

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

EDITORIAL

Págs.

Empresariado e Mercado de Trabalho	3
Administração	7
Estudos Diversos	68
Notas	193

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL (DASP)

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7
BRÁSILIA — D.F.

DIRETOR-GERAL
Belmiro Siqueira

DIVISÃO DE REGIME JURÍDICO DO PESSOAL
Paulo César Cataldo

DIVISÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS
Waldyr dos Santos

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO
Dagomir Azevedo

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS
Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO
Murilo Moreira da Silva

ESCOLA DO SERVIÇO PÚBLICO
Eloah Meirelles Gonçalves Barreto

SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO
Cauby de Souza

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO
Vera da Silva Medeiros

CONSULTORES JURÍDICOS
Clenício da Silva Duarte
Luiz Rodrigues

COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS
José Medeiros

COMISSÃO DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA
Edgard da Costa Amorim

CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO
José Mauro Fiuza Lima

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO
José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti.



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL
(Decreto-lei nº 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXXI

JULHO a DEZEMBRO - 1968

VOL. 101 - N.ºs 3 e 4

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Empresariado e Mercado de Trabalho	3
ADMINISTRAÇÃO	
Evolução das Técnicas de Planejamento no Brasil — Francisco das Chagas Melo	7
Eficiência do Trabalhador: Uma Nova Fórmula — Cornélio Octavio Pinheiro Pimenta	27
A Evolução do Processo Decisório e as Organizações — Lahir Short de Azevedo	33
Administração e Produtividade — Eurico Rezende	58
ESTUDOS DIVERSOS	
Mercado de Trabalho no Serviço Público Federal	68
Arquivologia e Desenvolvimento — José Pedro Esposel	136
A Problemática do Desenvolvimento, na Óptica de um Economista menor — Francisco José de Souza	146
Visão Econômica da Amazônia — Hela Fanny Kather	155
A Posição Moderna sobre Motivação — Alfred S. Rogers	162
Cinema — Ação Audiovisual, de Comunicação Subliminar e Vestigial — Adriano de Taunay Leite Guimarães	169
Sobre Classificação de Cargos — Carlos Eduardo de O. Valle	176
Da Acumulação de Cargos — Berredo de Menezes	180
O Servidor Público no Judiciário — Waldyr dos Santos	182
Jurisdição Administrativa na França — Octavio de Barros Marques	185
NOTAS	
I — Pareceres da Consultoria Jurídica do DASP	193
II — Decisões da COTIDE	195
III — Circulares expedidas a dirigentes de órgãos da Administração (direta ou indireta), a partir de junho de 1967	201

Empresariado e Mercado de Trabalho

A análise das estatísticas relativas ao Brasil impressiona pela elevação das taxas de natalidade e pela preponderância dos jovens, no cômputo geral da população.

Essas duas revelações, em si mesmas auspiciosas, quando confrontadas com outros aspectos da realidade brasileira, mostram como são imensas as responsabilidades que pesam sobre os ombros das gerações atuais, já que a estas incumbe encontrar solução para alguns problemas sociais prementes.

O primeiro e talvez o mais importante de tais problemas é o da criação de oportunidades de emprego para absorver os grandes contingentes de mão-de-obra que anualmente ingressam no mercado de trabalho, e cujo aproveitamento, além de constituir uma necessidade para o equilíbrio da vida social, é urgentemente reclamado pela tarefa de desenvolvimento do País.

Na medida em que o desenvolvimento é fruto do trabalho, a criação de empregos, através da qual se afirma o espírito empreendedor, a capacidade de realização dos povos, impõe-se como uma preocupação fundamental dos governantes que devem procurar estimulá-la por todos os meios, sobretudo nos países de características demográficas como as nossas.

E' preciso, porém, que a visão da realidade não seja deformada pela crença de que incumbe ao Governo a tarefa de criar condições que assegurem maiores oportunidades de emprego à mão-de-obra disponível, uma vez que nesta matéria a responsabilidade maior cabe ao empresariado, àquela categoria social que detém os meios através dos quais a ação conjugada do trabalho e da tecnologia consegue transformar em serviços e bens úteis à coletividade o conhecimento que o homem adquire nas escolas e nos centros de formação profissional.

Já se disse, com inteira razão, que a empresa, quando bem orientada, é uma usina geradora do progresso. O aspecto menos importante de sua atividade é justamente aquêle que todo mundo percebe e que parece constituir a sua melhor definição: produzir serviços e bens materiais. Em verdade, porém, a produção de bens e de serviços é apenas o meio através do qual a empresa realiza a sua destinação social de integrar o homem à coletividade pelo trabalho; de repartir as conquistas da ciência e da técnica,

transformando em patrimônio de todos aquilo que sem ela seria privilégio de poucos; de organizar a atividade humana, para que o seu exercício se faça, em benefício comum, de maneira mais racional e mais produtiva.

Como detentora dos instrumentos de progresso a empresa tem a missão fundamental de criar melhores condições de vida para o homem, pois só assim ela se justificará perante a sociedade. O grande desafio que o mundo moderno coloca diante do empresariado é o da conciliação entre o legítimo espírito do lucro e o pleno exercício da missão social da empresa. E há grandes exemplos de que o empresariado tem sabido responder brilhantemente a tal desafio.

O papel que cabe ao Governo desempenhar nesse processo é meramente subsidiário, devendo assumir as formas de estímulo e de controle, seja para suscitar o ímpeto do espírito empreendedor, seja para evitar os desvios dos empreendimentos em relação aos objetivos sociais. Jamais, entretanto, poderá ele substituir a ação do próprio empresariado, o que só seria admissível num regime de estatização da economia, inconciliável com o genuíno conceito de empresa.

Por isso, mesmo, quando se trata de atingir àquelas metas, através das quais a empresa realiza os seus fins sociais, devemos cobrar do empresariado as obrigações que ele assumiu, a partir do momento em que tomou em suas mãos o controle dos meios responsáveis pelo desenvolvimento das coletividades humanas.

Vistas as coisas por este prisma há, ainda, muito que esperar do empresariado nacional, da sua imaginação criadora, da sua confiança nas inesgotáveis potencialidades do País, da sua aptidão para a conquista de novas áreas de consumo, da sua determinação de crescer cada vez mais pelo arrôjo dos seus empreendimentos, da sua capacidade para traduzir em termos de industrialização e de comercialização a audácia dos bandeirantes que o precederam na missão de construir um Brasil grande e forte.

A lentidão que se vem observando no crescimento dos nossos mercados de trabalho, a insuficiência de nossa produção industrial, que se evidencia através das crises que se verificam sempre que qualquer fator ocasional modifica os níveis habituais de consumo, dão bem uma idéia do muito que ainda resta fazer. Diante dos instrumentos que a ciência da administração e a organização racional do trabalho põem à disposição da empresa moderna, essas coisas tenderão a desaparecer na medida em que o empresariado se fortalecer na mística do desenvolvimento, na consciência, que nunca faltou aos bandeirantes, de que é preciso avançar cada vez mais, para chegar antes que seja tarde.

A criação de novos mercados de trabalho e ampliação dos já existentes é, sem sombra de dúvida, o mais importante repto que o desenvolvimento do nosso País lança ao seu empresariado.

Face à dramática desproporção entre as taxas de crescimento da população ativa e as das oportunidades de emprêgo na área das atividades privadas, torna-se-á, inteiramente falaciosa a reivindicação no sentido de que o Governo reduza o deficit orçamentário, através da redução do empreguismo no Serviço Público, se as em-prêsas não criarem condições para a absorção da mão-de-obra disponível.

A parte esclarecida do empresariado nacional já abriu os olhos para essa realidade e está empenhada em criar novas frentes de trabalho, seja mediante novos empreendimentos, seja através da ampliação dos que já existem. A outra, porém, permanece fiel ao recurso cômodo de clamar contra o empreguismo no Serviço Público, sem se dispor a combatê-lo pelo único meio eficaz, que é a criação de oportunidades de emprêgo para absorver a mão-de-obra disponível.

O excesso de pessoal no Serviço Público, quando existe, representa um reflexo da debilidade da empresa privada na formação e desenvolvimento do mercado de trabalho, o que é tanto mais de lamentar quando se registram situações demográficas iguais as nossas, e o Poder Público, através dos investimentos em obras de infra-estrutura e extensa gama de facilidades e incentivos fiscais, cria clima propício à expansão da capacidade empreendedora.

As curvas de crescimento da construção de estradas, da produção de energia elétrica, da criação de escolas, da construção de habitações e de outros setores mais diretamente dependentes da atuação governamental, cada vez mais se distancia da curva de crescimento do mercado de trabalho, dando a impressão de que êste ainda não se deixou sensibilizar pelas excitações do progresso que o País vem alcançando em muitos pontos vitais.

Os dados mais recentes com referência à evolução do mercado de mão-de-obra na indústria de cinco dos nossos principais Estados compõem o seguinte quadro:

Janeiro de 1968 Estados e número de trabalhadores	Novembro de 1968 Estados e número de trabalhadores	Crescimento do mercado, em números absolutos
São Paulo: 354.661	379.445	24.784
Guanabara: 73.932	75.442	1.510
Minas Gerais: 56.647	59.052	2.405
Rio Grande do Sul: 50.833	53.919	3.086
Pernambuco: 35.873	36.931	1.058

Os índices de crescimento que as estatísticas acima revelam seriam mais discretos ainda, quase inexpressivos, se dêles deduzíssemos o contingente da mão-de-obra absorvida pela indústria da construção civil, hoje representada na sua quase totalidade pelas grandes obras públicas e pelo plano governamental de habitação. E é curioso observar que nesse período algumas indústrias, como a têxtil, a de minerais não metálicos, a de produtos alimentícios e de material de limpeza, em novembro de 1968 apresentaram produção menor que a registrada no início do ano.

Evolução das Técnicas de Planejamento no Brasil

FRANCISCO DAS CHAGAS MELO

PLANIFICAÇÃO não é um privilégio dos regimes de força, nem uma arma em mãos dos governos apontada contra a coletividade ou a iniciativa privada. Planejamento é um método, um processo, um ponto-de-vista, uma atitude.

Nesta fase decisiva da história da humanidade, todos os países ingressaram na era do planejamento, dissociando a idéia de planificação do conceito de país socialista ou socializante.

O planejamento da ação do Estado não é, pois, de inspiração totalitária. Antecipou-se a ela. Surgiu dos debates dos modernos Estados-Maiores Militares e dos laboratórios de pesquisas e estudos da "grande Empresa" em contínuo processo de integração e racionalização. Adquiriu nitidez e clareza após as severas lições da guerra, que teriam de influir poderosamente sobre a conduta de todos os povos, ainda sobre a dos mais apegados aos princípios democráticos. É o que persuasivamente demonstraram Paul de Vinat (*Scientific Management in Europe*, 1927, págs. 27 e 28) e Charles Roy (*La Formulation Allemande de Production Rationnelle dans l'Industrie*, pág. 8).

Como vimos, mesmo antes da Segunda Guerra Mundial já o conceito de planejamento havia sido incorporado à administração, seja na esfera pública, seja na esfera privada.

A técnica de planificação dos objetivos governamentais, no Brasil, somente começou a ser empregada depois da Segunda Guerra Mundial, embora antes, ou seja, em 1939, tenhamos executado o nosso Primeiro Plano Quinquenal, que era mais um programa de realizações em poucos setores da economia nacional do que mesmo uma previsão para o desenvolvimento.

O atraso do nosso país, em matéria de programação de investimentos, era tão grande que somente a Constituição de 1967 admitiu a existência de um orçamento purianual de investimentos nos termos do inciso III do art. 46, assim redigido: Ao Congresso

Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor mediante lei, sobre planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais.

Outros dispositivos constitucionais disciplinam a matéria:

Art. 63, parágrafo único. As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimentos, na forma prevista em lei complementar.

Art. 65, parágrafo 4º Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento purianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução.

A Lei Complementar nº 9, de 7 de dezembro de 1967, que dispõe sobre os orçamentos Plurianuais de Investimentos, define Plano Nacional o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social e será apresentado sob a forma de diretrizes gerais e dêle constarão as definições básicas adotadas, os elementos de informação que as justificarem e a determinação dos objetivos globais previstos.

Em decorrência do Plano Nacional, os projetos a serem executados, sob a responsabilidade do Poder Público, serão ordenados em programas setoriais e regionais, cuja expressão financeira é o Orçamento Plurianual de Investimento, que abrangerá período de três anos e será elaborado sob a forma de orçamento-programa e conterá:

I — os programas setoriais, seus subprogramas e projetos e o respectivo custo, especificados os recursos anualmente destinados à sua execução:

II — os programas setoriais determinarão os objetivos a ser atingidos em sua execução.

O Orçamento Plurianual de Investimento indicará os recursos orçamentários e extra-orçamentários necessários à realização dos programas, subprogramas e projetos, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

O Poder Executivo, através de proposição devidamente justificada e acompanhada de relatório sobre a fase executada, poderá, anualmente, solicitar ao Congresso Nacional seja reajustado o Orçamento Plurianual de Investimento, compreendendo:

- a) inclusão de novos projetos;
- b) alteração dos existentes;

c) exclusão dos não iniciados, comprovadamente inoportunos ou inconvenientes; e

d) retificação dos valores das despesas previstas.

A Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967, contém dispositivos altamente democráticos, conciliando a unidade do planejamento com a possibilidade de o Congresso examinar a política geral econômica do Governo ou seja o mérito dos objetivos selecionados, sua compatibilidade e adequação com os objetivos do Plano Nacional, o mérito das prioridades fixadas e a previsão dos recursos indicados para atender às despesas de capital (art. 12 da citada Lei).

Para o triênio 1968-1970 foi aprovado pela Lei nº 5.450, de 5 de junho de 1968, um Plano trienal do valor global de NCr\$ 17.567.247.774, distribuído pelos seguintes setores: agropecuária, assistência e previdência, colonização e reforma agrária, comércio, defesa e segurança, educação, energia, habitação, industrialização, política exterior, recursos naturais, saúde e saneamento, transportes, e programas a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A partir de 1971 teremos, em execução, não um Plano trienal e sim quinquenal, que deverá ser enviado ao Poder Legislativo até 1º de março de 1969 e votado no prazo de 120 dias, sob pena de ser considerado aprovado.

Há, ainda, uma forte reação, mesmo nos setores políticos, contra a existência de orçamento a longo prazo, contrariando um dos princípios clássicos da ciência das finanças que é o da anualidade orçamentária.

Diz conhecido autor que a base racional para o temor de que o planejamento econômico em geral possa ameaçar as instituições democráticas inclui: a) associação de planejamento econômico com totalitarismo; b) argumentos históricos, que ligam o aparecimento do sistema de mercado competitivo com o aparecimento de instituições livres; c) argumentos analíticos tendentes a mostrar uma conexão entre o sistema de mercado competitivo e as instituições liberais.

É verdade, continua o referido autor, que a União Soviética, Alemanha, Itália e Japão (antes da Segunda Guerra Mundial) tiveram um alto grau de planejamento econômico associado a um baixo grau daquilo a que chamamos instituições liberais. É devido ao seu planejamento econômico que as instituições naqueles países estiveram em crise? Na maioria desses países, as instituições liberais nunca foram estabelecidas sólidamente: assim, é impossível afirmar que nestes casos o planejamento econômico destruiu as instituições livres. Além do mais, o colapso destas instituições, como elas as tiveram, foi associado com as instabilidades

econômicas de âmbito universal, com a preparação bélica e com a guerra.

À intensidade relativamente grande de planejamento econômico dos citados países, seguiu, ou pelo menos não precedeu, o desenvolvimento da ditadura. Em vez de concluir que planejamento econômico tende a causar a ditadura, parece mais razoável concluir que tanto a ditadura política como certos tipos de planejamento econômico poderão surgir do mesmo conjunto de causas — Planejamento econômico e instituições livres — Eugene Staley — Revista do Serviço Público — Dezembro de 1946.

Um dos exemplos mais significativos, do ponto-de-vista da adequabilidade do planejamento econômico ao regime da livre empresa, tem sido dado pela França, que desde o fim da Segunda Guerra Mundial já executou cinco planos quinquenais.

O plano francês não é imperativo e detalhado como os planos dos países socialistas. Ele é oficialmente definido como um instrumento de orientação da economia e, no setor público, um programa de investimentos, visando assegurar a coordenação da política econômica e financeira do Estado, com os setores da economia privada.

O planejamento francês é uma fórmula original e flexível para a previsão e orientação dos setores público e privado da economia nacional.

A superação do subdesenvolvimento é uma tarefa penosa e difícil em que estão empenhados, não somente os próprios interessados, como também os países desenvolvidos sob a orientação da "Organização das Nações Unidas."

O conhecido economista francês Claude Levy, em "Critères du Sous-développement", propõe o emprêgo de onze testes principais para a avaliação do grau de subdesenvolvimento: a) mortalidade infantil; b) fecundidade do casamento; c) falta de higiene rudimentar; d) subalimentação; e) baixo consumo de energia elétrica; f) índice elevado de analfabetos; g) baixa produtividade agrícola; h) baixo nível médio de vida; i) emprêgo de mão-de-obra infantil; j) condição inferior da mulher; j) fraqueza da classe média.

O conceito de país subdesenvolvido varia, de autor a autor, e não pode ser medido por um único índice, como o de renda "per capita", que, muitas vezes, é o resultado da acumulação de riqueza em mãos de poucos, quando a maioria permanece em condições de vida, as mais precárias.

A partir de 1960, o critério da renda "per capita", para aquilatar o subdesenvolvimento, tem sido tomado com reserva, dado o conceito atual de que desenvolvimento implica em uma melhoria geral do ponto-de-vista econômico e social da população, reser-

vando-se a palavra crescimento econômico para o aumento da renda nacional que às vezes se concentra em determinados setores da economia. Assim, o desenvolvimento somente ocorre quando o crescimento do produto nacional bruto é muito superior ao aumento do crescimento demográfico, que, no Brasil, é, aproximadamente, de 3,2% ao ano.

Tomando por base a década de 1960, verificaremos que progredimos um pouco nos três primeiros anos, com um crescimento do produto nacional bruto de 6,7 em 1960, 7,3 em 1961, 5,4 em 1962, para regredirmos violentamente em 1963, cujo crescimento foi de 1,6, melhorando progressivamente em 1964, 1965, 1966 e 1967, com as seguintes taxas de crescimento: 3,1, 3,9, 4,4, e 4,8.

Exemplos significativos, de que a "renda per capita" significa pouco, basta citar países como a Arábia Saudita, Kuwait, Venezuela que, em virtude da exploração petrolífera, têm nível razoável de renda "per capita" superior mesmo a do Japão, país altamente industrializado e que, entretanto, apresenta um nível geral de desenvolvimento econômico-social muito superior ao dos citados países.

Assim, os objetivos do planejamento econômico são uma melhoria geral do nível de vida da população, mais escolas, hospitais, melhor produtividade agrícola e industrial e menor dependência do exterior na importação de produtos essenciais.

"Le but général de tout programme de développement est de stimuler le développement. Mais cela n'est pas suffisamment précis. Le terme développement peut se comprendre de bien des façons différentes. Dans un programme de développement, il est indispensable de préciser quelles sont les formes de développement envisagés. Parmi les buts tous importants en Afrique — qu'un programme de développement peut envisager, on peut citer les suivants: réduire la misère et la malnutrition des masses — passer d'une économie de subsistance à une économie monétaire — réaliser une plus grande diversification des exportations — isoler davantage l'économie des fluctuations des marchés mondiaux — encourager les exportations — accroître la production aussi rapidement que possible — jeter les fondements du développement futur — attirer des capitaux étrangers — encourager les investissements nationaux — accroître rapidement la consommation — freiner la consommation afin de d'accroître les investissements — favoriser l'industrialisation — encourager l'agriculture, etc. On remarquera immédiatement que ces buts ne sont pas tous compatibles et qu'il peut être difficile de répartir entre eux des ressources limitées. Il importe que le gouvernement indique exactement quelles sont ses intentions. Autrement, on ne comprendra bien les politiques qu'il adopte, ni les projets qu'il envisage." Problèmes relatifs aux techniques de programmation du dé-

veloppement en Affrique-Mémoire préparé par la Commission Economique pour l'Afrique (Nations-Unies) à l'occasion de la Réunion d'experts d'Addis-Abeda — 1959.

Os investimentos objetivando o combate ao subdesenvolvimento não se resume em aplicações maciças em determinados setores, como petróleo, energia, rodovias, descurando-se outros aspectos importantes da economia, como, por exemplo, a agricultura e os setores sociais da educação, saúde e saneamento.

O desenvolvimento econômico deve ser integrado, abrangendo todos os aspectos da vida econômica, para que se propague uniformemente a tôdas as camadas da população.

Como salientou com grande propriedade o eminente economista e sociólogo francês Yves Lacoste, "as causas profundas da relativa estagnação econômica dos países subdesenvolvidos são complexas e existem numerosas teorias diferentes que tentam explicá-las. Na maioria dos casos, as dificuldades econômicas dos países do Terceiro Mundo são imputadas a causas permanentes ou eternas; como todos os países desenvolvidos se encontram nas zonas temperadas, e como a maioria dos países subdesenvolvidos está situada nas zonas tropicais, deduziu-se que o avanço de uns e o atraso de outros devem-se à desigualdade das condições oferecidas por êstes meios naturais muito diferentes. Alguns explicam o atraso pela ausência de climas estimulantes próprios das regiões temperadas, onde o inverno acentuado retempera as energias humanas. Outros sublinharam os efeitos nefastos das endemias tropicais. Enfim a fragilidade e a pobreza dos solos tropicais são consideradas como um "handicap" decisivo para essas regiões. Ora, vastas partes do Terceiro Mundo estão situadas nas zonas temperadas e elas não são menos subdesenvolvidas. Portanto, as dificuldades particulares que pesam sobre as regiões tropicais (e que são desprezíveis no quadro de uma política de desenvolvimento) não podem ser consideradas como causa profunda do subdesenvolvimento. Yves Lacoste — Geografia do Subdesenvolvimento, pág. 195 — Difusora do Livro — Universidade de São Paulo — 1966.

Nas páginas seguintes, iniciaremos o estudo das diferentes tentativas de planejamento já realizadas no Brasil, apontando as dificuldades e os erros muito naturais em um país complexo como o Brasil, onde predominam economias regionais não integradas ou completamente estanques, dificultando qualquer política de conjunto na solução dos diferentes problemas que desafiam a nossa capacidade e os nossos poucos recursos financeiros.

I

As dotações para obras públicas não obedeciam, no orçamento federal, a um plano previamente traçado, nem a uma

hierarquia em face das necessidades coletivas ou dos grandes problemas nacionais. Os créditos eram votados por influência política, e raros os problemas sistematicamente atacados, como aconteceu, por questões meramente humanitárias, com as secas do Nordeste brasileiro.

Somente com o Decreto-lei nº 240, de 1938, é que foram traçadas normas gerais para construção de edifícios públicos, ficando estabelecido que nenhuma importância global poderia ser solicitada sem prévio projeto e respectivo orçamento.

Em 1939, o Decreto-lei nº 1.720, de 30 de outubro de 1939, atribuiu ao Departamento Administrativo do Serviço Público a revisão dos projetos de edifícios destinados aos serviços públicos civis.

Na Exposição de Motivos de que resultou o Decreto-lei número 1.720, salientou o Departamento Administrativo do Serviço Público o seguinte:

"Não existindo um órgão apropriado centralizador ou orientador dos planos e programas de construção dos prédios para os serviços do governo, cada setor administrativo, por órgãos especiais ou improvisados, elabora os projetos e orçamentos e executa ou contrata os serviços, segundo a orientação pessoal dos dirigentes. Mais grave ainda, as obras, sem que qualquer motivo justifique, são feitas ora mediante concursos de projetos, concorrência pública, concorrência administrativa, ou sem concorrência, ora por empreitada, por administração e, em muitos casos, pagas mediante adiantamentos.

"Como consequência, o custo médio de obras iguais ou equivalentes varia de forma impressionante. Ora são projetos que não atendem às normas de parcimônia; umas vezes, a má execução permite o encarecimento e em outras esse encarecimento provém das elevadas quantias ou percentagens pagas aos projetistas e construtores.

"Estudo procedido por este Departamento demonstrou, claramente, a necessidade inadiável da existência de um órgão que oriente o Governo na solução racional da construção dos edifícios para os serviços da administração civil, fixando normas uniformes e dando orientação técnica às diversas entidades incumbidas dos projetos iniciais, nos Ministérios."

Centralizou-se, assim, no antigo DASP, a execução e construção de edifícios públicos, nos seguintes termos:

a) propor ao Presidente da República as medidas que julgar convenientes à construção, remodelação ou adaptação de edifícios destinados aos serviços públicos civis;

b) estabelecer um sistema de normas e padrões para construção desses edifícios;

c) rever os projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos referidos edifícios;

d) fiscalizar, quando necessário, a execução dos projetos e contratos submetidos ao seu estudo.

Dependiam, pois, da autorização prévia do Presidente da República, mediante parecer do antigo DASP, as obras que importassem em construção, remodelação, ou adaptação de edifícios, salvo as de simples conservação, que podiam ser autorizadas pelos respectivos Ministros de Estado.

Para cumprir as finalidades acima enumeradas, foi criado, pelo Decreto-lei nº 2.143, de 22 de abril de 1940, o Serviço de Obras do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Instalado o Serviço de Obras foram efetuados estudos objetivando o estabelecimento de normas para execução e construção de edifícios públicos, consubstanciadas em uma série de especificações aprovadas na Exposição de Motivos nº 1.629, de 1º de outubro de 1940.

Disse a citada Exposição de Motivos que "a grande variedade de normas que, nesse particular, tem resultado da autonomia dos escritórios de obras, dificultou sensivelmente o estudo dos primeiros projetos encaminhados ao Departamento, que foi levado a admitir uma razoável margem de tolerância para evitar atrasos prejudiciais no andamento dos processos."

"O acúmulo, porém, de casos a resolver, continua a Exposição de Motivos, e a necessidade de encará-los, não do ponto-de-vista da simples verificação de cálculos orçamentários, mas de um outro mais amplo, que é o da adequação às finalidades previstas, impõem o estabelecimento imediato de medidas normativas de caráter geral, suficientemente elásticas para comportarem o desenvolvimento futuro que a prática aconselhar."

Com a criação, pelo Decreto-lei nº 5.993, de 16 de novembro de 1943, da Divisão de Edifícios Públicos no Departamento Administrativo do Serviço Público, e órgãos congêneres nos Ministérios civis, foi estruturado um sistema, tendo o antigo DASP, como órgão de cúpula, as seguintes atribuições:

a) estudar e sugerir os padrões e normas para a construção dos edifícios públicos;

b) examinar os projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos referidos edifícios;

c) apresentar, quando for o caso, projetos, orçamentos e especificações de edifícios destinados à instalação de serviços pertencentes a mais de um Ministério;

d) inspecionar ou fiscalizar, sempre que julgar necessário, a execução dos projetos e contratos submetidos ao seu estudo;

e) estudar, em colaboração com a D.E.P. e o S.S. do Ministério correspondente, os edifícios públicos, segundo o seu destino, propondo as adaptações necessárias;

f) elaborar, de acordo com as entidades próprias, as especificações do material de construção;

g) organizar o Código de Obras da União;

h) manter permanente contato com os serviços de obras dos Ministérios, no sentido de promover a unidade de métodos de trabalho e controle dos resultados;

i) manter em dia a estatística dos preços do material de construção e de custo da mão-de-obra, nas diversas zonas do país.

O sistema de controle e fiscalização de edifícios públicos centralizados no DASP funcionou até 15 de março de 1967 quando o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro do mesmo ano, em seu artigo 196, extinguiu a Divisão de Edifícios Públicos do DASP, transferindo o seu acervo para o Departamento de Serviços Gerais, criado no Ministério da Fazenda.

Constituem atribuições do Departamento de Serviços Gerais, no que respeita à administração de edifícios e instalações:

a) preparo de um programa geral, e seu desdobramento em etapas, para conveniente instalação, pelos Ministérios, do programa que for aprovado pelo governo;

b) estudo de normas para administração dos edifícios e instalações;

c) elaboração de padrões de conservação e manutenção de equipamentos; e

d) fiscalização das medidas aprovadas.

O Decreto-lei nº 200 — Reforma Administrativa, em um Título Especial XII — Das normas relativas a licitações para compra, obras, serviços e alienações, estabeleceu novas exigências para execução de obras ou serviços.

Diz o art. 132, do referido decreto-lei, que as licitações para obras ou serviços admitirão os seguintes regimes de execução:

a) empreitada por preço global;

b) empreitada por preço unitário;

c) administração contratada.

As obrigações decorrentes de licitação ultimada constarão de:

a) contrato bilateral, obrigatório no caso de concorrência e facultativo nos demais casos, a critério da autoridade administrativa;

b) outros documentos hábeis, tais como carta-contratos, empenho de despesa, autorizações de compra e ordens de execução de serviços.

O grande mérito da reforma administrativa foi o de ter criado um Sistema de Serviços Gerais, tendo como órgão central normativo a Secretaria-Geral do Ministério da Fazenda, como órgãos setoriais o Departamento de Administração de cada Ministério e como órgão operacional o Departamento de Serviços Gerais do Ministério da Fazenda, além de estender às autarquias federais a observância das normas específicas da administração centralizada.

II

Como vimos, já em 1939, tínhamos um plano para o controle dos orçamentos e projetos de construção e reconstrução de edifícios públicos, com normas uniformes ditadas por um órgão central — O Departamento Administrativo do Serviço Público — dando orientação técnica às diversas entidades incumbidas desse trabalho nos Ministérios e demais órgãos do serviço público federal.

Os demais setores das obras públicas — exatamente os mais importantes — como a construção de ferrovias, rodovias, obras de saneamento e a criação das chamadas indústrias básicas, — continuavam sem um planejamento adequado, com soluções esparsas sem continuidade administrativa.

Como um primeiro esboço de solução de conjunto, tendo em vista as necessidades nacionais, foi instituído, pelo Decreto-lei nº 1.058, de 1939, o primeiro Plano Quinquenal Brasileiro — Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional — com as seguintes finalidades:

- a) criação de indústrias básicas;
- b) execução de obras públicas;
- c) aparelhamento da defesa nacional.

A execução desses empreendimentos com recursos próprios, sem prejuízo do equilíbrio orçamentário, foi umas das preocupações do esquema financeiro do Plano. Para isso, foram criadas as seguintes receitas que deveriam custear os encargos decorrentes do nosso primeiro "Plano de Obras:"

- a) taxas sobre operações cambiais;
- b) lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha co-participação;
- c) produto das cambiais provenientes de ouro metálico já adquirido e a adquirir, que exceda a 28t e fôr remetido para o exterior;
- d) produto de qualquer operação de crédito realizada para o fim especial de que trata o decreto-lei que instituiu o Plano, inclusive a emissão de papel-moeda.

A partir de 1939, o Governo Federal passou a executar as obras públicas através da Verba Obras do orçamento ordinário e do novo orçamento paralelo.

Os investimentos do Plano Especial atingiam, segundo as estimativas, Cr\$ 600.00,00 anuais, quantia essa coberta em cerca de 50% pela emissão de papel-moeda, já que as fontes de renda especiais criadas foram insuficientes para cobrir a previsão.

O Plano foi instituído, como o seu nome indica, para atender não só às obras públicas, como também aos empreendimentos que visassem ao aparelhamento da defesa nacional, instalação e exploração de indústrias básicas.

No setor de obras públicas, no sentido geral de obras de qualquer natureza sem uma escala prioritária, passamos a ter duas fontes de execução: a do Plano e da verba "Obras" do Orçamento Ordinário. Como não havia um programa prévio de obras aprovado, as verbas do Plano passaram a reforçar as dotações da verba "Obras" do orçamento ordinário, impossibilitando qualquer controle por parte do governo das obras que estavam sendo executadas.

No setor do aparelhamento da defesa nacional, em face do início da Segunda Guerra Mundial, pode-se depreender que, em grande parte, a intenção visada foi satisfeita, porque o total de créditos anualmente distribuído para esse fim correspondeu, aproximadamente, a 64% dos recursos do Plano, conforme salientou o governo através do Ministério da Fazenda, em Exposição de Motivos ao Presidente da República, da extinta Comissão de Orçamento, de 13 de dezembro de 1943.

Examinando o conceito de indústria básica para analisarmos o que foi feito neste setor, verificaremos que a ação do "Plano" foi completamente nula.

Por indústria básica, na época, pois que o conceito varia no tempo e de país a país, entenderemos os seguintes ramos industriais:

- a) indústrias metalúrgicas em geral, compreendendo as siderúrgicas, e produção de metais não-ferrosos;
- b) indústrias químicas;
- c) indústrias mecânicas;
- d) transportes ferroviários, rodoviários, fluviais e marítimos;
- e) produção de energia elétrica;
- f) petróleo;
- g) produção de materiais de construção civil.

No período de vigência do Plano, de 1939 a 1943, quase nada foi feito nos setores acima indicados, à exceção de dois empreendimentos que não foram executados com recursos do nosso primeiro Plano Quinquenal: a criação do Conselho Nacional do Petróleo e os primeiros estudos de prospecção do referido produto

e os levantamentos consubstanciados no Relatório da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, que resultou na fundação da Companhia Siderúrgica Nacional.

Assim, do nosso primeiro Plano Quinquenal, salvou-se apenas o nome e a idéia da necessidade de planejamento, que iria refletir-se na elaboração do nosso segundo Plano.

Com o término, em 1943, do mencionado Plano, compreendeu o governo a necessidade de corrigir o defeito da existência de dois orçamentos para a execução de obras públicas, e de aproveitar a experiência conseguida com a instituição de um regime especial para sua execução.

"Verificada a necessidade de instituir um novo Plano de Obras, em prosseguimento ao antigo Plano Especial, que vigoraria até 31 de dezembro de 1943, a Comissão de Orçamento foi incumbida dos estudos pertinentes a sua elaboração. Suas investigações e análises levaram-na, preliminarmente, à conclusão de que deveriam ser eliminados os inconvenientes da ocorrência de dois grupos de obras públicas financiadas separadamente — o da Verba Obras do orçamento ordinário e do antigo Plano Especial. Tornava-se necessário reuni-los. A reunião dos dois grupos criou o dilema — trazer as obras do Plano em extinção para o campo do orçamento ordinário, inscrevendo-as na Verba Obras, ou retirar desse orçamento essa Verba e fundi-la num Plano que substituisse o que se extinguia. Optou-se pela segunda hipótese, isto é, pela reunião de todas as obras públicas em um só Plano Nacional, executado paralelamente ao orçamento ordinário" — Proposta Orçamentária para 1944 — Relatório — Imprensa Nacional, página 370.

Compreendeu a atinga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda que os inconvenientes mais comumente apontados na execução das obras públicas eram a falta de planejamento geral capaz de interrelacionar as necessidades públicas que as várias obras e construções visam satisfazer, e as dificuldades surgidas no emprêgo, em tempo útil das dotações, resultando retardamento e interrupção das construções autorizadas.

A eliminação desses inconvenientes dependia da implantação de regras novas na execução de obras públicas, como sejam: a) a realização de qualquer obra pública deveria ser posta em função do problema geral que ela integra, isto é, um Plano, uma visão geral das necessidades do país; e b) a execução do orçamento da obra por projeto e não por exercício, o que equivale a dizer, uma vez aprovado pela autoridade competente, deve-se ter como estabelecido que os orçamentos dos exercícios seguintes serão automaticamente onerados das quantias que o projeto prevê para cada ano.

Ao analisar a conjuntura da execução de obras públicas no Brasil, estabeleceu a antiga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, em 1943, as seguintes idéias básicas: a) a necessidade de um só plano para as obras públicas; b) a substituição do atual regime orçamentário por um outro adequado à presente fase de evolução do serviço público brasileiro; e c) a atribuição a um órgão central de planejamento, dependente de estudos posteriores, de competência para elaborar o Plano, velar pela sua realização e atender às alterações que se tornarem necessárias.

Justificando essas idéias, salientou o antigo presidente da Comissão de Orçamento, Dr. Luiz Simões Lopes, em sugestões apresentadas em 13 de dezembro de 1943, ao Senhor Ministro da Fazenda o seguinte: 1º) planificar um setor da economia privada significa estabelecer domínio sobre as forças cegas dessa economia, em que não se interfere eficazmente sem algo cortar da iniciativa individual e da livre concorrência. Mas, a Administração Pública exclui, por sua natureza, a existência destes dois atributos. Todas as atividades do Estado visam fins gerais. Quando ele intervém, é para regular a procura ou impedir os males da concorrência livre. Se seus fins são gerais no espaço e no tempo, sem subordinação ao lucro e ao êxito imediato, suas atividades são, por natureza, atividades globais, genéricas e coletivas, que forçosamente devem obedecer a plano previamente concebido; 2º) para sistematizar a aplicação dos capitais de que o governo disponha, é imprescindível trabalhar com todas as variáveis suscetíveis de observação científica, tendo em vista todas as forças que definem o sentido do desenvolvimento econômico e social. Este desenvolvimento é agora conduzido por influências que anteriormente não o antingiam. Vamos entrar na fase da industrialização, fase mais viva e mais difícil de dirigir que a agropecuária; 3º) o país entra em fase de desenvolvimento econômico caracterizada por forças mais vigorosas e de resultados mais complexos. Daí a necessidade de planejamento geral que possibilite trabalho de maior precisão; 4º) os órgãos de planejamento devem estabelecer um contato permanente com os órgãos de previsão orçamentária, de modo a poderem acompanhar a vida econômica do país e conhecer o desenvolvimento das fontes de recursos; 5º) a separação da execução, num mesmo instrumento, das despesas civis, das obras para defesa nacional, visto que as obras de defesa não têm como objetivo imediato o fim econômico-social que caracteriza as demais obras; 6º) a elaboração dos projetos militares é enfeixada em órgãos específicos de defesa, não somente por motivos de especialização, mas também pela necessidade de sigilo. Esta última condição exige dos técnicos militares conhecimentos mais amplos que os exigidos para as obras civis. A necessidade do sigilo dificulta a audiência de especia-

listas de quadros estranhos aos órgãos de defesa. Mas, para compensar essas dificuldades, os técnicos militares contam com a aceitação espontânea dos métodos racionais de planejamento. Isto, principalmente, porque a defesa armada sempre foi, e será, um serviço público de reconhecida necessidade que não recebe nem tolera especificamente a oposição de interesses pessoais. Os grupos nacionais de interesse econômico nunca se opõem a que o Estado fortifique qualquer ponto do território nacional, sem fazer pressão para que uma fortaleza seja construída em determinada região. Entretanto, interferem na construção de portos, açudes e estradas; 7º) a liberdade de movimentos de que dispõe o Estado para a realização de obras militares está condicionada aos recursos financeiros e à concepção que tenham os governantes dos riscos a que a Nação se ache exposta; 8º) a Constituição revela esse senso de plano na organização da defesa, quando, no artigo 162, entrega o estudo de todas as questões relativas à defesa do país a um só órgão, o Conselho de Segurança Nacional; 9º) justifica-se plenamente a não reunião das obras militares e das obras civis em um só plano.

Com base nas diretrizes acima indicadas, a antiga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda elaborou um novo Plano Quinquenal para vigorar de 1944 a 1949.

O esquema de distribuição do Plano proposto foi o seguinte: a) as receitas do Plano anterior foram transferidas ao novo Plano de Obras e Equipamentos; b) as despesas para obras que constituíam a Verba 5 — Obras do Orçamento Geral da União e respectivas receitas foram transferidas para o novo "Plano" e ali discriminadas de acordo com os projetos e programas previamente aprovados; e c) as despesas militares de aquisição de material bélico e aparelhamento da defesa nacional passaram a ser custeadas por créditos extraordinários.

Salientou a exposição do presidente da antiga Comissão de Orçamento ao Senhor Ministro da Fazenda que "no sistema proposto, procura-se um termo de equilíbrio entre os pontos-de-vista, até agora em choque, na apreciação do regime apropriado às obras públicas. Ante os argumentos favoráveis à manutenção do regime excepcional de atribuição e controle dos créditos, propõe-se, para a concessão, o processo de discriminação prévia em tabelas com uma reserva para distribuição "a posteriori". Mantém-se o regime existente de controle, dependente das alterações que estudos ulteriores venham a aconselhar."

Por outro lado, é preciso notar que, no defender-se a antiga tese da inclusão das obras do Plano Especial na verba "Obras" do orçamento ordinário, não se pretendia somente submeter todas as obras públicas a um só regime de contabilidade. Tinha-se em vista principalmente evitar os inconvenientes de dois programas

que não se ajustavam convenientemente. De fato, a técnica de planejamento era desvirtuada pela ocorrência de dois blocos de receitas correspondendo cada uma a um conjunto de projetos e programas de obras."

"A reunião de tôdas as obras, em um só Plano, afastam em definitivo os inconvenientes diversas vêzes apontado. Buscando o equilíbrio dos pontos-de-vista referidos, talvez não se tenha atendido, quanto necessário e mediante o sistema proposto, à mobilidade dos projetos econômicos. Todavia, um notável progresso já caracteriza a satisfação dos designios procurados". Inicia-se nova etapa em que a experiência até agora adquirida é largamente aproveitada, sem prejuízo de novas formas que estudos posteriores venham a indicar."

A dualidade de orçamento vigorante, um orçamento ordinário e outro paralelo, dificultou o contrôlo da execução e incentivou a proliferação de obras novas sem estudos prévios, que mais tarde foram paralisadas ou tiveram o seu prosseguimento através do orçamento comum.

Como bem salientou o engenheiro Liberato Soares Pinto, "o Plano Especial, por sua maior plasticidade quanto ao aspecto contábil, representou apenas uma válvula de segurança utilizada pelos Ministérios como fonte complementar de recursos, criando mesmo, justamente pela maior facilidade de aplicação, uma sobrecarga de compromissos crescentes de ano a ano. Com efeito, é fácil compreender que nos casos de obras em prosseguimento, as formalidades a preencher para a inclusão de recursos no orçamento ordinário eram bastante mais simples do que aos das obras novas. Nessas condições, iniciavam-se as obras públicas pelo Plano e custeava-se o seu prosseguimento pela Verba Obras — Planejamento de Obras — Revista do Serviço Público — Dezembro de 1946, pág. 129.

III

Com as justificações acima apontadas, foi criado, pelo Decreto-lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943 — o Plano de Obras e Equipamentos para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1944, na ordem histórica, a segunda tentativa de planejamento no Brasil.

A execução total do Plano foi estimada em cinco bilhões de cruzeiros antigos, anualmente aplicável, pela quinta parte, sob a forma de orçamento especial.

A receita do Plano era constituída dos seguintes recursos:

- a) Taxa sobre operações cambiais.

- b) Lucro das operações bancárias em que o Tesouro tenha co-participação.
- c) Produto de cambiais provenientes de ouro remetido para o exterior.
- d) Juros das contas especiais, abertas no Banco do Brasil para centralização dos recursos previstos neste decreto-lei e das contas do Plano a que se refere o Decreto-lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939.
- e) Dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista ou autarquias de exploração comercial ou industrial.
- f) Produto de operações de crédito.
- g) Saldos que forem apurados nos balanços gerais da Receita e Despesa da União.
- h) Outras rendas que eventualmente lhe forem atribuídas.

Os recursos do Plano eram arrecadados pelo Ministério da Fazenda e centralizados em conta especial no Banco do Brasil e movimentada exclusivamente pelo Ministro da Fazenda, na conformidade das instruções expedidas pelo Presidente da República, que determinará, anualmente, a aplicação desses recursos pelos diversos Ministérios e demais órgãos da administração, destinando-os à execução de obras públicas e equipamentos.

A realização das despesas obedecerá às tabelas discriminativas, organizadas pela extinta Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda e anexas ao decreto-lei que expedir o orçamento especial e de acordo com os destaques que, no decorrer do exercício, forem previamente aprovados pelo Presidente da República.

A comprovação das despesas realizadas para execução do "Plano" eram feitas perante os Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos subordinados ao Presidente da República.

Examinadas e julgadas as contas por estas autoridades, era feito um circunstanciado relatório ao Ministro da Fazenda, que o submeteria ao Presidente da República com um demonstrativo da Contadoria-Geral da República sobre as operações de receita e despesa, para final apreciação por parte do Tribunal de Contas.

O regime de execução de despesas do "Plano" procurava relacionar determinados problemas nacionais e executá-los imediatamente, dada a isenção de registro prévio de despesas, dando ao governo inteira liberdade de aplicação das mesmas.

Essa coordenação de atividades procurou-se dar ênfase no novo Plano, não somente nas obras do governo federal, como do governo estadual.

A título de exemplo, disse a Exposição de Motivos de que resultou o "Plano", é oportuno relacionar um grupo de problemas técnicos considerados por estudiosos e especialistas como proble-

mas nacionais. São "slogans" que surgem freqüentemente na imprensa e em livros bem intencionados. Cada escritor ou articulista apresenta o seu problema como nacional. Eis alguns exemplos: a) aproveitamento do Rio São Francisco; b) saneamento da Amazônia; c) povoamento do Brasil-Central; d) ligação terrestre do Centro-Sul com o Nordeste e com o Norte; e) ligação Bahia—Piauí—Maranhão; f) ligação Rio—Bahia; g) trecho Ipameri—Belém (rodovia transbrasiliana); h) ferrovia Brasil—Bolívia; i) estrada Brasil—Paraguai; j) eletrificação rural."

Não parece que a qualquer dêesses empreendimentos se possa chamar de nacional, no sentido de chave ou de único meio de salvação. Nenhum deles pode ser estudado ou executado isoladamente. São nacionais porque interessam à Nação, mas são interdependentes. Embora sem planejamento geral, o Governo da União tem tratado de quase todos êles.

A necessidade do estudo de conjunto vai muitas vezes além da esfera federal, como se pode verificar mediante alguns exemplos. Veja-se de início a zona cauaueira do sul da Bahia. A economia regional dêesse produto é orientada pelo Instituto do Cacau, autarquia do Governo estadual da Bahia. Atendendo aos mais louváveis intuítos, aquêlê órgão estadual da Bahia empreendeu melhoramentos na área cacaueira, que tem como centro econômico os ricos municípios de Ilhéus e de Itabuna. Melhoraram-se estradas e portos, tendo em vista amparar essa região agrícola. Ocorre, porém, que o cacau não é um produto essencial. É tipicamente um produto de exportação, e conquanto nos caiba aproveitar qualquer fonte de produção, não se examinou em tempo se a conjuntura econômica brasileira indicava, na ocasião, a inversão de capitais em outros empreendimentos.

Outro exemplo é o da baixada do litoral paulista. Enquanto a industrialização se processa no planalto, essa região se conserva como pitorescamente a denominou um escritor — uma planície de bananeiras e mangues. Outro caso idêntico é o do norte do Paraná, onde se pratica a colonização pela iniciativa privada, sem nenhum incentivo por parte do governo.

