que deverá aperfeiçoar a máquina burocrática.

Devolve-se assim ao DASP o controle que ele perdeu menos por culpa sua do que pelos vícios que cercaram a sua origem ou que ele teve de absorver ao longo de sua existência. Nascido na ditadura, o órgão identificou-se, a princípio, com certos sinais de prepotência, mas a organização que imprimiu a um serviço público caótico credencia, até hoje, a sua função normativa, relegando as impurezas ao débito do passado.

No período da redemocratização, os vícios da prepotência cederam vez aos vícios da tolerância. A euforia democrática brasileira permitiu excessos que, na área administrativa, se traduziram na concessão despropositada de empregos públicos por via política. Os alicerces erigidos pelo DASP foram minados e a sua

estrutura correu o risco de ruir. Princípios básicos de admissão no serviço público foram tangenciados por formas sub-reptícias de contrato de trabalho que até hoje persistem apesar de um sistema de vigilância montado em sucessivos governos.

Pretende-se agora restituir ao DASP, sem os poderes transbordantes do passado e sem a contaminação da má política que o esvaziou, o papel de órgão normativo. Isso significa que os princípios orientadores do serviço público, consagrados na Constituição, como o sistema do mérito e a admissão por concurso, serão erigidos, na prática governamental, à categoria de leis inabaláveis. O DASP velará por sua execução com o zelo redobrado do criador que retoma contato com a sua obra.

A fim de reformar o serviço burocrático, reforma-se o DASP. A providência demonstra até que ponto o Governo sente a necessidade de uma mudança profunda. Não se pode lubrificar a máquina emperrada, em várias partes, pela ação insidiosa de fatores externos, sem antes conter o processo de gigantismo que ela ainda padece. Restituindo ao DASP a orientação e a fiscalização de outrora, o Governo recupera princípios moralizadores diluídos nas vagas de irresponsabilidade que marcaram eventualmente a vida política e a Administração Pública do País. A desejada reforma começa pelo seu lado estratégico. O resto virá aos poucos na medida do empenho com que se aperfeiçoarem os quadros dos servidores, imbuindo-os de uma nova responsabilidade derivada de novos estímulos éticos e profissionais. Basta a volta do sistema do mérito e do concurso para redemocratizar o serviço público.

Transcrito do Jornal do Brasil de 21-2-70

Mensagem do Presidente Emílio Garrastazu Médici ao Congresso Nacional

INTRODUÇÃO

Senhores membros do Congresso Nacional. Não mais se contestam os êxitos logrados, em sua obra renovadora, pelo processo revolucionário em marcha, faz hoje exatamente seis anos. A continuidade desse processo não é, pois, algo em que meramente se consinta, porém algo que a opinião comum na realidade deseja. Pela conquista, assim efetuada, dos espíritos, a idéia de direito, que inspirou a decisão política de 31 de março de 1964, estabeleceu em terreno sólido os fundamentos de sua positividade.

Ganhou a consciência popular a noção de que o regime em vigor, pleno de vitalidade e dinamismo, quer plasmar ordem jurídica e social que, sem repudiar totalmente as categorias tradicionais, se ajuste às exigências de uma sociedade que, como a nossa, vive sob o signo da mudança. Somente por esse meio será possível fortalecer e consolidar, em nosso País, a coesão social, de que êle necessita para resolver com tranqüilidade e segurança os problemas do presente e as dificuldades do futuro.

Se não se repudia, de modo total, como instrumento de promoção da coesão social a democracia política ou clássica, não pode esta, contudo, ser mantida para aquêlo objetivo, segundo o seu antigo e tradicional estilo. Não sendo fim em si mesma, senão simples processo ou caminho mediante o qual se procura realizar determinado fim, a democracia é fórmula que tem de evoluir, acompanhando a evolução social.

Esquema democrático modelado com o propósito de tutelar direitos individuais não poderia, assim, ser convenientemente utilizado, sem modificações, para pro-

teger os direitos sociais. Isto porque, como é corrente, o direito individual se resolve em faculdade cuja realização se deixa ao próprio indivíduo, ao passo que o direito social nasce precisamente do reconhecimento de que o indivíduo só, por suas próprias forças, não pode alcançar aquilo a que se acha intitulado por sua condição de homem, necessitando para isso, ao contrário, o concurso governamental.

O direito social, em vez de atingível mediante abstenção do poder público, cria para êste o dever de intervir em quase todos os domínios, de modo a satisfazer às pretensões de bem-estar coletivo que lhe são formuladas. A expansão das funções do Estado, imposta pela necessidade de assegurar os postulados da justiça social, faz parte, desse modo, da filosofia política de todos os países, cujas instituições, em razão disso, se transformam inevitavelmente, ou pela violência ou pelo trabalho pacífico de revolução silenciosa.

O intervencionismo estatal não se caracteriza, entretanto, unicamente pela distensão, cada vez maior, do seu campo de incidência, mas ainda pela forma segundo a qual a ação do poder público se desenvolve. A complexidade crescente da vida moderna obriga, realmente, a que se abra espaço sempre mais largo à competência discricionária da administração, a fim de se assegurar aos mecanismos estatais mais agilidade de movimentos e maior eficiência no desempenho de suas tarefas. A liberdade que a administração adquire, pelo acréscimo do seu poder discricionário, reflete-se, contudo, na liberdade individual, cujos limites, ao menos, se tornam imprecisos, quando envolvidos na zona cinzenta de juízos informados pela conveniência administrativa.

Cumprindo conciliar, no entanto, os direitos individuais com os denominados direitos de poder, cumpre, também, que o novo centro de gravidade da nossa ordem política assente em modelo democrático que, superando os padrões da democracia clássica ou liberal, garanta ao homem os seus novos direitos, sem prejuízo dos valores sob cujo apelo se formou, dentro dos horizontes do mundo ocidental, a cultura brasileira.

A elegância das fórmulas pelas quais se procura, em nossos dias, resolver esse difícil problema deve juntar-se, porém, como elemento imprescindível para que se introduza na sociedade novo estilo democrático, a integração de todos no esforço do Governo para a realização dos objetivos sociais. Imperioso é que, fazendo causa comum com a autoridade pública, as forças vivas da nacionalidade tragam, sem outro interesse que o bem comum, a sua contribuição para que se elaborem adequadamente e se executem com eficiência os programas e diretrizes governamentais destinados a promover e sustentar a prosperidade do País e a dar a cada um aquilo que, como pessoa, tem o direito de esperar e exigir.

A esse esforço não faltará, por certo, em grau eminente, aquele que, pelo seu nobre ofício, o Congresso Nacional possui juntamente o direito e o dever de prestar, como representante direto do povo. A par da contribuição que, no exercício de sua competência, dará, com discernimento e prudência, à tarefa legiferante do terceiro Governo da Revolução, o Poder Legislativo desempenhará, certamente, com patriotismo e espírito público, as suas demais e relevantes funções. Entre estas, consoante lugar comum da teoria política, não é de importância somenos a função pedagógica ou educativa, que o grande colégio político, formado pelo Congresso Nacional, pode e deve exercer com maior eficácia, mediante a prática efetiva e real das virtudes cívicas, que se requerem dos condutores de homens.

Disposto a cumprir, até o limite das minhas forças, os deveres do meu cargo, estou firmemente persuadido de que poderei contar, para o êxito da missão histórica que, nesta quadra da vida nacional, o Governo da República tem o indeclinável encargo de realizar, com a plena e eficiente colaboração dos senhores membros do Congresso Nacional.

Pensando dessa maneira é que tenho a honra de encaminhar a Vossas Exce-

lências esta mensagem, mediante a qual dou cumprimento ao art. 81, item XXI, da Constituição Federal.

Brasília, 31 de março de 1970. — Emílio Garrastazu Médici.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A preservação das conquistas básicas dos dois primeiros Governos da Revolução e a implantação de um processo permanente de planejamento governamental exprimem e marcam a continuidade revolucionária.

Dentro dessa filosofia de continuidade e aperfeiçoamento, o terceiro Governo da Revolução não procederá, de imediato, à elaboração de novo plano global, permanecendo em vigor os programas e projetos já aprovados, naquilo que não fôr modificado pelas Metas e Bases para a Ação do Governo, a serem próximamente anunciadas.

