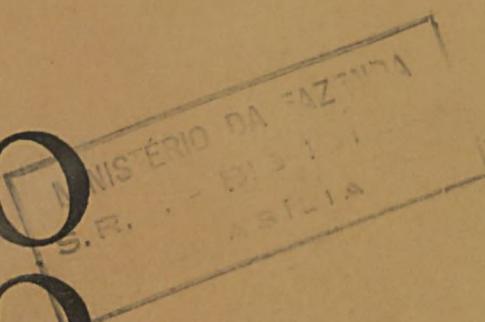


# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO



## SUMÁRIO

	Págs.
Editorial . . . . .	3
Penalidades . . . . .	7
Sistema de Pessoal . . . . .	18
A Polícia Federal . . . . .	25
Direitos e Vantagens . . . . .	40
Documentação . . . . .	75
Liderança . . . . .	90
Problemas da Universidade . . . . .	111 e 139
Notas . . . . .	144 e 151

# DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS ★ BLOCO 7 ★ BRASÍLIA D. F.

GLAUCO ANTÔNIO LESSA DE ABREU E SILVA — Diretor-Geral \* WALDYR DOS SANTOS — Divisão de Regime Jurídico do Pessoal \* RAYMUNDO XAVIER DE MENEZES — Divisão de Classificação de Cargos \* DAGOMIR AZEVEDO — Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento \* SYNDÔRO CARNEIRO DE SOUZA — Divisão de Edifícios Públicos \* MURILLO MOREIRA DA SILVA — Divisão de Orçamento e Organização \* ELOAH MEIRELLES GONÇALVES BARRETO — Escola de Serviço Público \* MURILLO MOREIRA DA SILVA — Serviço de Administração \* VERA DA SILVA MEDEIROS — Serviço de Documentação \* CLÉNÍCIO DA SILVA DUARTE e LUIZ RODRIGUES — Consultores Jurídicos \* JOSÉ MEDEIROS — Comissão de Acumulação de Cargos \* EDGARD DA COSTA AMORIM — Comissão de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva \* JOÃO GONÇALVES DE ARAÚJO NETO — Centro de Aperfeiçoamento \* JOSÉ MARIA DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Revista do Serviço Público.

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Vol. 103 — nº 2

Mar.-Abr. — 1969

REDAÇÃO E  
ADMINISTRAÇÃO

Edifício-Sede do DASP, Bloco 7  
— 5º andar — Tel. 42-7722  
— Ramal 66

BRASÍLIA

\*

## EXPEDIENTE

Assinatura anual .....	2,50
Para o Exterior .....	5,00
Número avulso .....	0,75

\*

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

\*

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para a Revista.

\*

Toda a correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida à «Revista do Serviço Público» — DASP — Bloco 7 — 5º andar, Esplanada dos Ministérios — Brasília — D. F.

## ÍNDICE

	Págs.
Editorial — Novas Perspectivas para a Administração Pública .....	3
Penalidades Disciplinares — <i>Alberto Bonfim</i>	7
Alguns Aspectos do Sistema de Pessoal — <i>Marcelino Ferreira Bastos</i> .....	18
A Polícia Federal do Brasil — <i>Eugenio Lapagesse</i> .....	25
Direitos e Vantagens do Funcionário — <i>Corsíndio Monteiro da Silva</i> .....	40
Sistemas Nacionais de Documentação em Ciência e Tecnologia — <i>Launor F. Carter</i> .....	75
Liderança: Alguns Aspectos e Problemas — <i>Dante de Souza Gondim</i> .....	90
Problemas Básicos da Administração da Universidade — <i>V. Merikosky</i> .....	111
Problemas Fundamentais da Administração Universitária — <i>V. Merikosky</i> .....	139
Assessoria de Organização e Métodos nos Municípios — <i>João Jorge da Cunha</i> ..	144
Sugestões para criação de um Instituto Brasileiro de Planejamento e Desenvolvimento — <i>João Jorge da Cunha</i> ..	151



*Novas Perspectivas  
para a Administração Pública*

No decorrer de abril de 1969 foram baixados dois Decretos que merecem especial relêvo e transcrição integral, em virtude da importância que os caracteriza, no concernente às novas perspectivas delineadas e ao impacto produzido no âmbito da Administração Pública: o Decreto nº 64.335, de 9-4-69 e o de 16-4-69, assinados pelo Presidente Costa e Silva e referendados pelo Ministério Hélio Beltrão, a seguir reproduzidos. As provisões consubstanciadas nos referidos documentos dispensam comentários adicionais: falam por si mesmas em sua destinação de utilidade, senso prático e alta oportunidade. Nos volumes posteriores da *Revista do Serviço Público* teremos ocasião de examinar, em profundidade, as repercussões das medidas decorrentes da execução desses Decretos, cuja divulgação imediata se impõe nos limites preestabelecidos do presente Editorial.

\* \* \*

**DECRETO N° 64.335 — DE 9 DE ABRIL DE 1969**

*Dispõe sobre a elaboração do Plano de Classificação de Cargos e de Novo Estatuto do Servidor Federal; cria a Comissão de Reforma Administrativa do Pessoal Civil; determina a reorganização do DASP, e dá outras providências.*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 83, item II, da Constituição, e da competência prevista no artigo 3º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e

Considerando que está reservado ao servidor público um papel importante na promoção do bem-estar social e no progresso econômico do país;

Considerando que a descontinuidade administrativa, o empreendimento, a ausência de processos regulares de seleção e aperfeiçoamento e as repetidas violações do sistema do mérito acabaram por aumentar, desmesuradamente, a máquina burocrática e desorganizar tabelas, registros, contrôles e cadastros, dificultando o conhecimento preciso, pela Administração, do número total de servidores, sua exata remuneração, lotação e atribuições;

Considerando que, para corrigir esse quadro lamentável, que se verifica na maior parte do serviço público federal, há um penoso trabalho a realizar, até que se possam criar condições satisfatórias de estímulo ao servidor público, que o Governo deseja, cada vez mais, dignificar e valorizar;

Considerando que a existência de vários regimes jurídicos para servidores públicos está a exigir reexame, sem prejuízo da flexibilidade necessária à plena eficiência da Administração Federal;

Considerando a necessidade de acelerar o cumprimento das disposições do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, referentes ao pessoal civil, sem prejuízo da revisão parcial da matéria;

Considerando a necessidade de reorganizar o Departamento Administrativo do Pessoal Civil — DASP, decreta:

Art. 1º O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral promoverá a realização dos estudos necessários à adoção de um novo Plano de Classificação de Cargos e Empregos e de um novo Estatuto do Servidor Civil Federal, de modo que êsses atos possam ter aplicação a partir de 1 de janeiro de 1970.

Parágrafo único. Os estudos terão em vista a conveniência de assegurar ao servidor público condições satisfatórias de estímulo, progresso e auto-realização, e remuneração condizente com o mercado de trabalho, de maneira a dotar o serviço público das características de uma verdadeira profissão, a que possa o servidor dedicar-se com exclusividade.

Art. 2º Entra em fase de reorganização o Departamento Administrativo do Pessoal Civil — DASP.

Parágrafo único. A reorganização deverá estar concluída até 31 de dezembro de 1969.

Art. 3º Fica criada a Comissão da Reforma Administrativa do Pessoal Civil, que funcionará no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a finalidade de realizar os estudos a que se refere o artigo 1º e promover a reorganização do DASP.

Art. 4º A Comissão da Reforma Administrativa do Pessoal Civil será composta de pessoas de reconhecida experiência admi-

nistrativa e de especialistas em assuntos de pessoal, recrutados no setor público e no setor privado, nomeados por Decreto, mediante indicação do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

§ 1º No mesmo ato serão designados o Presidente e o Secretário-Executivo da Comissão.

§ 2º Durante a fase de reorganização do DASP, o Secretário-Executivo da Comissão responderá pelo cargo de Diretor-Geral daquele Departamento.

§ 3º A Comissão poderá constituir subcomissões, por assuntos ou áreas, assim como, mediante convênio, acôrdo ou contrato, utilizar serviços de terceiros para a realização dos estudos que se fizerem necessários ao desempenho das suas atribuições.

Art. 5º O DASP promoverá a aceleração dos trabalhos de levantamento da situação do pessoal, de que trata o Decreto nº 63.502, de 30 de novembro de 1968.

Ar. 6º A Comissão promoverá as medidas convenientes à aceleração das disposições do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, referentes ao pessoal civil, podendo sugerir a sua reformulação, nos pontos que considerar merecedores de revisão.

Art. 7º Os Órgãos da Administração Direta e Indireta prestarão, em caráter de prioridade, toda e qualquer colaboração que fôr solicitada pelo DASP e pela Comissão de que trata este Decreto, inclusive cedendo servidores, material e instalações imprescindíveis à plena realização de seus objetivos.

Art. 8º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

\* \* \*

## DECRETO DE 16 DE ABRIL DE 1969

O Presidente da República resolve nomear:

Carlos Israel Mozer Penha, Consultor Jurídico do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, José Carlos Madeira Serrano, Chefe do Escritório da Reforma Administrativa, Beatriz M. de Souza Wahrlich, Técnica de Administração do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) e Diretora da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Hélio Cruz de Oliveira, Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda; Leonel Caraciki, especialista em assuntos de pessoal, e Glauco Antônio Lessa de Abreu e Silva, Técnico de Administração do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), para constituírem a Comissão de Reforma Administrativa do Pessoal Civil, a que se referem os artigos 3º e 4º do Decreto nº 64.335, de 9 de abril de 1969, cabendo ao primeiro as funções de Presidente e ao último de Secretário-Executivo;

cabendo ao primeiro as funções de Presidente e ao último as de Secretário-Executivo;

II — por proposta do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, a composição da Comissão poderá vir a ser ampliada com a inclusão de novos nomes e, se conveniente, a indicação de suplentes.

## *Penalidades Disciplinares*

ALBERTO BONFIM

### I — Necessidade de Apuração das Faltas:

- a) no S.P.F. há sempre irregularidades: limpeza da máquina;
- b) quem pode punir: autoridades, dirigentes, chefes;
- c) como punir: grau das penas, conforme a falta;
- d) por que punir: nem sempre punir é do bom dirigente;
- e) resultados das punições, escarmento, correção;
- f) como apurar: meios sumários, sindicância, inquérito;
- g) por que apurar: elemento para defesa ou recurso.

### II — Elenco das Sanções Disciplinares:

- a) advertência: não mais existe como pena;
- b) repreensão: por escrito, tipo de faltas em que cabe;
- c) suspensão: falta grave, reincidência, mais de 30 dias;
- d) multa: não é de caráter geral;
- e) destituição de função: falta de exação, chefia, comissão;
- f) demissão simples e qualificada (causa da penalidade);
- g) cassação de aposentadoria e disponibilidade, quando cabe.

### III — Responsabilidade:

- a) administrativa (punição disciplinar);
- b) civil (indenização do dano, pode ser 1 décimo do vencimento);
- c) penal (prisão e multa, 2 anos de reclusão e 4 de detenção: perda do cargo);
- d) independência (uma não exclui a outra).

I-a — Nos agrupamentos humanos, seja numa fábrica, seja numa caserna, seja num colégio, seja numa aldeia, numa vila, numa cidade, e mesmo numa nação, nem todos os componentes se comportam de acordo com as regras de bom viver para harmonia geral. Daí as normas (Códigos, Regulamentos, Regimentos) para disciplinar a conduta dos cidadãos. Essa regra não poderia falhar relativamente às repartições públicas. Daí a necessidade do regime disciplinar, que, entre nós, é um dos títulos do Estatuto dos Funcionários.

Como o país vem-se desenvolvendo, seja em progresso técnico, seja em população, cada vez mais se criam órgãos governamentais e, em consequência, as repartições proliferam. Já somos mais de 1 milhão de funcionários públicos civis federais em todo o país. Já temos, por isso, necessidade de um Código Disciplinar, regido por uma Justiça Administrativa, para controlar o seu cumprimento.

Cada uma das três forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), com menor contingente do que as repartições públicas civis, tem um Regulamento Disciplinar sob o controle de Auditorias e todas sujeitas a um Tribunal Militar mais elevado. Isso significa o zélo normal da Disciplina entre os homens de farda.

Muito mais necessária se faz uma Justiça organizada para os funcionários civis, muito mais numerosos, os quais devem ter não apenas um título estatutário para o seu regime disciplinar, mas um verdadeiro Código Disciplinar.

A máquina administrativa não pode funcionar sem sua aparelhagem completa, sem sua regulagem e limpeza periódicas. Num futuro que se espera não esteja muito distante, uma comissão de juristas do Direito Administrativo será oficialmente incumbida de preparar o Código Disciplinar dos Servidores Públicos Civis Federais e organizar a respectiva Justiça.

I-b — O poder disciplinar atualmente está com as autoridades, os dirigentes e os chefes de repartição em geral, de acordo com o art. 210 do E.F., na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos.

Parece que esse poder é intransferível, dentro das faixas de punição, conforme a gravidade das faltas.

Embora, dentro do princípio de que "quem pode o mais pode o menos", a autoridade competente para aplicar penalidade mais alta, possa aplicar, também, a mais baixa, afigura-se inadequado,

atualmente, êsse princípio para as penas disciplinares, face à Reforma Administrativa (Lei nº 200/67), que criou a delegação de podêres.

Ora, se a tendência é aliviar as mais altas autoridades, de tarefas executáveis pelas menos elevadas, como sobrecarregar aquelas, se estas as podem executar? Quando o E.F. fala em *chefes de repartição* (art. 210, III), parece que não se refere propriamente a *chefes de seção*, mas a *dirigentes de órgãos* com chefias hierárquicamente abaixo. Daí por que não são os *chefes de seção* normalmente competentes para punir na forma dos regulamentos.

Embora as punições, geralmente, se originem das propostas dos chefes de seção, afigura-se salutar que as autoridades mais altas as apliquem. É que não convém aos Chefes de Seção punir pessoalmente os funcionários, pois com êles lidam diretamente.

Cabe, pois, evitar desavenças, às vêzes, de consequências imprevisíveis.

I-c — Na aplicação das penas se leva em conta a gravidade da falta, bem como os danos que dela advierem para o serviço (art. 202 do E.F.).

O E.F. não define as espécies de faltas menores que as puníveis com demissão para efeito de graduação.

A repreensão se aplica por desobediência, falta de cumprimento dos deveres e negligência, mas o E.F. não define, nem exemplifica essas faltas.

É bem verdade que o E.F. registra vários deveres dos funcionários (art. 194), mas não é taxativo quanto à pena correspondente, podendo ser mais elevada que a repreensão, conforme a gravidade ou o dano.

De sorte que são arbitrárias as penas de repreensão, suspensão e destituição de função; dependem objetivamente dos casos concernentes que aparecem, e, subjetivamente, da maior ou menor drasticidade do dirigente.

I-d — As punições não devem ser aplicadas como vingança (ou represália). Não devem ser, também, aplicadas por prazer, porque aí se revela o sadismo do dirigente.

Quando o dirigente pune, não deve estar *irado* (ou exaltado). A punição é um dever, para servir de exemplo aos demais funcionários, para evitar a reincidência e para firmar a autoridade.

Nem sempre aplicar punições, a torto e a direito, define o bom dirigente. Pode parecer, à primeira vista, que o dirigente que está sempre a punir, e que se torna temível por isso, é um bom chefe.

O dirigente ideal é aquêle que organiza o serviço de tal forma que dificilmente os funcionários cometem faltas, ou escolhe as chefias que lhe estejam subordinadas de maneira que a disciplina se mantenha quase sempre intacta. Chefes arbitrários que lidam aos berros com seus subordinados, que sempre lhes estejam chamando a atenção descortêsmente, formam um ambiente propício à indisciplina. O bom dirigente tem de saber que a cooperação vale mais que a *imposição*. Impor, traz quase sempre a obediência cega, por temor, e não o salutar interesse pelo trabalho. Os dirigentes de que o país precisa para impulsionar a máquina administrativa não são aquêles que se calam quando tudo vai bem e só se manifestam para criticar, muitas vezes ásperamente, o que esteja errado.

Tais dirigentes são nocivos ao desenvolvimento do país e devem ser afastados das funções de mando.

Os dirigentes úteis são aquêles que fiscalizam indiretamente, fazendo visitas periódicas às seções e tentam, também, uma palavra de estímulo para cada funcionário que cumpra o seu dever, buscando-lhe a cooperação.

Quando achar algo errado, o dirigente deve censurar com cortesia, pelo menos quando o funcionário erre involuntariamente; e só punirá, quando outros meios, inclusive a mudança de tarefas para melhor aproveitamento vocacional, resultarem negativamente.

I-e — As punições, quando aplicadas com as cautelas retro-referidas, são salutares. O servidor punido não deve contar com a solidariedade dos colegas que sejam tidos por bons funcionários.

É preciso que o dirigente, ao puni-lo, leve em conta que qualquer bom funcionário, no seu lugar, não deixaria de aplicar-lhe sanção. Esse consenso é necessário para que o dirigente não seja considerado injusto, tirano ou arbitrário.

Como já foi dito, a punição é, ao mesmo tempo, *correção* (do faltoso) e *escarmento* (para os outros). Se a falta fôr tal que, não punida, outros se vejam encorajados a praticá-la, haverá, fatalmente, o caos na disciplina interna da repartição.

Como escarmento (para servir de exemplo) a pena tem que se revestir da *legalidade*; a pena aplicada ilegalmente traz a

revolta, não apenas do punido, mas, também, dos demais funcionários.

Há que ser, também, *proporcional à falta*. Pena excessivamente rigorosa traz os mesmos inconvenientes. Se o funcionário pode ser apenas repreendido, não se deve suspendê-lo. Se pode ser suspenso por 5 ou 10 dias, não se deve suspendê-lo por 20 ou 30 dias, e muito menos, por 60 ou 90 dias.

O dirigente há que ter em vista, também, o lado econômico do funcionário: a suspensão por trinta dias retirará todo o vencimento do punido por todo um mês; assim, se a falta puder ser corrigível com suspensão de 3 a 8 dias, por que suspender por 30 dias?

Outro aspecto que o dirigente deve ter em vista é não prejudicar o serviço; daí poder suspender com *multa*, hipótese em que o funcionário continua trabalhando, com redução da metade do seu vencimento.

I-f — Quando a penalidade a aplicar, desde logo se verifica não ir além de uma suspensão trintidial, a apuração pode ser por meios sumários, sem necessidade de inquérito regular; não cabe à autoridade preocupar-se com faltas de pouca monta. "De *minimis non curat praetor*."

Demais, essa medida viria evitar que 4 servidores (3 membros da c.i. e mais o respectivo Secretário) sejam desviados de suas tarefas normais para apurar, regularmente, faltas não tão graves.

Quando à autoridade vieram denúncias sobre as quais recaiam dúvidas quanto à sua gravidade ou quanto à sua veracidade, cabe-lhe mandar, por pessoa de sua confiança, *sindicar*, prèviamente, a respeito.

Não é salutar para a administração abrir logo inquérito sobre denúncias falsas ou exageradas, partidas de eventuais suspeitos. O funcionário, quiçá inocente, ficará muito chocado com um inquérito para lhe apurar denúncias. Vir-lhe-á, irremediavelmente, o desestímulo, a má vontade de cooperar e a descrença no reconhecimento do seu esforço.

A sindicância é sempre sigilosa, sem estardalhaço nem aparelho e, preferentemente, sem peça escrita da colheita de informações. O sindicante, colhidas as informações, poderá relatar, por escrito, em caráter *confidencial* à autoridade, o que tiver sabido sobre o assunto.

Se a autoridade chegar à convicção de que os fatos são reais e graves, instaurará, imediatamente, o inquérito. Se não, arquivará, mediante despacho circunstaciado, o assunto, sem deixar perceber ao sindicado e às demais pessoas o conteúdo das informações.

Se o assunto envolver irregularidades ocorridas em mais de um setor de atuação do sindicado, a autoridade poderá determinar a investigação (sigilosa) por mais de um sindicante.

Quando as irregularidades são notórias ou a denúncia oferecer dados concretos (datas, números, nomes, valores...), não é lícito à autoridade admitir a notícia como falsa ou exagerada. Deve, então, desde logo, instaurar o inquérito, com todos os seus ritos de apuração, instrução e defesa.

I-g — A apuração de irregularidade no serviço público tem três finalidades: 1<sup>a</sup>) *verificar a extensão* — muitas vezes a denúncia, ou o conhecimento direto das irregularidades, pressupõe a participação de um ou alguns indiciados, quando, por vezes, há outros que só a apuração regular pode revelar; 2<sup>a</sup>) *fazer justiça* — só mediante o conhecimento, pela perquirição, é que se revela a gravidade dos ilícitos, proporcionando a pena adequada; 3<sup>a</sup>) *facilitar a defesa* — no *status* de cidadão, não se lhe nega a defesa, devendo, pois, ser facilitada pelo conhecimento exato daquilo de que o acusado é incriminado.

II-a — A pena de *advertência*, prevista no E.F. anterior, foi expungida do atual. Hoje não mais constitui penalidade no seu sentido *legal*. Pode sê-lo em sentido estritamente *moral*, quando o chefe ou dirigente admoesta o funcionário sobre determinado aspecto que não vem sendo observado normalmente. Mas não o é por escrito e sim apenas verbalmente, como corretivo de rotina, sem as consequências de uma punição escrita e publicada, que lhe iria macular a fôlha de assentamento, como antes.

II-b — A *repreensão*, sim, já é uma penalidade no sentido *jurídico*, por isso que, por escrito e publicada para conhecimento de todos («*erga omnes*»). Cabe aplicá-la por faltas relativamente leves, mas que possam adquirir gravidade ou reincidência se não forem coibidas. Por exemplo: desobediência, falta de cumprimento dos deveres e negligência, tôdas elas em prejuízo do ritmo do serviço. O art. 194 do E.F. traz o elenco dos deveres, cuja transgressão, sem reincidência, acarreta normalmente a pena de repreensão.

II-c — A pena de *suspensão* se aplica nos casos de falta grave e reincidência. Definimos a *falta grave* como "todo o ato irregular, praticado de modo a prejudicar sensivelmente os objetivos legais da repartição e a servir de mau exemplo aos companheiros de trabalho" (O Processo Administrativo, 9<sup>a</sup> ed., Freitas Bastos, pág. 58). Tal definição representa um esforço para tornar mais compreensível a significação dessa falta, à máquina de conceito legal. Têm-se entendido como puníveis com suspensão as faltas previstas no art. 195, I, II e III, do E.F.

A *reincidência*, para efeito de suspensão (art. 205, *in fine*, do E.F.), há que ser sempre *específica*, isto é, já estar punido com repreensão pela mesma falta anteriormente praticada. A *reincidência genérica* é o cometimento de falta de natureza diversa, já tendo havido punição anterior, mesmo que aquela tenha acarretado a pena de repreensão, não se deve punir com a suspensão, desde que não seja grave, mas, sim, com outra repreensão. A pena de suspensão até um trintídio prescinde do inquérito, podendo ser aplicada, mediante apuração sumária. Tanto na repreensão, como na suspensão, até 30 dias, é aconselhável fazer constar da respectiva portaria, tantos considerandos quantos forem necessários para caracterizar a natureza da falta e suas circunstâncias. Isso proporcionará oportunidade de defesa e eventual recurso, o que representa um direito do acusado.

II-d — A pena de *multa* se aplica em determinados casos muito restritos, dependendo sempre de regulamento ou regimento que disponha a respeito.

Essa penalidade pode resultar, igualmente, da transformação da de suspensão. Às vezes, um chefe ou dirigente se vê na contingência de suspender um subordinado. Mas os tem em número reduzido ou as tarefas afetas ao seu setor são tantas que o punido, durante a suspensão, faria falta. Então, pode ele determinar que o funcionário trabalhe, percebendo, apenas, a metade do vencimento ou remuneração, durante o período punitivo. À isso se chama de "conversão da suspensão em multa."

II-e — A *destituição de função* é penalidade, sómente, aplicável aos detentores de função gratificada, por falta de exação no cumprimento do dever e acarretando a perda dessa função. *Exação* significa "fazer executar." Ora, a falta de *ordem* para executar é função de mando. Quem ordena é o chefe e quem executa são os funcionários. Assim, um setor que não funciona ou funciona mal é porque o respectivo encarregado (dirigente ou

chefe) não dá as ordens necessárias. É caso de aplicação da pena de destituição da função.

Pela mesma razão, o detentor de cargo de direção poderia ser destituído do cargo em comissão, conservando o cargo efetivo em caso de falta de exação. Mas, assim, não tem entendido a administração que prevê para êles a demissão, naturalmente, devido a exercerem cargo (e não função) de confiança.

Porém, o sentido é o mesmo. Uma interpretação menos literal da lei, no futuro, poderia consagrar a pena de destituição do cargo de confiança, conservando o titular seu cargo efetivo, assim como o ocupante de função gratificada perde, em sendo destituído, sua comissão, conservando seu cargo efetivo.

#### II-f — A pena de demissão pode ser simples ou qualificada.

Não é pena *corretiva*, mas, *expulsiva*. A demissão qualificada é a que vem acompanhada da cláusula agravante "a bem do serviço público"; algumas são automáticas, porque decorrem da própria gravidade do ilícito. As *simples* podem tornar-se qualificadas, a critério da autoridade julgadora, tendo em vista as circunstâncias que envolvam a irregularidade (art. 209, do E.F.).

O art. 207 do E.F., reportando-se, também, a itens do artigo 195, traz o elenco das irregularidades puníveis com demissão, aliás, tôdas previstas no Código Penal (arts. 312 a 326), embora com nomes diversos, a maioria das vêzes (Ver nosso Manual, "O Processo Administrativo", 9<sup>a</sup> edição, pág. 68).

O art. 208 do E.F. manda fazer figurar do ato de demissão a causa da penalidade. Parece que não basta apenas citar o dispositivo violado.

Afigura-se que a lei quis ir além, no sentido escarmentativo, deixando claro a todos, *por que* um servidor foi punido expulsivamente.

Infelizmente, o E.F. não prevê a subsistência dos dependentes em caso de penalidade expulsiva. Um funcionário passa 20, 30 ou mais anos a serviço do Estado, compulsoriamente, contribuindo para a previdência e, depois, na desdita de cometer alguma irregularidade, ser demitido, além de perder o cargo e o respectivo vencimento, bem como toda a contribuição previdenciária. Isso até parece apropriação indébita do Órgão de Previdência. Fizemos projetos e sugestões para corrigir essa injustiça, mas só foram contemplados os beneficiários dos demitidos por Atos Institucionais.

No futuro, oxalá a legislação se torne mais humana com os familiares dos funcionários, os quais nada têm com as eventuais irregularidades que êstes pratiquem. Em Portugal, por exemplo, o funcionário que comete irregularidade é aposentado já que contribui para a aposentadoria, como na Inglaterra. Entre nós, ao menos, a pensão para os beneficiários devia haver, já que para isso sofre desconto em seu vencimento.

Do decreto de demissão há que constar *sempre* o número do processo a que haja respondido, com direito a ampla defesa.

II-g — *A cassação da aposentadoria e a cassação da disponibilidade* são penas aplicáveis aos que, na atividade, praticaram ilícitos pelos quais seriam demitidos ou pelos motivos mencionados no art. 212, II, III, IV e parágrafo único. Pela mesma razão que não se deve conceder exoneração ao que responda a inquérito administrativo até a verificação de sua eventual inocência, parece que, nas mesmas condições, não se deve aposentá-lo, exceto compulsoriamente. Não seria interessante, aposentá-lo, para depois cassar-lhe a aposentadoria.

Preferentemente, se cassa a aposentadoria, quando, sómente, após a concessão desta, se verifica haver o servidor cometido ilícito que lhe acarretaria demissão, se ainda em atividade. É uma pena desvinculativa.

A *disponibilidade* está hoje restrita aos casos de extinção de cargos sem possibilidade de imediato aproveitamento em outro equivalente. Se nesse estado ficar provado que o funcionário praticou ilícito grave quando em atividade (ou após o término dela), punível com demissão, cassa-se-lhe a disponibilidade. São penas desvinculativas a cassação da aposentadoria e a cassação da disponibilidade, face à perda dos respectivos proventos.

III-a — *A responsabilidade administrativa* decorre da culpa ou dolo nas irregularidades, tendo-se em vista, também, sua gravidade, para efeito da pena disciplinar. Nessa responsabilidade se tem em vista que ao funcionário não é lícito infringir o E.F. quanto aos deveres e às proibições. A falta de vigilância que leva o funcionário a violar essas proibições ou êsses deveres é que constitui a responsabilidade administrativa. A responsabilidade é tanto maior quanto maior fôr a autoridade.

Uns estão mais sujeitos que outros a cometer irregularidades, seja infringindo deveres, seja violando proibições. Por exemplo, o fiscal de renda ou de consumo, mais ligado ao comércio e à indústria, são mais tentados a receber propinas do que o buro-

crata; o policial que, diretamente, lida com os marginais está mais sujeito a tomar-lhes objetos (armas, principalmente) com aprovação indébita ou a relaxar prisões, mediante propinas.

Assim, também, os repressores de contrabando, os controladores de preços, os inspetores do trabalho e semelhantes. Mas, todos são iguais perante essa responsabilidade. De sorte que cabe ao dirigente ou ao chefe de equipe alertar sempre os seus auxiliares sobre a tentação a que se expõem e sobre sanções concorrentes.

III-b — A *responsabilidade civil* decorre do dever funcional de indenizar o dano causado à Fazenda Nacional. Neste caso, também, se inclui o particular (não servidor público). A Administração deve promover a cobrança amigável ou judicial do que lhe pertence e que tenha sido subtraído ou danificado pelo servidor ou pela parte. Nos casos de culpa ou dolo do servidor, ainda que o autor ou beneficiário do dano seja um terceiro, cabe àquele indenizá-lo, reservando-se-lhe o direito regressivo contra o particular.

Por exemplo, se uma camioneta oficial é cedida, irregularmente, a um terceiro que a furte ou danifique, o funcionário cedente terá que cobrir o prejuízo, embora possa, depois, em ação própria, pleitear a indenização do *quantum* contra esse terceiro. Na indenização do dano, poderá a Administração cobrar do funcionário, na base do desconto de 1 décimo do vencimento, no que exceder a fiança, quando esta fôr exigível.

No dano causado a terceiro, a Administração o indeniza, cabendo direito regressivo desta contra o eventual funcionário causador do prejuízo.

III-c — A *responsabilidade penal* se refere ao cuidado que o funcionário precisa ter no serviço para não ser criminalmente processado, podendo ser condenado à prisão e multa. Essa responsabilidade pode acarretar ao funcionário a perda do cargo, se condenado a 4 anos de detenção ou a 2 anos de reclusão, ainda que não responda a processo administrativo ou dêste não resulte demissão. Basta esse lapso de tempo de condenação para, nas duas hipóteses, haver, automaticamente, a perda do cargo.

Na *detenção* o condenado está sujeito à prisão em comum com os outros presos, e na *reclusão* está sujeito à disciplina militar, com isolamento.

III-d — As *instâncias civil, penal e administrativa* são independentes, de modo que podem cumular-se, sem se poder argu-

mentar que o funcionário esteja sendo duplamente punido (*bis in idem*).

Não há confundir a *prisão administrativa* com a *prisão punitiva*; nem a *suspensão preventiva* com a *suspensão disciplinar*. A primeira é praticada pela administração e a segunda, pela esfera penal; a terceira é medida acauteladora, e a quarta, penalidade corretiva; estas duas últimas praticáveis pela própria Administração.

Não cabe, também, confundir a *prisão administrativa* com a *prisão preventiva*: ambas são medidas acauteladoras; aquela adotável pela Administração; esta é aplicável pelo Juízo Criminal.

Entretanto, a jurisprudência já sedimentada indica que há repercussão do julgado criminal sobre a decisão administrativa, quando a esfera penal proclama o *êrro de pessoa* ou a *inexistência do fato*.

## *Alguns Aspectos do Sistema de Pessoal*

MARCELINO FERREIRA BASTOS

O ano passado, fui convidado pelo DASP para dar um curso de legislação de pessoal. As minhas primeiras palavras aos colegas foram: não ser professor de legislação e que me apresentava, apenas, como um funcionário com experiência em assuntos de pessoal, com mais de 20 anos de serviço nesse assunto e aceitava a incumbência, mais como uma homenagem a Brasília. E faço isso, por entender que nós, em Brasília, precisamos pensar menos em termos de transferência da Capital e pensar mais em termos de consolidação da Capital. Quer dizer, podemos melhorar nossa infra-estrutura cultural em Brasília e com isso recrutar, para o serviço público, todas as pessoas capacitadas, aproveitar a juventude que está saindo das escolas e que pode dar uma cota de sacrifício ao país muito maior do que a nossa geração.

É com esse intuito que me apresento aos senhores, não só com uma experiência de mais de 20 anos em assuntos de pessoal.

O tema que me foi dado é de *sistema de pessoal*. Tema vasto. Sistema é um conjunto de órgãos. Em física, sistema de forças é um conjunto de forças atuando em determinado sentido. Sistema de Orçamento é um conjunto de órgãos atuando para formar um plano de trabalho do Governo. Sistema de pessoal é um conjunto de órgãos objetivando administrar o pessoal. O objetivo principal de um sistema de pessoal é fazer os órgãos funcionarem com a maior produtividade, com o menor gasto e no menor tempo. É este o objetivo final de uma administração de pessoal.

Os instrumentos de uma administração de pessoal são, em primeiro lugar, uma boa classificação de cargos. Esse tema, no Brasil, ainda é pouco conhecido e até mesmo a nossa realidade não aconselha a implantação de um plano perfeito, mas nos países adiantados, mais desenvolvidos, o sistema de classificação de cargos é um dos principais instrumentos de administração de pessoal.

Basta atentar para o seguinte fato — um pedreiro tem sua atribuição diferente de um servente de pedreiro. A classificação de um cargo de pedreiro é, portanto, diversa da de servente. Dentro da nossa realidade temos que trabalhar com os instrumentos de trabalho que possuímos. Nem sempre podemos aplicar uma classificação de cargos. Nem podemos, às vezes, recrutar, também, pessoal capaz para esse cargo. Recordo-me de um amigo que estêve na França visitando o Museu do Louvre, e viu, ali, dar-se aulas a operários em construção. Creio que até os nossos engenheiros não têm um treinamento equivalente. Também dentro da administração pessoal a nossa falha é imensa, mas não há dúvida nenhuma de que um plano de classificação de cargos é um dos instrumentos, um dos mais perfeitos, para qualquer administrador nos países bem organizados e adiantados, como almejamos que seja o Brasil algum dia.

Nosso atraso é muito grande, em todos os aspectos, principalmente na administração de pessoal. Esta é, em síntese, a explicação técnica do que seja sistema de pessoal: vários órgãos trabalhando no sentido de recrutar, selecionar e aperfeiçoar pessoal capaz para desempenhar as atividades de determinados órgãos. Pela reforma administrativa o DASP é o órgão de cúpula do sistema, funcionando conjunta e harmoniosamente com os órgãos de pessoal dos Ministérios.

Qual a obrigação dos funcionários que compõem um órgão de pessoal?

É a de fazer cumprir as leis traçadas sobre pessoal, a política traçada pelo Governo, pelos administradores.

Para que o órgão de pessoal se capacite e esteja em condições de assessorar o administrador que, muitas vezes, desconhece esses assuntos e que tem outras tarefas muito mais importantes ou, mesmo que não sejam mais importantes, mais especializadas.

Como o caso da SUDECO — seu administrador não pode estar se preocupando com assuntos de pessoal. Ele quer organizar o seu plano de trabalho e quer pessoal capaz para executá-lo. Cabe ao órgão de pessoal, então, a incumbência do recrutamento, e da seleção, que, dentro do regime democrático, deve ser através de concursos, não só por uma exigência de ordem constitucional, mas porque faz parte das declarações dos Direitos do Homem — dar oportunidade a todo cidadão de poder participar da administração de seu país.

Isso não significa que o concurso seja público. Pode ser através de entrevista, pode ser outro modo onde se implante um

sistema de pessoal bem organizado. Na América do Norte, por exemplo; o órgão de pessoal faz o recrutamento, seleciona, faz as provas. Não há uma obrigatoriedade de nomeação por ordem de classificação. Há, também, uma certa perplexidade, um desconhecimento disso, dada a natureza de país subdesenvolvido. Um país como o nosso, subdesenvolvido, onde há pouca oferta de empregos, faz-se sobre o Estado as maiores pressões para conseguir emprêgo para o pessoal que não tem outros meios de vida. Daí a razão por que não é possível implantar-se um sistema de pessoal baseado na experiência de outros povos. Temos de qualquer maneira de trabalhar com a nossa realidade. A nossa realidade é essa, infelizmente. Tive oportunidade, durante as minhas aulas, de sempre procurar ensinar a legislação, procurando interpretá-la de acordo com a realidade objetiva. A atribuição principal dos funcionários dos órgãos de pessoal é fazer aplicar a legislação, como ela se encontra, sem discutir se é justa ou injusta. Porque a modificação dessa justiça ou injustiça compete aos Poderes competentes — o Legislativo e o Executivo.

Diante disso, parto, então, para o ensino da legislação, procurando analisar qual a relação existente entre uma norma legal e uma realidade nossa. Com isso, procuro, às vezes, despertar interesse dos próprios alunos e surgir outras modificações das leis. Mas, de qualquer maneira, dentro do Poder Executivo nos órgãos de pessoal, temos a obrigação de aplicar a lei tal como ela é; procuro desenvolver o ensino de legislação dentro dessa realidade e tenho obtido sucesso. Darei alguns exemplos de como procurei ensinar. Depois ficarei à disposição dos senhores para algumas perguntas.

Toda lei guarda uma relação com uma realidade. Quando ela não guarda essa relação, essa lei é violada (ela é até desconhecida). Citarei dois exemplos recentes de fatos que surgiram antes da lei. Um fato — transplante de coração. Toda a norma legal surge em consequência de um fato real, um fato que pode ser de natureza política, interna ou externa, pode ser de natureza técnica ou científica, enfim, um fato de natureza social. Antes de se regulamentar o transplante do coração, primeiro surgiu o fato, depois é que se teve o cuidado de regular o transplante.

Mesmo assim, o próprio poder da ciência teve o cuidado de não contrariar outros poderes de decisão e, por essa razão, o primeiro transplante de coração só foi possível num hospital não assistencial.

Outro exemplo não mais de surgimento da lei, mas de desrespeito ou desconhecimento da lei. A exploração do petróleo das

nossas plataformas continentais, por empresas nacionais e estrangeiras. Todos nós sabemos que há uma lei dando à Petrobrás o monopólio estatal do petróleo, e no entanto, um mero decreto dá concessões a empresas nacionais ou estrangeiras para exploração da nossa plataforma continental.

É evidente que não tenho conhecimento, nem me cabe analisar, quais são os poderes que influíram num ato dessa natureza. Como estudioso em matéria de pessoal, só posso citar um dos fatores que contribuíram para isso — é a política de pessoal implantada pela Petrobrás. Um órgão criado pelo Governo, com recursos arrecadados da população, recursos, em última instância do Tesouro, implanta uma política salarial, muitas vezes superior às dos órgãos da máquina administrativa permanente do Estado, pois os seus funcionários recebem 17 meses de salários por ano. Então, é bem possível que, se a Petrobrás tivesse uma política de pessoal mais condizente com a nossa realidade, ou aplicasse uma política salarial de acordo com o mercado de trabalho geral do Brasil, ela hoje talvez tivesse recursos próprios para fazer a exploração da nossa plataforma continental e com isso aumentaria nossa riqueza.

À vista desses exemplos, procuro ensinar legislação, comparando-a com uma realidade, procurando ver uma correspondência com um fato real. Darei, como exemplo, a questão da posse. Os requisitos para a posse no cargo público. Estamos observando, hoje, uma tendência a terminar com o funcionário público e implantar o regime de legislação trabalhista. Não acredito que isto solucionará o problema e não acredito porque posso citar outros exemplos.