Os três exemplos — baixada paulista, povoamento do norte do Paraná e obras da região cacaueira — mostram a falta de coordenação, isto é, a falta de um plano nacional a que as obras se relacionem e de que dependam. O aproveitamento da baixada paulista ainda não surgiu como problema nacional. Mas não poderá ser deixado apenas a cargo do governo estadual. A economia do cacau é orientada pelo governo baiano. A penetração São Paulo—norte do Paraná interessa a dois Estados e se realiza em zona estratégica onde há imigração e capitais estrangeiros.

Nenhum dos três problemas figura, entretanto, vultosamente como o das sêcas do Nordeste, nos orçamentos federais, nem no

ordinário, nem no Plano Especial. Mas, tanto êles como as sêcas, o Rio São Francisco, o saneamento da Amazônia e os demais problemas abertos devem ser subordinados à conjuntura econômica do país que, por sua vez, é função da economia mundial. Êstes são os crivos a que obrigatoriamente devem ser submetidos todos os planos regionais. São êles que devem inspirar a política de inversão de capitais em obras públicas, e que devem determinar quais as obras e trabalhos a executar, como, onde e quando devem ser executados em plano nacional.

Segundo o Relatório da antiga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda — Imprensa Nacional — 1944, páginas 372 e seguintes, as vantagens do nôvo Plano de Obras estão assim sintetizadas:

a) as obras públicas por êle custeadas gozam de regime contábil uniforme e mais compatível com as despesas dêsse gênero do que o aplicado às demais despesas da administração;

b) as obras públicas ficam enquadradas em regime contábil e especial até que estudos posteriores indiquem regime próprio e definitivo;

c) evita-se que o falso respeito à anualidade orçamentária, como freqüentemente acontece, facilite a execução de obras públicas pelo regime de adiantamentos;

d) como as obras públicas constituem inversões de capital, que materialmente enriquecem o patrimônio, e muitas delas são de caráter produtivo, sua realização pode, em parte, ser custeada por meio de operações de crédito, quando a receita ordinária não fôr bastante para seu financiamento;

e) a exclusão das obras públicas do Orçamento Geral proporcionaria um razoável e imediato equilíbrio entre as rendas normais e as despesas de custeio da administração do Estado;

f) tornar-se-ia possível a elaboração de um só plano nacional para as obras federais, em vez de planos parciais e dispersos.

O Plano de Obras e Equipamento pode ser considerado como a primeira tentativa séria de planejamento do setor público de investimentos, uma vez que nenhuma diretiva foi traçada ao setor privado.

Admitiram-se, pela primeira vez, duas idéias básicas do planejamento moderno: o princípio de que a realização de qualquer obra pública é posta em função do problema geral que ela integra, e a sua execução deve fugir ao critério falho de créditos anuais, sujeito a exame e discussão, quando o correto seria a inclusão automática no orçamento de parcelas previamente aprovadas.

Se o Plano foi perfeito quanto ao aspecto contábil e de financiamento, fracassou na formulação das obras a serem construídas, que continuaram a ser executadas, por força do Decreto-lei nú-

mero 6.145, de 29 de dezembro de 1943, dentro dos Ministérios, adotando-se o sistema falho de obras por exercícios e não por projetos.

Assim, pelo Decreto-lei acima citado, de nº 6.145, de 29 de dezembro de 1943, foi fixada a despesa do primeiro ano de funcionamento do novo Plano, distribuída da seguinte forma:

	Cr\$
1 — Departamento Ad. do Serviço Público	200.000,00
2 — Conselho Nacional do Petróleo	15.000.000,00
3 — M. da Aeronáutica	90.000.000,00
4 — M. da Agricultura	83.212.210,00
5 — M. da Educação e Saúde	113.461.589,00
6 — M. da Fazenda	10.865.000,00
7 — M. da Guerra	81.400.000,00
8 — M. da Justiça e Negócios Interiores	31.524.778,00
9 — M. das Relações Exteriores	3.500.000,00
10 — M. do Trabalho, Indústria e Comércio	1.500.000,00
11 — M. da Marinha	15.220.000,00
12 — M. da Viação	554.116.423,00
Soma	<u>1.000.000.000,00</u>

No primeiro ano de funcionamento do segundo Plano, nenhum assunto mencionado na Exposição de Motivos de que resultou o primeiro Orçamento Especial foi tratado, nem tampouco relacionado à conjuntura econômica do País. Foi feita, apenas, uma literatura econômica que iria predominar na feitura dos Planos subseqüentes, dissociando-se o planejamento escrito, de sua execução propriamente dita. As verbas foram gastas dispersamente, em várias obras públicas, sem resolver nenhum daqueles problemas relacionados como urgentes ou prioritários.

Com o advento de um novo governo em 1946, foi o Plano de Obras e Equipamentos extinto pelo Decreto-lei nº 9.782, de 6 de dezembro de 1946, sob dois fundamentos principais: a) precária situação das finanças públicas e b) proibição de orçamentos paralelos por parte da Constituição de 1946.

O primeiro argumento peca pela base, pois os reduzidos *déficits* orçamentários de 1945 e 1946 e um *superavit* em 1947, demonstram que não era de penúria a situação das finanças públicas.

Com a extinção do Plano de Obras, o governo reduziu nos anos de 1946 e 1947 as despesas de investimentos a menos de 10% da despesa global do País.

Um fenômeno interessante e talvez peculiar à economia brasileira é o fato inusitado de que, em 1948, sem nenhum Plano em execução, e com uma taxa de investimentos públicos de menos de 10% do orçamento federal, o País cresceu em 1948, cerca de

9,5 em seu produto interno bruto, conforme dados do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, e 6,2 na renda *per capita*, como esclarece a mesma fonte, o que demonstra ser a iniciativa privada a responsável por êsse notável crescimento, jamais atingido nos últimos vinte anos, apesar de o governo federal ter investido uma média de 40% do orçamento total, que por sua vez representa 30% do total da renda nacional.

Com a extinção do Plano as suas dotações incorporaram-se na Verba Obras do orçamento ordinário.

As causas do fracasso dessas duas tentativas de planejamento foram as seguintes: a) descontinuidade administrativa; b) falta de um órgão central de planejamento; c) sistema falho de elaboração de projetos apenas parciais para solicitação de verbas em cada exercício, quase sempre abandonados ou não terminados posteriormente; d) votação ou elaboração do orçamento de investimentos com o orçamento de custeio.

Apesar do governo que findou em 1945 ter estabelecido algumas regras básicas de uma política de investimentos, o saldo positivo nesse setor foi quase nulo, principalmente se levarmos em conta as dificuldades advindas para nós da Segunda Guerra Mundial.

No período de 1939 a 1945 os investimentos foram pequenos nos setores de ferrovias, rodovias, portos, energia e mecanização da agricultura e criação de indústrias básicas, tantas vezes referidas nos projetos do governo.

Nos dois anos que antecederam aos anos críticos da guerra nada foi feito para a ligação ferroviária Norte-Sul do País, dando como consequência a paralisação do comércio interno. Em compensação, gastaram-se somas fabulosas para alojar repartições públicas na antiga Capital Federal, construindo Palácios e outras obras suntuárias.

Eficiência do Trabalhador: Uma Nova Fórmula

CORNÉLIO OCTAVIO PINHEIRO PIMENTA

O bjetiva o presente trabalho apresentar uma nova fórmula que expresse melhor os fatores responsáveis pela eficiência de um trabalhador industrial em substituição à dos professores norte-americanos ALLEN & RICHARDS, que é a seguinte:

$$E = f (M, T, I, J, MO)$$

ou seja, eficiência seria função de:

M — habilidade manual

T — conhecimentos tecnológicos

I — outros conhecimentos correlatos

J — senso de julgamento

MO — motivação

2. A nova fórmula, que ora apresentamos, é fruto de uma pesquisa que, conjuntamente com o Professor Antônio Ferreira de Andrade, do Instituto de Pesquisas da Fundação Universidade do Trabalho de Minas Gerais — UTRAMIG —, realizamos nas oficinas mecânicas das indústrias metalúrgicas mineiras, Companhia Belgo Mineira (João Monlevade), ACESITA e USIMINAS (Ipatinga), por determinação do Professor Agnelo Corrêa Vianna, Reitor da referida Fundação.

3. Em cada uma dessas indústrias metalúrgicas procuramos observar, detida e minuciosamente, o trabalho de diversos torneiros, na execução de variados serviços em máquinas diferentes, com o uso de folhas de anotações e relógios, complementados por entrevistas com os seus supervisores.

4. Em consequência do que foi observado, verificamos, nitidamente, que a fórmula ALLEN & RICHARDS é insuficiente para explicar as causas que intervêm na eficiência global de um trabalhador, já que omite alguns fatores que, em maior ou menor grau, influenciam, decididamente, na referida eficiência.

5. Por isso idealizamos — com base na pesquisa que efetuamos, e em nossa vivência administrativa — a seguinte fórmula, aplicável a qualquer das funções existentes nas indústrias, desde

a mais elevada na hierarquia, até a mais baixa (e mesmo a diversas profissões não industriais):

$$E = A + E \pm F + G + H + I + P + S$$

6. Por certo variará, de acôrdo com os cargos exercidos, o grau de intensidade exigido de cada um dos fatores da fórmula, mas cremos que todos êles se manifestam em maior ou menor escala. Analisemos, agora, a fórmula proposta.

7. *E* significa, evidentemente, a eficiência, que seria a soma dos seguintes fatores:

7.1 *A* é o fator ADMINISTRATIVO, que na fórmula ALLEN & RICHARDS corresponde ao fator J (Judgement). Podemos, a respeito, distinguir a "administração-endógena", e a "administração-exógena." A primeira corresponderia àquelas características do trabalhador necessárias, em maior ou menor grau e conforme as funções a exercer, à eficiência do trabalho, tais como planejá-lo e organizá-lo antes de executá-lo e a controlá-lo após a execução, a fim de verificar se saiu como se esperava. A segunda seria o fator exógeno, independente do trabalhador, mas não do trabalho em si, razão pela qual influi na sua eficiência. Corresponderia ao planejamento, organização e contrôle do trabalho pela chefia ou por órgãos especializados, cabendo ao trabalhador somente a execução "tout court" que, mesmo nestes casos, nunca dispensa a "auto-administração", ainda que em mínimo grau. Assim, por exemplo, um torneiro-industrial, embora, comumente, receba planejada a tarefa e o contrôle da qualidade do trabalho executado se efetue também por outro empregado, terá sempre que procurar a máquina, planejar as sucessivas seqüências do seu trabalho e, finalmente, êle mesmo, antes de entrégar a peça já torneada ao seu chefe, efetua seu próprio "contrôle de qualidade", medindo-a e verificando se ela está dentro das medidas constantes do desenho recebido.

7.2 *E* fator ESPECIALIZAÇÃO. São os conhecimentos especializados requeridos para a boa execução de qualquer trabalho. Corresponde ao fator T (technology) da fórmula ALLEN & RICHARDS. Cada tarefa tem seus segredos, seus "pontos chave", como se diz no "T.W.I.", que podem ser ministrados, com sucesso, através de instruções orais e escritas. Muitos se surpreendem ao verificar que, mesmo conhecendo as técnicas específicas da profissão, alguns empregados não usam ou as empregam mal. É que, como estamos vendo, os fatores que determinam a eficiência de um trabalhador são diversos e, por vêzes, entram em choque.

7.3 *F* fato FISIOLÓGICO. Na fórmula ALLEN & RICHARDS encontramos o fator M, que corresponderia à habilidade

manual. Acharno-lo restrito, razão pela qual resolvemos ampliá-lo e cognominá-lo fator fisiológico. Realmente, mesmo nas profissões que exigem ampla e hábil destreza das mãos, como, por exemplo, na de torneiro, outras partes do corpo intervêm no trabalho, tais como os braços, a visão, etc. Há funções que pedem força muscular acentuada, como as exercidas pelos carregadores no serviço de carga e descarga, sendo solicitados músculos de várias partes do corpo, tais como os bíceps, trapézios, deltóides, etc.

Os esportistas exigem, em seu labor, o uso de diversos órgãos do corpo. Certas profissões femininas, como a de manequim e a de recepcionista, exigem certos atributos anatômicos (beleza, magreza, altura, etc.).

Parte do fator fisiológico é inato e parte depende do contínuo adestramento.

7.4 G fator GENERALIZAÇÃO, que, na fórmula ALLEN & RICHARDS — embora, ao nosso ver, de maneira mais restrita, está expresso no fator I (related instruction). É a cultura geral, básica, cuja importância nem sempre é levada na devida consideração. Realmente, pretender dar a um empregado conhecimentos especializados e cultura técnica sem que, preliminarmente, tenha ele uma sólida cultura geral humanística, é o mesmo que se desejar levantar as paredes de uma casa sem o adequado alicerce.

Recentes estudos realizados na U.R.S.S. comprovaram a grande correlação existente entre o ensino escolar e a produtividade do trabalhador. A fls. 71 e 72 da publicação da UNESCO, editada em 1965, e intitulada "Aspectos Sociales y Economicos del Planeamiento de la Educación", no capítulo III — Aspecto economico de la Academia de Ciências de Moscú, encontramos o seguinte e expressivo trecho: "La Comisión Nacional de Planeamiento (GOSPLAN) estudió un proyecto de desarrollo del sistema escolar en diez años destinado a implantar la enseñanza gratuita y obligatoria para todos los niños, comenzando por cuatro años de enseñanza primaria. Los especialistas de GOSPLAN comenzaron a estudiar entonces atentamente el rendimiento economico de las inversiones escolares.

El examen de los salarios y la productividad de diferentes categorías de obreros y de empleados, en relación con su grado de instrucción, nos ha elevado a la conclusión de que la enseñanza escolar incluso la más elemental, es mucho más provechosa para un trabajador, que un largo aprendizaje en el taller. Para esos cálculos, tuvimos en cuenta las consecuencias de varios factores como la edad, la experiencia profesional, la competencia técnica, etc. Por ejemplo, la instrucción rudimentaria que se adquiere en un año de enseñanza primaria aumenta la productividad de un trabajador en un 30% por término médio en tanto que el

aumento de la competencia y el aumento de producción de un trabajador analfabeto resultante de un periodo semejante de aprendizaje en fabrica, no és más que del 12 al 16% anual. El aumento de capacidad profesional que resulta de un año de escolaridad y por término médio, 2,6 veces mayor que el que se obtiene como consecuencia de un año de aprendizaje. Después de cuatro años de enseñanza primaria, la producción y el salario de un obrero son superiores en un 79% a los de un trabajador de primera categoria que no ha ido a la escuela. Después de siete años de estudios (ciclo secundario corto), la calificación de un empleado de oficina puede ser 235% superior a la del nivel más bajo; después de nueve años de estudios (ciclo secundario completo), puede llegar al 280% superior; y puede ser de un 320% después de trece o catorce años de estudios, basta enseñanza superior."

A transcrição acima nos mostra a importância do fator G na eficiência de um empregado, embora seja oportuno salientar que o ensino escolar não fornece ao futuro trabalhador apenas os conhecimentos de que trata o referido fator, e por isso mesmo, tão expressivas são as cifras percentuais contidas no estudo supra-transcrito. No ambiente escolar, a criança e o jovem têm melhores condições de plasmar as suas personalidades, de desenvolver as suas inteligências e de adquirir uma sólida formação moral e um forte senso de responsabilidade, do que no ambiente fabril. Constituem fatores que nossa fórmula contém, e que adiante examinaremos.

7.5 *H* fator HIGIDEZ. A saúde, quer física ou mental, é fator de importância na eficiência do empregado. Além dos casos graves, em que se torna necessário aposentar prematuramente o trabalhador, ou licenciá-lo por longos períodos, com reflexos nos custos da produção, também os mais leves influem, e, já agora diretamente na eficiência do profissional, de vez que permanece em serviço, mas seu rendimento decai sensivelmente. São os casos de certos desânimos, apatias, angústias, neuroses, depressões, etc. Distingue-se do fator fisiológico, já que neste levamos em conta as características anatômicas adequadas à profissão. Um trabalhador que, constantemente, emprega a força muscular, necessita possuir músculos bem desenvolvidos. Naquele é a saúde dos órgãos que se tem em mira. No exemplo dado o trabalhador em questão, apesar de possuir os músculos adequados ao trabalho, pode se achar gripado e ver suas forças normais diminuir sensivelmente. O reverso pode ocorrer: possuir o empregado excelente saúde, mas não ter as características fisiológicas solicitadas pelo cargo, quando, então, sua eficiência é sempre precária.

7.6 *I* fator INTELIGÊNCIA. Embora varie sua importância, conforme o tipo do trabalho a ser executado, é um fator

sempre presente. Quase nulo, mas não totalmente nulo, em certas funções, em outras adquire excepcional preponderância. Pesquisas científicas conhecidas revelaram que a hereditariedade desempenha forte papel no nível da inteligência, mas mostraram também que o ambiente escolar, social e familiar podem desenvolvê-la ou atrofiá-la, em parte. Para o objetivo a que visamos, a inteligência é aqui conceituada em um sentido lato, bastante amplo. Quer o trabalho exija apenas memória, ou rapidez de raciocínio, ou atenção, concentração, abstração ou espírito inventivo; habilidade em efetuar operações matemáticas simples ou complexas etc., em todos estes exemplos, tais exigências são catalogadas no fator I.

7.7 *P* fator PERSONALIDADE. Na fórmula ALLEN & RICHARDS encontra-se o fator MO (o Moral, a Motivação). Preferimos desdobrá-lo em dois: fator PERSONALIDADE e fator SOCIAL. Chamá-lo simplesmente de "moral", significa apresentar o efeito e não as causas motivadoras do moral elevado, no trabalho.

Realmente, quando observamos um empregado dedicado, entusiasmado, satisfeito, caprichoso na execução de suas tarefas, disciplinado etc., o fator personalidade (e o fator social que veremos a seguir) é uma das causas de tais atitudes perante o trabalho que, como é óbvio, exercem grande influência na eficiência de qualquer tipo de tarefa.

Por personalidade, queremos dizer aqueles traços psicológicos inatos, sobre os quais os fatores sociais irão trabalhar positiva ou negativamente. Mas, assim como em terra ruim uma boa semente não se transforma em bela árvore, também, mesmo lançada em terra fértil, uma semente defeituosa, se vingar, será apenas uma árvore raquítica.

7.8 *S* fator SOCIAL. Em várias profissões constituiu um dos fatores mais importantes. Aqui acha-se o caráter, a formação moral, o senso de responsabilidade, a adequada escala de valores, enfim, todas aquelas características mentais que os pais, os professores, colegas, chefes, dirigentes, o meio e a estrutura social se incumbem de fixar no trabalhador e que irão exercer, por vezes, extraordinária influência em sua conduta na vida, e na sua eficiência no trabalho.

Em termos "freudianos", diríamos que o fator personalidade é o EGO, e o fator social o SUPER-EGO, ou, em termos "durckheiminianos", que o primeiro conterá a consciência individual, e o segundo a consciência social.

Ao finalizarmos, queremos agradecer ao Professor Agnelo Corrêa Vianna que, ao determinar a realização da pesquisa que nos serviu de base a este estudo, bem compreendeu a necessidade de se procurar partir da observação sistemática e cuidadosa dos

fatos, para, sôbre êles, idealizar-se fórmulas, ou elaborar-se princípios e leis de caráter científico.

Ao Professor Antônio Ferreira de Andrade, nosso companheiro na pesquisa realizada e de quem recebemos valiosas sugestões, e que conosco dividiu a penosa tarefa de colher os dados nas indústrias visitadas, nosso profundo agradecimento.

Às indústrias metalúrgicas, Companhia Belgo Mineira, Companhia de Aços Especiais Itab'ira — ACESITA, Usina Siderúrgica Minas Gerais — USIMINAS, que tão gentilmente nos acolheram e nos proporcionaram tôdas as facilidades para a boa execução da pesquisa efetuada em suas Oficinas Mecânicas, nosso muito obrigado.

Esperamos que a fórmula proposta seja debatida por todos aquêles que se interessam pelo progresso industrial, através da elevação da eficiência dos empregados. Não esperamos seja ela perfeita nem definitiva. Outras, mais aperfeiçoadas, surgirão. De nossa parte, continuaremos pesquisando e meditando. Somos dos que acham que o progresso humano, ainda longe, muito longe se acha de seu limite, se é que um dia o alcance.

A Evolução do Processo Decisório e as Organizações

LAHIR SHORT DE AZEVEDO

ESQUEMA DO TRABALHO

CAPÍTULO I

Introdução

1. Considerações Gerais.
2. Explicação do Comportamento Humano nas Organizações.
3. O Equilíbrio da Organização.
4. Síntese do Modelo Decisório de Simon.

CAPÍTULO II

Exposição do pensamento de Simon

1. "Princípios de Administração."
2. Limites da Racionalidade.
3. Premissas Factuais e Premissas de Valor.
4. Comportamento Administrativo.
5. Tomada de Decisões no Processo Administrativo.
6. A Tomada de Decisões e sua Execução.
7. A Decisão sob o ponto-de-vista do indivíduo por ela responsável:
 - a) a gradação da influência;
 - b) modos e formas de influência organizativa.
8. Classificação de Cargos e Seleção.
9. Especialização.
10. Coordenação.
11. Comunicações.
12. Descentralização ou Centralização das Decisões?

CAPÍTULO III

Ajustamentos das Organizações ao Processo Decisório

1. Planejamento.
2. Organização Formal e Organização Informal.

CAPÍTULO IV

Novas Perspectivas para as Organizações

Seção I — Processos Decisórios Programados e Não-Programados e suas conseqüências mais imediatas.

Seção II — Modificações nas Organizações

- a) Dimensão das Organizações;
- b) Direção de Nível Superior das Organizações;
- c) Direção de Nível Médio das Organizações;
- d) Centralização das Decisões;
- e) Perfil Ocupacional;
- f) Estrutura das Organizações;
- g) Organizações Públicas.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

1. *Considerações Gerais*

A multiplicidade e a universalidade das modernas organizações, que constituem centros de atividades humanas grandemente diferenciadas, desde as empresariais, públicas ou privadas, até as educacionais, as recreativas e as totalmente voluntárias, refletem sua extrema importância no contexto da vida social, em que são propiciadoras de diuturnas *inter-relações* de milhões de pessoas.

No estudo do comportamento humano, envolvendo as influências que os indivíduos sofrem do meio ambiente e suas reações, não pode deixar de inserir-se, assim, o comportamento organizacional, resultante de *características peculiares aos processos de influência* adotados pelas organizações.

Essas características se originam da coordenação de comportamentos organizacionais suscetíveis de ilustração através da aplicação do conceito sociológico do "papel" aos membros das organizações. Isto porque seus papéis tendem a ser muito minuciosos, relativamente estáveis e em grande parte definidos em termos ex-

plicitos e até por escrito. Além de definidos para os indivíduos que os desempenham, são também conhecidos pelos integrantes da organização. (*)

A existência desses papéis específicos faz com que o ambiente organizacional torne-se estável e previsível, circunstância que, aliada a outros fatores, permite às organizações agirem coordenadamente com o meio ambiente que as envolve. (**)

Como acentua Herbert Simon (***), uma organização corresponde a um *sistema de papéis*, que proporciona a cada membro parte substancial das informações, pressupostos, objetivos e atitudes que entram nas suas decisões, propiciando-lhe, igualmente, um conjunto de expectativas estáveis e abrangentes quanto ao que os outros membros do grupo estão fazendo e de que maneira reaqirão ao que ele diz e faz.

2. *Explicação do Comportamento Humano nas Organizações*

Os teóricos da administração adotaram, em suas construções, diferentes séries de pressupostos ao definirem e explicarem o comportamento dos membros das organizações.

Segundo o Taylorismo, os empregados das organizações eram essencialmente instrumentos passivos, capazes de executar o trabalho e receber ordens, mas sem poder de iniciativa e sem exercerem influência provida de qualquer significação.

Consoante os teóricos do comportamentalismo humanista, os membros das organizações são portadores de atitudes, valores e objetivos, mas precisam ser motivados ou induzidos para participarem do sistema comportamental da organização. Haveria uma defasagem entre seus objetivos pessoais e os da organização, responsável por conflitos que fariam com que os fenômenos do poder, as atitudes e o moral adquirissem importância capital para a explicação do comportamento da organização.

Para Herbert Simon e J. March (****), os membros da organização são, sobretudo, tomadores de decisões e resolvedores de problemas, constituindo os processos de percepção e raciocínio elementos básicos na explicação do seu comportamento organizacional.

(*) MARCH, J. G., e SIMON, H. A. — "Teoria das Organizações" — Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967, pág. 6.

(**) Obra citada, pág. 6.

(***) SIMON, H. A. — "Comportamento Administrativo" — Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965, Série Administração para o Desenvolvimento, nº 9, pág. XVII.

(****) Obra citada, pág. 10.

Ponderam, no entanto, esses autores, que nada há de contraditório entre as referidas séries de pressupostos, que, assim, não se excluem, antes se completam. Os próprios teóricos que as adotaram se distinguem pela maior ou menor ênfase que atribuíram a uma delas. Disso resulta que, nas obras do movimento de administração científica, tenha preeminência o modelo do empregado como instrumento. Nos escritos dos adeptos da escola das relações humanas ressalta a prevalência do modelo que salienta atitudes e motivações e que tem ensejado pesquisas sobre burocracia, relações humanas, liderança e supervisão. O terceiro modelo, que enfatiza os aspectos racionais e intelectuais do comportamento na organização, tem-se refletido em trabalhos de economistas e outros autores sobre o processo de planejamento e de psicólogos sobre comunicações e solução de problemas na organização (processo decisório).

3. *O Equilíbrio da Organização*

O objetivo da organização é, indiretamente, um objetivo pessoal de todos os seus participantes (empresários, empregados e clientes, tomadas essas expressões em sentido lato, para abranger todos os tipos de organização). Esse objetivo comum constitui o meio pelo qual suas atividades organizativas se fundem, com a satisfação de seus diversos motivos pessoais.

Como acentua Simon, os objetivos do empresário acham-se estreitamente relacionados com a sobrevivência da organização e os objetivos do cliente ligam-se diretamente aos objetivos da organização. Já os objetivos do empregado não se ligam a qualquer daqueles dois, embora se incorporem ao esquema da organização em virtude da existência de sua *área de aceitação*, construída e ampliada através dos processos de influência. De qualquer modo, o caráter especial do comportamento organizacional é devido à existência desses três papéis-típicos.

4. *Síntese do Modelo Decisório de Herbert Simon*

Deter-nos-emos, nesta introdução, em ligeira síntese do modelo decisório de Simon, a cuja obra, já referida, voltaremos a recorrer mais demoradamente no desenvolvimento deste trabalho, que se ocupará especificamente do processo decisório e de suas repercussões sobre as organizações.

Anteriormente a Simon, os teóricos da organização davam ênfase à execução, ao *como fazer*.

Simon, partindo da idéia fundamental de que administrar é antes de tudo decidir, preocupou-se, sobretudo, com o *que fazer*, e, conseqüentemente, com o problema relativo ao processo de es-

colha que conduz à ação, a fim de que se passe a decidir melhor, e não apenas de acordo com a preocupação predominante de seus predecessores, executar melhor, através de processos de racionalização do trabalho.

Deve, assim, a Administração cuidar simultaneamente da decisão e da execução, não podendo admitir a pretensa dicotomia entre a Política (que seria responsável pelas diretrizes e fixação de objetivos) e a Administração (à qual se reservaria exclusivamente a execução).

Na realidade, o ponto-de-vista atualmente dominante sobre esta antiga controvérsia é no sentido de reconhecer, com o apoio, inclusive, de modernos cientistas políticos, que Política e Administração não são estanques, antes constituem um *continuum*, que apresenta aspectos comuns a ambas.

Outros aspectos da concepção do processo decisório que merecem, desde logo, destaque, em abordagem inicial do assunto, ao qual daremos oportunamente maior desenvolvimento, são os seguintes:

1. O processo decisório comporta três fases, estreitamente relacionadas com os estágios da solução de problemas:

a) Qual é o problema? Nesta primeira fase, efetua-se a *coleta de informações*, mediante a análise do ambiente, com vistas à identificação das situações que exigem decisão;

b) Quais são as alternativas? Nesta segunda fase, desenvolve-se a atividade de *estruturação*, mediante a criação, o desenvolvimento e a análise de possíveis curso de ação;

c) Qual é a melhor alternativa? Nesta terceira fase, de *avaliação, escolha ou decisão*, procede-se à seleção de uma linha determinada de ação entre as disponíveis. (*)

2. A decisão é, assim, apenas um ponto, o último estágio do processo decisório, para o qual estão condicionados os membros da organização.

3. A execução da decisão reabre, no nível hierárquico inferior, o ciclo do processo decisório, já que exigirá estruturação e escolha de uma linha de ação para executá-la, e assim dinâmica e sucessivamente.

4. A racionalidade do processo decisório é afetada por obstáculos factuais e valorativos, inerentes aos limites da racionalidade.

(*) SIMON, H. A. — "A Capacidade de Decisão e de Liderança" — Rio de Janeiro e São Paulo, Fundo de Cultura, 1963, págs. 14/17.

dade. Esses obstáculos são representados por uma série de disfunções do processo de comunicação ou por elementos valorativos.

5. Para aumentar a racionalidade das decisões, deve-se procurar:

- a) Dispor de todas as informações a tempo;
- b) Examinar todas as alternativas e respectivas conseqüências;
- c) Tomar a decisão, tanto quanto possível, no ponto de execução;
- d) Integrar, no processo decisório, o sistema de valores da organização a fim de imprimir às decisões a desejável uniformidade valorativa através de sua coordenação pelas idéias (nesse sentido, o modelo de Simon é racionalista e se aproxima do modelo de Taylor).

6. As decisões estão sujeitas a contingências de acomodação. A alternativa finalmente escolhida não permitirá a realização completa e exata dos objetivos visados. Corresponderá, com as limitações que lhe são iminentes, à melhor solução encontrada em cada conjuntura. O ambiente restringe inevitavelmente a quantidade e a qualidade das alternativas, concorrendo para o estabelecimento de um nível máximo, mas não ideal, de consecução de um objetivo.

Uma síntese, em termos preliminares, do pensamento de Simon pode ser proporcionada através de sua definição de organização: (*)

"Uma organização é, afinal de contas, um conjunto de pessoas, e o que ela faz é realizado por essas pessoas. As atividades de um grupo de pessoas tornam-se organizadas unicamente na medida em que essas permitem que suas decisões e seu comportamento sejam influenciados pela participação na organização." (Comportamento Administrativo — pág. 129).

CAPÍTULO II

EXPOSIÇÃO DO PENSAMENTO DE SIMON

1. "Princípios de Administração"

Herbert Simon recusa validade científica aos clássicos "princípios de administração", que prefere denominar provérbios de administração, procurando demonstrar seu caráter ambíguo e mutuamente contraditório, e admitindo, quando muito, a aplicabilidade alternativa de cada um deles a determinadas conjunturas organizacionais.

(*) "Comportamento Administrativo", obra já citada, pág. 129.

Julga inoportuna, ainda, a formulação de princípios científicos de administração, cujo surgimento efetivo dependerá da prévia criação, pelos cientistas da administração, de um vocabulário que lhes permita descrever, em termos exatos, a morfologia e o funcionamento das organizações.

Abstém-se, assim, sob o ponto-de-vista teórico, de formular qualquer princípio de administração, limitando-se a considerar que a tomada de decisões é o cerne da administração e que o vocabulário da teoria administrativa deve emanar da lógica e da psicologia pertinentes ao processo de escolha dos seres humanos. Antecipa, não obstante, que uma teoria geral de administração deve incluir princípios de organização, que assegurem quer decisões corretas, quer ação efetiva, afirmando, ainda, que "só se podem compreender as condições básicas de aplicabilidade dos princípios administrativos por meio de uma análise do processo administrativo em termos de decisões. (*)

2. *Limites da Racionalidade*

Procurando sintetizar o conteúdo dos capítulos 4 (O Papel da Racionalidade no Comportamento Administrativo) e 5 (A Psicologia das Decisões Administrativas) de sua obra "Comportamento Administrativo", Simon afirma que "a principal preocupação da teoria administrativa reside nos limites racionais e irracionais do comportamento social dos seres humanos. A teoria administrativa é, na sua essência, a teoria da racionalidade intencional e limitada do comportamento dos seres humanos, que contemporizam porque não possuem meios para maximizar."

Por limites de racionalidade entende os fatores que determinam com que capacidade, valores e conhecimento o membro da organização realiza seu trabalho. O indivíduo é limitado, ainda, pela extensão dos conhecimentos das coisas relacionadas com o trabalho. Isto se aplica tanto ao conhecimento básico, requerido para a tomada das decisões (por exemplo, o projetista de pontes deve conhecer os fundamentos de mecânica), quanto às informações requeridas para tornar suas decisões apropriadas àquela situação.

As deficiências resultantes dos limites da racionalidade imprimem muitos elementos de incongruência ao comportamento real, não permitindo que este coincida com o comportamento ideal, e sim, que dêe mais ou menos se aproxime.

(*) "Comportamento Administrativo", obra citada, pág. 280.

3. *Premissas Factuais e Premissas de Valor*

Trata-se fundamentalmente de distinção filosófica, para cujo estabelecimento Simon se reporta à moderna escola do positivismo lógico.

Proposições factuais são afirmações acêrca do mundo que se pode ver e da maneira como funciona. Em princípio, podem ser testadas, a fim de determinar-se se são verdadeiras ou falsas.

As proposições valorativas, ao contrário, pelo seu caráter abstrato e subjetivo, não comportam julgamento, em termos objetivos, sob o critério de *certo* ou *errado*.

As decisões possuem, ao mesmo tempo, conteúdo ético e conteúdo factual. Afirmar que existe um elemento ético envolvido em toda a decisão não implica, porém, em afirmar que as decisões englobam apenas elementos éticos. Uma decisão representa uma conclusão tirada de um conjunto de premissas de fato e de valor.

Por outras palavras, os problemas administrativos englobam questões factuais, envolvidas em elementos éticos.

As primeiras são operacionais e suscetíveis diretamente de julgamento quanto à sua correção. Os segundos, vinculando-se a objetivos não diretamente suscetíveis de operacionalização, dada sua expressão abstrata e valorativa, não podem ser avaliados, a não ser indiretamente, isto é, incidindo a avaliação sobre a correção dos meios empregados, através de uma cadeia de meios e fins intermediários resultante da decomposição de objetivos (fins) em subobjetivos (meios).

Em suma, os subobjetivos substituem os objetivos mais amplos, como parte de um processo em que, para fins de decisão e ação, substitui-se a complexa realidade por um modelo simplificado dessa mesma realidade.

Nessa cadeia ou hierarquia de meios e fins chega-se, finalmente, a um ponto em que as conexões entre meios e fins se tornam tão tênues e imprecisas que a análise deixa de oferecer interesse à Administração, isto porque os objetivos finais, dominados por elementos éticos, pertencem, preferencialmente, às cogitações da Política.

4. *Comportamento Administrativo*

Simon assim enuncia o tema central de seu estudo:

"O comportamento administrativo consiste de uma complexa rede de processos decisórios que se destinam a influenciar o comportamento do pessoal de execução, ou seja, daqueles que realizam de fato o trabalho "físico" da organização. Por anatomia da organização enten-

de-se a distribuição e localização das funções decisórias. Sua fisiologia consiste nos processos pelos quais a organização influencia as decisões de cada um de seus membros, fornecendo-lhes as premissas para essas decisões."

A decisão emerge, assim, de uma sucessão de atos preparatórios. Só aparentemente a decisão é um ato atribuível apenas a quem a toma formalmente e assume, na hierarquia administrativa, a responsabilidade por seu acerto e conseqüências. Realmente, os canais de comunicação, formais e informais, que transitam pelo responsável nominal pela escolha da alternativa convertida em decisão, são portadores de inúmeras informações transmitidas por membros da organização localizados em diversas posições, nas quais essas informações, resultantes da síntese de fatos e ocorrências pelos mesmos conhecidas, sofrem modificações e reformulações sucessivas, que as transformam em premissas, algumas das quais se incorporam, finalmente, à escolha ou decisão definitiva.

5. *Tomada de Decisões no Processo Administrativo*

Os processos administrativos são o conjunto de técnicas que facilitam o desenvolvimento dos esforços grupais para o desempenho de uma tarefa comum.

Em última análise, os processos administrativos são processos decisórios, assim como a própria Administração pode ser concebida como um processo contínuo e dinâmico de tomada de decisões. Em verdade, os processos administrativos consistem substancialmente: a) no isolamento dos membros da organização de certos elementos (ou premissas) das decisões, mediante o estabelecimento de métodos de rotina para selecionar e determinar êsses elementos; b) na sua comunicação aos membros da organização que dêles devam necessariamente ter conhecimento para orientação das próprias decisões no contexto do processo decisório programado pela organização.

Assim sendo, a organização substitui a faculdade de decisão livre e individual de cada um de seus membros por um processo decisório por ela adredemente elaborado.

Nesse processo decisório, figuram habitualmente os seguintes elementos, além de outros: a) a especificação das funções dos membros da organização, fixando o âmbito e a natureza de seus deveres; b) a distribuição da autoridade, isto é, a determinação de quem terá poder para tomar novas decisões que afetem cada membro da organização; c) o estabelecimento de tantos limites à faculdade de agir do membro da organização quantos sejam necessários para coordenar as atividades dos demais membros da organização.

6. *A Tomada de Decisões e sua Execução*

A participação do pessoal não executivo na consecução dos objetivos da organização se efetua na medida em que influi nas decisões do pessoal de linha (ou operativo), situado na base da hierarquia administrativa.

Nas pequenas organizações essa influência se exerce diretamente na supervisão sobre o pessoal executivo. Já nas grandes organizações, existem diversas camadas intermediárias, constituídas por diferentes níveis de supervisores, que recebem as influências da cúpula organizacional e as transmitem ao pessoal de linha.

O termo *influência* é empregado deliberadamente em lugar de *direção*, porque é mais abrangente que esta e melhor satisfaz aos desígnios teóricos do autor. Na realidade, a direção é uma das diversas maneiras pelas quais se exerce a influência organizacional, como veremos oportunamente.

7. *A Decisão sob o ponto-de-vista do Indivíduo por ela Responsável*

a) *A gradação da influência*

Os processos de influência (ou a fisiologia do processo decisório) se exercem, em geral, parcialmente sobre o *que fazer* e deixar em maior liberdade o agente da ação sob o aspecto do *como fazer*.

Mesmo o *que fazer* comporta gradação, em limites mais amplos ou restritos.

Qualquer que seja essa gradação, o comportamento do agente executivo da organização é suscetível de controle se as premissas de valor e de fato em que se baseiam suas decisões forem adequadamente especificadas. Para um controle total, a autoridade fará para seu subordinado especificação total. Para um controle parcial, a especificação será parcial.

Dada a natureza especial das premissas de valor, não suscetíveis de avaliação empírica, em termos de certo ou errado, somente as premissas factuais devem ser deixadas, em parte, a critério do subordinado, se se deseja avaliar posteriormente a correção de suas decisões. A se deixar também a seu arbítrio premissas de valor, isso implicará na impossibilidade da aplicação à sua decisão do critério de correção ou incorreção, o qual não se aplicará às premissas valorativas que por ele foram subjetivamente selecionadas.

Praquaticamente, o sistema de autoridade funciona na base da determinação, da cúpula para os níveis hierárquicos imediatamente inferiores, de metas ou missões de caráter geral, que são

sucessivamente desdobradas em sua execução através dos vários níveis hierárquicos, de tal maneira que o último nível desempenhe realmente a parte da tarefa geral correspondente aos aspectos sobre os quais está habilitado plenamente a tomar decisões de sua responsabilidade. É nesse sentido que o Regulamento de Campanha do Exército Norte-americano determina que "nenhuma ordem deve invadir a esfera de um subordinado; deve abranger tudo que escape à autoridade independente do subordinado, mas nada além disto". (*)

É impossível descrever exaustivamente toda a gradação da influência no processo decisório. Na síntese de Simon, "para compreender o processo decisório numa organização é necessário ir muito além do simples estudo das ordens imediatas que são dadas pelo superior ao subordinado. É necessário investigar como os subordinados são influenciados por ordens permanentes, pelo treinamento e pela revisão de seus atos pela organização. É preciso estudar os canais de comunicação na organização, a fim de determinar qual a importância das informações que recebe para suas decisões. Quanto maior a esfera de arbítrio permitida ao subordinado, mais importantes se tornam esses tipos de influência que não dependem do exercício da autoridade formal."

b) Modos e Formas de Influência Organizativa

Para obter a aceitação e o cumprimento das diretrizes e decisões oriundas dos altos escalões da hierarquia administrativa, cumpre à organização adotar convenientes processos de influência do comportamento do seu pessoal.

Simon classifica essas influências em duas categorias, ressaltando, porém, que não são mutuamente exclusivas: a) a imposição das diretrizes e decisões da cúpula organizacional, mediante a utilização da influência das autoridades e serviços consultivos e informativos; b) a formação, no próprio empregado, de atitudes, de hábitos e de um estado de espírito que o levem a tomar as decisões consideradas vantajosas para a organização. Este último tipo de influência se exerce pelo desenvolvimento no empregado de lealdade organizativa (identificações com a organização), de uma preocupação com eficiência, de aconselhamento e prestação de informações, e ainda, através de treinamento.

A autoridade, o aconselhamento, a informação e o treinamento são influências "externas." O critério de eficiência e as identificações com a organização constituem as influências "internas."

A institucionalização do processo decisório na organização reclama que uma das características da autoridade seja a especialização na tarefa de tomar decisões, de modo a permitir que

(*) "Comportamento Administrativo", obra citada, pág. 262.

cada uma delas ocorra no ponto da organização em que pode ser tomada de maneira mais eficiente.

O uso apenas da autoridade para o controle das decisões é reconhecidamente insuficiente.

É necessário que, através da manipulação de outros tipos de influência, os subordinados se tornem capazes de tomar as próprias decisões ou colaborar adequadamente na formulação de premissas úteis à escolha pelos supervisores.

Os membros da organização devem, pois, ser envolvidos por um ambiente psicológico que condicione suas decisões aos objetivos da organização e lhes proporcione as informações necessárias para que as tomem corretamente.

8. *Classificação de Cargos e Seleção*

Assim sendo, e como pondera Simon, "os problemas da organização não podem ser tratados sem considerar as especificações dos requisitos dos empregados que vão preencher os cargos criados pela organização. Todo o campo da classificação de cargos precisa, nesse particular, ligar-se mais estreitamente com a teoria da organização. A estrutura "ótima" da organização constitui uma variável cuja configuração depende do pessoal por ela admitido. Reciprocamente, a classificação de um cargo é uma variável que depende do grau de centralização ou descentralização que se deseja, ou que se prevê, para o funcionamento da forma organizativa escolhida." (*)

9. *Especialização*

Dadas as diferenças individuais, a variabilidade das aptidões e a diversidade das capacidades profissionais, as organizações se caracterizam pela especialização, vale dizer, pela delegação de certos encargos a determinados de seus membros ou setores de trabalho.

Habitualmente, dá-se ênfase à especialização horizontal — à divisão do trabalho como decorrência da preocupação com sua execução propriamente dita, com o *como fazer*.

Ao estudo do processo decisório interessa, porém, sobretudo, a especialização vertical, isto é, a divisão vertical do trabalho, suscetível de representação por uma pirâmide ou hierarquia de autoridades que igualmente reflita a especialização das funções decisórias entre os membros dessa hierarquia.

Segundo Herbert Simon (**) há pelo menos três motivos que justificam a especialização vertical nas organizações: a) a

(*) "Comportamento Administrativo", obra citada, pág. 266.

(**) "Comportamento Administrativo", obra citada, pág. 11.

existência de especialização horizontal torna a especialização vertical absolutamente necessária à obtenção da coordenação entre o pessoal operativo; *b*) do mesmo modo que a especialização horizontal enseja que êsse pessoal desenvolva maior habilidade e destreza no desempenho de suas tarefas, a especialização vertical permite, por seu turno, maior exatidão na tomada de decisões; *c*) a especialização vertical permite que se responsabilize o pessoal de linha por suas decisões (para cuja apreciação o pessoal de supervisão está convenientemente habilitado como decorrência da institucionalização do processo decisório).

10. Coordenação

O comportamento conducente aos objetivos organizacionais reclama não só decisões corretas, como também sua plena aceitação.

A centralização da função decisória, capaz de estabelecer um plano geral e coordenado, é alcançável mediante o exercício da autoridade, de maneira que um plano geral de operações guie as atividades de todos os membros da organização, concorrendo para que adotem decisões coerentes, que se combinem convenientemente para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados.

Essa coordenação, de caráter processual, faz surgir, assim, as linhas de autoridade e define a esfera de atividade de cada empregado, equivalendo ao estabelecimento da organização própria-mente dita, ou à descrição generalizada dos comportamentos e das relações entre os seus membros. Dela, Simon distingue a coordenação substantiva, que especifica o conteúdo do trabalho de cada membro da organização, de acôrdo com sua especialidade.

O propósito principal do planejamento e da organização que antecede qualquer atividade administrativa não é apenas colocar cada participante no cargo em que possa atuar melhor, mas permitir que cada um tenha certeza em relação ao que os outros irão fazer. Talvez ficasse mais clara a discussão da teoria administrativa, lembra Simon, se usássemos o termo *cooperação* para designar tôdas as atividades em que os participantes compartilham de um objetivo comum e o termo *coordenação* para nos referir ao processo de informar cada um dêles a respeito do comportamento dos outros. Conseqüentemente, a cooperação poderá tornar-se ineficaz se não houver coordenação. (*)

11. Comunicações

A comunicação se faz através de canais definidos, seja em virtude de um plano formal ou de programas informais, que

(*) "Comportamento Administrativo", obra já citada, pag. 85.

gradualmente se desenvolvem. As informações e estímulos transportam-se de suas fontes aos pontos de decisão; as instruções movem-se dos pontos de decisão aos pontos de ação; as informações sobre os resultados transmitem-se dos pontos de ação aos pontos de decisão e controle. (*)

Quanto maior for a eficiência das comunicações maior será sua utilidade como instrumento de coordenação.

12. *Descentralização ou Centralização das Decisões?*

A análise do processo decisório evidencia a possibilidade da melhor distribuição das responsabilidades da decisão por toda a organização e, conseqüentemente, enseja a apreciação das vantagens e desvantagens relativas a essa descentralização.

O primeiro fator condicionante da descentralização é a capacidade dos membros da organização para a tomada de decisões.

Outro requisito importante será proporcionar-lhes melhores recursos, através de convenientes processos de influência, para que tomem corretamente as decisões que a organização precisa delegar-lhes. Nesse sentido, convém acentuar que a retificação dos processos decisórios porventura responsáveis por decisões incorretas de subordinados sobreleva, em termos de rendimento para a organização, a simples correção de decisões erradas.