Entre as funções principais do documento, que não constituirá novo plano, inclui-se a de definir o conjunto das ações governamentais, notadamente na área das grandes prioridades, a fim de não haver descompasso entre a formulação de projetos e a sua implementação. Evitar-se-á, assim, a dispersão de esforços em novos projetos, antes da conclusão de outros que estejam em marcha, principalmente quando aqueles não revelem prioridade em relação a estes.

O Governo encaminhará ao Congresso Nacional o novo Orçamento Plurianual de Investimentos, a ter vigência no triênio 1971/1973 e passível de revisão anual, até para acréscimo de mais um ano em substituição ao exercício executado, a fim de manter sempre um horizonte de três anos para a programação das despesas de capital. Deverá, outrossim, ser encaminhado ao Congresso, em 1971, o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, para vigência no período de 1972 a 1974.

A estratégia do Governo para o quadriênio 1970/1973 prevê taxa mínima de crescimento do Produto Interno Bruto entre 7 e 9%, com a orientação de conduzir a economia brasileira para uma expansão dinâmica da ordem de 10% ao ano, desde que assegurado o caráter auto-sustentável do processo. Isso colocaria o Brasil entre os países que mais crescem, atualmente, no mundo desenvolvido e subdesenvolvido.

A fim de que o País obtenha maiores vantagens do crescimento previsto, pretende-se manter o esforço sistemático da redução progressiva da inflação, de forma a possibilitar a relativa estabilidade de preços, com taxas de inflação, no máximo, de 10% ao ano, a ser atingida ainda no atual Governo.

Para alcançar o crescimento previsto, estima-se um investimento bruto fixo anual cuja taxa, em relação ao Produto Interno Bruto, se eleve ao nível de 18 a 20%, ou seja, volume anual de investimentos entre NCr\$ 36 bilhões e NCr\$ 43 bilhões (a preços de 1970), associado a substancial incremento de progresso tecnológico nos métodos e processos de produção, especialmente no que concerne à agricultura.

Esse nível de investimentos permitirá que a taxa de expansão do emprego se eleve de 2,8% verificado ultimamente, a 3,5%, em 1973, contribuindo para reduzir o desemprego estrutural existente em segmentos das atividades urbanas e rural e dando oportunidade de colocação a toda mão-de-obra adicional que se deverá incorporar ao mercado de trabalho.

Não abdicará, porém, o Governo da sua atual política de austera contenção de gastos públicos, principalmente os de custeio burocrático-administrativo. Evitar-se-á a elevação de impostos e a criação de novos ônus para o setor privado dentro do propósito de dar a êste condições de expansão satisfatórias.

FAZENDA

Os resultados obtidos em 1969 no campo econômico e financeiro foram bastante satisfatórios, principalmente no que se refere aos objetivos de crescimento do produto (9%, segundo a estimativa da Fundação Getúlio Vargas) e ao aumento das reservas (561 milhões de dólares), havendo sido largamente superadas as previsões.

A estimativa do crescimento do Produto Interno Bruto, da ordem de 9%, feita pela Fundação Getúlio Vargas, baseia-se no crescimento do produto agrícola em torno a 7% e na variação da produção industrial em níveis superiores a 10%. Isto representa sensível aceleração em nosso processo de desenvolvimento, pois a taxa média dos últimos 20 anos, a êsse respeito, se situa em torno de 6% e, em 1968, atingiu-se a 8,4%.

As emissões de capital das sociedades anônimas elevaram-se de 83%, sendo que

as subscrições em dinheiro cresceram 30%. As importações de equipamentos, que representam investimentos, aumentaram de 16%. A produção industrial expandiu-se satisfatoriamente em todos os setores, sendo de assinalar que a de automóveis cresceu em 47%. A produção dos principais insumos industriais acompanhou essa evolução, tendo a de aços em lingote aumentado, aproximadamente, de 11% e o consumo industrial de energia elétrica, de 12%. No setor agrícola, apesar da adversidade das condições climáticas, a produção apresentou crescimento de 7%, em decorrência da elevação das safras de café (mais 38%), soja (mais 46%), trigo (mais 36%), cacau (mais 15%) e algodão (mais 8%).

No combate ao processo inflacionário, os resultados, mesmo não havendo sido inteiramente satisfatórios, revelam sensível avanço em relação ao ano anterior. Os indicadores mais gerais evidenciam uma diminuição nas variações de preços de 1969 da ordem de 20% em relação a 1968.

As exportações brasileiras aceleraram o seu ritmo de expansão, tendo crescido 14% em 1968 e 20% em 1969, graças a uma política dinâmica de estímulos. A exportação de manufaturados apresentou aumento acima da média: os minérios mantiveram o seu acentuado crescimento; e, entre os produtos agrícolas, evidenciou-se a exportação de algodão. O café apresentou pequena elevação. As importações, após o crescimento de 20% que se verificou no ano anterior, expandiram-se menos acentuadamente, havendo crescido, no global, em 6%. A variação de sua composição foi positiva, porém, tendo-se registrado maior crescimento na importação de equipamentos e manufaturas, com sensível redução na de gêneros alimentícios e bebidas. Com êsse comportamento do comércio externo, no qual as exportações atingiram US\$ 2 bilhões e 260 milhões e as importações alcançaram US\$ 1 bilhão e 960 milhões (FOB), a balança comercial apresentou um saldo de US\$ 300 milhões. Considerados os serviços e as movimentações de capital, a balança de pagamentos revelou superávit da ordem de US\$ 561 milhões, elevando, assim, substancialmente, as nossas reservas de divisas.

Foi possível apresentar um crescimento de, aproximadamente, 36% da receita arrecadada, o qual se revelou mais acentuado nos impostos diretos. A despesa sofreu uma elevação de apenas 28% e, ha-

vendo sido menor que o aumento do Produto Interno Bruto, daí resultou que a participação dos gastos do Governo Federal, como percentagem do produto, declinou entre 1968 e 1969. Obteve-se isso, mesmo com a redução do montante de diferimentos previstos para o exercício e o atendimento, mediante créditos adicionais, de algumas despesas de caráter prioritário. Com tal comportamento da Receita e da Despesa, o déficit previsto em NCr\$ 1 bilhão e 200 milhões foi reduzido para 756 milhões, o que representa apreciável avanço na política de combate à inflação.

Os meios de pagamento expandiram-se em 30,6%, tendo-se verificado um aumento líquido de NCr\$ 1 bilhão e 300 milhões no meio circulante. Os empréstimos bancários no setor privado aumentaram de 42%, sendo 53,6% no Banco do Brasil S.A. e 36,6% nos demais estabelecimentos. Os crescimentos dos depósitos do público foram mais moderados: 34,6% no Banco do Brasil S.A. e 25,7% nos demais. A maior expansão das aplicações tornou-se possível em decorrência da entrada de recursos do exterior, principalmente pelos mecanismos da Instrução n.º 289 e da Resolução n.º 63, além de maior assistência do Banco Central.

A manutenção de paridade realista do cruzado em relação ao dólar, somada aos incentivos, elevou as exportações ao nível de US\$ 2.260 milhões, proporcionando um saldo de US\$ 300 milhões na balança comercial (importação FOB), conforme já se indicou. Também os ingressos de capitais financeiros revelaram-se substanciais, atingindo cifras em torno de US\$ 800 milhões e permitindo que a balança de pagamentos proporcionasse acumulação líquida de divisas de US\$ 561 milhões.

COMUNICAÇÕES

No campo das comunicações, são estes os principais objetivos a serem alcançados em 1970: rever e consolidar a legislação de telecomunicações, especialmente a resultante de decisões e resoluções do CONTEL; estimular as iniciativas que visem à formação de pessoal capacitado, em todos os níveis, para a operação do setor; assegurar continuidade e flexibilidade na obtenção, distribuição e controle de recursos necessários para implantar, operar e ampliar o sistema de telecomunicações de interesse para o País; estabelecer um Centro de Estudos e Pesquisas para as telecomunicações nacionais; pro-

piciar todo o apoio à indústria, de modo a garantir a expansão das comunicações em termos condizentes com o desenvolvimento nacional; promover a padronização de equipamentos e componentes, bem como de normas de operação e manutenção dos meios de comunicação; prosseguir na implantação do Sistema Básico do Plano Nacional de Telecomunicações.