A Companhia Siderúrgica Nacional produz o aço mais caro do mundo, e é por causa da política de pessoal exclusivamente — excesso de pessoal, apesar de regido pela C.L.T., salário muito mais alto do que o do mercado de trabalho equivalente. No serviço público vai acontecer a mesma coisa com a legislação trabalhista e continuaremos com os mesmos ranços de funcionários públicos. Acho que o que temos de modificar um pouco é a mentalidade da população, mentalidade dos nossos dirigentes, e até mesmo do sistema educacional, pois todos nós, pelo menos na classe média, somos educados mais para o aprendizado contemplativo do que para o trabalho.

Não é só a classe média. O próprio operário também não é educado para o trabalho, porque, se o operário tiver consciência de que o aumento de produtividade de sua fábrica resulta sempre em benefício dêle ou da coletividade, ele procura também melhorar

a produtividade dessa fábrica. Se um industrial, dono de uma emprêsa, ver aumentada a sua produtividade e consequentemente a sua riqueza, três fatos podem acontecer: ele pode vender os seus produtos mais baratos aos consumidores, pode dar aumento de salário aos seus empregados ou ampliar sua emprêsa e, com isso, oferecer novos empregos. Então, a educação também deve ser modificada para toda a população. Educar o povo para o trabalho. Infelizmente, nas nossas escolas não ensinam esta verdade elementar. Em Brasília já foi feito um levantamento sobre as crianças que freqüentam a Escola Parque, que desde o início são educadas para o trabalho; estudam de manhã, de tarde têm outro trabalho manual; elas, ao ingressarem no ginásio se desenvolvem muito mais rápido do que as demais crianças e têm muito mais noção de responsabilidade do que as outras; muito menos preguiça para fazer educação física.

Então é falha de educação. O nosso povo é educado para não trabalhar e para dar golpes e arranjar emprêgo público, para não ter chefe nem patrão. É uma falha mais de educação, que leva ao abuso de direitos. Vocês sabem que a nossa Marinha Mercante quase foi destruída pelo abuso dos direitos. Chegou a um tal ponto que um simples mestre, daquelas barcas do Rio a Niterói, ganhava mais que um comandante da esquadra brasileira. Esse abuso, além de se enxergar no Estado uma entidade mágica, que tudo pode fazer, e de não querer trabalhar, levou à destruição da classe dos marítimos e a quase destruição da Marinha Mercante. Acredito que a implantação de um sistema de pessoal só será possível quando se modificar essa mentalidade. É a mentalidade que talvez só outra geração possa melhorar. De qualquer maneira, são problemas que estamos levantando e essa outra geração que vier, pelo menos fique sabendo que debatemos esse problema. Feito isto, é preciso que, para a implantação desse sistema de pessoal, os funcionários que trabalham nos serviços de pessoal apliquem a legislação, assessorem o seu chefe, que, muitas vezes, é um técnico de outra especialidade e que nunca tomou conhecimento a respeito de leis. Nenhum país pode viver sem organização e sem lei. Naturalmente, que não deve ser excesso de lei, fora da realidade. A lei determina que seja o DASP o órgão de cúpula da administração de pessoal, que faça sistema de classificação de cargos, que oriente os demais órgãos do sistema e que fiscalize. Recentemente, saiu um decreto. Pela primeira vez vi um decreto criando uma comissão com a incumbência até de fazer classificação de cargos, e de dois membros. Um membro do Ministério da Fazenda e outro do Ministério do Planejamento. Então, não há ninguém para desempatar? Quem redigiu esse decreto nada en-

tende de legislação de pessoal e não tem a mínima noção da realidade brasileira.

Essas são as minhas palavras iniciais sobre sistema de pessoal em si, como matéria de organização e como objetivo de administração de pessoal. Naturalmente que isto envolve os mais variados problemas. Como selecionar, como recrutar, como preparar as chefias, como treinar o pessoal dentro de sua repartição, como colocar o homem próprio para o lugar certo. Selecionar quais são aquêles que podem ou não trabalhar com o público, quais aquêles que são incapazes de ficar meia hora sentados, se êles são irrequietos? Qual será o seu melhor campo de atividade? Esses são problemas de ordem técnica e que demandaria maior tempo para explanação. Se nós vamos tratar de pessoal, vamos fazer uma equipe de pessoal conchedora da matéria. Vou dar um exemplo de como procurei ensinar legislação sem a preocupação de gravar, de decorar. Citei, por exemplo, o caso de posse. Naturalmente, acho, hoje, a posse ultrapassada. Considero até uma reminiscência do mandarinato. Parece apenas necessária a posse em cargos de direção, a exemplo do que se faz nas corporações militares em que o comandante passa em revista a sua tropa para que os soldados o conheçam. Então, é natural que o dirigente de um órgão tome posse para que os funcionários dêsse órgão fiquem conhecendo-o e lhe dêem o devido respeito. Mas, ao funcionário comum me parece ultrapassado êsse requisito de posse. Mas, de qualquer maneira, é uma exigência da lei e como somos do executivo temos de cumpri-la, como ela é. Vou dar exemplo, como eu procurei ensinar, quais são os requisitos para uma posse.

Para que os funcionários comprehendam, sem a preocupação de decorar — ter completado 18 anos de idade. A que fato real corresponde 18 anos? Então eu procurei dar uma outra relação. E a mulher, ela não pode se casar com 16 anos? Existirá maior responsabilidade para uma mulher do que contrair família? Conceber? Penso que não. Então, se a mulher tem condições, talvez, de ordem fisiológica, condições de contrair família e formar o seu lar aos 16 anos, ela também pode tomar posse. Pode também exercer os seus direitos políticos. É uma exigência de ordem constitucional a idade. Há outra condição para tomar posse — é a de ser brasileiro. Então, eu coloco no quadro-negro — Brasileiro nato — está certo? Alguns respondem que sim e outros não. O Estado quando institucionaliza, êle visa, enfim, à defesa e ao bem-estar de determinada comunidade. Logo, se a máquina administrativa é mantida para servir a essa comunidade é lógico que seja um brasileiro possa exercer um dêsses cargos. Mas, se um

estrangeiro vem para aqui e resolve integrar essa comunidade, satisfaz todos os requisitos que a lei exige, para a integrar, não vejo razão por que também não dar a êle oportunidade de servir ao país onde se encontra e de ocupar um cargo público. A propósito disso cito um fato que ocorreu. O Presidente Castelo Branco deu uma aula inaugural na Escola Superior de Guerra e numa das mais profundas análises da situação política nacional e internacional que já li êle teve a oportunidade de mostrar o equilíbrio de terror, formado entre as duas grandes potências. E êsse fato gerando naturalmente dois consensos, o consenso oriental e o consenso ocidental e por tôdas as razões estamos dentro do consenso ocidental.

Através de uma dialética exuberante e empregando princípios de estratégia que só êle mesmo seria capaz de fazer, concluiu no sentido de que havia conveniência para admissão de tropas estrangeiras dentro do país. Então, diante dêsse fato procurei alertar o aluno: se nós podemos ter em nossas bases cargos militares ocupados por estrangeiros, não ficarei surpreso se amanhã o tivermos cargos civis ocupados por estrangeiros. Naturalmente, que essa minha observação foi mais para não tornar a aula monótona. Procurando, ainda, filosofar, se é que a tanto posso me atrever, verifiquei que êle também no seu comentário chamava atenção para a existência de dois dissensos. Depreendia-se que era o dissenso da França, no mundo ocidental, e o dissenso da China no mundo comunista. Naquela oportunidade almejei que êsses dissensos se multiplicassem de ambos os lados, de forma a surgir um só consenso. Os fatos vieram realmente confirmar a existência de novos dissensos. Mas, todos, infelizmente, obrigados a voltarem aos seus cônscenos.

# *A Polícia Federal do Brasil*

EUGÉNIO LAPAGESSE

## 1. RETROSPECTO HISTÓRICO

### 1.1 — A POLÍCIA NO BRASIL COLÔNIA E NO IMPÉRIO

**A** nomeação do Desembargador e Ouvidor-Geral do Crime, PAULO FERNANDES VIANA, para Intendente-Geral da Polícia da Corte, criada pelo Alvará de 10 de maio de 1808, foi a base da instituição policial no Brasil, originando o Corpo da Guarda Real de Polícia, por Decreto de 13 de maio do mesmo ano, já aí de par com os encargos de manutenção da ordem, surgindo o de combate ao contrabando.

Instituído o cargo de Intendente-Geral ao reflexo das atribuições que lhe cabiam em Portugal, delegava-lhe D. João VI funções por demais distendidas e complexas, fundidas que se encontravam na sua autoridade as relativas às funções policiais, administrativas e judiciárias.

Assumindo a Regência, restringe-lhe D. PEDRO o *poder de polícia* que se exacerbara em sobreposição ao do judiciário, e o Decreto de 23 de maio de 1821 vem a limitar sua atuação ao flagrante delito, com normas relativas à prisão preventiva e à detenção do acusado. E JOSÉ BONIFÁCIO, à preservação da política do Império e consolidação de sua própria autoridade, refunde os campos da atividade policial e judiciária, fato que subsiste até o advento da Lei de 15 de outubro de 1827, instituidora do cargo de Juiz de Paz.

A promulgação do Código de Processo Criminal do Império origina o Decreto de 29 de março de 1833, disciplinador das atividades de Chefe de Polícia, sendo o exercício dessas funções atribuído aos juízes de paz, e a juízes de Direito nas cidades mais populosas.

Pela Lei de 3 de dezembro de 1841, é criado o Município da Corte e instituídas as polícias provinciais com estrutura que se manteve até o advento da Lei 2.033, de 20 de setembro de 1871, quando foi declarada a incompatibilidade da função policial com a judicante, à ressalva da escolha do Chefe de Polícia entre magistrados, Doutores da Lei e bacharéis em Direito, extinguindo a competência policial no julgamento das contravenções e pronúncia nos crimes comuns; cumpria-lhe apenas as atividades da polícia criminal até a preparação básica do respectivo processo, cuja normatividade vem a ser estabelecida pelo Decreto 4.824, de 22 de novembro daquele mesmo ano, onde o Inquérito Policial encontra sua sistemática e se estabelecem as bases atuais da Polícia no Brasil.

Ao Direito Penal são impressas normas Nacionais pelo Decreto 847, de 11 de outubro de 1890, mandadas executar pelo Decreto 1.117, de 6 de dezembro, que com consolidação aditiva das leis posteriores só seriam reformuladas em 1940, pelo Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro (Código Penal).

#### 1.2 — A POLÍCIA NA REPÚBLICA

O Estado Federativo, instituído pela Carta de 1891, deu configuração particularizada às Leis Processuais Penais, que perderam sua unidade nacional, com reflexo sobre a normatividade das polícias brasileiras.

O Decreto 4.763, de 5 de fevereiro de 1903, relativo à Polícia Judiciária, Administrativa e Política, com os de nºs 4.762 e 4.764, regulamentou as atividades repressivas e preventivas da Polícia Civil do Distrito Federal na administração Cardoso de Castro; na Alfredo Pinto, reformula-se a estruturação policial pelo Decreto 1.631, de 3 de janeiro de 1907, regulamentada pelo Decreto 6.440, de 30 de março seguinte, com a incorporação das disposições sobre as perícias médico-legais, identificação civil, policial e criminal, polícia marítima e taxas de custas, e que havia de subsistir, sem alterações essenciais, até 1933.

Em 1917, convoca Aurelino Leal uma Conferência Judiciária Policial, assim imprimindo novos rumos à dinâmica da polícia preventiva e repressiva, ainda que sem reflexos sobre a sólida estrutura de 1907.

Pelo Decreto 16.751, de 31 de dezembro de 1924, é instituído o Código de Processo Penal para o Distrito Federal, reduzindo a atuação processual da Polícia, que vem afinal a restabelecer-se pelo Decreto 5.515, de 13 de agosto de 1928, dando vivência à processualística do Inquérito Policial.

Na primeira administração João Alberto reajustam-se os serviços policiais ainda à base do Decreto 1.631/907, pelo Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933, visando já à reorganização judiciária do Distrito Federal; pelo Decreto 24.531, de 2 de julho de 1934, na administração Filinto Müller, toma talhe a reforma Batista Luzardo, sendo expedido o Regulamento Geral da Polícia do Distrito Federal, que pela criação de vários órgãos traz substancial alteração dos serviços.

A Lei 38, de 4 de abril de 1935, dota o Executivo de meios legais para a repressão aos crimes contra a estabilidade do Estado, e a Lei 136, de 14 de dezembro, fixa novas regras sobre a forma do processo crime. É convocado um Congresso de Chefes de Polícia e Secretários de Segurança dos Estados, que se reúne no Rio de Janeiro entre 20 de outubro e 5 de novembro de 1936.

"Foram aí estudadas — registra Martins Alonso, "Organização Policial", Freitas Bastos, 1959 — as organizações policiais do País, sua estrutura e seus recursos pessoais e materiais. Caminhava-se para a federalização policial, já prevista na Constituição e numa das Leis, na que concerne à entrada de estrangeiros, mas admitida também a hipótese de unificar sob um órgão central as atividades de segurança pública no País."

Revogado o Estatuto de 1934, a Carta de 1937, comenta Cândido Gouvêa in "A Reforma da Polícia Civil do Distrito Federal", Arquivos do Departamento Federal de Segurança Pública, nº 2, Março/Abril de 1945, "tornando mais efetivo o poder jurisdicional do Governo da República sobre os territórios e populações dos Estados que compõem a Nação, entre outros princípios consagrados à unidade nacional, prescreveu a competência privativa da União para legislar sobre tudo quanto se referir à defesa externa, inclusive sobre a polícia de segurança de fronteiras, sobre entrada e saída do território nacional, expulsão, permanência ou estada de estrangeiros, naturalização e extradição, e, quando o exigir a necessidade de uma legislação uniforme, sobre o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança pública."

E é sob o império desse preceito, que o então Departamento Administrativo do Serviço Público propõe o plano de reforma visando à unificação dos serviços policiais do País, para a criação de órgão federal semelhante ao "Federal Bureau of Investigation", com a ampliação dos encargos da Polícia Civil do Distrito Federal (EM. 2.888, de 17-10-42), à configuração Nacional do Código de Processo Penal, objeto do Decreto-lei 3.689, de 3 de outubro de 1941.

Na Chefia Nelson de Mello, o Decreto-lei 6.378, de 28 de março de 1944, transforma a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública, com subsequentes alterações de estrutura, cujo Regimento vem a ser baixado pelo Decreto 17.905, de 27 de fevereiro de 1945, substituído pelo de nº 19.476, de 21 de agosto, compreendendo encargos específicos de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras."

Na administração Ciro Resende realiza-se a Primeira Conferência Nacional de Polícia, visando ao congraçamento das instituições brasileiras e articulação de atividades.

Assumindo a Chefia de Polícia, Menezes Côrtes preocupa-se com a reformulação da estrutura policial, que vem a consubstanciar no Regulamento Geral aprovado pelo Decreto 37.008, de 8 de março de 1955.

Em 1958, comemorando o sesquicentenário da criação da Intendência Geral de Polícia, a administração Amaury Kruel lança a Segunda Conferência Nacional de Polícia.

Várias modificações são introduzidas na estrutura policial do Distrito Federal, por legislação sucessiva, até o advento da Lei Santiago Dantas (3.751, de 13-4-60), que transforma o então Distrito Federal em Estado da Guanabara, e lhe transmite o acervo dos serviços públicos de natureza local, inclusive a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, os estabelecimentos penais e os órgãos e serviços do Departamento Federal de Segurança Pública.

Subseqüentemente, o *Diário Oficial* da União, de 14 de dezembro de 1960, publica a relação nominal do pessoal de polícia civil transferido para o mesmo Estado.

#### 1.2.1 — BRASÍLIA

A construção de Brasília, ao fluxo de uma população assaz heterogênea, originou problemas na esfera criminal. Visando à manutenção da ordem, foi então instituída, na NOVACAP, uma Divisão de Segurança Pública em janeiro de 1957.

Em 9 de dezembro de 1958, o Governo do Estado de Goiás sanciona a Lei 2.364, criando o Departamento Regional de Polícia de Brasília, absorvendo a instituída pela NOVACAP.

Processada a mudança da Capital Federal, passou o DRPB à denominação de Departamento Federal de Segurança Pública, sob a direção do Gen. Osmar Soares Dutra. (Lei 3.752, de 13-4-1960).

Pelo Decreto 50.375, de 22 de março de 1961, é criado, no DFSP, o Serviço Federal de Prevenção e Repressão das Infrações Contra a Fazenda Nacional, posteriormente regulamentado pelo Decreto 197, de 22 de novembro do mesmo ano.

O DFSP passa então a ter uma estrutura interna visando a atender aos problemas de Polícia Metropolitana e àqueles de Polícia Federal propriamente dita.

A Lei 4.242, de 17 de julho de 1964, estabelece o direito de opção aos servidores transferidos para a Guanabara, vindo o Decreto nº 57.687, de 31 de janeiro de 1966, a processar seu enquadramento no Departamento e na Polícia do Distrito Federal.

## 2. A INSTITUIÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL

Ao advento da Lei 4.483, de 16 de novembro de 1964, reorganiza-se o Departamento Federal de Segurança Pública, no âmbito nacional, dissociando-se da Polícia Metropolitana pela definição da área restrita de sua atuação. A partir de 31 de janeiro de 1966, havia esta de compor a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

Cumpre-lhe, então, em todo o território nacional:

- A superintendência dos serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- A fiscalização nas fronteiras terrestres e na orla marítima;
- A apuração, com a cooperação dos órgãos competentes do Ministério da Fazenda e em colaboração com as autoridades dos Estados, dos ilícitos penais praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União;
- A apuração, em colaboração com as autoridades dos Estados, dos crimes que, por sua natureza, características ou amplitude, transcendam ao âmbito de uma unidade federada ou que, em virtude de tratados ou convenções internacionais, o Brasil se obrigou a reprimir;
- A investigação e a apuração em colaboração com as autoridades dos Estados, de crimes praticados contra agentes federais no exercício de suas funções;
- A censura de diversões públicas e, em especial, a referente a filmes cinematográficos, quando transponham o âmbito de um Estado; na letra e espírito da letra f do art. 1º da Lei 4.483-64, que nas atribuições assinaladas ao Serviço de Censura de Diversões

Públicas, no item III do art. 179 do Decreto 56.510-65, vem a englobar o Teatro, Cinema, Rádio, Televisão, Clubes, Bailados e outros inclusos em seu campo de atividade.

— A execução, em colaboração com as autoridades dos Estados, de medidas tendentes a assegurar a incolumidade física do Presidente da República, de diplomatas e visitantes oficiais estrangeiros, bem como dos demais representantes dos Poderes da República, quando em missão oficial;

— A coordenação e a interligação, no país, dos serviços de identificação datiloscópica, civil e criminal;

— A formação, treinamento e a especialização profissional de seu pessoal, e quando solicitado, de integrantes das Polícias dos Estados, Distrito Federal e Territórios;

— A cooperação, no país, com os serviços policiais relacionados com a criminalidade internacional ou interestadual;

— A supervisão e a colaboração no policiamento das rodovias federais;

— A execução de outros serviços de policiamento, atribuídos à União, de conformidade com a legislação em vigor;

— A apuração dos crimes nas condições previstas no art. 5º do Código Penal, quando solicitada pelas autoridades estaduais ou ocorrer interesse da União;

— A apuração de crimes contra a vida ou contra comunidades silvícolas no país, em colaboração com o Serviço de Proteção aos Índios.

E mais lhe cabe a plenitude do exercício da Polícia Judiciária, na desincumbência das obrigações que aí lhe são atribuídas.

A Lei 4.813, de 23 de outubro de 1965, reestrutura os Quadros básicos da Lei 4.483, providos no enquadramento estabelecido pelo Decreto 57.351, de 26 de novembro de 1965, completado pelo Decreto 58.196, de 15 de abril de 1966, relativo ao pessoal que retornou ao Serviço da União, ao amparo da Lei nº 4.242-64.

A dinâmica do Departamento é articulada nas disposições do Regulamento Geral aprovado pelo Decreto 56.510, de 28 de junho de 1965, no escalonamento das seguintes atribuições e encargos:

Conselho Superior de Polícia, presidido pelo Diretor-Geral, órgão consultivo, normativo e opinativo para os

assuntos de polícia em geral, para o estudo e julgamento do melhor emprêgo dos diversos órgãos do Departamento e para as questões de pessoal, relativas à avaliação de merecimento.

Divisão de Operações, órgão executivo da direção geral dos serviços de polícia e de segurança, com encargo de planejamento de ação, estabelecimento de normas operacionais e fiscalização, visando o funcionamento harmônico das atividades da Polícia Judiciária, centralizando, coordenando e difundindo informações referentes à criminalidade nacional e internacional e promovendo medidas para a sua prevenção e repressão.

Polícia Federal de Investigações, órgão central com funções preventivas e repressivas no que tange às atividades da Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras; ao contrabando e ao descaminho; à polícia fazendária; a produção e ao tráfico de entorpecentes e de pessoas, através de órgãos básicos especializados.

Polícia Federal de Segurança, órgão central com funções preventivas e repressivas no que tange às atividades da Polícia Política e Social; da Censura de Diversões Públicas; de Polícia Rodoviária e de Diligências Especiais contingentes.

Instituto Nacional de Identificação, com o encargo de coordenação e interligação, no País, dos serviços de identificação datiloscópica, civil e criminal.

Instituto Nacional de Criminalística, a que cumpre coordenar, em todo o território nacional, do ponto-de-vista normativo e doutrinário, as atividades inerentes à Criminalística, realizando, no Distrito Federal, exames e perícias, e assistir as autoridades policiais e judiciárias dos Estados em estudos e pesquisas ou na efetuação de serviços, quando para tal solicitado.

Academia Nacional de Polícia, visando à formação, treinamento e especialização profissional do Homem de Polícia.

Divisão de Administração, com a finalidade de superintender, planejar e executar todas as atividades relativas a pessoal, material, orçamento, arquivo, relações administrativas e tesouraria.

Divisão de Serviços Gerais, a que cabe superintender, planejar, executar e sugerir medidas atinentes à demanda de transportes, obras, serviços gráficos, serviços médicos, administração de edifícios e comunicações.

Delegacias Regionais, órgãos projetivos das atividades gerais do Departamento nas diferentes áreas do território nacional.

Visando a estabelecer diretrizes para a solução e execução prática dos problemas policiais de âmbito nacional e daqueles decorrentes de tratados ou convenções internacionais em que o Brasil figura como signatário, em cooperação com os demais órgãos federais e com as autoridades estaduais, realiza-se, em abril de 1966, na administração Riograndino Kruel, o Primeiro Congresso Nacional de Polícia, congregando os Secretários de Segurança Pública dos Estados, Chefe de Polícia e especialistas de outros órgãos departamentais.

A necessidade da disciplinação das atividades profissionais em fundamentos éticos, originou a Lei 4.878, de 3 de dezembro de 1965, em que se dispõe sobre o Regime Jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.

São aí definidas as peculiaridades dos encargos; dos provimentos, das promoções e dos acessos; das vantagens específicas, da assistência médico-hospitalar, da aposentadoria, da prisão especial, dos deveres e das transgressões, das penas disciplinares, e demais disposições gerais concernentes.

Compondo o Quadro Administrativo, vem o Decreto 59.714, de 13 de dezembro de 1966, a estabelecer as diferentes funções gratificadas dos diversos órgãos da composição do Departamento.<sup>1</sup>

## 2.1 — A CONSTITUIÇÃO DE 1967

Consubstanciando inconcusso fundamento jurídico, ao dispor sobre a competência da União, estabelece o Diploma de 67, no item VII de seu art. 8º, caber-lhe:

Organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover:

- a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;
- c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, servi-

ços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

*d) a censura de diversões públicas.*

Desde que a essência do sistema consiste na coexistência das soberanias Federal e dos Estados em união indissolúvel, havia necessariamente o Poder Central que exercer, sobre a comunidade dos Estados, o atributo inalienável do seu próprio Poder.

Ao sentido da realidade brasileira, aí compreendidos as contingências da Segurança Nacional, os ditames da conjuntura psico-social no País, a assoberbante evasão de rendas nas incidências do contrabando, do descaminho e da sonegação de impostos; os crimes relativos ao tráfico de pessoas e drogas, ambos conduzindo à escravidão implicativa da anestesia da personalidade e da incapacidade produtiva; a falsificação da moeda; a penetração de elementos alienígenas indesejáveis; as investidas ao instituto da ordem política e social e tantos outros, previne assim o legislador a interação federativa da unidade brasileira, quando afinal reconhece, entre outras incidências à integração nacional, a necessidade de assegurar o poder jurisdicional do Governo da República sobre os territórios e população dos Estados que compõem a Nação.

Torna-se imperativa a instituição de um órgão que, provendo contingências múltiplas na preservação da unidade espiritual da Nação, na realização de seus objetivos atuais e permanentes, precatando as instituições democráticas, acautelasse de fato os bens, serviços e interesses da União, aí compreendidos os objetivos diretos materiais intrínsecos e extrínsecos e os indiretos de ordem psico-social e econômica.

Ainda uma vez havíamos então exemplar-nos na realidade democrática da grande nação norte-americana, cujo organismo de Polícia Federal de nós se adianta em mais de quarenta anos, eis ainda, vencendo as mesmas barreiras da hegemonia dos Estados, no próprio continente dela dispõe a República Argentina desde 1943, em coexistência harmônica e normal com as congêneres dos órgãos confederados.

## 2.2 — o DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

Implantado em nível de instituição nacional, passa o Departamento Federal de Segurança Pública à denominação de *Departamento de Polícia Federal*, já qualificada a jurisdição específica

em todo o território da República, aos termos do art. 210 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Em faixa demarcada de atribuições específicas, cumpre-lhe o exercício de prerrogativas emanadas do Poder Central da República, não incidentes sobre aquelas peculiares às organizações congêneres dos Estados e que lhes são integrantes do exercício da própria soberania, mas delas completivas na hegemonia da União e na transcendência dos limites geográficos unitários.

São, assim, motivações da dinâmica da Polícia Federal:

#### 2.2.1 — CONTRABANDO E DESCAMINHO

Crime contra a administração pública capitulado no Código Penal, caracteriza-se o contrabando pela importação ou exportação de qualquer artigo cujo comércio seja proibido por Lei, enquanto o descaminho pela incidência na sonegação do pagamento do impôsto devido na importação, exportação ou consumo da mercadoria (art. 334 C.P.).

A lei contempla, ainda, outras modalidades de crimes, nos parágrafos do art. 334 do C.P., reformulados no art. 5º da Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965, que define o crime da sonegação fiscal.

§ 1º In corre na mesma pena (reclusão de um a quatro anos) quem:

a) pratica navegação de cabotagem fora dos casos permitidos em lei;

b) pratica fato assimilado, em lei especial, a contrabando ou descaminho;

c) vende, expõe à venda, mantém em depósito ou de qualquer forma utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira que introduziu clandestinamente ou sabe ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem;

d) adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, ao exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira desacompanhada de documentação legal, ou acompanhada de documentos que sabe serem falsos.

§ 2º Equipara-se às atividades comerciais, para os efeitos dêste artigo, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras, inclusive o exercido em residências.

§ 3º A pena aplica-se em dôbro se o crime de contrabando ou descaminho é praticado em transporte aéreo.

A lei também previne (art. 318 C.P.) a facilitação da prática do contrabando ou descaminho, como infração funcional do servidor público.

#### 2.2.2 — MOEDA FALSA

A configuração do crime da moeda falsa, em tôdas as suas modalidades, é objeto do Título X, Capítulo I da parte especial do Código Penal, abrangendo os arts. 289 e 292, contemplando a lei, ao demais, a recusa de recebimento da moeda de curso legal pelo seu valor e sua imitação para propaganda, nos arts. 43 e 44 da Lei das Contravenções Punitivas.

#### 2.2.3 — SONEGAÇÃO DE IMPOSTOS

Os crimes de sonegação fiscal são as lesões ao fisco consubstanciadas em forma e espécie na Lei 4.729, de 14 de julho de 1965, que assim os define: (art. 1º).

I — prestar declaração falsa ou emitir, total ou parcialmente, informação que deva ser produzida a agentes das pessoas jurídicas de direito público interno, com a intenção de eximir-se, total ou parcialmente, do pagamento de tributos, taxas e quaisquer adicionais devidos por lei;

II — inserir elementos inexatos ou omitir rendimentos ou operações de qualquer natureza em documentos ou livros exigidos pelas leis fiscais, com a intenção de exonerar-se do pagamento de tributos devidos à Fazenda Pública;

III — alterar faturas e quaisquer documentos relativos a operações mercantis com o propósito de fraudar a Fazenda Pública;

IV — fornecer ou emitir documentos graciosos ou alterar despesas, majorando-as, com o objetivo de obter dedução de tributos devidos à Fazenda Pública, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

A responsabilidade penal pelas infrações em lide será de todos os que direta ou indiretamente ligados às mesmas, de modo permanente ou eventual, as tenham praticado ou concorrido para

sua prática, segundo dispõe o art. 5º da lei citada, extinguindo-se a punibilidade em relação à declaração de bens e de rendimentos provenientes do exterior, daqueles que a atenderam até 30 de abril de 1967, desde que em operações não realizadas através de entidades nacionais ou estrangeiras que não tenham sido autorizada a funcionar no país — D.L. nº 109, de 18 de janeiro de 1967 —, e ainda quando o agente promover o recolhimento do tributo devido, antes de ter início, na esfera administrativa, a ação fiscal própria.

A apuração dos crimes de sonegação fiscal incumbe à Polícia Federal, aplicando-se a norma do Inquérito Policial. Deve ela agir recebendo a colaboração das autoridades policiais locais, prestando-se reciprocamente todo o apoio e assistência necessária.

Constituindo-se ilicitude penal a sonegação, são excluídos das quotas partes os funcionários policiais, *ex vi* do art. 104 da Lei da Reforma Administrativa, aos quais necessariamente cumpre proceder na apuração criminal do ilícito configurado.

#### 2.2.4 — TÓXICOS E ENTORPECENTES

Ainda que profundamente de lamentar como instrumento destruidor da individualidade e arma de solapamento da nacionalidade, o uso imoderado de estupefacientes não constitui infração penal, mas o comércio clandestino ou a facilitação do seu uso, consoante dispõe o art. 281 do Código Penal, com a redação oferecida pela Lei 4.451, de 4 de novembro de 1964, *verbis*:

Art. 281. Plantar, importar ou fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guarda, ministrar, ou de qualquer forma entregar a consumo, substância entorpecente, sem autorização, ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Sua exportação constitui contrabando, como mercadoria proibida, compreendida no art. 334 do Código Penal.

O Decreto 54.216, de 27 de agosto de 1964, promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes, dispondo sobre produção, por fabricação ou cultivo, comércio, distribuição, transporte, posse, tráfico, apreensão e confisco; listas de entorpecentes e preparados, e disposições penais correlativas. O Decreto-lei 159, de 10 de fevereiro de 1967, dispõe sobre as substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica, mandando a respeito aplicar os arts. 1º § 2º; 15; a 19; 21; 23; 27; 29; 47; 50; 53; 56; 58; 62

*caput*; 63 e 63 do Decreto-lei 891, de 25 de novembro de 1938, que aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes, e, no que couber, os arts. 280 e 281, com a alteração da Lei 4.451, de 4 de novembro de 1964, cujos normativos de aplicação compõem o conteúdo da Portaria de 31-1-63, do Diretor do Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, publicada no *D. O.* de 12-3-68.

O encargo de fiscalização dos laboratórios que produzam entorpecentes ou substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica, com o controle da produção, bem como da distribuição de amostras a médicos e cirurgiões dentistas, vem de ser estendido ao Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal pelo Decreto 62.391, de 12-3-68.

#### 2.2.5 — TRÁFICO DE PESSOAS

No tráfico de pessoas, a vítima torna-se objeto de comércio, quer em razão de sua condição ou qualidade em relação econômica ou financeira, quer moral.

A legislação vigente previne o tráfico de mulheres para as atividades da prostituição (art. 231 do Código Penal); o seqüestro com o objetivo de extorsão (art. 159); o comércio de trabalhadores (art. 207).

Cumpre ainda ao DPF a apuração de crimes contra a vida ou contra comunidades silvícolas, visando à escravização.

#### 2.2.6 — POLÍCIA MARÍTIMA, AÉREA E DE FRONTEIRAS

Ninguém, seja nacional, seja estrangeiro, pode deixar o país, ou nêle entrar, sem que o faça através da polícia marítima, aérea e de fronteiras, o que se verifica com a fiscalização dos meios de transporte respectivos. É através de seus órgãos que se controla a estada dos alienígenas que vêm ao Brasil, com a intenção de uma visita (temporários), ou a de fixarem residência (permanentes), questões essas diretamente ligadas aos problemas de Segurança Nacional.

Cumpre ao órgão, por seu Registro de Estrangeiros, o necessário controle de atividades do alienígena, fonte que se torna de informações nos processos de expulsandos, extraditandos e naturalizandos.

Cumprindo à União legislar sobre a naturalização, emigração e imigração; estada, extração e expulsão de estrangeiros, *ex vi* do

art. 8º item XVII, letras "o" e "p", da Constituição da República, a matéria se restringe à alçada federal, ainda que, por força do § 1º do mesmo artigo, lhe seja facultado o estabelecimento de convênios para execução, por funcionários estaduais, de suas leis, serviços ou decisões, o que é exemplificado com o convênio firmado pelo Departamento de Polícia Federal e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, para a aplicação das atividades relativas à Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras.

#### 2.2.7 — POLÍCIA POLÍTICA E SOCIAL

Prevenindo e combatendo os fatores da desordem social, visa acautelar a estabilidade e segurança das instituições, prevenindo e reprimindo as greves, agitações, conspirações e atentados, a propaganda e disseminação de ideologias exóticas, diluentes da integração nacional.

Ainda que cumpra ao Departamento de Polícia Federal a apuração de infrações penais contra a Segurança Nacional (art. 8º, item VII, letra "c"), toda pessoa natural ou jurídica é por ela responsável, nos limites definidos em lei (art. 89), o que obriga os Estados a manterem o quadro de sua preservação, cabendo porém aos Juízes Federais processar e julgar, em primeira instância, os crimes políticos, os contra a organização do trabalho ou decorrentes de greve, os previstos em tratados ou convenção internacional e os cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressaltada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral (artigo 119, IV, V e VI), reza a Carta Magna.

Os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social, são definidos no Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967, aditado do disposto no Decreto-lei nº 2, de 17 de janeiro de 1965, que autoriza a requisição de bens ou de serviços especiais ao abastecimento da população e enquadra na Lei de Segurança Nacional os crimes de sonegação; D.L. nº 3, de 27 de janeiro de 1966, que disciplina as relações jurídicas do pessoal das atividades portuárias e altera disposições da Consolidação das Leis do Trabalho, permitindo demissão por falta grave dos trabalhadores envolvidos em atividades contra a segurança nacional; D.L. 215, de 28 de fevereiro de 1967, que altera o Código da Justiça Militar.

No concernente à Ordem Social, têm especial pertinência as leis relativas ao trabalho. Há incluir-se, também, entre elas, as respeitantes ao poder econômico, como a Lei de Economia Popular, o D.L. 16, de 10 de agosto de 1966, que define como crime a produção clandestina de açúcar, e tantas outras.

### 2.2.8 — CENSURA DE DIVERSÕES PÚBLICAS

A Censura de Diversões Públicas, de caráter preservativo da educação nacional, visa à unidade cultural e política do Estado brasileiro, ao resguardo do desenvolvimento harmonioso bio-psico-social da criança e do adolescente, da ordem política e social na segurança da nacionalidade.

É esparsa, polimorfa e complexa, muita vez contraditória a legislação a respeito existente, empenhando-se o Governo no sentido de sua normatividade, de sua consolidação, eis que, embora parcialmente alterado e complementado por legislação posterior, é sua viga mestra o Decreto 20.493, de 24 de janeiro de 1946, que aprova o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas.

Nacionalizada sua aplicação na promulgação da Lei 4.483, de 16 de novembro de 1964, regulamentada pelo Decreto 56.510, de 28 de junho de 1965, e tornada privativa da União pelo Decreto-lei 43, de 18 de novembro de 1966, que cria o Instituto do Cinema, veio a estratificar-se em seus poderes por força do art. 8º, item VII, letra "d" do Diploma Constitucional.

### 2.3 — DA DINÂMICA DA POLÍTICA FEDERAL

A instituição das Delegacias Regionais visou à distensão das atividades da Polícia Federal em todo o território nacional.

As tarefas profissionais de polícia se identificam nos seus objetivos, seja qual for o organismo que a comande e estipendie, as áreas limites de sua atuação específica, visando sempre à manutenção da ordem e da segurança públicas, aos laços da pátria comum. O que não pode subsistir é o crime. Há, em consonância, sem embargo das atribuições específicas, proceder a Polícia Federal em plena harmonia com as Polícias dos Estados, tanto a elas conduzem os mesmos interesses, as mesmas obrigações em suas áreas jurisdicionais, de preservação das garantias sociais e manutenção da ordem pública, prevenindo e reprimindo a prática da ilicitude penal.

Estratificada a personalidade do Homem de Policia à tônica do *valor e da integridade*, por uma mesma unidade doutrinária, em breves tempos teremos alicerçado o progresso do País e refe- rendadas por respeito e estima, não esta ou aquela Polícia regional brasileira, mas na sua integração profissional, a *polícia do Brasil*.

## *Direitos e Vantagens do Funcionário*

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

I — *Vencimento ou remuneração. Cotas ou percentagens.*

II — *Tempo de Serviço. Ajuda de Custo. Diárias.*

III — *Auxílio para diferença de caixa. Auxílio-doença. O instituto das gratificações. Gratificação de função. Gratificação pelo exercício de magistério. Gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais. Gratificação pela prestação de serviço extraordinário.*

IV — *Gratificação pela representação de Gabinete. Gratificação por serviço ou estudo no estrangeiro. Gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva. Gratificação pelo encargo de auxiliar ou professor de cursos legalmente instituídos. Gratificação adicional por tempo de serviço. Gratificação por hora de vôo.*

### I

A contraprestação do serviço é de suma importância na vida funcional. É aquilo que se vai ganhar que atraí para o cargo público! É a remuneração, o salário, o vencimento que condiciona a função, o emprêgo, o cargo e até mesmo concorre para aquilatar-lhe o grau de responsabilidade ou situá-lo hierárquicamente.

É postulado estatutário a vedação de prestação de serviços gratuitos, e um dos elementos que concorrem para a conceituação de cargo público é ser o seu ocupante pago pelos cofres da União.

Assim, pelo efetivo exercício do cargo, o funcionário percebe uma retribuição em dinheiro, paga periodicamente pelos cofres públicos. A obrigação do pagamento *vence* mês a mês. Cada fim de mês dá-se o *vencimento* do prazo para o pagamento que se faz parcelado.

Primitivamente, atribuía-se ao servidor um *vencimento anual*, não raro fazendo, o ato de nomeação, menção, não só ao cargo que estava sendo provido, como à quantia anual que o nomeado *venceria*. A despeito disso, o pagamento era efetuado parcelada-

mente e a data do *vencimento* acabou por coincidir com o último dia do mês.

Hoje, a retribuição do cargo corresponde a um mês de trabalho, quando se dá o *vencimento*. E esta palavra designa essa remuneração que se faz mês a mês.

*Vencimento* no singular, porque está a indicar a unidade convencionada e assim denominada. Não há por que dizer: "Quantos são os seus vencimentos?" O padrão que a lei fixa corresponde a uma unidade, a uma retribuição mensal a que se deu o nome de *vencimento*.

Hoje, as expressões *vencimento* e *remuneração* cristalizaram-se e cada qual passou a ter o seu próprio significado: *Vencimento*, segundo o Estatuto dos Funcionários, é a retribuição pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei. Já *remuneração* é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois terços do padrão do vencimento e mais as cotas ou percentagens atribuídas em lei.

— Quem tem *vencimento*?

— Em princípio, qualquer um funcionário público.

— E *remuneração*?