Cumprido, também, considerar a questão a longo prazo, evitando que considerações imediatistas deformem sua perspectiva e conduzam a organização à conhecida contingência de ver as árvores sem ver a floresta. Se bem que, a curto prazo, possam ocorrer razões favoráveis à centralização da decisão (maior competência e segurança da autoridade central que decide), essa centralização, a longo prazo, significará possivelmente excessiva carga de trabalho para a autoridade central, em prejuízo da tomada de decisões mais importantes, e o aproveitamento apenas parcial da capacidade de trabalho de subordinados.

Acresce que se a centralização das decisões pode concorrer, em determinadas condições presentes, para maior eficácia da organização, pelo fato de aquelas decisões serem mais adequadas aos objetivos organizacionais, tal vantagem poderá tornar-se contraproducente em relação aos benefícios que da descentralização do processo decisório adviriam futuramente para a eficiência da organização.

Também não se deve desprezar a circunstância de que a centralização das decisões exige maior dispêndio de tempo e di-

(*) MARCH e SIMON, obra já citada, págs. 207 e 210.

nheiro para sua comunicação aos níveis hierárquicos inferiores. No verdade, ocorre na centralização uma duplicação do processo decisório, pelo maior uso dos canais de comunicação, cujo custo pode deixar de compensar a eventual vantagem em exatidão da decisão centralizada, exatidão que, através de processos adequados de influência, também poderia vir a ser alcançada em regime de descentralização.

Acrescente-se que o desconhecimento, em tôdas as suas minúcias, pelos níveis superiores da hierarquia administrativa, de fatos que sejam conhecidos prioritária e completamente pelos níveis inferiores, pode aconselhar a descentralização do processo decisório, a bem até mesmo de sua maior exatidão.

Como vemos, excetuadas as macro-decisões, que devem necessariamente caber à cúpula da organização, por todos os títulos (predominância de premissas valorativas intimamente relacionadas com as diretrizes e os objetivos básicos da organização, facilidade de obtenção pelos níveis hierárquicos superiores de melhores e mais rápidas informações etc.), há, em geral, preponderância de razões em favor da descentralização das decisões administrativas.

Uma orientação definitiva, em cada caso concreto, deve, no entanto, sopesar convenientemente tôdas as condições que mais aconselhem a centralização ou a descentralização. Neste sentido, são as advertências de Herbert Simon:

"Podemos concluir que certa dose de centralização é indispensável para conseguir as vantagens da organização, isto é, a coordenação, a especialização e a responsabilidade. Por outro lado, os custos da centralização não devem ser esquecidos, porque pode atribuir-se a pessoas altamente remuneradas decisões que não merecem sua atenção. Pode levar à duplicação de funções que tornam os subordinados inúteis. É preciso dispor, muitas vezes, de meios de comunicação muito caros. A informação indispensável à decisão correta pode encontrar-se unicamente ao alcance do subordinado. Finalmente a centralização torna ociosa e desperdiça a poderosa capacidade coordenadora do sistema nervoso humano (em casos de excessiva e desaconselhável especialização), substituindo-o por um mecanismo coordenador interpessoal. Estas são as considerações que devem estar presentes quando se tiver que determinar o grau em que as decisões deverão ser centralizadas ou descentralizadas." (*)

.....

(*) "Comportamento Administrativo", obra já citada, pág. 279.

"A questão não é saber se se deve descentralizar, mas até que ponto deve ser feita a descentralização. O que se procura é uma posição correta: deseja-se descobrir um nível adequado na hierarquia da organização — nem tão elevado, nem tão baixo — de cada importante classe de decisão." (A Capacidade de Direção e Licença", obra já citada, pág. 67).

CAPÍTULO III

AJUSTAMENTOS DAS ORGANIZAÇÕES AO PROCESSO DECISÓRIO

1. *Planejamento*

A teoria administrativa deve estudar os problemas do planejamento e a administração das organizações com vistas a que estas realizem eficientemente suas funções e alcancem eficazmente seus objetivos.

Presentemente, as preocupações pragmáticas em torno das organizações convergem, sobretudo, para os problemas da distribuição de funções e da estrutura formal da autoridade, relegando a segundo plano os aspectos da influência organizacional e do sistema de comunicações, tão importantes na dinâmica do processo decisório.

O atual estágio em que se encontram os conhecimentos sobre o processo decisório, quer quanto à sua anatomia, quer quanto à sua fisiologia, enseja, no entanto, que as atenções da Teoria da Organização se voltem enfaticamente para o estudo da distribuição real das funções decisórias.

Simon, estudando os tipos de comportamento que resultam da dinâmica do processo decisório, distingue:

a) o *planejamento substantivo*, que corresponde à atividade pela qual a organização toma decisões amplas, relativas aos valores que orientarão suas atividades, métodos gerais que vai usar para alcançar esses valores, e aos conhecimentos, habilidades e informações de que necessitará para determinadas decisões dentro dos limites da política estabelecida e para levar a efeito estas decisões;

b) *planejamento processual*, que corresponde à preparação do meio ambiente psicológico da decisão e que consiste em projetar e estabelecer os mecanismos que dirigirão a atenção e canalizarão as informações e os conhecimentos, de modo a permitir

que as decisões específicas diárias se conformem ao plano substantivo;

c) a *execução do plano*, através de decisões e atividades diárias que se enquadram no arcabouço propiciado pelas etapas anteriores. (*)

Assinala, ainda, Simon que, em consequência, surgem dois importantes problemas para a teoria administrativa:

a) em relação ao *planejamento substantivo*: de que maneira essa rede de decisões deve ser construída, qual a divisão de trabalho adequada entre as amplas decisões "planejadoras" (macro-decisões) e as decisões "executoras" mais restritas (micro-decisões);

b) em relação ao *planejamento processual*: criação de mecanismos que tornem efetivo o controle das decisões executivas a partir das decisões planejadoras. (**)

Por outro lado, Simon enumera os seguintes mecanismos de influência de que podem valer-se as organizações para sistematizar as decisões de seus membros:

a) a organização divide o trabalho entre seus membros, e ao atribuir a cada um o cumprimento de determinada função, dirige e limita sua atenção exclusivamente àquela tarefa.

b) a organização estabelece padrões de desempenho para cada função;

c) a organização comunica as decisões de cima para baixo (assim como lateralmente e para o alto), através de seus vários escalões, estabelecendo um sistema de autoridade e influência. A forma mais familiar desse processo é a hierarquia da autoridade formal, embora seja de igual importância a atribuição a determinados indivíduos da função formal de assessoramento, assim como o desenvolvimento, em qualquer organização real, de um sistema informal de influência, baseado, em parte, no *status* formal, em parte nas relações sociais.

d) a organização proporciona canais de comunicação que se estendem em todas as direções e através dos quais fluem as informações para a tomada de decisões. Esses canais podem ser formais ou informais. Os primeiros se baseiam, em parte, sobre as linhas da autoridade formal e em parte diferem delas, enquanto que os segundos se acham estreitamente relacionados com a organização social informal.

(*) "Comportamento Administrativo", obra citada, pág. 7.

(**) Idem, pág. 115.

e) a organização treina e endoutrina seus membros (processo de "internalização" das influências). (*)

2. *Organização Formal e Organização Informal*

É inevitável, como se depreende do item anterior, a existência, paralelamente à organização formal, tal com esta é planejada ideal e adredemente, da organização informal, que, permeada na realidade das coisas, compreende relações interpessoais que ocorrem dentro da organização e que afetam freqüentemente suas decisões.

A organização informal habitualmente complementa a organização formal e pode concorrer, salvo em aspectos disfuncionais, para a eficácia da organização. Ambas participam, na realidade, da dinâmica da organização, na qual a organização formal representa uma carta de intenções, sobre cuja efetiva execução dirão os resultados da organização dinâmica.

Motivos não há, assim, nem mesmo de caráter teórico, que justifiquem qualquer orientação sistemática no sentido da extinção da organização informal, ressalvada, obviamente, a supressão daqueles aspectos que se revelem disfuncionais.

Quanto aos aspectos funcionais da organização informal, cumpre, mesmo, ao moderno administrador, maximizar suas vantagens, assim como minimizar as desvantagens ou disfuncionalidades da organização formal.

Estudando o problema das relações entre ambas, Simon destaca as seguintes funções da primeira em relação à segunda:

"Constitui uma função particularmente da organização formal evitar o desenvolvimento de problemas políticos na organização — a luta pela influência e autoridade — a ponto de se tornarem prejudiciais ao funcionamento dela. Cabe-lhe, ademais, a função de identificar e eliminar duplicações e superposições desnecessárias no trabalho das várias partes da organização. Talvez a função mais positiva da estrutura formal, relativamente à estrutura informal, seja estimular o desenvolvimento da última de forma construtiva. Em outras palavras, a distribuição apropriada de deveres e a manutenção de canais de comunicação adequados podem

(*) "Comportamento Administrativo", obra citada, págs. 121/122.

eliminar a necessidade de estabelecer-se canais informais e estimular, na estrutura informal, o intercâmbio de idéias e o desenvolvimento de atitudes construtivas." (*)

CAPÍTULO IV

NOVAS PERSPECTIVAS PARA AS ORGANIZAÇÕES

Seção I — Processos Decisórios Programados e Não-Programados e suas Conseqüências mais Imediatas

Já vimos que a terceira fase do processo decisório consiste na escolha da melhor linha de ação, dentre as alternativas satisfatórias (uma vez que os limites da racionalidade impedem que a escolha recaia em alternativa ótima ou ideal).

Ao conjunto de reações que integram essa linha de ação denomina-se programa de ação, ou simplesmente programa. Essa palavra é usada no trabalho com os computadores em sentido análogo, se bem que mais preciso: prescrição ou estratégia detalhada que rege a seqüência de reações de um sistema a um conjunto de tarefas complexas. (**)

O comportamento humano, sobretudo nas organizações, é, em grande parte, regido por programas de ação ou repertórios de ação adequados a diferentes situações.

O processo decisório é programado, rotinizado ou estruturado na medida em que a escolha (ou decisão) e conseqüentes atividades de execução se tornam simplificadas pelo fato de certos estímulos definidos provocarem reações fixas, repetitivas e rotineiras.

O processo decisório é não-programado, não-rotinizado ou não-estruturado na medida em que as decisões e conseqüentes atividades de execução tenham que ser precedidas pela formação de programas e solução de problemas importantes e complexos.

A distinção entre decisões programadas e não-programadas não é estanque. Realmente, não constituem tipos distintos substancialmente, mas um *continuum*, com decisões altamente programadas em uma extremidade e decisões altamente não-programadas na outra. (***)

O valor da distinção consiste em que diferentes técnicas são utilizadas para tratar os aspectos rotineiros ou não-rotineiros da tomada de decisão, como ilustra o quadro seguinte. (****)

(*) «Comportamento Administrativo», obra já citada, pág. 174.

(**) «A Capacidade de Decisão e de Liderança», obra já citada, pág. 20.

(***) Idem, pág. 22.

(****) Idem, pág. 22.

TIPOS DE DECISÃO	TÉCNICAS DE TOMAR DECISÃO	
	TRADICIONAIS	MODERNAS
PROGRAMADAS: Decisões repetitivas e de rotina A organização desenvolve processos específicos para tratá-las	1. Hábito 2. Rotina administrativa: Procedimentos padronizados de operação 3. Estrutura da organização: Expectativas comuns Um sistema de subobjetivos Canais de informações bem definidos	1. Pesquisas operacionais: Análise matemática Modelos Simulação com computador 2. Processamento eletrônico de dados
NÃO PROGRAMADAS: Decisões políticas mal estruturadas. Tratadas por processos gerais de resolver problemas	1. Julgamento, intuição e criatividade 2. Normas práticas 3. Seleção e treinamento de executivos	Técnicas heurísticas de resolver problemas aplicadas a: a) Treinamento de indivíduos que tomam decisões b) Montagem de programas heurísticos de computadores.

Simon resume do seguinte modo as conseqüências da modernização das técnicas da tomada de decisões programadas, muitas das quais já vão sendo automatizadas:

a) o computador eletrônico está trazendo, com rapidez inesperada, um elevado nível de automação na rotina, na tomada de *decisões programadas* e no processamento de dados que, outrora, cabiam aos empregados.

b) a área da tomada de decisões programadas expande-se rapidamente à medida que descobrimos meios de aplicar os instrumentos da pesquisa de operações a tipos de decisões que, até hoje, têm sido consideradas como intelectuais especificamente, mas não exclusivamente, às *decisões de nível intermediário* na administração, na área de produção e almoxarifado.

c) o computador estendeu a potencialidade das técnicas matemáticas a problemas demasiadamente vastos para serem tratados por instrumentos menos automáticos e ampliou muito a gama de decisões programáveis, pela contribuição da nova técnica de simulação.

d) as empresas estão agora começando a descobrir maneiras de reunir os dois primeiros dêsses aperfeiçoamentos: combinar as técnicas matemáticas de *tomar decisões* sobre variáveis cumulativas de níveis intermediários com as técnicas de processamento

de dados para pôr em execução detalhada essas decisões nos níveis administrativos. (*)

A gradativa expansão, graças às modernas técnicas, da área das decisões programadas, com a conseqüente redução da área das decisões não-programadas, quer nos níveis médios, quer nos níveis superiores da administração, encontra, porém, seus limites, por envolver, sob certos aspectos, problemas inacessíveis ao tratamento matemático.

Acresce que a utilização dessas novas técnicas é muitas vezes factível sob o ponto-de-vista estritamente tecnológico, mas não sob o ponto-de-vista econômico.

O desenvolvimento tecnológico de modernas feições técnicas do processo decisório não-programado dependerá do resultado de complexas e delicadas pesquisas psicológicas a respeito da natureza da solução dos problemas humanos, cuja compreensão carece de maior aprofundamento (embora seja possível conceber processos artificiais de solução de problemas sem que se tenha prévia compreensão de como funciona o processo natural).

Mesmo dentro dessas limitações, a automação da tomada de decisões não-programadas é, sob certos aspectos, factível e pode apresentar dois tipos de conseqüência:

a) conduzir à automação de algumas tarefas de resolução de problemas administrativos;

b) dar meios para aumentar substancialmente a eficiência do ser humano na execução de tais tarefas. (**)

A automação, qualquer que seja o seu futuro desenvolvimento, terá sempre o papel de auxiliar o próprio processo humano de pensar e, conseqüentemente, concorrerá para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de decisão não-estruturada a cargo dos cérebros humanos.

Nesse sentido, reportamo-nos às tranqüilizadoras perspectivas entrevistas por Simon:

“Seremos capazes de fazer o diagnóstico, com grande exatidão, das dificuldades do solucionador do problema específico ou do tomador de decisões, em determinado setor, e também de auxiliá-lo a modificar de certa maneira a estratégia de solucionar problemas. Seremos capazes de especificar exatamente o que é que um homem deve aprender a respeito de determinado assunto.

(*) “A Capacidade de Decisão e Liderança”, obra já citada, pág. 37.

(**) “A Capacidade de Decisão e Liderança”, obra já citada, pág. 53.

"Não temos ainda experiência que nos permita julgar que melhoramento na tomada de decisão pelo homem poderíamos esperar da aplicação deste novo e crescente conhecimento a respeito dos processos de pensar à prática do ensino, à supervisão e planejamento de organizações. Não obstante, temos motivos, pensamos, para confiar no futuro". (*)

Seção II — Modificações nas Organizações

O conteúdo dos capítulos anteriores nos sugere a tentativa de formular um resumo de previsões sobre futuras modificações que provavelmente sofrerão as organizações em consequência da evolução da tecnologia da tomada de decisão, socorrendo-nos, inclusive, de subsídios que colhemos na bibliografia em que fundamentamos este estudo.

a) Dimensão das Organizações

Em consequência de sua expansão (programas e diversificação da produção vertical e horizontal), as organizações futuras de grandes dimensões (como prenunciam algumas das já existentes) assumirão predominância. Essa tendência decorre, sobretudo, de exigirem as novas tecnologias maiores recursos financeiros (inclusive para o custeio de maior especialização, ampliação de conhecimentos e intensificação de pesquisa).

b) Direção de Nível Superior das Organizações

A direção das grandes organizações será exercida, de forma colegiada, por numeroso grupo de especialistas, capazes de colaborar na tomada de decisões complexas, para as quais serão exigíveis múltiplos conhecimentos, bem como na coordenação geral das atividades organizacionais.

Esses dirigentes, dadas suas altas qualificações nas respectivas especializações, constituirão verdadeiro *brain trust*, sem diferenciações sensíveis de posições hierárquicas. A direção individual talvez se mantenha, simbolicamente, com funções mais ou menos nominais.

Ao grupo dirigente assim constituído caberão as funções de programação da organização, pesquisa e tomada de macro-decisões, não previsíveis e não programáveis, insuscetíveis, pois, de resolução pelos computadores eletrônicos.

(*) Idem, págs. 55/56.

A direção dessas grandes organizações funcionará, assim, de acôrdo com o princípio de exceção de Taylor, o que mais uma vez aproxima o modelo decisório do racionalismo do movimento de administração científica.

c) *Direção de Nivel Médio das Organizações*

As informações e as decisões fluirão mais fàcilmente entre a base e o tôpo das organizações. A especialização do pessoal terá prevalência sôbre a administração média. A automação suprirá muitas das funções exercidas atualmente nos níveis médios da hierarquia. Haverá, em consequência, numêricamente, menor necessidade de chefes de nível médio.

d) *Centralização das Decisões*

A conjugação das alíneas anteriores nos permite prever que a estruturação do sistema de tomada de decisão será futuramente cada vez mais centralizada. Esta conclusão também se harmoniza com a observação teórica de Simon e March no sentido de que se verifica, geralmente, nas organizações um considerável grau de paralelismo das relações hierárquicas entre os membros da organização e os elementos dos programas, isto é, os programas dos ocupantes de níveis mais altos têm como principal produto a modificação ou geração de programas para o pessoal de nível mais baixo. (*)

e) *Perfil Ocupacional*

Considerada a integração dos aspectos tecnológicos e econômicos da automação, é lícito fazer algumas predições sôbre o teor das atividades dos membros das organizações.

O homem conservará maior vantagem comparativa nos trabalhos que exijam manipulação flexível de setores do ambiente relativamente grosseiros — algumas formas do trabalho manual, contrôle de alguns tipos de maquinaria (por exemplo, a operação do equipamento da movimentação de terra); alguns tipos de solução de problemas não programados; alguns tipos de prestação de serviços em que a relação humana face a face seja essencial.

Em caráter geral, o homem se preocupará menos com a execução do trabalho diário da organização e mais com a manutenção do sistema que executa.

(*) "Teoria das Organizações", obra já citada, pág. 168.

A intervenção tomará assim mais e mais a forma de estruturação do próprio sistema — a programação — e cada vez menos a forma de participação na operação.

A consequência mais evidente da automação é ter liberado grande massa de pessoas de incumbências rotineiras da produção; em consequência, as pessoas são, em menor número, produtores diretos e, em maior número, facilitadores. (*)

f) *Estrutura das Organizações*

Ao invés de assemelhar-se à pirâmide, a organização do futuro parecerá mais um retângulo. Comparativamente à configuração tradicional, terá maior número de pessoas no alto, menos na base e menor número de camadas intermediárias.

Leavitt e Whisler sugeriram a perspectiva seguinte, quer intrigue bastante. Inclina-se a pensar que o abismo entre a cúpula e o fundo se tornará tão pronunciado que venha a refletir-se na estrutura. Parece que a cúpula vai à deriva, mostrando-se um tanto amorfa, enquanto o fundo é mais piramidal do que nunca. Acreditam que o diagrama do futuro deverá assemelhar-se um pouco a uma "bola equilibrada na ponta de cima de um sino de igreja." Claro que a bola é a administração de cúpula e aí a autonomia individual, a tomada de decisões em grupo e assim outras condições cada vez mais se salientarão intensamente. Espera-se que venham a ser encaradas bastante independentemente do corpo do sino da companhia, dispondo de processos de remuneração distintamente diferentes, bem como de meios de comunicação e controle distintos. (**)

A descentralização, baseada em grande parte no modelo de federação, tornar-se-á cada vez mais o meio de fazer frente ao problema do tamanho das organizações. (***)

g) *Organizações Públicas*

A influência mais lenta da tecnologia sobre o Serviço Público (que não opera essencialmente com a produção e não visa primordialmente a lucros) poderá retardar alterações fundamentais, paralelas às que se operarão nas organizações empresariais particulares. Certas atividades públicas já são, no entanto, afetadas pela automação e terão necessidade de enfrentar mais imediatamente problemas como a especialização de pessoal e a reformulação dos sistemas de processo decisório e de comunicações.

(*) PFIFFNER, John, e SHERWOOD, Frank — "Organização Administrativa" — São Paulo, Bestseller, 1965, págs. 60/61, 71 e 457.

(**) Idem, págs. 449 e 464.

(***) "Organização Administrativa", obra já citada, pag. 449.

A adoção de uma estratégia valorativista de reforma do Serviço Público brasileiro, que conduza à internalização de atitudes, hábitos, opiniões e estados de espírito, e à adoção de padrões comportamentais, como preconiza o Professor Kleber Nascimento (*), acarretaria, obviamente, a plena aceitação das técnicas do processo decisório pelas organizações públicas de nosso País.

Seja-nos permitido concluir nosso estudo, sobre a evolução do processo decisório e as organizações, sob o signo do otimismo de Simon, do qual sinceramente participamos:

"A existência atual ao mundo de máquinas que pensam e de teorias que explicam os processos do pensamento humano não subtraem uma polegada, um cabelo sequer, da estatura do homem. O homem torna-se sempre vulnerável quando se abstém de proclamar seu valor e dignidade, e destacar aquilo em que difere do resto do mundo, ou de falar sobre o lugar especial de que desfruta no esquema de Deus ou da natureza. (**)

BIBLIOGRAFIA

1. SIMON, Herbert A., "Comportamento Administrativo." Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965. Série Administração para o Desenvolvimento, nº 9.
2. MARCH, J. G., e SIMON, Herbert A. "Teoria das Organizações". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967.
3. SIMON, Herbert A. "A Capacidade de Decisão e de Liderança." Rio de Janeiro, Fundo de Cultural, 1963.
4. PFIFFNER, John, e SHERWOOD, Frank. "Organização Administrativa." São Paulo, Bestseller, 1965.
5. NASCIMENTO, Kleber. "Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira", in Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, nº 1.

(*) "Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira", in Revista de Administração Pública, FGV, nº 1, pág. 48.

(**) "A Capacidade de Decisão e de Liderança", obra já citada, página 74.

Trabalho apresentado pelo autor, como aluno de pós-graduação do Curso de Administração, ministrado, em regime de tempo integral, pela Escola Brasileira de Administração Pública, no ano de 1967, em cumprimento ao Programa Nacional de Aperfeiçoamento de Professores de Administração (PRONAPA), resultante de convênio celebrado entre a Fundação Getúlio Vargas e o Ministério da Educação e Cultura.

Administração e Produtividade

EURICO REZENDE

O tema que nos conduz a esta honrosa intervivência tem, sem dúvida, as suas raízes principais adentradas nos canteiros da natureza e do programa do DASP.

Com efeito, quando se procura enfocar, no ângulo público, o binômio *Administração e Produtividade*, a vigilância de nossa atenção há de conectar-se, sobretudo, com a política de recrutamento e de aperfeiçoamento de pessoal, de envôlta com tôdas as conseqüências e implicações a ela inerentes.

Organizar para progredir, eis o lema que deve enflorar o ideal dos países vocacionados para a emancipação nacional e o respeito internacional.

Sem desenvolvimento científico, não há desenvolvimento técnico.

Sem desenvolvimento técnico, não há desenvolvimento econômico.

Sem desenvolvimento econômico, não há desenvolvimento social.

Sem desenvolvimento social, não há estabilidade política.

Dai, então, compreender-se, tranqüilamente, o papel fundamental do vosso Departamento, eis que os padrões científicos e técnicos da comunidade funcional são os instrumentos válidos, sem os quais a improvisação, a inoperância e a perplexidade ainda continuarão, no perpassar de longos anos, a negar liberação à plenitude de nossas potencialidades materiais e culturais.

Inobstante, o DASP vem sendo impedido de, integralmente, realizar a seriedade das metas que a lei lhe confiou, no que concerne ao contrôlê da política de pessoal capaz.

Nesse sentido, a estatística oficial revela esta verdade mil vezes maldita: apenas 10% do nosso funcionalismo civil constituem safra decorrente de concursos.

Paradoxalmente, a hostilidade ao sistema do mérito tem partido do Congresso e, algumas vezes, do próprio Poder Judiciário, e sempre com a conivência omissiva (decurso do decêndio sem manifestação) ou ativa (sanção) do Poder Executivo.

Tudo isso se fez, e desbragadamente, apesar de as Constituições brasileiras, a partir da de 1934, determinarem rigidez seletiva na admissão de servidores, salvante a ocorrência transitória da Carta de 1946, plenamente justificável, porque ali se tratava de uma benemerência decretada em momento alto e jubilar da vida nacional.

Durante nosso processo histórico e político, temos assimilado a alternância de bons e maus exemplos norte-americanos.

Por quê, então, na abrangência da imitação, não importamos, por exemplo, o método tradicional, no que respeita ao funcionalismo, seguido, inflexivelmente, pela grande nação do norte?

Ali, em 1960, o Poder Executivo possuía 2.398.705 cargos. Dêsse quantitativo, 2.050.939 foram providos através do sistema do mérito, atingindo, por via de consequência, quase 90% de aproveitamento seletivo.

Hoje, no Brasil, o mérito vive, como dissemos, na casa, melhor seria dizer, na choupana de 10%. Mais do que esse percentual, os Estados Unidos já possuíam em 1884, época dos nossos avós, e do nosso Império.

Não se entendam essas observações como reconhecimento da frustração ou da inoperância do DASP. Entenda-se, tão-somente, como um desencanto, pois a sua magnitude e as suas realizações se constituem numa constância do aplauso público e da prestação de heróicos serviços à Nação. Mas se o altiplano institucional deste País se houvesse submetido, nestes trinta anos, à hierarquia dos mandamentos constitucionais, sua obra teria sido completa e teríamos alcançado um melhor estágio de civilização administrativa.

Todos devemos estar convictos, porém, agora de que uma nova era surgiu para a dignificação do serviço público, em termos de sistema de mérito.

O novo comando constitucional reproduziu os preceitos congêneres das Cartas proscritas. E o fez de modo severo, através das disposições claras e peremptórias dos artigos 95, § 1º, 99, § 1º. E foi além, inovando: federalizou a exigência saneadora, impondo as normas seletivas, expressamente, aos Estados e aos Municípios, consoante sentença o art. 13, nº V.

Convém ainda ressaltar que a jovem Constituição liquidou as históricas resistências ao sistema do mérito, que privilegiavam as instituições parlamentares e judiciárias, onde ocorriam os festivais de clubes fechados em matéria de criação de cargos, exasperação de vencimentos e vantagens e realejo de livres nomeações.

Daí porque seja-nos lícito proclamar que a nova Constituição do Brasil se apresenta, também, como uma valiosa oferta de ferramentas inoxidáveis ao DASP para a consecução dos seus altos objetivos de aperfeiçoamento da Administração Pública.

Dentro do tema que nos propusemos, procuraremos analisar e dimensionar as implicações da *administração* e da *produtividade*, como ciências.

Não podemos considerar simplesmente a primeira como sendo a ação de administrar, ou gestão de negócios públicos e privados; nem considerar a segunda como sendo a proporção entre uma produção adicional e o capital empregado para acarretar esta produção.

Noutros termos, conforme definição de alguns economistas, a produtividade expressa o grau marginal de intensidade de capital. Conseqüentemente, temos que ir mais além em conjecturas e análises, pois o conceito de *administração* é amplo e praticamente envolve tôdas as ciências humanas, a pura e as exatas, e pode, em síntese, ser assim definido: administração é a efetivação de realizações em todos os campos da atividade humana.

No que tange à administração como ciência, podemos afirmar que o seu êxito depende, em grande parte, da intuição, da seleção e do treinamento do pessoal empregado na execução de tarefas específicas. A propósito, merece invocado o pensamento de BEARD: "Se entendermos que a ciência é algo que nos habilita a atribuir valores matemáticos às particularidades observadas e, em conseqüência, a exprimir os resultados através de equações diferenciais, a Administração não será uma ciência. Sob este ponto-de-vista, talvez a astrofísica pudesse ser considerada ciência; mas convém lembrar que as leis mecânicas do Universo nada nos dizem sobre a côr e a composição das estrêlas, nem conseguiram, até agora, explicar, satisfatoriamente, distúrbios e explosões que parecem acidentais.

Se, entretanto, empregarmos a palavra ciência tendo em vista um conjunto de conhecimentos derivados da observação e da experimentação, formando um sistema de regras cuja aplicabilidade a própria experiência haja demonstrado, permitindo, inclusive, efetuar previsões, poderemos, então, falar em Ciência da Administração".

Já se perdeu na poeira do passado o conceito no sentido de que a Ciência da Administração é pertinente, exclusivamente, à Administração Pública. Administração é, obviamente, gênero, e administração pública é espécie desse gênero, conforme Fayol demonstrou no II Congresso Internacional de Ciências de Administração, em Bruxelas, no ano de 1923.

Algumas pessoas supõem que a Ciência da Administração é aplicável à Administração Pública; outras, que é somente aplicável à Administração de Empresas. Taylor, entretanto, espancou a controvérsia, ao afirmar no início do século:

“Esperamos que os leitores compreendam que estes princípios podem ser aplicados, com resultados satisfatórios, a todas as formas de atividade humana, desde a economia doméstica às questões mais complexas de administração das várias instituições que as necessidades da vida social criaram, como a exploração de fazendas, a direção de casas de comércio, grandes ou pequenas, a administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de universidades e ao funcionamento dos serviços públicos.”

O âmbito de aplicação das novas técnicas, apoiado na Ciência da Administração, é, pois, irrestrito.

Da mesma forma que um engenheiro, aqui, diante dos senhores, teria condições de falar sobre os sistemas de controle e reavaliação do rendimento do trabalho dentro da sua construtora, poderia o médico discorrer sobre a administração e a produtividade no setor hospitalar.

Enfim, tanto a administração com a produtividade são ciências vinculadas, pelas suas implicações, com as demais ciências que se conhecem, das quais não podem prescindir como meio para sua estruturação e desenvolvimento.

No Brasil, de 20 anos a esta parte, busca-se fazer administração em moldes científicos, notadamente no que concerne à realização de metas sócio-econômicas.

Exemplo desse novo estágio é o Programa Estratégico do atual Governo, já elaborado e cuja vigência trienal terá início em 1968.

Sobre esse documento, que exprime as diretrizes da Administração planejada, pretendemos acionar nossos comentários.

A estratégia oficial ali proposta visa a associar *administração* e *produtividade*. Mas essa tarefa vem sendo dificultada por fatores diversos, sobretudo o período de decisiva transição que se opera no País, as pressões sociais solicitando a drenagem de recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento e este subordinado às limitações decorrentes do combate à renitência inflacionária.

Como ponto de referência, partimos da premissa de que qualquer plano é bom, desde que os princípios que norteiam a assistência econômica sejam efetivamente válidos dentro da realidade que se procura afetar e explorar.

Para isso, os responsáveis pela elaboração do projeto, antes de efetuar os esboços preliminares, tiveram o cuidado de pesquisar a realidade brasileira, para que tão-somente a verdade e a franqueza presidissem aos objetivos básicos, às diretrizes de política econômica e ao programa estratégico.

Planos, estudos e trabalhos práticos exigem administração objetiva, como, também, um esforço organizado por pessoas que tenham estabelecido o que deva ser feito e como fazê-lo.

Podemos considerar que o programa de ação do atual Governo foi estabelecido de modo que terá um efeito determinante, muito além dos limites que podem ser calculados em termos numéricos de fábricas, estradas, centrais elétricas e outros itens de suas listas setoriais e regionais. Nenhum país pode adaptar-se ao atual mundo mecanizado, sem transformar toda sua estrutura social e administrativa, como foi postulado pelo titular do Ministério do Planejamento.

Não falta nesse Plano o estorço que deve ser despendido em favor do aperfeiçoamento individual, pois somente assim é que podemos almejar uma transformação duradoura na vida do nosso povo.

Não é novidade que quase todo projeto de desenvolvimento econômico produz, de certo modo, uma "reação em cadeia", e sua execução estimula automaticamente o povo a novas atividades produtivas. Seria acaciano dizer que mais e melhores estradas propiciam transportes mais baratos e mais rápido e eficiente escoamento para os mercados de distribuição e consumo, com o aumento das safras, e que havendo eletricidade ocorre um desdobramento vigoroso de usos e aplicações em benefício geral.

Há outras oportunidades, nem sempre bem compreendidas. São os casos em que se impõem novas técnicas de raciocínio administrativo para execução de determinadas tarefas. Nesta etapa do desenvolvimento brasileiro, vale destacar as lições diuturnas que nos são dadas pelos dedicados técnicos do DASP, através de contribuições que nem sempre afloram às vozes do rádio, nem às colunas da imprensa ou às imagens da televisão, mas se diversificam no complexo processual da administração pública.

Dentro dos propalados "sistemas auxiliares de administração", em que a documentação e os atos praticados são padronizados, vem se pautando o atual Plano Estratégico, ao estabelecer um exame sistemático à experiência e projetos, a fim de se chegar a tipos mais ou menos padronizados de plantas e construções apropriadas às condições locais e aos tipos de produtos industriais mais indicados para uma multiplicidade de empresas e outras pequenas unidades nas zonas rurais, como também nos arrabaldes dos setores urbanos, tipos estes que são aceitos universalmente.

Em síntese, a idéia central que inspira todos esses propósitos visa, de uma forma efetiva, ao desenvolvimento global da comunidade, objetivando, igualmente, o circuito completo ao amplo desenvolvimento da indústria em pequena escala, em contraposição às fábricas centrais em larga escala. E para isso foi integrado ao Plano um conjunto de diretrizes, pelas quais a iniciativa governamental pode mobilizar uma vasta receptividade local, colocar a reserva de mão-de-obra de subemprego e estimular o

empreendimento individual em potencial, uma das formas mais autênticas do investimento nacional, que, dentro da atual estratégia, toma a forma de planos complementares e integrados, e são os seguintes:

1. Tipos e planos padronizados para empresas industriais locais de pequeno porte, suplementados de serviços de assessoria, relacionados principalmente com indústrias que são locais por sua própria natureza e satisfaçam uma necessidade indispensável em todo o País.

2. Tipos e planos padronizados para o desenvolvimento da construção de casas.

3. Tipos e planos para os serviços de irrigação para aquelas áreas sob administração direta das superintendências do desenvolvimento econômico.

4. Tipos e planos para os serviços gerais da administração municipal.

5. No que se refere ao item anterior, o Governo se propõe a mobilizar a mão-de-obra local para investi-la no desenvolvimento de capital disseminado pela zona rural, de um tipo que vá ao encontro das necessidades conhecidas das mesmas pessoas que fornecem o trabalho. Por este meio, criar mercado para produtos industriais; ampliar o incentivo local para a construção de fábricas; orientar esse incentivo através de serviços de assessoria, e encorajá-lo através de instituições creditícias; difundir experiências e treinamentos em melhores padrões de trabalho e de vida.

6. No setor privado: aumento da liquidez das empresas; diminuição do ritmo de expansão dos custos e aumento de demanda.

Nota-se, então, que entre as linhas de ação oficial se busca uma *cuidadosa programação de investimentos, o aumento da eficiência do setor público e a redução da pressão exercida sobre o setor privado.*

Tais metas só poderão ser alcançadas evitando-se, com o auxílio de uma técnica administrativa vigilante e consciente, a pulverização de recursos; reduzindo-se os custos e elevando-se a produtividade, para o que poderá desempenhar papel decisivo a Reforma Administrativa de fevereiro deste ano; e aliviando-se, progressivamente, o impacto tributário e de outros gravames na produção e na comercialização.

O plano, sem dúvida, tem efeitos equívocos, isto é, tem efeitos econômicos diretos e indiretos, pois refere-se ao homem, em relação ao seu meio e à sua economia.

Na fase de sua preparação, coletaram-se informações corretas sobre os recursos humanos e naturais do País. Feita a radiografia, partiu-se para as prioridades. Vários estágios podem ser

destacados sob êsse título. Em todos êles são inevitáveis alguns conflitos entre os diversos setores da economia ou entre os diversos ministérios. Mas a flexibilidade do Plano permitirá, sem de longas ou dificuldades, as medidas corretivas, evitando-se, assim, as perturbações setoriais ou globais.

A tônica das prioridades estabelecidas reside, principalmente, na melhoria da produtividade industrial e agrícola e na construção de estradas e centrais elétricas, que constituem itens interligados em qualquer programa de desenvolvimento econômico.

Ao preparar o Plano, cuidou-se de dar ênfase à importância e ao papel a ser desempenhado pelas empresas públicas e privadas nacionais. E, pela primeira vez, se ressaltou que a ajuda externa terá apenas uma função suplementar.

Convém destacar que outro objetivo prioritário do esquema de linhas de ação é o alargamento de oportunidades, capaz de absorver o adicional-ano de um milhão de pessoas, que é o crescimento da mão-de-obra no Brasil.

Teve-se em vista equacionar as dificuldades gerais de todo o país em desenvolvimento, mercê dos recursos financeiros escassos, que são fatores geradores de incerteza na planificação. Considerou-se a falta de pessoal especializado e o Governo já se preocupa em mobilizar os cientistas brasileiros que se encontram no exterior, procurando criar condições para o seu retôrno e integração no trabalho nacional. Avançou-se nas coniecturas de análises micro e macro-econômicas, com o planejamento de tôdas as medidas adequadas, inclusive a mobilização interna de fontes de capital para o desenvolvimento, desemperrando a máquina de arrecadação fazendária, tudo isso pautado num certo grau de minúcias nos estágios preliminares.

Quanto à execução, confiamos no seu êxito, assegurado pela flexibilidade dos seus meios, instrumentos e usos. O Ministério do Planejamento, agora, em virtude da Reforma Administrativa, é um órgão de estruturação efetiva e o seu entrosamento com os demais Ministérios ficou comprovado, harmônicamente, com a preparação do Plano, que recebeu a assistência de todo o complexo governamental.

Em muitos países, estas tarefas específicas de contrôle do desenvolvimento ficam a cargo do Ministério da Fazenda e outros estão na subordinação direta do gabinete do Primeiro Ministro, como acontece nas nações socialistas e comunistas.

No Brasil, a orientação posta em prática foi a da criação de um Ministério separado, cabendo a êste a coordenação das propostas dos Ministérios executivos e cotejá-las, juntamente com os seus próprios planos, buscando-se uma esquematização global do desenvolvimento na força dos recursos disponíveis.

Fora de dúvida a importância da organização administrativa nos rumos da produtividade, notadamente quando se fala em di-

retrizes de Governo voltadas para a retomada do desenvolvimento.

O reconhecimento desta verdade e a ampliação dos encargos e das responsabilidades da técnica administrativa nesta quadra da vida brasileira podem ser medidos e avaliados pelas amplas solicitações da jovem Constituição de 24 de janeiro. Através do novo Estatuto, a União chamou a si o poder normativo da tributação principal para os Estados e os Municípios; sub-rogou-se na tarefa de executar planos regionais de desenvolvimento; instituiu a figura do orçamento-programa; deferiu ao Estado federal a faculdade de criar regiões metropolitanas, e erigiu, em fator básico, o orçamento plurianual.

Essas inovações são desafios a uma administração bem aparelhada, de modo a que, assegurando a produtividade, possa o País tirar o rendimento máximo dos empreendimentos programados, sem perder de vista a necessidade inadiável de realizar a atenuação inflacionária.

O após-guerra constituiu, em verdadeira mística, o esforço pela produtividade, valendo citado o exemplo da França, onde, a partir de 1949, esse instrumento válido de desenvolvimento deixou de ser manejado apenas pelos técnicos de administração, para empolgar engenheiros, empresários, economistas, sociólogos e políticos, graças ao que a comunidade funcional e operária dele adquiriu a conscientização geradora do progresso multiplicador.

No campo da terminologia, embora LITTRÉ a tenha definido, há setenta anos, como a faculdade de produzir, a produtividade distingue-se da produção, e, segundo alguns, até fundamentalmente.

Na realidade, a noção de produtividade é uma noção científica.

A produtividade surge, assim, como a base mais sólida das ciências sociais, e não se esgota ou se realiza no simples esforço físico do trabalhador ou na capacidade meramente burocrática do funcionário. Depende, sim, das condições naturais, da formação científica e profissional do técnico, do seu "know how", das máquinas e do instrumental que têm ao seu alcance, das ferramentas, da energia mecânica utilizada e de um série de outros elementos, que vão surgindo ao longo da execução de um trabalho, de um investimento ou de uma obra.

Já que a produtividade é uma variável motriz que engendra o desenvolvimento econômico, não poderia, necessariamente, deixar de ser considerada no Programa Estratégico do Governo. E aí se contém o apêlo constante à colaboração da comunidade.

Podemos afirmar, com base em fatos concretos, que a produtividade é a meta principal do atual Governo em direção do bem-estar social.

A prova da assertiva está em que se nega, terminantemente, a alteração da política salarial, instituída por lei, inobstante as rogativas e as reivindicações visando à sua reformulação.

É que as autoridades governamentais, sempre atentas ao comportamento inflacionário, estão convictas de que só pelo incremento da produtividade, vale dizer, somente pela conquista do adicional da produção, terão meios para aumentar o poder aquisitivo dos assalariados.

Assim, no seu próprio interesse, devem os trabalhadores se empolgar pela produtividade.

"A política governamental em vigor assegura a manutenção do *salário real médio* dos trabalhadores, permitindo sua elevação na proporção do aumento da produtividade. Isso significa, de um lado, que o poder aquisitivo médio dos assalariados não se reduzirá, mesmo durante a fase de contenção da inflação, e, de outro lado, que os frutos do desenvolvimento serão imediatamente partilhados pelos trabalhadores, na mesma proporção em que se eleva a eficiência do sistema econômico", segundo o pensamento oficial.

Qualquer outra medida não passará de otimismo paisagístico, inteiramente discricionado da realidade, que é uma afirmação irrevogável, por isso que assentada na ciência e na técnica de administração.

No plano da reestruturação administrativa para o aumento da produtividade, vemos que o meio de maior hierarquia e poder decisório é a assistência científica. E o pensamento, assim elaborado nas oficinas da tecnologia, terminará por ingressar no clima da comunidade, realizando uma mentalidade a serviço de novos métodos de eficiência no serviço público.

E para que cheguemos à plena interação da produtividade em todos os setores, é necessário — antes de produzir — refletir sobre o que vai produzir, qual o plano a executar e qual o destino a ser dado ao conjunto de bens ou serviços, de envolta com a aferição de sua valia, utilidade e uso no complexo sócio-econômico.

Com o auxílio da administração científica, este jovem País de dimensões continentais deixará de nos oferecer as contradições entre a grandeza das suas potencialidades e o engatinhar do seu desenvolvimento.

Podemos apagar aquela imagem penosa de desigualdades, dentro da qual contemplamos a estatística desafiante, no sentido de que um agricultor americano alimenta 20 pessoas; um lavrador francês alimenta 10 pessoas e um agricultor brasileiro alimenta apenas 12.

Realizemos, sem tardança, a organização científica do trabalho, tendo, como exemplo, o paradigma, a Administração Pú-

blica, integrada por elementos especializados, de mérito testado no regime da competição.

O Ministério do Planejamento e o DASP, se entrosados através de um sistema de vasos comunicantes, poderão institucionalizar, estimular e orientar a metodologia científica da Administração, visando a uma política de produtividade, quer no serviço público, quer na atividade privada, disciplinando e incrementando o desenvolvimento econômico e social.

Esta é a vez. Esta é a oportunidade ímpar, eis que a Constituição de 1967, erigindo e consagrando, nas diretrizes do Estado Moderno, o Executivo forte, deu a este quase a exclusividade e o arbítrio na formulação dos planos e na condução dos negócios do País, pois o Legislativo perdeu, e muito, a prerrogativa de iniciativa das leis e a faculdade de alterar as proposições que são presentes ao seu exame e deliberação. Ficou-lhe apenas o direito de discordar com a *palha das palavras* e nem sempre com o *grão dos fatos*.

Encerrando, coloco diante de vossa consciência e da vossa meditação o conceito lapidar do saudoso John Fitzgerald Kennedy:

“O espírito de produtividade é, pois, uma mentalidade que consiste em substituir pelo ideal de pesquisa o hábito de imitação; pelo espírito crítico construtivo o espírito passivo; pela experiência concreta, o raciocínio; pela objetividade empírica, a autoridade da competência e do conhecimento científico. A produtividade é a grande esperança do século vinte. Nos países socialistas e capitalistas, procura o homem, no progresso técnico, o caminho de sua libertação.”

Discurso proferido pelo Senador EURICO REZENDE — Diretor da Faculdade de Administração de Empresas do Distrito Federal — no 2º Ciclo de Conferências sobre Problemas de Administração em face da evolução tecnológica e de liderança, em Brasília, no dia 18 de outubro de 1967.

Mercado de Trabalho no Serviço Público Federal

PROFISSÕES DE NÍVEL MÉDIO E SUPERIOR

COTIDE

RELATÓRIO FINAL

Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria de 15 de maio de 1967, do Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) "para estudar as condições do mercado de trabalho a que se refere o parágrafo 10 do artigo 7º da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965".

Senhor Presidente da COTIDE

Senhor Diretor-Geral do DASP

O Grupo de Trabalho que subscreve o presente Relatório, instituído por V. Sª, por Portaria de 15 de maio de 1967, alterando a Portaria de 3 de janeiro de 1967, funcionou para o desempenho da tarefa que lhe foi cometida com a seguinte constituição:

Presidente:

AUREO BASTOS DE ROURE (COTIDE);

Membros:

JOSÉ LUIZ GONÇALVES (MTPS);

ESTEVÃO LYRIO DA LUZ (DASP);

JOSÉ BASTOS TÁVORA (IBGE);

CARLOS ANTUNES DE FREITAS (Ministério do Planejamento);

JAYME ABREU (MEC);

PAULO ROBERTO MOTTA (Fundação Getúlio Vargas).

Secretária:

THEREZA TOZZI FERREIRA LEMOS.

No decurso desse trabalho realizaram-se treze reuniões coletivas do G.T., incluindo aquelas efetuadas pelo G.T. instituído com o mesmo fim, pela Portaria de 3 de janeiro de 1967.

Além dessas reuniões coletivas, os vários integrantes do G.T. procederam a estudos pessoais sobre o assunto, submetendo-os a debate coletivo.

Dêsse esforço pessoal e colegiado surgiu o presente Relatório que ora temos a honra de passar às mãos de V. S^a.