JUSTIÇA

No campo da elaboração legislativa, referente à Justiça, árdua tarefa impõe-se ao Governo em 1970. Serão levadas a cabo a preparação de leis complementares à Constituição de codificação e de leis de cumprimento à Constituição. A preparação de leis complementares à Constituição é imperativo inadiável. A Carta Magna prevê a elaboração de tais leis, que devem desdobrá-la em pontos de especial relevância.

Assim, serão elaborados e apresentados projetos de leis complementares sobre: a) a criação de Estados e Territórios; b) o estabelecimento de requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações para a criação de municípios; c) a remuneração de vereadores das capitais e dos municípios de população superior a 200 mil habitantes; d) a instituição de regiões metropolitanas. Estão sendo preparados projetos de Código Civil, de Código de Processo Civil, de Processo Penal, de Navegação, de Contravenções, de Execuções Penais, do Trabalho, de Processo do Trabalho, de Menores, do Direito do Autor, assim como de Lei Geral de Aplicação das Normas Jurídicas.

Os projetos de lei referentes ao cumprimento da Constituição são quatro. O primeiro diz respeito à "representação do Procurador-Geral da República por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. O segundo refere-se à anulação de atos Administrativos de natureza tributária, conforme está previsto no art. 122 da Constituição. O terceiro relaciona-se com a interpretação do art. 144, § 5.º, da Constituição, que confere ao Tribunal de Justiça competência para dispor sobre a divisão e a organização judiciárias do Estado. E o quarto diz respeito à situação jurídica das pessoas naturais de nacionalidade portuguesa, as quais, segundo o art. 199 da Constituição, não sofrerão qualquer restrição em virtude da condição de nascimento se admitida a reciprocidade em favor de brasileiros".

AGRICULTURA

O aumento da produtividade, a circulação eficiente das riquezas, o abastecimento do mercado interno e o fomento das exportações correspondem à filosofia global do Governo no setor da agricultura.

Procurando sensibilizar o público e motivar a iniciativa privada, de modo a construir uma infra-estrutura que estimule a atividade agropecuária, algumas medidas foram adotadas, entre elas: extensão do crédito rural; redução da carga fiscal sobre a produção agropecuária; regulamentação do Imposto de Renda Rural; reformulação da política de abastecimento.

A atuação governamental prosseguirá no cumprimento de outras metas prioritárias nos seguintes setores básicos da produção: abastecimento (construção de centrais nas cidades com mais de 500 mil habitantes); colonização (ocupação imediata dos espaços territoriais vazios); produção de alimentos (aumento das culturas alimentícias e melhoria dos sistemas de armazenagem e de escoamento dos produtos); irrigação e drenagem (especialmente no Nordeste e no Vale do São Francisco); exportação (programa de expansão das vendas externas de produtos primários); projetos regionais e locais (em convênios com os Estados, para o estabelecimento de cinturões verdes).

SAÚDE

Com referência a assuntos de saúde, as características das regiões mais pobres do País são a elevada taxa de crescimento; alta natalidade; a predominância de jovens na população; a grande concentração populacional nos centros urbanos. As infecções, parasitoses, subnutrição e condições desfavoráveis de vida são responsáveis pelas doenças, principalmente em certas localidades do Nordeste.

Impõe-se melhorar ao máximo esse quadro. As diretrizes básicas de saúde terão, entre outros, os objetivos de combater doenças transmissíveis; realizar campanhas educativas de higiene; incrementar o saneamento básico, ampliando e melhorando os sistemas de esgotos; executar medidas de proteção à maternidade e à infância; criar e expandir a rede de unidades locais de saúde; incentivar pesquisas puras e aplicada à saúde, tanto pública como individual; atender aos problemas de assistência médica e hospitalar.

Quanto às doenças transmissíveis, a atividade prioritária será o combate à varíola, malária, febre amarela, doença de Chagas, esquistossomose, adotando-se sempre que possível a vacinação. O saneamento será ampliado e melhorado, já que existe perfeito entrosamento entre os Ministérios da Saúde e do Interior.

A infância terá os benefícios de intensos programas educativos e da integração dos órgãos oficiais, oficiosos e particulares, que funcionarão de forma a evitar o paralelismo de atividades. Para o desenvolvimento técnico, haverá prioridades aos trabalhos de pesquisa, ao preparo de pessoal qualificado e à elaboração de medicamentos para baratear-lhes o custo.

POLÍTICA EXTERNA

A política externa brasileira procurará adaptar-se às transformações da vida internacional. Essa flexibilidade identificará, em situações novas, as conveniências do Brasil. Por força da nossa vocação pacífica, entretanto, e de nossos ideais de harmonia e fraternidade, essas conveniências têm coincidido, através dos tempos, com os interesses globais da humanidade.

A harmonia internacional não se pode fundar na manutenção da atual desigualdade entre os povos; e por desejar preservar os direitos de todos os países à utilização pacífica dos progressos da ciência, o Brasil, favorável ao desarmamento mundial, continuará contrário à assinatura do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares na sua redação atual.

Exige, por outro lado, que o fundo do mar e o espaço cósmico sejam utilizados como patrimônio de toda a humanidade. Adotando uma política aberta para com todos os povos, o Brasil dá lugar de relevo, em sua política internacional, às relações com os países do continente americano.

EDUCAÇÃO

Após a análise crítica do sistema educacional, ficaram evidentes sérias deficiências de organização e funcionamento, cuja neutralização deve ser feita com urgência.

A desconexão entre os graus de ensino e a falta de entrosamento entre os currículos dos diversos graus é uma das características mais negativas de nosso ensino. Visando a dinamizar o ensino brasileiro já foram realizados diversos convênios.

A desconexão entre os diversos graus de ensino; a alarmante evasão do ensino primário e, nêle, a repetência em taxa muito alta; a falta de planificação da oferta; a seletividade antidemocrática, sobretudo do ensino médio; o fenômeno dos excedentes; o despreparo de grande parcela do magistério e sua baixa remuneração; e o elevadíssimo índice de analfabetismo são alguns dos mais graves e prementes problemas que o Governo vai enfrentar e solucionar.

O sistema é tão falho que sua inadequação se patenteia dramaticamente nos próprios exames de admissão ao curso secundário e de vestibular ao curso superior. Além disso, currículos irrealísticos exigem forte carga horária de informações acadêmicas, sem qualquer preocupação de qualificação gradativa de mão-de-obra nacional ao longo das diversas etapas dos cursos.

Para melhor produtividade do ensino, está pronto o estudo para integração do curso primário com o primeiro ciclo do atual curso médio, de modo a criar-se o conceito de educação fundamental, que virá a corrigir os defeitos de desconexão hoje existentes entre os currículos desses graus de ensino.

Em 1971, em todo o território nacional, estará implantada a nova sistemática de ensino fundamental. Neste ensino, os gônias orientados para o trabalho (pluricurriculares) desempenharão papel de relêvo para despertar vocações. Funcionarão como unidades de ensino que permitirão o contato dos alunos com oficinas de artes e ofícios, não tendo caráter profissionalizante, mas pré-vocacional.

Ao ensino médio ficarão reservados os cinco ramos: colegial, industrial, comercial, agrícola e normal. Todo o esforço do Governo será no sentido de quebrar o quase monopólio do colegial que atualmente detém 73% do total de matrículas. Impõe-se também formar maior número de professores primários para diminuir a percentagem elevada de leigos (40%) em exercício. As escolas industriais visarão à formação de técnicos de nível médio de que se ressentem o mercado de trabalho nacional.

A oferta de ensino superior será aumentada por meio de ampliação das unidades existentes, além de ser planificada a oferta, levando-se em conta as potencialidades do mercado de trabalho.

O Governo atuará através do Plano Nacional de Educação, no ensino médio

e superior, nos Estados e municípios, com orçamentos e específicos da educação estadual e municipal, um montante previsto de NCr\$ 140 milhões criando ainda salário fixo profissional para o magistério. Isto implicará no incremento da taxa de escolarização para 80%. Haverá ainda assistência total ao aluno, além de distribuição de bolsas de estudo. Para isso, está em estudo um plano de seguro-educação para possível adoção ainda este ano com o objetivo de garantir o estudante contra o infortúnio.