— Determinados funcionários, como os Agentes Fiscais do Impôsto de Renda, os Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo, os Diplomatas... Por exemplo, um ocupante de cargo isolado de provimento efetivo, no exterior, terá sua remuneração correspondente ao vencimento do cargo acrescido de representação no Brasil. Os agentes fiscais, sua remuneração corresponde a dois terços do padrão do vencimento do cargo mais as cotas ou percentagens.

— Há uma limitação para a remuneração?

— Sim! Em razão, principalmente, das excessivas vantagens que tinham certas categorias funcionais, como as dos Agentes Fiscais, começou a legislação a determinar um limite máximo de estipêndio. Atualmente é o Decreto-lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966, que, em seu artigo 35, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 177, de 16 de fevereiro de 1967, estabelece que "os servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, da Administração Centralizada e das Autarquias, não poderão receber, no País, mensalmente, dos cofres públicos, importância superior a 90% dos vencimentos fixados para os Ministros de Estado."

— E dêsse teto nada se excluiu?

— Sim! Quanto aos funcionários civis, estão excluídos do teto as seguintes vantagens: salário-família, gratificação adicional por

tempo de serviço, gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva, diárias e ajuda de custo previstas no Estatuto dos Funcionários.

— E como ficam os que exercem dois cargos em regime de acumulação?

— Verifica-se o teto em cada um dos cargos ocupados e, não, em ambos.

— Quem acumula, sempre levando vantagem...

— Realmente! O legislador deveria proceder como fazem outros povos mais adiantados! A regra é, também, de proibição de acumular, em princípio! Nas exceções, ainda se põe uma limitação nos vencimentos! Nunca se paga cem por cento do vencimento em cada cargo acumulado, porque, verdadeiramente, quem acumula dificilmente desempenha bem ambos os dois cargos. Aliás, diga-se de passagem, nossos legisladores sempre encorajaram os acumuladores de cargos, desestimulando, talvez até inconscientemente, os que se dedicam ao desempenho de um só cargo. Quem acumula, dificilmente, por um só cargo, chega ao teto! Quem não acumula, não raro atinge o teto, porque freqüentemente está no regime de tempo integral e dedicação exclusiva! E a gratificação correspondente faz ultrapassar quase sempre o estipêndio... Então, a alfanje do teto corta o que ultrapassa, ainda que seja em decorrência de uma gratificação por dedicação exclusiva...

— Um absurdo...

— Demagogia! Falta de sensibilidade e de visão dos problemas! Dá-se com a mão direita e tira-se com a esquerda... O razoável seria pagar-se cem por cento por um dos cargos acumulados e setenta por cento por outro!

— De acôrdo! O pagamento de vencimento obedece a algum sistema?

— Sim! Conforme a Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, o vencimento corresponde a determinado nível, que varia de 1 a 18. Após o advento dessa Lei de Classificação de Cargos, mais quatro níveis foram instituídos, até o nível 22...

— Por que?

— Para retribuir os cargos de nível universitário — Médicos, Agrônomos, Engenheiros, Assistentes Sociais, Técnico de Administração etc.

— Como são classificados êsses cargos?

— De acordo com a duração dos respectivos cursos universitários. Engenheiro e Médico, por exemplo, que têm currículo de formação universitária de cinco ou seis anos respectivamente, tiveram seus respectivos cargos classificados nos níveis 21 e 22.

— E o Economista, cujo currículo é menor?

— O Economista, tanto quanto o Contador, tem um currículo de quatro anos! Estão classificados nos níveis 20, 21 e 22.

— E o cargo de Bibliotecário?

— Está classificado nos níveis 19 e 20, porque o currículo de sua formação universitária, tanto quanto o de Documentarista, é de três anos.

— Os cargos privativos dos bacharéis em Direito que têm currículo de cinco anos estão classificados em que níveis?

— São cargos fora do Sistema de Classificação. Na Administração Indireta, temos os Procuradores escalonados em três categorias — Procuradores de terceira categoria (inicial), Procuradores de segunda categoria e Procuradores de primeira categoria, subordinados a um Procurador-Geral. Na Administração Direta, temos os Assistentes Jurídicos e os Consultores Jurídicos, que integram o Serviço Jurídico da União, enquanto os Procuradores da República integram o Ministério Público. Têm êles uma retribuição especial.

— Não parece injusto que um Procurador ou Assistente Jurídico tenha um tratamento especial quanto à retribuição, enquanto o Médico ou o Engenheiro, profissionais do mesmo nível, ganham muito menos?

— A injustiça é mais aparente que real! Um jovem Engenheiro, por exemplo, ingressa no Serviço Público, ao mesmo tempo que um Bacharel em Direito, êste como Procurador autárquico de terceira categoria. Ambos se adestram no seu ofício, o Procurador com uma dificuldade sensivelmente maior, dada a natureza do seu trabalho, a sedimentação de conhecimentos que deve possuir, o trato permanente dos livros, da jurisprudência administrativa e dos Tribunais, a se preparar na luta que, permanentemente, deve travar no interesse da Administração, do Estado, do Erário! O Engenheiro aperfeiçoará o seu ofício no desempenho do cargo, com as suas atribuições específicas, definidas, e, em seu escritório, ou numa organização integrada por Engenheiros, poderá, tranquilamente, aplicar os conhecimentos que adquiriu ou que aperfeiçoou, ganhando dinheiro com isso. Nada há que impeça ao Engenheiro do Serviço Público exercer seu ofício lá fora em tôda a

sua plenitude! Mas isso não acontece com o Bacharel em Direito que com êle ingressou no Serviço Pùblico, como Procurador autárquico! O Procurador, diligente, estudioso, dedicado a seu ofício, também aprende ou aperfeiçoa seus conhecimentos no desempenho de suas atribuições específicas, tanto quanto o Engenheiro, porém, ao contrário do que acontece com êste, não poderá exercer seu ofício lá fora em tôda a sua plenitude! O Assistente Jurídico, por exemplo, muito aprende Direito Administrativo, legislação de pessoal etc., distanciando-se, quase sempre, dos outros ramos do Direito. Pois bem, o Assistente Jurídico, ao contrário do Engenheiro ou do Médico, não poderá aplicar o conhecimento que adquiriu no desempenho de seu cargo no exercício da advocacia. Só poderá advogar em matéria de Direito Privado e nunca contra a União! Nem mesmo poderá responder às consultas ou dar pareceres que versem assunto relacionado com o conhecimento que adquiriu no trato da coisa pública! Só depois de aposentado, assim mesmo dois anos depois!

— E o Médico?

— Um Médico, por exemplo, adestra-se, exercita-se, aperfeiçoa-se no Hospital dos Servidores do Estado, ganha até fama numa especialização. Que é que o impede de exercer, tranquilamente, sua profissão em sua clínica particular? De aplicar, no hospital em que trabalha, a especialidade que adquiriu no Hospital dos Servidores do Estado?

— E ainda pode acumular?

— Exatamente! E ainda pode exercer dois cargos iguais de Médico no Serviço Pùblico, sob o fundamento de carência de assistência médica que, com acumulação ou sem acumulação, continua na mesma... Acumulam dois cargos públicos iguais e ainda trabalham em sua clínica particular...

E o Procurador, o Assistente Jurídico, o Consultor Jurídico? Só podem advogar — quando podem — em assunto fora de sua especialização adquirida no Serviço Pùblico, ou, então, ser Professor de Direito, para ganhar uma ridicularia... Não há sómente casos de impedimento, que é de proibição parcial, mas, também, de incompatibilidade, que implica em proibição total de exercício da advocacia, até mesmo em causa própria.

— Quando há aumento do salário-mínimo, a escala de vencimento do funcionário sofre alguma alteração?

— Sim! Sómente até o nível que corresponder ao maior salário-mínimo. Por exemplo, os níveis 1 e 2 correspondiam a

NCr\$ 91,50 e NCr\$ 99,00 mensais, enquanto o maior salário-mínimo era NCr\$ 105,00.

Pois bem, os ocupantes de cargos situados nesses níveis, além dos respectivos vencimentos, percebiam a diferença entre o vencimento e o valor do maior salário-mínimo, a título de gratificação complementar!

— Quer dizer que os ocupantes de cargos classificados nos níveis 1 e 2 têm verdadeira antecipação de aumento de vencimento?

— Realmente, o que não impede de reclamarem quando vem o aumento para seus colegas do Serviço Público...

— Quando há aumento de vencimentos dos funcionários públicos, como se faz o cálculo do percentual?

— Calcula-se sobre o vencimento correspondente ao nível do cargo ocupado pelo funcionário e não sobre o vencimento acrescido da gratificação complementar.

— O funcionário investido em cargo em comissão deixará de perceber o vencimento de seu cargo efetivo?

— Sim, passando a perceber o valor do símbolo do cargo em comissão por ele ocupado, salvo se optar pelo vencimento do cargo efetivo. Neste caso, perceberá, além desse vencimento, mais a gratificação de 20% do valor do símbolo de vencimento do cargo em comissão em cujo exercício estiver.

— O mesmo poderá ocorrer com referência a ocupante de função gratificada?

— Sim.

— Quando há perda de vencimento ou remuneração do cargo efetivo?

— Quando o funcionário fôr nomeado para cargo de provimento em comissão; quando o funcionário estiver no desempenho de mandato eletivo remunerado, federal, estadual ou municipal; quando o funcionário fôr designado para servir em autarquia, sociedade de economia mista ou estabelecimento de serviço público, e quando tiver decretada sua prisão administrativa e enquanto ela perdurar.

— O funcionário ocupante de cargo técnico ou científico, colocado à disposição de Governo estadual ou da Prefeitura do Distrito Federal, para exercer cargo ou função em comissão relacionado com o cargo de que é titular, ser-lhe-á lícito optar pelo vencimento ou remuneração do cargo federal...

— Realmente, sem prejuízo da gratificação concedida pelo Governo estadual ou municipal!

— Se, por qualquer circunstância, o funcionário deixar de comparecer ao serviço?

— Perderá o vencimento ou remuneração correspondente ao dia em que deixar de comparecer, a menos que o seja por motivo previsto em lei ou doença comprovada.

— Bem! E aí é que serão relevadas até três faltas, no período de um mês, em razão de doença atestada oficialmente!

— Exatamente! Mas há, ainda, o caso de comparecimento tardio ou saída antes de findo o expediente! Aí, o funcionário perderá um terço do seu vencimento ou da remuneração diária. Esclareça-se que comparecimento tardio é aquêle ocorrido dentro da hora seguinte à do expediente, porque se o funcionário chegar na segunda hora do expediente já perderá todo o vencimento do dia.

— O caso de prisão, também?

— Sim! O funcionário perderá um terço do vencimento ou remuneração durante o afastamento em virtude de prisão preventiva, pronúncia por crime comum ou denúncia por crime funcional, bem como em razão de condenação por crime inafiançável em processo no qual não haja pronúncia...

— Mas, pode ser que seja absolvido...

— Sim, se o fôr, terá direito à diferença. Perderá, ainda, o funcionário dois terços do vencimento ou remuneração, enquanto perdurar o afastamento em virtude de condenação, por sentença definitiva, a pena que não determine demissão ou perda do cargo.

— Se um funcionário, ao observar seu contra-cheque, notar que lhe foi creditada importância maior do que a que lhe é legalmente devida! Como deverá proceder?

— Deverá requerer a reposição da importância, que poderá ser feita de uma só vez, se assim o entender o funcionário, ou parceladamente...

— Parcelas mensais?

— Sim, não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração.

— Mas, e se o funcionário exonerar-se nesse meio tempo?

— O desconto será feito de uma só vez, o mesmo acontecendo se incorrer em abandono do cargo.

Cumpre notar, por fim, que o vencimento, remuneração ou quaisquer vantagens pecuniárias atribuídas ao funcionário não podem ser objeto de arresto, seqüestro ou penhora, medidas judiciais, salvo se para garantir prestação alimentar ou quando se trate de dívida à Fazenda Nacional.

Diz o artigo 120 do Estatuto dos Funcionários que "remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois terços do padrão do vencimento e *mais as cotas ou percentagens atribuídas em lei.*"

O artigo 152 daquele mesmo diploma legal assim dispõe: "As cotas-partes de multa ou percentagem serão fixadas em lei, tornando-se sómente devidas após o julgamento definitivo e irrecorrível do processo de infração."

— Essa vantagem é devida a qualquer funcionário?

— Sempre se entendeu ser ela devida sómente aos que desempenhassem realmente funções de fiscalização, tais como os servidores do Impôsto de Renda, os Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo, os que servissem nas Recebedorias, nas Alfândegas... O regime de que gozavam decorria do que dispunham o Decreto nº 22.717, de 16 de maio de 1933; o Decreto nº 24.343, de 5 de junho de 1934; o Decreto-lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943

— *Consolidação das Leis do Impôsto de Consumo;* o Decreto nº 38.736, de 30 de janeiro de 1956; a Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957 — *Lei de Tarifas Alfandegárias;* o Decreto número 43.717, de 19 de maio de 1958, que regulamentou a concessão da percentagem prevista na Lei nº 3.244, de 1957; a Lei nº 3.470, de 28 de novembro de 1958; o Decreto nº 45.422, de 12 de fevereiro de 1959, que fixou remuneração dos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo; a Lei nº 3.756, de 20 de abril de 1960 — artigos 8º e 9º; o Decreto nº 48.656, de 3 de agosto de 1960, que regulamentou aqueles dispositivos da Lei nº 3.756, de 1960; o Decreto nº 50.642, de 20 de maio de 1961, que aprovou as novas razões percentuais para efeito de cálculo da parte variável da remuneração dos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo; a Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, que alterou a legislação do Impôsto de Renda, estabeleceu forma de participação e fixou um teto de quarenta por cento sobre cotas-partes; a Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964 — artigo 14; a Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965 — Fundos de Estímulo; o Decreto nº 59.575, de 18 de novembro de 1966, que regulamentou o artigo 23 da Lei nº 4.863, de 1965, que criou os Fundos de Estímulo; o Decreto nº 57.877, de 28 de fevereiro de 1966, que regulamentou a aplicação do regime de remuneração aos funcionários ocupantes

de cargos integrantes do Grupo Ocupacional AF-300 Fisco; o Decreto-lei nº 37, de 18 de novembro de 1966 — artigo 115, e, finalmente, o Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967 — artigo 32, parágrafo 6º.

Com o advento do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ficou estabelecido que a adjudicação de cota-parte de multas será feita exclusivamente aos *Agentes Fiscais de Rendas Internas*, aos *Agentes Fiscais do Impôsto de Renda*, aos *Agentes Fiscais do Impôsto Aduaneiro*, aos *Fiscais Auxiliares de Impostos Internos* e *Guardas Aduaneiros*, e sómente quando hajam êles exercido ação direta, imediata e pessoal na obtenção de elementos destinados à instauração de autos de infração ou início de processos para a cobrança dos débitos respectivos.

— E os *Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo* ficaram excluídos?

— Não! São êles os atuais *Agentes Fiscais de Rendas Internas*.

— A legislação que disciplinava o assunto era copiosa...

— Com efeito, sendo de notar que o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, revogou a Lei nº 3.244, de 1957; a Lei nº 3.470, de 1958; a Lei nº 3.756, de 1960, e o Decreto-lei nº 147, de 1967, na parte referente ao assunto.

Tenhamos uma idéia aproximada desse regime de remuneração. Tomemos o Decreto nº 45.422, de 12 de fevereiro de 1959, que fixou remuneração dos antigos *Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo*...

— Constituída de uma parte fixa e outra variável...

— Exatamente! Essa parte variável era a resultante da percentagem, de que havia uma tabela. A revisão dessa tabela, de conformidade com aquêle decreto, era promovida bienalmente, mediante proposta da Diretoria das Rendas Internas, de modo que as razões percentuais, atribuídas àqueles *Agentes Fiscais* no biênio anterior, fôssem reduzidas na mesma proporção em que se tivesse verificado o aumento da arrecadação entre os dois anos do mesmo biênio...

— Como se fixavam essas razões percentuais?

— Dividindo-se a arrecadação verificada no primeiro ano do biênio pela arrecadação apurada no segundo, e multiplicando-se o resultado pela razão percentual vigente!

— E as percentagens, como eram elas calculadas?

— Mensalmente, em cada categoria, sobre o total do impôsto de consumo arrecadado nos Estados que a compõem. A cada um dos servidores se pagava o quociente da divisão total da percentagem assim calculada, pelo número de Agentes Fiscais lotados nos mesmos Estados.

— E quanto aos demais funcionários fazendários?

— E-lhes distribuída percentagem proporcional aos respectivos vencimentos. De acordo com a Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, a Lei de Tarifas Alfandegárias, a cota mensal não podia ser superior a cem por cento dos vencimentos. Já a Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, em seu artigo 14, determinou continuassem a ser pagos aos funcionários as percentagens sobre a arrecadação de tributos de rendas federais até os valores correspondentes à média das importâncias percebidas nos primeiros cinco meses de 1964, sem que pudessem exceder a quarenta por cento do valor do vencimento fixado por aquele diploma legal para o respectivo cargo efetivo...

— Se a Lei nº 4.345 fêz referência a quarenta por cento do valor do vencimento, como ficaram os que percebiam remuneração?

— A própria Lei nº 4.345, de 1964, esclareceu que os funcionários sujeitos ao regime de remuneração não teriam direito àquelas percentagens, de igual modo como a elas não teriam direito os que ingressassem no Ministério da Fazenda posteriormente à vigência daquele diploma legal, salvo os nomeados mediante concurso, mantido o direito dos que já gozavam da vantagem. É de notar que, posteriormente a essa Lei nº 4.345, houve proposta do Ministério da Fazenda no sentido de que fosse estendido, aos funcionários que ingressassem no seu Quadro de Pessoal após o advento daquele diploma legal, o direito à vantagem prevista em seu artigo 14...

— Prosperou?

— O Presidente da República aprovou Exposição de Motivos do DASP no sentido da rejeição da proposta, ficando esclarecido que o assunto estava superado pela Reforma Administrativa "que virá suprimir o regime que ora se pretende ampliar, resguardando, apenas, os direitos adquiridos."

— Como está regulada a participação nas multas?

— A participação dos funcionários nas multas impostas aos contribuintes em razão de processo instaurado após a vigência da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, é a seguinte: nos casos de infração de simples dispositivos regulamentares, sem falta de

pagamento de impôsto, vinte e cinco por cento; nos casos de infração que consista em falta de pagamento de impôsto no todo ou em parte, quarenta por cento... Cumpre observar, nesse sentido, o que dispõe o Decreto nº 59.575, de 18 de novembro de 1966, que regulamentou a aplicação do artigo 23, da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965. Esse decreto regulamentou a adjudicação das vantagens previstas naquele dispositivo, estabelecendo a percentagem que será deduzida do respectivo montante para constituição do fundo de estímulo de que trata a Lei nº 154, de 25 de novembro de 1947, bem como de outros estímulos análogos aos demais órgãos tributários e do Departamento de Arrecadação do Ministério da Fazenda...

— E no caso de leilão?

— Nos casos de importâncias arrecadadas em virtude de leilão de mercadorias, a participação dos funcionários fazendários será de trinta e cinco por cento.

— Quando será paga a percentagem?

— A cota-parte de multa só será exigível quando inteiramente findo o processo de infração. Enquanto houver possibilidade de recurso administrativo, a cota-parte de multa não será adjudicada.

— Tôda essa legislação referida está revogada?

— O assunto, agora, está disciplinado nos artigos 104 e 105 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Determina esse Decreto-lei que ficam extintas a participação, através do Fundo de Estímulo, bem como as percentagens a que se referem o artigo 64 da Lei nº 3.244, de 1957; o artigo 109 da Lei nº 3.470, de 1958; os artigos 8º, parágrafo segundo, e 9º da Lei nº 3.756, de 1960, e o parágrafo 6º do artigo 32 do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. Faz-se mister notar que, de conformidade com o disposto no artigo 12 da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, o artigo 32 e seus parágrafos primeiro a quinto do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, foi revigorado, e revogado o item IV do artigo 104 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cessando a aplicação do disposto no artigo 105 desse Decreto-lei aos Procuradores da Fazenda Nacional.

Já dissemos a quem será feita a adjudicação de cota-parte de multas, ressalvados os direitos dos denunciantes...

— Exclusivamente aos Agentes Fiscais de Rendas Internas, aos Agentes Fiscais do Impôsto de Renda, aos Agentes Fiscais

do Impôsto Aduaneiro, aos Fiscais Auxiliares de Impostos Internos e Guardas Aduaneiros...

— E sómente quando hajam êles exercido ação direta, imediata e pessoal na obtenção de elementos destinados à instauração de autos de infração ou início de processo para cobrança dos respectivos débitos.

— Quer dizer que aquêle regime de remuneração previsto no artigo 120 do Estatuto dos Funcionários está extinto!

— Não! Continuará a ser aplicado, embora exclusivamente aos Agentes Fiscais de Rendas Internas, aos Agentes Fiscais do Impôsto de Renda, aos Agentes Fiscais do Impôsto Aduaneiro, aos Fiscais Auxiliares de Impostos Internos e Guardas Aduaneiros. O que ficou extinto foi o regime de remuneração instituído a favor dos Exatores Federais, dos Auxiliares de Exatorias e Fiéis do Tesouro, bem como a participação — hoje restabelecida — dos Procuradores da Fazenda Nacional na cobrança da Dívida Ativa da União, através da taxa paga pelos executados, a participação através do Fundo de Estímulo, além daquelas percentagens referidas na Lei nº 3.244, de 1957; na Lei nº 3.470, de 1958; na Lei nº 3.756, de 1960 e no Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. Já vimos que a participação dos Procuradores da Fazenda Nacional na cobrança da Dívida Ativa da União, através da taxa paga pelo devedor, foi restabelecida pela Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968, revogado, assim, o item IV, do artigo 104, do Decreto-lei nº 200, de 1967.

— Sem qualquer ressalva a direitos adquiridos?

— Não! O artigo 105 do Decreto-lei nº 200, de 1967, ressalvou a situação daqueles que, na sua data, estivessem no gozo daquelas vantagens, ficando-lhes assegurado o direito de percebê-las, como diferença mensal, desde que essa diferença não ultrapasse a média mensal que, àquele título, receberam durante o ano de 1966, e até que, em razão dos reajustamentos de vencimentos do funcionalismo, o nível dos vencimentos dos cargos que ocuparem alcance importância correspondente à soma do vencimento básico e da diferença de vencimentos.

Convém insistir que êsse artigo 105 já não tem aplicação quanto aos Procuradores da Fazenda Nacional, cujo regime de participação foi restabelecido inteiramente pela referida Lei número 5.421, de 1968, de efeito repristinatório.

— Que é isso?

— Repristinatório é retorno ao passado, àquilo que já não se encontrava em uso. Virtude repristinatória é aquela de fazer

voltar ao primitivo estado. *In pristinum statum redire.* Na terminologia jurídica, lei represtinatingória é aquela que, revogando a anterior, restabelece certa regra expressamente derogada. Esta Lei nº 5.421, de 1968, pode servir de exemplo a êsse tipo de lei. Assim dispõe o seu artigo 12: "Fica revigorado o artigo 32 e seus parágrafos 1º a 5º do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, e revogado o item IV do artigo 104 do Decreto-lei número 200, de 1967, cessando a aplicação do disposto no artigo 105 do mesmo decreto-lei aos Procuradores da Fazenda Nacional."

Por derradeiro, cumpre dizer que a matéria dêste capítulo ainda comporta uma regulamentação.

## II

O Estatuto dos Funcionários abre o capítulo que cogita "Dos direitos e vantagens" com o *tempo de serviço!* Tal a influência que o tempo de serviço exerce na vida funcional! O tempo de serviço concorre para a estabilidade, a promoção, a nomeação por acesso, a aposentadoria...

De acordo com o Estatuto dos Funcionários, a apuração do tempo de serviço será feita em dias, devendo o número de dias ser convertido em anos, considerado o ano como de 365 dias.

— E no caso de ano bissexto?

— Norma fixada em parecer do DASP (1), estabelece que "quando se tratar de ano bissexto, o funcionário, desde que não tenha deixado de comparecer ao serviço, por falta ou licença, deverá contar 366 dias de efetivo exercício e não 365. O total dos dias de efetivo exercício será convertido em anos, e, para efeito da conversão, os anos serão sempre considerados como de 365 dias."

Diz o parágrafo 2º, do artigo 78, do Estatuto que, "feita a conversão, os dias restantes, até 182, não serão computados, arredondando-se para um ano, quando excederem êsse número, nos casos de cálculo para efeito de aposentadoria."

— *Esse arredondamento* é só para fins de aposentadoria?

— Exatamente! Não há falar em conversão nem em arredondamento para fins de promoção, o que resultaria em tumulto e injustiça! Para promoção, toma-se o tempo de serviço *sempre em dias*.

(1) Parecer no Processo nº 21.948-44, D. O. de 12-3-45.

— O tempo de serviço só é válido para tempo de serviço realmente prestado?

— Em princípio assim é, mas existem certos afastamentos que valem como exercícios factos. São afastamentos que a lei considera como de efetivo exercício: por motivo de férias, de casamento, de luto, exercício de outro cargo federal de provimento em comissão, convocação para serviço militar, júri e outros serviços obrigatórios por lei; por motivo de exercício de função ou cargo de governo ou administração, em qualquer parte do território nacional, por nomeação do Presidente da República; em virtude de desempenho de função legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; em razão de licença especial, de licença à funcionária gestante, de licença ao funcionário accidentado em serviço ou atacado de doença profissional; missão ou estudo no estrangeiro, quando o afastamento houver sido autorizado pelo Presidente da República — agora, por delegação de competência, desde que autorizado pelo Ministro de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República —; em virtude de exercício, em comissão, de cargo de chefia nos serviços dos Estados, Distrito Federal, Municípios ou Territórios. É considerado, ainda, de efetivo exercício o afastamento em virtude de licença, até o limite máximo de dois anos, ao funcionário acometido de moléstia consignada no artigo 104 do Estatuto e outras indicadas em lei: tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante e nefropatia grave.

— Quer dizer que êsses afastamentos são contados para todos os efeitos?

— Sim! Inclusive para promoção.

— E o período chamado de trânsito?

— Deve ser considerado, igualmente, como de efetivo exercício, esclarecido que período de trânsito é aquêle estritamente necessário à viagem para a nova sede.

— O funcionário poderá faltar por motivo de doença...

— Sim! Até o máximo de três dias por mês. E êsses dias de ausência em razão de doença comprovada são considerados como de efetivo exercício e, portanto, computados para todos os efeitos.

— Qual o tempo computado para efeito de aposentadoria e disponibilidade?

— Segundo o Estatuto, será computado integralmente o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal; o período de serviço ativo prestado às forças armadas, em tempo de paz; o tempo de serviço prestado como extranumerário ou sob qualquer outra forma de admissão, desde que remunerado pelos cofres públicos; o tempo de serviço prestado em autarquia; o período de trabalho prestado à instituição de caráter privado que tiver sido transformada em estabelecimento de serviço público, bem como o tempo em que o funcionário estêve em disponibilidade ou aposentado. É de notar que a Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, admitiu a contagem recíproca de tempo de serviço prestado à União, às Autarquias, às Sociedades de Economia Mista e às Fundações instituídas pelo Poder Público.

Para efeito, ainda, de aposentadoria, consoante o Parecer nº 66-X, de 30 de junho de 1965 do Consultor-Geral da República, é de se computar o período de efetivo exercício de mandato eletivo anterior ao ingresso do funcionário em função ou cargo público, não importando que o mandato haja sido remunerado ou gratuito.

— Tem havido muita liberalidade em matéria de contagem de tempo de serviço!

— Sim, para efeito de aposentadoria principalmente! Há leis especiais que permitem a contagem de determinados períodos de trabalho ou de afastamento de cargo, para efeito de aposentadoria, como, por exemplo, a Lei nº 806, de 2 de setembro de 1949, quanto aos "servidores públicos da União que estiverem afastados dos seus cargos ou funções por ato do Governo Provisório, desde que lhes tenha sido favorável o pronunciamento da Comissão Revisora instituída em decorrência do parágrafo único do artigo 18 das Disposições Transitórias, da Constituição Federal de 16 de julho de 1934"; a Lei nº 1.126, de 7 de junho de 1950, quanto aos serviços prestados aos "Serviços de Hollerith S. A.", junto às repartições públicas, antes da aquisição da qualidade de servidores públicos; a Lei nº 1.573, de 13 de março de 1952, quanto aos serviços regularmente prestados ao Serviço Especial de Saúde Pública, instituição filiada à Fundação Rockefeller, entidade de direito privado; a Lei nº 5.328, de 4 de outubro de 1967, quanto aos que serviam a estabelecimentos de ensino superior, antes da sua federalização por leis especiais.

Segundo parecer do Consultor Jurídico do DASP (2), o tempo de serviço prestado por serventuário da Justiça, ainda que

(2) Parecer no Processo nº 2.847-49, D. O. de 2-7-49.

não remunerado pelos cofres públicos, deve ser computado integralmente para efeito de aposentadoria.

— Não há um preceito legal que veda a prestação de serviços gratuitos?

— Sim! O artigo 4º da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.

— Estatuto dos Funcionários. Como é que, vedando a lei a prestação de serviços gratuitos, se há de computar o tempo de serviço prestado nessa condição?

— Bem! Em princípio, não deveria ser mesmo contado para nenhum efeito! Mas entendimento em sentido contrário prosperou em virtude do parecer do então Consultor-Geral da República, Dr. Themístocles Brandão Cavalcanti (3), que aduziu que se o artigo 192 da Constituição de 1946 determinou fôsse computado integralmente o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, para efeito de disponibilidade e aposentadoria, não havia por que escusar-se de sua aplicação, pois que o mandamento constitucional era auto-executável ainda que contra a lei. A seguir, o Dr. Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico do DASP, em parecer (4), entendeu que seria computável o tempo de serviço gratuito para efeito de gratificação adicional, desde que prestado antes da vigência do Estatuto dos Funcionários de 1939 e comprovada por meio hábil a prestação dêsse serviço.

— Há hipótese de se contar tempo em dôbro?

— Sim! Excepcionalmente! Para fins de aposentadoria. Por exemplo: o tempo de serviço prestado às Fôrças Armadas em operações de guerra, seja na qualidade de militar combatente, seja como médico ou enfermeiro, que, em hospital em plena zona de guerra, presta seus serviços profissionais aos feridos em luta; o período de licença especial que o funcionário não houver gozado; o tempo de serviço de funcionário que tomou parte na Expedição Roncador-Xingu, nos tempos da Lei nº 401, de 1948, bem como o período de férias não gozadas em virtude de achar-se o funcionário requisitado para servir à Justiça Eleitoral, desde que o requeira, segundo o que dispõe o artigo 374 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 — Código Eleitoral.

(3) Parecer Ref. nº 63-X, de 28-6-55, D. O. de 28-7-55.

(4) Parecer no Processo nº 9.047-55, D. O. de 23-4-56.

— Quer dizer que se o Funcionário deixar de gozar licença especial terá o período correspondente contado em dôbro?

— Sim! O funcionário, em cada dez anos de efetivo exercício, tem direito a uma licença especial de seis meses, com todos os direitos e vantagens de seu cargo efetivo. Se não gozou essa licença, poderá contar, em dôbro, para efeito de aposentadoria, o período de tempo da licença correspondente a cada decênio. Assim, se um funcionário tem três decênios em que não gozou a licença especial, tem um crédito de trinta e seis meses a ser considerado por ocasião de sua aposentadoria. Se só pode aposentar-se com 35 anos de serviço, com 32 anos já poderá fazê-lo!

— Se um funcionário acumula um cargo da União com outro estadual, poderá contar o seu tempo em um e outro cargo?

— Sim! Podendo mesmo aposentar-se por ambos, como se fôssem dois funcionários distintos. O que não se pode é contar períodos concorrentes para tempo de serviço, muito menos para determinação de antigüidade de classe... Não se pode, salvo nos casos de acumulação legal de cargos, computar tempo de serviço concorrente, isto é, aquêle tempo de serviço prestado simultaneamente em mais de um cargo da União, dos Estados, do Distrito Federal, do Município, de Autarquias e de Sociedades de Economia Mista.

— Quer dizer que se um funcionário do Ministério da Justiça tem 20 anos de serviço, não poderá nêle aposentar-se somando êsse tempo com 15 dos 22 que tem como Professor, continuando no exercício do magistério?

— Absolutamente, não! A não ser que reiniciasse a contagem do tempo no magistério: aposentando-se com 35 no Ministério da Justiça e ficando 7 no cargo de Professor...

Há um exemplo interessante: um Desembargador convocado para a Justiça Eleitoral. Poderá êle contar o seu tempo de serviço como servindo no Tribunal de Justiça e também no Tribunal Eleitoral quando exerce concomitantemente as funções de ambos? Evidentemente que não! Sua função no Tribunal Eleitoral se deve à circunstância de ser Desembargador, em razão, assim, de um só cargo.

— Como se comprova a prestação de serviço público?

— Mediante certidão oficial, passada à vista da ficha de freqüência, da fôlha de pagamento ou até mesmo das anotações das fichas financeiras.

— E se fôr de todo em todo impossível obter-se tal certidão oficial?

— Excepcionalmente se poderá admitir comprovação por meio de justificação judicial. Em parecer, o Consultor Jurídico do DASP, Dr. Clenício da Silva Duarte, asseverou que "só esgotados todos os meios documentais de comprovação é que se poderá permitir o testemunho de pessoas idôneas." (5)

Já nos detivemos, assim, no exame do *tempo de serviço*. No âmbito do capítulo dos *direitos e vantagens*, temos a *ajuda de custo, as diárias, o auxílio para diferença de caixa, o salário-família, o auxílio-doença* etc.

Vejamos, agora, a *ajuda de custo*!

Será essa ajuda concedida ao funcionário que muda de sede, em consequência de transferência ou remoção "ex officio", nomeação para cargo em comissão, designação para função gratificada e serviço ou estudo no estrangeiro.

Em princípio, a ajuda de custo será concedida ao funcionário que passar a ter exercício em nova ou em outra sede, e se destina à compensação das despesas com a viagem e com a nova instalação...

— E essas despesas deverão ser naturalmente comprovadas...

— Fica a depender da autoridade que tiver competência para conceder a vantagem. (6)

— Que critério deverá ser seguido no arbitramento dessa vantagem?

— A autoridade deverá ter em mente fatores de variedade de natureza, como por exemplo as novas condições de vida do funcionário, as despesas de viagem e nova instalação. Nada obstante, não poderá a ajuda de custo ir além da quantia correspondente a três meses de vencimento, salvo se se tratar de viagem ao estrangeiro.

— Quer dizer que não há limitação para a ajuda de custo destinada a funcionário que viaja para o exterior?

— Exatamente!

— Como se procede nos casos de nomeação para cargo em comissão?

---

(5) Pareceres no D. O. de 30-8-56, p. 16.479, e no de 13-3-57, p. 5.773.

(6) Parecer no Processo nº 2.010-55, D. O. de 13-4-55.

— A ajuda de custo deve basear-se no vencimento do cargo em comissão, e, se se tratar de designação para função gratificada, deve basear-se no valor do símbolo da função gratificada.

— O funcionário receberá a vantagem antes ou depois de viajar?

— É-lhe facultado receber a ajuda de custo na nova sede.

— Há casos em que essa vantagem não será concedida?

— Sim! Em três casos: ao funcionário que, em virtude de mandato eletivo, deixar o exercício do cargo ou reassumi-lo; ao funcionário pôsto à disposição de qualquer entidade de direito público, e quando fôr, o funcionário, transferido ou removido a pedido.

— E no caso de permuta?

— Também não será concedida a vantagem.

— Se o funcionário fôr obrigado a permanecer fora da sede da sua repartição por mais de trinta dias, perceberá ajuda de custo?

— Se em objeto de serviço, desde que o deslocamento seja ocasional e não decorra do exercício normal do cargo, sim, e no valor eqüivalente a um mês de vencimento.

— Se por acaso não se transportar o funcionário para a nova sede no prazo que lhe fôr marcado e já havendo êle recebido a ajuda de custo...

— Deverá restituir integralmente a vantagem recebida! O mesmo acontecendo se regressar, pedir exoneração ou abandonar o serviço antes de terminada a missão ou incumbência!

— Mas poderá acontecer que o funcionário seja compelido a voltar por motivo alheio à sua vontade, sem cumprir a tarefa...

— Sim, principalmente se houver determinação da autoridade competente ou em razão de doença comprovada! Aí, a restituição não se dará! É de notar que não haverá, ainda, restituição se o funcionário exonerar-se após noventa dias de exercício na nova sede.

— A restituição poderá ser feita parceladamente?

— Sim, a critério da autoridade competente. Nunca, porém, em caso de desvinculamento do serviço público!

— E se o funcionário tem mulher, filhos, bagagens... Como faz?

— O transporte é custeado pela própria Administração, tendo o funcionário direito a levar sua família, inclusive um serviçal. O transporte compreende passagem e bagagem, embora a despesa quanto à bagagem não possa exceder a 25% da ajuda de custo.

Vejamos, a seguir, as *diárias*!

Já vimos que, quando o funcionário se desloca em caráter permanente ou por mais de trinta dias, terá êle direito a um tipo de vantagem, que é a *ajuda de custo*! Quando ésse deslocamento fôr ocasional, eventual, para cumprir uma missão, uma tarefa, terá o funcionário direito à percepção de *diárias* para alimentação e pousada. Diz o Estatuto dos Funcionários, em seu artigo 135: "Ao funcionário que se deslocar da sua repartição em objeto de serviço conceder-se-á uma diária a título de indenização das despesas de alimentação e pousada."

— Até mesmo no período de trânsito?

— Não! É taxativo o Estatuto quando estabelece que não se há de conceder diária durante o período de trânsito, tampouco quando o deslocamento constituir exigência permanente do cargo ou função!

— Conceder-se-ão diárias a funcionário que, eventualmente, tem exercício no exterior?

— Durante o período de afastamento do nosso País?

— Sim!

— Não serão concedidas, salvo se se encontrar em missão de caráter permanente no exterior e fôr compelido a deslocar-se da sede em objeto de serviço, dentro do país em que estiver servindo ou fora dêle.

— Qual o critério de fixação das diárias?

— Reza o artigo 136 do Estatuto dos Funcionários que "o arbitramento das diárias consultará a natureza, o local e as condições de serviço, respondendo o chefe da repartição pelos abusos cometidos." Regra prática em vigor é a de que cada diária não poderá ser inferior a dez por cento do salário-mínimo vigente na localidade para onde se afastar o funcionário, nem superior a trinta por cento. É, assim, de dez a trinta por cento do salário-mínimo da região para onde vai o funcionário.

— Não há diferença entre o funcionário comum e o que exerce chefias?

— Há! No caso de ocupante de cargo em comissão ou de função gratificada, cujo valor do símbolo seja superior ao do

maior nível de vencimento, a diária poderá ser igual a trinta e cinco por cento do salário-mínimo em vigor na localidade para onde vai o funcionário.

— A diária é sempre integral?

— Não! Só é integral quando o funcionário passar mais de doze horas fora da sede. Será meia diária, quando passar de sete a doze horas fora da sede.

— Que se entende por "sede da repartição"?

— De conformidade com a definição dada pelo Decreto número 50.524, de 3 de maio de 1961, alterado pelo Decreto número 52.388, de 20 de julho de 1963, que regulamentou a concessão das diárias, "sede da repartição", para efeito dêste Regulamento, é a cidade ou localidade onde o servidor tem exercício.

— Pode-se distinguir entre "sede da repartição" de "sede do funcionário"?

— Sim. Consoante parecer do Consultor-Geral da República, a "sede da repartição" centraliza as atividades de cúpula do órgão, vale dizer, onde a sua diretoria exerce o poder de administrar e, quase sempre, é determinada na lei que cria a repartição. A "sede do funcionário" é sempre o local onde presta o serviço, isto é, onde tem exercício. (7)

— Na concessão das diárias, levar-se-á em conta o quê?

— A natureza, o local e as condições de serviço...

— Não se levará em conta existência de saldo na verba?

— O arbitramento das diárias não depende mais dessa limitação.