1ª PARTE

I — Considerações Introdutórias

O exame dos vários aspectos envolvidos no assunto, e as limitações metodológicas que afetaram sua abordagem, conduziram o G.T. a um duplo critério no desenvolvimento do trabalho: o primeiro, de ordem geral, foi o de não colocar a exposição do assunto nos estritos limites do tema específico que lhe foi proposto, por isto que sendo o regime de "Tempo Integral e Dedicção Exclusiva" um tema pôsto em questão, uma abordagem puramente de aspecto parcial, sem conexão com as várias situações que *envolvem e condicionam o seu funcionamento* não teria maior sentido, nem oportunidade; o segundo, de ordem particular, foi o de, pela insuperável insuficiência metodológica com que se defrontou o G.T., não se podendo valer de estudos e pesquisas sistemáticas, praticamente inexistentes sobre a matéria, ficar adstrita sua atuação à análise da situação do mercado de trabalho existente para as profissões em pauta, não "latu sensu", mas confinada aos termos do mercado de trabalho no *serviço público*.

"Ainda assim, houve mister apelar para certos artifícios de emergência como substitutivos do que seria desejável existisse, para se poder obter aproximações de razoável validade, quando e onde foi possível a elas chegar, face à precariedade de dados assinalados.

Bem desejaria êste G.T. ter podido chegar a conclusões mais amplas, objetivamente fundamentadas, em relação ao tema que lhe foi proposto.

Mas como o assunto é extremamente complexo, diversificado, variável no tempo e no espaço cultural do país, exigindo pesquisas e estudos sistemáticos e periódicos para poder ser situado em termos *atuais, precisos e objetivos*, e como êsses elementos não existem, teve o G.T. de se valer dos dados insuficientes que lhe foram acessíveis, da experiência pessoal não só de seus membros como da dos responsáveis por importantes setores do serviço público, para chegar às aproximações a que chegou e que, com tais limitações, longe estão, obviamente, de representar normas gerais de inflexível e exata aplicação e sim subsídios, achegas a uma razoável colocação do assunto. É muito importante seja assim entendida a contribuição dêste G.T."

II — *Teoria do regime de tempo integral e a crítica à sua implantação no serviço público federal.*

Não se deve perder de vista, como critério normativo fundamental, que o exercício do regime de tempo integral e dedicação exclusiva não é para ser entendido como um pacífico direito do servidor, tampouco como uma obrigação inexorável do mesmo e sim como uma superior conveniência do serviço público, com o objetivo de aumentar-lhe o rendimento, acrescer-lhe a produtividade. Isto pôsto, mais ainda do que o exclusivo formalismo estrito das horas de trabalho acrescida ao horário do servidor, deve ser considerada a comprovação do superior rendimento auferido do mesmo com a sua colocação nesse regime e, obviamente, deve ser assegurada a existência de condições que permitam o êxito do sistema.

Definindo a concepção de "tempo integral", publicação feita a respeito pelo M.I.T. nos Estados Unidos, em 1957, acentuava:

"Tempo integral é difícil de definir. Ele implica em *interêsse, lealdade e, acima de tudo, responsabilidade.*

Ele significa *muito mais do que determinado número de horas passado num serviço.* Ele significa mais um princípio do que qualquer fórmula."

Vale considerar que, dentro da concepção acima mencionada, o RTI tem sido encarado como um recurso eficiente não apenas na administração pública, senão que já se tornou rotina em amplos setores das atividades privadas e, a rigor, não se pode negar que o trabalho individual ou coletivo só alcança mais elevados índices de produtividade quando nêle se integra efetivamente o servidor e lhe consagra dedicação exclusiva. É perfeita a sabedoria do brocardo quando diz que ninguém pode servir bem a dois senhores.

Não se pode negar, outrossim, que a adoção do RTI no serviço público federal não se vem fazendo sem enfrentar obstáculos vários, esperados embora em razão mesmo do caráter complexo e inovador que a medida assume no curso de sua inserção em contextos rotineiros, tradicionalmente hostis ou pouco acessíveis à inovação. Os defeitos que lhe vêm sendo apontados, e que passaremos a examinar posteriormente, devem ser imputados menos ao regime em si do que às limitações próprias aos nossos atuais quadros de pessoal de serviço público, de tão deficiente estrutura funcional, onde a produtividade do servidor não conta basicamente nem é cobrada *fundamentalmente*, chegando-se até à doutrina extravagante de que é impraticável aferi-la validamente, passando assim o serviço público a funcionar em termos de uma vasta empresa de assistência social aos seus servidores. A luz dessa distorção, que na prática é mais generalizanda do que parece,

não é de estranhar se entenda o RTI como simples instrumento de aumento de vencimentos, sem a contrapartida necessária da cobrança do decorrente aumento de produtividade funcional, o que deveria representar o seu pressuposto básico, a razão de ser de sua instituição. À luz do que revela a análise suscetível de ser feita da vigência atual do RTI nos quadros do serviço público federal, examinemos a seguir a procedência das arguições ora contra êle assacadas.

A — *Excessiva generalização* — A acusação de que há um número exagerado de servidores públicos federais trabalhando em RTI, *improcede totalmente* conforme o demonstra inapelavelmente o Quadro de nº III da COTIDE, constante dêste Relatório.

Em termos globais, verifica-se que não mais de 112.270 servidores públicos federais estariam trabalhando nesse regime em 1967, o que representa apenas 16% do total de 700 mil servidores públicos federais em exercício. Essa percentagem significa que 84% dos servidores, isto é, a *maciça maioria dos mesmos não trabalha em RTI*.

Se aprofundarmos a análise dos dados dêsses Quadros, considerando o nível dos cargos e funções exercidos, veremos que, se houve situações em que os objetivos básicos a que se propôs a implantação do RTI foram alcançados, como seria o caso dos Cargos em Comissão e das FG, onde praticamente a totalidade dos seus titulares estaria trabalhando nesse regime, a percentagem de titulares de cargos de nível superior trabalhando em RTI não iria além de 15,2%, o que é irrelevante em relação ao que seria desejável que ocorresse.

No que diz respeito aos ocupantes de cargos não técnicos, em RESEX, verifica-se que o seu número absoluto é relativamente elevado, não se tendo todavia elementos para afirmar se para tal prevaleceu a distorção do entendimento do RTI como meio de suplementar vencimentos de servidores inferiormente colocados na escala hierárquica (67.606 servidores).

Em termos relativos, a maior vigência do RTI é quanto aos titulares de cargos de nível médio: 31,2%. Mas o significado dêsse índice perde muito a expressão quando se verifica que na hierarquia de níveis de cargos do serviço público federal, retratando fielmente o que ocorre na estrutura da sociedade brasileira, onde ao lado da minoria de uma elite de poder há a grande massa das camadas populares e uma frágil *classe média*, os cargos de nível médio não vão além de 5% do total,

sendo, anômala, quase metade do total de cargos de nível superior e menos de 6% dos cargos de hierarquia inferior, não definidos como técnicos.

Se se analisar a percentagem do total de servidores públicos, por profissão, trabalhando em RTI, conforme evidencia o Quadro nº II, da COTIDE, verifica-se que para profissões onde, em tese, seria extremamente desejável a vigência do regime do RTI, como, por exemplo, as de Professor, Médico, Pesquisador, Inspetor de Ensino etc., a percentagem de servidores em RTI é absolutamente irrelevante, chegando, no máximo, a 6%, o que vale dizer que o mesmo praticamente *não funciona* para o desempenho de seus cargos. Vale também assinalar que, no que diz respeito ao desempenho de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas exercidos em RTI quase totalmente, pode admitir-se que esse fato, saudável em tese, se deva a uma compulsão, a bem dizer legal, para que assim ocorra.

Assim, o que se vem constatando, muito ao contrário do que se argüi, é o fato de que o RTI, nos termos em que está implantado no serviço público federal, não oferece maior motivação em prol de sua opção pelo servidor e, como tal, o número dos que o aceitam é muito menor do que fôra desejável que ocorresse, para aumentar a produtividade no serviço público federal.

O fato, aliás, não chegará a constituir maior surpresa a quem analisou os moldes de implantação do RTI no serviço público federal: as compensações oferecidas para que se desacomule em benefício dele, a mecânica do sistema, as garantias de continuidade no mesmo e a perspectiva de vantagens a incorporar pelo seu exercício, em termos de aposentadoria, são *extremamente precárias*. Esta é a verdade.

B — *Dispêndio excessivo com o RTI* — Trata-se de outra arquição que não colhe. Em primeiro lugar, deve-se assinalar que não é possível querer-se os fins sem querer os meios. Se se deseja cobrar mais horas de trabalho do servidor, se se lhe reclama dedicação exclusiva, tudo isso em benefício da sua maior produtividade, evidentemente, necessariamente, haverá a contrapartida do gasto acrescido para obter o maior rendimento previsto.

É portanto normalíssimo que a implantação do RTI acarreta maiores despesas, que terminam aliás por gerar uma situação de economia de produção mais favorável, na medida que a elas corresponda acréscimo vantajoso no rendimento do serviço.

Não é exata a afirmativa de que as despesas com o RTI oneram exageradamente os gastos de pessoal da União.

Essas despesas de pessoal andam em torno de 3 bilhões e 700 milhões de cruzeiros novos, ou seja 64,5% de todo o Orçamento da União. As despesas com a vigência do RTI em 1967 alcançariam cerca de NCr\$ 200 milhões, o que, longe de ser excessivo, é modesto, excessivamente modesto.

C — O RTI não teria aumentado a produtividade do setor público — Esta é a única arguição a qual se poderia, em tese, admitir validade e é realmente importante.

Vale ponderar todavia que, ao admitir-se em princípio, a possível procedência da arguição, não se está afirmando que a meta tivesse sido comprovada objetivamente, o que, em verdade, não ocorreu. Em verdade, admitindo a hipótese de que tal tenha ocorrido, ao menos em parte, inclusive porque um dos mais sérios defeitos que se pode atribuir às normas de implantação do sistema na área federal é o de terem ficado mais presas à sua mecânica formal, isto é, ao computar de horas de trabalho prevalecendo sobre o estudo e adoção de critérios para aferição da produtividade, o que caberia fazer, o que se imporia realizar era a *revisão* e não a *condenação* do sistema, de modo a evitar que o mesmo valorizasse, automaticamente, horas de improdutividade.

É claro que, em não havendo produção satisfatória do servidor, aferida com engenhosidade, por critérios flexíveis e objetivos, as suas horas de permanência no serviço *nada significarão*, em termos de produtividade.

Esta é pois a única arguição sobre o exercício atual do RETIDE, à qual se pode atribuir procedência, como hipótese, e que leva à recomendação de revisão das normas de funcionamento do sistema, de modo a evitar, tanto quanto possível, deixe sua vigência de implicar em aumento da produtividade do serviço público.

D — *Irregularidades no cumprimento das normas e obrigações estatuídas no RETIDE* — Esse é outro argumento que improcede, com o sentido que se lhe quereria emprestar. Admitindo-se, por argumentar, que assim tivesse por vezes ocorrido, a ação a caber no caso seria a responsabilização dos Diretores, Chefes e servidores pelas eventuais irregularidades assinaladas, devidamente apuradas. Nesse particular, as normas de implantação do sistema no serviço público federal permitem perfeitamente coibir abusos e punir os seus res-

ponsáveis. O que soaria ilógico, irracional, seria invalidar o mérito de um sistema à conta de eventuais distorções ou irregularidades cometidas na sua execução.

III — *Dificuldades de recrutamento do servidor em face das condições do mercado de trabalho — Considerações sobre critérios de seleção, níveis de remuneração, problemas de recrutamento e situações no mercado de trabalho.*

O aspecto de dificuldade de recrutamento do servidor público em face às condições existentes no mercado de trabalho, cujo exame constitui a tarefa específica deste G.T., foi considerado no diploma legal que criou e regulamentou o sistema no serviço público federal, do modo a seguir:

Lei nº 4.863, de 29-11-1965

Art. 8º O funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva perceberá gratificação básica de 40% (quarenta por cento) que poderá ser acrescida das seguintes parcelas, em função das respectivas atribuições:

- a) até 20% (vinte por cento), pela essencialidade;
- b) até 20% (vinte por cento), pela complexidade e responsabilidade;
- c) até 20% (vinte por cento), pela *dificuldade de recrutamento em face das condições do mercado de trabalho.*

Com critério provisório, a título precário, a COTIDE adotou o seguinte critério para atribuição da gratificação prevista na alínea c, acima transcrita:

a) mercado escasso	20%
b) mercado semi-suficiente	10%
c) mercado suficiente	10%

O estudo e apreciação da matéria para análise e discussão de critérios a fixar a respeito dessa parcela da gratificação pelo exercício do regime de tempo integral e dedicação exclusiva atribuível em relação às condições do mercado de trabalho, envolve aspectos gerais como aqueles a seguir mencionados, cuja caracterização, ainda que a largos traços, não pode deixar de ser feita, para boa inteligência do assunto:

- a) *critério de seleção;*
- b) *níveis de remuneração;*
- c) *problemas de recrutamento.*

Ao que se deve acrescentar, como obviamente é fundamental, os

- d) *dados sobre o mercado de trabalho.*

A. Critérios de Seleção

Evidentemente o processo de seleção dos elementos existentes no mercado de trabalho é de importância fundamental, pois, nada significaria qualquer situação existente no mercado de trabalho, se a seleção desses elementos não fôsse eficaz, se fôra uma seleção "a rebours."

Trata-se assim de pré-requisito básico e essencial, sem cuja observância satisfatória nada de positivo pode resultar para o serviço público. A mera observação, mesmo assistemática, do que vem ocorrendo de vários anos a esta parte no serviço público da União, a leitura daqueles depoimentos de responsáveis por serviços públicos de importância, prestados por solicitação d'este G.T., demonstram a suprema gravidade existente na forma preva- lecente de atendimento dêsse aspecto tão essencial que é o da seleção para o *serviço público federal*.

Nenhum julgamento mais eloqüente se poderia aliás invocar a respeito do que o de V. S^a mesmo ao afirmar, em entrevista publicada pelo "Correio da Manhã", em 23 de setembro último: "nos últimos 25 anos, 96% dos funcionários foram nomeados sem a observância dos critérios seletivos."

Essa espantosa, se bem que não totalmente surpreendente revelação, explica quase tudo que ocorre de precário no serviço público da União. Só por milagre poderia ser bom êsse serviço, com a ausência ou ineficácia de seleção dos servidores.

Dentre os vários critérios de seleção mais aplicados para o recrutamento de pessoal, nos fixaremos apenas na apreciação do concurso público de títulos e de provas, que ainda é, de modo geral e desde que realizado em termos adequados, o menos insuficiente e mais democrático instrumento do sistema do mérito.

Para o pessoal mais altamente qualificado ou mesmo para o pessoal técnico, seria de boa indicação que essa seleção se baseasse sempre no julgamento de títulos, trabalhos e provas, incluindo a realização de entrevistas.

Seria ideal que, como remate dessas provas, houvesse o estágio probatório, onde se confirmariam ou não as indicações preliminares das provas.

O problema de seleção de pessoal para as grandes emprê- sas e serviços vem sendo de tal magnitude e importância que a tendência moderna tem sido a de realizá-la por intermédio de órgãos especializados nessa seleção, como sói acontecer entre nós, com maior ou menor grau de eficiência, no serviço público federal (Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP), na Petrobrás, no Banco do Brasil, no Banco Nacional de Habitação, na Light, na ESPEG, etc., etc.

No Serviço Público Federal há todavia dificuldades sérias, preliminares a essa seleção, como sejam as da inexistência de

especificação de classes ou de precisa definição das tarefas inerentes aos cargos a serem providos, o que só agora estaria sendo providenciado pelo DASP.

Obviamente, sem a implantação de um válido sistema de Classificação de Cargos, não há como pretender selecionar adequadamente *sem saber para o que exatamente se pretende selecionar*.

Urge assim a tomada dessa preliminaríssima providência, para a qual será indispensável o setor próprio do DASP ouvir os vários órgãos especializados, interessados no recrutamento.

Registre-se que as tentativas mais recentes de aperfeiçoamento do processo de seleção de pessoal vêm fugindo, muito oportunamente, à fixação exclusiva em torno ao nível de conhecimentos do candidato, buscando considerar e mensurar fatores outros, igualmente relevantes, como, por exemplo, vocação e personalidade.

Para tal, o uso de testes adequados, com as limitações técnicas que possam ter, já representa avanço ponderável no sentido de certa definição vocacional e de caracterização da personalidade do candidato.

Há a considerar ainda certa crítica corrente às inconveniências da realização de concursos maciços, com alto grau de centralização, pelo distanciamento que apresentariam em relação à realidade, à peculiaridade dos setores interessados na utilização direta da força de trabalho buscada. Esta crítica só será procedente na medida em que não haja a articulação e o intercâmbio indispensáveis entre o órgão central e os serviços interessados, pois *no* que concerne à parte de adoção de critérios gerais, há vantagens na seleção centralizada, padronizada.

Creemos também que seria de bom alvitre ministrarem os órgãos interessados cursos prévios de preparação dos candidatos.

Esta medida se nos afigura tanto mais recomendável quanto o que a experiência acumulada vem comprovando é a *distância* entre o que a nossa escola ensina e o que o serviço, o trabalho exigem.

Críticos autorizados de nossa educação e consumidores da força de trabalho por ela preparada convêm em que há uma imensa defasagem, uma enorme alienação entre a tarefa da escola e as exigências do trabalho. Esse divórcio entre a escola e o trabalho torna também extremamente precária e tentativa de classificação dos cargos do serviço público por níveis de conhecimentos necessários ao desempenho dos mesmos, salvo, de certo modo, no caso daqueles que correspondem a tarefas de nível superior. Ainda aí, porém, há certas indecisões e vacilações quanto ao que poderiam ser profissões com exigência de formação em nível superior ou em nível de 2º ciclo do ensino médio.

B. Níveis de remuneração

É direta e necessária a relação entre o sistema salarial e as dificuldades do mercado de trabalho.

Em termos gerais, ganha-se muito pouco e produz-se pouco, num círculo vicioso fatalista no serviço público federal, o qual ou é rompido ou teremos a falência desse serviço.

Basta que se assinala que cerca de 95% dos servidores públicos federais ganham menos de 300 cruzeiros novos mensais, importância pela qual não se aluga mais um modesto apartamento, nas grandes cidades.

Esta situação vem se agravando progressivamente, bastando ponderar que o último aumento de vencimentos de servidores públicos federais, de 25%, a partir de janeiro de 1967, sequer cobriu o aumento do custo de vida de 1966, estimado em 41,1%, já agora agravado pelo aumento de 12,5% do custo de vida que, segundo aproximações talvez otimistas, teria ocorrido no primeiro semestre de 1967.

Releva ponderar que além do impacto negativo profundo que essa situação produz *necessariamente* no teor do serviço público federal, essa redução na capacidade aquisitiva de massa ponderável de cidadãos brasileiros afeta substancialmente a economia nacional, com a rígida contenção no consumo, restringindo a mínimos que, freqüentemente, longe estarão de ser os "vitais", marginalizando assim numa sub-vida milhares de famílias.

São, em última instância, problemas do subdesenvolvimento e de distorções na conceituação do que deve ser o serviço público, pelas quais acha-se preferível pagar infimamente a muitos, freqüentemente ociosos ou improdutivos, do que pagar mais a capazes, em menor número, motivados pelo estímulo à eficiência.

De modo geral, em toda a parte o serviço público paga menos, de forma menos flexível e estimulante do que o setor privado, muito mais sensível às flutuações do mercado de trabalho.

Sendo a parte socializada de países onde vive o sistema capitalista de produção, em tese é compreensível que tal ocorra, desde que as distâncias não sejam abismais, com o que o serviço público se converteria no reino dos incapazes.

Essa superioridade de remuneração se concentra essencialmente nos cargos altamente especializados de nível superior e mesmo, subsidiariamente, nos de nível médio e inferior, para os *competentes*.

Assim, para que o serviço público não se converta num pobre viveiro de mediocridades, num doloroso celeiro de fracassados, tem o poder público de volver as suas vistas para o assunto, estudando meios e modos de preservar uma elite técnica e de melhorar a qualidade dos servidores de menor hierarquia.

Note-se que não tem sido fácil ao poder público, entre nós, dentro do seu próprio âmbito, ajustar harmoniosamente os níveis salariais de seus servidores; observa-se que para os servidores do Poder Legislativo e do Poder Judiciário há remunerações menos desfavoráveis do que para os servidores do Poder Executivo; assinala-se que não há real paridade entre servidores civis e militares, pois, bem feitas as contas de vencimentos e vantagens, é bem inferiorizada no paralelo a situação do servidor civil, o que social e economicamente é grave.

Sentindo o agravamento gradual do problema, com o crescente atribuir de maiores e mais diversificadas tarefas ao Estado correndo parelha com a sua incapacidade de atrair ou sequer sustar a evasão de seus técnicos para a empresa particular e para órgãos públicos da administração indireta que têm liberdade maior de ação do que o serviço público de administração direta, certas medidas vêm sendo tomadas ultimamente para senão remediar ao menos atenuar esse estado de coisas.

Se essas medidas têm, por vezes, certa timidez limitativa, nem por isso deixam de constituir sinais de que a União está de certo modo sentindo e buscando enfrentar o problema, tanto quanto possível.

Na linha dessas providências pode-se situar a recente implantação no serviço público federal de Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, como forma para aumentar a eficiência do servidor, suplementando-lhe os vencimentos, aproximando-os daqueles pagos por empresas e por órgãos da administração pública indireta que usam da faculdade de contratar pessoal temporário especializado, com salários em relação com os do mercado de trabalho.

De modo geral, em tese, os princípios do RETIDE são aceitáveis. A exigência de 8 horas de trabalho, grosso-modo, é procedente, embora a nosso entendimento não devesse ser entendida a funções como as de *pesquisa* e *docência*, que, por sua natureza peculiar, recomendariam certa diminuição desse tempo de trabalho obrigatório.

A gratificação de 100% para o titular de cargo de chefia, assessoramento, docência, pesquisa trabalhando em regime de *dedicação exclusiva*, corresponderia, de certo modo, à gratificação de 100% prevista para os militares como compensação pelo tempo integral dedicado ao Estado no serviço militar.

A nosso entendimento, os defeitos estruturais do RETIDE são:

- a) preterição da apuração da eficiência em favor do mecanismo da quase exclusiva computação das horas de trabalho;

b) mecânica do sistema muito complexa, com demorado processo de aplicação, centralizado na instância final;

c) falta de segurança ao servidor, quanto à continuidade do pagamento da gratificação;

d) precariedade da perspectiva de incorporação da gratificação à aposentadoria, a salvo em muito pequena parcela, para a maioria dos atuais servidores.

Em que pesem essas falhas estruturais que devem ser sanadas, em alguns casos a vigência do RETIDE já pode atenuar o desfavor do vencimento do servidor público federal no paralelo com o trabalhador de empresa privada.

Vejam-se os seguintes exemplos:

	NCr\$
— Contador de grande empresa: salário mensal ...	1.000,00
— Contador do SPF em RTI	950,00
— Superintendente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro	1.500,00
— Diretor do SPF — Símbolo 2-C — em RETIDE	1.420,00

Vale todavia assinalar que não é infreqüente a constatação da inferioridade da remuneração do servidor público no paralelo com a daquele trabalhador de empresas particulares e mesmo servidor de autarquias.

No Banco Nacional de Habitação o Contador (nível superior) e o Técnico de Contabilidade (nível médio) são remunerados, respectivamente, com NCr\$ 700,00 e NCr\$ 500,00; no SPF um Contador (nível 20) e um Técnico de Contabilidade (nível 13) percebem respectivamente NCr\$ 420,00 ou NCr\$ 231,50. Se postos em RETIDE, que é também o regime do BNH, já aí a remuneração pode andar em torno a NCr\$ 700,00 e NCr\$ 400,00, respectivamente.

Se buscarmos a Petrobrás, como exemplo, se assinala que Contadores admitidos com NCr\$ 660,00 mensais e Engenheiros com cêrca de NCr\$ 900,00, os mais capazes não estão mais interessados por essa remuneração, em relação à oferta de mercados de empresa privada como o de São Paulo. No que concerne ao pessoal administrativo, o BNH paga a um Assistente Administrativo NCr\$ 600,00 e a um Auxiliar Administrativo NCr\$ 372,00; o Assistente Administrativo e o Auxiliar Administrativo no SPF não fazem, em RESEX, mais do que NCr\$ 375,00 e NCr\$ 227,00, respectivamente.

Como se vê também em cargos administrativos não de nível superior, assinalam-se situações como as acima enunciadas.

Uma fórmula para aplicação de salário móvel.

Ao ensejo de estudo da revisão do sistema de remuneração do funcionalismo civil, é oportuno lembrar-se que a Constituição proibiu a fixação do salário-móvel com base no salário-mínimo, como certos círculos da Administração pensavam estabelecer e que foi objeto do controvertido diploma legal que fixou, com base no salário-mínimo, os vencimentos dos Engenheiros, Químicos etc.

Esta proibição, todavia, não abrange a idéa de salário móvel com base num sistema de *índices* e *multiplicadores* recaindo sôbre os últimos as variações do custo de vida verificados periódicamente pelo órgão competente e permanecendo inalterados os *índices* fixados.

A idéa consistiria em atribuir-se índices aos níveis numa escala crescente, como se vê na tabela apresentada abaixo, pelo Dr. Aureo de Roure:

I — para os cargos efetivos:

NÍVEL	NÚMERO ÍNDICE	MULTIPLICADOR EM NCR\$	VALOR DO VENCIMENTO
22	85	10,00	850,00
21	77	10,00	770,00
20	70	10,00	700,00
19	65	10,00	650,00
18	55	10,00	550,00
17	51	10,00	510,00
16	47	10,00	470,00
15	43	10,00	430,00
14	40	10,00	400,00
13	37	10,00	370,00
12	34	10,00	340,00
11	31	10,00	310,00
10	29	10,00	290,00
9	27	10,00	270,00
8	25	10,00	250,00
7	23	10,00	230,00
6	21	10,00	210,00
5	20	10,00	200,00
4	19	10,00	190,00
3	18	10,00	180,00
2	17	10,00	170,00
1	16	10,00	160,00

II — para os cargos em comissão:

NÍVEL	NÚMERO ÍNDICE	MULTIPLICADOR EM NCR\$	VALOR DO VENCIMENTO
1-C	120	10,00	1.200,00
2-C	112	10,00	1.120,00
3-C	106	10,00	1.060,00
4-C	100	10,00	1.000,00
5-C	96	10,00	960,00
6-C	92	10,00	920,00
7-C	88	10,00	880,00
8-C	84	10,00	840,00
9-C	80	10,00	800,00
10-C	76	10,00	760,00
11-C	73	10,00	730,00
12-C	70	10,00	700,00

III — para as funções gratificadas:

NÍVEL	NÚMERO ÍNDICE	MULTIPLICADOR EM NCR\$	VALOR DO VENCIMENTO
1-F	88	10,00	880,00
2-F	84	10,00	840,00
3-F	80	10,00	800,00
4-F	76	10,00	760,00
5-F	72	10,00	720,00
6-F	68	10,00	680,00
7-F	64	10,00	640,00
8-F	60	10,00	600,00
9-F	56	10,00	560,00
10-F	52	10,00	520,00
11-F	48	10,00	480,00
12-F	45	10,00	450,00
13-F	42	10,00	420,00
14-F	39	10,00	390,00
15-F	36	10,00	360,00
16-F	33	10,00	330,00
17-F	31	10,00	310,00
18-F	29	10,00	290,00
19-F	27	10,00	270,00
20-F	25	10,00	250,00

IV -- para as gratificações de representação de gabinete:

NÍVEL	NÚMERO ÍNDICE	MULTIPLICADOR EM NCR\$	VALOR DO VENCIMENTO
I	80	10,00	800,00
II	72	10,00	720,00
III	64	10,00	640,00
IV	57	10,00	570,00
V	50	10,00	500,00
VI	45	10,00	450,00
VII	40	10,00	400,00
VIII	35	10,00	350,00
IX	30	10,00	300,00
X	25	10,00	250,00
XI	20	10,00	200,00
XII	15	10,00	150,00

A idéia de generalizar ao serviço público federal o RTI com um aumento de 50%, não seria desejável, a nosso entender, pelas seguintes razões:

- a) insuficiência da gratificação, colocada em termos de *dedicação exclusiva*, para boa parte dos atingíveis por ela;
- b) vulto da despesa decorrente;
- c) desnecessidade da medida, para muitas situações funcionais.

Outro argumento que não procede é aquêle de que certos servidores públicos federais em RTI e desfrutando vantagens outras, perceberiam mais do que servidores estaduais ou municipais de maior hierarquia funcional, e assim seria contra-indicada a vigência do RTI. A aceitar-se tal argumento teríamos um nivelamento por baixo nos padrões salariais, quando a boa doutrina no caso seria a da União suplementar deficiências de recursos de áreas mais pobres do país.

Outra medida recentemente introduzida com o propósito de sustar a evasão e atrair a presença de servidores técnicos altamente qualificados no SPF é aquela contida no artigo 97 da Reforma Administrativa:

“Nos termos da legislação trabalhista poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de

trabalho técnico em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autárquica segundo critérios que, para êsse fim, serão estabelecidos em regulamento."

Ainda no capítulo IV, especialmente no artigo 124 e seus parágrafos, assegura-se ao SPF a possibilidade de contratar, como temporário, pessoal técnico especializado de alto nível para o desempenho de atividades de direção e assessoramento, o que assegurará viabilidade de recrutamento de pessoal altamente especializado.

Deve-se ainda acentuar a possibilidade do próprio funcionário público de carreira vir a ser contratado como técnico especializado com a remuneração corrente no mercado de trabalho e o seu retorno aos quadros do funcionalismo com a contagem do tempo de serviço de temporário para fins de aposentadoria.

C — *Problemas de Recrutamento*

O incipiente processo de desenvolvimento do país com a criação e consolidação de novos e dinâmicos setores de atividades empresariais ditou a necessidades de um recrutamento de quadros, eficiente e estimulante pela empresa privada, que o setor público não teve condições de acompanhar.

Ficou assim êste destinado em boa parte aos que não tiveram ensejo de serem mobilizados por êsse recrutamento empresarial privado, caracterizando-se a sua ação, de modo geral, pelo emperramento, adinamia e reduzida produtividade, uma vez que estaria sendo prevalecentemente constituído pelas "sobras" do setor privado.

Essa má qualidade no recrutamento é expressão perfeita de um sistema de seleção praticamente inexistente, como já sublinhamos anteriormente. Boa parte de servidores no serviço público federal consegue nêle ingressar e se efetivar sem realizar qualquer tipo de prova seletiva.

Para servidores de hierarquia inferior, não especializados, como escreventes, dactilógrafos, atendentes, carteiros, estafetas, serventes, escriturários etc. etc. não tem havido problemas quantitativos no recrutamento, pois os inscritos atingem a milhares, por vêzes havendo até portadores de diplomas de cursos superiores como candidatos, presumivelmente frustrados em suas profissões. Já quanto à qualidade dêsses servidores o problema existe, pois sendo comum que a escola não prepare para as profissões, torna-se necessário complementar a habilitação dêsses candidatos recrutados, com o ministrar, pelos serviços, de cursos de adaptação e de aperfeiçoamento para que consigam dar melhor desempenho às funções e ascender a cargos superiores na mesma linha de atividades.

No que concerne porém às possibilidades de recrutamento de pessoal altamente classificado a escassez é aguda. Vamos citar alguns exemplos ilustrativos. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico pretendeu recrutar uma equipe de Técnicos de Administração com elevados salários: dos 30 inscritos, 14 compareceram às provas e 4 apenas foram aprovados.

Na Petrobrás, para concursos de engenheiro-eletricista, contador-revisor, economista, estatístico-analista, inscreveram-se recentemente respectivamente, 11, 62, 196 e 56 candidatos, sendo aprovados apenas 3, 4, 7 e 5.

As dificuldades de recrutamento variam muito conforme o mercado de trabalho, como é óbvio. Em São Paulo, por exemplo, já há um ponderável mercado privado para profissionais de nível médio, como projetistas, técnicos na indústria automobilística etc. Para exemplificar, um ferramenteiro é profissional de nível médio altamente valorizado na indústria automobilística.

D — *Dados do mercado de trabalho*

O quadro profissional de uma nação ou de uma região deve ser vinculado aos três setores da economia de Collins Clark:

- setor primário;
- setor secundário;
- setor terciário.

Dentro desta vinculação os estudos dos mercados de trabalho respectivos podem ser feitos a longo ou a curto prazo.

Na consideração do mercado de trabalho a longo prazo é preciso incluir as seguintes variáveis:

- a) previsão demográfica, que dá o número de pessoas, produtores e consumidores;
- b) previsão do progresso científico-tecnológico, que orça, para cada atividade, a produtividade;
- c) previsão da estimativa de necessidade, orçando o consumo.

Em termos médios, numa economia desenvolvida, a população ativa anda em torno a 60% da população. No Brasil, a extrema juvenildade e a baixa longevidade da população reduzem, sensivelmente, a faixa da população ativa, que não ultrapassará 40% da população total, o que implica num esforço multiplicado para a geração ativa, a fim de manter as faixas etárias não produtivas, esforço tanto maior quanto são reduzidos os seus índices de produtividades "per capita" no paralelo com aqueles dos países desenvolvidos. Estima-se, e o dado é significativo, que cerca de 25% de população ativa brasileira trabalha em regime de salário-

mínimo. Neste Relatório, deixaremos à margem os aspectos gerais do nosso mercado de trabalho, para nos cingirmos aos aspectos que interessam diretamente à Administração Pública Federal, centralizada.

É legítimo admitir que esse mercado de trabalho sofra alterações importantes com a implantação da Reforma Administrativa.

Com a vigência da mesma admite-se não apenas uma redistribuição dos ociosos, calculados em torno a 30% do total dos servidores, como também a possibilidade de admissão, como pessoal temporário, de técnicos especializados com salários bem além daqueles previstos no serviço público federal de administração direta.

De estudos preliminares por nós examinados, ressalta que o maior problema de recrutamento para o SPF se refere à força de trabalho qualificado para o desempenho de Cargos de Direção e Assessoramento e para cargos técnicos como, entre outros:

- Médico;
- Médico sanitarista;
- Engenheiro;
- Técnico de grau médio, especialmente no setor de Química, Saúde Pública, Engenharia, Laboratório;
- Metrologistas;
- Técnico de Educação;
- Economistas (especializados em Planejamento e Economia Rural);
- Contador (especializado em Legislação Tributária);
- Técnicos de Administração (especializados em Administração de Empresas Públicas e Privadas).

No que diz respeito ao fluxo atual de profissionais de nível superior e de nível médio lançados ao mercado, deixando à parte a questão de qualidade que, aliás, é fundamental, pode dizer-se que ele varia da suficiência (bacharéis em direito) à semi-suficiência (engenheiros civis) à insuficiência (médicos, certas especializações de engenharia, sanitaristas, técnicos de nível médio em geral).

Aliás, essa questão de proporção entre o fluxo de formados e as carências do mercado de trabalho varia muito, conforme as regiões do país e a ênfase dada a determinados programas. O caso dos médicos é típico, nessa matéria de variação, conforme a região: oscila da suficiência (Guanabara) à escassez absoluta (interior do Norte e Nordeste).

Outro aspecto importante a considerar é o do funcionamento de Centros de Treinamento e Aperfeiçoamento em serviço, para exercício de funções de Direção e Assessoramento.

Trata-se de necessidade premente, que se torna ainda mais aguda pela ausência notória de sintonia entre o ensino escolar e as exigências da profissionalização.

2ª PARTE

Cronograma de atividades desenvolvidas pelo G. T.

Tendo ficado estabelecido, por força das circunstâncias, que os estudos se cingiriam à apreciação do mercado de trabalho sob o aspecto de sua relação com o S.P.F., os dados obtidos pelo G.T., no que tange à demanda de pessoal técnico de nível superior e de grau médio por parte de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e das empresas particulares, ficarão destinados a outros estudos, voltando-se a abor-dagem do G.T. apenas para o *setor da Administração Pública Federal, de natureza centralizada*.

Partiu, então, o G.T. para a definição do critério a ser seguido para aferição da escassez, semi-suficiência ou suficiência do mercado, tendo-se estabelecido:

- a) que seria aceita a proposta formulada pelo Dr. José Luiz Gonçalves, representante do MTPS, de que fôsse tentado um método de fixação de índices de escassez, semi-suficiência, ou suficiência, utilizando elementos obtidos com a realização de concursos públicos feitos pelo DASP no período dos 6 últimos anos;
- b) que fôsse atribuído ao Professor José Bastos Távora, representante do IBGE, a tarefa de fixação da metodologia a ser aplicada;
- c) que fôsse adotada a sugestão do Prof. Jayme Abreu, representante do MEC, no sentido de que fôsse elaborado um questionário contendo perguntas relativas à matéria, a serem respondidas pelas grandes repartições que utilizassem força de trabalho técnica, de nível superior e de grau médio, a fim de que essas informações fôsssem consideradas juntamente com os dados obtidos com a aplicação dos índices, de extensão parcial;
- d) que na ausência de dados resultantes da aplicação dos índices e das informações dos órgãos consultados, seria tentado um levantamento de todos os cargos de nível superior e médio que se achassem vagos nas diversas unidades da Administração, o que seria viável à vista dos enquadramentos definitivos dos funcionários;
- e) que seriam supridas, a título precário, as deficiências ou a inexistência de dados mais objetivos pelo

apelo à observação e à experiência pessoal dos integrantes do G.T.;

f) que os trabalhos prosseguissem independentemente do recebimento dos resultados do Censo quanto ao número existente de funcionários de nível superior e de grau médio na Administração Pública;

g) que os dados recolhidos pelo representante da COTIDE para servirem como elementos de informação para o relatório final, seriam distribuídos aos membros do G.T. para crítica e possível fonte de subsídios.

Dando execução ao esquema, foram tomadas as seguintes providências:

a) elaboração do questionário, conforme modelo anexo, e sua expedição através da Secretaria da COTIDE, a 36 grandes órgãos da Administração, constantes do Anexo, em documento onde se resumem essas manifestações;

b) relacionamento, com a ajuda da DSA-DASP, dos concursos havidos no período de 1961-1966, com a indicação do número de candidatos inscritos, dos que compareceram às provas e dos aprovados, e seu encaminhamento à DCC-DASP-Brasília, para que o completasse com a indicação no número de vagas então oferecidas, tudo conforme processo anexo;

c) aprovação da "metodologia de cálculo dos índices demonstrativos das condições do mercado de trabalho, para efeito de recrutamento de mão-de-obra no SPF" submetida ao G.T. pelo Prof. José Távora, que se fundamenta na utilização dos elementos:

- natureza do cargo;
- número de inscritos;
- número de aprovados e
- número de vagas oferecidas,

considerados aleatórios os elementos: presença e número de nomeados:

d) designação do Prof. Jayme Abreu para redigir o relatório final dos trabalhos do G.T.;

e) inclusão pelo G.T., no seu relatório final, além da situação de escassez, semi-suficiência ou suficiência do mercado de trabalho pelos diversos cargos de nível superior e médio distribuída por seis classes, também de outros assuntos concernentes à gratificação de tempo integral, incluindo um plano de aumento de vencimentos

flexível, para adaptar-se ao aumento do custo de vida e que acompanhasse a situação quanto aos níveis de pagamento do mercado de trabalho disputado pelo S.P.F., à vista dos dados obtidos sobre os níveis de pagamento do pessoal do empresariado particular;

f) aprovação da idéia de se distribuir em 6 classes o percentual de 20% de gratificação relativa ao "mercado de trabalho", ou seja:

QUADRO I

Distribuição dos índices de referência

CLASSES ÍNDICES		QUALIFICAÇÃO DO MERCADO	PERCENTUAL ESTABELECIDO	PERCENTUAL PROPOSTO
0,001 a menos de 0,01		Procurado (insuf.)	20	20
0,01 a menos de 0,1		Procurado (insuf.)		16
0,1 a menos de 1		De sufic. a ofertado (semi-suf.)	10	12
1 a menos de 10		De sufic. a ofertado (semi-suf.)		8
10 a menos de 100		Ofertado (sufic.)	0	4
100 e mais		Ofertado (sufic.)		0

Enquanto eram aguardados os elementos solicitados, os integrantes do G.T. procederam a pesquisas e estudos a respeito do assunto, inclusive recebendo do ilustre Presidente da COTIDE elementos sobre o número de funcionários em RETIDE durante o ano de 1967 e outros dados alusivos à matéria.

Recebidas das repartições as respostas ao questionário distribuído, o Prof. Jayme Abreu as resumiu num quadro onde se espelhava o ponto-de-vista de cada órgão a respeito não só sobre o assunto escassez ou suficiência dos profissionais como também quanto a considerações outras, dentro do assunto.

Simultaneamente, foram recebidos os resultados do Censo (número de técnicos correspondentes aos 62 cargos de nível superior reduzidos a 45 com a fusão dos Professores — e dos 76 de nível médio) que haviam sido solicitados ao IBGE.

Verificou-se, assim, a existência de um total de servidores em número de 100.317, sendo 66.679 cargos de nível superior e cerca de 35.200 cargos de nível médio, distribuídos pelos cargos constantes das relações anexas.

Dêsses dados e de outros obtidos noutras fontes, organizou-se o quadro seguinte apenas para ilustração da matéria:

QUADRO II

Profissões de Nível Superior

PROFISSÃO	N.º APROXIMADO DE PROFISSÕES EXISTENTES NO PAÍS	FLUXO ANUAL DE FORMAÇÃO	N.º DE PROFISSÕES NO SPF E AUTARQUIAS	% DO N.º DE FUNCIONÁRIOS EM RETIDE C/O TOTAL DE FUNCIONÁRIOS
Assistente Social.....	6.000	600	876	55
Atuário.....	70	—	24	17
Bibliotecário.....	650	135	610	32
Contador.....	27.000	1.200	2.724	65
Cirurgião-Dentista.....	29.000	1.214	2.598	9
Enfermeiro.....	21.200	400	2.182	42
Economista.....	18.000	1.000	443	17
Engenheiro.....	35.000	2.300	2.912	38
Engenheiro-Agrônomo.....	—	—	1.890	39
Estatístico.....	—	31	1.433	52
Farmacêutico.....	14.000	463	437	25
Médico.....	42.000	1.800	25.998	6
Professor.....	—	—	14.533	1
Procurador.....	—	—	1.997	0
Veterinário.....	2.500	190	747	44
Advogado (Assist. Jur.).....	51.000	4.200	413	3

Profissões de Grau Médio

PROFISSÕES	N.º APROXIMADO DE PROFISSÕES EXISTENTES NO PAÍS	FLUXO ANUAL DE FORMAÇÃO	N.º DE PROFISSÕES NO SPF E AUTARQUIAS	% DO N.º DE FUNCIONÁRIOS EM RETIDE S/O TOTAL DE FUNCIONÁRIOS
Técnico Contabilidade.....	121.000	—	2.617	—
Auxiliar Enfermagem.....	12.000	1.200	4.717	—

De acordo com elementos obtidos na COTIDE e com os dados fornecidos pelo IBGE (Censo), verificou-se que dos aproximadamente 66.679 funcionários de nível superior, 10.252 apenas estariam sob o Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (RETIDE), enquanto dos 35.200 técnicos de grau médio 10.602 estão submetidos ao Tempo Integral.

Do mesmo modo, o pessoal de apoio (dactilógrafos, escrivães, oficiais de administração, motoristas, pessoal de portaria, etc.) às atividades técnicas para cumprimento de programas de trabalho submetido ao Regime Especial de S. Extraordinário (RESEX), abrange um total de 67.666, perfazendo assim um total de 112.270 (em 700.000) ou sejam 16% de funcionários sujeitos ao RETIDE e RESEX.

Para melhor ilustração, transcreve-se o quadro demonstrativo do número de cargos sujeitos ao RETIDE e RESEX organizado pela COTIDE, ao qual são acrescentadas outras observações.

QUADRO III

Ano de 1967

DISCRIMINAÇÃO	N.º DE CARGOS SEGUNDO A COTIDE	N.º DE CARGOS EXIST. NO SPF INCL. AUTARQ. SEGUNDO IBGE	% DE FUNC. EM RETIDE E RESEX
RETIDE			
Cargos em Comissão.....	3.197	—	100
Funções Gratificadas.....	20.553	—	99
Cargos Nível Superior.....	10.252	66.679	15,5
Cargos Nível Médio.....	10.602	35.200	30,3
TOTAL.....	44.604		
RESEX.....	67.666	600.000 *	13
TOTAL.....	112.270		
* Total de funcionários existentes.....		700.000	
Menos 100.000 técnicos.....		100.000	
Total funcionários não técnicos.....		600.000	

De posse desses elementos e face à necessidade de conclusão de seus trabalhos, resolveu o G.T. formular as conclusões a seguir expostas.

III PARTE

Conclusões do G.T.

"Face à impossibilidade da obtenção, junto ao DASP, de dados sobre o número de vagas oferecidas aos concorrentes, por ocasião da abertura dos concursos públicos, o que praticamente tornou inviável a aplicação da metodologia admitida para fixação dos índices de escassez e suficiência do mercado do trabalho, não foi possível um completo tratamento estatístico da matéria, dando como consequência uma fixação de escassez, semi-suficiência não tanto precisa, passível mesmo de ser considerada genérica, tendo em vista que a mesma foi aproximada estatisticamente apenas para 16 cargos de nível superior e tendo sido a fixação para os demais cargos (62 de nível superior reduzidos a 45 com a fusão dos Professores, e 76 de grau médio) atingida com a interpretação dos elementos de informações fornecidos pelos 36 órgãos da Administração Pública consultados, acrescidos das observações pessoais dos membros do G.T."