INTERIOR

A efetiva descentralização dos serviços, mediante o fortalecimento das estruturas locais, constitui um dos objetivos principais do Governo na sua política relativa ao interior. E essa atuação cada vez mais se desenvolve em sintonia entre a esfera federal e os Governos ao diagnóstico e à formulação de soluções prioritárias, à formação e aperfeiçoamento de pessoal, ao acompanhamento da execução de projetos e atividades e à instituição de um sistema de informações para o planejamento.

Consolidar a ocupação da Amazônia é um dos itens principais e essa consolidação representa outro objetivo fundamental do Governo, possibilitando, destarte, a crescente integração daquela vasta área às demais regiões do País.

Dois aspectos estratégicos no programa de consolidação da ocupação da Amazônia merecem destaque especial: a instalação de **campus** avançado de universidades em várias cidades da região, como consequência dos trabalhos do Projeto Rondon, e o contínuo aperfeiçoamento de métodos e sistemas, desde o planejamento até a execução, na administração dos territórios federais.

Prossegue, da mesma forma, a política de desenvolvimento para o Nordeste. Para aquela área estão previstos diversos planos nos vários setores da economia popular, com particular atenção para o fortalecimento e aumento da produtividade da agricultura, atingindo as etapas de planejamento, pesquisa e a introdução de novas técnicas.

Destaca-se nesse capítulo a atenção do Governo com relação à saúde pública, através do programa denominado **Década do Saneamento Básico**, ao término da qual devem estar atendidos, com serviços regulares de abastecimento d'água, pelo menos 80% dos habitantes urbanos do País.

TRABALHO E PREVIDÊNCIA

O Governo não pretende acenar com promessas que não possa cumprir e realizar. A manutenção da política salarial adotada pelos últimos Governos ainda obriga os assalariados a uma cota de sacrifício, mas isso tem sido compensado por modalidades de salário indireto ou suplementar, a que se procura dar maior ênfase e amplitude.

A substituição do regime de correção monetária pelo de equivalência salarial nos planos do BNH, as melhorias introduzidas no INPS e o programa, já iniciado, de reforma da Justiça do Trabalho são fatores influentes na obtenção da harmonia social.

Não se limita, porém, o Governo, aos aspectos conjunturais do problema das relações de trabalho. A sua constante preocupação é a de cumprir a lei e assegurar aos trabalhadores os direitos que visem à melhoria de sua condição social. O Governo não compreende a prática da justiça social senão em termos de distribuição equânime da riqueza global.

O atual Governo já encontrou, quando assumiu, a área sindical tranqüila e em ordem, como ainda hoje se apresenta, com clara possibilidade de entendimento fecundo entre o Governo, trabalhadores e empresários. O diálogo, dentro desse clima e graças a ele, tem sido o mais franco e realista possível, mas a ação fiscalizadora e repressiva do Governo não poderá, sem dúvida, se deixar de fazer sentir sempre que se registrar, quer de parte dos empregadores, quer de parte dos empregados, infração às normas aqui definidas e que se consubstanciavam nos preceitos da Constituição e das leis específicas. A obediência aos cânones legais não impedirá, entretanto, o surto do sindicato livre, que se deseja em primeiro lugar, livre das influências ideológicas e das injunções político-partidárias.

FORÇAS ARMADAS

As Forças Armadas, ante a iminência de uma crise decorrente do impedimento do Presidente Arthur da Costa e Silva, tiveram de arcar com a responsabilidade de conduzir, temporariamente, os destinos da Nação. Naquela difícil conjuntura, ao assegurar a paz e a ordem, mesmo enfrentando episódio de delicada repercussão internacional, permitiram o prosseguimento da obra do desenvolvimento nacional e lograram uma solução de continuidade revolucionária, que realçou a

unidade existente entre aquelas Forças e patenteou a inequívoca confiança que desfrutaram perante o povo brasileiro.

No âmbito de suas atividades profissionais, as três Armas continuam a executar regularmente a reforma administrativa que permitirá um aumento de produtividade; paralelamente, continuam a prestar sua colaboração ao desenvolvimento econômico do País, mediante a participação nos programas governamentais de educação, transportes, assistência e previdência.

INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Integração do parque industrial e aumento da produtividade de seus setores tradicionais têm sido os objetivos básicos da política de desenvolvimento industrial do Governo, que relata:

— Em 1969, a produção industrial cresceu em 10,9%, taxa bastante expressiva, sobretudo se comparada com os índices da indústria brasileira nos dois últimos decênios e com as taxas de expansão da indústria internacional.

A atuação do Governo nesse domínio determinou substancial aumento no valor dos projetos aprovados, que atingiram NCr\$ 4 bilhões e 259 milhões em 1969, contra NCr\$ 1 bilhão e 143 milhões em 1968.

É destacada a atuação dos órgãos competentes da administração que, orientando os investimentos no setor químico e petroquímico, permitirá, já no corrente ano, o início da produção, no País, de elementos básicos para a expansão no setor, como o etileno, benzeno, polietileno, ácido nítrico, ácido sulfúrico, fertilizantes complexos, dióxido de titânio e outras.

A meta a ser atingida nos próximos anos pela siderurgia é a completa auto-suficiência e, no domínio das exportações, os esforços são canalizados no sentido de se manter a mesma excepcional taxa de crescimento dos últimos anos, de modo a ajustar o setor externo da economia ao nosso crescimento.

Como nos demais setores da indústria e do comércio, o Governo revela otimismo em relação aos principais produtos agrícolas de exportação. No ano passado exportamos 19 milhões e 600 mil sacas de café e as estimativas da produção nacional de açúcar para este ano são promissoras, devendo atingir 75 milhões de sacas. A produção de 1969 foi de 70 milhões e 300 mil sacas.

TRANSPORTES

No setor de transportes, o objetivo fundamental é assegurar a satisfação do conjunto e necessidades da nação pelo menor custo para a economia. Para isso, está sendo implantada uma concepção unificada dos transportes nacionais que obterá uma coordenação racional entre os sistemas federal, estaduais e municipais, bem como entre as diferentes modalidades de transportes existentes.

A ação governamental visará à superação das insuficiências qualitativas e quantitativas da infra-estrutura, à redução dos custos reais dos serviços, à auto-suficiência econômica das empresas e ao funcionamento integrado e equilibrado do setor.

No setor rodoviário, o Governo prosseguirá o programa em curso, visando ao aperfeiçoamento da execução rodoviária e à obrigatoriedade de preparação prévia de estudos de viabilidade de projetos. Quanto às ferrovias, a principal meta será a redução do déficit operacional, numa taxa de 10 a 15% ao ano.

Os portos sofrerão descentralização administrativa, mediante a criação de sociedades de economia mista que, sob o regime de administração autônoma, serão responsáveis pelas operações portuárias. No setor das vias navegáveis,

interiores, continuarão os estudos para o levantamento da rede fluvial brasileira e do potencial de carga para o transporte hidroviário.

MINAS E ENERGIA

No setor de energia elétrica, os programas iniciados vêm tendo prosseguimento regular, havendo sido recuperados em quase todo o País os atrasos do passado. A nova política de energia elétrica tem, com efeito, possibilitado não só essa ação como também o equilíbrio econômico e financeiro das empresas.

Após cuidadosa preparação serão dados, em 1970, os passos iniciais para a construção da primeira central núcleo-elétrica de potência, com finalidade comercial. Já se acha determinada sua localização entre Rio e São Paulo, no Município de Angra dos Reis, estando sua potência fixada ao nível de 500 mil kw. Dentro de alguns meses, serão publicados os editais referentes ao fornecimento de equipamentos e instalações para essa obra pioneira.

Na extração do carvão mineral foram alcançados significativos progressos em termos de produtividade e no setor energético estão sendo acelerados os trabalhos de pesquisa de petróleo na plataforma continental, já havendo sido contratados novos equipamentos para esse fim.

Aula Inaugural do Presidente Emílio Garrastazu Médici na Escola Superior de Guerra

"As palavras que trago a esta casa, a que a generosidade de seu comandante chamou, para honra minha, de aula inaugural dos cursos de 1970, situam-se entre duas entregas de medalhas: a medalha por mim recebida do comandante desta Escola, e as que vou entregar ao Presidente Dutra, ao Marechal Obino e ao Marechal Cordeiro de Farias.