— Mas há critérios gerais de fixação?

— Sim, já vimos: não poderá ser inferior a dez por cento do salário-mínimo vigente na cidade para onde se afastar o funcionário, nem superior a trinta por cento do mesmo salário-mínimo.

— E nos casos de ocupantes de cargos em comissão ou de funções gratificadas, cujo valor de símbolo seja superior ao da referência-base de maior nível de vencimento, que o do nível vinte e dois?

— Neste caso, a diária poderá ser igual a trinta e cinco por cento do salário mínimo vigente no local para onde se afastar o funcionário.

---

(7) Parecer nº 30, de 17-6-64, D. O. de 22-4-64.

— Conceder-se-á diária ou meia diária a um funcionário com sede no antigo Distrito Federal, atual Estado da Guanabara, quando designado para prestar serviços dentro da área daquele Estado ou em localidades como Caxias, Niterói, Petrópolis, Nova Iguaçu?

— Não se justifica a concessão, tanto de diária como de meia diária, nesses casos, conforme já esclareceu o DASP em parecer exarado no Processo nº 6.297, de 1946, publicado no *Diário Oficial* de 4 de outubro de 1946. *Ainda está em vigor* esse entendimento, sendo de ressaltar que a alusão ali feita ao antigo Distrito Federal é exemplificativo. *O princípio se aplica à prestação de serviço em quaisquer áreas próximas à sede onde serve o funcionário.*

— É o mesmo o regime de concessão de diárias quanto aos servidores diplomáticos e consulares?

— Não! De acordo com o que dispõe o artigo 13 do Decreto nº 50.524, de 3 de maio de 1961, a concessão de diárias àqueles servidores continuará a processar-se na forma de legislação específica que a regula.

— E quanto aos servidores com exercício em Brasília?

— Consoante o que dispõe o artigo 14 do Decreto nº 50.524, de 3 de maio de 1961, a concessão de diária, devida aos servidores, continuará a processar-se na forma da legislação específica que a regula.

— Que legislação disciplina as diárias de Brasília?

— A Lei nº 4.019, de 20 de dezembro de 1961, que complementou o artigo 6º da Emenda Constitucional nº 3. É regulada pelo Decreto nº 807, de 30 de março de 1962. O artigo 13 da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, dispôs sobre o assunto, limitando o pagamento das diárias, e essa limitação foi regulamentada pelo Decreto nº 54.012, de 10 de julho de 1964, alterado pelo de nº 54.352, de 29 de setembro de 1964.

— Há possibilidade de acumulação de diárias de Brasília com as previstas no Estatuto?

— De acordo com o pensamento do Consultor Jurídico do DASP, Dr. Clenício da Silva Duarte, externado em parecer aprovado pelo Diretor-Geral daquele Departamento, quando o funcionário tiver de se afastar de Brasília por prazo igual ou inferior a trinta dias, ser-lhe-á facultado optar pelas diárias com prejuízo das diárias de Brasília. (8)

(8) Parecer no Processo nº 4.766-64, D. O. de 27-7-64.

— Como se processará a concessão da diária estatutária?

— A concessão será proposta ao órgão de pessoal pelo Chefe da Repartição ou Serviço, que indicará o nome do funcionário, cargo ocupado, local para onde se afasta, natureza do serviço a ser executado, tempo provável do afastamento e número de diárias a serem adiantadas. Em seguida, após examinar a legalidade e conveniência da despesa, o órgão de pessoal arbitrará e concederá as diárias, considerando as indicações feitas pelo chefe da repartição em que o funcionário tem exercício, diligenciando o respectivo pagamento através de fó尔ha avulsa a ser publicada no órgão oficial.

— E nas localidades em que não houver órgão de pessoal, como será organizada a fó尔ha de diárias?

— Será organizada pela própria repartição ou serviço a que pertencer o servidor, cabendo ao respectivo chefe arbitrar a importância das diárias e autorizar o pagamento. Nesse caso, a segunda via da fó尔ha deverá ser remetida ao órgão de pessoal para publicação e controle.

### III

O artigo 137 do Estatuto dos Funcionários assim dispõe:

“Ao funcionário que no desempenho de suas atribuições pagar ou receber em moeda corrente, poderá ser concedido auxílio fixado em cinco por cento do padrão do vencimento para compensar diferenças de caixa”.

Posteriormente, o auxílio passou a ser de dez por cento dos vencimentos recebidos pelos Tesoureiros e Tesoureiros-Auxiliares, de acordo com a Lei nº 4.061, de 8 de maio de 1962.

A concessão desse auxílio foi regulamentada pelo Decreto nº 34.406, de 29 de outubro de 1953, alterado pelo Decreto número 35.056, de 5 de agosto de 1954.

— Esse benefício se refere a funcionário que paga ou recebe, em geral?

— Refere-se aos Tesoureiros e Tesoureiros-Auxiliares que, no desempenho de suas atribuições, pagarem ou receberem em moeda corrente.

— Qual o critério de pagamento?

— O auxílio será uniforme, concedido por fó尔ça do que dispõe o artigo 10 da Lei nº 4.863, de 1965, na base de trinta

por cento do padrão de vencimento, independentemente da existência de diferença de caixa. Cumpre notar que essa vantagem sómente será paga ao funcionário que se encontre em efetivo exercício de suas funções de pagador ou de recebedor, inclusive durante os períodos de férias, desde que, naquelas funções, haja tido exercício durante os onze meses anteriores.

— Quer dizer que, cessada a atividade de pagar ou receber em moeda corrente, em razão de qualquer afastamento, salvo férias, haverá interrupção no pagamento da vantagem?

— Exatamente!

— Estende-se o auxílio para diferença de caixa a algum outro servidor?

— Sim. Aos servidores das Coletorias Federais que tiverem sob sua guarda a caixa dessas repartições e das Agências de Arrecadação; aos Fiéis de Tesoureiro do Ministério da Aeronáutica; aos Cobradores do Departamento de Imprensa Nacional, bem como aos Fiéis de Agência do Departamento dos Correios e Telégrafos.

— Há necessidade de requerimento para obtenção do auxílio?

— Não! Deverá ser processado pelas próprias repartições em que servem seus destinatários específicos.

— Fará jus ao auxílio para diferença de caixa funcionário que recebe adiantamento?

— Não! O adiantamento pode ser consignado a qualquer servidor, sem que isso implique em reconhecer direito à percepção do auxílio. Só se concede o auxílio para diferença de caixa àqueles funcionários que se encontrem no efetivo exercício, desempenhando como atribuições normais os encargos de pagar ou receber em moeda corrente.

— E o Administrador de Mesas de Renda?

— Também não!

— E para o Almoxarife que paga e recebe em moeda corrente?

— Só se estiver desviado de função a merecer uma readaptação na forma da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960 e legislação complementar. Se isto ocorre, só depois de readaptado! Antes, não!

Veremos, agora, outra vantagem pecuniária que tem o nome de *auxílio-doença*.

— Quando terá cabimento esse benefício?

— O funcionário terá direito a um mês de vencimento ou remuneração após doze meses consecutivos de licença para tratamento de saúde, em consequência das doenças arroladas no artigo 104 do Estatuto dos Funcionários: tuberculose, alienação mental etc.

— Como se processará?

— A concessão e o processamento dessa vantagem estão disciplinadas no artigo 146 do Estatuto dos Funcionários, regulamentado pelo Decreto nº 33.634, de 21 de agosto de 1953.

— A partir de quando deve ser autorizado o pagamento do auxílio-doença?

— Mercê de sua finalidade assistencial, deve o seu pagamento ser autorizado a partir do dia imediato àquele em que o funcionário completar o período de doze meses consecutivos de licença para tratamento de saúde.

— Quais as autoridades competentes para conceder o auxílio-doença?

— As mesmas que vêm concedendo licença por motivo das doenças especificadas no artigo 104 do Estatuto, a que já nos referimos. Isto, para facilitar o processamento de concessão do auxílio. De modo geral, quem concede são os dirigentes do órgão de pessoal.

— Se, após o decurso dos doze meses, vier a falecer o funcionário, a quem será pago o benefício?

— À família dêle, de conformidade com as normas que regulam o pagamento de vencimentos não recebidos. Veja-se o artigo 5º do Decreto nº 33.634, de 21 de agosto de 1953.

— A gratificação adicional se inclui no vencimento do interessado para efeito de auxílio-doença?

— Não! E já existe parecer do DASP nesse sentido! Veja-se parecer no Processo nº 10.608, de 1956, publicado no *Diário Oficial* de 24 de novembro de 1957, páginas 1.706. A Lei número 4.345, de 28 de junho de 1964, no parágrafo 5º, do artigo 10, determina que sobre essa gratificação de tempo de serviço não poderão incidir quaisquer vantagens pecuniárias.

— Por conta de quem correrá o tratamento do funcionário acidentado em serviço?

— Por conta dos cofres públicos ou de instituição de assistência social, mediante acordo com a União.

Cuidemos, agora, das *gratificações*!

São elas acréscimos pecuniários ao que o funcionário normalmente percebe, e decorrem de previsão legal.

O Estatuto dos Funcionários, em seu artigo 145, prevê vários tipos de gratificação: gratificação de função; gratificação pelo exercício do magistério; gratificação pela prestação de serviço extraordinário; gratificação pela representação de gabinete; gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais; gratificação pela execução de trabalho técnico ou científico; gratificação pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou saúde; gratificação por serviço ou estudo no estrangeiro; gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva; gratificação pelo exercício do encargo de auxiliar ou membro de banca e comissões de concurso, ou de encargo de auxiliar ou professor em curso ilegalmente instituído e, finalmente, gratificação adicional por tempo de serviço.

Vejamos cada uma de per si! *Gratificação de função!* Segundo o Estatuto dos Funcionários, é a que corresponde a encargo de chefia e outros que a lei determinar. Ou mais explicitamente: é a que se atribui ao funcionário efetivo em virtude de função gratificada, com o objetivo de recompensá-lo pelos encargos e responsabilidades provenientes de função de chefia, de assessoramento, ou de secretariado.

— Parece certo que não constitui emprêgo!

— Certamente! Trata-se de vantagem accessória, criada por ato do Poder Executivo, desde que haja recurso orçamentário próprio e sido prevista no regimento da repartição a que se destina.

— Deve haver um critério para a classificação!

— Sim! Há princípios básicos para se regulamentar a classificação das funções gratificadas: hierarquia funcional, analogia das funções, e importância, vulto e complexidade das respectivas atribuições.

— Que mais é necessário nessa regulamentação?

— Prever a correlação fundamental entre as atribuições do cargo efetivo ocupado pelo funcionário e as da função gratificada para que fôr designado.

— Não se pode, então, criar função gratificada por portaria?

— Exatamente! Só mediante decreto e com previsão regimental! Para sua criação, é essencial estejam previstos, no Regimento da repartição, a que se destina, os encargos de chefia, assessoramento ou secretariado; que existam recursos orçamen-

tários próprios e que não constitua emprêgo e, sim, como dissemos, vantagem accessória ao vencimento ou salário, e restrita ao serviço público.

— Funcionário interino pode ser designado para função gratificada?

— Não! Já dissemos que função gratificada é a que se atribui ao funcionário efetivo...

Vejamos, agora, a *gratificação pelo exercício de magistério!*

Era ela devida, de início, aos ocupantes de cargo de Professor Catedrático. Depois, mercê de leis especiais, foi essa gratificação estendida a outros membros do magistério federal.

A Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, em seu artigo 15, revogou essa gratificação, bem como as que se referem à execução de trabalho técnico ou científico, de trabalho de natureza especial com risco de vida ou saúde, a de nível universitário, a de representação prevista no artigo 29 da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, e ao abono de permanência na atividade.

— E a *gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais?*

— Essas zonas e locais estão sendo determinadas em regulamento. O assunto depende, assim, de regulamentação, cujo projeto já se encontra na Presidência da República.

— Há alguma previsão?

— A gratificação deverá variar entre vinte e quarenta por cento do vencimento do cargo efetivo do funcionário.

— O que restou das gratificações?

— A gratificação pela prestação de serviço extraordinário; a gratificação pela representação de gabinete; a gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais, em vias de ser regulamentada; a gratificação por serviço ou estudo no estrangeiro; a gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva; a gratificação pelo exercício do encargo de auxiliar ou membro de banca e comissões de concurso, ou de encargo de auxiliar de professor em curso legalmente instituído, e, finalmente, a gratificação adicional por tempo de serviço. Há, ainda, a gratificação por hora de vôo e a gratificação de tempo integral e dedicação exclusiva.

Consideremos a *gratificação pela prestação de serviço extraordinário!*

— O que se executa além do expediente normal?

— Sim. Como se sabe, o horário normal de trabalho é de trinta e duas horas e meia semanais, de modo geral. Os ocupantes de cargos de nível universitário estão sujeitos a trinta horas semanais de trabalho. Aquêles que executam serviços de vigilância, trabalho braçal, de motorista etc. estão sujeitos a duzentas horas mensais. Pois bem! Tais horários *podem* ser antecipados ou prorrogados, no interesse exclusivo do serviço, de acordo com as suas reais necessidades, e a critério do chefe da repartição.

— E receberá o funcionário, por essa antecipação ou por essa prorrogação, uma gratificação...

— Efetivamente! Terá o funcionário direito a perceber uma gratificação pelo trabalho extraordinário que realizar...

— Quer dizer que se não realizar trabalho algum não terá direito?

— Não é bem assim! Há uma presunção de que a prorrogação ou antecipação do expediente foi no interesse do Serviço para atender a uma emergência, a uma necessidade imediata... Autorizada a prorrogação ou antecipação, é de presumir que o trabalho extraordinário passou a ser executado! Mas o funcionário passará a ter direito à gratificação, quer o trabalho tenha, ou não, sido realizado, desde que, nesta última hipótese, não o seja por culpa sua.

— Há critério para esse pagamento!

— Sim! A gratificação poderá ser arbitrada previamente pelo chefe da repartição, desde que não ultrapasse a um terço do vencimento ou remuneração do funcionário. Poderá ser, também, paga por hora de trabalho, prorrogada ou antecipada...

— Neste caso, há também limitação?

— Exatamente! Em hipótese alguma, poderá exceder a um terço do vencimento ou remuneração diária! Quando o trabalho fôr prestado à noite, o valor da hora extraordinária será acrescida de vinte e cinco por cento.

— Se a prorrogação ou antecipação é para atender a uma necessidade imediata, a uma emergência, tem um limite na sua duração...

— Com efeito! Não faz sentido se faça trabalho extraordinário por tempo indeterminado. Em cada ano civil, a duração é de sessenta dias consecutivos ou cento e vinte dias intercalados...

— Mas, a repartição pode necessitar dias a fio dos serviços de um motorista...

— Cada motorista está sujeito a duzentas horas mensais. A repartição deve fazer escala de trabalho, dividir o serviço, compensar alguma hora a mais...

#### IV

Continuemos a dialogar sobre o capítulo dos *direitos e vantagens* do funcionário! Cuidemos, agora, da *gratificação pela representação de Gabinete!*

— A que se destina?

— A indenizar, pelas despesas extras a que estão suscetíveis, aquêles que servem em Gabinete da Presidência da República e de Ministro de Estado, bem como em Gabinete ou Secretaria-Geral de órgão de assessoramento do Presidente da República, em Gabinete do Diretor-Geral da Fazenda Nacional ou, de modo excepcional, por necessidade imperiosa do serviço, à vista de proposta do Ministro de Estado, aos que servem em outros órgãos da Administração Federal Direta ou Indireta. Ao que não tem vínculo com a Administração Federal e ao que tem esse vínculo.

— Há algum critério para pagamento dessa gratificação?

— Haverá tabela própria. Cada um dos gabinetes terá previstos em tabelas os encargos, com as denominações e gratificações respectivas.

— Quem aprovará essa tabela?

— O Presidente da República, após estudo e parecer conclusivo do DASP, que terá o prazo de trinta dias para elaborar o pronunciamento e submeter a matéria à decisão presidencial.

— Há modelo para tais tabelas?

— Há uma Tabela-Padrão, constante do Decreto nº 59.835, de 21 de dezembro de 1966, alterada pelo Decreto nº 61.049, de 21 de julho de 1967, publicada no *Diário Oficial* do dia 24 seguinte.

— E a tabela, assim elaborada, que deverá conter?

— Conterá, obrigatoriamente, as quantidades e denominações dos encargos dispostos em ordem decrescente, observados a hierarquia, a responsabilidade e grau de complexidade, tanto quanto o cálculo da despesa que acarretará ao órgão e a indicação da existência de recursos suficientes e adequados a seu atendimento.

— A tabela vale por um ano?

— Vigorará por tempo indeterminado, podendo, entanto, ser revista na medida da necessidade do Serviço. Deverá a tabela, ainda, ser reajustada na hipótese de redução na rubrica orçamentária própria.

— Mas esse reajustamento é facultativo!

— Não! Quando houver redução na rubrica orçamentária própria, será a tabela *obrigatoriamente* reajustada!

— Após aprovada a tabela pelo Presidente da República e publicada no *Diário Oficial*, como se deverá proceder?

— Caberá ao Ministro de Estado, ao dirigente do órgão diretamente subordinado ao Presidente da República ou da Autarquia ou da repartição baixar os atos de designação, que podem ser individuais ou coletivos.

— E a que autoridade compete dispensar?

— Os atos de dispensa são da competência das mesmas autoridades legalmente competentes para designar.

— Tais atos são divulgados no *Diário Oficial*?

— Exatamente! As tabelas e as portarias de designação ou dispensa só terão valimento se publicadas no *Diário Oficial*! Só a partir dessa publicação no órgão oficial é que os atos passam a surtir seus efeitos, inclusive o direito à percepção da respectiva gratificação.

— A gratificação pela representação de Gabinete será paga com base na freqüência, ou em quê?

— Com base na freqüência, salvo — com referência aos que têm vínculo com a Administração Federal — nos casos de férias, de gala, de nojo, de licença para tratamento de saúde, de licença à gestante e serviço obrigatório por lei, como participação em Júri.

— Se um funcionário estiver percebendo gratificação de representação de Gabinete e fôr cursar a Escola Superior de Guerra, poderá continuar auferindo essa gratificação por todo o tempo em que estiver fazendo aquêle curso?

— Não! Essa gratificação é especial e paga com base na freqüência, já o dissemos...

— Mas a Lei que criou a Escola Superior de Guerra determinou fôsse considerado como de efetivo exercício, para todos os efeitos, o período em que o funcionário civil estiver à disposição daquela Escola em funções administrativas ou de ensino, ou quando alunos...

— Com efeito, o artigo 9º da Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, diz isso! Mas a Administração, ao interpretar o dispositivo, já entendeu que aquela expressão deve ser entendida em seus devidos termos. Já existe, aliás, parecer do DASP nesse sentido, em que se argumentou que a circunstância de determinar a Lei fôsse considerado como de efetivo exercício, para todos os efeitos, o período de afastamento para o funcionário, por exemplo, cursar aquela Escola como aluno não chega ao ponto de permitir se afirme esteja implícito também no preceito a continuação do pagamento da gratificação de representação de Gabinete, porquanto esta gratificação sómente se justifica pela real prestação de serviço em Gabinete, segundo se infere de sua própria denominação.

Aduziu, ainda, o DASP que, a ser deferida tal pretensão, seria o caso, também, de não haver interrupção da percepção dessa vantagem por parte do servidor que já a tivesse e que viesse a entrar em gozo de licença prêmio, cujo período de tempo, igualmente, como se sabe, é considerado como de efetivo exercício. (9)

— De quando será mesmo devida essa gratificação pela representação de Gabinete?

— Será devida a partir da data da publicação da respectiva portaria de designação.

— Será ela incorporada ao vencimento?

— Não! Para nenhum efeito!

— Qual o horário a que fica sujeito quem perceber gratificação pela representação de Gabinete?

— A percepção dessa gratificação obriga o funcionário ou mesmo quem não fôr funcionário a prestar, no mínimo, quarenta horas semanais de trabalho...

— Quer dizer que êsse período de quarenta horas semanais poderá ser, ainda, elevado?

— Sim! Quando houver conveniência e interesse do Serviço.

— Poderá ser recebida cumulativamente a gratificação pela representação de Gabinete com retribuição de cargo em comissão ou função gratificada?

— Não! Essas retribuições são incompatíveis. Cumpre observar que, em todos os casos, se aplica o teto máximo legal de

(9) Parecer do Consultor Jurídico do DASP, Dr. Luiz Rodrigues, no Processo nº 12.043-65. Não publicado.

retribuição. Tirante o teto, essa norma não se aplica aos ocupantes de cargos em comissão ou de função gratificada da Presidência da República. (10)

Já tivemos oportunidade de dizer que a *gratificação pelo exercício em determinadas zonas ou locais* será determinada em regulamento ainda não baixado pelo Poder Executivo, mas em vias de ser decretada. Está prevista no artigo 14 da Lei número 4.863, de 1965, sendo que o seu valor variará entre vinte e quarenta por cento do vencimento do cargo efetivo ocupado pelo funcionário sujeito a esse regime de trabalho.

Passemos, então, ao exame da *gratificação por serviço ou estudo no estrangeiro!*

— Qual a finalidade dessa vantagem?

— É proporcionar, aos servidores mandados servir ou estudar no exterior, meios de vida condignos com sua qualidade de servidor público, compensando os desníveis de câmbio porventura existentes.

— Naturalmente deve haver critérios rígidos para a concessão dessa vantagem!

— Há critérios, porém não rígidos! É livremente arbitrada essa vantagem pelo Presidente da República em cada caso concreto.

— Não está delegada a competência?...

— Só está delegada a concessão de licença para afastamento do país, sem ônus para os cofres públicos! Logo, é do Presidente da República a competência para arbitrar a vantagem!

Examinemos, a seguir, outro tipo de gratificação — a que se atribui pela *participação em órgão de deliberação coletiva*.

Essa gratificação, como o nome está a dizer, é a que se paga por sessão a que comparecerem os membros de órgãos colegiados. Não poderá ir além da importância correspondente ao número máximo de sessões ordinárias previsto nos atos de classificação daqueles órgãos.

— Também êsses órgãos são classificados?

— Sim. Estão classificados nas categorias A, B, C e D, em obediência ao princípio de hierarquia, da analogia ou equivalência de funções, levando-se em linha de conta, ainda, a impor-

(10) Veja-se o Decreto nº 59.835, de 21-12-1966, que dispõe sobre a concessão de gratificação pela representação de Gabinete, com as respectivas tabelas e alterações feitas pelo Decreto nº 61.049, de 21-7-1967.

tância, o vulto e a complexidade das respectivas atribuições e responsabilidades, nos termos das normas constantes do Decreto nº 55.090, de 28 de novembro de 1964, publicado no *Diário Oficial* de 2 de dezembro desse mesmo ano. O sistema preconizado na Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, não tem impedido que subrepticiamente se estejam criando novos órgãos fora do critério geral e uniforme, naturalmente com vantagens a título de *jetton* muito acima do máximo percentual fixado pelo Decreto nº 55.090, de 26 de novembro de 1964.

— Qual o percentual atribuído normalmente?

— Trinta por cento sobre o nível 1 ao órgão da categoria A. Vinte e cinco por cento sobre o nível 1 ao órgão da categoria B. Vinte por cento sobre o nível 1 ao órgão da categoria C. Quinze por cento sobre o nível 1 ao órgão da categoria D.

— Quer dizer que a percentagem não é calculada sobre o salário-mínimo?

— Não! É calculada sobre o vencimento correspondente ao nível 1. E o órgão que estiver pagando dentro de critério diferente está pagando mal...

— O presidente do colegiado só percebe o *jetton*?

— Não! A gratificação do presidente do colegiado corresponderá, por sessão, à importância própria à categoria do órgão a que pertence, acrescida de trinta por cento de seu valor, não fazendo jus, todavia, à representação mensal fixa ou a outra vantagem equivalente.

— Quanto percebe o funcionário que exerce as atividades de secretário de órgão de deliberação coletiva?

— A esse funcionário será atribuída gratificação equivalente à metade da importância a que fizerem jus os respectivos membros. Deixará de ser paga essa vantagem quando as atividades de secretário correspondam ou venham a corresponder a cargo em comissão ou a função gratificada. A nosso ver, é falho o critério quando é ele aplicado ao Secretário pois que este, como tal, tem função de caráter permanente e não pode receber por sessão a que comparece.

Cuidemos, agora, da *gratificação pelo exercício do encargo de auxiliar ou membro de banca e comissões de concurso, ou a gratificação pelo encargo de auxiliar ou professor de cursos legalmente instituídos*.

— Quando serão pagas?

— Tais encargos sómente serão remunerados quando executados fora do período normal ou extraordinário de trabalho, a que estiver sujeito o funcionário, em razão de seu cargo.

— Há, ainda, a *gratificação adicional por tempo de serviço!*

— Sim, se se trata de verdadeiro acréscimo de vencimento, à base de serviços prestados durante longo período de atividade funcional.

Cumpre esclarecer que, de acordo com o disposto no art. 146 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ao funcionário que completasse vinte anos de serviço público efetivo era atribuída uma gratificação igual a quinze por cento do respectivo vencimento, gratificação essa que seria elevada a vinte e cinco por cento quando o tempo de serviço fosse de vinte e cinco anos completos. Com o advento da Lei nº 4.345, de 28 de junho de 1964, essa gratificação passou a ser concedida na base de cinco por cento por quinquênio de efetivo exercício, até sete quinquênios. Pode ser chamada também, *gratificação de tempo de serviço* ou *gratificação quinquenal*.

— De quando é devida?

— O direito a essa gratificação quinquenal começa no dia imediato àquele em que o funcionário completou o quinquênio e será calculada sobre o vencimento do cargo efetivo.

— Qual o percentual da gratificação?

— Para cinco anos de efetivo exercício, cinco por cento calculados sobre o vencimento do cargo efetivo. Para dez anos, dez por cento. Para quinze anos, quinze por cento. Para vinte anos, vinte por cento. Para vinte e cinco anos, vinte e cinco por cento. Para trinta anos, trinta por cento. Para trinta e cinco anos, trinta e cinco por cento.

— Qual o critério para cálculo dessa gratificação a ser paga a funcionário sujeito a regime especial de remuneração?

— Será calculada na base do padrão de vencimento do cargo efetivo que ocupar.

— E o investido em cargo em comissão?

— Continuará a perceber a gratificação adicional na base do vencimento do cargo efetivo...

— Não se calcula sobre o valor do cargo em comissão?

— Não! O órgão que pagar assim está pagando mal!

— E se o funcionário fica em disponibilidade ou se aposenta?

— Continuará a auferir a gratificação adicional na base percebida na atividade. Nesse caso, a gratificação será fixa, não variando por força das oscilações decorrentes de cálculo dos proventos.

— E se o funcionário deixar de perceber o vencimento em virtude de licença, suspensão ou outro afastamento ou ausência ao serviço?

— Não lhe será paga a gratificação adicional enquanto deixar de perceber o vencimento por qualquer daqueles motivos.

— Poderá, sobre a gratificação adicional, incidir alguma vantagem pecuniária?

— Não! Nenhuma!

Finalizando, veremos a *gratificação por hora de vôo!* É a que se concede aos pilotos civis da União e das Autarquias Federais. Corresponde a um por cento do vencimento, por hora de vôo, sem que possa ser ultrapassado de dois terços. Trata-se de uma inovação trazida pela Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962.

## *Sistemas Nacionais de Documentação em Ciência e Tecnologia(\*)*

LAUNOR F. CARTER

**N**ão é de hoje a preocupação com a adequação do sistema de tratamento de documentos e informação dos E.U.A. Desde a Segunda Guerra Mundial já foram apresentadas pelo menos 15 propostas de vulto visando ao estabelecimento de algum tipo de sistema de âmbito nacional. Freqüentemente, os críticos apontam o VINITI<sup>1</sup>, serviço russo centralizado de edição de resumos e divulgação bibliográfica, como o protótipo que bem poderíamos adotar. Dois relatórios recentes, precursores do trabalho que aqui comentamos, mereceram ampla consideração. Em 1962, o "Relatório Crawford"<sup>2</sup>, sob o patrocínio do Assessor de Ciência Presidencial, defendia uma grande reformulação das atribuições referentes à informação científica e técnica dos diversos órgãos dentro do governo federal. O ano seguinte assinalou o apareci-

---

(\*) Tradução de "National document-handling systems in science and technology" publicado em *Science* 154 (3754); 1299-1304, 9 Dec., 1966. Reproduzido com permissão do autor.

1. VINITI é um acrônimo derivado da transliteração do nome em russo de Instituto de Informação Científica e Técnica de Tôda a União, Vsesoyuznyy Institut Nauchnoy i Tekhnicheskoy Informatsii. Uma descrição desse Instituto pode ser encontrada no relatório da SDC citado adiante. Para uma análise crítica russa do VINITI, ver V. S. Malov, Resultados da Verificação do Cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros da URSS, «Acerca de medidas de melhoria da organização da informação científica e técnica neste país», *Sci. Tech. Inform. (Selected Articles)* nº 6 (1964), Relatório FTD-MT-65-07, Foreign Technology Division, Air Force Systems Command, Wright-Patterson Air Force Base, Ohio.

2. U.S. Department of Commerce, "Scientific and Technological Communication in the Government" (AD 295 545. Government Printing Office, Washington, 1962).

mento do "Relatório Weinberg"<sup>3</sup>, sob os auspícios do Comitê Assessor Presidencial para Ciência. Embora cada um desses relatórios tivesse merecido, por parte do governo, atenção de alto nível, suas recomendações não foram amplamente adotadas. Mais exatamente, algumas de suas partes foram incorporadas na estrutura existente. Uma inovação foi a formação do Committee on Scientific and Technical Information (COSATI) do Federal Council for Science and Technology. O Diretor do Office of Science and Technology solicitou ao COSATI que empreendesse um amplo estudo que levasse à formulação de recomendações visando a um sistema nacional de tratamento de documentos em ciência e tecnologia. Os resultados do estudo do COSATI, feito com a colaboração de uma equipe da System Development Corporation (SDC), estão contidos num extenso relatório<sup>4</sup>, cujos pontos principais são aqui passados em revista.

#### O PROBLEMA

Cada um dos trabalhos acima mencionados encara os problemas relativos ao tratamento das informações e documentos científicos e técnicos de um ponto-de-vista um tanto diferente, principalmente porque não foram abordados como um único problema de múltiplas facetas. Há muitos problemas diferentes que, quando somados, indicam que as práticas e as instituições em curso necessitam de uma revisão de vulto. Entre os problemas que têm de ser considerados por um projeto amplo encontram-se os seguintes:

1) Deve-se esclarecer e formalizar a responsabilidade federal pela documentação científica e técnica. Afirma-se, como uma proposição básica, que o governo federal deve ter o encargo de garantir a existência nos Estados Unidos de pelo menos uma cópia acessível de cada publicação significativa da literatura científica e técnica do mundo inteiro. Até agora isso não tinha sido explicitamente aceito como um encargo do governo federal. Consequentemente, muitas repartições do governo não se acham vol-

3. Comitê Assessor Presidencial para Ciências, "Science, Government, and Information: The Responsibilities of the Technical Community and the Government in the Transfer of Information" (The White House, Washington, Jan. 1963).

4. L. F. Carter, G. Cantley, J. T. Rowell, L. Schultz, H. R. Seiden, E. Wallace, R. Watson, R. E. Wyllis, "Recommendations for National Document Handling Systems in Science and Technology" (TM-WD-213/001/00, System Development Corporation, Santa Monica, Calif., Sept. 1965. Disponível como PB 168.267 na Clearinghouse for Federal Scientific and Technical Information).

tadas para a execução de tal política, nem poderiam fazê-lo com a devida presteza se essa política fôsse formalmente adotada.

2) O número de usuários e suas exigências cresce progressivamente. Em 1960, havia 2.370.000 cientistas, engenheiros e técnicos nos Estados Unidos; calcula-se que haverá 4.000.000 até 1970<sup>5</sup>. As necessidades de documentação dêsse pessoal diferem substancialmente, segundo o trabalho que realizam. Cientistas e estudiosos pedem um tipo de serviço, engenheiros, um tipo diferente, e os responsáveis pelas tarefas técnicas, um terceiro tipo. O sistema atual de informação e documentação de bibliotecas e centros de informação não atende adequadamente às necessidades atuais e estará cada vez menos apto a enfrentar um grande aumento das exigências dos usuários.

3) A quantidade de publicações cresce continuamente; de fato, dobra cada 15 anos. Uma estimativa coloca o número de documentos técnicos publicados em 1961 na casa dos 658.000 e o número a ser publicado em 1970 na casa de 1.143.000. Em 1964 a Biblioteca do Congresso possuía mais de 43.000.000 de itens em sua coleção. Isso representa um aumento de mais de 180% nos últimos 26 anos. A proporção que aumenta a quantidade de documentos, torna-se cada vez mais difícil às bibliotecas de pesquisa arrostar os problemas de aquisição, catalogação, indexação, divulgação bibliográfica, circulação e armazenagem dêsse documentos. As bibliotecas reagem a êsses problemas tornando-se mais especializadas, restringindo sua clientela ou reduzindo seus serviços. É claro que se faz necessário um sistema racionalizado para tratar a quantidade crescente de documentos<sup>6</sup>.

4) No sistema atual torna-se difícil às bibliotecas e centros de documentação prestar serviços de alta qualidade. É difícil dar números exatos em apoio desta afirmativa, mas muitos indícios separados levam a essa conclusão.

Em 1965, por exemplo, o Congresso aprovou uma verba especial de 5 milhões de dólares para a Biblioteca do Congresso. Parte dessa quantia será usada para financiar um trabalho acelerado de catalogação. As fichas de catálogo da Biblioteca do

5. L. J. Carter, *Science* 151: 666, 1966.

6. Freqüentemente se sugere que muito de valor duvidoso é publicado e que se deveria adotar medidas a fim de reduzir o volume do que é publicado. É fácil concordar neste ponto mas muito difícil imaginar métodos que reduzam a quantidade de material nôvo. Os melhores periódicos têm um alto índice de rejeição de originais e continuamente surgem novos periódicos. Os relatórios periódicamente recomendados pelo governo complicam ainda mais o problema. Um dos primeiros esforços da Agência de Supervisão, da qual falaremos adiante, deveria ser um ataque a este problema.

Congresso são usadas por tôdas as bibliotecas da nação, mas o atraso de sua publicação está-se tornando grave e elas estão fazendo a cobertura de uma proporção menor da quantidade total de documentos.

O fato de muitos mecanismos novos para intercâmbio de informações estarem sendo adotados indica que os meios tradicionais de comunicação são inadequados. Grande número de viagens entre um e outro centro, publicações informais, amplo uso de pré-publicações e simpósios restritos suplementam os métodos de comunicação mais antigos e mais públicos.

Algumas bibliotecas possuem um grande acúmulo de livros e outros documentos que não podem ser processados e incluídos no acervo, e se acham também limitando seus serviços. Por exemplo, um número cada vez maior de bibliotecas universitárias vem reduzindo seus serviços a organizações industriais vizinhas, devido à falta de recursos adequados na biblioteca.

Trabalhos feitos por usuários de bibliotecas demonstram uma significativa insatisfação com o sistema atual e, ao mesmo tempo, uma séria carência de informações sobre como usar o sistema. O usuário volta-se para outras fontes ou não usa os sistemas de informação e bibliotecas na medida em que deveria fazê-lo.

O número de pessoas que são atraídas e formadas em biblioteconomia está muito aquém da demanda, e a média de crescimento neste setor é menor do que a da força de trabalho profissional geral.

A situação orçamentária da maioria das bibliotecas de pesquisa privada é crítica. As grandes fundações privadas e os filantropos já não mais amparam o funcionamento das bibliotecas e os recursos municipais são escassos.

De uma maneira descoordenada, muitas das partes do sistema de informação e documentação estão na dependência de apoio federal. Subsídios diretos, pagamentos pela publicação de artigos, auxílios especiais, autorizações gerais, acôrdos de trabalho especiais e contratos, tudo depende do governo federal.

5) As inovações tecnológicas não têm sido utilizadas pelas bibliotecas, que, com poucas exceções, empregam virtualmente as mesmas técnicas manuais de há 50 anos atrás. Para esta situação existem três causas fundamentais. A maioria dos bibliotecários e as tradições da Biblioteconomia baseiam-se mais nas humanidades do que na tecnologia. Conseqüentemente, muitos dos responsáveis pela formulação da política a ser seguida pelas bibliotecas respectivas tendem a hesitar diante dos potenciais da tecnologia.

moderna. Outra causa disso é a relativa pobreza das bibliotecas. Comumente, as bibliotecas mal podem arcar com seu funcionamento de rotina, quanto mais experimentar técnicas novas. A terceira causa é que as técnicas automatizadas ainda não foram desenvolvidas para uma adaptação fácil a muitas bibliotecas. O custo da adaptação de tecnologia avançada para os problemas dos centros de documentação e informação será elevado. Por enquanto, os esforços do governo federal neste sentido têm sido modestos, mas, se tivermos de fazer face ao número crescente de usuários e documentos, ter-se-á de desenvolver e aplicar novas técnicas.

6) Há necessidade de um planejamento a longo prazo. O sistema atual compõe-se de muitas unidades independentes: no governo, em universidades, em associações profissionais, como esforços privados, e na indústria. Cada uma dessas unidades segue seu rumo separado em termos de planos e recursos. Cada uma percebe seus problemas individuais, mas podem ou não ter ciência do problema nacional maior (inclusive problemas de coincidência parcial de coleções, catalogação duplicada, serviço inadequado para certos grupos de usuários, e assim por diante). Não existe um plano nacional de longo alcance ou um órgão de planejamento que possibilite a coesão desses esforços isolados. Antigamente, grupos de estudo *ad hoc* ou funcionários do governo, individualmente, elaboraram planos ou sugeriram soluções para os problemas, mas esses esforços não levaram a qualquer ação sistemática. Com freqüência, soluções parciais — como o estabelecimento da National Library of Medicine e o serviço MEDLARS que ela proporciona — representam o êxito de um grupo particular de usuários. No entanto, à medida que as pressões do número crescente de usuários, do número crescente de documentos e do potencial crescente da tecnologia avançada continuam a avolumar-se, torna-se manifesta a necessidade de um planejamento de longo alcance<sup>7</sup>.

#### MÉTODO DE ESTUDO DO PROBLEMA

O critério inicialmente adotado no estudo patrocinado pelo COSATI foi seguir três linhas de esforço, separadas mas relacionadas. Como medida inicial passaram-se em revista os estudos

7. Em setembro, o Presidente Johnson nomeou uma National Advisory Commission on Libraries, a fim de "fazer uma avaliação das políticas, programas e práticas dos órgãos públicos e das organizações privadas, e recomendar medidas que devam ser tomadas por grupos públicos e privados visando a assegurar um sistema efetivo e eficiente de bibliotecas para a nação."

e as propostas anteriores. Foram reunidos e analisados estudos feitos pelo Congresso, relatórios do Comitê Assessor Presidencial para Ciência, relatórios de outras fontes do governo e estudos de fontes privadas. Uma segunda área de pesquisa ficou centralizada em torno dos estudos das necessidades dos usuários relativas à informação técnica e científica. Embora tivessem sido identificados 450 desses estudos, a equipe de trabalho da SDC concentrou-se em 58 que pareciam estar baseados em dados empíricos significativos, a fim de ter uma compreensão das opiniões dos próprios usuários a respeito de suas necessidades. O terceiro e mais extenso esforço foi dedicado a compreender o atual sistema de informação científica e técnica. Foram visitadas 47 do grande número de instituições do governo federal e no setor não-federal que prestam serviços de informação científica e técnica. Ademais, revisaram-se as bases legislativas da existência desses serviços e coletaram-se dados estatísticos em grande número.

Em decorrência desses estudos<sup>8</sup> formulou-se uma série de proposições básicas e necessidades do sistema. À medida que os estudos iam progredindo e as necessidades iam sendo definidas, a equipe considerava e desenvolvia idéias para diversos sistemas alternativos que parecessem capazes de atender uma importante parcela dos requisitos e que tivessem alguma possibilidade prática de serem postos em execução. Elaboraram-se seis planos alternativos que foram arquitetados com minúcia considerável. Os planos foram elaborados a partir de várias fontes, inclusive propostas anteriores. Provavelmente, nenhuma concepção do presente trabalho é completamente original, entretanto, as características enumeradas, mais a discriminação dos detalhes de concepção e implantação, são um produto ímpar deste estudo.