Em decorrência do exposto acima, concluiu-se pela conveniência de dar solução ao assunto estudado através da adoção de uma das três alternativas seguintes:

1ª Alternativa

Manter-se a gratificação como ora está disposto, distribuindo-se, porém, o fator mercado de trabalho correspondente até 20% por 6 (seis) classes, conforme já exposto, observando-se a classificação fixada para cada cargo, como se segue, de acordo com os graus de existência de cada um das três situações básicas:

— mercado procurado (insuf.)	20%
— mercado procurado (insuf.)	16%
— mercado de procurado a sufic. (semi-suf.) ..	12%
— mercado de suf. a ofert. (semi-suf.)	8%
— mercado ofertado (sufic.)	4%
— mercado ofertado (sufic.)	0

Aplicada a metodologia aceita para cálculo dos índices, de acordo com o trabalho do Prof. José Bastos Távora, teríamos o quadro a seguir transcrito, para as profissões consideradas:

QUADRO IV
MERCADO DE TRABALHO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR NO SPF

DISCRIMINAÇÃO	F.F.	F.A.	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS		% RETIDE E	MERCADO DE TRABALHO SEGUNDO O MÉTODO ESTATÍSTICO APLICADO		% GRATIFICAÇÃO PROPOSTA (**)
			E NO SPF (*)	EM RETIDE (*)		MÉDIA I.A.	CLASSIFICAÇÃO	
1 - Assistente Social.....	6.000	600	876	485	55	1,07	De suf. a ofert.	8
2 - Bibliotecário.....	650	135	610	194	52	0,24	De proc. a suf.	12
3 - Cirurgião-Dentista.....	29.000	1.214	2.598	230	9	3,18	De suf. a ofert.	8
4 - Contador.....	27.000	1.200	2.724	1.758	65	0,69	De proc. a suf.	12
5 - Economista.....	18.000	1.000	443	74	17	1,19	De suf. a ofert.	8
6 - Enfermeiro.....	21.000	400	2.182	910	42	4,44	De suf. a ofert.	8
7 - Engenheiro.....	35.000	2.300	2.912	1.109	38	0,90	De proc. a suf.	12
8 - Estatístico.....	—	31	1.433	742	52	2,09	De suf. a ofert.	8
9 - Farmacêutico.....	14.000	463	487	121	25	3,29	De suf. a ofert.	8
10 - Inspetor de Seguros.....	—	—	101	48	48	0	Ofertado	0
11 - Médico.....	42.000	1.800	25.998	1.528	6	11,85	Ofertado	4
12 - Médico Nutrólogo.....	—	—	—	—	—	0,20	De proc. a suf.	12
13 - Médico do Trabalho.....	—	—	—	—	—	0,29	De proc. a suf.	12
14 - Nutricionista.....	—	—	327	146	45	0,42	De proc. a suf.	12
15 - Redator.....	—	—	896	158	18	20,80	Ofertado	4
16 - Técnico de Administração.....	—	—	1.131	664	59	0,86	De proc. a suf.	12

Nota: CLASSIFICAÇÃO da escassez, semi-suficiência ou suficiência do mercado de trabalho para recrutamento de profissionais de NÍVEL SUPERIOR para o S.P.F., segundo revela o tratamento estatístico dos concursos realizados pelo DASP, no período de 1961-1966 e demais dados a respeito.

(*) Incluindo Autarquias

(**) Conforme os índices obtidos

Abreviaturas:

E = Existentes
F.F. = Funcionários Existentes
F.A. = Formados Anualmente
I.A. = Índices anuais
S.P.F. = Serviço Público Federal.

2ª Alternativa

Abandonar-se o fator "mercado de trabalho" — para o que se proporia a alteração da Lei — distribuindo o valor de 20% que lhe é admitido pelos 2 outros fatores "essencialidade" e "complexidade" e aumentando-se para 50% a gratificação básica, constituindo-se assim a gratificação de 50% básicos e mais 25% para essencialidade e 25% para complexidade.

3ª Alternativa

Dentro do espírito da Reforma Administrativa instituída pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o G.T. chegou à conclusão de que o mecanismo de concessão do RETIDE poderia ser modificado para melhor, evitando-se o complexo cálculo de gratificação com uma percentagem básica fixa e com 3 outros valores variáveis. Entendeu-se que seria viável a atribuição aos Diretores dos Órgãos ou das Unidades Administrativas que elaborassem programas, que exigissem o tempo integral para seus chefes, assessores, técnicos e do pessoal de apoio, no sentido de que eles mesmos fizessem a automática aplicação do sistema, como muito bem ponderou o Prof. José Luiz Gonçalves, representante do MTPS, ao dizer:

"A avaliação dos graus de dificuldade, responsabilidade, essencialidade, etc., das tarefas que competem às diferentes categorias funcionais, constitui, já, objeto de estudo para determinação dos vencimentos básicos. Paga-se mais ao servidor que, pela natureza das tarefas inerentes ao seu cargo, necessita de maiores conhecimentos, e cujos méritos são revelados ao preencher os requisitos exigidos para sua nomeação ou designação."

"Ora, se esse critério já existe na aferição do vencimento básico, não há como utilizá-lo novamente, e através de discutido processo, na determinação da gratificação de tempo integral. Deve esta ser fixada, única e exclusivamente, em função do vencimento básico, o qual já decorre de um meticuloso processo de hierarquização de responsabilidade. Esse é o critério utilizado na concessão da gratificação militar por tempo integral."

"Dêse modo, a norma que melhor se afigura é a da atribuição, pura e simplesmente, de um percentual sobre os vencimentos básicos dos cargos de direção, chefia e assessoramento e dos cargos de níveis técnico-científicos. Os valores relativos seriam de 100% para os primeiros e 85% para os técnicos."

Assim, foi considerado como válido e prevalecente o julgamento das grandes unidades administrativas acerca da escassez ou suficiência dos profissionais que constituem a mão-de-obra *específica* dos órgãos e que integram especializadamente a força de trabalho que atende às precípuas finalidades dos órgãos, como por exemplo: a Biblioteca Nacional com relação aos Bibliotecários, Documentaristas e Auxiliares de Bibliotecário; o Departamento Nacional de Endemias Rurais relativamente aos Médicos e Engenheiros Sanitaristas, e Contadoria-Geral da República, no que tange aos Contadores e Técnicos de Contabilidade e, até certo ponto, os Técnicos de Mecanização, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em relação aos Técnicos de Educação etc.

É de se ressaltar, como elemento de convalidação do método de cálculo dos índices de escassez e suficiência do mercado de trabalho, que a fixação obtida estatisticamente para os 16 cargos de nível superior foi, em termos, confirmada pelo pronunciamento dos órgãos próprios da Administração, como também pelo pronunciamento dos membros do G.T. ao se valerem de sua experiência, do que se conclui que é de se lamentar não ter o DASP podido fornecer para todos os concursos abertos os elementos solicitados.

Verificou-se, pelo testemunho a bem dizer unânime dos órgãos ouvidos, que a instituição do RETIDE, ainda que carecendo de aperfeiçoamento quanto à mecânica de aplicação e aos métodos de aferição de aumento de produtividade, foi, de certo modo, uma solução inteligente encontrada pelo Governo para impedir o êxodo dos técnicos do Serviço Público, os quais, à procura de vencimentos mais adequados para a natureza de suas atividades, deixam, dia a dia, a Administração Pública para se empregarem em atividades empresariais ou em serviços públicos de administração indireta onde encontram melhores salários e maior flexibilidade no acompanhamento do aumento do custo de vida.

Reconheceu-se que o RETIDE não constituiu ainda a solução ideal para o problema da fixação dos técnicos do SPF nos programas de realizações da Administração Pública, tendo funcionado e continuando a funcionar como um paliativo temporizador, assim mesmo sem motivação para as várias categorias de técnicos a que se deveria aplicar, como revela o caso dos Professores — onde num total de 14.533 existentes no SPF, apenas 145 ou seja 1% se mantém em RETIDE; dos Médicos — que num total de cerca de 26.000 existentes no SPF, apenas 1.528 (6%) aceitaram o RETIDE; e dos Inspectores de Ensino, que num total de 1.357 existentes no SPF, apenas 34 ou seja 3% optaram pelo Tempo Integral.

A conclusão acima, focalizada apenas para 3 exemplos, pode ser perfeitamente estendida para a generalidade dos cargos de nível superior e de grau médio, como ilustra o quadro da pág. 89,

por onde se vê que dos 66.000 técnicos de nível superior apenas 10.252 se acham em RETIDE e que dos 35.200 técnicos de grau médio apenas 10.602 estão sujeitos ao Tempo Integral e Dedicção Exclusiva.

Poder-se-ia argumentar que os programas de realizações elaborados pela Administração Pública são modestos e pouco avançados, não obrigando assim o emprêgo em RTI da totalidade dos técnicos do SPF. Esta alegação, todavia, não é procedente, porquanto constata-se que na maioria dos casos a utilização da mão-de-obra dos técnicos deixou de ser a tônica em razão do direito de opção, o qual foi largamente usado pela maioria dos profissionais, incluindo os professores — que observaram que mesmo na hipótese de perceberem o dôbro do vencimento correspondente aos níveis 21 e 22 no RETIDE, tal esforço não compensava a dedicação exclusiva no SPF com a conseqüente perda ou afastamento de outros empregos ou atividades paralelas. (*)

Não foi difícil assim concluir-se que o problema do êxodo dos técnicos do SPF — já que o RETIDE não lhe deu ainda solução *ideal* — só poderá ser satisfatoriamente resolvido com a adoção de um mais liberal e compensador plano de pagamentos que assegurasse aos técnicos os vencimentos equivalentes ou bem aproximados dos do mercado de trabalho que, como é sabido, apresenta para os técnicos experimentados e de alto gabarito, salários muitos superiores aos que são pagos pelo Govêrno mesmo com o atrativo do RETIDE.

Pelas pesquisas feitas pelo G.T. apurou-se que os Engenheiros, Arquitetos, Médicos, Professores, Inspetores de Ensino e Dentistas, dentre os profissionais de nível superior, e os Desenhistas, Técnicos de Laboratório e Laboratorista, dentre os de grau médio, não aceitam, positivamente, dedicarem-se exclusivamente ao SPF, quando, mesmo com a média de 80 a 100% de gratificação de tempo integral não atingem salários que justificassem o abandono de atividades outras que desenvolvem fora do expediente e que lhes asseguram vantagens pecuniárias muito mais consistentes e que não lhes obrigam ao rígido horário do SPF.

Impõe-se, assim, como medida racional e definitiva para a fixação dos técnicos do SPF às atividades governamentais e estabelecimento de um novo sistema de pagamento em que os técnicos, pesquisadores, professores, diretores, chefes e assessores desfrutem de melhores vencimentos e que possa assegurar um me-

(*) Igualmente os médicos: "quase toda a classe médica no Brasil prefere acumulação de 2 empregos, visto a soma salarial que representam, inclusive das vantagens, ao *enganoso tempo integral* que exige dedicação exclusiva, vem a ser proibição total de qualquer outro trabalho após 6 ou 8 horas de serviço." José Martinho da Rocha — "Salário dos Professores e Auxiliares do Ensino Médico do Brasil." Tribuna Médica — Nº 329 — Agosto — 1967.

canismo automático de correção dos níveis à proporção do aumento de custo de vida, daí ter o G.T. se proposto à anexação ao presente trabalho da proposta de um plano de aumento diferente daqueles até agora sugeridos pelos estudiosos do assunto, o qual, periodicamente, digamos de 12 em 12 meses, seria aplicado para ajustamento dos salários à realidade do mercado.

Concluiu-se que a demanda do mercado de trabalho, quer no Rio quer em São Paulo, está sendo bastante grande no que se refere aos profissionais mais *altamente experimentados*, porquanto os técnicos de nível superior recém-formados pelas Universidades, com exceção por vezes dos médicos e engenheiros, de regra não estão aptos ao imediato desempenho de grandes responsabilidades, dada a natureza acadêmica de sua formação. O mesmo acontece quanto aos técnicos de grau médio que vêm sendo disputados afincadamente pelas organizações empresariais que, inclusive, chegam a montar aparelhamento para os formar e treinar.

Esta afirmação se fundamenta com a verificação dos resultados dos concursos realizados no Rio de Janeiro e até nos Estados, onde o número de Economistas, Contadores, Técnicos de Contabilidade, Técnicos de Administração, Bibliotecários, Cirurgiões-Dentistas, Veterinários etc., que são inabilitados nessas competições, revela que se o mercado dispõe de número suficiente desses profissionais não estão os mesmos devidamente preparados, demonstrando, assim, que o ensino não está conseguindo a formação de profissionais aptos para serem imediatamente absorvidos pelo mercado.

Outra ilação semelhante que se pode tirar é a resultante do fato de que nos concursos para escriturários de organizações bancárias ou de outras atividades burocrático-administrativas, grande é o número de diplomados de nível superior, como ilustra o caso, por exemplo, dos concursos do Banco Central, onde cerca de 54% dos candidatos ou eram diplomados ou alunos de cursos superiores, tendo o mesmo fenômeno se verificado no último concurso para Postalista, onde 20% dos inscritos eram portadores de diploma de curso superior.

Ainda com relação ao mercado de trabalho, no que tange à mão-de-obra não qualificada, verifica-se abundância de pessoal do tipo de auxiliar de escritório, e auxiliar administrativo e de pessoal para as tarefas subalternas, porque praticamente todo pessoal que termina o 1º ciclo do ensino médio quer se lançar na força de trabalho, sem cogitar de qualquer especialização, em parte estimulados pela ambição de obter emancipação econômica, em parte por necessitarem prosseguir nos estudos por conta própria.

No que se refere ao recrutamento de pessoal altamente qualificado para o Serviço Público, problema difícil para o momento

presente, em que o Estado impõe uma rígida política de contenção salarial para seus servidores, a Reforma Administrativa veio possibilitar de certo modo uma saída, permitindo que a Administração Pública contrate técnicos especializados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e aos quais podem ser deferidos salários em consonância com o mercado de trabalho, possibilitando até mesmo que os funcionários públicos julgados altamente qualificados se atastem do cargo para disputar salários maiores na concorrência do mercado sem que percam o direito de retornarem ao cargo quando assim o entenderem.

Lamentavelmente, dentre os funcionários julgados desnecessários as suas respectivas lotações e que deverão ser redistribuídos pelos diversos órgãos da Administração centralizada e descentralizada que careçam de pessoal, não há expectativa de existência desses técnicos altamente qualificados, porque, de outra sorte, seria o caso de se considerar o assunto resolvido com a redistribuição dos ociosos por setores onde fôssem necessários.

A idéia de se aprovar um novo plano de pagamentos em que os salários fôssem elevados até o ponto de ficar restabelecido o poder aquisitivo dos funcionários que, dia a dia, têm "achatado" o teto para aproximá-lo do salário-mínimo, tem encontrado forte resistência por parte das autoridades governamentais responsáveis, devido ao conhecido fato de que o aumento vegetativo de funcionários, em consequência da aplicação de leis de benefício pessoal, não atendeu a qualquer plano racional de atendimento das crescentes obrigações do Estado e sim a um aumento desordenado do número de servidores, sem a observância a necessidades sentidas e aos princípios do mérito.

É impressionante o depoimento quase unânime dos responsáveis por grandes serviços sobre a inexistência de critérios seletivos no recrutamento da grande maioria dos servidores, o que explica a má habilitação de muitos.

Essa verificação impossibilita o poder público de pagar melhor aos seus servidores, porque qualquer aumento salarial beneficia automaticamente um grande número deles para os quais o Estado não precisaria aumentar os vencimentos, porque o seu maior interesse estaria exatamente em que os mesmos deixassem o serviço, esvaziando o SPF de uma grande massa de servidores não qualificados e admitidos quase sempre sem concurso ou qualquer prova válida de seleção. Por isso mesmo, é que já se chegou a admitir a idéia de dispensa de funcionários que tais, indenizando-os conforme a lei.

Ainda que os 700.000 servidores do Estado custem ao erário a soma de 3 bilhões e 700 milhões de cruzeiros novos, ou seja 64,5% de todo o orçamento da União, verifica-se que os mesmos são mal pagos porque 95% desse pessoal ganha menos de 300

cruzeiros novos, ou seja, o preço do aluguel de um modesto apartamento de 2 quartos, nas grandes cidades.

A gratificação de Tempo Integral e Dedicação Exclusiva, assim se alega, não teria aumentado a produtividade do setor público. Admitamos que realmente não se possa provar em contrário, porque não será fácil a mensuração dos padrões de produtividade dos funcionários públicos nos termos em que foi instituído o RETIDE.

O que cabe no caso é a revisão das normas que regem o RETIDE, no sentido de que o gasto com o mesmo represente um progresso na economia de produção do serviço público.

É indispensável uma reclassificação dos cargos técnicos de nível médio, com elevação do seu padrão de vencimentos, sem o que as necessidades ingentes de titulares dos mesmos no serviço público federal jamais serão preenchidas.

É necessário que o processo de promoções nos quadros do serviço público federal seja uma realidade viva e estimulante, muito ao contrário do que ora ocorre, atribuindo-se o valor necessário à comprovação do mérito do servidor.

O processo de readaptação do servidor precisa ganhar mecanismos eficazes de descentralização, para não continuar sendo o que ora é: uma perspectiva difícil, de problemática e complicada efetivação.

Sendo o que se nos oferece manifestar a respeito, na oportunidade apresentamos a V. S.^a a expressão do nosso aprêço. — *Aureo Bastos de Roure*, Presidente. — *Jayme Abreu*, Relator. — *José Luiz Gonçalves*. — *Estevão Lyrio da Luz*. — *José Bastos Távora*. — *Carlos Antunes de Freitas*. — *Paulo Roberto Motta*. *Geraldo Peçanha Nunes*.

Aos: Dr. Edgard da Costa Amorim — M.D. Presidente da COTIDE.

Dr. Belmiro Siqueira — M.D. Diretor-Geral do DASP.

MERCADO DE TRABALHO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR NO S.P.F. (*)

ANEXO N.º 1

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	N.º DE FUNCIONÁRIOS			JULGAMENTO DO MERCADO						CLASSIFICAÇÃO			% GRATIFICAÇÃO PROPOSTA
	EXISTENTES NO S.P.F.	EM RETIDE	% RETIDE	OPINIÃO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS			OPINIÃO DO GT (**)			E	SS	S	
				E	SE	S	E	SS	S				
1 - Agrimensor.....	149	32	21	X	X	-	X	X	-	X	X	-	20
2 - Antropólogo.....	36	3	8										16
3 - Arquiteto.....	407	108	27		X	X		X	X		X	X	12
4 - Assistente Jurídico.....	411	11	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Vedado
5 - Assessor Assuntos Legislat.	4	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6 - Assessor Parlamentar.....	4	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7 - Assistente Social.....	876	485	55	-	X	X	-	X	X	-	X	X	20
8 - Astrônomo.....	15	4	27	-	X	X	-	X	X	-	X	X	12
9 - Atuarista.....	24	4	17	X	X	X	-	X	X	-	X	X	20
10 - Bibliotecário.....	60	94	32	X	X	X	-	X	X	-	X	X	20
11 - Biologista.....	214	103	48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
12 - Botânico.....	48	15	31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
13 - Cirurgião-Dentista.....	2.598	230	9	-	X	X	-	X	X	-	X	X	12
14 - Conservador de Museus.....	48	13	27	-	X	X	-	X	X	-	X	X	20
15 - Contador.....	2.724	1.758	65	-	X	X	-	X	X	-	X	X	8
16 - Documentarista.....	159	94	59		X	X	X	X	X		X	X	8
17 - Economista.....	443	74	17		X	X	X	X	X		X	X	12
18 - Enfermeiro.....	2.182	910	42	X	X	X	X	X	X	X	X	X	20
19 - Engenheiro.....	2.912	1.109	38	X	X	X	X	X	X	X	X	X	20
20 - Engenheiro Agrônomo.....	1.890	735	39	X	X	X	X	X	X	X	X	X	20
21 - Estatístico.....	1.433	742	52	X	X	X	X	X	X	X	X	X	20
22 - Farmacêutico.....	457	121	25		X						X		12

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	Nº DE FUNCIONÁRIOS			JULGAMENTO DO MERCADO						CLASSIFICAÇÃO				% GRATIFICAÇÃO PROPOSTA
	EXISTENTES NO SPF	EM RETIDE	% RETIDE	OPINIÃO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS			OPINIÃO DO GT (**)			E	S	SS		
				E	SS	S	E	SS	S					
23 - Geógrafo.....	80	27	34	X			X			X				20
24 - Geólogo.....	143	19	13	X			X			X				20
25 - Inspetor de Ensino.....	1.357	34	3	X			X			X				16
26 - Inspetor de Previdência.....	146	94	64	-			-			-				-
27 - Inspetor de Seguros.....	101	48	48	X			X			X				20
28 - Médico.....	25.998	1.528	6	X			X			X				20
29 - Meteorologista.....	73	17	23		X			X						12
30 - Naturalista.....	4	1	25	-			-			E				20
31 - Nutricionista.....	327	146	45		X		E	X		E	X			8
32 - Paleontólogo.....	8	4	50	-			-			E				20
33 - Pesquisador.....	386	12	3	X			X			X				20
34 - Procurador.....	1.997	7	0	-			-			-				Vedado

SERVIÇOS ESPECIALIZADOS INFORMANTES E CONCEITUAÇÃO DO GT

NÍVEL SUPERIOR

ANEXO N.º 2

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
1 — Agrimensor.....	1 — Departamento de Pesquisas e Experimentação Agro-pecuária do Ministério da Agricultura 2 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	Todos os cargos técnicos do Ministério da Agricultura estão em regime de escassez.
2 — Antropólogo.....	1 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.	Profissão recente e por isso ainda de escassa presença de titulares na mesma.
3 — Arquiteto.....	1 — Ministério da Aeronáutica 2 — Departamento Nacional de Endemias Rurais	A situação é de semi-suficiência
4 — Assistente Jurídico.....	—	Tanto quanto se sabe sobre o mercado de trabalho, a situação é de suficiência — De acordo com a Lei, não podem fazer o RETIDE.
5 — Assessor Assuntos Legislativos.....	—	Extinto.
6 — Assessor Parlamentar.....	—	Extinto.
7 — Assistente Social.....	1 — Ministério da Aeronáutica 2 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 3 — Departamento Nacional de Endemias Rurais	A situação é de semi-suficiência.
8 — Astrônomo.....	—	A situação é de escassez.
9 — Atuarário.....	1 — Departamento Nacional de Seguros	A situação é de escassez.
10 — Bibliotecário.....	1 — Biblioteca Nacional	A situação é de escassez.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
11 — Biologista.....	1 — Departamento Nacional de Endemias Rurais	A situação é de escassez.
12 — Botânico.....	—	A situação é de escassez.
13 — Cirurgião-Dentista.....	1 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de semi-suficiência.
14 — Conservador de Museus.....	—	A situação é de escassez.
15 — Contador.....	1 — Contadoria Central da República 2 — Departamento Nacional de Águas e Energia 3 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de semi-suficiência.
16 — Documentarista.....	1 — Biblioteca Nacional 2 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos	A situação é de semi-suficiência.
17 — Economista.....	1 — Departamento Nacional de Águas e Energia 2 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de semi-suficiência (para ser entendida em termos qualitativos).
18 — Enfermeiro.....	1 — Instituto Oswaldo Cruz	A situação é de escassez. Fluxo de produção fraco.
19 — Engenheiro.....	1 — Departamento Nacional de Águas e Energia 2 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 3 — Instituto Nacional de Pesos e Medidas 4 — Instituto Nacional de Tecnologia	A situação é de escassez, definida em função de posição-chave para o desenvolvimento nacional.
20 — Engenheiro Agrônomo.....	1 — Departamento de Pesquisas e Experimentação Agro-pecuária. 2 — Instituto do Açúcar e do Alcool 3 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de escassez comum a cargos técnicos na Agricultura Nacional.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
21 — Estatístico.....	1 — Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho. 2 — Departamentos Nacionais de Águas e Energia e Estradas de Rodagem.	A situação é de escassez. É notória a insuficiência da estatística nacional.
22 — Farmacêutico.....	1 — Departamento Nacional de Endemias Rurais.....	A situação é de semi-insuficiência. Caracterização decorrente do estudo: "Perfil do Ensino Farmacêutico no Brasil".
23 — Geógrafo.....	—	A situação é de escassez. Trata-se de profissão de pouca presença numérica em relação às necessidades do desenvolvimento nacional.
24 — Geólogo.....	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem..	A situação é de escassez. Trata-se de profissão de pouca presença numérica em relação às necessidades do desenvolvimento nacional.
25 — Inspetor de Ensino.....	1 — Diretoria do Ensino Secundário.....	..A situação é de escassez (para ser entendida em termos qualitativos).
26 — Inspetor de Previdência.....	—	Desconhecido o mercado.
27 — Inspetor de Seguros.....	1 — Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização	A situação é de escassez.
28 — Médico.....	1 — Departamento Nacional de Saneamento 2 — Instituto do Açúcar e do Alcool 3 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de escassez. O fluxo de formação de médicos no Brasil não guarda correspondência com o incremento demográfico.
29 — Meteorologista.....	1 — Diretoria do Serviço de Meteorologia	A situação é de semi-suficiência.
30 — Naturalista.....	—	A situação é de escassez.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
31 — Nutricionista.....	1 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de semi-suficiência.
32 — Paleontólogo.....	—	A situação é de escassez.
33 — Pesquisador.....	1 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos 2 — Departamento de Pesquisas e Experimentação Agro-pecuária	A situação é de escassez. Trata-se de profissão recém-incorporada aos quadros profissionais do país.
34 — Procurador.....	—	De acôrdo com a Lei não podem fazer o RETIDE.
35 — Professor.....	1 — Ministério da Aeronáutica.....	A situação é de escassez. Os analistas da situação educacional do país assinalam a insuficiência dos quadros docentes em relação às necessidades discentes.
36 — Psicólogo.....	—	A situação é de escassez.
37 — Químico.....	1 — Laboratório Nacional de Análises 2 — Instituto Nacional de Pesos e Medidas	A situação é de escassez. A pesquisa sobre "A Demanda de Profissionais Químicos no Brasil" evidencia essa escassez.
38 — Redator.....	1 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos..... 2 — Departamento Nacional de Endemias Rurais.....	Suficiente.
39 — Sociólogo.....	1 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.....	A situação é de semi-suficiência. Trata-se de profissão nova de existência posta em questão; por tudo isso de quadros ainda não suficientes.
40 — Técnico de Administração.....	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem....	A situação é de semi-suficiência.
41 — Técnico de Economia e Finanças....	1 — Contadoria Geral da República.....	A situação é de semi-suficiência.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
42 — Técnico de Educação.....	1 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos..... 2 — Diretoria de Ensino Secundário	A situação é de escassez. A escassez registrada é essencialmente qualitativa, embora quantitativamente se tivesse agravado depois da LDB.
43 — Tradutor.....	—	A situação é de suficiência.
44 — Veterinário.....	1 — Departamento de Pesquisas e Experimentação Agro-pecuária 2 — Departamento Nacional de Endemias Rurais	A situação é de escassez.
45 — Zoológico.....	—	A situação é de escassez.

MERCADO DE TRABALHO DE PESSOAL DE NÍVEL MÉDIO NO S. P. P. (*)

ANEXO N.º 3

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	N.º DE FUNCIONÁRIOS			JULGAMENTO DO MERCADO						CLASSIFICAÇÃO			% GRATIFICAÇÃO PROPOSTA
	EXISTENTES NO SPF	EM RETIDE	% RETIDE	OPINIÃO DOS SERVIDORES ESPECIALIZADOS			OPINIÃO DO GT (**)			E	SS	S	
				E	SS	S	E	SS	S				
1 — Agente Social.....	797	276	35	×	×	×	×	×	×	×	×	×	12
2 — Assessor de Eletrônica.....	149	068	46	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
3 — Assistente de Educação.....	3	418	059	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
4 — Assistente de Enfermagem.....	977	323	33	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
5 — Assistente de Org. Rural.....	4	83	20	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20
6 — Audiometrista.....	1	1	100	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20
7 — Auxiliar de Astrônomo.....	7	1	14	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16
8 — Auxiliar de Atuário.....	7			×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
9 — Auxiliar de Bibliotecário.....	635	95	15	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
0 — Auxiliar de Desenhista.....	456	133	29	×	×	×	×	×	×	×	×	×	12
1 — Aux. de Enfermagem e Enf. A.....	4.717	2.324	31	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20
2 — Auxiliar de Engenheiro.....	756	397	53	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
3 — Auxiliar de Estatística.....	795	248	31	×	×	×	×	×	×	×	×	×	20
4 — Aux. de Insp. Sanit. Rural.....	525	110	21	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16
5 — Aux. de Meteorologia.....	61	49	80	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20
6 — Auxiliar de Museu.....	27	3	11	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20
7 — Auxiliar de Necropsia.....	70	17	24	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20
8 — Cinetécnico.....	71	12	17	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20
9 — Classificador de Pedras.....	6	1	17	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12
0 — Classif. de Prod. Anim. e Veg.....	567	73	13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12
1 — Criptógrafo.....	3			—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2 — Criptólogo.....	41			—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3 — Delinador.....	118	44	37	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
4 — Desenhista.....	2.242	86	39	×	×	×	×	×	×	×	×	×	12

Extinto

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	N.º DE FUNCIONÁRIOS		JULGAMENTO DO MERCADO						CLASSIFICAÇÃO	GRATIFICAÇÃO PROPOSTA	
	EXISTENTES no SPF	EM RETIDE	%	OPINIÃO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS			OPINIÃO DO GT (**)				
				E	SS	S	E	SS			S
25 — Eletrotécnico.....	93	17	18								16
26 — Enfermei o Auxiliar.....	2.834	inc A.	Enf.	X			X	X	X		16
27 — Executor de Textos.....	253	8	3	X			X	X	X		16
28 — Fiscal de Previdência.....	1.714	61	2								
29 — Fisioterapia.....	15										
30 — Fotogrametrista.....	105	50	48	X			X	X	X		16
31 — Geometrista.....	46	41	89	X			X	X	X		16
32 — Gravador Artístico.....	64	5	8	X			X	X	X		16
33 — Insp. de Caça e Pesca.....	91	5	5								
34 — Laboratorista.....	2.771	1.697	62	X			X	X	X		16
35 — Massagista.....	57	6	11								
36 — Mecânico de Apar. e Instrum.	525	3	1	X			X	X	X		16
37 — Musicista.....	214			X			X	X	X		16
38 — Observador Meteorológico.....	541	21	4								
39 — Obstetiz.....	80	21	26				X	X	X		16
40 — Oficial de Chancelaria.....	261	97	37								0
41 — Oficial de Migração.....	118	25	21								
42 — Operador de Electrocardiografia	12	3	25								
43 — Operador de Electro-Encef. graf.	—										
44 — Operador de Fisioterapia.....	69	41	59								20
45 — Operador de Goodsia.....	68	61	90								12
46 — Operador de Farmácia.....	210	88	42				X	X	X		16
47 — Preparador de Museu.....	46	11	24				X	X	X		12
48 — Preparador de Textos.....	44	4	9				X	X	X		12
49 — Prof. de Ens. Pré-Prim. e Prim.	—										
50 — Prof. de Ens. Esp.....	1.681	241	10				X	X	X		16
50 — Professor de Offícios.....	209										16

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	N.º DE FUNCIONÁRIOS			JULGAMENTO DO MERCADO						CLASSIFICAÇÃO			% GRATIFICAÇÃO PROPOSTA	
	EXISTENTES NO SPF		EM RETIDE	% RETIDE	OPINIÃO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS			OPINIÃO DO GT (**)			E	SS		S
	E	SS			S	E	SS	S						
51 -- Protético.....	62	4		6	—	—	—	×	—	—	×	—	—	16
52 -- Revisor Hemoplasstérico.	1	1		100	—	—	—	×	—	—	×	—	—	—
53 -- Técnico de Artes Gráficas.....	53	6		11	×	—	—	×	×	×	×	×	×	16
54 -- Técnico de Contabilidade.....	2.617	1.222		47	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
55 -- Técnico de Eletrônica.....	186	99		53	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
56 -- Técnico de Laboratório.....	885	483		55	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
57 -- Técnico de Migração.....	19	14		74	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
58 -- Técnico de Telecomunicação...	172	59		34	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
59 -- Técnico Rural.....	536	240		41	—	—	—	×	×	×	×	×	×	16
60 -- Tecnologista.....	99	58		59	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16
TOTAL.....	30.330				22	5		37	10		38	8	1	

(*) Classificação da Escassez, Semi-Suficiência e Suficiência do mercado de trabalho de profissionais de nível médio em relação ao recrutamento para o Serviço Público Federal; classificação feita segundo o entendimento dos serviços consultados (especializados e não especializados), passando como prevaiente a opinião dos que aplicam os profissionais para realização das atividades afins.

(**) Balanceamento das opiniões dos Serviços especializados, dos não especializados e do GT

Abreviaturas:

E = Escassez

GT = Grupo de Trabalho

S = Suficiência

SS = Semi-Suficiência

SPF = Serviço Público Federal

NOTA: = Sem informação

SERVIÇOS ESPECIALIZADOS INFORMANTES E CONCEITUAÇÃO DO GT

NÍVEL MÉDIO

ANEXO N.º 4

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
1 — Agente Social	1 — Delegacia Federal da Criança da 6.ª e da 7.ª regiões	A situação é de semi-suficiência.
2 — Assessor de Eletrônica	1 — Ministério da Aeronáutica.	A situação é de escassez. Trata-se de campo de conhecimento científico de domínio ainda incipiente.
3 — Assistente de Educação	1 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos	A situação é de escassez. Função inadequadamente classificada no SPF com necessidade de presença acrescidas após a LDB.
4 — Assistente de Enfermagem	1 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de escassez. Profissão subestimada na hierarquia ocupacional.
5* — Assistente de Organização Rural	1 — Instituto Oswaldo Cruz	A situação é de escassez.
6 — Audiometrista	—	A situação é de escassez.
7 — Auxiliar de Astrônomo	—	A situação é de escassez.
8 — Auxiliar de Atuário	1 — Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização	A situação é de escassez. A escassez de Atuários se estende aos Auxiliares de Atuários.
9 — Auxiliar de Bibliotecário	1 — Departamento Nacional de Águas e Energia 2 — Departamento Nacional de Estradas de Rodag. 3 — Instituto Oswaldo Cruz 4 — Biblioteca Nacional	A situação é de escassez.
10 — Auxiliar de Desenhista	1 — Biblioteca Nacional 2 — Departamento Nacional de Estr. de Rodagem 3 — Instituto Nacional de Tecnologia 4 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de escassez.
— 11 Auxiliar de Enfermagem	—	A situação é de semi-suficiência.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
12 — Auxiliar de Engenheiro.....	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 2 — Instituto Nacional de Tecnologia. 3 — Departamento Nacional de Águas e Energia 4 — Ministério da Aeronáutica	Admite-se que a falta desses profissionais ainda seja mais aguda que a dos Engenheiros.
13 — Auxiliar de Estatística.....	1 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos 2 — Departamento Nacional de Águas e Energia 3 — Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho 4 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 5 — Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização	A situação é de escassez.
14 — Auxiliar de Inspetor Sanitário Rural.....	—	A situação é de escassez.
15 — Auxiliar de Meteorologista.....	1 — Departamento Nacional de Meteorologista.	A situação é de semi-suficiência.
16 — Auxiliar de Museu.....	—	A situação é de escassez.
17 — Auxiliar de Necrópsia.....	—	A situação é de escassez.
18 — Cinetécnico.....	—	A situação é de semi-suficiência.
19 — Classificador de Pedras.....	—	A situação é de escassez.
20 — Classificador de Produtos Animais e Vegetais..	—	A situação é de semi-suficiência.
21 — Criptógrafo.....	—	Sem dados.
22 — Criptólogo.....	—	Extinto.
23 — Delineador.....	1 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de escassez
24 — Desenhista.....	1 — Ministério da Aeronáutica 2 — Departamento Nacional de Águas e Energia 3 — Instituto Nacional de Tecnologia 4 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de semi-suficiência.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
25 — Eletrotécnico	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 2 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de escassez.
26 — Enfermeiro Auxiliar	1 — Instituto Oswaldo Cruz 2 — Instituto do Açúcar e do Alcool	A situação é de escassez.
27 — Executor de Textos	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de escassez.
28 — Fiscal de Previdência	—	Sem dados.
29 — Fisioterapeuta	—	Sem dados.
30 — Fotogrametrista	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 2 — Departamento Nacional de Aguas e Energia	A situação é de escassez.
31 — Geometrista	—	A situação é de escassez.
32 — Gravador Artístico	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de escassez.
33 — Inspetor de Caça e Pesca	—	Sem dados.
34 — Laboratorista	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 2 — Instituto Nacional de Tecnologia 3 — Biblioteca Nacional 4 — Ministério da Aeronáutica 5 — Departamento Nacional de Aguas e Energia 6 — Departamento Nacional de Endemias Rurais	A situação é de escassez.
35 — Massagista	—	A situação é de escassez.
36 — Mecânico de Aparelhos e Instrumentos	1 — Ministério da Aeronáutica —	A situação é de escassez. "O Brasil ainda está na fase da Taramela" — Aníbio Teixeira.
37 — Musicista	—	Sem dados.
38 — Observador Meteorológico	1 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de escassez.
39 — Obstetiz	—	A situação é de escassez.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
40 — Oficial de Chancelaria.....	—	A situação é de suficiência.
41 — Oficial de Migração.....	—	Sem dados.
42 — Operador de Eletrocardiografia.....	—	Sem dados.
43 — Operador de Eletroencefalografia.....	—	Sem dados.
44 — Operador de Fisioterapia.....	—	Sem dados.
45 — Operador de Geodésia.....	—	A situação é de escassez.
46 — Prático de Farmácia.....	—	A situação é de semi-suficiência.
47 — Preparador de Museu.....	—	A situação é de escassez.
48 — Preparador de Textos.....	—	A situação é de semi-suficiência.
49 — Professor de Ensino Pré-Primário e Primário	1 — Biblioteca Nacional	A situação é de escassez.
50 — Professor de Offícios.....	—	A situação é de escassez.
51 — Protético.....	—	A situação é de escassez.
52 — Revisor Hemoplasterápico.....	—	Sem dados.
53 — Técnico de Artes Gráficas.....	1 — Contadoria Geral da República 2 — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos 3 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de escassez.
54 — Técnico de Contabilidade.....	1 — Contadoria Geral da República 2 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 3 — Departamento Nacional de Aguas e Energia 4 — Departamento Nacional de Endemias Rurais	A situação é de semi-suficiência.
55 — Técnico de Eletrônica.....	1 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de escassez.

DISCRIMINAÇÃO DA PROFISSÃO	SERVIÇOS INFORMANTES	CONCEITUAÇÃO DO GT
56 — Técnico de Laboratório.....	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem 1 — Instituto Nacional de Tecnologia 3 — Ministério da Aeronáutica 4 — Instituto do Açúcar e do Alcool 5 — Departamento Nacional de Águas e Energia	A situação é de escassez.
57 — Técnico de Migração.....	—	Sem dados.
58 — Técnico de Telecomunicação.....	1 — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	A situação é de escassez.
59 — Técnico Rural.....	—	A situação é de escassez.
60 — Tecnologista.....	1 — Instituto Nacional de Tecnologia 2 — Ministério da Aeronáutica	A situação é de escassez.

O Grupo de Trabalho entendeu, depois de travados alguns debates no plenário, vencido o Relator, que votou por se atribuir ESCASSEZ ABSOLUTA a todos os cargos de direção, Chefia, Assessoramento e Secretariado.

	MERCADO PROCURADO (insuf.) 20% — 16%	MERCADO DE PROCURADO A SUFICIENTE (semi-sufic.) 12% — 8%	MERCADO OFERTADO (SUFIC.) 4% — 0
Cargos de Direção de Dep. Div. e Serviços cujas atrib. constit. ativ. espec. órgãos, bem como Assessôres.....	X		
Idem, idem, mas de apoio às atividades espec. dos órgãos, onde haja pessoal téc. nível sup. em RETIDE.....	X		
Idem, idem, onde não haja pessoal téc. niv. sup. em RETIDE.....		X	
Chefes de Seções cujas atrib. sejam de natureza téc. específica dos órgãos onde haja pessoal téc. niv. sup. em RETIDE.....	X		
Idem, idem, onde não haja pessoal téc. nível sup. em RETIDE.....		X	
Idem, cujas atribuiç. sejam de natur. administ. ou de aplic. de téc. de adm. geral.....			X
Chefes de Setôres ou Turmas cujas atrib. sejam de natur. téc. espec. dos órgãos.....		X	
Idem, cujas atribuiç. sejam de natur. adm. ou de aplic. de téc. de adm. geral.....			X
Secretários de Diretores de Dep., Divis. ou Serviços em Geral.....			X

SÚMULA DE RESPOSTAS RECEBIDAS AOS QUESTIONÁRIOS ENVIADOS

A) *D. N. Obras Saneamento*

- 1) *Aspecto quantitativo* — Semi-suficiência (não esclarece de que profissional).
- 2) *Origem da semi-suficiência* — Qualidade e desinteresse dos profissionais — salários insuficientes.
- 3) *Forma de provimento* — Enquadramento (maioria dos casos) pela Lei nº 3.780-60.
- 4) *Sugestão* — Não haver distinção, para atribuição de percentuais de compensação por exercício de tempo integral, entre atividades fins.

B) *Instituto Nacional de Tecnologia.*

- 1) *Aspecto quantitativo* — Escassez de profissionais de nível médio e superior — As necessidades de cargos a serem criados dependem da extensão dos programas e do desenvolvimento industrial da nação.
- 2) *Origem da escassez* — Falta de melhores salários com exigência e fiscalização da produtividade. Absorção dos elementos mais qualificados pela indústria.
- 3) *Forma de provimento* — Efetivação de interinos designados (prevalecente).
- 4) *Qualidade profissional* — Embora havendo bons e maus profissionais, prevalece a má qualidade.
- 5) *Apreciação* — O tempo integral interessou apenas a alguns; outros preferem empregar o tempo disponível em atividades mais rendosas.

C) *Instituto do Açúcar e do Alcool*

- 1) *Aspecto quantitativo* — Suficiência dos profissionais de nível superior e médio, cuja relação se enuncia em relação às necessidades do serviço, salvo para cargos de nível inicial de Contador, Economista, Engenheiro Agrônomo, Médico, Químico, Tecnologista, Enfermeiro Auxiliar e Técnico de Laboratório.
- 2) *Origem da escassez assinalada* — Insuficiência salarial.
- 3) *Forma de provimento* — ultimamente — readaptações.
- 4) *Qualidade profissional* — Satisfatória.

- 5) *Sugestão* — Adoção do regime de tempo integral com o máximo de compensação, para estimular maior presença de profissionais de boa qualificação.

D) *Departamento Nacional de Estradas de Rodagem*

- 1) *Para cargos de nível superior:*

10 situações de escassez;

3 de semi-suficiência;

3 de suficiência;

Para cargos de nível médio:

10 situações de escassez;

3 situações de semi-insuficiência;

1 situação de suficiência.

- 2) *Origem da escassez* — Insuficiência salarial.
- 3) *Forma de provimento* — ultimamente — readaptações.
- 4) *Qualidade profissional* — Satisfatória.
- 5) *Sugestão* — Adoção do regime de tempo integral com o máximo de compensação, para estimular maior presença de profissionais de boa qualificação.

E) *Instituto Nacional de Pesos e Medidas*

- 1) *Situação quantitativa* — Escassez absoluta de profissionais de nível superior e médio. As necessidades de pessoal têm sido explicitadas em vários documentos.
- 2) *Origem da escassez* — Insuficiência de remuneração, face às ofertas do mercado privado: níveis baixíssimos (10 e 12) em que foram classificados os profissionais de nível médio: Meteorologistas.
- 3) *Forma de provimento* — Há cinco anos não há concursos.
- 4) *Qualidade profissional* — Satisfatória.
- 5) *Apreciação* — A adoção do regime de tempo integral (não obstante certas limitações) proporcionou estímulo à permanência de técnicos.

F) *Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro*

- 1) *Situação quantitativa* — Escassez aguda de bibliotecários sub-bibliotecários e de titulares de uma série de cargos que o documento enuncia; seis situações de suficiência e uma de semi-suficiência em cargos de nível superior; duas situações de escassez e uma de semi-suficiência em cargos de nível médio. O documento enuncia o número de cargos que seria preciso criar.

- 2) *Origem de escassez* — Deficiência de técnicos “bibliotecários” no Brasil.
- 3) *Forma de provimento* — Concursos e enquadramento.
- 4) *Qualidade profissional* — Satisfatória.
- 5) *Apreciação* — É inteiramente recomendável a adoção do regime de tempo integral.

G) *Laboratório Nacional de Análises*

- 1) *Situação quantitativa* — Suficiência, havendo porém necessidade de preenchimento de cargos de Químicos-Tecnologistas e de Tecnologistas.
- 2) *Origem da situação de escassez* — Baixa remuneração dos Químicos no Serviço Público.
- 3) *Forma de provimento* — Concurso ou prova de habilitação.
- 4) *Qualidade profissional* — Satisfatória, na maioria dos casos.
- 5) *Apreciação* — A adoção do regime de tempo integral viria melhorar a atual situação.

H) *Departamento dos Correios e Telégrafos*

Solicitou prorrogação de prazo para resposta, não recebida até o encerramento dos trabalhos.

I) *Superintendência de Seguros Privados e Capitalização*

- 1) *Situação quantitativa* — Assinalável escassez em Inspetor de Seguros, como cargo de nível superior. No documento enviado consta a relação de cargos de preenchimento necessário.
- 2) *Origem da situação de escassez* — Má remuneração no serviço público.
- 3) *Forma de provimento* — Concursos e efetivação de interinos.
- 4) *Qualidade profissional* — O pessoal provindo de concurso tem qualidade profissional satisfatória.
- 5) *Apreciação* — O regime de tempo integral é indicado para estimular maior presença de profissionais capacitados no serviço público.

J) *Instituto de Óleos*

- 1) *Situação quantitativa* — Escassez (não discrimina de que profissionais). As necessidades de criação de cargos estão previstas em Plano Decenal anexo.
- 2) *Origem da situação de escassez* — Paga mesquinha.

- 3) *Forma de provimento* — Por concurso é “excessão” (Sic); a norma é a efetivação de interinos do “aprisco do rebanho governamental.”
- 4) *Qualidade profissional* — Insatisfatória, logicamente, no regime de “óbolos” como forma de pagamento.
- 5) *Apreciação* — Impõe-se a adoção de regimes racionais de remuneração do trabalho.

L) *Diretoria do Ensino Secundário*

- 1) *Situação quantitativa* — Insuficiência de pessoal qualificado (Técnicos de educação e inspetores de ensino).
- 2) *Origem da situação de escassez qualitativa* — Deficiência no processo de recrutamento.
- 3) *Forma de provimento* — Alguns por concurso; outros sem observância de nenhum processo seletivo.
- 4) *Qualidade profissional* — Muitos não possuem a preparação necessária.
- 5) *Sugestão e apreciação* — “É da maior importância a adoção do regime de tempo integral e dedicação exclusiva para o pessoal qualificado”; “as funções atuais de Inspetor de Ensino e de Técnico de Educação devem ser fundidas numa só.”

M) *Contadoria-Geral da República*

- 1) *Situação quantitativa* — No que concerne a Contador, Técnico de Contabilidade a situação é de relativa suficiência. No que diz respeito a Técnico de Economia e Finanças, Economista, Técnico de Administração, Técnico de Artes Gráficas a situação é de suficiência.
- 2) *Origem da situação de escassez* — Baixo nível de vencimento oferecido.
- 3) *Forma de provimento* — Efetivação de interinos, transferência de servidores: os concursos realizados para Contador do serviço público federal tiveram escassas inscrições e reduzido número de habilitações.
- 4) *Qualidade profissional* — Satisfatória
- 5) *Apreciação* — O documento mostra os aspectos negativos do atual regime de tempo integral, como forma positiva de motivação para o seu desempenho pelo servidor.

N) *Centro de Inspetores Federais de Ensino Secundário*

- 1) O documento tece considerações sobre a necessidade de o Inspetor de Ensino trabalhar em regime de tempo integral com remuneração condigna.