Nesta Escola e perante o seu criador, o Marechal Dutra, minhas palavras ficam entre dois tempos: os tempos do seu e do meu Governo, e, entre eles, os 20 anos de vida da Escola e o quarto de século de Brasil depois da guerra.

A MEMÓRIA

A memória do que se passou ao longo desse tempo ajuda a compreensão dos objetivos e dos caminhos que este Governo se traçou. Essa memória inspira-se na própria presença de Dutra, lúcida testemunha desses 25 anos, que o seu Governo iniciou.

O Governo Dutra marca na História deste País a restauração e a convalescença da democracia, que a vitória das democracias na guerra impusera no Brasil. Marca o fim dos 8 anos de ditadura, a que haviam levado as contradições e perplexidades dos descaminhos da Revolução de 30, que, tenente ainda, também ajudei a fazer nas coxilhas dos meus pagos.

Mas o Governo que teve a sabedoria de realizar a união da classe política para restabelecer o processo democrático e governar em paz, haveria ainda de prolongar, pelo refrigério da coalizão, a ilusão da viabilidade de uma democracia ortodoxa e saudosista, em um País ansioso por sair do estágio do subdesenvolvimento.

A década de 50 haveria de marcar-se pela passagem da industrialização espontânea à industrialização planejada. A coerência exigia, no campo político, a transição da liberal democracia para a democracia social. A falta de compatibilidade, entre a continuidade do liberalismo político de então e as tensões sociais, seria um dos fermentos das crises político-militares que se repetiriam a partir de 1954.

Agravariam essas crises a mudança intempestiva da capital e o esforço desenvolvimentista realizado sem a cobertura de uma ponderável reserva de divisas que assegurasse a importação dos equipamentos indispensáveis à implantação das indústrias de base.

Os primeiros anos 60 caracterizariam a exaustão econômico-financeira dos esforços da década anterior e o generalizado desencanto pelos caminhos do liberalismo político. A espiral inflacionária gerada por aquela exaustão e a falta de solução para os problemas de natureza econômica acenderiam as crises sociais. No alto, os governantes buscavam munir-se de plenos poderes; na base, soprava-se a neurose de um reformismo que, tantas vezes, não sabia o que reformar, como reformar e para que reformar, enquanto alguns segmentos da opinião popular se deixavam seduzir pelo chamamento para aventuras políticas contrárias à nossa filosofia de vida.

A decisão da maioria do povo brasileiro no apelo à intervenção das Forças Armadas desencadearia um novo passo em nossa evolução democrática que, embora ainda não esteja perfeitamente definido, já se sabe haver sepultado um liberalismo político incompatível com as vio-

lentas mudanças das estruturas sócio-econômicas.

E, nos dois primeiros Governos da Revolução de março, o País participou da regeneração de nossa vida econômico-financeira, enquanto parcelas da classe política, desatentas à realidade dos tempos e por demais apegadas às filigranas do velho jôgo político, tentavam voltar ao passado.

Nas imagens dêsse rápido retrospecto, forçoso é reconhecer o papel dos 20 anos da ESG no amadurecimento de uma consciência dos novos tempos, que não se perdesse na apreciação exclusiva de determinado aspecto da problemática nacional, mas que tivesse maior amplitude na integração dos quatro campos do poder.

Nestes 20 anos, aqui surgiu uma filosofia de segurança ajustada à de desenvolvimento; aqui se ajudou a criar a mentalidade de planejamento, de programação e de organização que está modificando o panorama dêste País e trazendo ao povo a confiança na gestão da coisa pública.

O QUE FAZER

A atual denominação da ESG hoje soa imprópria e desadequada, porque primeiro se pensou fazê-la simples curso de alto comando, finalidade que a vivência dêsses 20 anos de muito ampliou. Acabou sendo instrumento, dos mais efetivos, da integração das Forças Armadas e de identificação entre civis e militares.

Suas vigílias de todo êsse tempo acordaram uma consciência civil dos problemas nacionais, igualmente atenta aos imperativos da liberdade, do desenvolvimento e da segurança, sem que ninguém possa contestar-lhe a presença reitoria no ensaio de uma metodologia de exercício do poder.

Creio que a Escola Superior de Guerra está suficientemente amadurecida para que possa prestar uma contribuição ainda mais efetiva no sentido do aperfeiçoamento de nossos homens públicos, constituindo-se em verdadeira escola de estadistas.

Quero-a como centro de pesquisa aprofundado na realidade brasileira, para que não se desviem tempo e idéia do que é nosso.

Quero-a menos preocupada com conceituações teóricas, com metodologias e sistemáticas, e muito mais empenhada na elaboração de projetos reais e objetivos, que se ofereçam como subsídio aos responsáveis pelo equacionamento e pela solução dos problemas.

Dela espero formulações viáveis de desenvolvimento regional integrado, de iniciativas de natureza tecnológica e científica, de reformas educacionais, de campanhas sanitárias, de projetos agrários, de exploração das riquezas do mar, de educação para a democracia, de erradicação do analfabetismo, de sugestões de alcance geopolítico, capazes de acelerar a integração e o progresso de áreas subdesenvolvidas de nosso País.

Quero-a como laboratório que pesquise problemas de informática para a administração, de estratégia de segurança interna, de comunicação social e de evolução das instituições políticas.

O retrospecto do que se passou, entre o Governo Dutra e o começo do meu Governo, do que a ESG logrou fazer e a menção ao que espero desta instituição, preparam a compreensão de meus propósitos nos quatro anos que hão de vir.

OS OBJETIVOS

Sei que todos desejam saber quais os objetivos definidos pelo 3.º Governo da Revolução e, em consequência, que políticas e estratégias pretende adotar, para alcançá-los.

A principal dificuldade nas nações que, ao longo dêste século, lutam por emergir do subdesenvolvimento, nesta hora em que o avanço científico e tecnológico, em lugar de facilitar-lhes a arrancada, mais aumenta a brecha que nos separa, está precisamente em que seja alcançado o estágio de desenvolvimento sem sacrifício total das liberdades.

E embora nestes tempos não se conheça o exemplo de uma só nação que haja conseguido emergir do subdesenvolvimento sem fazer êsse sacrifício, a firme e determinada opção da Revolução brasileira é a de provar, pela primeira vez, a viabilidade dêsse caminho.

Assim sendo, desejo definir aqueles objetivos nacionais que considero prioritários no meu Governo. Quero referir-me, primeiro, à concentração de esforços no sentido de que seja alcançado um ritmo de desenvolvimento acelerado e sustentável. Busco a compatibilidade

dêsse esforço desenvolvimentista com a **estabilidade interna**, consubstanciada na segurança. E procurarei alcançar êsse desenvolvimento e essa segurança com a **construção de uma sociedade politicamente aberta**, que concilie a necessidade da aceleração do desenvolvimento com a manutenção das liberdades e com o maior grau possível de privatismo e de descentralização do poder econômico. E também considero altamente prioritário o objetivo de **valorização do homem brasileiro**, pelo fortalecimento de suas energias morais e cívicas, assim como pelo aumento de sua renda **per capita**, de forma a que, no mínimo, possa estar dobrada em 1980.

Mas o desenvolvimento, a estabilidade, a liberdade política e o alto nível de vida não constituem objetivos completos para uma nação, como o Brasil, talhada para a grandeza, se mantidas não forem a independência e a soberania.

E, assim completando, quero sintetizar os objetivos prioritários de meu Governo como sendo os de conquistar e manter o desenvolvimento, com segurança, liberdade, independência e respeito ao homem.

Trata-se, então, de ajudar a construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida, democrática, independente e livre, assegurando, assim, a viabilidade econômica, social e política do País.

OS CAMINHOS

Passo, agora, a apresentar algumas idéias sobre como pretende o meu Governo alcançar êsses objetivos. Desejo ressaltar, porém, que não vou mostrar à Escola penhum dos documentos formais previstos pela doutrina aqui ensinada e orientadores da política e da estratégia nacionais.