#### PROPOSIÇÕES E REQUISITOS BÁSICOS

Além do encargo do governo federal de garantir que pelo menos uma cópia de toda publicação científica e técnica importante possa ser encontrada nos Estados Unidos, os princípios mais importantes estabelecidos foram os de que o governo federal seja responsável pela garantia de que essas publicações, uma vez adquiridas, sejam convenientemente anunciadas, processadas e

8. L.F. Carter *et al.* (4, vol. 2, 404 p.) indicam os resultados detalhados desses estudos. Ademais, descrevem-se diversos sistemas tecnologicamente avançados e tecem-se comentários sobre a capacidade presente e provável de futuro imediato dos componentes técnicos necessários para grandes sistemas automatizados.

postas à disposição de pessoas qualificadas dentro dos Estados Unidos, e de que os sistemas propostos devem ser evolucionários, no sentido de que devem começar com os sistemas atuais (bibliotecas, intercâmbio de informações, etc.) e evoluir para formas que sejam consentâneas com um plano geral. Deve haver flexibilidade que permita novas providências de organização e administração.

Embora cada princípio precise ser discutido, um desenvolvimento da primeira e mais fundamental proposição proporcionará uma avaliação da importância dessas afirmações básicas. O conceito de encargo federal de garantir a disponibilidade de todas as publicações científicas e técnicas significativas contém diversas idéias que precisam ser definidas ou qualificadas.

Como determinar que uma publicação é ou não é significativa? Antes de tudo deve-se dispor de um documento ou um bom resumo a partir dos quais se possa fazer um julgamento. Se um documento não é encontrado nos Estados Unidos, então o julgamento deve ser feito alhures, provavelmente, por especialistas no país de origem. Além do mais, não se pode fazer uma avaliação de significado em termos de percepção atual da possível relevância, uma vez que essa relevância está sujeita a mudanças periódicas. Antes, a importância precisa ser julgada em termos da correção e do caráter profissional do trabalho relatado. A longo prazo o sistema deve aspirar a que todo documento publicado disponível nos Estados Unidos seja avaliado por especialistas apropriados norte-americanos. Como esforço mínimo desejariamos incluir todas as publicações seriadas, documentos de serviços de monografias reconhecidos e livros de editores reconhecidos. Relatórios e folhetos ocasionais seriam os últimos a serem incluídos. A presteza com que se possa atingir essa meta dependerá da importância que lhe conceder a comunidade científica em comparação com metas concorrentes e da disposição do Congresso em proporcionar os recursos necessários. (Talvez estejamos mais perto dessa meta do que se imagina. O acervo de literatura de livre consulta das agências de informação estratégicas é imenso. Fugia ao âmbito do estudo da SDC fazer uma pesquisa, mas deve-se fazê-la a fim de conhecer em que limite os acervos não confidenciais dessas agências poderiam ser postos à disposição da comunidade civil).

O "encargo" atribuído ao governo federal implica em que um sistema da administração federal saberá o que existe nos Estados Unidos, não apenas nos depósitos oficiais, mas também nas bi-

bliotecas privadas e universitárias. Em outras palavras, deve existir um catálogo coletivo nacional e um índice dos acervos de documentos das mais importantes bibliotecas. Isso será uma empreza de vulto.

O conceito de acessibilidade também precisa ser desenvolvido. Implica em que qualquer documento pode ser obtido de uma maneira eficiente e a tempo por parte de uma classe de usuários ainda por ser definida.

O que se quer dizer com literatura "científica e técnica"? Não há desacôrdo quanto à inclusão de Astronomia, Matemática, Física, Química e Biologia. Mas, e quanto às ciências sociais e psicológicas? O sistema deve incluir essas disciplinas devido a sua crescente importância nacional e seus rápidos progressos. Em outras palavras, Psicologia, Sociologia, Antropologia Cultural, Ciência Política e Economia incluem-se na definição de ciência e tecnologia. Até onde chegaremos em áreas como Engenharia Industrial, Tecnologia de Manufaturas e Engenharia Administrativa? O sistema deve incluir essas áreas. Seu objetivo é cobrir em sentido lato a ciência e a tecnologia.

O número de critérios básicamente diferentes com que se pode tratar o problema da informação documentária é bem limitado. A equipe da SDC considerou quatro critérios (embora haja três variações em uma idéia). Um dêles acentua a necessidade de uma organização de integração e planejamento (Agência de Supervisão) que formule e implante a política nacional e federal; outro dá ênfase ao estabelecimento de atribuições definidas para os diversos departamentos e agências federais; o terceiro diz respeito à centralização de todos os encargos de funcionamento em uma grande organização federal ou privada, e o quarto retrata a lenta evolução do sistema existente. A todos quatro podem-se dar diversas interpretações e ênfases e podem ser considerados em várias combinações.

#### A AGÊNCIA DE SUPERVISÃO

A Agência de Supervisão seria uma nova repartição no Setor Executivo do governo e gozaria de uma autoridade geral de orientação e revisão referente à informação e documentação científica e técnica. A Agência de Supervisão proposta, denominada Scientific and Technical Information Bureau, não seria uma agência operacional, mas, antes, uma agência de direção ou administração geral que se ocuparia das atividades de informação e documentação nos vários departamentos e repartições do governo

federal e grupos externos relacionados. O Bureau formularia uma política e seria responsável pelas funções abaixo discriminadas:

Existem atualmente diversas bibliotecas nacionais e se indica que diversos outros sistemas nacionais devem ser criados. O Bureau determinaria quais os que serão cobertos por quais departamentos e repartições, e deveria definir as atribuições dos vários departamentos e repartições.

O Bureau deveria estabelecer uma política federal referente ao apoio e cooperação com as bibliotecas não-governamentais. À medida que o programa federal de informação e documentação tornar-se desenvolvido e padronizado, acabará por afetar as bibliotecas não-governamentais. Algumas repartições federais podem delegar parte de suas atribuições a bibliotecas ou organizações fora do governo. Na medida em que as grandes bibliotecas universitárias ou bibliotecas privadas apoiarem ou financiarem os empreendimentos federais, elas deverão ser financiadas com recursos federais.

Em todo o país existem cerca de 300 centros importantes de informação em ciência e tecnologia. Alguns deles são financiados pelo governo federal, alguns são da indústria privada e outros das universidades. O funcionamento e os serviços por eles prestados variam consideravelmente, o que era de se esperar, mas essa variação não está de acordo com qualquer plano ou critério sistemático para centros de informação. Precisa-se formular uma política relativa à ajuda e patrocínio de centros de informação, o que seria uma função do Bureau.

Presentemente há mais de 1.200 bibliotecas em todo o país que são depositárias de documentos oficiais. A extensão de suas receitas e acervos varia consideravelmente. Há necessidade de desenvolver-se uma política referente à distribuição, processamento e ajuda a êsses depósitos.

No momento adotam-se muitas práticas no que toca às publicações científicas e técnicas não-oficiais. No campo das publicações primárias existe alguma subvenção direta; com freqüência faz-se o pagamento pela publicação de artigos através de contratos de pesquisa. De modo similar, entre as publicações secundárias, algumas publicações de resumos recebem um subsídio muito substancial, enquanto outros serviços de resumos nada recebem. Os padrões de diretrizes e financiamento nesta área carecem de racionalização.

Um método primário de comunicação, tanto formal como informal, entre os cientistas, é através do método não-documentário de cartas, visitas, pequenas reuniões, simpósios, reuniões nacionais, etc. A política federal relativa a essas atividades varia. Toda a área de comunicações não-documentárias precisa ser estudada extensamente, e a política desenvolvida e implantada.

As estatísticas correntes acerca do tamanho de coleções, consultas, orçamentos etc. muitas vezes não são obtêíveis ou são incompletas e são raramente comparáveis entre uma e outra atividade. Deve-se desenvolver uma informação estatística de confiança em toda a área de documentação e informação científica e técnica.

O Bureau deveria estabelecer normas para o tratamento da informação a serem seguidas por todas as organizações federais que fossem incumbidas da informação e documentação em ciência e tecnologia. Os padrões de execução dizem respeito a matérias como integridade de cobertura, velocidade de serviço e natureza e qualidade dos serviços prestados aos usuários. As normas técnicas aplicam-se a áreas como catalogação, classificação, bibliografias, microarmazenagem e automatização.

Atualmente a National Science Foundation tem uma atribuição importante tanto em pesquisa sobre ciência da informação como em várias atividades de informação científica. A criação do Bureau mudaria essa situação no que se refere à informação científica. No entanto, antecipa-se que a pesquisa básica em ciência da informação permaneceria sendo atribuição da NSF e desfrutaria da mesma condição de qualquer das outras áreas importantes da pesquisa científica.

Para o desenvolvimento de uma tecnologia avançada para tratamento de documento há necessidade de uma ampla orientação e estímulo. O Bureau teria um papel ativo no estímulo à aplicação da tecnologia avançada e das técnicas de automatização nas bibliotecas do governo e em outros centros de informação.

Existe uma carência de tecnologistas de informação e de bibliotecários treinados em ciência e tecnologia, e a situação não melhorará no nível atual de interesse e apoio. É preciso formular uma política federal referente ao amparo, ao treinamento do pessoal necessário, bem como proporcionar recursos financeiros destinados a treinamento.

Há muito mais publicações seriadas e documentos estrangeiros do que nacionais, embora 60% de todos os documentos sejam publicados em inglês. É necessário estudar extensamente

e adotar uma política para a aquisição e tradução dos documentos estrangeiros.

Muitos dos cientistas e estrangeiros não são informados sobre os serviços disponíveis. O Bureau deveria dar publicidade às fontes de informação e aos serviços e também ajudar no treinamento dos usuários com a finalidade de poderem usar com eficiência os serviços existentes.

A informação e documentação em ciência e tecnologia representam uma vultosa despesa federal, da ordem de 200 milhões de dólares em gastos diretos por ano. (Algumas estimativas indicam esse número como sendo de cerca de 400 milhões de dólares). Além da inspeção normal pelo Departamento do Orçamento, deveria haver uma inspeção total dos recursos para as atividades de informação e documentação.

Como o órgão responsável pelo programa nacional de informação e documentação, o Bureau deveria analisar todas as propostas legislativas relevantes apresentadas pelo governo. Deveria também formular propostas nos pontos que dissessem respeito às diretrizes nacionais.

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a crescente demanda de serviços indicam a necessidade de um planejamento duradouro. O Bureau seria o responsável pela elaboração de planos de longo alcance.

Além de considerar as funções que precisam ser realizadas, o estudo do COSATI discrimina detalhadamente uma sugestão para organização do Scientific and Technical Information Bureau. Indicam-se quatro principais divisões estruturais: um Serviço de Sistemas, um Serviço de Apoio e Diretrivas Externas, um Serviço de Métodos e Aplicações Técnicas e um Serviço de Planos.

Finalmente, a localização do Bureau precisa ser considerada. Essas atividades, de preferência, seriam realizadas em uma das repartições já existentes, mas, após estudar os argumentos pró e contra a atribuição de seu encargo ao Office of Science and Technology, National Science Foundation, Bureau of the Budget e General Services Administration, concluiu-se que era preciso uma nova organização no setor de Independent Offices and Establishments do Poder Executivo. No caso de o OST ou a NSF virem a ter suas atribuições ampliadas e seus quadros aumentados, dever-se-ia reconsiderar a recomendação referente à subordinação. O ponto importante é que as várias funções enumeradas precisam ser levadas a cabo. Se é preciso uma nova agência, ou se as atribuições das que já existem podem ser convenientemente

expandidas é uma questão que tem de ser examinada por aqueles que estejam mais familiarizados com o plano de organização geral do Poder Executivo.

#### O SISTEMA DE REPARTIÇÃO RESPONSÁVEL

De acordo com o Sistema de Repartição Responsável, uma autoridade competente designaria uma organização específica como a entidade responsável pela manutenção de realização satisfatória de todas as tarefas necessárias para proporcionar serviços de informação num setor definido do amplo aspecto da ciência e tecnologia. A organização necessariamente não realizaria ela mesma todas essas tarefas, mas garantiria que as mesmas seriam executadas, se não por si, mas por organizações outras no governo ou no setor não-federal.

O conceito de Repartição Responsável surgiu como uma sugestão do Relatório Weinberg que indicava as funções de informação que estava sendo executadas pela Atomic Energy Commission e pela National Aeronautics and Space Administration em seus respectivos campos. No entanto, não se fez uma análise minuciosa da aplicabilidade da idéia a outras áreas, não chegando a se concretizar o apoio e a implantação da mesma. No estudo feito pela SDC considera-se em profundidade a aplicabilidade do conceito em relação com as metas nacionais, atribuições de repartições oficiais e agrupamentos razoáveis de áreas científicas e técnicas.

O sistema recomendado pela equipe de estudo da SDC foi uma combinação da Agência de Supervisão com o conceito de Repartição Responsável. Contudo, a equipe deu atenção a diversos sistemas alternativos ao ponto de analisar o conceito geral, desenvolver um esquema de operações, indicar uma possível organização, definir funções a serem executadas e desenvolver os argumentos a favor e contra cada uma dessas alternativas. Essas alternativas foram as seguintes:

1) Uma nova Repartição Administrativa Federal. Uma nova repartição federal poderia ser criada com a finalidade de assumir inteiramente o encargo pela informação e documentação. Esse novo órgão não seria sómente responsável pela política, mas também faria funcionar um serviço nacional.

2) Uma Empresa licenciada pelo Governo. Muitas das funções e atividades a serem realizadas pela Nova Repartição Administrativa também podem ser executadas por uma empresa privada especial licenciada pelo governo.

3) Uma Administração Nacional de Bibliotecas no Poder Executivo. Seria possível fundir as principais bibliotecas atualmente existentes no governo federal. Devido às vultosas coleções e ao estado especial da Biblioteca do Congresso o problema de informação e documentação científica e técnica poderia ser解决ado com a transferência da Biblioteca para o Poder Executivo e a ampliação e reformulação das áreas de operações e atribuições dela e de outras grandes bibliotecas e serviços de informação.

4) Fortalecimento do Sistema Existente. Pode-se alegar que um serviço um tanto adequado está atualmente sendo prestado e que o sistema atual deveria permitir-se que evoluísse tanto quanto no passado. O Office of Science and Technology poderia ser fortalecido e se poderiam formar pequenos grupos de orientação em outras repartições existentes a fim de realizar certa coordenação suplementar.

#### AVALIAÇÕES

Depois que cada uma das alternativas foi descrita, cada uma foi avaliada em termos de 43 exigências de projeto elaboradas anteriormente. Embora o sistema de Agência de Supervisão-Repartição Responsável estivesse à frente na avaliação, não foi acentuadamente superior à Nova Repartição Administrativa, Empresa Licenciada pelo Governo ou Administração Nacional de Bibliotecas, pelo menos no que toca a considerações técnicas. A avaliação concluiu afirmando que:

"Os conceitos da Nova Repartição Administrativa e da Administração Nacional de Bibliotecas envolvem mudanças radicais no funcionamento e na administração que não são consoantes com nossa concepção da necessidade de um desenvolvimento evolucionário. Por enquanto, são inaqueadas as bases pelas quais se poderia chegar a especificações detalhadas para um sistema de operações centralizado. Ademais, o conceito de Administração Nacional de Bibliotecas exige a transferência da Biblioteca do Congresso para o Poder Executivo, o que provavelmente seria difícil do ponto-de-vista político. Ambos os conceitos implicam em extensas transferências de atribuições e controle central de serviços de tratamento de documentos."

A Empresa Licenciada pelo Governo é uma alternativa atraente, devido a seus pontos de contacto com o setor não-federal, mas tem a anuladora debilidade de invadiu profundamente apenas atividades federais.

Não se recomendou a opção de simplesmente fortalecer o sistema atual, baseando-se em que não estava atualmente satisfazendo muitas das necessidades do momento e não parecia grande a probabilidade de que viesse a satisfazê-las no futuro.

O projeto recomendado — a combinação da Agência de Supervisão com a Repartição Responsável — é evolucionária e representa a melhor solução para atender as necessidades. Além do mais, de todos os projetos considerados, este proporciona o máximo grau de flexibilidade para adaptação às necessidades em mudança. Enfim, como requer o mínimo de mudança no funcionamento existente, seria a solução mais aceitável para as organizações atualmente incumbidas de tratar os documentos e informações científicos e técnicos.

#### AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ

O estudo da SDC serviu como material básico para o Grupo de Trabalho sobre Sistemas Nacionais do COSATI. As recomendações do Grupo de Trabalho foram endossadas pelo COSATI, sob a presidência de William T. Knox do Office of Science and Technology, que posteriormente apresentou-as ao Federal Council for Science and Technology. O relatório do COSATI<sup>9</sup> recomenda que:

- 1) O Office of Science and Technology deve acelerar seus esforços no planejamento geral, formulação de política, organização, coordenação e avaliação da rede *nacional* integrada de sistemas de informação e documentação em ciência e tecnologia, e deve tomar as medidas adequadas para tornar claras as áreas de responsabilidade entre as repartições federais pertinentes.
- 2) O Office of Science and Technology, em colaboração com o Bureau of the Budget, departamentos federais, repartições e outras organizações ligadas à ciência e tecnologia, deve imediatamente tratar de: (i) desenvolver um programa amplo e coordenado para garantir a aquisição, catalogação e divulgação da literatura científica e técnica significativa; (ii) elaborar políticas relativas às bases legais para serviços de documentação e informação em ou patrocinados pelos departamentos e repartições, e (iii) propor ou endossar a legislação que possibilite aos departamentos e repartições assumirem o encargo de garantir serviços

---

9. Federal Council for Science and Technology, "Recommendations for National Document Handling Systems in Science and Technology" (Nov. 1965. Disponível como PB 168 267 na Clearinghouse for Federal Scientific and Technical Information, Springfield, Va.).

eficientes de informação e documentação em áreas determinadas de ciência e tecnologia. Deve-se considerar, como elementos da rede nacional integrada, o estabelecimento de uma ou mais bibliotecas nacionais nos campos da ciência e tecnologia além de Medicina e Agricultura.

3) O Office of Science and Technology, em colaboração com os órgãos federais competentes, deve estimular o setor privado a que formule planos e programas de tratamento de documentos e os documentos e os apresente à sua consideração (e para análise por parte dos órgãos apropriados) visando ao desenvolvimento da rede nacional integrada.

4) O Committee on Scientific and Technical Information deve recomendar que se tomem medidas visando ao desenvolvimento de um plano e critérios coordenados de apoio federal a experiências em tecnologia da informação, inclusive sistemas protótipos de informação planejados com o fim de proporcionar dados de planejamento para a rede nacional integrada.

As tarefas permanentes de alta prioridade incluem o desenvolvimento de métodos normalizados de processamento de documentos de modo que o intercâmbio entre as diversas entidades possa ser mais amplo e mais eficiente, a elaboração de diretrizes para análises e controle de despesas e orçamento por parte das repartições de seus serviços de documentação e informação, o desenvolvimento de currículos de formação e treinamento para os funcionários e usuários dos sistemas de documentação e informação, e o desenvolvimento de diretrizes para aquisição, disseminação e tradução de documentos estrangeiros não confidenciais em ciência e tecnologia e para a disseminação de informações e dados produzidos no âmbito federal para países e organizações estrangeiros.

#### RESUMO

Em decorrência dos estudos aqui descritos e das recomendações do COSATI, como também de consultas e discussões em muitos níveis do governo e com organizações profissionais e industriais, o Office of Science and Technology tem um esquema para ação e apoio para promover o aperfeiçoamento do tratamento dos documentos científicos e técnicos.

---

LAUNOR F. CARTER — Vice-presidente sênior da System Development Corporation, Santa Mônica, Califórnia, E.U.A. — Tradução de Antônio Agenor Briquet de Lemos (Da Universidade Nacional de Brasília).

## *Liderança: Alguns Aspectos e Problemas*

DANTE DE SOUZA GONDIM

"Quem, como líder, não considerar o fator humano, fracassará por certo." (MARECHAL-DE-CAMPO LORD MONTGOMERY).

### 1. LIDERANÇA: PRESSUPOSTOS PSICO-SOCIAIS E CARACTERÍSTICAS, AUTORIDADE E RESPONSABILIDADE

**A** liderança pode ser conceituada como a arte de dirigir grupamentos humanos, a fim de serem atingidos determinados objetivos de interesse comum. Essa, a sua fórmula conceitual mais restrita e tem a vantagem de incluir todos os elementos do processo diretivo. A liderança pressupõe, com efeito, coletividade de indivíduos ou grupo, líder, propósitos comuns dentro dessa coletividade e uma técnica especial de ação do chefe.

Na sua fórmula mais genérica, liderança compreenderia tóda espécie de ascendência, influência e comando de um indivíduo sobre outros, ainda que não organizados em grupos formais. Assim, EINSTEIN pôde ser considerado um grande líder do mundo científico, pois sua ascendência sobre os que militam no setor da ciência era irrecusável. Da mesma forma, no campo do pensamento filosófico, DESCARTES foi dos que mais influenciaram os coevos, podendo mesmo ser considerado um verdadeiro divisor de águas entre o pensamento filosófico escolástico tradicional e a filosofia moderna. E assim poderíamos enumerar tôdas as figuras que, por sua capacidade de renovação ou inovação no campo das artes, das ciências, das letras ou de quaisquer comportamentos da cultura humana, têm ajudado as pessoas a levar para a frente o facho do progresso. Mesmo depois de mortos êsses líderes continuam a influenciar decisivamente os comportamentos, confirmado, assim, a afirmativa de AUGUSTO COMTE, de que os vivos são cada vez mais governados pelos mortos.

Entretanto, a estruturação das coletividades humanas em grupos é fato social patente. Resulta do instinto naturalmente gregário do homem, bem como da necessidade de defesa e de

alcance de interesses coletivos, pela união de esforços individuais. Essas coletividades formam um verdadeiro complexo social, ou uma constelação de greis que vão das mais naturais e simples, como a família, às mais complexas, como a nação, as classes, as organizações e comunidades de vários tipos, etc.

A formalização de coletividades em estruturas grupais complexas, com variados subgrupos, resulta por sua vez da necessidade da racionalização da atividade coletiva e, bem assim, do imperativo da divisão social do trabalho, como fórmula de incremento da produtividade individual, no clássico esquema de ADAM SMITH.

Ocasionalmente, por isso, tais coletividades humanas, sejam naturais ou adredemente estruturadas a emergência do líder. Ele se impõe pelo imperativo de se coordenarem as atividades dos integrantes do grupo, de modo a que os fins comuns sejam alcançados com plenitude e da forma mais harmônica, racional e coerente possível.

Nesses propósitos comuns do grupo se incluiriam quaisquer aspirações e anseios do indivíduo, que não pudessem ser satisfeitos por ele individualmente, ou o fossem, apenas, de uma maneira parcial ou imperfeita. E se o personagem de Defoe poderia ser considerado a negação desse princípio da sociabilidade humana, cumpre notar que esse solitário considerava-se a mais infeliz das criaturas, na força da auto-suficiência do seu trágico isolamento. Robinson Crusoe só sentiu, realmente, expandir-se-lhe o espírito em alegrias renascidas, quando restabeleceu, com Sexta-feira, a convivência humana, bem como um processo de liderança, ainda que na forma mais simples e elementar de sociedade, que se possa imaginar: um grupo de dois.

O conteúdo ético dos propósitos grupais comuns é requisito indispensável para determinação de sua valia e utilidade social, desde que mensurável segundo estalões universalmente aceitos. Quando esses propósitos não se comportam dentro de padrões aceitáveis, o grupo tem estrutura precária e sua liderança é episódica. Esses seriam grupos anômalos, de objetivos ilícitos, conduzidos por líderes anti-sociais.

Um grupo de bandoleiros seria um exemplo extremado desse tipo de coletividade nociva.

Para o líder, do ponto-de-vista pessoal, o exercício da liderança é fator de auto-realização, pois alimenta-lhe os anseios de consideração e prestígio, naturais em todo o indivíduo e particularmente acentuado nos que têm vocação para o mando.

"O primeiro fator essencial neste aspecto", diz R. F. TREDGOLD, "é que o líder seja aceito pelo grupo. Sem isso, o líder permanecerá isolado, sem cumprir os seus encargos e com enfraquecimento da sua capacidade de liderança" (*Relações Humanas na Indústria Moderna*, pág. 159).

Não esquecer, também, que os que almejam o poder tão-só pelas suas prerrogativas e vantagens podem eventualmente ver-se na incômoda posição de Dâmocles.

A integração do indivíduo na vida grupal exige, evidentemente, sua adaptação a regras de convivência que ali logo se estabelecem. Essas regras implicam em limitações na sua esfera de ação individual, em proveito dos interesses coletivos. O líder necessita, pois, de um mecanismo de mando para que a liderança possa ser exercida com plenitude na aplicação dessas regras. Constitui, mesmo, esse mecanismo, sua prerrogativa natural e um dos requisitos essenciais da liderança. A sua utilização se traduz e sintetiza no que se chama de *autoridade*. Esta se manifesta, usualmente, na faculdade de dar ordens e de exigir o seu cumprimento e, bem assim, como uma decorrência natural, na de galardoadar e aplicar sanções, ou seja no *poder disciplinar*.

Esse mecanismo está ligado de maneira tão nítida à liderança "in abstracto", que ele envolve o indivíduo investido dela, de um halo de poder e prestígio, poder e prestígio êsses que, por isso mesmo, não o acompanham de ordinário, quando deixa a chefia. Quem não é capaz de citar exemplos de ex-chefes de cujo aniversário ninguém se lembra, para as costumeiras homenagens que se lhe prestavam, enquanto desfrutava de mando e autoridade nos cargos que exerciam?

Mas o conteúdo autêntico e sensato do conceito de autoridade, dá-lo muito bem H. Leavitt, quando afirma:

"A autoridade de um superior torna-se mais uma fonte de meios para ajudar os subordinados a satisfazem as suas necessidades pelo trabalho, do que um suprimento bélico para ameaçá-los" (*Direção de Empresas*, pág. 133). E prossegue: "A autoridade não torna os homens líderes. A habilidade no uso da autoridade ou as qualidades pessoais para construir uma organização de solução de problemas é que contribui para torná-los líderes" (ibidem, pág. 174).

A autoridade é tão inerente à liderança que ela envolve, às vezes, uma verdadeira simbologia para configurá-la de uma maneira sensível. Assim a coroa e o cetro dos reis, a mitra e o

báculo dos bispos, a farda dos militares, o feixe de varas dos cônsules romanos, tudo são atributos formais do poder desses chefes. E o protocolo que envolve o contato com os líderes, nos altos escalões do comando, embora represente práticas bizantinas, em crescente desuso, não visa outra coisa senão o ressalto dessa autoridade.

Há quem diga, entretanto, que esse mecanismo seria apenas um instrumento de dominação de grupos privilegiados sobre as coletividades. Essa afirmativa é, entretanto, sociologicamente, inválida, pois as coletividades não subsistiriam sem liderança e sem os instrumentos de compulsão, a liderança seria inexistente ou escassamente operante. Entretanto, não se poderia dizer que não fossem possíveis distorções do tipo mencionado, em quaisquer corpos sociais, isto é, lideranças exercidas em proveito de "cliques". Elas, realmente, existem, e as ditaduras no campo político são o seu exemplo mais comum. Mas de qualquer sorte, por constituírem situações anômalas, seriam passíveis de correção pelos processos sociais cabíveis ou possíveis. De qualquer sorte cumpre acentuar que a concepção de coletividades anárquicas, isto é, sem governo, não representaria mais que simples aspirações utópicas. Na verdade, tais coletividades, se fosse possível constituí-las experimentalmente, acabariam realmente mergulhadas na anarquia, na pior acepção do termo. A respeito do assunto diz Chesterton: "A revolução, pela sua própria natureza, produz governo; a anarquia, pelo contrário, outra coisa não produz, senão mais anarquia."

A recíproca da autoridade do líder sobre o grupo é a sua responsabilidade perante o mesmo, ou perante a hierarquia a que estiver subordinado, no que respeita ao mérito dos atos que praticar, como chefe. Isso é tão inerente e implícito à tarefa de comando que, onde falha a sua determinação, falha a liderança em toda a linha dos seus naturais encargos. Se o chefe sem autoridade não poderia como tal ser considerado, muito menos sê-lo-ia se irresponsável fosse pelas consequências da orientação que imprimisse à liderança.

A responsabilidade, portanto, é a contrapartida da autoridade e sem ela o arbítrio e a desordem instalar-se-iam no grupo, com todo o seu consectário de instabilidade e quebra dos padrões éticos vigentes. Quando o processo atinge, finalmente, níveis críticos, a solução, principalmente no campo político, tem sido a terapêutica heróica dos regimes severos.

Ainda que todos desejem, portanto, um máximo de liberdade, todos anseiam, também, por autoridade capaz de assegurar um clima de ordem e segurança coletiva. Essa atitude aparentemente

contraditória, explica tôda a dinâmica social em busca do sonhado equilíbrio entre os propósitos do indivíduo e as necessidades do grupo.

## 2. O INDIVÍDUO E OS GRUPOS. INFLUÊNCIA DOS LÍDERES NA FORMAÇÃO DAS ATITUDES

Um grupo é um todo que representa mais do que a mera soma de seus componentes individuais. E por ter características muito próprias, constitui, por isso mesmo, uma categoria sociologicamente autônoma, distinta dos indivíduos que a integram. O indivíduo ao se inserir no grupo sofre, com efeito, uma adaptação psico-social a um conjunto de valores éticos e culturais ali vigentes, o que implica, muitas vezes, em profunda alteração de sua forma habitual de ser. Num mesmo indivíduo não é estranhável, por isso, tipos de comportamento acentuadamente diferentes, a depender dos tipos de coletividade de que, não raro, no mesmo dia, participa no curso de sua atividade social. Assim, conforme o indivíduo integra um grupo religioso, político, cultural, econômico ou administrativo, a sua forma de agir é diferente. Numa igreja, por exemplo, não se admitiriam as expansões perfeitamente cabíveis num clube recreativo ou numa praça de esportes e a convivência das pessoas num quartel não poderia seguir as regras vigentes no ambiente familiar.

A latere de variantes comportamentais resultantes de características individuais inatas, ou seja do temperamento, há, portanto, outras, oriundas do tipo de cultura em que se plasmou a personalidade de indivíduos e que permeia todo o complexo social em que vive. E como a cultura, no sentido social, é, sobretudo, um conjunto de valores submetido a um processo permanente de modificações, ainda que, às vezes, lentas, não há, por isso, formas de comportamento coletivo ou individual rígidas. A liderança é, por isso, um processo acentuadamente dinâmico e plástico, em função dessas variantes comportamentais, ocorrentes no tempo e no espaço, em todos os tipos de coletividades. Sobre o assunto, convém mencionar J. R. WHITAKER PENTEADO:

“A liderança é uma função da situação, da cultura, do contexto e dos costumes, tanto quanto é uma função de atributos pessoais e estrutura de grupos. É a combinação equilibrada de três elementos vitais e dinâmicos: o indivíduo, o grupo e a situação” (*Técnica da Chefia e Liderança*, pág. 11).

Tanto o líder pode aproveitar-se dessas naturais variantes comportamentais do grupo e dos indivíduos, para alcance dos

objetivos comuns, desde que lhes sejam úteis, como pode até suscitá-las, mediante estímulos adequados e apelo aos mais variados tipos de motivação. A arte da liderança envolve, portanto, conhecimentos de psicologia dos grupos e dos indivíduos. A respeito do assunto, diz HAROLD J. LEAVITT:

"Certa espécie de teoria psicológica é tão necessária ao dirigente que lida com problemas humanos, como as teorias elétricas e mecânicas ao engenheiro que trata de problemas de maquinaria." (*Direção de Empresas*, pág. 13).

A relativa plasticidade do comportamento dos indivíduos grupados, desde que se lhes faça apelo às emoções primárias, é um dos fatos mais notórios e mesmo mais desconcertantes que a psicologia social registra, a despeito do patente conservadorismo que a maioria das pessoas apresenta, em relação a opiniões, idéias, atitudes, sentimentos e valores.

GUSTAVO LE BON, na sua *Psicologia das Multidões*, pretende mesmo fixar as regras que presidem a formação das atitudes e comportamento dos grupos. Ele parte primeiro do que chama *lei da unidade mental*, que se traduziria na tendência de os indivíduos grupados pensarem e agirem de uma maneira acentuadamente uniforme.

O processo de alcance dessa unidade mental desenvolver-se-ia nas seguintes etapas naturais: haveria primeiro a etapa da *afirmação* da idéia que se pretenderia incorporar ao comportamento dos indivíduos, seguindo-se-lhe a disseminação pelo *contágio*. O contágio revelaria a tendência dos indivíduos grupados em aceitarem, como verdadeiras, por mera propagação e sem mais exames, às vezes, simples insinuações e meras sugestões, ainda que escassamente válidas do ponto-de-vista de sua utilidade social ou mérito, ou mesmo positivamente falsas; finalmente, pela *repetição*, haveria uma adaptação das atitudes e comportamentos dos indivíduos grupados, a essas idéias, por uma forma que chamariam, hoje, de condicionamento pavloviano, ou seja através do mecanismo do reflexo condicionado. Assim, bastariam ser reiteradas com a ênfase necessária, quaisquer afirmativas, para que elas se sedimentassem no psiquismo do indivíduo, incorporando-se-lhe ao mecanismo de ação, passando, então, a governar-lhe o comportamento social de maneira decisiva.

E não importariam também, no desenvolvimento do processo, as qualidades pessoais dos integrantes do grupo, pois os resultados seriam praticamente os mesmos, quer se tratasse de pessoas de grande inteligência e cultura, quer de indivíduos de níveis

mentais ínfimos. As emoções coletivas bitolariam, sempre, o comportamento dos indivíduos em padrões bastante inferiores, às vezes, às suas capacidades atuais ou potências e as reações do sábio não seriam, portanto, muito diferentes das reações do rústico, se integrassem o mesmo grupo. A atividade coletiva teria, portanto, o efeito de padronizar o comportamento das pessoas em níveis patentemente inferiores às suas qualidades individuais.

Infelizmente, esse mecanismo de formação de atitudes é, sem dúvida, basicamente verdadeiro. A imensa maioria dos indivíduos se comporta socialmente dentro do esquema «le boniano». E não foi sem razão que Aristóteles dividiu os indivíduos em três grupos, no que respeita às qualidades éticas de suas ações: o pequeno grupo dos que se comportam sempre bem, não importando as circunstâncias e as condições sob que vivem; outro pequeno grupo dos que se comportam sempre mal, não importando, também, as circunstâncias e, finalmente, a grande, a imensa maioria dos que se comportarão bem ou mal, a depender, tão-somente, da maneira como foram motivados ou trabalhados pelos líderes. Napoleão dizia que "não existe bom nem mau regimento, mas bom ou mau coronel" e o Eclesiastes afirma que "sejam quais forem os modos do governador da cidade, assim serão os que dentro dela habitam."

Não é exagero, portanto, o afirmar-se que o destino da humanidade depende basicamente dos que a dirigem e onde fracassam os líderes, fracassam, também, as coletividades. A pesquisa Hoover revelou, por exemplo, que cerca de 80% dos fracassos das organizações resultam da má atuação das chefias (ver artigo de Belmiro Siqueira, sob o título: *Chefia, sua Significação*, in Revista do Serviço Pùblico, números de janeiro, fevereiro e março de 1963).

### 3. SURGIMENTO DO LÍDER

O líder surge às vezes espontaneamente nos grupos naturais ou ocasionais. Mas, nas estruturas sociais institucionalizadas, o processo de escolha do líder segue os padrões ou esquemas preestabelecidos. Assim, há casos em que os líderes nunca são escolhidos pelos liderados, mas por indicação dos escalões superiores do comando. Esse é o caso mais típico da chamada liderança estatutária, prevista num conjunto de normas expressas ou costumeiras e formalizada em estruturas preestabelecidas. Constitui, mesmo, o tipo mais comum nas organizações públicas ou privadas. Dentro desses quadros, o comando grupal apresenta, de ordinário, uma problemática extensa e variada, principalmente porque a vin-

culação do indivíduo a essas coletividades não tem, muitas vezes, caráter opcional ou voluntário, mas resulta de imperativos outros de conveniência social e individual. Isso implica, naturalmente, em o integrante compulsório do grupo viver sob regras de convivência coletiva que, muitas vezes, lhe não correspondem aos anseios, ocasionando-lhe, não raro, frustrações, conflitos e tensões psíquicas, com sobrecarga de problemas para o líder.

Não há formas de investidura perfeitas dos líderes. Os defeitos da escolha sufragada são, às vezes, tão grandes quanto os de uma mera nomeação ou indicação pessoal. As más influências da equação pessoal e dos interesses colaterais no processo de apreciação dos indivíduos para o seu provimento como chefes são tão patentes quanto as que se verificam na escolha pelo voto, onde o uso de sugestões de todo o tipo e os apelos às motivações emocionais das massas eleitorais dispensam maiores comentários sobre a qualidade da escolha que daí resulta, muitas vezes.

A vivência, todavia, da problemática da chefia afinará as qualidades dos bens dotados para a liderança, o que vem em abono da afirmativa de que o líder não nasce, propriamente, mas se forja no exercício, e com a experiência do comando.

#### 4. TIPOS DE LIDERANÇA. A CLASSIFICAÇÃO DO LEWIN. O LÍDER E AS MOTIVAÇÕES. A ESCALA DAS NECESSIDADES HUMANAS DE THORPE. A LIDERANÇA DEMOCRÁTICA

"Submetem-se os homens a ser mandados e até anelam em sê-lo, contanto que o sejam bem". André Maurois.

É costume dividir-se a liderança em natural e formal, conforme o seu exercício sobre a coletividade comandada seja real e verdadeiro ou meramente aparente. Desde que haja aquiescência dos liderados e sua cooperação espontânea com o comando, a liderança é natural. Mas se a ação do líder sobre os comandados deriva de uma investidura meramente estatutária e se ela se limita ao exercício das prerrogativas dessa investidura, estamos diante de uma liderança inautêntica ou meramente formal.

Nos casos em que a liderança é meramente formal, desenvolve-se-lhe, ao lado, quase sempre, uma outra natural, que lhe supre as deficiências. Seria, assim, essa última, uma liderança supletiva, com encargos oficiosos de comando. A história está cheia de referências a ministros todo-poderosos, manipulando o poder

ao lado de reis fracos, reis êsses surgidos no vértice do comando político pelos acasos da investidura hereditária. Isso porque a liderança é um imperativo de ordem psicológica e um fato social inelutável, pois como muito bem diz ALFREDO CARRARD, "uma multidão sem chefe é um reservatório de energias latentes, incapaz de esforço criador" (*O Chefe, sua Formação e Função*). E entre o caos do desgoverno e a ordem, ainda que, às vezes, ditatorial, a humanidade tem pendido sempre para a ordem, como condição básica de sobrevivência.

Também, conforme o grau de intensidade do exercício da liderança, ou melhor, conforme o líder se utilize de um processo meramente coativo de comando, ou se atenha a fórmulas impregnadas de sugestão ou persuasão, pode aquela ser considerada autocrática, democrática ou ainda «laissez faire». Essa a classificação de LEWIN, resultante da famosa experiência de Iowa. A liderança autocrática, de características muito fortes, é peculiar, principalmente, às organizações militares, estruturadas em linhas hierárquicas rígidas. Em determinados padres de cultura é mesmo a preferida, ainda em organizações não militares, havendo, inclusive, indivíduos que se sentem psicológicamente mais realizados com esse tipo de liderança.

A liderança "laissez faire" caracterizar-se-ia por um comando frouxo, inautêntico e, portanto, socialmente pouco útil. Seria, portanto, uma liderança, às vezes, menos que formal e, portanto, praticamente inexistente.