O) *Ministério da Aeronáutica — Diretoria de Pessoal*

- 1) *Situação quantitativa* — Situação de *semi-suficiência* em relação a profissionais de nível médio e superior.
- 2) *Origem da situação de semi-escassez* — Baixo nível de remuneração aos técnicos de nível médio e superior, em paralelo com o que pagam as empresas privadas.
- 3) *Forma de provimento* — Concurso ou enquadramento interno.
- 4) *Qualidade profissional* — Em regra, satisfatória.
- 5) *Apreciação* — A política do governo deve ser a de valorização do profissional, remunerando-o condignamente.

P) *Ministério da Saúde — Delegacia Federal da Criança — B. Horizonte*

- 1) *Situação quantitativa* — *Semi-suficiência* de profissionais de nível médio e superior.
- 2) *Origem da situação de semi-escassez* — Pagamento aos servidores.
- 3) *Forma de provimento* — Concurso de títulos e de provas e de títulos: enquadramento.
- 4) *Qualidade profissional* — Satisfatória para os profissionais de nível superior: insatisfatória para os profissionais de nível médio.
- 5) *Apreciação* — O RTI é medida de grande alcance, que vem dando ótimos resultados nesse serviço: não deve porém ser generalizado.

Q) *Ministério das Minas e Energia — Departamento Nacional de Águas e Energia.*

- 1) *Situação quantitativa* — Escassez.
- 2) *Origem da escassez* — Insuficiência dos níveis de remuneração.
- 3) *Forma de provimento* — Concurso, efetivação de interinos e enquadramento.
- 4) *Qualidade profissional* — Em maioria: satisfatória.
- 5) *Apreciação* — O RTI vem constituindo atração para os técnicos; medida positiva para o serviço, embora ainda insuficiente em relação à dedicação exclusiva.

R) *Ministério da Agricultura — Departamento de Pesquisa e Experimentação Agropecuária.*

- 1) *Situação quantitativa* — Escassez de nível superior médio.
- 2) *Origem da escassez* — Baixo salário.
- 3) *Forma de provimento* — Nomeações interinas, enquadramento, contratos e, excepcionalmente, concursos. Há cargos, como os de Químico, para os quais, há mais de um decênio, não há um só concurso.
- 4) *Qualidade profissional* — Vai da alta qualificação à "total ineficiência."
- 5) *Apreciação* — "A dedicação exclusiva é condição *sine qua non* para o desempenho satisfatório de atividade técnica ou científica. Não me refiro apenas ao "tempo integral" de 8 ou 9 horas de trabalho, marcadas pelo relógio do ponto, mas sim a *verdadeira dedicação exclusiva*."

S) *Ministério da Saúde — Instituto Oswaldo Cruz*

- 1) *Situação quantitativa* — Escassez em alguns cargos de nível superior e em outros de nível médio.
- 2) *Origem da escassez* — Necessidade de maior compensação financeira.
- 3) *Forma de provimento* — Leis de amparo ao servidor: seleção inteiramente ineficaz.
- 4) *Qualidade profissional* — Em parte satisfatória; a dos Técnicos de Laboratório é precária.
- 5) *Apreciação* — Para um serviço da natureza do Instituto Oswaldo Cruz é aconselhável a adoção do regime de tempo integral, extensivo a todo o pessoal aí lotado.

T) *Serviço de Meteorologia — Ministério da Agricultura*

- 1) *Situação quantitativa* — De semi-suficiência.
- 2) *Origem da semi-suficiência*.
- 3) *Forma de provimento* — Aproveitamento de pessoal de nível médio da Escola Técnica Federal da Guanabara e de nível superior da Faculdade de Filosofia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- 4) *Qualidade profissional* — Considerada satisfatória.
- 5) *Apreciação* — O RTI torna-se fundamental no serviço.

U) *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (MEC)*

- 1) *Situação quantitativa* — Escassez de técnicos de educação, pesquisador, sociólogo, antropólogo, documentarista, auxiliar de estatística, técnico de artes gráficas.

- 2) *Origem da escassez* — Insuficiência do mercado de trabalho.
- 3) *Forma de provimento* — Nomeações de interinos depois efetivados, prevalentemente.
- 4) *Qualidade profissional* — Excepcionalmente é boa. Grosso modo é fraca, por não adoção de critérios seletivos.
- 5) *Apreciação* — Foi oportuna a implantação do RTI no serviço público federal, embora seja necessária uma reformulação dos seus critérios normativos.

V) *Delegacia Federal da Criança (7ª Região) MEC*

- 1) *Situação quantitativa* — Médico puericultor, semi-suficiência; Assistente Social, insuficiência; Agente Social, semi-suficiência; Assistente de Enfermagem, suficiência; Técnico de Administração e Técnico de Contabilidade, insuficiência.
- 2) *Origem da escassez*.
- 3) *Forma de provimento* — Concursos, enquadramento, contrato de trabalho.
- 4) *Qualidade profissional*.
- 5) *Apreciação* — O RTI, pela observação e experiência, é regime salutar e ideal para determinadas funções do SPF.

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANEXOS AO RELATÓRIO

(*Além dos anexos numerados de 1 a 5*)

- 1) Resultado do Censo dos Funcionários Públicos — Dados preliminares do IBGE — 1967.
- 2) Número de cargos sujeitos a RETIDE e RESEX — Brasil — 1967 (Quadro da COTIDE) Levantamento Definitivo.
- 3) Número de cargos e Despesa Mensal com RETIDE e RESEX — Brasil — 1967 (Quadro da COTIDE).
- 4) Cargos de Nível Superior em RETIDE, em comparação com a totalidade dos mesmos no serviço público federal (Quadro da COTIDE).
- 5) Concursos para Cargos Técnicos de Nível Superior — Inscrições, Comparecimento e Habilitação — 1961/1966 (DASP).
- 6) Concurso para Cargos Técnicos de Nível Médio — Inscrições, Comparecimento e Habilitações — 1961/1965 (DASP).

- 7) Metodologia do Cálculo de Índices Demonstrativos das Condições do Mercado de Trabalho, para efeito de recrutamento da mão-de-obra (José Bastos Távora).
- 8) Questionário enviado às Repartições (Jayme Abreu).
- 9) Respostas das Repartições.
- 10) Trabalho do Prof. José Luiz Gonçalves propondo outra alternativa para a gratificação ora ligada ao Mercado de Trabalho.
- 11) Censo Demográfico do Brasil — 1-7-1950 — Pessoas presentes, de 15 a 19 anos, na Administração Pública (Serviço Nacional de Recenseamento).
- 12) Censo Demográfico do Brasil — 1-9-1960 — Pessoas presentes, de 10 anos e mais, com ocupações técnicas, científicas e trabalhadores afins — Serviço Nacional de Recenseamento).
- 13) Censo Demográfico do Brasil — 1-7-1950 — Pessoas presentes, de 10 anos e mais, com ocupações técnicas, científicas, artísticas e semelhantes (Serviço Nacional de Recenseamento).
- 14) Censo Demográfico dos Estados Unidos da América do Norte — 1950/1960 (Pessoas presentes, de 14 anos e mais, com ocupações profissionais e técnicas — Department of Commerce Bureau of Census.
- 15) Relação de Cargos de Nível Superior — Cargos Técnicos de nível Médio (COTIDE).
- 16) Bibliografia (apresentada pelo Prof. de Roure).

O Grupo de Trabalho designado pelo Senhor Diretor-Geral do DASP para estudar as condições do mercado de trabalho a que se refere o § 10 do artigo 7º, da Lei nº 4.863-65, apresentou, neste processo, relatório conclusivo sobre a matéria.

2. Devido à urgência de decisão sobre o assunto, visto como as propostas de RETIDE para 1968 vão ter seu exame iniciado a 1º de dezembro próximo futuro, esta Assessoria limitou-se a examinar a matéria sob o aspecto da exequibilidade de suas conclusões.

3. No relatório, pág. 99, encontra-se a relação de cargos de nível superior, pág. 106 a de cargos de nível médio, à pág. 114 um quadro relativo a cargos de direção, de chefes de seção, e, ainda, de secretários.

4. No quadro e relações, acima referidos, estão indicados os percentuais referentes a mercado de trabalho a serem atribuídos, em cada caso, percentuais esses que se apresentam com as seguintes variações: 4, 8, 12, 16 e 20. Esta Assessoria não

vê como possam atribuir-se os percentuais de 4, 8, 12 e 16, tendo-se em vista que o art. 11 do Decreto nº 60.091-67, fixa os percentuais de mercado de trabalho nos valores 10 e 20, apenas. Far-se-á necessário, salvo melhor juízo, que, ao serem aprovados os percentuais propostos, seja alterado, em tempo hábil (item 2 desta informação), o já citado art. 11.

5. O quadro da pág. 114 refere-se a cargos de direção, chefias de seção e de setores, e secretários. Os cargos de direção, para fins de mercado de trabalho, são classificados nos 3 grupos seguintes:

a) cargos de direção de departamento, divisão e serviço, cujas atribuições constituam atividades específicas do órgãos, bem como assessores — 20%;

b) idem, idem, de atividades de apoio às atividades específicas dos órgãos, onde haja pessoal técnico de nível superior em RETIDE — 20%;

c) idem, idem, idem, onde não haja pessoal técnico de nível superior em RETIDE — 15%. Classificação idêntica, com outros percentuais, é feita em referência às chefias de seção.

6. Verifica-se em relação às atividades-meio, que os cargos de direção ora tem 20 ora 15%, no mercado de trabalho, conforme haja, ou não, no órgão, funcionário de nível superior em RETIDE. O percentual relativo a esses cargos é variável, em consonância com variações ocasionais e eventuais, tais como readaptações, relotações, opções por tempo parcial, etc. Esta situação pode, ao mesmo tempo, criar desigualdades como, por exemplo, a de o Diretor de D.P., num Ministério, ter 20%, enquanto noutro pode ter 15%, e, numa mesma D.P., o mesmo Diretor, ter hoje 15% e amanhã 20%, ou vice-versa.

7. Se, com a solução proposta, se pretende manter a hierarquia salarial, talvez se devesse procurar fazê-lo, por forma diferente.

8. A título de ilustração do assunto, esta Assessoria informa que quando iniciou os estudos do anteprojeto do atual Regulamento, propôs a inclusão, em seu texto, de dispositivo redigido nos seguintes termos: os cargos, ou funções, de direção ou chefia, não poderão ter percentual global inferior ao maior percentual atribuído a cargo que lhe seja subordinado. Esta proposta foi recusada por unanimidade dos senhores membros da COTIDE.

Em 3 de novembro de 1967. — *Antônio da Silva Cunha*,
Assessor Técnico.

Avaliação das condições do mercado de trabalho para fixação dos percentuais de gratificação de tempo integral: Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 3, de 9-1-67, do Diretor-Geral do DASP.

I — Antecedentes

A Lei nº 4.863, de 29-11-65, que reajustou os vencimentos dos servidores civis e militares e deu outras providências, dispôs no § 10 de seu art. 7º, que a gratificação a que se refere o § 1º do art. 11 da Lei nº 4.345, de 26-6-64, relativa ao exercício do cargo em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, seria fixada em decreto executivo, mediante proposta do DASP, para os cargos a que se aplica êsse regime, tendo em vista a essencialidade, complexidade e responsabilidade das respectivas atribuições, *bem como as condições de mercado de trabalho* para atividades correspondentes (grifei).

De conformidade com êsse dispositivo, o Decreto nº 60.091, de 18-1-67, que regulamentou o regime de tempo integral, estabeleceu que, a uma gratificação básica de 40% do valor do vencimento, poderiam ser acrescidas as seguintes parcelas, em função das atribuições do cargo:

- a) até 20%, pela essencialidade;
- b) até 20%, pela complexidade e responsabilidade;
- c) até 20%, pela dificuldade de recrutamento em face das condições de mercado de trabalho” (grifei).

Nos termos do art. 11 do citado decreto, o percentual relativo ao mercado de trabalho seria atribuído pela COTIDE, dentro dos seguintes limites:

- I — Mercado escasso — 20%
- II — Mercado Semi-suficiente — 10%
- III — Mercado Suficiente.”

Não dispondo de dados concretos com que configurar objetivamente as condições de escassez ou suficiência do mercado de trabalho das diversas atividades profissionais, a COTIDE fixou, empiricamente, um critério de ordem geral para efeito de atribuição dos referidos percentuais, dentro dos limites estabelecidos. Reconhecendo a precariedade dêsse critério, a Comissão adotou-o provisoriamente, enquanto promovia estudo mais aprofundado do problema.

Para isso foi criado pelo Diretor-Geral do DASP, por sugestão desta Comissão, um Grupo de Trabalho, constituído de representantes da COTIDE; do Ministério do Planejamento; da Divisão de Seleção do DASP; do Instituto Brasileiro de Geo-

grafia e Estatística, do Ministério do Interior; do Departamento Nacional de Salários, do Ministério do Trabalho e Previdência Social; do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura; e da Fundação Getúlio Vargas, presidido pelo primeiro, "com a incumbência de estudar as condições do mercado de trabalho a que se refere o § 10 do artigo 7º da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965."

É o relatório dêsse Grupo de Trabalho que constitui objeto do presente processo.

II — *Relatório do Grupo de Trabalho*

O Relatório, sob o título de "Mercado de Trabalho no Serviço Público Federal — Profissões de Nível Médio e Superior", acompanhado de farta documentação, distribuída em seis pastas anexas, divide a matéria da seguinte forma:

1ª Parte:

I — Considerações introdutórias;

II — Teoria do regime de tempo integral e crítica à sua implantação no Serviço Público Federal;

III — Dificuldades de vencimento do servidor em face das condições do mercado de trabalho. Considerações sobre critério de seleção, níveis de remuneração, problemas do recrutamento e situações no mercado de trabalho.

2ª Parte:

I — Cronograma de atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho.

3ª Parte:

I — Conclusões do Grupo de Trabalho."

As considerações de ordem geral relativas à teoria e prática do regime de tempo integral e dedicação exclusiva no Serviço Público Federal serão, naturalmente, apreciadas pela Comissão oportunamente, quando do próximo reexame dêsse sistema, recomendado pelas autoridades superiores. Não serão, por isso, abordadas aqui.

Quanto à questão específica de que foi incumbido o Grupo de Trabalho, restringe-se o seu estudo, como o indica o próprio título do Relatório, ao âmbito do Serviço Público Federal e apenas às profissões de nível superior e médio da Administração Centralizada, não se estendendo ao problema do mercado de trabalho em geral. Essa limitação foi-lhe imposta, alega o Grupo de Trabalho, "pela insuperável insuficiência metodológica com que se

defrontou, não se podendo valer de estudos e pesquisas sistemáticas, praticamente inexistentes sobre a matéria."

"Ainda assim, — prossegue o Grupo de Trabalho — houve mister apelar para certos artifícios de emergência como substitutivos do que seria desejável existisse, para se poder obter aproximações de razoável validade, quando e onde foi possível a elas chegar face à precariedade de dados assinalada.

Bem desejaria este G.T. ter podido chegar a conclusões mais amplas objetivamente fundamentadas, em relação ao tema que lhe foi proposto.

Mas como o assunto é extremamente complexo, diversificado, variável no tempo e no espaço cultural do país, exigindo pesquisas e estudos sistemáticos e periódicos para poder ser situado em termos atuais, precisos e objetivos, e como esses elementos não existem, teve o G.T. de se valer dos dados insuficientes que lhe foram acessíveis, da experiência pessoal não só de seus membros como da dos responsáveis por importantes setores do serviço público, para chegar às aproximações a que chegou e que, com tais limitações, longe estão, obviamente, de representar normas gerais de inflexível e exata aplicação e sim subsídios, achegas a uma razoável colocação do assunto. É muito importante seja assim entendida a contribuição deste G.T."

Dentro dessas limitações, que fez o Grupo de Trabalho?

Primeiro decompôs, *a priori*, em 6 graus o percentual de 20% relativo ao fator mercado de trabalho, em vez dos 3 atuais, "observando-se a classificação fixada para cada cargo, como se segue, de acordo com os graus de existência de cada uma das três situações básicas:

— mercado procurado (insuficiente)	20%
— mercado procurado (insuficiente)	16%
— mercado de procurado a suficiente (semi-suficiente)	12%
— mercado de suficiente a ofertado (semi-suficiente)	8%
— mercado ofertado (suficiente)	4%
— mercado ofertado (suficiente)	0."

Esclareceu, verbalmente, o Presidente do Grupo de Trabalho que essa nova gradação daria à Administração maior flexibilidade na atribuição dos percentuais, conforme as diferentes condições do mercado de trabalho. Se adotada, essa inovação exigirá, obviamente, a alteração do atual Regulamento do RETIDE, como observa a Assessoria Técnica em seu Parecer.

Em seguida, fez o Grupo de Trabalho uma tentativa de "fixação de índices de escassez, semi-suficiência ou suficiência, uti-

lizando elementos obtidos com a realização de concursos públicos feitos no período dos últimos 6 anos", elementos esses que seriam as inscrições em concursos, os comparecimentos, as aprovações e as nomeações, caracterizando "formas de ofertas"; e as vagas existentes, exprimindo "forma de demanda." A metodologia utilizada é exposta em documento anexo ao Relatório.

Esse tratamento estatístico só foi possível, porém, para apenas 16 cargos de nível superior, constantes do Quadro IV (página 92), pois em relação aos demais não foram obtidos dados referentes às vagas existentes quando da realização dos respectivos concursos.

Com respeito a esses últimos cargos — a maioria, ou sejam, 62 de nível superior (reduzidos a 45 com a fusão dos Professores) e 76 de grau médio — a fixação dos graus de escassez, semi-suficiência ou suficiência, "não tanto precisa, passível mesmo de ser considerada genérica" como reconhece o Grupo de Trabalho, baseiam-se em "elementos de informação fornecidos pelos 36 órgãos da Administração Pública consultados, acrescidos das observações pessoais dos membros do Grupo de Trabalho." Foram assim classificados os cargos de nível superior (Anexo nº 1) e os de nível médio (Anexo nº 3).

Isso quanto aos cargos efetivos.

Com relação aos cargos em Comissão e funções gratificadas o Grupo de Trabalho adotou critério diverso, quer do tratamento estatístico empregado no caso dos 16 cargos ou do empírico que utilizou para com a maioria dos cargos efetivos. Os cargos e funções de Direção, Chefia, Assessoramento e Secretariado são classificados em três categorias básicas — "Mercado Procurado (insuficiente), 20% a 16%, Mercado de procurado a suficiente (semi-suficiente), 12% a 8%; Mercado ofertado (suficiente) de 4% a 0" — tendo em vista, principalmente, haver no órgão em questão ou naquele a que serve de "apoio", "pessoal técnico de nível superior em RETIDE", (Anexo 5).

Observa, a respeito, a Assessoria Técnica em seu Parecer: "o percentual relativo a esses cargos é variável, em consonância com variações ocasionais e eventuais, tais como readaptações, reloações, opções por tempo parcial, etc. Esta situação pode, ao mesmo tempo, criar desigualdade como, por exemplo, a de o Diretor de D.P., num Ministério, ter 20% enquanto noutro pode ter 15% e, numa mesma D.P., o mesmo Diretor ter hoje 15% e amanhã 20%, ou vice-versa." E prossegue a Assessoria: "se, com a solução proposta, se pretende manter a hierarquia salarial, talvez se devesse procurar fazê-lo por forma diferente. A título de ilustração do assunto, esta Assessoria informa que, quando iniciou os estudos do anteprojeto do atual Regulamento, propôs a inclusão, em seu texto, de dispositivo redigido nos seguintes tér-

mos: os cargos, ou funções, de direção ou chefia, não poderão ter percentual global inferior ao maior percentual atribuído a cargo que lhe seja subordinado", proposta esta que não foi, então, aceita pela COTIDE mas que o Presidente do Grupo de Trabalho informou-me, verbalmente, considerar perfeitamente aceitável como substitutivo à sugerida em seu Relatório.

Essas propostas relativas a critério para fixação do percentual de mercado de trabalho são apresentadas pelo Grupo de Trabalho como sugestões alternativas a duas outras soluções possíveis para o problema, a saber:

— *2ª Alternativa* — "Abandonar-se o fator "mercado de trabalho" — para o que se proporia a alteração da Lei — distribuindo o valor de 20% que lhe é admitido pelos 2 outros fatores "essencialidade" e "complexidade", e aumentando-se para 50% a gratificação básica, constituindo-se assim a gratificação de 50% básicos e mais 25% para essencialidade e 25% para complexidade";

— *3ª Alternativa* — eliminação da percentagem básica e dos outros três valores variáveis, e atribuição, pelos Diretores dos órgãos sob regime de tempo integral, de um percentual global de 100% para os cargos de direção, chefia e assessoramento e 85% para os cargos técnicos-científicos. A justificativa da sugestão, apresentada pelo representante do MTPS no Grupo de Trabalho, é de que "a avaliação dos graus de dificuldade, responsabilidade, essencialidade, etc., das tarefas que competem às diferentes categorias funcionais, constitui, já, objeto de estudo para determinação dos vencimentos básicos. Paga-se mais ao servidor que, pela natureza das tarefas inerentes ao seu cargo, necessita de maiores conhecimentos e cujos méritos são revelados ao preencher os requisitos exigidos para sua nomeação ou designação."

"Ora, se esse critério já existe na aferição do vencimento básico, não há como utilizá-lo novamente, e através de discutível processo, na determinação da gratificação de tempo integral. Deve esta ser fixada, única e exclusivamente, em função do vencimento básico, o qual já decorre de um metódico processo de hierarquização de responsabilidade. Esse é o critério utilizado na concessão da gratificação militar por tempo integral."

O Grupo de Trabalho, esclareceu verbalmente o seu Presidente, sugeriu alternativas, em vez de recomendar uma única solução, para proporcionar maior área de decisão às autoridades superiores, cuja orientação, a respeito, não lhe foi dado conhecer.

III — Parecer

Do exposto ressalta, à primeira vista, o meritório esforço desenvolvido pelo Grupo de Trabalho para equacionar o problema, tendo se havido com exemplar dedicação e competência no desempenho da árdua tarefa que lhe foi cometida.

Trata-se, sem dúvida, de questão de extrema complexidade, agravada, no caso do Brasil, tanto pela diversidade geo-econômica do mercado como pela virtual inexistência de meios e dados para um estudo mais aprofundado do assunto. É um problema cujos termos variam enormemente no espaço geográfico e econômico do País, tornando escassa numa região e abundante noutra a oferta de certas categorias profissionais (como, por exemplo, médicos), além de alterarem-se, no tempo, com as oscilações bruscas e profundas de uma conjuntura econômica essencialmente fluída.

Se, diante êsses obstáculos praticamente insuperáveis, não conseguiu o Grupo de Trabalho resolver de maneira cabal o problema, é contingência perfeitamente compreensível e justificável.

As naturais limitações do estudo e dos resultados alcançados são evidentes. O problema do mercado de trabalho das profissões técnicas e científicas do Serviço Público Federal não foi abordado em sua total extensão e profundidade. Não só não foi considerado o setor privado do mercado, como mesmo no âmbito do Serviço Público Federal focalizou-se, apenas, a Administração Centralizada, excluídas as Autarquias e Sociedades de Economia Mista. Além disso, utilizando um método heterogêneo, submeteu a tratamento estatístico 16 categorias profissionais e ainda assim somente quanto a dados expressos pelos resultados de concursos públicos; e analisando e classificando empiricamente os restantes cargos efetivos de nível superior e médio — a maioria — segundo a opinião de dirigentes de órgãos da Administração Federal e o ponto-de-vista do próprio Grupo de Trabalho. Por outro lado, a classificação de todos êsses cargos efetivos em 6 categorias, conforme o maior ou menor grau de escassez ou suficiência do respectivo mercado de trabalho, para efeito de distribuição do percentual de 20%, foi feita *a priori* e arbitrariamente, sem maior justificativa, pois as "aproximações a que chegou, com tais limitações, longe estão, obviamente, de representar normas gerais de inflexível e exata aplicação", como reconhece o próprio Grupo de Trabalho (vide supra).

Quanto aos cargos em Comissão e funções gratificadas não foi adotado nenhum critério defensável: a circunstância de haver ou não no órgão funcionário de nível superior em regime de tempo integral como fator de gradação da chefia no mercado de trabalho, é consideração absolutamente irrelevante para o fim em vista e capaz de gerar situações incongruentes, como assinalou a Assessoria Técnica em seu Parecer.

Limitado como seja o trabalho realizado, seus resultados são, entretanto, bastante razoáveis, nas circunstâncias atuais, e passíveis de contribuir para o aprimoramento do regime de tempo integral no que tange ao fator "mercado de trabalho."

As alternativas à manutenção e aperfeiçoamento desse regime em sua sistemática atual, seriam, segundo o Grupo de Trabalho, duas, como vimos. Uma delas, a eliminação do fator "mercado de trabalho", redistribuindo o percentual correspondente pelos demais fatores e pela gratificação básica, tem um duplo inconveniente. Além de implicar em alteração de lei (4.863-65), representaria uma deformação do regime de tempo integral, falseando a sua finalidade precípua — permitir o recrutamento e retenção no Serviço Público Federal do pessoal Técnico e Científico — pela desconsideração justamente da "dificuldade de recrutamento em face das condições de mercado de trabalho", a que se refere o citado Decreto nº 60.091-67, que regulamenta o regime de tempo integral.

A outra alternativa, a substituição da percentagem básica e dos outros valores variáveis por uma percentagem global, atribuída automaticamente ao pessoal em regime de tempo integral, tem os mesmos defeitos da anterior, agravados, além de inoportuna e talvez mesmo inexecutável em face da recomendação das autoridades superiores de maior rigor na aplicação desse regime.

Assim, pois, nada aconselha eliminar ou alterar radicalmente o regime de tempo integral em suas bases atuais, sendo-lhe, como o é, favorável o balanço de sua prática feito tanto pelo próprio Grupo de Trabalho como por dirigentes de órgãos federais, cujo "testemunho a bem dizer unânime" é de que se trata de "solução inteligente encontrada pelo Governo para impedir o êxodo dos técnicos do Serviço Público" (pág. 94). Bastaria apenas considerar a sua importância em face do problema da Chefia — chave da verdadeira Reforma Administrativa — para comprovar-se a sua utilidade.

Em conclusão, parece-me conveniente que a Comissão:

a) aceite, em princípio, a gradação dos cargos efetivos de nível superior e médio proposta pelo Grupo de Trabalho em função do fator mercado de trabalho, cabendo à Assessoria Técnica submeter à aprovação final do Plenário a nova reclassificação dentro das 3 categorias básicas atuais, estipuladas pelo art. 11 do Decreto nº 60.091-67;

b) mantenha o critério vigente com respeito aos cargos em comissão e funções gratificadas;

c) reexamine a oportunidade de estabelecer, com relação aos cargos e funções de direção e chefia, a norma

geral sugerida pela Assessoria Técnica em seu Parecer além de considerar escasso o mercado de trabalho para o provimento dêsses cargos e funções.

Em 12 de dezembro de 1967. — *Ottolmy Strauch*, Relator.

O Plenário aprovou, por unanimidade, o parecer do Relator, com a recomendação de retôrno do processo à Assessoria Técnica, para promover os grupamentos necessários.

Em 12 de dezembro de 1967. — *Therezinha Joffily de Castro*, Secretária do Plenário.

Informação (2ª) no proc. COTIDE nº 354-66.

Em cumprimento ao disposto na alínea "a" do parecer de 12-12-67, do Senhor Relator, aprovado por unanimidade, esta Assessoria faz juntar ao processo uma relação de cargos técnicos de nível superior, e uma outra de nível médio, elaboradas nas condições estabelecidas na mencionada alínea.

2. As seis categorias — 20, 16, 12, 8, 4 e 0 — conforme menciona o relatório do Grupo de Trabalho, mas na verdade cinco — 20, 16, 12, 8 e 0 —, no que se refere a cargos técnicos, foram reclassificados nas 3 categorias — 20, 10 e 0 — permitidas pelo Decreto nº 60.091-67, nas seguintes condições:

a — na coincidência de percentuais que a COTIDE vem adotando com os propostos pelo Grupo de Trabalho, tais percentuais foram mantidos;

b — na divergência entre êsses percentuais foi adotado o percentual do G.T., com os devidos arredondamentos, por aproximação, para mais ou para menos, quando necessários;

c — na falta do percentual atribuível pelo G.T., foi mantido o que a COTIDE vem atribuindo, como, por exemplo, nos casos de Inspetor de Previdência e de Criptógrafo.

3. No presente trabalho, a Assessoria teve a colaboração do Estatístico Thaís Cardoso.

Em 27 de dezembro de 1967. — *Antônio da Silva Cunha*, Assessor Técnico.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL

MERCADO DE TRABALHO DE NÍVEL SUPERIOR POR CARGOS

DISCRIMINAÇÃO DOS CARGOS	COTIDE	GRUPO DE TRABALHO	COTIDE
	% ATUAL		% FUTURO
Agrimensor.....	20	20	20
Antropólogo.....	20	16	20
Arquiteto.....	20	12	10
Assistente Jurídico.....	—	Vedado	—
Assessor Assuntos Legislativos.....	—	—	—
Assessor Parlamentar.....	—	—	—
Assistente Social.....	20	12	10
Astrônomo.....	20	20	20
Atuário.....	20	20	20
Bibliotecário.....	20	20	20
Biologista.....	20	20	20
Botânico.....	20	20	20
Cirurgião Dentista.....	20	12	10
Conservador de Museu.....	20	20	20
Contador.....	20	8	10
Documentarista.....	20	8	10
Economista.....	20	12	10
Enfermeiro.....	20	20	20
Engenheiro.....	20	20	20
Engenheiro Agrônomo.....	20	20	20
Estatístico.....	20	20	20
Farmacêutico.....	20	12	10
Geógrafo.....	20	20	20
Geólogo.....	20	20	20
Inspetor de Ensino.....	20	16	20
Inspetor de Previdência.....	20	—	20
Inspetor de Seguros.....	20	20	20
Médico.....	20	20	20
Meteorologista.....	20	12	10
Naturalista.....	20	20	20
Nutricionista.....	20	8	10
Paleontólogo.....	20	20	20
Pesquisador.....	20	20	20
Procurador.....	—	Vedado	—
Professor.....	20	20	20
Psicólogo.....	20	20	20
Químico.....	20	20	20
Redator.....	20	0	0
Sociólogo.....	20	12	10
Técnico de Administração.....	20	20	20
Técnico de Econ. e Finanças.....	20	12	10
Técnico de Educação.....	20	20	20
Tradutor.....	20	0	0
Veterinário.....	20	20	20
Zoólogo.....	20	20	20

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL
MERCADO DE TRABALHO DE NÍVEL MÉDIO POR CARGOS

DISCRIMINAÇÃO DOS CARGOS	COTIDE	GRUPO DE TRABALHO	COTIDE
	% ATUAL		% FUTURO
Agente Social.....	10	12	10
Assessor de Eletrônica.....	10	16	20
Assistente de Educação.....	10	16	20
Assistente de Enfermagem.....	10	16	20
Assistente de Org. Rural.....	10	20	20
Audiometrista.....	10	20	20
Auxiliar de Astrônomo.....	10	16	20
Auxiliar de Atuação.....	10	16	20
Auxiliar de Bibliotecário.....	10	16	20
Auxiliar de Desenhista.....	10	16	20
Aux. de Enfermagem e Enfermeiro Auxiliar.....	10	12	10
Auxiliar de Engenheiro.....	10	20	20
Auxiliar de Estatística.....	10	16	20
Aux. de Insp. Sanitária e Rural.....	10	20	20
Auxiliar de Meteorologia.....	10	12	10
Auxiliar de Museu.....	10	20	20
Auxiliar de Necrópsia.....	10	20	20
Cinetécnico.....	10	12	10
Classificador de Pedras.....	10	20	20
Classificador de Prod. Animais e Vegetais.....	10	12	10
Criptógrafo.....	10	—	10
Criptólogo.....	10	Extinto	Extinto
Delineador.....	10	16	20
Desenhista.....	10	12	10
Eletrotécnico.....	10	16	20
Enfermeiro Auxiliar.....	10	16	20
Executor de Textos.....	10	16	20
Fiscal de Previdência.....	10	—	10
Fisioterapeuta.....	10	—	10
Fotogrametrista.....	10	16	20
Geometrista.....	10	16	20
Gravador Artístico.....	10	16	20
Insp. de Caça e Pesca.....	10	—	10
Laboratorista.....	10	16	20
Massagista.....	10	20	20
Mecânico de Aparelhos e Instrumentos.....	10	16	20
Musicista.....	10	—	10
Observador Meteorológico.....	10	16	20
Obstetrix.....	10	16	20
Oficial de Chancelaria.....	10	0	0
Oficial de Migração.....	10	—	10
Operador de Eletrocardiografia.....	10	—	10
Operador Eletroencefalografia.....	10	—	10
Operador de Fisioterapia.....	10	—	10
Operador de Geodésia.....	10	20	20
Prático de Farmácia.....	10	12	10
Preparador de Museu.....	10	16	20
Preparador de Textos.....	10	12	10
Prof. do Ensino Prim. Rural e Prof. Ens. Especializado.....	10	16	20
Professor de Ofícios.....	10	16	20
Protético.....	10	16	20
Revisor Hemoplasaterápico.....	10	—	10
Técnico de Artes Gráficas.....	10	16	20
Técnico de Contabilidade.....	10	12	10
Técnico de Eletrônica.....	10	16	20
Técnico de Laboratório.....	10	16	20
Técnico de Migração.....	10	—	10
Técnico de Telecomunicação.....	10	16	20
Técnico Rural.....	10	16	20
Tecnologista.....	10	16	20

Processo COTIDE 354-66 — Percentuais relativos a mercado de trabalho para os cargos técnicos de níveis superior e médio.

RELATÓRIO

Os critérios de enquadramento propostos pela Assessoria Técnica são, como vimos, razoáveis.

Em consequência, os cargos técnicos de nível superior de Arquiteto, Assistente Social, Cirurgião Dentista, Contador, Documentarista, Economista, Farmacêutico, Meteorologista, Nutricionista, Sociólogo e Técnico de Economia e Finanças tiveram os seus percentuais reduzidos de 20% para 10%, e o percentual relativo ao cargo de Redator foi reduzido de 20% para 0. Os demais não sofreram alteração.

Quanto aos cargos técnicos de nível médio tiveram, na maioria, seus percentuais aumentados de 10% para 20%, exceto os cargos de Agente Social, Auxiliar de Enfermagem, Enfermeiro Auxiliar, Auxiliar de Meteorologia, Cinetécnico, Classificador de Produtos Animais e Vegetais, Criptógrafo, Desenhista, Fiscal de Previdência, Fisioterapeuta, Inspetor de Caça e Pesca, Musicista, Oficial de Migração, Operador de Eletrocardiografia, Operador de Eletroencefalografia, Operador de Fisioterapia, Prático de Farmácia, Preparador de Textos, Revisor Hemoplasterápico, Técnico de Contabilidade e Técnico de Migração, cujos percentuais não foram alterados, e o cargo de Oficial de Chancelaria que teve o seu percentual reduzido de 10% para 0.

VOTO

Pela aprovação dos novos percentuais, baseados nas conclusões do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 3, de 9 de janeiro de 1967, do Diretor-Geral do DASP.

Em 8 de janeiro de 1968. — *Ottolmy Strauch*, Relator.

O parecer obteve aprovação unânime.

Em 1 de janeiro de 1968. — *Therezinha Joffily de Castro*, Secretária do Plenário.

À elevada consideração do Diretor-Geral, sugerindo a publicação, na R.S.P., do parecer do Relator e do relatório do Grupo de Trabalho. — 11-1-68. — *Edgard Costa Amorim*.

Concordo com a publicação na R.S.P.

Homologo a decisão do Plenário.

Encaminhe-se à COTIDE, para conhecimento, solicitando depois, a restituição, a esta Diretoria-Geral, do processo e anexos.

Em 11 de janeiro de 1968. — *Belmiro Siqueira*, Diretor-Geral.

Ciente. Extraídas cópias (uma para a A.T. e outra para a R.S.P.). Restitua-se ao Senhor Diretor-Geral.

COTIDE, 12-1-68. — *E. C. Amorim*.

Arquivologia e Desenvolvimento

JOSÉ PEDRO ESPOSEL

O desenvolvimento, a administração e o arquivo

UMA forma de participarmos, ativa e conscientemente, de uma ação séria em prol do desenvolvimento, consiste no exame meticoloso, na avaliação criteriosa de todos os elementos — fundamentais e secundários — que constituem a sua problemática e influenciam o seu processamento. “A análise dos obstáculos ao desenvolvimento é parte essencial do estudo do próprio desenvolvimento. Nem prática, nem conceitualmente, é possível separar os dois aspectos do problema; na verdade, não temos aqui dois problemas distintos, mas sim dois modos de encarar um problema único — o desenvolvimento, seu progresso global e os obstáculos diante dele criados pelas próprias estruturas que se desenvolvem.” (1)

Evidentemente a dinamização dos processos com vistas a um resultado que se concretize num acentuado progresso, demanda, além de uma dedicação integral e esclarecida de toda a coletividade, uma solicitação incomum, afanosa, plena de sacrifícios àqueles incumbidos, responsáveis pela administração. E não é sem razão que às preocupações por um crescimento econômico e melhoria das condições sociais, num país em desenvolvimento, se acrescentem as medidas de organização administrativa como etapa preliminar e essencial. Evangelos John Rizos (Consultor da Organização Mundial de Saúde para a Malásia) em artigo sobre “Desenvolvimento: A Nova Ética da Administração Pública” (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXI, 1965, nº 4, págs. 279/288) ao interpretar o discurso do Diretor-Geral da UNESCO na abertura da Conferência das Nações

1 — L. A. COSTA PINTO, “Sociologia e Desenvolvimento — temas e problemas de nosso tempo” — Edit. Civilização Brasileira S. A. Rio de Janeiro — 1963 — pág. 86.

Unidas para a Aplicação da Ciência e da Tecnologia em Benefício das Áreas Menos Desenvolvidas, destaca que "a qualidade da administração pública num país em desenvolvimento não é uma obsessão quixotesca mas serve de muitas maneiras para elevar ao máximo de sua capacidade as metas do desenvolvimento ou, ao contrário, para negá-las." (2) Justamente para dotar a nação dos instrumentos e condições propícias a um inadiável desenvolvimento é que o Governo Federal vem de estabelecer, em decreto de nº 200-67, a Reforma Administrativa.

Ressaltada, embora sucintamente, a relevante importância desempenhada pelas administrações nos processos de desenvolvimento, examinemos no contexto daquelas as funções dos arquivos.

Inicialmente pode-se afirmar, com toda validade, que "as instituições arquivísticas são um eficaz instrumento administrativo do governo." (3) E, sem exagerar, o mais destacado arquivista norte-americano, Dr. Theodore R. Schellenberg, acrescenta: "os arquivos, mesmo os mais antigos, sempre são necessários nas tarefas de um governo. Refletem as origens e o crescimento deste e são a principal fonte de informações de todas suas atividades. Constituem os instrumentos administrativos básicos com os quais se realizam as tarefas do governo. Contêm as provas dos assuntos legais e financeiros que devem ser conservadas para sua proteção. Abrangem o grande fundo de experiência oficial que necessita o governo para dar continuidade e consistência a suas ações, para tomar determinações políticas e encaminhar problemas ou procedimentos de organização econômica e social. Em resumo, são as bases sobre as quais se assenta a estrutura governamental." (4) Compreendemos, então, que se impõe um conveniente e muito íntimo entrosamento do arquivo com todos os aspectos do complexo administrativo. O passado, em toda a sua plenitude, deve estar à disposição dos administradores auxiliando-os a superar os problemas atuais. Exercem os arquivos o papel de conselheiros da administração e a ela fornecem a documentação indispensável ao seu trabalho. Lá se encontram os precedentes com os quais instruirá as suas decisões, as provas que amparam seus direitos e prerrogativas, as experiências formuladas e já testadas na solução de problemas semelhantes no pretérito e uma multidão de assuntos documentados e valiosos, quando devidamente investigados, como subsídios de primeira ordem na melhoria das

2 — *Revista do Serviço Público*, vol. 98, nº 3, julho-agosto-setembro de 1966, págs. 14-16.

3 — GEORGE S. ULIBARRI, "Semelhanças e diferenças entre Arquivos e Bibliotecas" — *Inter-American Review of Bibliography*, vol. XII, nº 3, julho-setembro de 1962, págs. 269-278.

4 — THEODORE R. SCHELLENBERG, "Modern Archives Principles and Techniques" — Melbourne e Chicago — 1956.

medidas administrativas. Se não bastassem tais argumentos na esfera da rotina dos serviços ainda nos lembráramos do papel decisivo dos arquivos na comprovação da honestidade e lisura das gestões governamentais. Quando são levantadas dúvidas ou pairam indagações concernentes a atitudes assumidas por governantes no trato das coisas públicas, em que lugar, preliminarmente, encontrarão as Comissões de Inquérito e os grupos de devassa, os elementos elucidativos para incriminar ou incentivar as autoridades envolvidas? No arquivo estará adormecida toda a atividade desenvolvida no período e pronta para, despertada, esclarecer as deliberações tomadas, prestar as contas devidas, explicar as opções adotadas. Tal justiça não se exerce unicamente para satisfação aos contemporâneos. No futuro imprevisível ela se revelará às novas gerações para aclarar, senão a lisura com que foram conduzidos os atos oficiais, a própria atuação, suas contribuições ao progresso ou, ao contrário, a interrupção em uma fase de expansão, a estagnação de uma política de crescimento, enfim, pela comparação de muitos e sucessivos períodos governamentais, aqueles que verdadeiramente se destacaram por seu dinamismo e os outros que se revelaram como inoperantes e responsáveis por regressões e entraves ao desenvolvimento.

Chegamos, então, a um outro aspecto dos arquivos, peculiaridade extraordinária, metamorfose que garante seu valor e justifica sua conservação indefinida. Despido de sua utilidade imediata, desligado das atribuições inerentes a um dos principais instrumentos da administração vai, a massa documental adquirindo um gradativo valor histórico, até se tornar a principal fonte de reconstituição. "Quanto mais unido está o documento à vida prática da administração, tanto mais afastado está do interesse cultural-histórico e quanto mais perde o interesse administrativo se aproxima em troca ao histórico até confundir-se por completo com este." (5)

Já se disse que uma nação sem arquivos é uma nação sem passado. Ainda mais: "o cuidado devotado por um país a preservação dos monumentos de seu passado pode servir de medida verdadeira, do grau de civilização que ele atingiu. Entre tais monumentos e ocupando o primeiro lugar em valor e importância estão os arquivos públicos, nacionais e locais." (6)

Consumada a sua principal missão como peça fundamental na engrenagem administrativa e exaurida sua utilização imediata

5 — AURELIO TANODI, "Manual de Archivologia Hispanoamericana — Teorias e Principios" — Universidade Nacional de Cordoba — 1961, pág. 71.

6 — CHARLES M. ANDREWS, eminente historiador americano citado por T. R. SCHELLENBERG in "Importância dos Arquivos Públicos" — Arquivo Nacional, nº 10 — Rio de Janeiro, 1960, pág. 57.

assume o arquivo outra dimensão de relêvo, depositário que é do pretérito. "O reconhecimento do predomínio da função administrativa dos arquivos públicos não exclui as atividades históricas, pois a documentação conservada em um arquivo público é tôda aquela que tem valor permanente, duradouro e histórico. (7)

Arquivologia: noções e generalidades

Por arquivologia compreenderemos uma disciplina auxiliar da administração e da história, que se refere a criação histórica, organização e função dos arquivos e seus fundamentos legais ou jurídicos. (8)

Constitui, não obstante a vetustez da história dos arquivos, uma técnica relativamente recente, em fase de consolidação de conceitos e práticas, inclusive no âmbito internacional. A sua terminologia não se acha unânimemente fixada, variando os vocábulos conforme os autores. O conteúdo abrange tudo o que se relaciona com os arquivos, podendo ser apreciado sob vários aspectos:

1 — a parte da teoria e dos conceitos gerais, isto é, assuntos relacionados com a natureza mesma dos arquivos, seus princípios, análise de suas funções e importância administrativa, histórica, jurídica, social, pedagógica, etc., estudo de suas divisões e tipos, compreensão e definição da terminologia própria, apreciação das relações com ciências e disciplinas afins caracterizando a sua posição na área da documentação e ainda a prescrição de normas sobre o pessoal técnico e especializado e respectivas atribuições;

2 — tudo o que se refere a conservação material e restauração de documentos, a instalação dos edifícios próprios, mobiliário e setores técnicos;

3 — o conjunto de técnicas sobre organização e administração dos arquivos (sistemas e métodos de arquivamento, ordenação, classificação, disposições para guarda do material, controle de movimentação, operações de expurgo, eliminação, etc.

4 — a história dos arquivos que traça a evolução da instituição desde a mais remota antiguidade;

5 — o corpo de doutrinas legais e regulamentares, isto é, a sua fundamentação jurídica.

Apreciemos, em rápida revista, os títulos acima.

No que se refere a natureza podemos estudar o conceito de arquivo segundo a origem etimológica do vocábulo. Seria proce-

7 — JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES, "A situação do Arquivo Nacional — Rio de Janeiro, 1959, pág. 13-14.

8 — AURÉLIO TANODI, *op. cit.*, pág. 42.

dente do grego e muito provavelmente da raiz "archeion", sede ou palácio do magistrado, casa do arconte, que guardava junto a si os documentos relacionados com suas atividades e funções. Daí este nome ter sido empregado também para os depósitos de documentos naquela época. Passando para o latim tomou a forma de "arcivum", "archivum", "archivium", transmitindo-se posteriormente a muitas línguas européias e até nós. Atualmente, empregamos o vocábulo com várias significações:

- móvel de aço ou madeira usado para guardar documentos;
- parte do edificio onde é conservado o patrimônio documental de uma instituição;
- órgão governamental criado com o fim de guardar e conservar a documentação de um país, Estado ou município;
- conjunto de documentos e, finalmente,
- títulos de revistas ou periódicos.

Para os que se dedicam às atividades arquivísticas, arquivo passa a ser o próprio material, isto é, o conjunto de toda a documentação produzida e recebida por uma instituição pública ou privada, no decorrer de suas atividades. Pela conceituação antiga só era definido como material de arquivo aquele que servisse para estabelecer ou reivindicar direitos; só se acentuava o aspecto legal. Depois, quando já se tornava inútil para tal aspecto, o material era encaminhado para os museus e bibliotecas. Todavia, como vimos, o destino dos arquivos é passar por lenta evolução, diminuindo o valor administrativo e aumentando a sua importância como documentação histórica; são sempre arquivos em processo de transformação. Os arquivos históricos de hoje foram arquivos administrativos de ontem e vice-versa. Modernamente Solon J. Buck, arquivista americano, definiu arquivo como o conjunto de documentos e papéis oficialmente produzidos ou recebidos por um governo, organização ou firma e conservado por si ou por seus legítimos sucessores para efeitos futuros.