Aqui não venho revelar as **Bases para a Política Nacional**, consideradas pela Constituição vigente, em seu art. 89, como sendo da competência do Conselho de Segurança. Não venho dizer o **Conceito Estratégico Nacional**, nem mesmo quero antecipar a estratégia de desenvolvimento de meu Governo, que ela estará consubstanciada no Plano Nacional de Desenvolvimento, a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Venho, isto sim, numa homenagem a esta Escola, e como motivação básica para os seus trabalhos dêste ano, tão-somente raciocionar em voz alta sobre

alguns aspectos a serem apreciados na formulação da política e da estratégia do 3.º Governo da Revolução, raciocínio que farei me valendo da ordenação metodológica dos quatro campos convencionais do poder.

CAMPO ECONÔMICO

Como a grande meta é o desenvolvimento, começarei pelo campo econômico. Ai estará, precisamente, a maior novidade da nova política governamental. Desde os anos de 50, nosso esforço desenvolvimentista vem sendo predominantemente industrial, de forma desequilibrada em relação ao setor agrícola, a ponto de nos defrontarmos hoje com uma taxa de crescimento da produção agrícola da ordem de 4%, enquanto a taxa de crescimento industrial chega a ser três vezes maior.

Dessa forma, nossa política de desenvolvimento, considerado o campo econômico, visará ao incremento substancial da produção agrícola e ao aumento das exportações, o que certamente haverá de motivar rápida ampliação do mercado interno e induzirá a própria expansão do setor industrial.

Buscaremos, assim, alcançar o crescimento mais equilibrado, ampliar e distribuir melhor a renda nacional, bem como fortalecer o mercado interno, de tal forma a poder absorver, em plenitude, os frutos de nosso surto industrial.

Por outro lado, esperamos incrementar ainda mais as nossas exportações a fim de fortalecer a capacidade de importar os equipamentos indispensáveis à implantação de uma tecnologia atualizada e de afastar os desequilíbrios externos já experimentados, trazendo ao País tôdas as vantagens da integração com uma economia mundial extremamente dinâmica.

Ao definir uma nova política desenvolvimentista no campo econômico, justo é que se recorde o extraordinário salto que a Revolução logrou dar. Assim é que nos idos de março, o produto nacional estava abaixo da taxa de aumento da população e o surto inflacionário atingira índices sem precedentes, calamitosos até.

Nestes seis anos de ação inflexível em favor do futuro do Brasil, logramos o milagre de reduzir a inflação quatro ou cinco vezes menos, aumentando simultaneamente o ritmo de nosso crescimento, ao ponto de chegarmos à taxa entre 7 e 9%.

Aceleramos a exploração industrial, principalmente a produção de aço, de navios, de veículos e de cimento. Iniciamos a exploração do xisto, ao tempo em que intensificamos a extração do petróleo, diversificamos nossos esforços no campo da petroquímica e começamos a batalha das pesquisas minerais.

Por outro lado, muito se ampliou nossa capacidade de produção energética, alargou-se de forma impressionante a rede nacional de estradas e ingressamos na era das comunicações, com a implantação dos mais modernos sistemas eletrônicos.

Quem não se recorda da lamentável situação a que haviam chegado os portos brasileiros? Quem não se recorda do descalabro de nossa Marinha Mercante? Portos e navios, como também o sistema ferroviário, estavam tomados pela insânia demagógica, pela mentira salarial e pela completa anarquia administrativa. Os navios apodreciam nos portos, tornando ainda mais ocioso o pessoal excessivo e pago sem justos critérios de produtividade. As companhias estrangeiras cancelavam suas escalas nos portos brasileiros, onde sofriam tremendos prejuízos diante das greves impostas por uma estiva insaciável mas dócil aos cordões do comando da agitação sindical.

Constate-se, seis anos depois do vendaval, o quadro de reorganização e reaparelhamento de nossos portos e de nossa Marinha Mercante. Observe-se que na faixa portuária não há mais aquela triste espetáculo da exploração do homem pelo homem, quando os sindicalizados eram os falsos estivadores, que recebiam a paga e davam a propina ao cavalo humano alugado para transportar-lhes a carga.

Seis anos depois, estamos recuperando a Marinha Mercante e os portos, ampliando a construção naval, vencendo a guerra dos fretes e levando às conferências internacionais a nossa constante reivindicação de reciprocidade.

Graças a estabilidade interna, ao planejamento econômico, à austeridade da ação administrativa, ao combate aos desperdícios, aos esforços sérios sem sacrifícios desnecessários, à fixação de prioridades, ao estímulo ao privatismo, ao esforço no sentido de maior produtividade, à manutenção dos níveis de salários, de crédito e de tributos consonantes com as exigências de ordem técnica, de eficiência empresarial e de justiça so-

cial, restauramos a nossa economia e estamos em condições de acelerar o processo de nosso desenvolvimento econômico. Provas incontestáveis são o crédito econômico do Brasil no exterior, a redução da taxa inflacionária a níveis mais suportáveis, a elevação da taxa de crescimento e a exportação anual superando os 2 bilhões de dólares.

Entretanto, apesar desse esforço revolucionário de seis anos, quando nos voltamos para a realidade das condições de vida da grande maioria do povo brasileiro, chegamos à pungente conclusão de que a economia pode ir bem, mas a maioria do povo ainda vai mal.

Tenho recebido muitas manifestações no sentido de serem criadas condições mais favoráveis de tributação, de crédito, de salário-mínimo e de índice de custo de vida. Essas condições não podem ser atingidas apenas por decreto, mas conquistadas pelo trabalho em que todos estamos empenhados, sem perder de vista o objetivo principal, que é a aceleração de nosso desenvolvimento.

Com a ajuda de todos os brasileiros, haveremos de prosseguir essa verdadeira revolução operada no campo econômico, completando a reformulação do sistema bancário, das instituições financeiras e do mercado de capitais, iniciada em março de 1964.

E haveremos de aperfeiçoar ainda mais a legislação revolucionária que, pelo Imposto de Circulação de Mercadorias, levou recursos substanciais ao município, sangue, vida e energia a todas as células do corpo do País, num processo de dinamização do tipo mais efetivo de federalismo, que é o federalismo econômico.

Com a nossa determinação e com a participação efetiva do povo, esperamos acelerar a marcha do desenvolvimento em ritmo de crescimento da ordem de 10%, aumentando a taxa de investimento de 15 para 20% e reduzindo ainda mais o ritmo já atenuado da inflação, num esforço para romper descensionalmente a barreira dos 20% e situá-la, mais estávelmente, na casa dos 10%.

E pretendemos alcançar esses objetivos, de forma a equilibrar os desníveis setoriais e regionais, a dignificar a moeda, a desenvolver a mentalidade de poupança, a criar novas fontes de produção e de trabalho, e a aumentar significativamente a renda nacional, contribuindo

para reparti-la com maior justiça por todos os brasileiros.

Quando nossas fontes de energia e de riqueza mineral estiverem pesquisadas e aproveitadas, quando as redes de comunicações, e de transportes tiverem as dimensões nacionais, e quando nossas riquezas potenciais forem bens na mão de nosso povo, teremos um patrimônio econômico na dimensão mesma de nossos patrimônios moral, geográfico e humano.

CAMPO POLÍTICO

Desejo, agora, apresentar algumas idéias relativas ao campo político, nos seus aspectos externo e interno.

Quero afirmar que no centro de tôdas as considerações referentes à política de relações exteriores, predominará sempre o interesse nacional.

Com base nesse princípio inarredável, traçamos os círculos concêntricos de nossas relações internacionais, nas realidades de que somos latino-americanos e de que participamos da América, do Hemisfério Ocidental, da civilização cristã, da democracia, da comunidade de povos de língua portuguesa e do mundo subdesenvolvido.

Formamos entre os membros da Organização dos Estados Americanos e da Organização das Nações Unidas, empenhados nos melhores propósitos de assegurar a paz e a concórdia entre os povos, mas também determinados a contribuir para que os avanços científicos e tecnológicos beneficiem tôda a humanidade e para que o imperativo da justiça social não prevaleça apenas entre os homens, mas sobretudo entre as nações.

Somos solidários com os justos anseios dos povos latino-americanos, como de resto com os povos subdesenvolvidos de outros continentes, na busca de condições mais justas para o comércio internacional e de uma política de *royalties* mais humana, mais aberta, mais universal.