Quanto à liderança democrática, seria essa, de acordo com os padrões modernos, a liderança ideal, pois haveria, entre comandante e comandados, uma interação benéfica e eficaz. No processo direutivo do grupo, a coletividade dirigida participaria, também, do governo, pela sua ação junto ao líder, que cogitaria, evidentemente, de colhêr-lhe as tendências e sugestões aproveitáveis na gerência dos interesses coletivos, agindo, portanto, como força catalizadora de propósitos úteis. Dêsse intercâmbio resulta uma ascendência espontânea do líder sobre a coletividade dirigida, corolário da confiança e estima que nascem no ânimo dos liderados, em relação a ele. Por essa forma, a coletividade sente que o líder é que está a seu serviço e não oposto. Ora, esse sentimento é sobremodo salutar, pois atende ao reclamo psicológico de proteção e apoio existente no espírito dos liderados em relação ao chefe. Tratando do assunto na esfera do governo empresarial diz MILTON HALL:

"Os empregados tendem a desenvolver suas habilidades quando têm um sentimento razoável de segurança

e confiança em relação às outras pessoas, particularmente aos seus superiores hierárquicos" (*Staff Development, the Supervisor's Job*).

A liderança, entretanto, jamais deverá seguir um "cliché", pois situações conjunturais podem justificar modificações na política de comando. Assim, podem ocorrer emergências em que a liderança deva manifestar-se de uma maneira marcadamente inconvencional e até a técnica do "big stik" de THEODORO ROOSEVELT pode fazer-se necessária eventualmente. Até porque o comportamento humano é o que há de mais imprevisível, como bem o positivaram os experimentos de HAWTHORNE, realizados nos Estados Unidos, na década dos vinte, sob os auspícios da Western Electric Company, sobre a atitude dos indivíduos em relação ao trabalho. Observou-se, então, que os estímulos tidos, usualmente, como válidos falhavam, muitas vezes, como formas de motivação, enquanto outros, absolutamente inconvencionais, eram marcadamente mais eficientes, tais como a concessão de repousos intercalares durante o trabalho e o uso das regras das relações humanas.

Qualquer empresário saberá informar que o mero aumento de salário, por exemplo, não assegurará sempre um aumento da produtividade do trabalhador, ocorrendo mesmo, com freqüência, uma queda dessa produtividade, pelo aumento do absenteísmo, em consequência dêsse acréscimo de ganhos.

Realmente, contendo-se as necessidades humanas, dentro de limites de pouca elasticidade, alcançado o ponto de saturação, o aumento de meios para sua satisfação já não constitui motivação adequada.

A satisfação das necessidades materiais humanas está, com efeito, muito longe, inclusive, de assegurar ao indivíduo a sonhada auto-realização que todos almejam, o que se comprova com a elevada incidência de desajustes de toda a sorte, ocorrentes em coletividades que atingiram um alto padrão de desenvolvimento econômico, como a Suécia, por exemplo. Nesse país, detentor, hoje, de uma das mais elevadas e mais bem distribuídas rendas *per capita* do mundo, houve, correlativamente ao seu progresso material, uma elevação do número de ocorrências indicativas de neurose e insatisfação social, tais como: aumento da taxa de suicídios, de desajustes sexuais, de alcoolismo, de divórcios, de crimes de fraude de modo geral, etc. Esses são os paradoxos da civilização altamente industrializada do século vinte, de que os psicólogos e sociólogos começam a dar-se conta, com pasmo.

Quem, como chefe, portanto, pensar que a abordagem da problemática humana, individual ou coletiva, seria perfeita dentro do

quadro das simples materialidades da existência, estará fadado a mergulhar num mar de frustrações.

Pois a verdade é que o sentimento de auto-satisfação do homem obedece a um escalonamento em que, às necessidades materiais e puramente orgânicas, seguir-se-iam outras de natureza estritamente psíquica. Nessas últimas, o indivíduo reclama uma dose mínima de prestígio e de consentimento social que valorizam seu comportamento. As fomes do ego são, com efeito, satisfeitas, muitas vezes, como imponderáveis, tais como a apreciação e aprovação adequadas e oportunas dos atos individuais.

Destaquemos o que, a respeito, diz EDUARDO S. SOUZA:

“E só realizamos nosso amadurecimento à proporção em que vamos aprimorando a nossa conduta social, com base em nossas vivências sucessivas e com vistas para a preservação ou conquista daquela afeição e daquele respeito alheio de que tanto carecemos.” (*Treinamento em Serviço*).

Mas a integração da personalidade do indivíduo, num todo homogêneo e harmônico só se realizaria quando ele satisfizesse a necessidade de apoio e participação social, nutrindo ainda, aí, sua carência de afeição e atendendo ao imperativo de sentir-se útil aos outros, como o afirma LOUIS P. THORPE e ALLEN M. SCHMÜLLER, em “*Personality and Interdisciplinary Approach*”. E CARRARD acrescenta:

“Ser um homem que se libertou de si mesmo, para pôr-se a serviço da fábrica em que trabalha e do país em que vive, eis o verdadeiro objetivo do chefe e, bem assim, o de seus subordinados.” (*O Chefe, sua Formação e Função*).

O homem integral seria, portanto, o homem social, projetado para fora de si mesmo e movido pelo propósito de servir aos seus semelhantes. A personalidade ter-se-ia deslocado, por isso, do “eu” para o “nós.”

A boa liderança, levando em conta esse escalonamento das necessidades humanas a que se refere THORPE, deverá revestir-se, portanto, sempre, de uma atitude essencialmente democrática na melhor tradição da cultura ocidental, o que não implica, evidentemente, em concessões que comprometam a validade e utilidade do governo do povo pelo povo, ou do grupo pelo próprio grupo. Ninguém se expressou melhor do que um dos grandes líderes da história contemporânea, WINSTON CHURCHILL, sobre a relatividade dos méritos de quaisquer formas de governo, quando disse, com uma ironia de sabor tipicamente britânico, relativamente à demo-

cracia: "A democracia é a pior forma de governo, com exceção de tôdas as outras." O que importa em afirmar que não são a teoria ou filosofia do comando que o desnaturalam, mas a forma como é exercitado, para não nos referirmos às condições institucionais sob que opera e que, muitas vêzes, lhe não são favoráveis.

No campo da liderança política, o modelo autocrático reveste-se, comumente, de características carismáticas. O líder dêsse tipo, de padrão usualmente nietzscheano, amiúde arregimenta as multidões e governa por ukases, em seu proveito. E as coletividades arrastadas por ele se comportam como carneiros de Panúrgio, impelidos que são por impulsos primários para atividades imprevisíveis e não raro predatórias. Mas a precariedade dêsses movimentos tem sido reiteradamente atestada pela História, pois, socialmente, só tem condições de subsistir o que atinge padrões mí nimos de utilidade e conveniência e essa conveniência e utilidade não existem em filosofias impregnadas de egoísmo e agressividade.

HITLER, MUSSOLINI e NAPOLEÃO podem ser considerados condutores políticos dêsse tipo. Eles puseram suas vaidades acima dos interesses dos liderados e o seu pretenso idealismo não era, senão, um sectarismo intolerante, que revelava, apenas, uma projeção mórbida de egos hipertrofiados. Sua obra carecia, por isso, do sentido de universalidade que caracteriza as concepções sociais duráveis. Essa obra não poderia, portanto, sobreviver e foi por isso submersa na onda das reações que suscitou.

Já as palavras de LINCOLN, em Gettysburg, estão impregnadas do humanismo que extrema as idéias verdadeiramente universais. Subsistem, por isso, como mensagem de um grande líder, em toda a sua força original.

##### 5. AS QUALIDADES DO LÍDER

"A grandeza de uma profissão é talvez, antes de tudo, unir os homens; só há um luxo verdadeiro, o das relações humanas." Antoine de Saint-Exupéry.

Sobre as qualidades necessárias ao líder para o correto desempenho de suas atribuições, certamente que se poderia fazer uma extensa relação delas, ainda que, como bem o afirma WAGNER ESTELITA CAMPOS, não seja "...possível reduzir a uma fórmula, aplicável a todos os casos, o conjunto de qualidades de chefias; é incontestável, porém, que todo chefe deve possuir *algumas*, as mais decisivas, aquelas que, tendo em vista a natureza do trabalho, lhe permita obter a confiança e a lealdade do grupo." (*Chefia, sua Técnica e seus Problemas*).

Essas qualidades seriam intelectuais, morais, culturais e até físicas, se quiserem e então teríamos, dentre outras, a coragem física e moral, a inteligência, a fé nos propósitos do grupo que dirige, o entusiasmo, a determinação em alcançar os objetivos preestabelecidos, o magnetismo pessoal, a cultura geral e especializada nos casos cabíveis, a experiência e vivência de tôda a problemática grupal, a saúde e resistência físicas (se bem que a História regista numerosos grandes líderes que, superando as limitações de uma saúde precária, realizaram grandes obras administrativas, tais como RICHELIEU e BISMARCK), o senso de justiça e um padrão ético, de modo geral, etc. Mas visto como tôdas elas têm por objeto os liderados, uma vez que são instrumentos de ação do líder, cada uma delas, ou tôdas em conjunto, nada representariam se não pudessem ser traduzidas numa única idéia: *compreensão humana de problemas humanos*.

Realmente, um verdadeiro líder revela interesse mais que meramente accidental pelos comandados. Tem, pelo contrário, a mente sempre impregnada de intensa compreensão pelas suas aspirações e atitudes, empenhando-se em equacionar os seus problemas para as soluções que comportarem.

Referindo-se ao assunto diz S. W. ROSKILL:

“... a agente encontra, em todos êles, um profundo afeto pelos homens sob seu comando, o que é demonstrado mais claramente no seu constante empenho por melhorar-lhes a sorte.” (*A Arte da Liderança*, pág. 157).

E o General MARK W. CLARK acrescenta:

“A experiência me tem ensinado que os homens nunca seguirão ninguém, se não sentirem que a pessoa se interessa realmente por êles e pelos seus problemas” (*De que é feito um líder* — número de outubro, 67, do *Reader's Digest*).

Entretanto, cumpre acentuar que o líder perfeito nunca existiu. Os heróis carlyleanos são, por isso, mitos. A História envolve-os de um halo de méritos plutarqueanos que, muitas vêzes, a análise indiscreta põe por terra. E não foi sem razão que NAPOLEÃO disse que ninguém é grande diante do seu criado de quarto. Mas é incontestavelmente benéfico que se lhes mantenha essa aura de prestígio, pois a idealização que os transmuda em símbolos, serve ao propósito didático de erigi-los em modelos, nos aspectos marcadamente positivos de suas vidas.

No mundo moderno, o tipo ideal de comando seria o que tomasse o homem como objetivo precípua e não exclusivamente

o serviço, ou a produção de bens, pois como muito bem salientou CARRARD, "de que serve produzir para a humanidade, se se destrói no homem o que ele tem de humano?" E para uma civilização que conheceu os excessos da revolução industrial nos seus albores, isso representa, também, uma verdadeira revolução na filosofia da liderança, no sentido de sua humanização, ou melhor, no sentido de reconhecer no trabalho, além de uma função puramente econômica, uma outra, também, eminentemente social e de auto-realização do indivíduo.

No particular convém transcreto o seguinte trecho de EDUARDO S. SOUZA:

"... cabe também ao chefe obter a colaboração eficiente dos subordinados, despertando e/ou estimulando nêles o desejo de executar as tarefas que lhes forem confiadas, não só pela compreensão da utilidade do que fazem, como pela satisfação que podem tirar do trabalho, com a verificação de que exercem funções importantes para a coletividade ("Treinamento em Serviço, in revista *"Industriários"*, ns. 88/91)."

#### 6. A LIDERANÇA ADMINISTRATIVA

Conforme a natureza do grupo a ser dirigido, as qualidades exigidas do líder naturalmente que variam, embora haja características básicas comuns a qualquer tipo de liderança. A capacidade de influir no ânimo das pessoas e despertar-lhes motivações de interesse social seria a principal delas. O bom líder conseguiria, então, levar as pessoas a fazerem o de que gostam e até, o de que não gostam, e de bom grado. Essa é, evidentemente, uma arte sutil e não das mais fáceis.

Numa liderança empresarial ou administrativa, ninguém esperaria qualidades carismáticas e dotes mesméricos, como essenciais, senão uma boa dose de bom senso, servido por uma inteligência razoável, votada a propósitos práticos e construtivos.

Numa liderança administrativa salientar-se-iam, entretanto, umas tantas qualidades como francamente desejáveis. Destacaríamos, por exemplo, as seguintes: senso de justiça, ou capacidade de julgar as pessoas sem preconceitos ou "parti pris" e sobretudo com eqüidade em circunstâncias disciplinares; cordialidade e senso de humor; entusiasmo contagiate e fé nos objetivos da coletividade que dirige; exemplo de dedicação ao trabalho; disposição ao contacto direto com os subordinados; interesse pelos liderados, inclusive pela sua problemática estritamente pessoal, desde que contido, êsse interesse, dentro dos prudentes limites da discrição;

bom nível cultural, genérico e específico, indispensável às suas atribuições e capacidade didática aplicada ao aperfeiçoamento dos liderados; senso de cooperação com outras chefias, no sentido horizontal e vertical; capacidade de minimizar rivalidades grupais, mediante sistemática ação conciliadora; capacidade de simpatizar e empatizar com as pessoas e suas atitudes; auto-contrôle, enfim de seus impulsos e emoções. Sintetizando muito bem os papéis do chefe diz CARRARD: "O chefe é, ao mesmo tempo, um órgão de comando, um juiz, um animador e um educador."

No que respeita especificamente aos serviços ao seu cargo, um chefe administrativo deverá ter, obviamente, condições de preencher aquelas atribuições administrativas enumeradas por FAYOL, como inerentes ao administrador, isto é a capacidade de prever e planejar a ação administrativa, formulando programas antecipados de ação, como encargo básico, contraposto à improvisação e ao empirismo do administrador inexperto. Isso, naturalmente, implica em possuir o chefe, dentre outras qualidades, imaginação criadora, argúcia, iniciativa e senso perfeccionista, dentro da fórmula expressa por HENRY FORD de que "tudo o que se pode fazer bem, pode-se fazer melhor."

Segue-se-lhe, naturalmente, como desenvolvimento do encargo de previsão o de organizar ou dispor racionalmente as coisas e os homens, aproveitando-lhes, bem, as aptidões. Aumentar as responsabilidades dos comandados, pela delegação oportuna de encargos, seria, também, um instrumento valioso de direção nas mãos de um administrador de visão. Vem, finalmente, o encargo de coordenar as atividades do grupo comandado, harmonizando-as em torno de objetivos comuns, bem como o exercício do controle sobre o desenvolvimento dos trabalhos sob sua responsabilidade.

## 7. O LÍDER E AS RIVALIDADES GRUPAIS. O CASO CONCRETO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

"Não há pior vida que estarem juntos, na habitação, os que estão desunidos no espírito" — São Jerônimo.

As rivalidades sociais poderiam ser classificadas, conforme o campo onde ocorrem, em rivalidades intra-grupais e rivalidades inter-grupais.

As rivalidades *intra-grupais*, ou conflitos internos do grupo, são freqüentes e sua superação constitui o teste mais sério da capacidade de comando dos líderes.

Uma das causas mais comuns desses conflitos é a competição pela liderança. Essa competição, todavia, é legítima, desde que

se comporte dentro de padrões éticos aceitáveis. A lei da selva e os processos da competição nietzscheana, que se caracterizaria pela valorização de supostos super-homens são, contudo, sempre condenáveis.

A temporariedade de certas investiduras de comando político e o seu preenchimento por eleições nos regimes democráticos é um bom exemplo do sistema competitivo no provimento das lideranças.

A emulação pela melhoria do "status" do indivíduo no próprio grupo também é causa de disputas internas ou inter-pessoais. Difere da competição pela liderança em que não envolve, necessariamente, postos de direção, senão melhorias outras como as de natureza financeira, resultantes, por exemplo, de promoções numa estrutura funcional pré-organizada. Desde que se contenha dentro de esquemas impregnados de justiça e eqüidade, é, também, válida, e mesmo necessária essa competição, que revelaria um movimento de ascensão social dos mais capazes, num processo conhecido por capilaridade social.

*Rivalidades inter-grupais.* Já as rivalidades inter-grupais resultam, ao mais das vezes, da emulação pelo alcance de objetivos idênticos entre grupos paralelos e sub-grupos. É, também, um fator de positivo e salutar estímulo das atividades coletivas.

Essas rivalidades revelam, sobretudo, o *orgulho grupal*, que é o sêlo de uma boa integração do indivíduo na coletividade. Com efeito, um grupo só se considera perfeito na sua dinâmica e coesão, quando os indivíduos que o compõem se comprazem em integrá-los e, sobretudo, quando disso se envaidecem.

O orgulho grupal é, portanto, um fator básico de auto-realização coletiva. Por meio dêle se mobilizam os impulsos individuais em torno de interesses sociais, culturais, econômicos, profissionais, etc., de vários tipos e até a "torcida" de futebol entra nos seus quadros. Nem todos os seus aspectos são, todavia, socialmente úteis. E se êle explica nobres sentimentos, como o patriotismo, todavia alimenta também toda espécie de preconceitos, sejam religiosos, de raça, de classe ou de ideologia política. O êxito de muitos líderes resulta mesmo, quase que exclusivamente, do fato de alimentarem, à larga, essas nocivas rivalidades coletivas, embora seja um êxito fugaz e episódico.

No particular assim se expressam WILLIAM S. LAMBERT & WALLACE E. LAMBERT:

"Usualmente as pessoas contraem um sentimento de orgulho nos grupos a que pertencem, um sentimento de que seus grupos são melhores em determinados aspectos,

do que outros comparáveis, de que não são associados. Quer o orgulho grupal se justifique ou não, os membros do grupo são afetados por tais sentimentos. Mas, em virtude de o orgulho grupal desenvolver-se, freqüentemente, através de comparações invejosas com outros grupos a que não se pertence, êsses sentimentos são fontes potenciais de rivalidades e conflitos, sempre que os grupos estão em contacto" (*Psicologia Social*, página 147).

Vê-se, portanto, que a emulação sadia se pode converter, facilmente, em emulação pura e simplesmente conflitante de efeitos danosos para o complexo social, a depender, principalmente, da ação ou omissão do comando grupal, no particular. Da ação, se a chefia a fomenta, da omissão, se se abstém de minimizá-la.

No caso atual e concreto da unificação das instituições de previdência social, pode-se sentir isso, perfeitamente. O afeto às extintas entidades de origem que todos os funcionários da previdência manifestam, tem-se traduzido, muitas vezes, em rivalidades e desajustes no âmbito de trabalho da instituição superveniente, o *Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)*.

O desfazimento dos grupos funcionais das antigas instituições e a rutura dos seus quadros de liderança natural e institucional, que a unificação provocou, com a dispersão física e amalgamento do pessoal em novas unidades de trabalho, ensejou, com efeito, quebra do equilíbrio emocional de grande número de funcionários, mergulhando-os numa atmosfera de conflito mental e frustração. O conflito mental diz respeito ao sentimento de fidelidade funcional, que muitos acham continua sendo devido, apenas, às extintas entidades de onde provieram, mas que, legalmente, não podem recusar, também, à nova entidade, mesmo que a não estimem, ainda. Já a frustração resulta da idéia de espoliação que experimentaram com a extinção dos seus órgãos de origem, que tanto estimavam e de que tanto se orgulhavam.

Esses fatos, apesar de naturais, obviamente, obstaculizam uma rápida e eficiente integração administrativa da nova entidade previdenciária, pois a coletividade de servidores da previdência social unificada ainda não se homogeneizou numa nova família funcional. Portanto, enquanto todos conservarem vinculações psicológicas tão nítidas em relação às entidades extintas de onde provieram e com grupos que ali integravam, os trabalhos da unificação haverão de ressentir-se da conjuntura.

Ora, êsse sentimento de vaidade e orgulho grupal a que nos referimos tem-se manifestado, usualmente, na enfatização de dife-

renças grupais qualitativas nem sempre bastante justificadas. Quase todos acham, com efeito, que as respectivas instituições de origem eram excelentes como organizações administrativas e talvez, as melhores. Mas isso é, evidentemente, a mostra mais convincente da boa integração administrativa e de um verdadeiro espírito de equipe de que quase todos os previdenciários desfrutavam, incontestavelmente, nas coletividades funcionais de onde provieram.

No amalgamento da nova comunidade funcional previdenciária em uma nova família funcional amplificada, isso é um ponto nevrálgico a ser devidamente cuidado, para que se não percam ingentes esforços despendidos na tarefa de implantar o INPS, sob o impacto de conflitos funcionais internos, não tratados com a devida prudência.

A tarefa conciliatória dos chefes nos conflitos inter e intra-grupais dessa natureza é de suma importância para o desenvolvimento do órgão onde se manifestam a manutenção de uma sadia dinâmica no seu seio, como estão a ditar a razão e o bom senso.

Comunidades humanas sem conflito são irrealizáveis. No processo de aperfeiçoamento social, compreender-se-iam, por isso, como fatos naturais, antagonismos e interesses conflitantes. Eles representam, muitas vezes, como já dissemos, impulsos naturais de progresso. A paz das águas estagnadas implica sempre num processo de decomposição orgânica. E no particular diz H. LEAVITT, com muito acerto:

“Não devemos esperar que as organizações, que são estruturas construídas de relações, alcancem qualquer equilíbrio psicológico duradouro” (*Direção de Empresas*, pág. 95). E continua: “Não é de um estado utópico de felicidade que os grupos precisam, mas da capacidade de diminuir as frustrações para poderem manter comunicações válidas, e, assim, adaptarem-se à mudança” (*Ibidem*, pág. 175).

Entretanto, capitalizar a discórdia seria um dos traços mais negativos da má liderança, pois a manutenção da harmonia grupal deve ser a meta central da boa chefia. Tudo o mais decorrerá dela, como um consectário natural: bom rendimento da atividade grupal, mais rápido e mais completo alcance dos objetivos coletivos.

A respeito do assunto poder-se-ia até adaptar o prólogo, afirmando: “diz-me do estado de harmonia existente no grupo que comandas e eu te direi que espécie de líder és”, ou por outra, “cada chefe tem os subordinados que merece.”

E nunca é demais citar a opinião tersa e sempre oportuna de HENRI FAYOL:

"Não é necessário nenhum mérito para fomentar a divisão entre subordinados; está no alcance de qualquer um. Ao contrário, é preciso verdadeiro talento para coordenar os esforços, estimular o zélo, utilizar as faculdades de todos e recompensar o mérito de cada um, sem despertar susceptibilidades ciumentas e sem perturbar a harmonia das relações entre o pessoal" (*Administração Industrial e Geral*, pág. 56).

E. J. R. WHITAKER PENTEADO acrescenta:

"Do líder em ação no grupo, HEMPHILL conclui, após observações feitas, consistir a liderança em manter o grupo unido, sendo a primeira função do líder estimular o poder aglutinador do grupo, facilitando, dentro dêle, a maior cooperação possível entre todos, para se chegar a um objetivo comum" (*Técnica de Chefia e Liderança*, pág. 72).

Transformar, portanto, os impulsos de agressividade dos indivíduos, resultantes de orgulhos, frustrações, conflitos, receios e idiossincrasias, em forças construtivas para o alcance de objetivos de interesse comum, representa o máximo da capacidade de comando. Na sábia manipulação dos quatro gigantes da alma, como chama MIRA Y LOPEZ aos seus impulsos básicos de medo, ódio, amor e dever é que se revela o líder na acepção integral do termo.

Expomos, a seguir, um esquema de cinco itens que nos parecem fundamentais no processo de integração do pessoal da previdência social unificada, numa nova coletividade funcional harmônica e sem conflitos prejudiciais à sua dinâmica e coesão:

- a) aproveitamento de todo o pessoal de todos os órgãos extintos em novos grupos de trabalho, misto, evitando-se, deliberadamente, a manutenção de grupos originais;
- b) aproveitamento de chefes em cargos evidentemente compatíveis com suas aptidões, independentemente de suas origens funcionais;
- c) extensão de uma assistência patronal ampla e eficiente a todo o corpo funcional, o que representaria uma abordagem da problemática funcional através da satisfação de suas necessidades materiais. Esse "approach", embora sabidamente não decisivo é,

todavia, reconhecidamente fundamental como processo de modificação de atitudes, em relação à entidade empregadora;

d) estímulo às atividades sociais e culturais dos servidores, mediante apoio e prestígio de seus clubes e associações profissionais, dentro aliás do espírito da lei de Reforma Administrativa, que prevê tipo de apoio por parte da administração, a essas iniciativas (artigo 94, XIII, do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67);

e) divulgação das vantagens e das novas realidades administrativas que envolvem a previdência unificada em contraposição com as fragilidades inerentes ao sistema anterior, de órgãos múltiplos e fragmentários. Todo processo de informação deveria ser utilizado (cursos, distribuição de literatura especializada, etc.).

A atual administração da previdência já se empenha em atender ao esquema acima com êxito notório.

#### 8. CONCLUSÕES

"Alimentando-se, a sociedade humana de líderes, comprehende-se a fraqueza constitucional da nossa sociedade: falta-lhes o alimento básico." J. R. W. PENTEADO.

No sentido moderno, a liderança é sobretudo uma técnica, isto é, uma arte perfeitamente profissionalizável. Pode, portanto, ser aprendida, a despeito de, como em qualquer processo de adestramento, haver maiores ou menores potencialidades dos indivíduos, no particular.

Na vida contemporânea, esse aprendizado é cada vez mais imperioso, pois os antagonismos cada vez mais agudos, em todos os campos da atividade social, estão, quase sempre, a indicar lideranças inexpertas.

E isso é tanto mais sério quanto nós consideramos a patente defasagem entre o progresso material e o progresso ético-social da humanidade.

Com efeito, os avanços do homem no campo da tecnologia são imensos, mas os seus progressos no que tange ao conhecimento de si mesmo e sobretudo do seu psiquismo, têm sido extremamente limitados. Realmente, no particular do comportamento humano e determinação de suas características e de suas leis, ainda estamos, praticamente, numa fase preambular.

Ora, um homem que desconhece tão profundamente a si mesmo e que cada dia se apetrecha mais e mais de engenhos destrutivos de toda a sorte, poderá, eventualmente, levar a própria

humanidade, sob a pressão de impulsos elementares, que mal conhece e não sabe controlar, à completa destruição.

EINSTEIN, certa vez, interrogado sobre os tipos de armas que seriam empregadas na terceira guerra mundial, respondeu que não fazia a menor idéia a respeito, mas que, certamente, na quarta guerra mundial, seriam usados machados de silex, figurando, dessa forma, o trágico retrocesso que impende sobre a civilização humana, sob o impacto de um progresso tecnológico em descompasso com o progresso ético.

Urge, pois, preparar líderes para o comando social, em todos os seus escalões. E ainda que a didática da liderança não possa subordinar-se, inteiramente, a fórmulas convencionais, pois o seu domínio demanda sobretudo a vivência de sua problemática, nem por isso a formação dos líderes prescinde de um preparo sistematizado, moldado na experiência que já se acumula, abundante, a respeito.

O uso dessa experiência é um dos imperativos mais sérios da era contemporânea, se pretendemos, realmente, encarreirar o mundo numa senda a um tempo de progresso e ordem, pois como diz CONFÚCIO, "quando os estados caem em ordem, o mundo inteiro goza de paz."

DANTE DE SOUZA GONDIM — Técnico de Administração do I.N.P.S.

### BIBLIOGRAFIA

- O CHEFE, SUA FORMAÇÃO E FUNÇÃO, por Alfredo Carrard.
- RELACIONES HUMANAS NA INDÚSTRIA MODERNA, por R. F. Tredgold.
- PSICOLOGIA DAS MULTIDÕES, por Gustavo Le Bon.
- PERSONALITY AND INTER-DISCIPLINARY APROACH, por Louis P. Thorpe e Allen M. Schmuller.
- A ARTE DA LIDERANÇA, por S. W. Roskill.
- DE QUE É FEITO UM LIDER, pelo Gen. Mark W. Clark, palestra reproduzida no número de outubro 67, do Reader's Digest.
- PSICOLOGIA SOCIAL, por William S. Lambert e Wallace E. Lambert.
- ADMINISTRAÇÃO INDUSTRIAL E GERAL, por Henri Fayol.
- DIREÇÃO DE EMPRÉSAS — PSICOLOGIA E PROBLEMAS DE ADMINISTRAÇÃO E CHEFIA, por Harold J. Leavitt.
- CHEFIA, SUA TÉCNICA E SEUS PROBLEMAS, por Wagner Estelita Campos.
- CHEFIA, SUA SIGNIFICAÇÃO, por Belmiro Siqueira, in *Revista do Serviço Público*, números de janeiro, fevereiro e março de 1963.
- STAFF DEVELOPMENT — THE SUPERVISOR'S JOB, por Milton Hall.
- TREINAMENTO EM SERVIÇO, in *Revista "Industriários"*, n°s 88/91, por Eduardo S. Souza.
- TÉCNICA DE CHEFIA E LIDERANÇA, por J. R. Whitaker Penteado.

# Problemas Básicos da Administração da Universidade

V. MERIKOSKY

“A autonomia da Universidade, seu Sentido Hoje”, foi o tema central de discussão na Quarta Conferência Geral da Associação Internacional de Universidades, realizada em Tóquio em setembro de 1965. A matéria tinha sido cuidadosamente preparada com antecedência por iniciativa dos setores administrativos da Associação. Já em 1962, a Equipe Administrativa da Associação decidiu pedir ao Sr. Hector Hetherington, um dos mais experimentados Vice-Chanceleres do Reino Unido, que preparasse para sua consideração um memorando sobre a Autonomia Universitária. Este memorando, com comentários feitos pelos membros da Equipe Administrativa, assim como com uma introdução feita pelo então Presidente da Associação, Dr. F. Cyrill James, tinha sido impresso e pôsto à disposição dos participantes da conferência. (1) As discussões na conferência foram brilhantes, de alto gabarito, e elucidaram diferentes pontos-de-vista da matéria.

Devido à quase explosiva fase de desenvolvimento que a expansão da instrução universitária sofreu em todo o mundo durante os cinco anos passados, os problemas da administração universitária despertam uma atenção mais ampla do que apenas a dos círculos acadêmicos. Como na conferência de Tóquio eu tive a honra de atuar como repórter sobre a questão da autonomia, introduzirei, nas páginas seguintes, algum material colhido na conferência.

(1) "A Autonomia da Universidade, seu Sentido Hoje." Periódico da Associação Internacional de Universidades, nº 7, pág. 139, Paris, 1965. A edição francesa intitula-se «L'Autonomie universitaire — sa signification aujourd'hui.»

Usá-lo-lei livremente e sem ulteriores notas ao pé da página. (2)

Incluirei minhas próprias idéias, e mostrarei como os princípios da administração geral se aplicam à administração universitária em particular. Tratarei também de algumas questões básicas da administração universitária que ficaram fora do tema da conferência de Tóquio.

## I — A POSIÇÃO ADMINISTRATIVA E AS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES

### A. CONCEITOS INDEFINIDOS

Antes de começar a descrever as categorias principais em que as universidades podem ser divididas administrativamente, considero necessário fazer alguns comentários sobre térmos e conceitos que serão usados no artigo seguinte.

Devido às circunstâncias diferentes nos vários países, o conceito de "universidade" não pode ser definido num sentido universal e, ao mesmo tempo, de modo exato. Mas em todo caso os sinais característicos das universidades são que elas são instituições superiores que combinam ensino e pesquisa, destinadas a servir um número bastante grande de estudantes. Considerando a finalidade deste artigo, não parece necessário pretender uma definição mais específica do que esta. Será suficiente operar dentro do conceito usado geralmente, embora um tanto impreciso.

A autonomia, que será discutida adiante mais plenamente, também permanece como um conceito controvertido sem uma definição geralmente aceita. Neste artigo este termo será usado para significar o direito muito extenso que o Estado garante a uma comunidade subordinada, corporação, ou algum outro organismo para conduzir, através de seus próprios órgãos, aqueles assuntos, pertinentes a elas, para as quais o Estado não encontrou outras soluções.

Esta definição não é de forma alguma exata. Um critério vago é — entre outros — o de "seus próprios órgãos."

Aqueles organizadores pela própria organização são claramente tais, mas a opinião geral é que mesmo as corporações em que o Estado participa para estruturar seus órgãos podem ser

---

(2) Os resumos da conferência foram publicados em 1966: "Relação da Quarta Conferência da Associação Internacional de Universidades", Paris 1966, págs. 73-109.

autônomas. Isto mesmo demonstra que não se pode sempre traçar uma linha entre a autonomia e certo tipo de Governo de Estado, descentralizado de modo diferente. Apesar de tudo isso, o conceito da autonomia pode ser bem usado no artigo seguinte enquanto descreve a organização da administração universitária.

Desejo enfatizar particularmente a derivação da autonomia como definida acima. Autonomia significa administrar, o que, por outro lado, é a prerrogativa do Estado através do uso de uma forma especial de organização. Em consequência, gerir a administração das chamadas Universidades «Particulares» não é originalmente “autonomia” com este sentido derivado, mas é atividade praticada geralmente por corporações e pessoas privadas para dirigir seus próprios negócios. Um assunto completamente diferente é que, enquanto a dependência da universidade particular com relação ao Estado — especialmente sua dependência financeira — está aumentando grandemente, os mesmos aspectos que pertencem ao direito público e à organização administrativa podem tornar-se significativos quando são levados em conta para estabelecer o estado das atuais universidades estatais.

## B. FORMAS DE ORGANIZAÇÃO

### UNIVERSITAS MAGISTRORUM ET STUDENTIUM

Como um exemplo para o tipo assim chamado clássico, podemos considerar uma universidade que, sendo organizada como corpo acadêmico, dirija seus próprios negócios através de órgãos estabelecidos por ela mesma, com completa independência, livre de direção e controle externos. O fato é que tais universidades, ou ao menos alguma digna de nota, não existem mais. Dentre proeminentes universidades, as que mais se aproximam deste tipo são, entre outras, as de Oxford, Cambridge e Dublin. Não há representação externa em seus órgãos administrativos (exceto a de caráter meramente honorário).

Mas, mesmo a posição destas Universidades não é tal que o Governo do país se torne incapaz de influenciar em seus negócios. Suas atividades, do mesmo modo que as de outras Universidades nas Ilhas Britânicas, têm sido levadas em nossos dias a um considerável grau com o auxílio de contribuições financeiras do Estado. É claro que esta dependência financeira abre caminho ao Estado, senão para um controle direto, detalhado, pelo menos para uma guia parcial, indireta.

A UNIVERSIDADE COMO UMA POSIÇÃO FIXA NA MÁQUINA  
ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Como o extremo oposto de uma universidade plenamente autônoma, podemos considerar uma universidade que tem sido absorvida como uma seção da máquina administrativa do Estado, que não tem autonomia de nenhum modo, ou que não tem força para administrar seus próprios negócios através de seus próprios órgãos em bases essencialmente mais amplas do que as possuídas geralmente pelas autoridades mais baixas na administração do Estado.

Um sistema como este prevalece em países onde a estrutura social é baseada em ideologia comunista. Mas não apenas nestes Estados. Em muitos países que pertencem à esfera da ideologia política democrática, prevalece um sistema centralizado, conduzido pelo governo, de "universidades de governo", em um grau de maior ou menor estreiteza. É necessário fazer notar, de passagem, que, mesmo neste estágio, a classificação das formas de organização das universidades é considerada apenas para dar uma visão geral da matéria em discussão. Na prática, há um número enorme de variações e combinações de tipos diferentes de universidades. As diferenças não aparecem apenas quando comparamos a administração universitária em diferentes países. Dentro do mesmo Estado, podem freqüentemente ser encontradas formas de organização que pertençam a diferentes categorias ou que combinem características de diferentes tipos em modos variados.

É interessante observar que, mesmo num país culturalmente antigo e forte como a França, prevalece um sistema de universidade estatal que é baseado na centralização administrativa estrita.

Isto é ainda mais digno de nota porque em seu tempo a Universidade de Paris foi uma dos protótipos de corporação universitária autônoma e livre.

A grande revolução na França fez desaparecer todo o antigo sistema universitário, e não foi feita tentativa para reconstruí-lo nas mesmas bases. Pelo contrário, foi desenvolvido um sistema em que as "faculdades" em separado (sem estar incorporadas em universidades) tornam-se partes de um sistema escolar público, tendo apenas o ensino e a educação como seu trabalho.

A pesquisa científica era destinada a ser concentrada em algum outro lugar, ao mesmo tempo. Mais tarde o progresso levou a combinar as faculdades para formar universidade, que, agora, ao mesmo tempo em que são instituições de ensino, são também centro de pesquisa científica. Mas a centralização admi-

nistrativa estrita permaneceu como modelo básico para a organização. O país foi dividido em 19 departamentos administrativos de educação ("académies") e a capital de cada departamento é a sede de uma universidade. O Chefe da Academia, que ao mesmo tempo é o Reitor da Universidade, é um funcionário civil indicado pelo Presidente da República. Não sómente ele é o administrador da Universidade, mas todo o sistema escolar do distrito está sob sua administração. Os poderes administrativos do departamento de professores da universidade são muito limitados e o manejo das matérias está centralizado nas equipes. Há também equipes universitárias de articulação nacional, mas estas são de natureza puramente consultiva. Entretanto, é um grande erro — diz um experiente homem de universidade francês — pensar que as universidades francesas crêem que estão sob pressão tirânica. A boa vontade do governo e a estima geral de que gozam as universidades, a tradição do liberalismo arraigado no espírito e costumes da França, e a solidariedade entre governantes e governados, ambos empenhados na prosperidade comum, resultam na força das equipes universitárias, que carecem de autoridade independente, sendo esta considerável na prática. Suas sugestões são geralmente julgadas favoravelmente. Um conflito mais amargo é raro.

#### ADMINISTRAÇÃO SEPARADA NÃO-ACADÊMICA

A maior parte das universidades na América do Norte são "privadas." Entretanto, há também universidades fundadas ou mantidas por estados separadamente.

A organização da administração nas universidades americanas pertencentes a ambos os grupos (universidades privadas e universidades estatais) é geralmente a mesma: o corpo administrativo mais elevado é a equipe (curadores, coordenadores) composta de "leigos" (em vez de membros do quadro de professores). Frequentemente, mas não sempre, o "President" da universidade (cujas obrigações correspondem às de Reitor na Europa Continental) pertence àquele quadro como membro. Também membro do quadro administrativo nas universidades sustentadas pelo Estado são considerados como curadores não sómente do Estado mas também da universidade, mesmo quando são indicados pela autoridade do Estado. Nas universidades estatais, também, — não sómente nas privadas — as associações de alunos tomam parte na seleção do quadro administrativo.

Nas universidades americanas, os quadros compostos de membros do corpo de professores teóricamente participam na administração apenas em seus estágios preparatórios e na faculdade

consultiva. Deste modo êles comumente não podem exercer uma influência decisiva nos assuntos de nomeação, por exemplo, incluindo a eleição do "President." Mas na realidade êstes quadros podem, com freqüência, ganhar considerável autoridade.

Uma espécie de forma intermediária entre o sistema americano e o sistema plenamente autônomo antes descrito, com relação à composição do órgão administrativo mais alto é mostrado pelo sistema usado nas universidades britânicas (com exceção das mencionadas antes). Raramente representantes do governo do Estado pertencem ao quadro (Conselho, Câmara), que é o órgão administrativo mais alto, apesar do fato de que o Estado é financeiramente o principal sustentáculo da universidade.

O Quadro administrativo é comumente formado pelo Vice-Chanceler (correspondente ao Reitor), membros escolhidos pelos professores de dentre seu número, e (a maioria) membros escolhidos dentre pessoas não pertencentes à universidade; estas podem ser pessoas escolhidas dentre a esfera das profissões liberais, o mundo dos negócios, e o sistema escolar.

Variadas formas de administração separada não-acadêmica alastraram-se em várias direções fora da América do Norte e da Inglaterra, não sómente nos países da Comunidade Britânica, mas também em outros. Por exemplo, na Suíça e na Holanda a autoridade estatal designa a maioria dos membros do quadro administrativo da universidade.