Arquivar, portanto, será guardar e conservar documentos e por decorrência arquivo será o local onde se guarda e conserva um patrimônio documental.

Com a evolução das técnicas arquivísticas, sobretudo em meados do século XIX, foram determinados alguns princípios cuja aplicação, hoje universal, visa tornar mais racionais e seguras as atividades num arquivo. Dêstes, dois são principais: o "respect des fonds" que proíbe aos arquivos gerais a mistura dos materiais das diferentes agências criadoras e o princípio de "provenance", segundo o qual toda a documentação deve ser guardada na ordem em que foi criada. Antes da implantação de tais princípios, os arquivos eram considerados coleções de documentos e o

material, escolhido entre numerosos maços e arranjos cronologicamente ou por assuntos, servia somente a determinados interesses; quebrava-se, violentamente, a constituição da formação do material dos fundos.

Quanto as suas funções e importância, já tocamos levemente no assunto anteriormente. De início destaca-se a utilização administrativa; depois será caracterizado como fonte histórica por excelência e, além disso, grande significação têm os arquivos sob o ponto-de-vista jurídico, social, pedagógico etc.

No estudo de suas divisões podemos enquadrar os arquivos em vários tipos. Uma primeira classificação, adotada nos cursos do Arquivo Nacional pela professora e renomada técnica D^a Maria Luiza Stallard Danneman, agrupa os arquivos, segundo a agência criadora em: arquivos públicos, institucionais, comerciais e pessoais ou familiares. Os arquivos públicos podem ser: federais, estaduais e municipais. Ainda os arquivos federais podem ser centrais e regionais. Os arquivos institucionais serão provenientes de instituições educacionais, igrejas, corporações não lucrativas, associações, sociedade etc. Os comerciais; firmas, corporações, companhias. Finalmente os arquivos pessoais ou familiares são organizados por particulares e integram o patrimônio familiar.

Outro critério de divisão de arquivos é aquele que se baseia na documentação ainda usada correntemente ou já solucionada. Teremos aí o arquivo chamado ativo, corrente, de movimento ou vivo e o arquivo inativo, permanente, também chamado de custódia ou, mais vulgarmente, arquivo morto. Finalmente grupam-se ainda os arquivos em: gerais, quando concentram toda a documentação da instituição ou arquivos especiais quando atendem a parcelas determinadas desta mesma instituição. Relativamente aos arquivos especiais e gerais, os primeiros são constituídos pelos conjuntos de documentos guardados e movimentados nos diversos setores em que se acha desdobrada a entidade e sua intensa utilização determina a conservação junto aos diversos serviços que deles dependam. O arquivo geral, pelas suas proporções, representa a memória de uma organização, sendo responsável pela manutenção do acervo de papéis e documentos criados por toda a instituição. Funciona, portanto, como arquivo corrente e como arquivo de custódia. Já o arquivo corrente é caracterizado pela circunstância de a documentação ali conservada ser consultada e estudada freqüentemente, eis que se tratam de assuntos não solucionados ou que, por terem sido liquidados em época recente, devem permanecer naquele arquivo. Findo um determinado período, a documentação é recolhida para o arquivo de custódia, onde se depositará durante um prazo legal — fixado pela seção de origem — enquanto oferecer efeitos relativos à defesa de direitos ou esclarecimento de assuntos de relevância.

Esgotado êsse período, uma comissão especialmente constituída, após racional e minucioso estudo, decidirá — caso a documentação não apresente motivos importantes que justifiquem a sua conservação — se ela será remetida ao Arquivo Nacional (para utilização histórica futura) ou incinerada.

Para exata compreensão dos termos empregados na arquivologia, deve-se ressaltar a atuação do Conselho Internacional de Arquivos, que tomou a seu cargo a coordenação da terminologia. Todavia, a questão requer estudos minuciosos e os resultados dos trabalhos ainda não foram divulgados.

Vinculando-se diretamente com a ciência da administração e com a história, de vez que por definição acham-se os arquivos postos à disposição de tais matérias, com elas, evidentemente, mantêm relações as mais estreitas. Acontece, contudo, que nos arquivos se acumulam conhecimentos pertinentes à vida em geral. Por isso mesmo, o material dos arquivos serve praticamente a todos os ramos do conhecimento humano. Mais particularmente, constitui o laboratório de trabalho de disciplinas como a paleografia, a diplomática, a cronologia, tôdas três auxiliares indispensáveis dos estudos históricos.

Reservamos para o ilustre especialista que nos sucederá em breve o esclarecimento sôbre a documentação e seu campo. Um papel de suma relevância é reservado aos arquivos. Constitui um dos principais setores de qualquer serviço ou centro de documentação. Permitimo-nos, porém, algumas considerações ligadas às bibliotecas. Embora semelhanças notadas entre elas e os arquivos, sobretudo porque ambas se desenvolveram paralelamente, não devem os serviços destas importantes instituições culturais serem confundidos. "A aplicação de critérios bibliotecários para o manejo de materiais arquivísticos teve, em muitos casos, fatais conseqüências para a ordenação orgânica dos fundos documentais." (9) Afora as distinções intrínsecas que não compete aqui enumerar, há outras de caráter político que vêm sendo exercidas até hoje e relegam os arquivos a uma condição de primo pobre. Muitas foram as administrações de vista curta e deliberações igualmente míopes que, ao invés de garantirem condições mínimas de funcionamento aos arquivos a seu cargo, evitando que se deteriorassem em galpões ou porões impróprios, trouxeram ainda uma interpretação muito singular sôbre material de arquivo e para lá encaminharam os funcionários inúteis e até prejudiciais em outras seções, os desequilibrados mentais, os temperamentais e igualmente os servidores-problemas. Por outro lado, mereceram os bibliotecários os benefícios dos poderes públicos, principalmente consubstanciado na regulamentação profissional e no estabelecimento dos núcleos de formação enquanto o pessoal dos arquivos

9 — GEORGE S. ULIBARRI — *op. cit.*

foi abandonado a sua própria sorte e suas funções desamparadas pela lei e rebaixadas a níveis em nada condizentes a sua importância e responsabilidade. O preparo dos arquivistas em nosso país acha-se reduzido a um insignificante número de iniciativas, dentre as quais o curso ministrado pelo Arquivo Nacional, em caráter regular, com matérias de nível universitário, mas sem a expressão e o reconhecimento que lhe são devidos. Acrescente-se ainda as aulas de técnica de arquivos dos cursos promovidos pelo DASP. Por isso mesmo acham-se os arquivos brasileiros, de uma forma geral, entregues a um pessoal sacrificado, que compensa com boa vontade e muita improvisação a ausência das informações específicas e indispensáveis ao eficiente exercício de seus misteres.

Não comentaremos, por fugir à finalidade deste Encontro, os itens 2 e 3. Apenas, para informação, ressaltamos que um dos grandes, e talvez o maior, dos problemas com que se defrontam os arquivos na atualidade é representado pelo aumento vertiginoso da documentação, congestionando excepcionalmente as sempre repletas dependências dos arquivos. Dentre alguns fatores que explicam tal crescimento extraordinário alinham-se a expansão acentuada das atividades governamentais nas últimas décadas, a ação dos governos interferindo em setores anteriormente próprios às iniciativas privadas e também o aperfeiçoamento técnico, contribuindo para a maior produção documental. Justifica-se a atenção dada às operações de expurgo e eliminação de material, um dos capítulos mais importantes da arquivologia pelas suas conseqüências e que requer sólidos conhecimentos do arquivista encarregado, pois ele é homem que sabe destruir.

Na história dos arquivos merece enfoque os tempos modernos. Sobretudo — por absurdo que possa parecer — têm os arquivos se beneficiado das ações revolucionárias, não obstante às perdas materiais sofridas. Com a Revolução Francesa, ignorando totalmente as instituições do passado, permitiu-se, naquele país, a primeira centralização moderna de arquivos. Constituíram-se os arquivos nacionais a partir do núcleo de papéis da Assembleia Constituinte, aos quais foram reunidos os documentos dos arquivos dos Conselhos e das grandes administrações do Antigo Regime e, ao mesmo tempo, acrescentaram-se os arquivos das abadias, conventos e igrejas de Paris e aqueles dos particulares emigrados ou condenados. Pela primeira vez, também, um plano tão considerável se estendia aos arquivos de todo um regime político, administrativo, feudal e religioso ao ponto de substituir, de um golpe, a noção de "arquivos de Estado" pela de "arquivos nacionais." Afora os tópicos e erros (ex.: a destruição de documentos feudais considerados inúteis) foi uma contribuição inestimável da Revolução Francesa e somente a legislação soviética

de 1918, concebida racionalmente à luz de tal experiência pode lhe ser comparada. Foi nessa época proclamado um princípio fundamental, revolucionário: os arquivos pertenciam à nação, devendo ser colocados à disposição de todos os cidadãos. Assim o princípio da publicidade dos arquivos se substituiu àquele do segredo de Estado. Posteriormente a arquivologia foi se enriquecendo através de contribuições de alto valor para elaboração de uma doutrina cada vez mais completa. Atualmente nossa concepção de arquivos está bem longe daquela das gerações precedentes. A legislação soviética de 1918-1941, a criação dos Arquivos Nacionais de Washington (1934), enfim a evolução considerável dos arquivos franceses e ingleses, após a Segunda Guerra Mundial, introduziram modificações muito profundas na estrutura e no espírito mesmo dos arquivos. Hoje em dia não se pode conceber um Estado moderno sem uma rede organizada de arquivos que recolha a massa de papéis públicos e a organize para pôr a documentação assim reunida à disposição das autoridades e que ao mesmo tempo funcione como centros privilegiados de pesquisa histórica nacional. Assiste-se ao nascimento de arquivos centrais em um grande número de países que não os possuíam ou a reorganização completa desses arquivos. Verifica-se, então, a instituição de uma autoridade arquivística central. Apenas tornados independentes os Estados estruturam uma organização arquivística. É o caso da Índia, Israel, Gana, Tunísia. Um esforço mais gigantesco ainda está em curso, presentemente, na República Popular da China que, há poucos anos atrás, não possuía nem mesmo um embrião de arquivos centrais ou provinciais. A obra desenvolvida na Índia é igualmente notável. E assim em diversos outros países novos ou em fase de reorganização após o tumulto da guerra. (10)

No Brasil verificamos também e finalmente os reflexos de uma nova e pujante mentalidade mundial para o trato dos arquivos. Como primeira providência estrutura-se o Conselho de Administração de Arquivos, subordinado diretamente ao Sr. Ministro da Justiça. Estarão, certamente, nossas autoridades, que em tão boa hora se voltaram para o assunto, cientes de que a iniciativa somente atingirá suas elevadas finalidades se recrutar pessoal técnico para a composição do novo órgão, vedando, enérgicamente, os critérios de indicação política.

Outra medida oportuna foi a regulamentação da microfilmagem de documentos oficiais, um passo à frente no desentrelaçamento de obstáculos ao desenvolvimento.

10 — ROBERT-HENRI BAUTIER, "Les Archives" in "L'Histoire et ses méthodes" — Encyclopédie de la Pléiade — Librairie Gallimard — 1961, páginas 1.132/1.137.

Aguardamos, agora, uma lei que implante um Sistema Nacional de Arquivos. A idéia já é velha e existe até um magnífico anteprojeto de lei elaborado por Comissão instituída em Portaria nº 316-B, de 7 de novembro de 1961, do então Ministério da Justiça e Negócios Interiores e composta por elementos da mais alta expressão e competência. Com este instrumento o governo estaria capacitado para intervir na solução de problemas dos mais significativos dentre os quais a salvaguarda de um patrimônio histórico de valor incalculável e insubstituível, o incremento da pesquisa científica como condição para o progresso, a uniformização de orientação técnica em matéria de arquivos, o intercâmbio e a assistência para os arquivos estaduais e municipais, o esvaziamento de nossa documentação com a aquisição, por países estrangeiros, dos arquivos particulares de personalidades públicas, o preparo de pessoal especializado em níveis universitários como já ocorre em outras nações etc.

Para concluir, porque plenas de conteúdo e oportunidade, citamos as palavras do insigne historiador José Honório Rodrigues: "não há reforma administrativa sem reforma do sistema de arquivos" e "não há desenvolvimento econômico sem arquivos eficientes." (11)

11 — JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES, Nota Liminar no livro de T. R. Schellenberg — "Documentos Públicos e Privados: Arranjo e Descrição" — Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, 1963.

JOSÉ PEDRO ESPOSEL — Do Banco Central e Diretor do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, da Universidade Fluminense.

A Problemática do Desenvolvimento, na Óptica de um Economista menor

FRANCISCO JOSÉ DE SOUZA

I — PROSPECÇÃO INICIAL

TODO brasileiro, ao debruçar-se, meditativamente, sobre as causas impeditivas do crescimento nacional, em função de sua potencialidade econômica, é atraído ao devaneio, pelo esforço sobre-humano da análise, observação e pesquisa em termos de gigantismo mental, que o arroja, inelutavelmente, ao torvelinho rodopiante da problemática inextricável e esmagadora.

I/2. Essa indecisão entre meios e fins, para dominar fatos e valores, torna-o incapaz de formular um pensamento ambivalente, ou seja, um raciocínio conciso e condensado, pela aplicação do processo de síntese, na conciliação das partes analisadas que compõem o todo; isto é, o enfoque pluridimensional, a um tempo, cognoscitivo e valorativo, do planejamento econômico globalista.

I/3. Assim, o observador deve evitar, a qualquer custo, a atração dispersiva da "recherche du temps perdu", proustiana, ante os erros, e desconcertos, e desmandos cometidos ao longo da vida nacional e, quiçá, na própria fase colonial, como nos revela a história econômica do Brasil.

I/4. Obnubilados, mas eufóricos, pela ação estimulante ou psicodélica do "porque-me-ufanismo", fomos praticando desatinos sobre desatinos, a pretexto de explorar, racionalmente, isto é, sob critérios de política econômica ideal, a rentabilidade ou produtividade de algumas riquezas locais ou setoriais, se bem que, de uma forma ou de outra, lográssemos alargar o mercado interno, baixo de poder aquisitivo, que mantém marginalizados, na partilha do produto nacional ou renda "per capita", talvez mais de 50% de brasileiros.

I/5. O subdesenvolvimento ou dependência econômica e política, que marca e identifica as nações pobres ou periféricas,

é uma questão dilemática e de etiologia patológica: provém da degenerescência das elites dirigentes ou da alienação ideológica; de ativismo de sub-raças de "mestiços neurastênicos", no dizer euclideano; ou de caquexia alvar congênita, e, enfim, de corrupção visceral ou burrice conata. Em qualquer dos casos, o resultado aí está — a incapacidade no sanear, no organizar e no tornar florescente a economia nacional (em permanente regime de crises), através do planejamento sensatamente exequível.

I/6. GUERREIRO RAMOS, (1) a êsse propósito, lembra que Paulo Prado, em seu "Retrato do Brasil", — "aponta no brasileiro características que pressupõem uma temporalidade típica de atraso." Enquanto em Israel, por exemplo, e a propósito do "milagre", escreve um articulista brasileiro: (2)

"Por que houve o milagre de Israel? Porque seu povo, seu govêrno, sua gente do mundo inteiro, compreendeu que a ciência e a técnica, carregadas com sabedoria nas mãos dos que aprenderam a querer, são capazes de fazer correr água nos desertos e nascerem flôres nas montanhas de pedra."

I/7. No caso brasileiro, tal defasagem "à rebours", conformista com a condição semi ou para-colonialista, de meros fornecedores de matérias-primas ou de produtos agrícolas dispensáveis, como o café, por exemplo, ou, ainda, de produtos da atividade extrativa (minérios, madeiras etc.), a preços vis (*) e variáveis ao alvedrio do monopolista de compra ou monopsonio, a par da educação deficiente em relação ao "know-how", (3) e deformada pela concepção idealista de um bem-estar absoluto ou baseado na condenada propriedade privada do uso, gôzo e abuso de bens de consumo suntuários, o modo dos eletrodomésticos e quejandos.

I/8. Como observou um sagaz ensaísta, (4) a propaganda de determinada "way-of-life", alienígena, com a chancela oficial

(1) GUERREIRO RAMOS — Administração e Estratégia do Desenvolvimento, pág. 32. Fund. Getúlio Vargas, Rio, 1966.

(2) FAUSTO GAYOSO — O Brasil e o Milagre de Israel, "in" Correio da Manhã, de 12-11-1967, pág. 2, 2º Caderno.

(3) FAUSTO GAYOSO — Previsão indica queda na Economia dos EUA. "Correio da Manhã, idem, idem.

(4) CLAUDIO DE ARAÚJO LIMA — Imperialismo e Angústia, pág. 9. Edit. Civilização Brasileira, Rio, 1960.

(*) Significativamente, o "Correio da Manhã", de 12-11-1967, publicou o seguinte:

"Para os países subdesenvolvidos a previsão é de que continuarão caindo os preços de seus principais produtos de exportação, com exceção dos minerais, beneficiados pelo consumo extra da indústria bélica dos Estados Unidos." (Pág. 2, do 2º Caderno).

de opção irreversível e condicionada por fatores "de organização da desorganização", cria a mentalidade orientada para o "dolce far-niente", ou seja, a classe ociosa criticada por Veblen. (5)

I/9. O crescimento econômico dos países atrasados, não pode, é evidente, ser estruturado num paradigma de plano de ação para uso geral e rígido. Seria a panacéia do planejamento.

I/10. Aos responsáveis — racionalizadores e executores — cumpre estar atentos às peculiaridades da estrutura econômica: meio; climas; população; potencial hidráulico e do subsolo; fertilidade da terra e outros fatores que influenciam, condicionam ou determinam a exploração em moldes de economicidade: investimentos "versus" rentabilidade.

I/11. Sobretudo, deve-se considerar que a ajuda das nações ricas, não é, nem poderá ser, sincera ou desinteressada, mas subordinada aos interesses de suas próprias economia e finanças.

I/12. Daí a exata observação de Georges Balandier (6) de que as sociedades tecnicamente mais adiantadas entram necessariamente em contacto com as sociedades menos desenvolvidas em posição desigual, e tendem a reduzir estas últimas aos limites de seus espaços econômico e político, para concluir que — "A exatidão dessas afirmações se aplica tanto ao colonialismo do passado quanto ao colonialismo disfarçado dos povos atualmente dominantes."

I/13. Outro depoimento significativo, aliás de norte-americano e professor universitário (7) nos adverte que:

"O clima é ainda pior quando se trata da discussão do desenvolvimento econômico dos países *subdesenvolvidos*. Um labirinto de enganos, de hipocrisia e de fingimento confunde a discussão, tornando necessário que se faça enorme esforço a fim de se atravessar a cortina de fumaça, que obscurece o tema principal. O que é fundamental é que o desenvolvimento econômico das nações subdesenvolvidas é profundamente contrário aos interesses dominantes dos países capitalistas."

I/14. Evidentemente, o assunto já era de inteiro conhecimento do grande Alberto Tórres (8), quando, há mais de meio século, advertia, debalde, que:

(5) THORSTEIN VEBLEN — Teoría de la Clase Ociosa. Prefácio, pág. 7. Fondo de Cultura Económica, México.

(6) Apud L. J. LEBRET — "in" Suicídio ou Sobrevivência do Ocidente? Pág. 174. Livr. Duas Cidades, S. Paulo, 1960.

(7) PAUL A. BARAN — A Economia Política do Desenvolvimento Econômico, pág. 22. Zahar Editores, Rio, 1960.

(8) ALBERTO TÓRRES — A Organização Nacional, pág. 208. Imprensa Nacional, Rio, 1914.

"A exploração econômica de um território convém mais, freqüentes vêzes, às nações fortes, do que a ocupação política. A exploração não é impedida pela paz, e pode, pelo contrário, achar, em seu regímen, melhores bases de apoio e desenvolvimento."

I/15. Mais que antigamente, na atualidade a política internacional ou diplomacia está condicionada por ideologias. Melhor diríamos: a fase atual da evolução histórica da humanidade, caracteriza-se pelo conflito de místicas. A implicação sujeito-objeto (pensamento-realidade) ou seja, o transunto da idéia para o mundo vivo da realidade, a passagem do abstrato para o concreto, efetua-se, como doutrina Mannheim, mediante a relação dialética hegeliana de topia-utopia-topia, e por isso, sublinha o sociólogo, — a ideologia, em sua concepção particular, "opera primariamente como psicologia de interesses." ⁽⁹⁾

II — ABORDAGEM OPCIONAL

II/1. Mas, o que vem a ser desenvolvimento? Meier e Baldwin ⁽¹⁰⁾ após insinuarem que o crescimento econômico dos países pobres interessa aos ricos, porque amplia ou faz surgir novos mercados consumidores dos produtos de suas indústrias, apresentam a seguinte definição:

"el desarrollo económico es un proceso mediante el cual la renta nacional real de una economía aumenta durante un largo período de tiempo. Y si el ritmo de desarrollo es superior al ritmo de crecimiento de la población, la renta real *per capita* aumentará."

II/2. De maneira que, se o desenvolvimento opera mudanças, pelo incremento do produto nacional bruto, ou líquido, conforme a mensuração aplicada, também estão implícitas modificações básicas na oferta de fatores fundamentais, e na estrutura da demanda dos produtos, as quais, segundo os referidos tratadistas, podem ser relacionadas do seguinte modo: ⁽¹¹⁾

"a) Los cambios particulares en la oferta de los factos comprenden:

- 1) el descubrimiento de recursos adicionales;
- 2) la acumulación de capital;
- 3) el crecimiento de la población;

(9) KARL MANNHEIM — Ideologia e Utopia, pág. 33. Edit. Globo, Porto Alegre, 1950.

(10) GERALD M. MEIER e ROBERT E. BALDWIN — Desarrollo Económico, pág. 4. Aguilar Ediciones, Espanha, 1964.

(11) GERALD M. MEIER e ROBERT E. BALDWIN — Ibidem, pág. 4.

- 4) la introducción de nuevas y mejores técnicas de producción;
- 5) la mejora de cualificación personal;
- 6) otras modificaciones institucionales y de organización.

b) Los cambios particulares en la estructura de la demanda están ligados a la evolución de:

- 1) el tamaño y la composición por edades de la población;
- 2) el nivel y la distribución de la renta;
- 3) los gustos;
- 4) otras condiciones institucionales y de organización."

II/3. Surge, agora e decisivamente, o problema da cooptação: progresso agropastorial ou industrial? Realmente, à agricultura é fase anterior à indústria e as nações altamente industrializadas tiveram na agricultura a base financiadora de seu avanço tecnológico.

II/4. Relevando essa lição de história econômica, Bryce (12) opina:

"... para os países subdesenvolvidos cujas receitas provêm, em grande parte, da venda dos produtos agrícolas, da mineração, da pesca e de atividades florestais, maiores seriam os lucros — e mais rápidos — se cuidassem, em primeiro lugar, de incrementar o desenvolvimento dessas atividades, ao invés de se lançarem apressadamente em esquemas de industrialização em grande escala. Frequentemente muito mais se pode acrescentar à renda nacional, com o mesmo capital, se êste fôr aplicado na compra de equipamento agrícola ou de sementes selecionadas e não em complexos empreendimentos industriais. O desenvolvimento da agricultura não será tão extraordinário quanto o espetáculo do crescimento industrial, mas pode representar a alternativa mais justa, à qual se deve atribuir inteira prioridade."

II/5. A nosso ver, exata seria a alternativa se focalizada nos estritos limites de aceleração econômica. Mas, na realidade, o fato político, a que se subordina o econômico, se bem seja o fundamental ou determinante, evidencia a discriminação entre nações dominantes e dominadas e, verdadeiramente, a ex-

(12) MURRAY D. BRYCE — Desenvolvimento Industrial, pág. 19. Livraria Pioneira Editora. S. Paulo, 1964.

periência mostra que não pode haver hegemonia política ou grande potência, sem o avanço, "pari passu", do binômio: indústria e tecnologia.

II/6. Eis que, em apoio da tese, trazemos o depoimento categorizado de Myrdal: ⁽¹³⁾

"Em certo sentido a indústria representa um estágio mais elevado da produção. O desenvolvimento industrial nos países avançados se tem processado paralelamente ao seu espetacular progresso econômico e à elevação de seu padrão de vida; muitos de seus produtos transformaram-se, na verdade, em símbolos de alto nível de vida. Também, nos países subdesenvolvidos, a produtividade da força de trabalho tende a ser consideravelmente maior na indústria do que nas tradicionais atividades agrícolas. A industrialização e o aumento da parte da população ativa empregada na indústria são, portanto, um fator de aumento da renda nacional *per capita*. Nos países como a Índia e o Japão, de alta densidade demográfica em relação aos seus recursos naturais e, em particular, em relação à terra, a indústria representa, virtualmente, a única esperança de aumento da produtividade do trabalho e de elevação dos padrões de vida, embora muito seja feito para melhorar a agricultura. Mas, até mesmo nos países de escassa população — como por exemplo em muitos países da América Latina — a exploração bem sucedida de uma proporção mais favorável entre a população e os recursos naturais exige, principalmente, o desenvolvimento da indústria."

III — DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA

III/1. Revolução industrial e aceleração industrial são idéias motivadoras que, em termos de avanço da técnica de planejamento e de execução, retratam a era tecnocrática ou a "management age" de que falam Burnham e Siegfried. ⁽¹⁴⁾

III/2. O poder decisório ou função administrativa tem por base a organização científica do trabalho, segundo os estudos pioneiristas de Taylor e Fayol. Segundo a doutrina fayolista, a atividade executória ou fato administrativo conjuga as operações

(13) GUNNAR MYRDAL — Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas. M.E.C., Rio, 1960.

(14) BURNHAM e SIEGFRIED (André) — Cfr. Jacques Billy, "in" Os Técnicos e o Poder, "passim." Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1961.

ou funções de previsão ou planejamento, organização, comando, coordenação e controle. ⁽¹⁵⁾

III/3. Para uns, o planejamento ou previsão é antitético ao "laissez faire, laissez passer", enquanto a maioria, conciliatória, mormente nos países atrasados, sem falar na economia socialista, admite o planejamento governamental subordinativo da expansão das micro-economias.

III/4. Não poucos autores têm salientado essa pluralidade conceptual da palavra planejamento. Se a tecnologia socialista considera a planificação como uma visão ampla e total da integração vertical da macro-economia, outros o dividem e subdividem em mini-planos e projetos, regionais, locais ou setoriais.

III/5. Haja vista a explanação que, a esse respeito, oferece Herbert Simon: ⁽¹⁶⁾

"Emprega-se hoje a palavra *planejar* com mais frequência como rótulo de lema político ou de inconformismo político, do que como designação de determinada classe de atividade administrativa. Para os seus entusiastas, *planejar* é sinônimo de *coordenar*, *prever*, *antecipar-se* ao futuro; poder-se-ia dizer que, para eles, *planejamento* é sinônimo de *racionalidade*. Aos olhos de seus adversários, *planejar* envolve a idéia de arregimentação, e até de coletivismo. A maioria das emoções tempestuosas provocadas pelos termos *planejar* e *planejamento* relaciona-se exclusivamente com determinada classe de planejamento: a dos sistemas econômicos dirigidos pelo Estado."

III/6. De forma que o planejamento é um processo metodológico; uma sistematização coordenada e cognitiva da visão sócio-econômica; um método ou caminho a seguir com a utilização de meios propriamente selecionados, para alcançar determinado fim, no caso, o desenvolvimento uniforme da infraestrutura econômica.

III/7. Ionides ⁽¹⁷⁾ debatendo o tema — "Objetivos e implicações do desenvolvimento econômico — informa que, segundo Eugene Black,

(15) HENRY FAYOL — Administração Industrial e Geral, pág. 13. Editora Atlas S. A., 6ª Edição, S. Paulo, 1965.

(16) HERBERT SIMON — "Apud" Henri N. Bunbury "in" Uma Teoria Geral do Planejamento, de Benedicto Silva, pág. 132. Ed. Fund. Getúlio Vargas, Rio, 1964.

(17) EUGENE BLACK — "Apud" M. G. Ionides "in" Organização Administrativa para o Desenvolvimento Econômico, pág. 1. Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1964.

"Ninguém ainda codificou regras para uma contribuição efetiva ao desenvolvimento econômico, e eu declaro desconhecer se existem cinco, cinquenta ou quinhentos princípios, que possam ser úteis aos que se dedicam à assistência econômica.

.....

A assistência será efetivamente válida se na realidade vier a constituir um esforço sério e bem estudado para melhorar a economia do país beneficiado."

III/8. Se, pois, o avanço econômico racional depende da planificação global ou estatal, com ênfase dos setores prioritários e em perfeito sincronismo com a política financeira, cumpre dotar as organizações ligadas ao desenvolvimento econômico com os recursos humanos capazes, no sentido da eficiência ou produtividade. É o que, a propósito, nos ensina Harbison ⁽¹⁸⁾, em seu estudo sobre o capital humano de alto nível, como medida de progresso econômico:

"Em linhas gerais, o estágio de desenvolvimento de um país, quando avaliado por êsses indicadores do potencial humano, demonstra uma correlação positiva com a fase de desenvolvimento acusada pelas estimativas da renda nacional *per capita*. As diferenças relativas, todavia, entre alguns países avançados e outros menos desenvolvidos podem ser maiores, em termos do potencial humano de alto nível, do que em termos da renda nacional *per capita*. O quadro seguinte, apresentado apenas para fins ilustrativos, demonstra este fato muito claramente:

P A Í S	Nº DE PESSOAS EM 1.000 HABITANTES COM O MÍNIMO DE 12 ANOS DE INSTRUÇÃO	RENDA NACIONAL "PER CAPITA" EM DÓLARES AMERICANOS
Nigéria.....	0,8	64
Egito.....	10,7	110
Itália.....	31,4	594
União Soviética.....	112,6	721
Estados Unidos.....	288,0	2.800

"A Itália, por exemplo, tem 39 vezes mais pessoas com 12 ou mais anos, do que a Nigéria; a renda nacional *per capita*, entretanto, é somente cerca de nove vezes maior. De igual forma, a U.R.S.S. possui um potencial

(18) FREDERICK H. HARBISON — "in" Recursos Humanos para o Desenvolvimento, págs. 3/4. Edit. Fund. Getúlio Vargas, Rio, 1965.

humano de alto nível *per capita* 11 vezes maior do que o Egito, mas sua renda nacional *per capita* é apenas sete vezes maior.

Por outro lado, as diferenças relativas das reservas de potencial humano de alto nível e da renda nacional entre os Estados Unidos e o Egito são, aproximadamente, iguais, ao passo que a comparação entre os Estados Unidos e a União Soviética demonstra uma diferença relativa maior na renda *per capita* do que na reserva do potencial humano de alto nível."

IV — CONCLUSÃO

IV/1. Como vimos, e para concluir, é o elemento humano que resolve o problema do aceleração da expansão econômica. Dos dias correntes é o soberbo exemplo oferecido pelo Japão e pela Alemanha Ocidental, seguidos pela Inglaterra, França e Itália. De uma economia aniquilada do após-guerra, partiram, "ab ovo", para a reconstrução nacional, expandindo a industrialização e a tecnologia, em nível acima ao do período anterior à conflagração mundial de 1939/1945.

IV/2. Em nosso caso, que é o de um país jogado ao vórtice inflacionário e à anarquia financeira, onde os salários, para usarmos a expressão de Malthus, crescem em proporção aritmética, em contraste com a progressividade geométrica dos preços, pela inflação dos custos, e que se poderia representar pelo fenômeno da "bola-de-neve", invocariamos, sem rebuscamentos semânticos, tão ao gosto atual, a expressividade do progresso sino-germano-israelita, e, oxalá, sobre ele meditassem as nossas autoridades administrativas.

Visão Econômica da Amazônia

HELA FANNY KATHER

DESDE o seu descobrimento, o Brasil tem se portado como uma criança franzina, raquítica, que, após medicação apropriada, se desenvolve e alcança uma maturidade quase perfeita.

A Imprensa do mundo inteiro vem se ocupando com o Novo Brasil, este país que ontem era selvagem e hoje ocupa o primeiro lugar dentre as nações americanas do Sul.

A região do Brasil mais discutida nestes últimos tempos é a Amazônia. Financistas de diversas partes do mundo, principalmente europeus, estão interessados em firmarem contratos com o Governo Brasileiro, para o desenvolvimento e aproveitamento das riquezas do *Grande Norte*. E o Governo Brasileiro, por sua vez, não mede esforços para regulamentar leis, no sentido de amparar o meio-ambiente da Amazônia. O recente Decreto-lei nº 291, de 28 de fevereiro de 1967 (D. O. mesma data), por exemplo, "Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental, da Faixa de Fronteiras, abrangida pela Amazônia e das outras providências."

Os recursos oriundos da expansão monetária e bancária vêm imprimindo uma feição de otimismo no futuro da Amazônia. A reforma bancária introduzida pela Lei nº 4.595, de 31-12-1966, preservou a posição de relêvo do Banco do Brasil dentro do sistema financeiro nacional, mantendo a sua condição de agente financeiro do Tesouro Nacional e definindo-o expressamente como o principal instrumento da política creditícia do Governo. Com a referida Lei nº 4.595-64, que criou o Conselho Monetário Nacional, ficou estipulado que o Banco do Brasil, em conjunto com o Banco Central da República do Brasil, elaboraria o seu programa anual de recursos e aplicações.

A Revista de Finanças Públicas nº 258 — Brasil 1967 — fls. 36, esclarece:

"De conformidade com esse dispositivo legal (Lei nº 4.595-64), as aplicações do Banco do Brasil no ano

de 1966 ficaram subordinadas aos valores registrados no orçamento monetário aprovado para o exercício pelo Conselho Monetário Nacional. Este manteve a política de contenção da expansão dos meios de pagamentos, sem perder de vista o programa de desenvolvimento da economia nacional, nem deixar de levar em conta o fator preponderante que constitui a assistência prestada pelo Banco do Brasil ao setor privado."

E às fls. 40 da mesma Revista:

"O Norte, apesar de diminuta a parcela que lhe corresponde (cêrca de 2%), vem registrando aumento trimestral contínuo e bem mais elevado que o das regiões em conjunto, tanto em 1965 como em 1966, estando representado em 3-12-1966 pelo valor aproximado de Cr\$ 50 bilhões" e

às fls. 41: "absorve a indústria a maior parcela (4%) do crédito concedido ao setor privado pelo sistema bancário nacional."

A atuação do Ministério da Indústria e do Comércio, principalmente em 1966, com acentuado aumento de projetos analisados e aprovados, refletindo a recuperação havida no setor industrial, realizou estudos setoriais da mais alta importância para orientar o crescimento do nosso parque industrial.

Quando se fala em Amazônia, logo nos vêm à mente imagens diversas, como *Inferno verde*, florestas impenetráveis, misteriosas tribos de índios, lendas estranhas, caçadas etc. A civilização penetrou nessa região brasileira com a sua fase áurea da borraça. Hoje, porém, as imagens começam a se modificar na Amazônia, que representa a metade do Brasil. Testemunho desta afirmação está espelhada no filme que o Curso de Altos Estudos dos Problemas Brasileiros apresentou aos seus alunos.

Com 4 milhões e 500 mil quilômetros quadrados, a Amazônia foi transformada em bandeira de segurança nacional. A ocupação física e a integração da Amazônia ao restante do País é hoje uma diretriz básica e prioritária do Governo Costa e Silva, em colaboração conjunta de todos os Ministérios e órgãos federais.

Com uma densidade demográfica das mais baixas do mundo (menos de um habitante por quilômetro quadrado) — ao todo 3 milhões e 500 mil habitantes — a Amazônia possui quatro décimos da área territorial da América do Sul, a vigésima parte da superfície do globo, um quinto da disponibilidade mundial de água doce e um terço das reservas mundiais de florestas latifoliadas.

Inúmeras são as riquezas que permanecem ocultas pela região. Pesquisas na Amazônia já revelaram que seu subsolo esconde petróleo, manganês, ferro e cassiterita. Foi constatada a existência de ouro, diamante, cristal de rocha, estanho, calcários, gás natural, minérios de cobre, alumínio, cromo, chumbo, tântalo e titânio. E no dia em que se construir uma represa no Amazonas, surgirá um lago 130 vezes maior que a Guanabara, dando à região luz e transportes.

Atualmente, o caboclo não conhece ainda o querosene, utilizando-se de uma planta chamada *ucuuba*, que nasce no estuário do Amazonas, e cuja semente pega fogo e pode manter acesa uma lamparina a noite inteira.

A conquista da Amazônia tem duas fases distintas:

A *primeira* começou quando as primeiras caravelas — as de Pinzon e de Orellana — surgiram àquele mundo fascinante e desconhecido, descobrindo o vasto estuário que mais parecia um verdadeiro mar doce. A navegação era lenta e difícil através de uma região, embora rica, praticamente inviolável por terra. Eram impraticáveis as estradas de penetração através das densas e intrincadas florestas. As povoações, que com o tempo se transformariam em cidades, não passavam de um arquipélago humano, perdido na vastidão equatorial, à margem dos grandes rios da bacia amazônica. Há um século, quando, durante a guerra com o Paraguai, o Brasil franqueou a navegação do Amazonas aos navios de todas as nações, que iam em busca de carregamentos de madeira e de borracha, as comunicações fluviais se intensificaram.

Embora existam hoje cerca de 300 cidades, dentro de tão gigantesca área, a densidade demográfica em alguns municípios, como o de Altamira, o maior do Pará e de todo o Brasil, atinge apenas a 0,04.

Por suas condições geográficas peculiares e a escassa população, a Amazônia não conheceu a *expansão ferroviária* que vivificou outras regiões. Só duas estradas de ferro lançaram ali os seus trilhos: a *Belém—Bragança*, cujo tráfego já foi suspenso, e a *Madeira—Mamoré*, destinada a solucionar problemas oferecidos por um curso fluvial acidentado, com perigosas corredeiras. Esta última foi construída em fins do século passado, em decorrência de um tratado com a Bolívia. Ficou conhecida como a "ferrovia do diabo" ou a "ferrovia dos trilhos de ouro", dado o tamanho gasto para construí-la e o sacrifício de vidas humanas ceifadas pelas febres.

Problema sério também apresenta a questão de rodovia. O Estado do Amazonas, que é territorialmente seis vezes maior que o de São Paulo, tem apenas 720 km de rodovias e, destes, menos da metade asfaltados.

A segunda fase da conquista e dos transportes da região amazônica começou a 18 de setembro de 1930, quando um avião realizou o primeiro vôo, ligando as cidades de Corumbá e Cuiabá em Mato Grosso. O que era então uma epopéia, transformou-se depois em rotina, com o aumento de raio de ação dos aparelhos, que transportam agora não só passageiros, mas, sobretudo, alimento, medicamento, vestuário e livro, os elementos essenciais à vida. Atualmente, aviões de diversas empresas cruzam os céus da Amazônia, tornando-a conhecida do mundo inteiro.

A divulgação sobre o progresso da então mais selvagem das regiões brasileiras está a cargo do Departamento de Promoção e Turismo do Amazonas, auxiliado por várias companhias, sobresaindo-se a Selvatur.

Exército, Marinha e Aeronáutica são os responsáveis diretos pela conquista e preservação da Amazônia. Engenheiros e operários, militares e civis, trabalham pela implantação das rodovias prioritárias daquela área. Somente um planejamento, conjugando a participação de todos os Ministérios e dos Governos da Região, poderá conquistar os imensos espaços vazios da Amazônia. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM, tendo como Superintendente o Coronel-Engenheiro JOÃO WALTER DE ANDRADE — é o órgão planejador, atuando através de convênios e programas que permitam a construção de usinas hidrelétricas, campos experimentais de cultura agrícola, industrialização em larga escala, projetos de telecomunicações e transportes. Nos últimos 3 anos foram aplicados pela SUDAM mais de 36 milhões de cruzeiros novos somente nas obras da chamada *infra-estrutura*.

O Decreto-lei nº 288, de 28-2-1967, alterando disposições da Lei nº 3.173, de 6-6-1957, regula a *Zona Franca de Manaus*. Esta Zona é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com o fim de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, cercado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Sabemos o sucesso que alcançou o I Congresso Nacional de Agropecuária, reunindo em Brasília, durante o período de 25 a 28 de julho do corrente ano, mais de 400 participantes de todo o País, entre autoridades, técnicos e delegados da classe rural, para discussão e aprovação da *Carta de Brasília*, que define a política nacional da produção agropecuária para os fins de abastecimento, industrialização e exportação.

Pelo mencionado Decreto-lei nº 288-67, originariamente, o Poder Executivo fará demarcar à margem esquerda dos rios Negro

e Amazonas uma área contínua com a superfície mínima de dez mil quilômetros quadrados, incluindo a cidade de Manaus e seus arredores, na qual se instalará a *Zona Franca*.

A entrada de mercadorias estrangeiras na Zona, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação, será isenta dos impostos de importação e sobre produtos industrializados.

No momento, excetuam-se da isenção fiscal as seguintes mercadorias: armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros. Acontece, porém, que esta lista de mercadorias poderá ser alterada por decreto, atentando-se à proposta justificada da Superintendência da *Zona Franca*, aprovada pelos Ministérios do Interior, Fazenda e Planejamento.

A exportação de mercadorias da Zona para o estrangeiro, qualquer que seja sua origem, está isenta do imposto de exportação.

A Zona Franca está dando a Manaus a recuperação da importância internacional perdida. Seu comércio volta a florescer, levando desenvolvimento a toda a região amazônica. Manaus já não é mais a "capital do inferno verde" e começa a aparecer nas manchetes dos jornais do mundo inteiro.

O êxito da Zona Franca e a sua irradiação à Amazônia Ocidental dependem do entrosamento Governo do Estado-Superintendência da Zona Franca de Manaus-Município, a SUFRAMA — durante os 30 anos em que durar o comércio livre, conforme estabelece a lei. O Coronel Floriano Pacheco é o Superintendente da SUFRAMA e dirige uma equipe que trabalha dia e noite para implantar a Zona Franca de Manaus — este organismo novo, órgão subordinado ao Ministério do Interior. Suas verbas orçamentárias somente começarão a ser empregadas no próximo exercício financeiro.

O General AFONSO DE ALBUQUERQUE LIMA — Ministro do Interior — assim se expressou:

"A Zona Franca de Manaus deve ser encarada não só pelo seu caráter puramente econômico-financeiro, mas essencialmente como um *fato humano* de elevado sentido, dentro de uma política governamental que consideramos absolutamente necessária, para levar o progresso à Amazônia Ocidental, para poder ocupá-la por nacionais, antes que surjam ameaças extraterritoriais. Portanto, o problema amazônico passa a ser, para a consciência nacional, uma questão de primordial importância

de segurança nacional, em face mesmo da afirmativa que se faz, por outro lado, de que a vida sócio-econômica do presente já não admite *espaços vazios*, diante da explosão demográfica do mundo moderno."

Manaus, que teve seu tempo de ouro, do dinheiro que jorrava dos seringais, construindo teatros, palacetes e grandes avenidas, hoje é uma cidade onde se sente a dinâmica do progresso e o grande futuro da Amazônia.

Há 25 anos que o antigo Banco de Crédito da Amazônia S. A., hoje Banco da Amazônia S. A. — BASA — cujo atual Presidente é o economista Lamartine Nogueira, é o agente financeiro do Governo Federal em toda a região. Até 31 de agosto de 1964 o BASA arrecadou NCr\$ 142 milhões de recursos que estão sendo investidos nos setores industrial, agrícola, pecuário, energia, transportes, comunicações, colonização, turismo, educação e saúde pública.

Embora, atualmente, apareça Manaus como a futura capital da Amazônia, não podemos nos esquecer das regiões circunvizinhas: Territórios de *Amapá*, *Roraima* e *Rondônia* e, principalmente, do Estado do *Pará*. Os Governadores desses três Territórios são unânimes ao pedir uma política financeira do Governo que possibilite a liberação certa e periódica das verbas essenciais à vida daquelas unidades federativas. *Boa Vista*, Capital de *Roraima*, só é acessível por via aérea. *Macapá* — Capital do *Amapá* — tem no *Pôrto Santana* a sua grande fonte de renda no escoamento do manganês brasileiro, explorado pela ICOMI, que possui concessão especial. *Pôrto Velho*, à margem direita do rio *Madeira* — é a única cidade digna de nota no Território de *Rondônia*.

Embora no *Amapá* a exploração do manganês enfrente séria crise, com queda na exportação, nos demais Territórios as pesquisas geológicas têm revelado imensas riquezas de minérios. Há freqüentes acusações quanto à evasão desses minérios e este fato já foi até denunciado pelo próprio Ministro do Interior em pronunciamento público.

Quanto ao Estado do *Pará*, *Belém*, sua capital, continua com a opulência que atingiu no apogeu da era da borracha. Atualmente, o Coronel ALACID NUNES, Governador do Estado, e o Prefeito Stélio Maroja são os responsáveis pelo progresso da moderna capital do *Pará*. Cada ano milhares de turistas eromeiros vão a *Belém* assistir à sua tradicional Festa do *Círio de Nazaré*. Do *pôrto* partem navios que integram a maior bacia hidrográfica do mundo, constituindo meio de transporte para milhares de habitantes das pequenas cidades ribeirinhas ao *Amazonas* e seus afluentes. Com mais de 600 mil habitantes, uma rede bancária poderosa, duas emissoras de televisão, quatro bons jor-

nais, seis emissoras de rádio, grande comércio, aeroporto internacional, onde descem jatos de tôdas as rotas, Belém é ainda o terminal rodoviário da estrada Belém—Brasília, obra da SUDAM-RODOBRAS, por onde trafegam mensalmente milhares de caminhões e veículos de todos os tipos.

Projetos agrícolas e industriais estão tomando forma definitiva no desenvolvimento da Amazônia. Culturas experimentais do dendê e do amendoim começam a conquistar o mercado e a abrir novas perspectivas industriais para o Grande Norte. Depois do sucesso obtido pelos japoneses com a cultura da pimenta-do-reino, hoje definitivamente implantada no Pará, surge agora a presença do amendoim entre as riquezas da região. Cabe à Empresa "Óleos do Pará S. A. — OLPASA" — o pioneirismo na industrialização do amendoim. Estão previstos a extração e o refino do óleo comestível do amendoim e a produção de farelo e torta de amendoim.

O Coronel-Engenheiro JOÃO WALTER DE ANDRADE, Superintendente da SUDAM, acompanha de perto o plantio do dendê e o seu aproveitamento industrial.

Quanto à castanha-do-pará, da qual Jorge Age é o seu principal exportador, está sendo agora industrializada em larga escala. Nutricionistas brasileiros, em recentes estudos feitos, afirmam que o teor nutritivo da castanha-do-pará é dos maiores, pois, duas castanhas equivalem a um ôvo. Por orientação do Ministério da Educação, a castanha-do-pará está sendo utilizada no fornecimento da merenda escolar às crianças de toda a Região.