Formaremos sempre entre aqueles que procurarão sensibilizar os países de grande desenvolvimento no sentido de que se dêem conta dos graves perigos que ameaçam a humanidade inteira no agravamento dos desníveis sócio-econômicos entre os povos, em plena era da comunicação. Os que hoje tanto se chocam com as desigualdades sociais, nos países dos outros, devem meditar na de-

sigualdade maior e mais ameaçadora, que é a desigualdade entre as nações. E, com essa compreensão, insistiremos na validade do princípio de que não haverá termo para a crise do sistema monetário mundial, sem que, simultaneamente, seja levada avante a idéia da criação de fundos para o desenvolvimento de dois terços da humanidade.

É certo que a última razão, quando da tomada de nossas decisões no campo da política externa, no conflito dos interesses das comunidades a que estamos ligados, será sempre a projeção do autêntico interesse nacional. É certo que todo esforço do Brasil no trato com as outras nações será sempre no sentido do imperativo do desenvolvimento nacional. É certo que a formulação e a execução de tôda a nossa política externa, desde a mais alta formulação governamental na Praça dos Três Podêres até a ação silenciosa de um distante funcionário consular em um confim do mundo, serão sempre voltadas para o bem de nosso povo.

Tudo isso é certo, tudo isso terá de meu Governo tôda a atenção, mas o Governo e o povo do Brasil, que têm pressa de acelerar o seu desenvolvimento, não aspiram a ver este País desenvolvido, próspero e feliz, em meio a um mundo em que existam nações cada vez mais carentes, mais pobres, mais dessangradas. É que o Brasil não deseja chegar às etapas superiores do desenvolvimento visando ao desfrute de qualquer forma de hegemonia ou de domínio, mas para alcançar a felicidade de seu povo e para contribuir para a vinda de melhores dias para tôda a humanidade.

ASPECTOS INTERNOS

Volto-me, agora, para os aspectos internos do campo político, onde, quase sempre, cada palavra se transforma em manchete, enquanto outras decisões, de repercussões profundas na vida de todos nós, ficam despercebidas e sem eco.

Em recente entrevista aos jornalistas credenciados junto ao Palácio do Planalto, tive oportunidade de tornar bem claro o meu pensamento sobre o processo de atingimento do que havíamos chamado de plenitude democrática. Falando àqueles profissionais da imprensa, fiz, com a nação inteira, o prometido jôgo da verdade.

Não tive o propósito de crestar a esperança, mas de ser realista, de alertar os açodados e de dar a cada um o seu

quinhão de responsabilidade na obra coletiva. Estou seguro de que a esperança e a fé não prosperam na ilusão, na mentira e no engodo, mas sim na verdade e na lealdade.

Reitero que a Revolução proporcionou ao Governo os poderes e os instrumentos necessários para ação positiva e eficiente. Reitero que usarei esses poderes e instrumentos extraordinários do Executivo exatamente para criar aquelas condições em que eles possam ser dispensáveis. Assim como não os usaremos indiscriminadamente, também, precipitados, não renunciaremos a seu emprêgo. O Estado Revolucionário durará o tempo indispensável à implantação das estruturas política, administrativa, jurídica, social e econômica capazes de promover a integração de todos os brasileiros aos níveis mínimos de bem-estar.

ELEIÇÕES

Considero este ano e o próximo decisivos para nossa vida política. É que nêles se vão eleger e instalar os novos chefes dos poderes executivos estaduais e os novos representantes do povo nas câmaras legislativas.

Não posso omitir-me em assunto de influência vital para o meu Governo, pois as administrações federal, estaduais e municipais devem constituir um todo coordenado e harmônico. Confio em que os partidos políticos — e eu usei minha parcela de influência no âmbito do meu próprio — apresentem ao povo, ou aos seus representantes, nomes dignos de exercerem a delegação de sua vontade, a fim de que os melhores cheguem ao poder. Confio em que a eleição que se aproxima seja, de todas, a mais marcada pelo sentido de renovação, aliado à experiência bem sucedida, cujo exemplo eu mesmo venho dando no rejuvenescimento de meu Ministério.

Reitero que todo brasileiro tem o direito de fazer oposição ao Governo. Considero imprescindível ao bom funcionamento do regime a existência de opositores. Por isso mesmo não serei hostil aos que de mim discordarem. No meu Governo não houve, não há, nem haverá coação por motivos puramente políticos.

Mas, também, não haverá impunidade para atos de violência e de perturbação da ordem, que contrariam o nosso espírito cristão, ferem nossas tradições de evolução pacífica e só abrem caminho para soluções de força. O caminho da liberdade é o caminho da lei.

Quero dizer uma palavra sobre a efetivação da mudança da capital. Hei de torná-la realidade. É um duro legado que a Revolução recebeu e que tem procurado consolidar como se fôsse obra sua. Estou convencido da necessidade de acelerar a conclusão da mudança, mesmo que isso ainda tanto nos sacrifique, para assegurar o pleno exercício do Governo em Brasília.

Empenho-me em acelerar a mudança para que se antecipe a vinda dos proveitos da transformação de um erro tático num grande êxito estratégico. Trata-se de fazer com que aquela decisão que, em curto prazo, gerou tantos males sociais, possa, em prazos médio e longo, trazer seus inegáveis benefícios à obra de integração nacional.

CAMPO PSICOSSOCIAL

Disse antes que considero altamente prioritário o objetivo de valorização do homem brasileiro. Quero agora levantar algumas idéias sobre como vejo essa valorização.

O primeiro caminho para a valorização do homem brasileiro é a integração de todos ao esforço nacional.

Em mensagem dirigida à SUDENE, no 10.º aniversário de sua criação, disse e reitero agora que meu Governo pretende orientar sua política no sentido da prevalência do nordestino sobre o Nordeste.

Quero significar com essa afirmação que considero o homem anônimo a primeira das nossas infra-estruturas básicas. Cabe ao Governo mobilizar todos os recursos e convocar toda a gente para que essa seja em verdade a mais sólida de todas as nossas estruturas.

Por isso é que começo pelo campo. É que no campo está a maioria de nós mesmos. É que do campo vem a nossa alimentação, e do campo sai a parte mais valiosa de nossa pauta de exportação. Dando prioridade ao campo, estou dando prioridade à valorização do homem brasileiro.

Confio em que as medidas de amparo e de incentivo que estou tomando e que ainda virei a tomar em favor das atividades agropecuárias, além de intensificarem o crescimento da produção agrícola, haverão de contribuir para a integração do interior, para o abastecimento das cidades e para a melhoria do custo de vida.

Mas também estarei permanentemente atento ao trabalhador urbano. Sendo a

Revolução de março marcada sobretudo pela coragem, da austeridade e pelo combate intemorato à inflação, não lhe foram prometidas vantagens demagógicas e ilusórias. Mesmo assim, é justo que se apontem iniciativas, que apoiaremos com toda a energia, de grande valor para o assalariado, algumas até ainda não perfeitamente reconhecidas, como o Plano Nacional de Habitação, o Fundo de Garantia, a correção monetária dos débitos salariais e a unificação da Previdência Social.

Procuraremos aperfeiçoar esses instrumentos, criaremos outros e nos dispomos a tornar efetivo o preceito constitucional de integração dos trabalhadores “na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão.”

Acredito que todos já tenham sentido que o problema da educação nacional deixou de ser cuidado, menos por palavras, e mais com decisões e com recursos.

EDUCAÇÃO

Sem precisar mencionar o grande esforço dos anteriores Governos revolucionários, que tornou o orçamento federal da educação, pela primeira vez, um orçamento substancial, que aumentou as oportunidades educacionais em todos os níveis e que erradicou a subversão das escolas, tornadas agora um lugar de estudos e pesquisas, aí estão, como providências concretas, a retomada das obras da ilha do Fundão, a revisão dos níveis salariais do professor e a reorganização do Ministério da Educação e da Cultura.

Dentro em breve estaremos realizando uma grande campanha de alfabetização e iniciando as obras de construção, em diferentes partes do território nacional, de mais de duas dezenas de ginásios voltados para o trabalho.