Quando se alcançou o ponto em que o Estado designa todos os membros do quadro administrativo, cometeu-se um desvio essencial do exemplo original, e chegamos mais perto de uma forma de administração universitária que é absorvida como uma parte da máquina administrativa do Estado. Isto é especialmente assim se o dever do membro do quadro é especificamente entendido como sendo o protetor dos interesses do Estado, ou se os funcionários civis são designados regularmente como membros dêle. Mas a forma da administração separada é mantida mesmo em tal caso, e isto enfatiza a posição especial da universidade com relação ao governo do Estado, ao mesmo tempo que a comunicação entre o Estado e a universidade torna-se mais flexível.

#### FACULDADES CONFESIONAIS

As igrejas e seitas religiosas, especialmente a Igreja Católica Romana, têm universidades pertencentes a elas mesmas, em muitos países. Como estas universidades são especialmente destinadas a

estar debaixo da direção da igreja particular em questão, não há muito em suas formas de organização administrativas que seja de interesse para o estudo da autonomia universitária. Por isso farei menção delas apenas de passagem.

#### OBSERVAÇÕES SUPLEMENTARES SÔBRE A CLASSIFICAÇÃO

Já se tornou claro pelas observações prévias que as classificações — 1) plena autonomia universitária; 2) a universidade como uma parte da máquina administrativa do Estado; 3) administração separada não-acadêmica, não dão de modo algum um quadro completo e exaustivo das variadas formas de organização de situação administrativa das universidades. Nem tódas as universidades podem ser classificadas desta forma. Na prática, as características dos tipos diferentes são combinados de modos grandemente variados, e pode ser acrescentado um material que é inteiramente estranho às características fundamentais dos tipos diferentes. Não podemos esperar mais das classificações do que aquilo que elas querem ser: apresentações muito esquematizadas dos aspectos mais importantes da organização prática.

Contudo, um outro aspecto que precisa ser enfatizado aqui é que a descrição de característica "técnica" da organização não dá sempre a imagem correta de como as decisões administrativas são tomadas atualmente. A prática estabelecida pode ser tal que um órgão mais elevado com força de tomar decisões regularmente siga as sugestões feitas por outro inferior. Esta é a razão pela qual os quadros administrativos da universidade dos tipos 1) e 2) podem também ter força atual muito maior do que se possa presumir da inspeção do diagrama administrativo.

Por outro lado, precisa-se ter em conta uma muito importante força contrária à autonomia, que muitas vezes não pode ser vista simplesmente pelo exame da estrutura organizativa, de nenhum modo. Eu quero falar do fato de que aquêle que financia a universidade, quer seja o Estado ou outra qualquer corporação, pode — sem levar em consideração a rede administrativa — ganhar uma autoridade muito grande nos assuntos administrativos.

Especialmente naquilo que se refere à administração separada, não universitária, a gente ouve freqüentemente, entre professores de universidade particular, dúvidas quanto a se um sistema administrativo de tal natureza possa ser considerado de algum modo como pertencente à esfera da autonomia universitária. Deve-se admitir que há razão para duvidar, por exemplo, nos casos em que o fundamento financeiro permanente de uma universidade é a

municipalidade, que através de um corpo administrativo escolhido por ela mesma começa a dar normas em assunto que, — como será apresentado adiante mais detalhadamente — deveriam permanecer questões administradas autônoma mente. Neste caso a questão da autonomia torna-se a da relação entre a municipalidade e a universidade, e isto não se aplica — como é o caso comum — à relação entre o Estado e a universidade. Na maior parte das vêzes, entretanto, a administração separada não-universitária pode ser comparada com um sistema plenamente autônomo pela razão de que, em ambos, as relações com o Estado adquirem um significado central. Por esta razão, e como interessa para a finalidade de minha tarefa dar uma delimitação ao conceito de autonomia, eu, de minha parte, não quero negar à administração separada não-universitária os caracteres de autonomia universitária, presumindo sempre que, na prática, o órgão administrativo externo não se torna sómente o órgão do governo do Estado, mas funciona principalmente como o representante da universidade em suas relações com o governo.

#### TENTATIVAS PARA A CENTRALIZAÇÃO DENTRO DE LIMITES NACIONAIS

A expansão do ensino universitário, sua crescente versatilidade, e a necessidade geralmente admitida para seu ulterior desenvolvimento, tem levantado em muitos países a questão de se a centralização administrativa em escala nacional, adaptada ao caráter especial de instituições de aprendizagem mais elevada, é necessária para assegurar as condições melhores possíveis para o funcionamento próspero das universidades. Mas apenas em poucos países isto tem ido mais longe do que fazer planos e fundar comissões com finalidade de comunicação e consulta. Nas páginas seguintes, farei um breve aceno de dois sistemas particularmente dignos de nota, já bem estabelecidos.

O Comitê de Subvenção da Universidade Britânica é amplamente conhecido. De seu país natal, êste sistema expandiu-se a alguns Estados recentemente independentes da África e Ásia, além dos países do velho Império Britânico. Em vários países os membros do Comitê incluem comumente, além de leigos, alguns professores universitários em exercício. Sómente o posto de Presidente é uma ocupação de período integral; freqüentemente, êle é o principal professor ou administrador da universidade e tem alguns secretários como assistente em regime de tempo integral. Em sentido jurídico, o comitê não exerce autoridade administrativa atual: "de jure" é apenas consultivo. Essencialmente, sua autoridade e finalidade são baseadas no fato de que êle goza, por um

lado, da confiança do ministro, e por outro lado, a estima dos universitários. Naturalmente, mesmo neste estágio, o comitê tem de pesar diferentes necessidades relacionando-as uma com as outras e escolher os pedidos feitos pelas universidades. É na base deste trabalho preparatório que o órgão respectivo do Estado decide (comumente no Parlamento como uma matéria burocrática), sobre a soma total de subvenção a ser posta à disposição das universidades dentro de certo período. Agora vem um outro ponto importante no sistema britânico: o Comitê faz suas recomendações sobre a divisão das subvenções entre as várias universidades. Como regra geral, o Ministro aceita as sugestões sem alteração.

Em suas relações com a universidade, o Comitê conserva também seu caráter consultivo (exceto quando o Ministro tenha delegado, através de medida especial, uma autoridade administrativa para isto). Além disso, as doações feitas a cada universidade são subvenções bloqueadas, cujo uso não tem sido especificado. Em princípio a universidade mesma as usa livremente, tendo a palavra final sobre a ordem em que as várias necessidades devem ser satisfeitas. Mas, na prática, a universidade presta muita atenção às opiniões do Comitê de Subvenção sobre o uso da subvenção bloqueada. Além dessas obrigações básicas, ao Comitê de Subvenções para Universidades parece, em alguns países, terem sido dadas outras incumbências, como também parece tornar-se, entre outras coisas, o órgão central do programa de ação da universidade.

Na Suécia, sete universidades e instituições de ensino superior têm um Chanceler desde 1954. Agora, depois da reforma realizada uns poucos anos atrás, todas as universidades e instituições de educação superior são supervisionadas por um departamento central dirigido pelo Chanceler da Universidade. O Rei nomeia o Chanceler com a indicação do Governo. A centralização que tem havido não é destinada a reduzir os direitos autônomos que as instituições de ensino superior têm tido desde tempos antigos. A finalidade especial da reforma tem sido incrementar a eficiência do planejamento dentro da estrutura nacional.

## II — POR QUE AUTONOMIA PARA AS UNIVERSIDADES?

### PONTOS-DE-VISTA GERAIS SÔBRE A TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO

Um estudo da situação presente mostra que os sistemas administrativos em que a universidade não é uma parte fixa da máquina

administrativa do Estado, mas goza de uma maior ou menor porção de poder para administrar seus próprios negócios, através de seus próprios órgãos, são — senão inteiramente predominantes — pelo menos muito espalhados pelo mundo. Qual é a razão para isso? Não pode ser mero acaso. Precisa haver algumas razões válidas e racionais.

Eu pretendo aqui deixar de lado a possibilidade de que a universidade possa funcionar sem ajuda do Estado para sustento econômico. Na prática, vêem-se mesmo "as universidades particulares" em geral procurando tal apoio econômico, em toda parte. A opinião geral em nossos dias é que as universidades são de responsabilidade das autoridades públicas. Portanto, a organização da administração universitária é um problema de administração pública. Por que o princípio do controle centralizado não é geralmente aplicado à administração universitária dentro da estrutura nacional? Por que é usada a autonomia?

O objetivo de todo planejamento da organização administrativa deve ser tornar a máquina administrativa tal que sejam criadas as condições melhores possíveis para uma administração eficiente. Em outras palavras: com a despesa menor possível, ajustando-se rápida, segura e flexivelmente às condições que se mudam, a administração deveria procurar resultados, cuja obtenção tem sido conseguida através de decisões feitas últimamente pelos órgãos políticos do Estado como finalidade e projeto da atividade pública. A melhor máquina administrativa é aquela que, debaixo d'estes aspectos, obtém resultados de grau mais elevado.

Muitos sistemas de organização são empregados quando se procura uma instalação de uma boa máquina administrativa dentro de uma estrutura estatal. Aqui será necessário lidar apenas com o equilíbrio dos princípios da centralização e descentralização.

Centralização é aqui entendida como a organização da administração de tal modo que seja dirigida a partir de um ponto central. No sistema baseado no princípio da centralização, a administração é feita através daqueles órgãos cuja esfera de ação inclui a área inteira do Estado, ou que, se sua esfera de atividade é restrita seja na extensão como no assunto, são firmemente ligados ao órgão do governo central de tal modo que possa, seja por decretos gerais ou causas particulares, dirigir e orientar o funcionamento d'estes órgãos inferiores.

Descentralização, repetimos, significa delegação de incumbências administrativas a autoridades inferiores (ou corporações, ou

outros organismos que exercem tarefas administrativas), às quais é dado seu próprio campo de autoridade e força independente bastante grande para tomar decisões.

Comumente, quando nós falamos sobre descentralização, pensamos a respeito de *descentralização regional*, cuja forma mais importante, usada em muitos países, é a autonomia municipal. Mas quando por centralização nós entendemos concentração de força administrativa em um lugar de centralização, a centralização *atual* precisa ser considerada como uma organização de administração em que as autoridades especiais, que gozam de força independente extensa, são criadas para obrigações específicas administrativas (em bases não regionais). Como, por razões práticas, é impossível realizar a centralização de autoridades num Estado que não fôr inteiramente insignificante no tamanho, e desde que, além disso, levar adiante a descentralização até suas últimas conclusões significaria a dissolução do Estado, é necessário aplicar êstes princípios lado a lado na organização, praticamente, de todos os Estados. A questão de adaptar êstes dois princípios opostos é uma das questões básicas na organização da administração. No conjunto, nenhum pode ser favorecido de preferência ao outro. Fortemente centralizada, a organização administrativa pode demonstrar a obtenção de melhores resultados em algumas situações, enquanto em outras circunstâncias e áreas de administração a descentralização pode ser preferível.

A autonomia universitária é administração descentralizada. Assim, a questão é a seguinte: quais são as razões — olhando para o assunto desde o ângulo do Estado como um todo — que tornam a autonomia apropriada para garantir os direitos autônomos das universidades? Ao perguntarmos isso, não partimos do fato de que as universidades tenham de modo absoluto um direito de autonomia que não precisa de explicação, de certo modo intríseco, mas do fato de que a questão da organização da administração universitária é apenas uma parte da grande complexidade de problemas que a organização inteira da máquina administrativa do Estado cria, e que também precisa ser resolvida à base da consideração do que será mais apropriado para benefício comum. Tornando mais clara esta premissa, também se explica porque a administração universitária em países diversos tem sido organizada de modos essencialmente diferentes. Em alguns países o uso da administração centralizada, em outros o baseado em um sistema fortemente descentralizado, são tidos como os de melhores resultados.

## RAZÕES PARA A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Pelo material coletado para a Conferência de Tóquio e nas discussões realizadas lá, conclui-se que, em quase todos os países, grande parte das universidades e, em grande parte dos países, todas as universidades dependem, em maior ou menor grau, de ajuda financeira constante do Estado. Este artigo — como foi mencionado antes — destina-se a tratar destas universidades, total ou parcialmente subsidiadas pelo Estado.

A opinião pública é geralmente unânime em concordar que a universidade não pode ser isenta da supervisão do Estado e, por isso, não pode gozar da autonomia levada até suas últimas consequências.

Mas, em geral, o conceito nos países ocidentais — e não apenas dentro das universidades, mas também entre essas com relação à autoridade política — é que a *universidade pode cumprir melhor suas tarefas se se lhes garantir uma autonomia de limite muito amplo para administrar seus próprios interesses*.

Na justificação desta opinião, pode ser feita uma especial referência à grande expansão do sistema autônomo, que pode ser considerado como uma prova de que a experiência tem mostrado o bom resultado do sistema na administração de instituições de pesquisa científica simultânea e de instrução de alto nível. Nós sabemos, na verdade, que nos nossos dias, a pesquisa científica, especialmente na parte das assim chamadas ciências "aplicadas", é praticada em larga escala fora das universidades. Mas, como centros de ciência teórica "pura", as universidades ainda têm predomínio. Sómente nelas a pesquisa e o ensino, de várias formas e em larga dimensão, estimulam-se e sustentam-se mutuamente, fazendo progresso e produzindo os melhores resultados em condições de trabalho livres de supervisão detalhada do governo.

Como na pesquisa científica em particular, pode-se fazer uma comparação com o trabalho criativo de um artista. Quando a tarefa — quer pertença à esfera das ciências ou à das artes — requerer visão independente e pensamento criador, então um escopo mental suficiente é pelo menos desejável, se não indispensável condição para sua realização vitoriosa. Um artista pode também receber uma encomenda de valor: pintura de um retrato, escultura de uma estátua, composição de um hino. Mas, não ocorreria a ninguém supervisionar detalhadamente a execução do artista neste trabalho. O artista precisa estar livre para escolher seu próprio caminho. E a mesma coisa se aplica a um professor cientista ou universitário, não apenas no trabalho de pesquisa mas também

no ensino e educação. É necessário frisar o fato de que o escoço da instrução universitária não se limita à transmissão de conhecimento do professor ao estudante. O aspecto de informação contrói apenas a base vital, com a qual se combina o ensino em determinado tipo de pensamento necessário para resolver problemas novos. Com relação à maioria dos estudantes, nós podemos contentar-nos com metas bastante modestas. Mas há sempre entre a juventude da universidade aquêles dos quais a sociedade precisa depender na sua esperança para aplicação do conhecimento e o nascimento de novo conhecimento. Um professor universitário precisa descobrir estas pessoas capazes, que irão continuar seu trabalho.

Ele precisa apoiá-las e encorajá-las. Precisa dirigi-las de tal modo que sejam capazes, por sua própria parte (talvez ainda muito modesta), de contribuir para ulterior construção do grande edifício da ciência. Como esta espécie de direção pode ser dada por um professor cientista, os pontos-de-vista acima tornam-se argumentos não só em favor da demanda da liberdade intelectual de cátedra, mas também da preservação da universidade como uma instituição que funde ensino com pesquisa.

As organizações administrativas que podem ser usadas para garantir a liberdade intelectual dentro da universidade serão discutidas mais adiante com maiores detalhes. Enquanto me refiro a isso, quero aqui enfatizar a importância particular que as questões das nomeações universitárias e do direito de permanecer no cargo têm a este respeito. Pela harmonização do tratamento e decisão sobre estas questões em base autônoma, são criadas bases favoráveis para prover as universidades com a melhor equipe possível para pesquisa e ensino.

#### CONTRA-ARGUMENTOS

Há sempre o perigo, quando se descentraliza a administração, de que os interesses nacionais como um todo não recebam uma consideração suficiente, porque as unidades administrativas descentralizadas olham a matéria desde seu estreito ponto-de-vista. Este perigo está presente na autonomia universitária também.

Pensamos, por exemplo, em descobrir a carência de médicos para o país. Isto é assunto nacional, que requer intervenção do Governo se não puder ser encontrado outro método.

É também concebível que as universidades possam retirar-se para dentro da fôrma de sua autonomia, e tornam-se divorciadas

da sociedade ao redor delas. Neste caso elas desviam-se para direção errada. As finalidades pelas quais lhes foi garantido o direito de autonomia não seriam conservadas por mais tempo.

#### A RESPONSABILIDADE DA UNIVERSIDADE

Os pontos mencionados acima são razões para dar grande ênfase à responsabilidade ligada à autonomia universitária.

A autonomia universitária não pode ser baseada em nenhum privilégio, mas apenas na consideração, extraída de uma longa experiência, de que esta espécie de sistema administrativo aumenta essencialmente as possibilidades para que as universidades cumpram bem suas tarefas.

A autonomia não é destinada a isentar a universidade da dependência da crítica pública. Não pode separá-la da comunidade nacional. A universidade precisa estar profundamente consciente de sua responsabilidade como serva da sociedade. Não pode fechar-se dentro da torre de marfim de sua autonomia. *A autonomia não existe meramente para a universidade, mas a universidade para a sociedade, e sua autonomia é necessária sómente para levar adiante suas tarefas de serviço social mais competentemente.*

### III — OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA AUTONOMIA

#### A. LINHAS GERAIS

Já tem sido mencionado nas páginas precedentes que o conceito da autonomia universitária continua muito obscuro. Mesmo nesta situação não é minha intenção empenhar-me em dar uma definição acurada e perfeita do conceito. De fato, apenas tenciono dar uma relação do que foi apresentado como essencial para a autonomia universitária na troca de pensamento e idéias da Conferência de Tóquio, e acrescentar uma parte de minhas próprias observações.

Voltando às questões sobre as formas de organização que já foram discutidas, eu gostaria de, em primeiro lugar, afirmar que parece não existir mais o fundamento geral para a idéia de que só a forma de administração conhecida por quadros "universitários" dentro da universidade é atual para a autonomia universitária.

A administração separada não-universitária é também conhecida como autonomia; nos Estados Unidos especialmente, esta é considerada como uma forma de administração melhor do que a autonomia universitária. Não há razão para pesquisar mais profundamente esta avaliação da superioridade, nem para estudar em profundidade as espécies de casos em que o sistema de administração separada não-universitária possa levar a uma situação de tal dependência que possa minar a autonomia universitária. Como, na prática, o relacionamento entre a universidade e o Estado quase sempre se torna a questão mais importante, concentrar-me-ei nêle. Considerando especialmente a relação entre o Governo e a universidade, ocuparei as páginas seguintes em explicar que espécies de forças administrativas são consideradas típicas para a autonomia pelos círculos universitários em nossos dias.

#### A RESOLUÇÃO DA CONFERÊNCIA DE TÓQUIO

Parece conveniente começar pelo fim, e por isso incluirei em primeiro lugar aqui a tôda a resolução proferida na Conferência de Tóquio. Seu principal conteúdo consiste em "cinco pontos" previamente preparados, que foram apresentados para ser estudados pela conferência.

"É dever das universidades contribuir para o mais alto desenvolvimento tanto da comunidade nacional à qual elas pertencem, como da causa da ciência internacional. A experiência torna evidente, entretanto, que elas satisfazem estas funções mais eficazmente quando gozam de um grau mais alto de autonomia e estão em posição de manter padrões acadêmicos por terem uma voz decisiva com relação aos seguintes assuntos:

1. Quaisquer que sejam as formalidades para a nomeação, a universidade deveria ter o direito de escolher seu próprio quadro de professores.

2. A universidade deveria ser responsável pela seleção de seus estudantes.

3. As universidades deveriam ser responsáveis pela formulação dos currículos para cada grau e para o estabelecimento dos padrões acadêmicos. Nos países em que os graus, ou licença para praticar a profissão são regulados por lei, as universidades deveriam participar efetivamente na formulação dos currículos e na fixação dos padrões acadêmicos.

4. Cada universidade deveria dar as decisões finais igualmente para o programa de pesquisa realizado dentro de suas paredes.

5. A universidade deveria ser responsável, dentro de amplos limites, para a distribuição entre as suas variadas atividades dos recursos financeiros disponíveis, ou seja espaço e equipamento, fundos financeiros; rendas periódicas de operação.

Entende-se que, embora esta liberdade seja necessária para o adequado cumprimento da função da universidade, tal autonomia requer um senso de responsabilidade da parte de todos aquêles que compõem a universidade seja como administradores, professores ou estudantes."

Quero frisar também que os "cinco pontos" da resolução foram elaborados especialmente com o sistema britânico-americano de universidades em mente, embora dentro daquele sistema cultural existam também universidades que não preenchem os requisitos. Por outro lado, há numerosas universidades alhures, que realizam plenamente êstes critérios de autonomia. Mas no momento presente há muitas universidades no mundo para as quais o cumprimento desses requisitos é um desejo irrealizado em graus diversos.

É minha intenção mais tarde, ao mesmo tempo em que eu der minha própria opinião sobre os elementos componentes da autonomia universitária, discutir um pouco mais detalhadamente os vários pontos da resolução de Tóquio — alguns mais do que outros. Antes de principiar esta análise, farei, entretanto, um breve relatório da discussão realizada na Conferência de Tóquio.

#### A DISCUSSÃO DE TÓQUIO

O tema "A Autonomia Universitária", seu "Sentido Hoje" foi cuidadosamente considerado prioritário na discussão da sessão plenária da conferência. Como consequência, a discussão foi menos dirigida para o princípio da autonomia como tal princípio que parece ser geralmente aceito — do que para um número de outros itens básicos tratados sob muitos aspectos nos assuntos em pauta da conferência.

As linhas diretrizes traçadas para a discussão pelo presidente da Associação em sua exposição introdutória e nas conferências preliminares resultaram em especial atenção para com os proble-

mas correntes. Entretanto, muitos oradores freqüentemente voltaram às asserções gerais feitas nos temas de introdução — por exemplo, que na sociedade moderna a relação da universidade com o Estado torna-se a questão central de autonomia; que a autonomia é apenas relativa e não absoluta; que a noção de autonomia deve ser esclarecida, atendida, e sempre reavaliada separadamente dentro da estrutura de cada sociedade, levando em consideração a situação que muda constantemente; e que o real valor e garantia da estabilidade na autonomia universitária deve ser encontrada, não tanto nas afirmações escritas ou nas organizações administrativas, mas na opinião pública convencida de que quanto mais liberdade é dada à universidade sob certos aspectos para tomar suas próprias decisões, mais eficientemente ela pode servir à comunidade. Igualmente, em grande número de ocasiões os oradores acentuaram a responsabilidade da autonomia universitária (como também de seu quadro de professores e corpo estudantil, ambos considerados como um todo e como pessoas individuais) para com a comunidade.

Muitos oradores acentuaram fortemente a importância dos "cinco pontos" que foram apresentados como base para a discussão.

A discussão iluminou práticas que, em vários países, diferem dos pontos mencionados antes, debaixo de alguns aspectos, e foram feitas sugestões para algumas trocas e melhoramentos.

Tendo em mente as reservas que tinham sido expressas, nos temas de introdução, sobre os "cinco pontos", pode-se considerar que a discussão mostrou que, a despeito das diferenças no "background" cultural, entre os dados e entre as universidades, a conferência estava preparada para aceitar os "cinco pontos."

A discussão como um todo, tanto dentro como fora da estrutura dos "cinco pontos", trouxe muitos interessantes pontos-de-vista sobre a vida universitária em diferentes partes do mundo. Uma menção especial foi feita a respeito dos problemas administrativos causados pelo crescimento das universidades e nas soluções práticas aplicadas em diferentes países. Ficou patente pela discussão, e ficou claro num tema, que o propósito essencial da conferência era, como tinha sido antecipado, ficar mais na troca de opiniões e experiências do que na tomada de decisões formais.

Juntamente com "os cinco pontos", entre as questões particulares relacionadas, algumas mais do que as outras, com a "autonomia universitária", muita atenção foi prestada à participação dos estudantes na administração da universidade. Pareceu ser geralmente aceito que o "autogoverno" dos estudantes como descrito

no programa de estudos (serviço social dentro do corpo de estudantes e consulta nos assuntos de estudos), pode ser útil e apropriado.

Entretanto, opiniões diversas e bastante contrárias foram expressas com respeito à sabedoria de ir mais longe pela outorga aos grêmios estudantis de um papel na administração geral da universidade. Alguns oradores chamaram isto de progresso. Outros se opuseram a isto fortemente, mostrando que os postos tomados nos assuntos administrativos eram freqüentemente relacionados com as ambições dos estudantes e, dêste modo, tornavam mais difícil a condução flexível da administração. Em todo caso, a discussão indicava que a questão da participação estudantil na administração universitária precisa de cuidadoso estudo antes que um substancial aumento da tal "administração estudantil" possa ser encarado.

Muitos dos oradores se detiveram a respeito da cooperação entre as universidades. Esta é também uma matéria que precisa de contínuo estudo. Naquilo que se refere à autonomia universitária, o principal ponto frisado foi o de que quanto mais as universidades forem capazes de encontrar as necessidades da comunidade através da cooperação mútua, tanto menos suas atividades precisarão ser dirigidas através de influências externas.

Finalmente, como um dos mais importantes assuntos discutidos, considerarei a relação entre o Governo e a universidade.

Esta matéria foi levantada em grande número de ocasiões, particularmente com relação às finanças da universidade. Foi dito que a dependência financeira da universidade para com o Governo poderia pôr em perigo sua autonomia. Mencionou-se também a possibilidade de proteger a autonomia universitária pela legislação procurando, por exemplo, que não se pudesse fazer corte de ano para ano no orçamento da universidade sem o consentimento da própria universidade, ou que uma percentagem (fixa por lei) da renda bruta nacional no orçamento estatal fosse colocada à disposição das instituições da pesquisa científica e do ensino superior.

Por outro lado, foram feitas objeções contra tais normas legais, e foi acentuado que a tarefa mais importante era construir uma relação de mútua confiança entre o Governo e as universidades.

A opinião pública e política deveriam estar convencidas de que a garantia da autonomia universitária é um assunto de interesse nacional.

Estes tópicos acima mencionados da discussão conduzem às seguintes considerações:

A autonomia universitária diz respeito a cada universidade individualmente, como uma medida administrativa separada. Mas na sociedade moderna — enquanto conserva as vantagens da autonomia — o progresso da cooperação entre as universidades torna-se inevitável. Para servir a comunidade tanto quanto possível, as universidades deveriam planejar programas coordenados entre si mesmas.

A autonomia está intimamente ligada com o assunto das relações entre o Estado e as instituições de nível superior como um todo, isto é, tôdas as universidades e instituições de ensino superior juntas dentro da estrutura nacional. Um planejamento centralizado, cuidadoso, e contínuo é requerido para uma política nacional nas instituições de ensino superior como tal, isto é, para o planejamento da educação e instrução de nível universitário, a criação de circunstâncias favoráveis para a pesquisa científica levada adiante nas universidades, a criação de novas universidades mantidas ou subvencionadas pelo Estado, e em geral para a designação de fundos públicos para satisfazer as necessidades mais importantes e urgentes. É de extrema importância descobrir e desenvolver, pela comparação das experiências de diferentes países, as formas de organização administrativas que poderiam, neste contexto, servir melhor os interesses públicos.

#### ASSUNTO DE NOMEAÇÃO

É minha opinião que, naquilo que diz respeito à autonomia universitária, uma das matérias mais importantes é o primeiro ponto de resolução de Tóquio: conservar a autoridade atual para indagar e selecionar nos assuntos de nomeação dentro da própria universidade, mesmo quando o ato formal de nomeação venha de fora da universidade. Isto é de importância especial para o quadro de professores, isto é, daqueles que são destinados ao ensino e à pesquisa. Com respeito aos administradores, a matéria é de menos importância. Mas mesmo que a atual autoridade para a nomeação pertença a um corpo externo é necessário orientar o procedimento da nomeação de tal modo que a universidade possa considerá-los como seus funcionários, e não como representantes, dentro da universidade, de alguma autoridade estranha. Sem mais longas explicações, é claro que isto é um pré-requisito muito importante para o trabalho vitorioso dos administradores.

É necessário proceder um tanto mais comprehensivamente quanto à nomeação dos professores e pesquisadores. Não me deixarei levar por uma detalhada discussão da questão de quanta importância deveria ser dada à habilidade de ensinar e quanto ao mérito científico, no julgamento da competência e da superioridade. Farei apenas notar que, pelo menos nas universidades européias, a ênfase principal é dada ao mérito científico para a nomeação dos possuidores dos cargos mais altos, isto é, dos cargos de professores. Exatamente o contrário pode-se aplicar aos cargos inferiores, que são comumente preenchidos pela própria universidade, como se nêles a habilidade de ensinar e outros pontos de conveniência possam pesar mais.

Na minha opinião, o principal fundamento em que a realização da autonomia nos assuntos de nomeação pode estar baseado, é a segurança garantida da carreira de magistério que é exigida pelo interesse público. Se as decisões da nomeação são tomadas do lado de fora da universidade, há o perigo de que outros aspectos que não os da habilidade no ensino e mérito científico possam influenciar nestas decisões. O sistema estabelecido, em que as decisões nos assuntos da nomeação estão centralizadas nos quadros de professores, mesmo que freqüentemente se use o auxílio de peritos, será condenado. A segurança da carreira de magistério dêste modo torna-se incerta. Isso pode impedir professores e pesquisadores jovens de seguir uma carreira universitária. Não apenas a universidade sofre, mas — como o desenvolvimento forte e o funcionamento efetivo da universidade serve ao interesse público — o Estado e a Nação inteira sofrem, também.

Pelas razões acima em particular, deve-se tomar cuidado para que as nomeações para os cargos universitários não se tornem de caráter político. Como para certos cargos na máquina administrativa atual do Estado, pode ser agradável ao governo preencherlos com pessoas que representem seus próprios pontos-de-vista políticos. Mas a tarefa da universidade é tão distinta e tão específica que não há razão para estender o sistema de nomeações políticas à universidade. Tal sistema prejudicaria a universidade e o interesse público, como se discutiu acima. É também necessário, com relação a isso, mencionar o direito dos professores da universidade de permanecer no cargo. É claro que a luta para a maior objetividade possível em avaliar o mérito profissional do professor, e a garantia da autonomia nas questões de nomeação, podem tornar-se sem sentido, se não se proteger o direito do professor universitário de permanecer no cargo.

## ADMISSÃO DE ESTUDANTES À UNIVERSIDADE

De meu lado, não estou inclinado a considerar como um atributo fundamentalmente importante para a autoridade universitária a decisão sobre o número e composição do seu corpo de estudantes e sua seleção. Neste aspecto a universidade não difere essencialmente das escolas em geral (não incluindo as escolas de educação obrigatória). De certo, muitas decisões derivam desta direção que a universidade exerce com absoluta independência. Mas isto é devido mais à natureza da própria matéria, e não ao fato de que ela seja da alçada da universidade. Na tradição européia, uma universidade deveria estar realmente aberta a todos aquêles que tenham alcançado um certo padrão, mas a carência de facilidade de ensino, isto é, acomodações e equipamento, ou corpo docente, pode impelir a universidade — exatamente como qualquer outro instituto de educação — a limitar o número de estudantes em certos campos de estudo. Para determinar o nível que deva ser o padrão requerido para a admissão à universidade, a universidade precisa comumente levar em consideração o que pode ser dado pelas escolas do país. Como a própria universidade faz a seleção dos estudantes, isto não pode ser tomado como um critério particularmente apropriado de autonomia também.

Mesmo quando a autoridade da universidade de decidir a respeito da admissão dos estudantes seja considerada como sendo um direito autônomo, o dever da universidade para com a comunidade nacional precisa ser colocado como um contrapeso àquele direito. A discriminação não deve ser permitida. As portas da universidade não devem ser fechadas para o aspirante por nenhuma razão a não ser aquelas que dizem respeito à qualificação para um estudo vitorioso.

Não pretendo aqui ir mais longe na questão de quantos estudantes devam ser aceitos anualmente na universidade e em cada ramo de estudo. Em cada universidade este problema é resolvido na prática comumente conforme seus próprios recursos, isto é, suas acomodações e equipamento, tanto quanto como de acordo com o quadro de professores. Mas num país com muitos institutos de educação superior esta questão, também, deve ser resolvida dentro da estrutura nacional, e as instituições do país de educação superior precisam ser modeladas de tal modo que possam admitir um número pré-requerido de estudantes. Deste modo o assunto torna-se da alçada da política universitária, mas como um todo pertence à esfera da autonomia universitária.

O mesmo acontece com a "superprodução". Pode-se dizer, que se, por exemplo, profissionais de atividade livre como ad-

vogados e médicos são produzidos em número demasiado grande, isto pode levar ao abaixamento da moral profissional. Mas impedir tais defeitos com antecedência não é tarefa que diz respeito à autonomia universitária.

#### EXAMES, CURRÍCULOS, REQUISITOS PADRÕES

Durante a fase mais antiga do desenvolvimento universitário, os exames foram, e em muitos países ainda são, uma norma estabelecida independentemente pelas universidades. Em nossos dias, o sistema que freqüentemente prevalece em conexão com a autonomia universitária nos exames é o de que, nas profissões que requerem ensino universitário (por exemplo na profissão de advogado), um diploma universitário apenas não é suficiente para assegurar competência formal. Uma prova de madureza, dada diante de algum organismo externo (seja estabelecido ou reconhecido pelo Governo) é exigida, como o "Bar Examination" nos Estados Unidos.

Em outro sistema muito difundido, um diploma universitário, por si mesmo, determina a competência para satisfazer os requisitos da profissão em questão. Mas neste caso o Estado comumente reserva-se o direito de decidir, geralmente através de medidas legislativas, a respeito dos requisitos para estas profissões. Eu não vejo nada incompatível com a autonomia universitária no último sistema também.

O estabelecimento da qualidade e dos principais tópicos dos exames não podem ser completamente separados da formulação dos currículos, que por seu lado devem ser considerados como competência das tarefas internas da universidade. É natural que o padrão requerido nos exames e no desenvolvimento do estudo precisa continuar sendo da competência interna da universidade.

#### PLANEJAMENTO DE PESQUISA PROGRAMADA

Uma atenção mais detalhada será prestada mais tarde para mostrar como a pesquisa científica faz um papel essencial na vida universitária, e como é importante que a universidade e seus cientistas gozem de grande grau de liberdade, especialmente no seu trabalho de pesquisa. No momento, nossa atenção será focalizada só no aspecto administrativo desta matéria: o trabalho de pesquisa programada realizado dentro da universidade.

Nos países comunistas, é considerado natural que o governo do Estado coordene os planos mais importantes de pesquisa que devem ser abordados na universidade. No conceito ocidental, esta

espécie de direção estranha é evitada, embora o trabalho de pesquisa possa ser levado adiante nas universidades como um trabalho "feito sob medida", em geral para satisfazer primeiramente às necessidades públicas. O planejamento da pesquisa programada, em tôda a sua extensão, é considerado como uma parte dos assuntos internos da universidade. Tem-se em grande importância que êste planejamento não deva restringir a liberdade de movimento dos pesquisadores.

#### A LIBERDADE FINANCEIRA DA UNIVERSIDADE

A fim de ser claro, repito aqui que êste artigo trata apenas das universidades que são parcialmente ou totalmente sustentadas pelos fundos do Governo. No seu conjunto, as questões levantadas também se aplicam às universidades sustentadas pelas municipalidades. São também parcialmente aplicáveis às universidades particulares. Mas êstes dois grupos mencionados por último podem ser preteridos aqui por causa de seu significado relativamente pequeno agora, que diminui sempre mais na prática.

Um Estado que financia o trabalho de uma universidade, naturalmente também quer supervisioná-lo e observá-lo. Observar o emprêgo dos fundos, no sentido de garantir as finalidades específicas para as quais foram dados, de certo modo não contém nada que possa prejudicar a autonomia universitária. Mas, impondo condições para o emprêgo dos fundos, o Estado pode influenciar muito profundamente na vida e projetos das universidades.

Pode isto pôr em perigo a autonomia universitária? Sim, certamente pode, embora o perigo não seja tão grande como parece à primeira vista. A razão principal para isso é, em grande parte, que as garantias universitárias estão comumente incluídas na parte básica "fixa" do orçamento do Estado, que no mínimo é feito por cima para as despesas correntes, e de maneira prévia, sem qualquer consideração ulterior. Sua redução é praticamente inconcebível. Podem ainda ser legalmente fixas, por exemplo no caso em que os professores do Estado são funcionários civis em exercício.

A inclusão de item de seu salário no orçamento do Estado não é mais uma matéria para ser considerada. Em tal caso, a sujeição para a consideração é, ligado com isso, a possibilidade de estabelecer condições, vem à tona principalmente quando a universidade está planejando reformas caras ou ampliações. Não se segue da autonomia universitária que o provedor dos fundos não possa em casos como êstes ter uma influência decisiva para formular e realizar os planos. É do interesse do Estado, que tem

em vista interesse público, que, enquanto as decisões estão sendo tomadas, os planos da universidade sejam tomados em consideração cuidadosa.

Indubitavelmente, quanto maior liberdade a universidade tiver no emprêgo de suas finanças, tanto mais flexível poderá tornar-se seu funcionamento. Há certas lamentações, e com certa razão, entre muitas universidades estatais sobre as dificuldades causadas pela dependência estrita e detalhada quanto ao orçamento.

Não há possibilidades suficientes para experiências de reforma, e a realização de reformas pode tomar anos. Isto se aplica especialmente ao aspecto do ensino. Como para a pesquisa científica, pode-se notar que em muitos países, vários sistemas têm sido elaborados para sustentar o trabalho de pesquisa, através dos quais os defeitos causados pela estrita dependência orçamentária têm sido diminuídos nas universidades, também.

O sistema de financiamento britânico-americano, em que a ajuda do Governo às universidades é dado em forma de verbas globais, é considerado como o de melhor funcionamento na prática. A universidade conserva sua autonomia. Em princípio, a universidade recebe apenas recomendações para sua administração de recursos por parte do organismo responsável pela concessão da ajuda estatal. Mas, na prática, ela raramente se desvia destas recomendações. Deste modo, os interesses da administração central e a autonomia universitária têm andado de comum acôrdo. O sistema britânico-americano como tal, contudo, não pode ser seguido por um sistema de universidades estatais em que o corpo de professores universitários são funcionários civis em exercício. Mas a autonomia de tais universidades pode também tornar-se mais efetiva através da ampliação de seu campo de ação com relação a matérias que não sejam as verbas de salário. Entretanto, continua existindo a restrição de que esta espécie de liberdade no uso dos fundos não dá autoridade para fazer novas despesas fixadas além do período orçamentário, e de modo a suplantar a autoridade orçamentária do Estado.

#### A RELAÇÃO ENTRE O GOVÉRNO DO ESTADO E A UNIVERSIDADE

A observação da liberdade da universidade em suas finanças traz à tona com clareza particular um assunto que agora invade a questão inteira da autonomia universitária, especialmente a relação do governo do estado com a universidade.

A autonomia universitária não deveria ser entendida como um sistema em que, por um lado, os "direitos" do Estado, e por outro, os da universidade opõem-se-iam uns aos outros. Há ainda

menos razão para entender que a matéria deve ser de tal natureza que a universidade, invocando sua autonomia, defenda-se a si mesma contra os ataques e opressões do Estado. O ponto-departida deveria ser inteiramente diferente: *a universidade deveria ter autonomia sómente no caso, e sómente no limite em que isso seja benéfico para o interesse público.* Foram dadas razões acima que fundamentam a controvérsia de que a universidade possa servir a comunidade mais eficazmente e com melhores resultados se ela toma decisões com certo grau de autoridade independente, do que se ela fôr uma parte da máquina administrativa estritamente centralizada do Estado. Este princípio básico pode ser aplicado apropriadamente ao uso dos recursos financeiros. Entretanto, deve-se lutar por um sistema flexível onde permaneça a força supervisora do Estado.