Simultaneamente, estaremos ampliando e aperfeiçoando o sistema universitário, instaurando centro de pesquisa e estimulando o advento de uma mentalidade tecnológica e científica indispensável à formação de um know how brasileiro.

Em favor da educação de nosso povo aceitamos a ajuda internacional, venha de onde vier, desde que não nos sejam impostos condicionamentos lesivos à nossa dignidade e à liberdade de orientarmos a formação de nossos jovens segundo nossos padrões morais e as nossas próprias concepções de vida.

Cuidados especiais estaremos sempre dando à família e à formação moral e cívica do homem brasileiro, de tal forma que se preservem os valores espirituais da nacionalidade e se fortaleça o caráter do povo, sem o que o progresso material poderá ser passageiro, enganador e até desumano.

SAÚDE

Disse antes que a saúde é um dos setores prioritários de meu Governo. Para substituir, à frente do Ministério específico, o grande nome da medicina brasileira, fui buscar um pesquisador, um cientista, um profundo conhecedor de sua problemática. Confio em que, convenientemente estruturado, venha aquele novo Ministério a ser, em curto prazo, instrumento efetivo do esforço governamental em favor do homem brasileiro.

FUNCIONALISMO

Pretendo dar especial atenção aos trabalhadores do Governo, àquela parcela de quase um milhão de brasileiros que vive dos salários que a Fazenda Pública pode pagar. Quero referir-me ao funcionalismo, quase sempre entregue às alternativas do esquecimento ou da demagogia cúpida que lhe disputa os favores. “Haveremos de valorizá-lo, dignificando sua missão”. Há nesse campo toda uma revolução a fazer, de forma que a máquina burocrática possa de fato responder ao que dela se solicita.

Cursos de formação, de especialização, de aperfeiçoamento, de pós-graduação; cadastramento; revisão da legislação; justiça salarial; informática e incentivo à produtividade são alguns tópicos dessa revolução que teremos de fazer no campo do pessoal. Sem ela não chegaremos jamais a redimir o funcionário no conceito do povo e continuaremos a ter por muito tempo ainda o triste espetáculo de tantas leis que não chegam a sair do papel.

COMUNICAÇÃO

Abordando os aspectos psicossociais, quero referir-me, finalmente, ao esforço de comunicação do Governo. Desde a primeira hora de minha presença na cena nacional, convoquei a participação de todos. Quero que todos tragam a sua palavra, a sua sugestão, a sua idéia, a sua contribuição construtiva. E, por outro lado, que me ouçam nas minhas razões e me compreendam nos meus objetivos. Mas é preciso também dizer bem

claro que a intriga e a injúria não contribuem, como não contribuem o cantochão do empreguismo, a bajulação, a contestação e o irrealismo.

Valendo-me dos modernos meios de comunicações que a Revolução de março trouxe e que hoje já permitem a identificação de quase todos os brasileiros, estarei sempre presente à casa de cada um para dizer a todos a verdade, e somente a verdade.

Não farei promoção pessoal, nem permitirei que a façam à minha sombra. A comunicação social de meu Governo visa a informar-se, a informar, a divulgar e a educar. Usarei os instrumentos a meu alcance para o chamamento de todos à coesão, ao respeito à lei, à produtividade, à união, à esperança. Usarei esses instrumentos para mobilizar a vontade coletiva para a obra do desenvolvimento nacional.

Deixo bem claro que não espero unanimidade em torno da administração, o que seria incompatível com o regime democrático. Espero apenas que, todas as vezes em que estiverem em jogo os supremos valores da liberdade, do desenvolvimento e da segurança compreendamos que a pátria é uma só.

CAMPO MILITAR

Chego, enfim, à área específica de preocupações desta casa, chego à área da segurança. Sabem todos que não é mais um problema privativo das Forças Armadas.

Bem sabemos que, no passado, ameaças e perigos — externos e fronteiriços — raramente afetavam a nação como um todo, configurando-se a resposta no quadro de distante e epidérmica defesa nacional.

Mas o avião primeiro, e, depois, as armas psicológica e nuclear, assim como o caráter predominantemente ideológico dos antagonismos entre os povos, tiraram a nitidez das fronteiras entre a paz e a guerra, aprofundaram as ameaças ao coração das nações e à mente dos homens, passando-se ao contexto abrangente da segurança nacional.

Prevê-la e provê-la na dimensão e na intensidade justas, adequadas ao valor das ameaças e à impulsão no sentido do progresso, é dever inarredável do Governo.

Porque sei que a segurança de uma comunidade ou de um povo não prospera na desigualdade entre os homens, na floração dos privilégios, na injustiça social, na desagregação entre as classes, entre as raças, entre as gerações, meu objetivo primeiro e último é o desenvolvimento nacional.

Mas preciso advertir que a segurança interna de uma nação se faz mais onerosa, mais dura, mais sofrida, quando do desrespeito à lei, quando da libertação dos instintos, do desafio da violência destruidora e da escalada solerte da contestação a toda forma de autoridade.

E aqui me faço solidário com todos aqueles que, no anonimato e com o risco da própria vida, agentes injustiçados da segurança deste País, enfrentam, de peito aberto, a contestação, a violência, a libertação dos instintos, o desrespeito à lei. Graças aos seus sacrifícios, estamos vencendo o terrorismo de minoria enganada pela falácia de sistemas de vida incompatíveis com a índole de nossa gente e vislumbramos já a total normalização da vida nacional.

Convencido de que a segurança é a paz e entendendo, com Santo Agostinho, que ela é a tranqüilidade na ordem, quero dizer à Nação — que de mim só espera o meu dever — tudo farei para curar, nas raízes, as causas velhas e profundas de justas inquietações, angústias e aflições.

Mas quero dizer também, que, no atendimento da ordem, da tranqüilidade e da paz; contra o terrorismo importado; contra o terrorismo — sombra, eco e parcela de um processo universal de desagregação; contra o terrorismo, que desconhece qualquer forma de consideração pelos direitos humanos; e até que esteja seguro de que ele não mais perturba o esforço nacional pelo desenvolvimento, usarei, em plenitude e com toda a firmeza, os poderes que a Constituição, que prometi defender, coloca em minha mão.

E, se me disponho assim a enfrentar a contestação, sinto que a forma mais duradoura de segurança só se afirma na igualdade, na liberdade, na justiça, no amor e na integração dos homens e, por isso, cuido de alcançá-la pela concentração prioritária de recursos no campo educacional, por um esforço de comunicação com a consciência de todos os homens válidos de minha terra, no apelo à

confiança coletiva e no fortalecimento do caráter nacional.

Pensando em segurança, penso nas Forças Armadas, e no Exército, que é a minha própria vida. Conheço os problemas da minha Força e das Forças suas irmãs. E conheço a problemática das Forças Auxiliares e da Polícia Federal. **Todos são instrumentos do mesmo ofício da segurança. Velarei para que esses instrumentos valham sempre mais, pelos seus meios materiais e humanos.**

Buscarei atendê-los, nas necessidades prioritárias de reequipamento, visando ao cumprimento dos deveres institucionais e dos compromissos revolucionários, assim como de colaboração com outros setores, na medida de suas possibilidades e sem prejuízo de suas tarefas profissionais.

Penso que contribuir para o reaparelhamento dessas Forças é tarefa patriótica indispensável à nossa segurança e, conseqüentemente, ao atingimento de todos os nossos objetivos prioritários.

IDENTIFICAÇÃO COM DUTRA

E aqui volto a me identificar com o Presidente a quem entregarei a medalha comemorativa dos vinte anos desta casa, volto ao confronto com o grande Presidente Dutra, a cujo pulso deve a nação haver repellido por duas vezes o assédio da subversão totalitária: a rebelião nos quartéis em 35 e a rebelião nas ruas em 47, quando do fechamento do Partido que se valia das franquias democráticas para destruir a democracia.

Diante do Velho Chefe, nesta casa, e perante a nação, inspiro-me na sua austeridade, na sua coragem e na sua firmeza para bem cumprir minha missão. E também me inspiro no seu amor à lei, na sua compreensão e no seu chamamento à união.

Dutra buscou a união da classe política para restaurar a democracia. Que Deus me ajude, no seu apêlo à união de todas as classes, para que eu possa ajudar a construir no Brasil a sociedade desenvolvida, democrática, independente e livre."