Naturalmente é próprio dos órgãos do Estado decidir quanto dos fundos estatais deve ser destinado para as instituições de educação superior durante cada período orçamentário. A única competência da universidade autônoma é fazer sugestões e fazer pedidos. Na prática, a universidade com dificuldade consegue a soma total requerida por ela. A razão para o corte não é necessariamente a de que o Governo não desejaría admitir que as reivindicações da universidade não sejam bem fundadas. Normalmente, o compromisso a respeito das reivindicações da universidade é causado simplesmente pela necessidade de conter o gasto do Estado a fim de equilibrar o orçamento. Quando as sugestões da universidade são cortadas dêste modo durante a redação e aprovação do orçamento do Estado, seria importante, do ponto-de-vista da autonomia, que a universidade pudesse contribuir efetivamente para a fixação das prioridades. Como na distribuição das verbas, na estrutura nacional, entre as diferentes universidades e institutos de ensino superior, seria necessário um órgão central com competência especial e autoridade para planejar e executar os estágios de preparação, refôrço e realização do orçamento do Estado. Voltarei a esta matéria mais adiante.

#### LIBERDADE UNIVERSITÁRIA

Quando se discute a autonomia universitária, é necessário dizer umas poucas palavras sobre a "liberdade universitária." Antes de tudo direi que o significado dêste termo não é claro. Alguns querem dar-lhe um sentido mais amplo, outros, um mais estrito.

Algumas vezes se lhe dá um sentido tão amplo que a autonomia universitária é considerada como derivação dela. Eu, pes-

soalmente, uso-a num sentido bastante restrito, considerando a liberdade dos professores universitários para ensinar e pesquisar seu principal atributo.

A liberdade em ensinar, naturalmente não significa que o professor universitário não tenha obrigação de ensinar assuntos e matérias que, de acordo com o currículo devidamente aprovado, são parte de seus deveres de ensinar. A liberdade no ensino precisa ser entendida como um elemento de liberdade na pesquisa.

O professor universitário precisa ter um direito protegido de fato no seu trabalho de ensinar para apresentar pensamentos e opiniões — não interessando quanto possam ser impopulares, ou quão diferentes da opinião prevalente — que ele tenha descoberto na sua investigação científica. Deve-se-lhe permitir gozar de tal liberdade que ele possa ter a procura da verdade científica como sua única meta. Seu direito de permanecer no cargo precisa ter proteção legal suficientemente efetiva, que lhe garanta um estudo objetivo — preferivelmente dentro da própria universidade — das razões apresentadas em favor da demissão do cargo e previna interrupção arbitrária do serviço, como, por exemplo, a demissão baseada na política.

A mais séria ameaça à liberdade do professor universitário no ensino e na pesquisa dentro da moderna sociedade é o conflito com o regime político dominante. Todo o mundo universitário deve opor-se a esta ameaça enérgicamente e com toda a sua força.

O professor universitário precisa ser protegido na sua liberdade de ensinar e pesquisar, mesmo quando expresse opiniões que não são agradáveis àqueles que têm autoridade política. Entretanto, é necessário neste contexto dar grande ênfase à responsabilidade ligada ao direito de liberdade universitária. Quanto maior a autoridade pessoal que o professor universitário goza, maior razão há para considerá-lo um dos líderes intelectuais de seu povo.

É necessário ampliar luz e não agravar controvérsias. Dever-se-ia além disso sublinhar que a liberdade universitária não deve ser usada para construir um muro de proteção para qualquer atividade de interesse externo. No Estado onde os direitos do cidadão incluem atividade política livre, os professores universitários têm naturalmente este direito também. Mas, isto não significa de nenhum modo o uso da cátedra de professor como fôro político. Nem a liberdade universitária o livra da responsabilidade que os cidadãos têm em sua atividade política. O último ponto aplica-se também aos estudantes. A filiação do corpo estudantil a uma

universidade não dá uma posição privilegiada ou protegida, especialmente com relação à atividade política. Os estudantes têm o mesmo direito a uma atividade política como outros cidadãos do Estado, mas com igual responsabilidade.

#### IV — A ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE COMO UMA PARTE DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO

##### A OUTORGA DE DIREITOS AUTÔNOMOS À UNIVERSIDADE SERVE AO INTERÉSSE PÚBLICO

Pode-se encontrar em tôda a administração do Estado, entre os órgãos de campos diferentes de administração, a tendência de tentar obter para si mesmos tão grande autoridade no exercício quanto possível. Isso, por seu lado, está em oposição ao desejo da administração central de unificar a direção e a centralização da força de decisão. Em nenhum dos lados as tendências precisam estar baseadas em ambições pessoais apenas, mas numa intenção verdadeiramente sincera para uma realização satisfatória dos deveres administrativos ligados ao órgão em questão. Como já se mencionou, a organização da administração do Estado é uma harmonização contínua dos princípios da centralização e descentralização, que deve estar baseada na consideração de sua conveniência para o interesse da comunidade nacional como um todo. A questão da autonomia universitária precisa ser igualmente olhada sob esta luz.

Depois de estudar os argumentos pró e contra a autonomia universitária, cheguei nas páginas precedentes à conclusão de que a concessão de certos direitos autônomos às universidades é de absoluta vantagem para o Estado. A universidade é uma serva da sociedade, e isto precisa estar sempre na mente quando se dirige ao trabalho. A autonomia, essencialmente, faz aumentar para as universidades as chances de exercitar bem esta capacidade de serviço. É importante que o público e os que têm autoridade política, estejam convencidos da necessidade da autonomia universitária para o completo benefício do Estado.

##### COMBINAR A NECESSIDADE DE CENTRALIZAÇÃO NACIONAL COM O SISTEMA AUTÔNOMO

Em todos os Estados de alguma importância, a grande expansão das universidades instituições de ensino superior levanta a questão de como a necessidade de uma centralização nacional —

especialmente o plano geral e o uso mais apropriado dos fundos estatais — será realizada do ponto-de-vista da organização administrativa e de como, ao mesmo tempo, os benefícios resultantes da autonomia universitária serão protegidos na maior medida possível. Em minha opinião, isto está se tornando uma questão de importância capital, que requererá muita atenção.

Eu dei informações a respeito das formas de organização empregadas em alguns países. Parece que no sistema francês de administração universitária fortemente centralizado, os órgãos de consulta que atuam dentro da estrutura nacional têm sido constituídos para assessorar os gabinetes. Neste artigo o Comitê de Subvenção da Universidade Britânica e o sistema sueco de Chancellor representam tais formas de organização que foram adaptadas ao sistema de autonomia universitária.

Partindo da controvérsia de que a autonomia universitária serve ao interesse público, dever-se-iam fazer esforços para realizar a centralização sem reduzir essencialmente a autonomia. É de importância especial que a resolução dos assuntos referentes às nomeações para o cargo e o direito de permanecer no cargo deveria continuar a ser tomada por organismos que gozem da confiança dos círculos universitários, e que a proteção da liberdade no ensino e pesquisa não deveria ser infringida.

Parece que tudo isto pode ser realizado melhor se o organismo central se tornar um elo entre o governo e as universidades, como um elo que goze de confiança tanto do governo como das universidades. Podem ser criadas circunstâncias favoráveis ao nascimento de tal situação através de preparativos da organização administrativa, particularmente dando às universidades possibilidades de contribuir de algum modo à nomeação dos membros de seu organismo. A condução do órgão central para tal elo de união que possa gozar de mútua confiança e estima, para ser um fator que possa preencher com sucesso o interesse público como um todo, depende finalmente da escolha feliz de pessoal.

---

V. MERIKOSKY — Professor de Direito Administrativo da Universidade de Helsinki. UDC 378.1 (*in "Revue Internationale des Sciences Administratives"*, vol. XXXIII, nº 1, 1967). Tradução do Professor Roberto Ianini.

# *Problemas Fundamentais da Administração Universitária*

V. MERIKOSKY

**É**STE artigo inspira-se especialmente nos trabalhos da 4<sup>a</sup> Conferência da Associação Internacional das Universidades (Tóquio, setembro de 1965), consagrados à autonomia universitária — seu significado hoje, e que foram objeto de uma publicação em Francês (Paris, AIU, 1965).

## I — POSIÇÃO ADMINISTRATIVA E FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES

Malgrado a extrema diversidade, através do mundo, das noções de "universidade" e "autonomia", pode-se distinguir três grandes tipos: a) as universidades independentes, organizadas como um corpo acadêmico que gera seus próprios negócios através de órgãos que ele próprio designa com toda liberdade e sem intervenção externa, mas cuja autonomia é, apesar disso, limitada de fato pela ajuda financeira recebida do Estado; b) as universidades não autônomas, integradas na administração estatal, mas que gozam, contudo, de certa autonomia técnica; e c) as universidades que não têm administração acadêmica própria mas que podem ter "liberdades" importantes. Há universidades livres (devidas à iniciativa privada, à igrejas, ou a organizações filosóficas) e universidades estatais cujos estatutos são bastante variáveis, mesmo dentro de um mesmo país. A autonomia é maior ou menor com relação ao poder de organizar, e certa subordinação deriva necessariamente de financiamento externo, seja público ou privado, sem causar necessariamente prejuízo à autodireção interna. Em certos países, existem órgãos centrais especiais de coordenação que valem sobre a expansão universitária e sobre a repartição dos subsídios estatais. Estes órgãos especiais algumas vezes também encarregados da planificação da política universitária.

## II — POR QUE UMA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA ?

Constata-se que, na maior parte dos países e dos casos, as universidades têm, ora mais, ora menos, a faculdade de administrar seus próprios negócios através de seus órgãos. Por que tal autonomia? Deve-se considerar a questão tendo-se em conta que mesmo as universidades particulares não podem freqüentemente funcionar sem a ajuda financeira do Estado, que as universidades são serviços públicos (virtuais no caso das universidades particulares), e que sua administração é uma questão relevante das ciências administrativas.

A autonomia universitária é um fenômeno de descentralização administrativa. Isto significa que se as universidades não têm algum "direito" à autonomia, é, contudo, útil e oportuno deixar-lhe certa liberdade de administração. Isto significa também que esta utilidade e esta oportunidade são discutíveis e que, por conseguinte, algumas fórmulas de centralização são consideradas, em certos países, como melhores. Isto explica gama extensa de soluções.

Insistindo no fato de que não se estuda aqui a não ser as universidades subsidiadas — em tudo ou em parte — pelo Estado, é, não obstante, geralmente admitido na Europa ocidental que a supervisão estatal ligada à ajuda financeira é legítima, mas que a universidade não está em condições de cumprir sua tarefa a não ser que possua uma autonomia de gestão para seus próprios negócios. Aqui está a razão da natureza de sua missão de ensino e pesquisa que lucra ao ser cumprida livremente. É particularmente assim para a pesquisa científica. Mas pode-se fazer valer, ao contrário, que os interesses nacionais podem ficar comprometidos por uma demasiada ampla descentralização, que conduzirá à anarquia, no momento em que uma política nacional de ensino correlacionada com as necessidades impõe-se um pouco por toda parte. É preciso sublinhar que o papel social das universidades é considerável, que as universidades não existem a não ser para a sociedade e que sua autonomia não se justifica exceto na medida em que permita o cumprimento mais eficaz de sua missão social.

## III — ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA AUTONOMIA

A questão é tratada debaixo do ângulo das relações entre o Estado e uma universidade, e a exposição insiste sobre as modalidades que, do ponto-de-vista dos meios universitários, parecem conservar a autonomia. Segundo os pareceres elaborados na Conferência de Tóquio, cinco princípios são indicadores de autonomia

universitária: o direito de escolher o pessoal, a responsabilidade da seleção dos estudantes, a responsabilidade de elaborar os programas, e nos casos em que êstes programas são estabelecidos por lei, participação na elaboração, a decisão final sobre o programa de pesquisa na universidade, grandes responsabilidades para repartição dos meios e recursos financeiros no plano interno. Esta enumeração é parcial e discutível. As trocas de idéias em Tóquio foram animadas tanto sobre êstes cinco pontos como sobre o princípio, a natureza e extensão da autonomia, mas no conjunto os participantes, malgrado as divergências de opinião, estavam preparados para aceitar êstes pontos. Não obstante, o fim essencial da conferência foi o confronto das opiniões, não a adoção das resoluções. Discutiu-se também longamente a questão da participação dos estudantes na gestão das universidades, sendo o problema controvertido e exigindo um estudo preliminar sério de suas modalidades e consequências.

Pareceu, ao término das discussões, que a noção da autonomia seja própria a cada universidade, mas não exclui uma cooperação inter-universitária, necessária para a realização apropriada da missão social das universidades. Inserindo-se destas em uma política de educação e uma planificação cada vez mais progressiva, novas formas de organização estão para nascer e desenvolver.

Conforme a opinião do autor, é preciso pôr em destaque o que se segue com relação aos cinco pontos citados:

a) A designação, pelas universidades, de seu próprio pessoal, (mesmo se o ato de nomeação fôr um fato exterior à universidade), é essencial à autonomia. A coisa é capital para o corpo docente e as equipes de pesquisadores; têm menos importância para os administradores. Isto assegura que os méritos e qualificações científicas serão os fundamentos das nomeações, e não outras considerações, por exemplo políticas. Isto implica e é uma coisa importante — que seja oferecida uma carreira aos interessados, e uma carreira regular, protegida contra tôdas as medidas arbitrárias.

Neste sistema, a autonomia universitária toma sua verdadeira dimensão enquanto ela se expressa através da escolha do pessoal cientista.

b) A seleção dos estudantes, por seu lado, é uma questão acessória. Certas universidades, na Europa especialmente, são abertas a todos os que têm os títulos requeridos, ainda que as possibilidades de ensino e os meios disponíveis possam incitar

alguns a não encorajar a superpopulação estudantil. Se as universidades procedem a uma seleção, isto não é um atributo de sua autonomia. Tal atributo não deve, com efeito, esconder alguma outra discriminação que não seja a dos talentos e das capacidades.

Em certos países, o número de estudantes admitidos na entrada é limitado por disciplina. O processo de seleção não é mais, então, um elemento de autonomia.

c) No que concerne ao estabelecimento dos programas e à organização dos estudos, certos aspectos são da alçada das próprias universidades, em que a lei interfere ou não. Por exemplo, os critérios dos exames pertencem a um domínio que faz parte da administração interna de cada universidade. O fato de que o Estado possa decidir quais matérias devam ser ensinadas para a obtenção de tal diploma não contradiz a autonomia universitária.

d) Uma atenção especial pode ser concedida aos pesquisadores no seio das universidades, porque as pesquisas devem ser tão livres quanto possível. Nos países socialistas, o Estado coordena os programas de pesquisas mais importantes. Então pela força mesma das coisas, a pesquisa é planificada seja no plano geral, seja no nível das universidades, mas se tal planificação é um ato de administração interna das universidades, ela não deve trazer prejuízo à liberdade dos pesquisadores.

e) Quanto à autonomia financeira, considerando que apenas as universidades subsidiadas pelos poderes públicos são estudadas aqui, o problema está no equilíbrio entre a sujeição de uma dependência financeira e a autonomia universitária, especialmente porque a obtenção de fundos pode ser concedida com condições que a ameacem. Na realidade, na maior parte dos casos, o financiamento é regular e automático (por exemplo, pagamento dos ordenados) e o risco de ver aparecer certas condições não se apresenta a não ser em caso de expansão. Pelo contrário, é desejável a maior autonomia possível de gestão financeira interna. Certas universidades do Estado sofrem a aplicação de regras burocráticas rígidas. Subtraem-se algumas outras pelo mecanismo da concessão de subsídios que são, em seguida, utilizados livremente, com a reserva de "recomendações" do Estado, que são respeitadas o mais freqüentemente possível. Este sistema não é aplicável para as universidades do Estado em que o pessoal é funcionário, ainda que a autonomia possa, neste caso, manifestar-se em outros campos que não os das remunerações. Esta autonomia não deve, contudo, ir a compromissos não previstos ou a pôr em jôgo a autoridade burocrática do Estado. Este último

fica sendo assim apenas juiz do montante dos subsídios, podendo as universidades determinar suas necessidades, e tomando-se a decisão final em função dos recursos disponíveis. A autonomia universitária implica, contudo, que a universidade possa tomar parte na determinação das prioridades.

Para concluir a respeito dêste ponto, não se deve confundir autonomia universitária com liberdade acadêmica que diz respeito à liberdade de formulação dos cursos em função dos programas e a liberdade de pesquisa que são individuais. A liberdade acadêmica deve ser cercada de garantias, porque isto pode chocar o poder político. Isto não significa que os professores devam transformar-se em mestre de pensamentos não ortodoxos sistemáticamente críticos. Uma cátedra de professor não é uma tribuna política e assim os direitos dos mestres são idênticos aos dos outros cidadãos, não sendo isentos de responsabilidades.

#### IV — A ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA ENQUANTO PARTE DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL

A outorga de direitos autônomos a uma universidade serve ao interesse público e aproveita ao Estado. A autonomia universitária não é um fim em si; enquanto serva da sociedade, a universidade que dispõe de autonomia necessária está mais capacitada para cumprir sua tarefa. O Estado, assim, tira partido disso.

Pode-se, todavia, conciliar esta autonomia com uma necessidade de uma centralização de planificação de educação e tendo em vista uma utilização adequada dos subsídios. Existem já fórmulas equilibradas neste sentido. A centralização e a coordenação não reduzem a autonomia, cujo fundamento é a outorga do poder de nomeação ou de escolha a organismos que gozem da confiança dos meios universitários, e pode coincidir perfeitamente com a proteção da liberdade de ensino e de pesquisa. Isto será realizado, parece, se os organismos centrais em assunto universitário se tornarem um instrumento de ligação entre o governo e as universidades, gozando da confiança de ambas as partes.

---

Tradução do Professor Roberto Ianini (do Sumário, em inglês, do artigo anterior, publicado na *Revista do Instituto Internacional de Ciências Administrativas*, 1967, vol. 33, nº 1).

## NOTAS

### *Assessoria de Organização e Métodos nos Municípios*

JOÃO JORGE DA CUNHA

UMA Assessoria de Organização e Métodos dedicada aos municípios teria as atribuições de:

- a) organizar Escritórios Técnicos de Planejamento Local Integrado;
- b) promover a formação de Recursos Humanos para os Escritórios Técnicos de Planejamento Local Integrado.

Os trabalhos da Assessoria de Organização e Métodos interessam a todos os municípios brasileiros, pois de acordo com o Decreto nº 59.917, de 30-12-66, que regulamentou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — SERFHAU e criou o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, “para serem beneficiárias do Fundo, as regiões e municipalidades se obrigam a criar órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local”. (Art. 23). O mesmo decreto estabelece no seu artigo 5º, letra f: São atribuições do SERFHAU... f) promoção de treinamento de pessoal técnico especializado, para o implemento do sistema nacional de desenvolvimento local integrado.

Os trabalhos da Assessoria de Organização e Métodos deverão interessar, também, às entidades públicas nacionais e regionais, assim como às entidades privadas que realizam planos, projetos e programas de desenvolvimento local integrado.

A fim de alcançar seus objetivos a Assessoria de Organização e Métodos deve manter a seguinte estrutura:

- a) Divisão de Organização:

- 1 — Departamento de Relações com os Municípios, RM;

- 2 — Departamento de Análise, AN;  
3 — Departamento de Organização, OR.
- b) Divisão de Treinamento:
- 1 — Departamento de Planejamento Econômico, EC;
  - 2 — Departamento de Planejamento Social, SO;
  - 3 — Departamento de Planejamento Físico-Territorial, FT;
  - 4 — Departamento de Planejamento Administrativo, AD.

#### DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO

Os trabalhos dessa Divisão obedeceriam à seguinte sistemática:

1) Departamento de RM — Os agentes de RM devem visitar os municípios, oferecendo os serviços da Assessoria e obter os acôrdos de análise à luz de argumentos convincentes.

Os agentes de RM serão profissionais de nível universitário, de preferência, e de reconhecida capacidade no trato dos problemas municipais. Além disso, devem conhecer em detalhes o Manual de Financiamento do SERFHAU e as instruções preparadas pela Assessoria.

2) Departamento de AN — Se o trabalho de RM fôr bem feito, o analista não encontrará nenhuma dificuldade em realizar a análise, segundo as instruções do Manual. Com sua experiência, seu talento e sua honestidade, o analista deverá obter um contrato de Organização e Treinamento.

3) Departamento de Organização — Assinado o contrato de Organização e Treinamento, cabe ao Departamento de Organização, com base nas informações da análise, tomar as providências para a instalação do Escritório de Planejamento Local Integrado. Os especialistas que trabalham na organização dos Escritórios são técnicos especializados nos vários setores do planejamento integrado assessorados por especialistas em organização.

O Departamento de Organização deverá providenciar os documentos necessários à obtenção de financiamento, de acordo com as instruções do Manual de Financiamento do SERFHAU.

#### DIVISÃO DE TREINAMENTO

Os departamentos dessa Divisão atuam com pessoal especializado, em atividades nas universidades e nas entidades públicas e privadas que atuam no campo do planejamento urbano.

O Departamento de Organização procederá à seleção dos especialistas que atuam nos vários setores do planejamento integrado, de acordo com as conveniências dos municípios.

O treinamento de técnicos para os Escritórios de Planejamento Local Integrado poderá ser feito, também, por uma das entidades públicas ou privadas de cujos objetivos constem programas de treinamento de pessoal para o planejamento local integrado.

O módulo de cada Escritório de Planejamento Local Integrado é constituído de 4 especialistas, sendo 1 Economista, 1 Arquiteto, 1 Técnico de Administração Pública e 1 Licenciado em Ciências Sociais. Haverá possibilidades, entretanto, de colaboração de outros profissionais (sanitaristas, educadores, etc.) em programas de maior amplitude, de acordo com as possibilidades do município.

Os cursos de treinamento devem obedecer aos seguintes princípios:

- a) os programas serão interdisciplinares, com base em trabalhos de equipe;
- b) os trabalhos práticos constarão de pesquisa e diagnóstico das regiões-programa na primeira etapa e de Planos Preliminares das mesmas regiões na segunda etapa;
- c) as aulas teóricas terão por objetivo dar a cada técnico setorial uma visão geral sobre os demais setores do planejamento;
- d) o aprimoramento setorial do técnico será feito através de sua participação nos trabalhos práticos orientados por especialistas.

#### TRABALHOS DE ANÁLISE

Os analistas devem obter as seguintes informações básicas:

1 — Definição da área a ser planejada:

- 1.1 — Municípios(s) abrangido(s) pelo plano;
- 1.2 — Cidade(s) ou vila(s) abrangidas pelo plano;
- 1.3 — Área total;
- 1.4 — Área urbana, área rural;
- 1.5 — População urbana, população rural;
- 1.6 — Outros aspectos demográficos.

Indicar a fonte e o ano de referência. No caso de estimativa, indicar como foi feito o cálculo.

**2 — Serviços Públicos:**

2.1 — Definir, de modo geral, a situação da área quanto aos serviços:

- 2.11 — de abastecimento de água;
- 2.12 — de energia elétrica e gás;
- 2.13 — de esgotos;
- 2.14 — de transporte coletivo;
- 2.15 — de comunicações;
- 2.16 — de educação;
- 2.17 — de cultura;
- 2.18 — de habitação (domicílios urbanos e rurais);
- 2.19 — de saúde.

2.2 — Projeção de gastos nos serviços públicos municipais, usando a fórmula  $G^i = P^i + A^i + C^i$ , sendo  $G^i$  os gastos totais do serviço,  $P^i$  o total de gastos de prestação no ano  $i$ ,  $A^i$  o total de gastos realizados no ano  $i$  para ampliar e melhorar a qualidade do serviço no futuro e  $C^i$  o total de gastos de conservação no ano  $i$ .

Citar todos os estudos e projetos porventura existentes. Relacionar os dados fornecidos com as necessidades atuais e futuras do município.

**3 — Dados Econômicos:**

3.1 — Descrever, sucintamente, a situação da área nos seguintes setores:

- 3.11 — Agricultura;
- 3.12 — Pecuária;
- 3.13 — Extração mineral;
- 3.14 — Indústria;
- 3.15 — Comércio;
- 3.16 — Serviços;
- 3.17 — Sistema bancário.

3.2 — Opinar sobre quais setores da economia são passíveis de maior desenvolvimento. Justificar.

3.3 — Dar informações sobre as arrecadações federais e estaduais da área focalizada, nos três anos anteriores à análise. Justificar.

Anote as atividades preponderantes. Quando possível, forneça dados sobre o valor da produção e o número de estabelecimentos, bem como a evolução desses dados nos últimos anos.

## 4 — Dados financeiros:

- 4.1 — Fornecer a previsão orçamentária para o presente exercício, segundo o modelo anexo — Demonstrativo da Receita e Despesa.
- 4.2 — Destacar, na conta 1.4.1, o valor correspondente à cota parte na conta 1.4.2.
- 4.3 — Fornecer os quadros de Demonstração de Receita e Despesa dos últimos 3 anos.
- 4.4 — Apresentar a previsão orçamentária para o próximo exercício.

## 5 — Planejamento:

- 5.1 — Quais os órgãos de planejamento já em funcionamento ou em instalação na área?
- 5.2 — Quais os programas de planejamento em execução já elaborados ou em elaboração, na área?
- 5.3 — Existem, na região, técnicos treinados nos diversos setores do planejamento? Especificar em que setores.
- 5.4 — Quais os técnicos locais que poderão ser aproveitados, após treinamento com especialistas da Assessoria de Organização e Métodos.

## 6 — Indicadores:

## 6.1 — De riqueza:

- 6.11 — Impostos de Circulação de Mercadorias, p/hab;
- 6.12 — Número de veículos automotores de passeio, p/hab;
- 6.13 — Receita própria municipal, p/hab;
- 6.14 — Valor da produção animal, por habitante;
- 6.15 — Valor da produção agrícola, p/hab.

## 6.2 — De industrialização:

- 6.21 — Percentagem da população ativa na indústria;
- 6.22 — Valor da produção industrial, p/hab;
- 6.23 — Consumo de energia elétrica para fins industriais, p/hab;
- 6.24 — Técnicos de nível médio por 1.000 habitantes;
- 6.25 — Engenheiros por 1.000 habitantes.

## 6.3 — De urbanização:

- 6.31 — Densidade demográfica do município (hab/hectare);
- 6.32 — Percentagem da população nas áreas urbanas (situação dos últimos 5 anos).
- 6.33 — Migrações.

## 6.4 — De Educação:

- 6.41 — Percentagem da população total matriculada em cursos de nível primário, médio e superior;
- 6.42 — Professores de 1º e 2º nível por 1.000 habitantes;
- 6.43 — Qualificação dos professores;
- 6.44 — Dispêndios públicos em educação (União, Estado e Município — dados comparativos).

## 6.5 — De Saúde Pública:

- 6.51 — Número de médicos por 1.000 habitantes;
- 6.52 — Número de dentistas por 1.000 habitantes;
- 6.53 — Número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes;
- 6.54 — Dispêndio do município com Saúde Pública em relação aos dispêndios da União e do Estado.

MÓDULO 2A - DEMONSTRATIVO DE RECEITA E DESPESA

## *Sugestões para Criação de um Instituto Brasileiro de Planejamento e Desenvolvimento*

JOÃO JORGE DA CUNHA

**E**XISTEM, no Brasil, 10 pólos de desenvolvimento, onde se concentram 20% da população total (estimativas de 1967, IBGE e de 1968, para o Distrito Federal, IBRAPLAN):

São Paulo .....	5.383.194	habitantes
Guanabara .....	4.031.289	"
Belo Horizonte .....	1.091.972	"
Recife .....	1.056.100	"
Pôrto Alegre .....	889.210	»
Salvador .....	858.730	"
Fortaleza .....	794.078	"
Belém .....	546.339	"
Curitiba .....	575.889	"
Distrito Federal .....	421.000	"

Através desses pólos de desenvolvimento atuaria o IBRAPLAN, alcançando cerca de 200 regiões-programa.

Em cada polo de desenvolvimento poderiam se concentrar de 50 a 100 Mestres em Planejamento Integrado e em cada região-programa, de 4 a 10 Especialistas em Planejamento Integrado. Teríamos, assim, necessidade de preparar de 500 a 1.000 Mestres em Planejamento Integrado e de 800 a 2.000 Especialistas em Planejamento Integrado nos próximos 3 anos.

Essa atividade seria complementada com a preparação de técnicos auxiliares, em cursos de treinamento intensivo, nas regiões-programa.

A todos êsses profissionais seriam oferecidas garantias de trabalho bem remunerado, de acordo com o aproveitamento nos cursos e com as disponibilidades financeiras provocadas pelo planejamento.

Esse programa representa um grande passo na absorção de mão-de-obra qualificada. Em publicação recente, o "Jornal do Brasil" focalizou esse problema angustiante que é o da oportunidade de trabalho para os profissionais que terminam os cursos universitários.

"Enquanto mais de 340 mil jovens estão ingressando êste ano (1969) nos 1.592 cursos de nível superior, diz a reportagem, apenas cerca de 28 mil dos 258 mil matriculados nas faculdades conseguiram concluir os cursos. Dêstes 28 mil mais de 10 mil jovens não conseguiram exercer a profissão.

E apresenta outros números significativos: dos 3.979 jovens formados em Administração de Empresas, em 1967, sómente 72 conseguiram emprêgo e estão se dedicando à profissão.

Na Engenharia a situação é também grave: 3.704 dos 30.880 matriculados na última série concluíram o curso, mas sómente 1.908 estão conseguindo exercer a profissão.

Dos 41.800 alunos matriculados no último ano de Direito nas 87 escolas do País, 5.229 conseguiram obter o diploma e 3.217 estão se dedicando à profissão; dos 1.977 médicos formados em 1967, entre os 20.448 matriculados, 1.637 estão empregados ou exercendo a profissão em caráter autônomo. Formaram-se 1.436 dentistas e 1.085 se encontram em atividade.

Há uma necessidade imperiosa, portanto, de criar condições para o aproveitamento dessa excelente mão-de-obra. A única solução racional nos parece ser a da interiorização do profissional com remuneração condigna, através de um sistema nacional de desenvolvimento local integrado. O planejamento integrado, nos vários níveis, nacional, regional, estadual e local, realizado através de Escritórios de Planejamento Integrado terá possibilidades de absorver um grande número de profissionais no planejamento e em decorrência dos processos de desenvolvimento provocados pelo planejamento.

#### CUSTOS

Segundo cálculos que elaboramos serão necessários ..... NCr\$ 20.000,00 para a formação de um Especialista em Planejamento Integrado, incluindo-se os trabalhos de organização dos Escritórios de Planejamento Integrado e os serviços de assessoria durante a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Local Integrado.

Os trabalhos do IBRAPLAN seriam financiados pelo SERFHAU, por solicitação das Entidades interessadas (regional, estadual, local), permitindo, mesmo aos pequenos municípios, a utilização de profissionais altamente qualificados.

#### NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

São Paulo é o único Estado cujos municípios estão providenciando seus planos diretores de desenvolvimento integrado por força da Lei Orgânica dos Municípios (Lei nº 9.842, de 19-9-67) que estabelece:

"Art. 79. O Município elaborará o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, considerando em conjunto os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos, nos seguintes termos:

I — físico-territorial — com disposições sobre o sistema viário urbano e rural, o zoneamento urbano, o loteamento urbano ou para fins urbanos, a edificação e os serviços públicos locais;

II — econômicos — com disposições sobre o desenvolvimento econômico do Município;

III — social — com normas destinadas à promoção social da comunidade local e ao bem-estar da população;

IV — administrativo — com normas de organização institucional que possibilitem a permanente planificação das atividades municipais e sua integração nos planos estadual e nacional.

Parágrafo único. — Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que não possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado, após 3 (três) anos da vigência desta lei.

Art. 80. O Município elaborará as normas de edificação, de zoneamento e de loteamento urbano ou para fins urbanos, atendidas as peculiaridades locais e a legislação federal e estadual pertinentes."

Acontece, entretanto, que o preço cobrado pelas firmas especializadas é tão elevado que a maioria dos municípios se encontra impossibilitada de contratar os serviços de elaboração de planos diretores de desenvolvimento integrado.

Nos outros Estados estão sendo feitos, principalmente nos municípios das Capitais, planejamentos setoriais, de acordo com as conveniências das firmas contratadas, destacando-se, na sua maioria, os aspectos urbanísticos.

No Congresso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municípios, reunido em Brasília, em novembro de 1966, já se destacava a necessidade de uma política de planejamento do desenvolvimento local integrado "visto que, ao nível municipal, se concretizam muitas medidas e ações que conduzem ao desenvolvimento".

Rubens Pereira, em recente trabalho publicado na Revista de Administração Pública (Nº 1, 1968) estabelece os seguintes critérios para o planejamento urbano no Brasil.

1º) A unidade de Planejamento, denominada Região-Programa, poderá ser:

a) uma micro-região homogênea (do tipo de uma pequena bacia fluvial, faixa litorânea etc.), definida de acordo com trabalho EPEA-CNG; essa região deverá conter, pelo menos, um polo urbano (centro de polarização), com população superior a 50.000 habitantes;

b) uma área metropolitana, incluindo-se, na região-programa dêstes casos, toda a zona de influência da metrópole em questão. A definição desta região também deverá ser feita com base no trabalho EPEA-CNG.

2º) Potencial de desenvolvimento — Definidas as regiões-programa, de acordo com os estudos EPEA-CNG, e estabelecido o montante inicial que se pretende investir em planejamento local, será necessário selecionar algumas regiões-programa. Serão prioritárias aquelas que apresentem maiores potenciais de desenvolvimento e capacidade de, com relativamente poucos recursos, abrir perspectivas para o desenvolvimento de áreas interiores à região, ou mesmo, áreas contínuas à região.

3º) Distribuição Regional Equilibrada — Tal critério proporcionará a realização de experiências iniciais diversificadas, permitindo sua utilização imediata nas diferentes regiões do Estado ou do País.

4º) Existência de pré-condições institucionais — Observados os três critérios anteriores, um 4º critério poderá pesar, ainda, na escolha da Região-Programa. Trata-se da existência de pré-condições institucionais na região, isto é, a existência de planos ou escritórios de planejamento, o interesse dos governos locais, etc.

#### SITUAÇÃO ATUAL DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Segundo levantamento feito por Rubens Pereira, apenas 11,6% das cidades brasileiras possuem órgãos de planejamento e urbanismo. Em verificação mais acurada, entretanto, constata

o mesmo autor que essa percentagem é otimista, pois "a percentagem de planos-diretores é maior que aquela de órgãos de planejamento e urbanismo. Tal fato denota a tendência que têm as Prefeituras brasileiras de contratar a feitura do Plano com escritórios alheios ao seu corpo administrativo, sem a preocupação de organizar o órgão local de planejamento."

A região sul (principalmente o Estado do Rio Grande do Sul) possui a maior percentagem de órgãos de planejamento e urbanismo do País; as regiões menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste são as que têm menor percentagem de órgãos específicos e normas de urbanismo do País, conforme se verifica na relação seguinte:

*Municípios que elaboraram planos-diretores em moldes mais ou menos atualizados:*

Região Extremo-Sul (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina) — 70 municípios.

Região Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Rio de Janeiro, Espírito Santo) — 30 municípios.

Região Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso, Distrito Federal) — Menos de 5 municípios.

Região Nordeste (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão) — Menos de 10 municípios.

Região Norte (Amazonas, Pará, Acre e Territórios Federais) — Menos de 5 municípios.

Verifica-se, assim, que a cifra de 11,6% se reduz a 4%. Mas, quando se procura verificar quantos desses municípios possuem planos bem elaborados e exequíveis e órgãos de planejamento local organizados em bases modernas, restam, apenas, 10 ou 12.

"A grande maioria das áreas urbanas do País, diz Rubens Pereira (op. cit.), continua a crescer desordenadamente sem obedecer às mais elementares normas que a técnica moderna pode colocar à disposição dos administradores, acarretando, conforme já ficou evidenciado anteriormente, um tremendo e inútil ônus para o investimento público, além dos enormes inconvenientes de caráter social que a urbanização acarreta."

#### AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS

A falta de realismo é a principal característica das experiências de planejamento local no Brasil. Os planos são, em geral,

eminente mente técnicos, mas “não traduzem a realidade sócio-econômica do Município, nem consideram as estruturas político-administrativas locais que, em última análise, serão responsáveis pela execução dos planos.” (Rubens Pereira).

As causas dessa falta de realismo podem ser assim enumera das:

- 1<sup>a</sup>) Poucos municípios tiveram, até hoje, oportunidade de organizar um bom escritório de planejamento;
- 2<sup>a</sup>) A maioria dos planos são setoriais, enfatizando os aspectos físicos, sem a participação de economistas, cientistas sociais e técnicos em administração pública, isto é, não são planos integrais;
- 3<sup>a</sup>) Os planos não se integram com os reais interesses e aspirações das comunidades cujo desenvolvimento pretendem;
- 4<sup>a</sup>) Ausência de um programa de treinamento de técnicos em planejamento integrado;
- 5<sup>a</sup>) Falta de entrosamento entre os planos de desenvolvimento nacional, regional, estadual e local.

#### FINANCIAMENTO DO SISTEMA

O Banco Nacional de Habitação, de acordo com a Lei número 5.107, de 13-9-66, ficou com a função de gestor do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. O FGTS é constituído por recursos provenientes de descontos compulsórios feitos sobre as fólihas de pagamento dos empregados de todas as empresas brasileiras, depositados na rede bancária particular, em contas bloqueadas. São garantidos aos depositários do Fundo a correção monetária e os juros dos depósitos, o que exige sua aplicação para garantir a necessária rentabilidade.

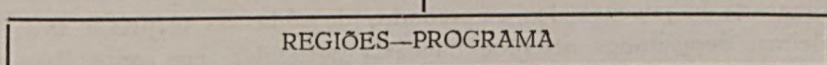
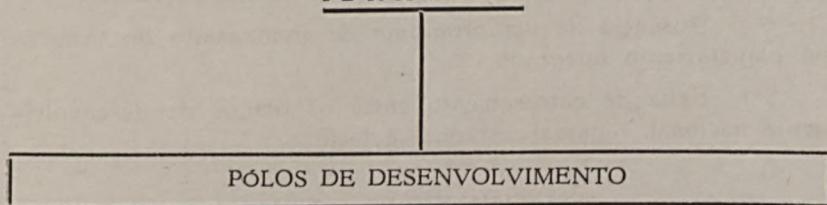
As aplicações desses recursos são feitas na área da construção civil, propiciando mais empregos, novas indústrias e atendimento do programa habitacional do governo.

Estima-se que o FGTS contará, entre arrecadação e aplicação, anualmente, com cerca de NCr\$ 1.000 milhões. Sem planos exequíveis de desenvolvimento local êsses recursos não poderão ser aplicados e não terão a rentabilidade exigida pelos compromissos já referidos. Sómente os planos de desenvolvimento local poderão fornecer as diretrizes para dimensionamento das obras e serviços urbanos.

## OBJETIVOS DO IBRAPLAN

Os objetivos do IBRAPLAN se concentram num programa de preparação de recursos humanos para os Escritórios de Planejamento Integrado, em colaboração com o Plano Nacional de Desenvolvimento. Sua situação em Brasília dá-lhe dimensão nacional. A ecologia humana de Brasília permite uma concentração de talentos de excepcional experiência em áreas subdesenvolvidas de gabarito internacional. De Brasília a ação de IBRAPLAN se estenderá aos 9 pólos de desenvolvimento (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Guanabara, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém) e às 200 Regiões-Programa estabelecidas pelo Ministério do Planejamento. Das Regiões-Programa se estenderão as atividades de planejamento a todos os municípios brasileiros, de acordo com as peculiaridades locais.

## IBRAPLAN



Não havendo possibilidade de se atacar programa de tal vulto de modo global, como é óbvio, torna-se necessário selecionar um polo de desenvolvimento e concentrar nêle a ação do IBRAPLAN. Pela análise que fizemos, é fácil verificar que, no momento, dois Estados oferecem as condições institucionais ao desenvolvimento de um programa de planejamento integrado — São Paulo e Rio Grande do Sul. Pelas suas características sócio-econômicas, entretanto, São Paulo representa o polo de desenvolvimento ideal para a programação que estamos projetando.