Com esta verdadeira redescoberta da Amazônia, desde que possa dispor de recursos e competente pessoal técnico, o Brasil se firmará para se tornar uma estrêla de primeira grandeza no concêrto das nações de todo o mundo.

A Posição Moderna sobre Motivação ()*

ALFRED S. ROGERS

Tradução de STELLA TEIXEIRA CAVALCANTI

Os cientistas, os engenheiros e outros técnicos podem aparentar possuir motivação. Mas isto não basta nas condições modernas de trabalho. Quando êstes homens de espírito voltado para os fatos concretos penetram no mundo dos imponderáveis começam os problemas. O supervisor dêsses indivíduos deve aprender a aplicar a força motivadora adequada a levar os subalternos ao máximo de produtividade, mantendo simultaneamente a disciplina.

Os supervisores do trabalho dos cientistas, engenheiros, matemáticos e técnicos não são imunes ao problema de como motivar os empregados a produzirem o maior esforço. Com efeito, os técnicos em supervisão nem sempre se compenetraram de sua função de supervisores. Não percebem que, na sua qualidade de membros da administração, são responsáveis pelo trabalho de muitas pessoas, e não apenas pelo seu próprio trabalho. É na atmosfera assim criada que tendem a ocorrer as dificuldades de motivação dos subordinados.

É fator fundamental do problema a falta de compreensão das pessoas e dos motivos que as levam a trabalhar. É bem conhecido que "não só de pão vive o homem", mas as implicações dêsse aforismo são freqüentemente ignoradas ou mesmo rejeitadas. Por que as pessoas que trabalham em áreas altamente técnicas e científicas rejeitam esta idéia?

O autor verificou que é porque em geral os engenheiros, para dar um exemplo, por operarem em um mundo de fatos concretos, lidando com realidades ponderáveis, acham difícil aceitar o mundo dos imponderáveis. O supervisor de um grupo de engenheiros, ao reconhecer que está diante de um problema de motivação, pode

(*) *Personnel Journal* — Vol. 45, nº 5 — Maio, 1966. Publicado por "The Personnel Journal Inc." 100 Park Avenue, Swarthmore, Pennsylvania.

tentar um procedimento gradual e ao pé da letra. Dessa tentativa pode resultar uma tremenda frustração por não haver um conjunto organizado de regras para aplicação da força motivadora que faça o grupo "produzir."

É necessário que o supervisor ponha de lado seus preconceitos contra "as coisas que não se tocam com os dedos" e aceite alguns conceitos relativamente abstratos, aplicáveis à motivação. Nenhum dos princípios são difíceis de entender. Mas há uma grande distância entre a compreensão intelectual e a aceitação emocional. Esta requer esforço.



CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO — Aspecto da assistência a uma das conferências realizadas no auditório do DASP, em Brasília, sob os auspícios do Centro.

POR QUE AS PESSOAS TRABALHAM ?

A pergunta "Por que as pessoas trabalham?" a resposta mais óbvia é que trabalham por dinheiro. É verdade que trabalhamos para ganhar o suficiente para satisfazer nossas necessidades fisiológicas primordiais e para adquirir uma medida de segurança. Mas trabalhamos para alguma coisa mais além do sustento físico.

O trabalho é um aspecto da vida que liga as pessoas em interesses comuns. O trabalho dá ao indivíduo situação e companheirismo. É uma atividade social. E o homem, que é um ser social, precisa da associação com outros indivíduos, coisa que o

trabalho permite. As pessoas tendem a gostar de trabalhar; quando não gostam, o erro está, em geral, nas condições sociais e psicológicas do emprêgo, não nos próprios trabalhadores.

Dentre as necessidades psicológicas e sociais dos empregados, ocupam posição elevada os sentimentos de participação, de inserção no grupo e de que estão fazendo um trabalho importante. A título de ilustração, os milhares de ofícios e profissões envolvidos na construção de submarinos fogem quase sempre à compreensão do leigo. A maioria dos homens e mulheres que trabalham nessas ocupações só conhecem um aspecto relativamente insignificante do trabalho inteiro. E, evidentemente, isso é necessário. A crescente complexidade da tecnologia de um submarino exclui, como várias outras tecnologias, a possibilidade de um indivíduo qualquer abranger mais do que uma pequena fração do número de habilidades necessárias à construção de um navio, mas essas pessoas *não fazem* idéia da importância vital do seu papel na criação do objeto, de como a sua pequena parte se encaixa no quadro global! Através de uma doutrinação inoperante, que em geral se reduz a algumas conferências enfadonhas, elas ficam familiarizadas com as normas, os regulamentos e atitudes a que devem prestar atenção. Mas deixa-se de lado a parte mais importante da doutrinação. O supervisor acha que não tem tempo ou que não vale a pena perder tempo com a explicação da importância do trabalho. Ele deixa de reconhecer e de aceitar que as pessoas precisam saber que estão contribuindo de uma maneira muito importante para a produção final, sem o que não podem criar a disposição de produzir com o máximo de suas habilidades. Sem êsse conhecimento, o que o homem ou a mulher está fazendo tem tanto interesse quanto as tarefas que certos professores dão aos alunos "só para desviá-los da malandragem." É lamentável que alguns técnicos altamente qualificados, designados para trabalhos importantes, sintam-se empenhados numa espécie de atarefamento, quando algumas palavras de explicação poderiam criar o incentivo ao desempenho voluntário de um trabalho valioso.

A NECESSIDADE DO TRABALHO

Muitas pessoas sentem-se infelizes sem trabalhar, mesmo excluindo a compensação financeira, e procuram relacionamentos sociais ligados ao trabalho. Por exemplo, muitos homens e mulheres trabalham mesmo quando não precisam mais, financeiramente. Mais ainda, há um sem número de operários que passam para um emprêgo "melhor", mais bem pago, e pedem para voltar para o emprêgo antigo, menos bem pago. O autor perguntou a diversos operários porque fizeram isto; porque quiseram voltar; porque não se interessaram pelo aumento. Depois de caldear as

respostas de "não sei; não gostei", as razões reais surgiram. A mais freqüente foi a de que, tendo-se ligado a um grupo específico de pessoas por um certo tempo e tendo-se identificado com o grupo, êsses operários sentiam falta da companhia dos conhecidos antigos, e do sentimento de pertencer ao grupo, criado por estas relações.

O desemprego é um poderoso estímulo negativo, não só por causa da perda da renda, mas também por fazer o homem sentir-se inútil, não desejado, um homem sem pátria. Em resumo, o desemprego isola o homem da sociedade.

A maneira pela qual o supervisor, gerente, chefe de grupo, ou qualquer título que possa ter, ataca o problema da motivação depende muito da sua visão da natureza humana.

O supervisor que acredita que as pessoas são preguiçosas, não querem trabalhar, devem ser forçadas a trabalhar, não querem assumir responsabilidades e fogem a elas, tentará a motivação pelo "trabalho forçado." Esta visão, entretanto, não é realista e o chefe que a endossa apenas conseguirá complicar os problemas de motivação. O operário moderno, mais bem educado, mais consciente do mundo ao seu redor, mais apto do que os seus antepassados a se locomover geograficamente, recusa-se a aceitar métodos tirânicos de supervisão.

Por outro lado, o supervisor que adota uma filosofia pessoal de que os indivíduos gostam de trabalhar e trabalham sempre que podem; de que o trabalho é tão natural para as pessoas quanto a alimentação e o descanso; de que as pessoas aceitam e buscam a responsabilidade, usará uma linha de motivação que será positiva e estimulante.

A LINHA DE MOTIVAÇÃO DO SUPERVISOR

As linhas de motivação utilizadas pelo supervisor moderno e informado são contrastantes com as do tipo "trabalho forçado." São linhas que fornecem orientação mas não são linhas marcadas passo a passo. Podem ser desenvolvidas numa filosofia operante da motivação:

1. O supervisor do tipo "trabalho forçado" está sempre encontrando erros. Pouco ou nada do que fazem os subordinados está certo. Mesmo que esteja certo, êle não diz. Além disso, tende ao perfeccionismo. Mas não necessariamente para o seu próprio trabalho. Êle exige excelência dos empregados e mesmo quando se produz excelência o tipo "trabalho forçado" ainda pode achar alguma coisa errada. A infelicidade para todos os interessados é que êste supervisor é sincero. Suas ações são condicionadas pelo que êle imagina dos trabalhadores; todos os tra-

balhadores, exceto, bem entendido, êle próprio;... que o empregado é preguiçoso, precisa ser obrigado a trabalhar, e assim por diante. Por causa dessa opinião, êle aumenta o contrôle sobre o trabalho, vigiando constantemente as tarefas dos subordinados. Acha que não pode confiar no desempenho satisfatório das funções dos outros.

O tipo estimulante de supervisor, por outro lado, *encoraja* o seu pessoal. Reconhece que a manutenção da alta qualidade pode se tornar um modo de viver. Essa possibilidade foi provada pelo êxito dos programas de "Defeitos Zero." Mas também sabe que é preciso tempo para chegar a êsse ponto. Também percebe que o sucesso gera o sucesso, assim como a falha gera a falha. O empregado reagirá com um trabalho de melhor qualidade quando lhe derem a certeza de que está melhorando. Do mesmo modo, reage à acusação de suas falhas pelo desencorajamento e atitude de "o que é que adianta."

2. O supervisor do tipo "trabalho forçado" é *falador*. Êle é o técnico. Êle não precisa escutar. Êle é quem diz ao seu pessoal o que fazer, indo por vêzes aos mínimos detalhes quanto à maneira exata de executar o serviço. Os trabalhadores podem reagir a êste método deixando o supervisor cometer erros sérios, conhecendo as conseqüências, mas não ligando. Foram condicionados a não ligar por verem suas sugestões e idéias ignoradas ou mesmo ridicularizadas. Nada pior do que isso para bloquear a inteligência e a capacidade criadora. Poucos métodos são mais eficazes na eliminação da iniciativa pessoal do que o de simplesmente não ouvir a pessoa.

Já o líder animador está *pronto para ouvir*. E, enquanto ouve, êle avalia as idéias do seu pessoal. Por apreender o "quadro geral" melhor do que os empregados, êle reconhece que, sendo humano, é capaz de errar e apreciar mal, podendo, frequentemente, achar respostas para os problemas ao ouvir os outros com espírito aberto. Mesmo dos lábios de uma criança saem palavras de sabedoria. Da cabeça de subordinados especializados saem respostas para os problemas.

3. O líder coercitivo *deixa o pessoal inseguro*. Êle acha que se agir assim os funcionários vão trabalhando e não criam problemas. Êle tem certeza de que as modificações na política da companhia, bem como as modificações na administração superior não interessam ao empregado. Está convencido de que o menor conhecimento é perigoso. Portanto, raciocina, é melhor mantê-los alheios às informações. Além disso, o líder coercitivo está firmemente convencido de que os trabalhadores devem se sentir inseguros. Só assim "atingirão o alvo", com certeza.

A atitude mais lógica praticada pelo supervisor que quer encorajar os subalternos é "*mantê-los informados*." Êle reconhece

a interdependência entre a administração e os trabalhadores; que a administração e o operário devem trabalhar juntos em cooperação para atingir seus objetivos. Reconhece que o que afeta a companhia afeta cada um dos subalternos individualmente. Sabe que se o trabalhador está consciente do que está acontecendo, terá orgulho e interesse pela companhia e lutará com mais afinco para atingir a qualidade e a quantidade máxima de trabalho.

4. O trabalhador não deixa os seus problemas pessoais em casa, como não deixa os seus problemas de trabalho no escritório. Um problema pessoal afeta o trabalho que o operário executa. No entanto, o supervisor não pode se intrometer. Não pode e não deve colocar-se na posição de ouvir um "não é da sua conta." Não pode se meter no problema pessoal de um empregado e dar um conselho que o empregado ache uma "droga." Mas a dificuldade está em que os problemas pessoais dos empregados são do interesse do supervisor na medida em que afetam a produção do trabalho. O supervisor não pode se colocar numa posição comprometedora, mas pode colocar-se na posição daquele famoso psicólogo "seu" José, o dono do botequim. Seu José criou a reputação de saber resolver problemas. É um "gênio." No entanto, por estranho que pareça, ele raramente abre a boca para perguntar alguma coisa, exceto "que é que você vai tomar?" Ele está disposto a ouvir. É assim que o líder estimulante pode cumprir suas responsabilidades de conselheiro, dentro dos limites, sem relaxar suas outras obrigações e responsabilidades, e sem comprometer sua posição. Ele compreende o que foi exposto pela escola não direcional de orientação: que muitas vezes a pessoa só precisa da oportunidade de falar dos seus problemas para achar a solução.

Compare-se esta com a linha do tipo de supervisor do "trabalho forçado." No seu modo de pensar, quando o homem chega ao trabalho deixou seus problemas na porta da rua. Espera-se do operário uma produção 100% eficiente em todas as horas. Não interessa que a mulher do Pedro tenha câncer. Não interessa que o filho de João esteja sofrendo dificuldades ou que José tenha problemas financeiros que não pode enfrentar. Só interessa que o empregado produza oito horas de trabalho por oito horas de salário. Os problemas pessoais são ignorados. Mas será que se pode realmente acusar o supervisor por essa atitude aparentemente insensível? A experiência indica que o tipo de líder ditatorial e coercitivo sofre muitos conflitos e frustrações psicológicas, junto com uma visão negativa, o que engendra cautela, e até mesmo medo, de ficar envolvido emocionalmente. Ele não saber olhar para os problemas com objetividade e ao mesmo tempo com simpatia. Para falar francamente, ele é inseguro. Por isso ele acha mais confortável, psicologicamente, evitar os pro-

blemas dos outros. É como a avestruz que enterra a cabeça na areia. Ele acredita que o problema que não se vê não existe.

5. O líder coercitivo também exige *obediência imediata*. Sua expressão favorita é "Faça o que eu lhe digo, quando eu lhe digo, porque eu lhe digo." Esse tipo de atitude, exigente e arrogante, descende das antiquadas atitudes características do capitaz de plantações e do gerente de "lojas de exploração do trabalho. (*)

O supervisor de visão, mesmo exigindo um sistema de disciplina e obediência, está mais interessado em *promover a longo prazo a lealdade dos empregados*. Ele sabe que está lidando com seres humanos inteligentes e que a disciplina efetiva vem dos que são auto-disciplinados. Em suma, ele está disposto a trocar a obediência imediata pela cooperação espontânea dos empregados leais.

6. Como vimos acima, o líder coercitivo é uma pessoa insegura. Ele tem, não só, um complexo de inferioridade, como é incapaz de fazer as pessoas trabalharem com o máximo de habilidade. E também, por ser inseguro, não pode suportar o pensamento de que seus empregados aprendam qualquer coisa que ele não saiba. Por isso ele *tranca a iniciativa* e mata o incentivo do indivíduo para desenvolver-se.

O supervisor que anima não tem medo de "ficar para trás" numa sociedade técnica em rápido progresso. Ele se desenvolve; ele *anima seu pessoal a desenvolver habilidades*; e cerca-se de pessoas tão versadas quanto ele em conhecimentos, que possam, se necessário, ocupar o seu lugar a qualquer tempo. Pois estas são as pessoas que fortalecem, em vez de enfraquecer, a posição do supervisor.

As idéias acima expostas podem servir de roteiro para o supervisor interessado em motivar os seus subordinados. Não se trata de uma temperança excessiva, pois não há substituto para a disciplina eficaz. É uma direção que, se usada escrupulosa e coerentemente, promoverá a lealdade, a alta produtividade e o moral elevado. Vivemos numa sociedade em rápido progresso, complexa, automatizada e mecanizada, em que as pessoas estão mais conscientes do universo. São mais bem educadas e mais livres para se locomover do que jamais antes. Por isso os homens e as mulheres *precisam* ser tratados como *seres humanos adultos*. A menos que recebam esse tratamento, os problemas de supervisão crescerão como erva daninha, a destruir a iniciativa, a capacidade criadora e a excelência.

(*) Sweat-shop — fábricas em geral pequenas que empregavam operários em condições injustas e prejudiciais à saúde.

Cinema - Ação Audiovisual, de Comunicação Subliminar e Vestigial

ADRIANO DE TAUNAY LEITE GUIMARÃES

Finalidade: *comunicação*, sob múltiplos aspectos

Subliminar: *abaixo do limiar*. (1)

Limiar de percepção: o menor estímulo capaz de provocar uma percepção.

Propaganda subliminar: rádio, imprensa, disco, fita magnética, TV, teatro, enfim, processos audiovisuais.

De grande importância a ação da música, meloterapia subliminar tranqüilizante, nas repartições, nos escritórios, com a finalidade de tranqüilizar, distrair os funcionários e produzir melhor rendimento de trabalho, bem assim nos hospitais, visando à tranqüilização dos enfermos.

A *aprendizagem*, principalmente de línguas estrangeiras, em virtude da comunicação subliminar, está sendo divulgada hoje em dia, no mundo inteiro, colocando-se o aluno em estado de sono sugerido superficial, mercê do "relax" e da palavra reflexo condicionada do professor, do disco ou do gravador de som. A fixação do ensino, colocando-se o aluno nesses estados mentais, é muito melhor porque entra num estado fásico de sugestão verbal exaltada. Isso foi cientificamente demonstrado por Pavlov: teoria cortical do sono.

Ação subliminar:

Comunicação produzida pelo cinema na pessoa humana, em virtude da sua ação abaixo do limiar de nossa consciência.

O cinema produz comunicação audiovisual à pessoa humana através do potencial produzido pela imagem, que observamos em movimento, adicionada à cor e ao som, imprimindo sem nos dar-

1. JACKSON, W. M. — Enciclopédia e Dicionário Internacional — Rio de Janeiro, Nova York.

mos conta, imagens sonoras e visuais em nosso cérebro, produzindo condicionamentos fortes, que se refletem em todo o nosso organismo, através da palavra reflexo-condicionada do filme, superando barreiras lingüísticas, caráter básico da comunicação, procurando sugerir partilha ou esforço de tornar comum aquilo que se deseja transmitir, progresso eletrônico de nossos dias, que representa apenas um começo. (2)

Pròximamente, as técnicas para longo alcance na propagação da televisão tornarão possíveis as ligações intercontinentais. As comunicações com satélites, colocados em órbitas predeterminadas, estenderão esta e outras possibilidades a tôda a Terra, e até mesmo o mais complexo dêstes sinais pode ser gravado em filme e fita magnética, para repetições sem conta.

Nossa possibilidade tecnológica para comunicações instantâneas de som e imagem informativos logo abrangerá a Terra inteira, permitindo, com técnicas de armazenagem ou retenção, o contrôlo do tempo de exibição. A tradução instantânea ou demorada poderá ser usada para controlar barreiras lingüísticas. Esse progresso eletrônico de nosos dias é apenas o começo, sômente uma parte da história.

Estamos conscientes quando acordados e despetos. (3)

Durante a vigília dá-se a integração da consciência humana. (4) Segundo Pavlov, Prêmio Nobel de Fisiologia e Medicina em 1904, as células cerebrais estão em estado de excitação e, durante o sono, há desintegração temporária da consciência, entrando as células cerebrais em inibição (parada). O sono protege as células cerebrais e o organismo contra o esgotamento físico e mental. Inibição e sono representam um só processo. A desintegração temporária da consciência durante o sono desaparece, restabelecendo-se o estado de consciência no dia seguinte, quando despertamos. (5)

A SUGESTÃO E O REFLEXO CONDICIONADO (6)

Diante de situações ou fatos surpreendentes surge uma palavra mágica, destinada a solucionar o problema: sugestão!

2. SCHAFER, Paul W. — Comunicação. Panorama da Medicina Contemporânea, tradução do original "Medical Series" (Forum Lectures). Editora Cultrix. São Paulo, 1961.
3. TAUNAY L. Guimarães, Adriano — Atividade Nervosa Superior. Boletim do Instituto de Psicologia, nº 2. Rio de Janeiro, 1964.
4. PAVLOV, I. — Obras Escoquidas. Version castellana. Angustias Garcia Usón. Buenos Aires, 1960.
5. WORTIS, Joseph — La Psychiatrie Sovietique. Traduit de l'Americain par Colette Thomas. Presses Universitaires de France. Paris, 1953.
6. KLOPPENBURG, Dr. Boaventura — A Sugestão e o Reflexo Condicionado — Capítulo III de "O Espiritismo no Brasil", Editora Vozes Ltda., Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, 1964.

Terá sentido preciso para explicar certos efeitos surpreendentes? Para isso teremos que recordar alguns elementos da fisiologia e da psicologia.

1) A natureza da sugestão

O organismo humano e dos animais superiores possui qualidade ou capacidade de se adaptar ao meio e às suas flutuações ambientais. Os excitantes ou estímulos que o organismo recebe de fora, através dos sentidos, provocam respostas inconscientes e reações automáticas, independentes da consciência ou do raciocínio. São os movimentos *reflexos*, encaminhados, dirigidos e desencadeados pelo sistema nervoso; exemplo: suor quando a temperatura se eleva e frio quando baixa a temperatura, o salto que damos para nos livrarmos de uma bolada, etc.

A natureza estabeleceu um arco nervoso, que liga a percepção do estímulo com a resposta a ser dada pelo órgão. Tais reações são imediatas, instintivas e absolutas: *reflexos incondicionados*.

Muitos identificam êsses movimentos automáticos com instintos. Assim, temos os reflexos de alimentação, de defesa, de investigação, de libertação e de conservação da espécie ou reflexos sexuais.

Na realidade, êsses reflexos são denominados *deflexos* (conjunto de reflexos).

Outros movimentos reflexos surgem com as modificações do ambiente, como necessidade de adaptação ao meio em que se vive, são adquiridos ou temporários; nestes, os arcos reflexos se fecham nas células cerebrais — também chamados *conexões temporárias cerebrais*, extinguindo-se com o desaparecimento do motivo ou do excitante externo. O excitante, de per si indiferente, só será capaz de provocar uma determinada reação orgânica depois de se estabelecer um arco nervoso especial entre a percepção do estímulo indiferente e a resposta biológica adequada. A repetição do estímulo indiferente juntamente com um excitante absoluto, o aprendizado ou a experiência são capazes de produzirem êstes novos arcos nervosos, mesmo em animais irracionais. Desta forma se condiciona a reação do organismo a um excitante externo qualquer, e por si mesmo indiferente. O efeito ou a reação orgânica, cujo arco nervoso foi abrindo caminho, pelo condicionamento, produzido desta maneira, recebeu o nome de *reflexo condicionado*, quando a reação biológica se produziu, fechamento do arco nervoso na célula cerebral (conexão temporária cerebral).

Todo excitante externo indiferente, que se torne capaz, sob certas condições, de fazer desencadear respostas biológicas, é chamado *sinal*, ou *estimulante sinal*. O som de uma campainha, por

exemplo, é um excitante indiferente e como tal *não* produz salivacão (*sinal*). Um pedaço de carne é um excitante absoluto e provoca salivacão. É o estímulo absoluto. Se tocarmos a campainha (estímulo indiferente ou sinal) e em seguida oferecermos um pedaço de carne (estímulo absoluto) e se este gesto fôr repetido algumas vezes, chegaremos a provocar salivacão ao soar a campainha (reflexo condicionado ou conexão temporária cerebral).

Os reflexos condicionados produzidos por estímulos indiferentes (sinais) depois de motivados por estímulos absolutos formam o *primeiro sistema de sinalização*. É um modo mais elementar e os animais podem ser sinalizados exclusivamente por este sistema.

No homem, o estímulo visual, auditivo, etc., ou sinal pode ser simples e eficazmente substituído pela *palavra*, sinal do sinal, ou signo-sinal, constituindo o *segundo sistema de sinalização*. A palavra não deve ser tomada apenas em seu conjunto material (neste caso poderia ser simplesmente um estímulo-sinal) mas em sua significação representativa e real. Diz Pavlov: A *palavra* é para o homem um estímulo condicionado tão real como os outros estímulos comuns com os animais, mas, ao mesmo tempo, tão polivalente como nenhum outro." Também uma simples entonação da voz pode bastar para dar à palavra um significado novo.

Daí a importante descoberta de Pavlov: um órgão pode entrar em atividade tanto sob a influência da excitação de estímulos indiferentes ocasionais (*sinal*) como de seus excitantes absolutos. E para isso pode bastar, no homem, uma simples palavra para se produzir o reflexo condicionado ou conexão temporária cerebral. Uma simples palavra é capaz de pôr em atividade um órgão ou desenvolver uma resposta biológica reflexo condicionada.

Essa palavra será a *sugestão*. Aí temos a sugestão e a forma pela qual produz efeitos reais no organismo. Esses efeitos nunca foram imaginários e a sua produção não depende da parte consciente ou inteligente do homem. O essencial para que se possa produzir o reflexo condicionado é que exista um estímulo indiferente, transformado em estímulo sinal (ou o correspondente signo-sinal — a palavra), permitindo o estabelecimento de arcos nervosos que liguem a percepção do estímulo com a reação biológica que temos em vista. Então, dado o "sinal", a resposta virá, sem nenhuma colaboração da parte racional do homem. A ação subliminar e audiovisual, através das imagens em movimento, do potencial produzido pelo som e pela palavra dos artistas do filme, produzindo fortíssimos condicionamentos ou conexões temporárias cerebrais, refletindo em todo o organismo dos assistentes, comunicando-lhes impressões fortíssimas, transmite, sugere, e partilha com os espectadores daquilo que se deseja sugerir e inclusive fazer sentir tôdas as impressões que proporciona.

No homem, o reflexo condicionado pode ser formado a partir de um som, mas também a partir de uma palavra. Se condicionarmos no homem determinada resposta ao som de uma campainha, e depois, ao invés de fazer soar a campainha, simplesmente pronunciamos a palavra campainha ou mostramo-lhe a figura de uma campainha ou simplesmente bastará que *pense* na campainha, no seu som, em sua imagem — surge o reflexo-condicionado, ou *auto-sugestão*.

1) A simples palavra (ou sugestão) *não é indiferente ao organismo humano*, e é capaz de provocar alterações que correspondam ao conteúdo ou ao seu significado. Os estímulos verbais podem substituir os estímulos incondicionados e até os excitantes incondicionados.

2) *Mediante sugestões somos capazes* de provocar efeitos que voluntariamente não podem ser produzidos. Exemplo: a modificação da pressão arterial, do pulso, da sudorose, pela ação da palavra em paciente sob sono sugerido, ou sono chamado *lúcido*.

3) *Sob a sugestão da ação verbal* um estímulo incondicionado forte perde sua intensidade e pode ser totalmente neutralizado pela palavra reflexo-condicionada do médico, restabelecendo-se o doente. É o caso do trabalho da hipnose médica apagando dores em intervenções cirúrgicas, estando o paciente debaixo de nosso sugerido, através da palavra reflexo-condicionada de seu médico. São os novos avanços da medicina.

4) *As sugestões também são eficientes em estado de vigília ou acordado*. É um erro bastante comum e defendido pensar-se que a sugestão verbal só será capaz de provocar uma resposta biológica quando o paciente está num estado de sono provocado ou transe.

O transe é um estado psicológico, mais ou menos crepuscular, de sono intermediário ou lúcido, que abafa o raciocínio consciente. É um estado de inibição do córtex, com manutenção de um ponto de vigília. O transe se identifica mais com um estado de vigília que com o do sono normal. No sono fisiológico, a onda inibitória das células cerebrais atinge todo o cérebro, transmitindo-se também às partes subjacentes, incluindo o bulbo e medula. No transe, a inibição não atinge esta parte medular cerebral, mas apenas a região cortical e mesmo nela mantém um ponto *vigil* ou de *vigilância*.

A reação reflexo-condicionada, elaborada em estado de vigília, conserva-se durante o sono parcial intermediário ou lúcido, ou fase hipnótica do sono normal (quando vamos dormir ou quando vamos acordar) é um sono superficial. No sono profundo, a inibição sonífera apaga o ponto de vigília e a pessoa se desliga inteiramente do mundo — desapareceu a excitação do

ponto de viglância e o sono tornou-se completo. As fases intermediárias ou hipnóticas do sono costumam ser rápidas.

O *ponto de viglância*, induzido positivamente pela influência do estado inibitório das zonas vizinhas do córtex cerebral, em estado de excitação exaltada ("sob pressão da inibição, segundo Pavlov) assegura a manutenção das relações com o mundo exterior; exemplo, a mãe fatigada dorme profundamente ao lado do filho, indiferente aos mais fortes ruídos, porém desperta ao mais sutil som emitido pelo filho. A pessoa que vai dormir, com a idéia de despertar a uma hora determinada, acorda realmente a essa hora. (7)

O *sono da hipnose* é o sono passivo, ou sugerido, com pontos ativos em vigília nos hemisférios cerebrais.

Durante o sono sugerido existe uma *zona de transferência*, que assegura o contato ininterrupto com a pessoa hipnotizada e o hipnotizador e uma *sugestionabilidade exaltada*, condição necessária para o êxito da sugestão verbal. Este fenômeno constitui a base do mecanismo fisiológico da sugestionabilidade exaltada, específica dos estados de sono sugerido. A hipnose não deve ser aplicada indiscriminadamente por leigos, mas com finalidades terapêuticas específicas e com todo o respeito à pessoa humana, de parte do médico.

Um estado de sonolência, em posição passiva, favorece o desencadeamento de reações reflexo-condicionadas fisiológicas. Esse estado pode ser conseguido em tôdas as pessoas normais. Muito perigoso a pessoa dormir no cinema, quando estão passando filmes emocionantes, principalmente de terror. Podem deixar marcas patológicas reflexo-condicionadas, de vampiros, etc., só apagáveis através do descondicionamento produzido pela psicoterapia psiconeurológica. Um filme emocionante qualquer pode deixar conexões cerebrais inconvenientes, acarretando inclusive neuroses acentuadas.

5. Não é necessário que o paciente seja altamente sugestionável ou hipnotizável, para que a sugestão verbal possa produzir efeitos reais e objetivos no organismo. Nas pessoas altamente sugestionáveis, os efeitos são mais imediatos e visíveis, mas existem numerosos casos de pessoas aparentemente indiferentes à sugestão, nas quais o efeito se apresenta com surpreendente eficácia.

6) A sugestão verbal indireta pode ser mais eficiente que a sugestão verbal direta. A sugestão verbal direta se realiza por meio da ação imediata e direta da palavra. Na sugestão indireta, a realização do sugerido depende de um objeto ou ação, por meio

7. PLATONOV, K. — La Palabra como Factor Fisiológico y Terapeutico. Problemas de la Teoría y Practica de la Psicoterapia a la Luz de la Doctrina de I. Pavlov. Segunda edición corregida y aumentada. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Moscu, 1958.

dos quais deve realizar-se a sugestão. O cinema também atua pela sugestão verbal indireta.

Conclusões — Nossa palavra (sugestão verbal direta ou indireta) pode influir de modo positivo e benéfico sobre o organismo e o estado de alma dos outros. Daí o grande valor do otimismo, da alegria e da animação de propósitos. As idéias positivas de entusiasmo, alegria de viver, convicção, de calor, de trabalho e de ação. Isso contagia e depende de uma pessoa que começa a irradiar otimismo.

Os filmes desanimadores, trágicos, de terror, produzem desânimo, frieza, inação, derrotismo, desalento, idéia de que tudo vai mal, tudo isso é tão contagiante que pode arruinar povos inteiros. Comunidades humanas florescem e prosperam ou definham e se consomem na medida em que forem dominadas (ou suggestionadas) por idéias positivas de construção ou por convicções negativas de arrasamento.

Muito necessário que sejamos honestos, que nos eduquemos com filmes construtivos e nos formemos para o otimismo, animação tranqüila e corajosa, e na alegria de viver. E faremos "milagres." Como fariamos "misérias" se nos deixássemos levar pelo desânimo, armados como estamos pelas incomensuráveis possibilidades tecnológicas dessa importante comunicação universal — o cinema, com as suas grandes vantagens e terríveis desvantagens para a humanidade. O pessimismo nada constrói!

COMUNICAÇÃO SUBLIMINAR, EXCITAÇÃO VESTIGIAL E APRENDIZAGEM

A comunicação subliminar produzida pelo cinema é complementada pelo fenômeno da excitação vestigial ⁽⁸⁾ determinando rapidamente no cérebro a fixação dos feitos que se desenrolam no filme. Em outras palavras, é uma aprendizagem subconsciente passiva e instintiva. Surgindo novos reflexos condicionados, que se irradiam pela difusão da excitação, a partir de dois ou mais focos excitados no cérebro, esta pode deixar vestígios no córtex cerebral, podendo até adquirir caráter de permanência definitiva.

A célula nervosa não só depende a excitação, como ainda retém o vestígio dessa excitação: é o chamado reflexo de vestígio por ação retardada, posterior.

O cinema, além da comunicação audiovisual consciente, produz as suas sugestões subconscientes e inconscientes, constituindo poderosa arma de comunicação, difusão e transmissão dos conhecimentos atuais.

8. FARIA, Osmar Andrade — Manual de Hipnose Médica e Odontológica. Rio de Janeiro, 1959.

ADRIANO DE TAUNAY LEITE GUIMARÃES — Médico psiquiatra do Sanatório Cardoso Fontes, Instituto Nacional da Previdência Social. Rio de Janeiro.

Sobre Classificação de Cargos

CARLOS EDUARDO DE O. VALLE

NCESSÁRIO, em primeiro lugar, fixar-se o que cargo significa, em sentido técnico: corresponde, na verdade, à última subdivisão ou subunidade de estrutura, dentro de uma organização; por isto, costuma-se defini-lo como "um conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades", talqualmente se o faz com relação às demais unidades de uma empresa — diretorias gerais, departamentos, divisões, serviços, seções, turmas etc.

2. Assim, um sistema de Classificação de Cargos, neste aspecto (organizacional) preenche o mesmo papel do regulamento em relação a limites de autoridade, competência, deveres, atribuições e responsabilidades de quaisquer das unidades ou subunidades orgânicas em que a empresa possa subdividir-se ou estruturar-se.

3. Naturalmente que um Plano de Classificação de Cargos, elaborado em bases técnicas, além dessas simples e imediatas vantagens — que já são muitas — representa, ainda, soma muito maior e muitíssimo mais variada, não só de utilidades técnicas, administrativas e econômico-financeiras, mas, sobretudo, práticas, no vasto e complexo campo da Gerência de Pessoal.

4. Com efeito — a experiência e qualquer moderno compêndio de Administração de Pessoal o confirmam — a medida do sentido objetivo da Classificação de Cargos para a empresa se traduz, em termos de utilidade, em que somente através dela se podem ter como válidas, tecnicamente, todas as atividades básicas da Gerência de Pessoal, a saber: recrutamento, seleção, designação, estágio probatório, lotação, remoção, transferência, readaptação, treinamento e aperfeiçoamento, promoção e acesso, chefia e assessoramento, avaliação de cargos e plano de salários.

5. Para entendimento mais pormenorizado, em torno das vantagens específicas da classificação de cargos, relativamente a cada uma das mencionadas atividades de Administração de Pessoal, convém lembrar que, partindo ela de uma minuciosa *análise de trabalho* (que é uma verdadeira "filmagem" do trabalho) re-

presenta, em conclusão, uma descrição minudente e sistemática do conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades que, originariamente grupadas em cargos, se reagrupam em classes, séries de classes, grupos ocupacionais e serviços, permitindo, inclusive, diferenciação entre grupos profissionais e hierarquização entre cargos, o que determina, com absoluta nitidez, as linhas de promoção e acesso — e o que é o principal — os vários níveis de supervisão (distribuição e limites de autoridade).

6. Conhecendo-se, assim, minuciosamente, o conteúdo real, necessário ao *desempenho*, pode-se, em seguida e paralelamente, determinar-se, com facilidade, quais os requisitos mínimos de instrução geral e específica, experiência adequada, idade, sexo, condições físicas (incluindo a parte psicológica, é (claro), risco de vida e outros exigidos para o exercício do cargo. Com isso, teremos elementos seguros para um *Recrutamento* válido. Estes mesmos elementos é que, em seguida, irão determinar quais os tipos de provas, entrevistas, testes de aptidão etc... (e sobre que disciplinas e assuntos irão eles versar) para que então se processe, também, com igual validade técnica, a *Seleção* do pessoal.

7. Para a *Colocação* ("placement") ou *Designação*, de pessoal, através dos métodos usuais (entrevistas, testes de aptidão etc.) igualmente será utilíssimo saber-se de antemão, e com dados precisos, quais, exata e minuciosamente, deverão ser os encargos ou tarefas a serem cometidas ao empregado.

8. O mesmo se diga sobre o *Estágio Probatório*, durante o qual o empregado, dentro de um certo período, irá demonstrar na prática do serviço o seu grau de eficiência. Só se o pode medir se se conhecerem quais exatamente os deveres, atribuições e responsabilidades do cargo, de um lado, e de outro, o que se pode exigir do empregado em habilidades, conhecimentos teóricos e práticos e demais requisitos que só um Plano de Classificação de Cargos determina, de modo sistemático.

9. A *Lotação* tem por fim determinar o pessoal quantitativo e qualitativamente necessário a um dado órgão.

10. A Classificação de Cargos, como é óbvio, facilita, enormemente, essa tarefa, permitindo como permite conhecer-se, através da sistematização em grupos (cargos, classes, série de classes etc.) com as respectivas atribuições meticolosamente descritas, quais as *reais* necessidades de pessoal, em número e qualidade.

11. Igual raciocínio pode ser aplicado às *Remoções*, *Transferências de Cargos*, *Readaptações* e *Acessos*. A mesma utilidade prática é, nesses casos, verificada, tornando-as, além disso, tecnicamente válidas.

12. *Treinamento*, cujo objetivo é manter o empregado em alto nível de rendimento e sempre atualizado com as novas práticas inerentes ao exercício de suas funções, utiliza, basicamente, a classificação de cargos. E é simples o porquê. O treinamento parte sempre do que se chamam as "necessidades de treinamento" ("Training Needs") e estas só podem, válidamente, ser diagnosticadas pelas falhas no desempenho, se se conhecerem quais, idealmente, devem ser os exatos deveres, atribuições, responsabilidades e demais fatores que intervêm na descrição de um dado cargo, ou sejam, exatamente, os objetivos da classificação de cargos.

13. Raciocínio semelhante se aplica à escolha de chefes e assessores. O problema é de fato semelhante ao do recrutamento e seleção, só que, neste caso, se trata de cargos de chefia e assessoramento. A mesma vantagem, pois, se colhe, neste aspecto, para a organização, se ela puder contar com um sistema de Classificação de Cargos. Isto, quanto à escolha. Mas, há, ainda, vantagens outras ligadas ao exercício da chefia ou direção. A principal função do chefe, ou supervisor de qualquer nível, é procurar fazer com que a equipe, sob sua direção, produza o máximo, com menor esforço e maior economia para a empresa, a par, é lógico, de outros fatores, de ordem humana, inclusive, que interferem no assunto.

14. Ora, para se chegar àquele objetivo, vale dizer, para se exigir do empregado, é preciso que se saiba, exatamente, o que dele espera a organização, no respectivo setor de trabalho. Só a Classificação de Cargos permite, de modo impessoal — e, além disso, sistemático e racional — o conhecimento pleno, analítico, minucioso, descritivo das atribuições de cada um dos cargos que, como vimos de início, constituem as subdivisões orgânicas da empresa.

15. Tem outro aspecto: perante os próprios princípios universais de trabalho, dentre os quais a nossa legislação consagra o da isonomia — igual remuneração para funções iguais — a classificação de cargos representa a maior defesa para empregado e empregador, evitando, como de fato evita, equiparações forçadas ao sabor do momento, dependentes, quase sempre, de provas falhas, de testemunhos também quase sempre falhos.

16. A fixação de deveres, atribuições e responsabilidades, em um sistema, permite, pela descrição minuciosa que o trabalho reflete, toda a segurança para a determinação exata de quais as funções realmente semelhantes e que, por isso, justificam igual retribuição salarial.

17. E já que se mencionou "plano de salário", resta a este respeito dizer que, embora possam e devam obrigatoriamente nêle

inflúem fatores outros, os mais diversos — como, principalmente, as condições do mercado de trabalho, — a existência de um plano de classificação de cargos em uma organização só pode significar facilidade na fixação da justa remuneração, porque baseada, inclusive, não só nos elementos descritivos das atribuições e responsabilidades de cada cargo, como nas exigências para o respectivo desempenho, em termos de instrução geral e específica, esforço físico e mental, risco de vida, e todos aqueles outros fatores, de início lembrados, que se fazem sempre presentes no referido plano.

18. Ao término destas breves considerações, oportuno lembrar que classificação de cargos não obedece a planos de natureza estática, mas, ao contrário, somente tem êxito por ser *eminente-mente dinâmica*. Precisa, por isto, ser permanentemente atualizada, acompanhando todas as mutações impostas pela realidade da empresa em movimento: cargos surgem, transformam-se, extinguem-se e tornam a surgir, para atenderem aos reclamos do serviço e o plano tem que, bem administrado, ser continuamente ajustado a todas essas mutações; nunca será estático. Este o verdadeiro sentido técnico de um plano de classificação de cargos.

Da Acumulação de Cargos

BERREDO DE MENEZES

POUCAS vezes, na história de nossa vida pública, tivemos a oportunidade de examinar uma obra de natureza jurídica que fôsse, ao mesmo tempo, persuasiva, agradável e motivadora. E todas estas qualidades, sem discrepância, nós encontramos, com indistigável e confortadora surpresa, neste memorável trabalho — *Da Acumulação de Cargos* (Histórico e Regime Vigente) — do eminente publicista patricio, Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, editado, em boa hora, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O assunto de que se ocupa a obra, complexo por excelência, constitui, para a grande maioria dos que ousam enveredar pelos meandros às vezes inextricáveis das Ciências Jurídicas, matéria insípida e, não raramente, até odienta, por contrariar interesses de pessoas a que estamos ligados, quase sempre, por laços indestrutíveis de amizade ou parentesco, ou ainda — o que é comum — por contravir, de frente, as nossas próprias conveniências. Daí, por certo, a nossa pobreza bibliográfica sobre esta matéria tão relevante e que, como bem nos ilumina e orienta, com invulgar singeleza e maestria, o insigne jurista, tanto tem preocupado como desafiado a arquicia dos nossos governantes, desde os tempos do Brasil Colônia.

Do ponto-de-vista científico, o Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, sem sombra de dúvida, realizou um trabalho de fôlego, revelando-se um pesquisador dos mais criteriosos e abnegados, no que concerne a este instituto árido de nosso Direito Administrativo. E a sua obra, neste particular, além de incomparável, vê-o preencher uma lacuna em nossas letras jurídicas, pois, como nos adverte, na "Apresentação" do livro, o não menos admirável Darcy Azambuja, o ilustre autor, "divulgando documentos inéditos, traçando o roteiro histórico do instituto da acumulação, estabeleceu bases de direito, de justiça, e de interesse público, contribuindo decisivamente para estabelecer um critério uniforme na

solução de múltiplas questões que, ainda dentro dêste já secular problema, surgem diàriamente nas relações entre o Estado e seus servidores."

Mas o que também encanta e surpreende, em todo o fluir da obra, é a delicadeza do estilo! Com efeito, antes da sua leitura (e, em particular, da "Breve Notícia Histórica"), tem-se a impressão de que se vai enfrentar uma discussão acadêmica, dessas que proliferam em nossas estantes jurídicas. E aí é que está a surpresa: o Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, num autêntico milagre de linguagem, consegue transformar em sabor de romance um trabalho eminentemente científico, aliciando-nos, com tirocínio e arte, a nunca mais despregarmos os olhos de sua "Breve Notícia Histórica", enquanto não lhe chegamos ao fim.

Após esta primeira parte, de invulgar originalidade no gênero, deleita-nos novamente o conceituado jurista com uma série primorosa de elucidativos e eruditos pareceres, emitidos, todos, no seu respeitável mister de membro dos mais brilhantes e cultos da Comissão de Acumulação de Cargos, do DASP, onde se tem revelado, outrossim, como um autêntico e edificante exemplo de dedicação e zelo pelas coisas desta Nação.

Seria ocioso acrescentarmos que os pareceres do Dr. Corsíndio Monteiro constituem matéria-prima obrigatória e imprescindível aos que se dedicam ao estudo do Direito Administrativo e, em especial, ao do instituto da acumulação.

Por via de consequência, pois, esta sua magnífica obra, por muito tempo ainda, deverá ser indicada como fonte indispensável e basilar para quantos pretenderem familiarizar-se com êste capítulo importantíssimo e secular de nosso Direito Público.

Para concluir, não poderíamos deixar sem relêvo a felicidade com que se houve o Dr. Corsíndio Monteiro da Silva em ultimar o seu livro com um utilíssimo ementário de jurisprudência administrativa (sobre acumulações consideradas lícitas e ilícitas), pois se a obra, até ali, só merecia encômios, esta última parte, de profundo alcance prático, emprestou-lhe a configuração de um bloco monolítico, difícil de ser superado em conteúdo, originalidade e erudição.

O Servidor Público no Judiciário

WALDYR DOS SANTOS

I — JURISDIÇÃO DISCIPLINAR E PENAL

"A jurisdição administrativa não é mais do que o exercício, mediante formas processuais análogas às prescritas ao processo judicial, do poder administrativo ordinário ou comum. A sentença penal pronunciada sobre o mesmo fato que constitui objeto do processo disciplinar vincula a autoridade administrativa", ensina-nos Francisco Campos (Revista Forense, volume 171, página 75).

E prossegue: "Declarado pela Justiça Penal inexistente o fato delituoso, único dentre os apurados no processo administrativo que autoriza a exoneração do funcionário, não podem subsistir contra este os efeitos da sanção disciplinar que lhe foi aplicada."

Mas,

"Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público" (Súmula 18 — Supremo Tribunal Federal).

Assim como,

"É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira" (Súmula 19).

Ora, quando se trata de fato único pode ele ser negado pelo Judiciário ou pode não ser reconhecida nêle configuração de ilícito penal. No primeiro caso,

"Se a justiça criminal nega a existência do fato, não pode subsistir a pena disciplinar imposta pela autoridade administrativa com base nesse mesmo fato" (Recurso Extraordinário nº 39.505-DF, in *D. J.* de 26-3-62, — Apenso, pág. 70) e,

"Funcionário demitido a bem do serviço público com fundamento em processo administrativo e absol-

vido em ação penal intentada pelos mesmos fatos, tem direito líquido e certo à reintegração, na ausência de qualquer resíduo." (Decisão por maioria — RMS 9.826 — SP, *in D. J.* de 3-1-63, — Apenso, pág. 16 e Revista Trimestral de Jurisprudência, volume 24, pág. 401).

Entretanto,

"Absolvição criminal. Resíduo. Mantida a demissão porque não excluída a possibilidade de ter havido resíduo para a punição administrativa" (RE 55.101 — SP, *in D. J.* 11-8-65, pág. 1932; e ERE 55.101-SP, *in D. J.* 20-11-67, pág. 3.844).

No segundo aspecto, tem que se ter em vista que "o mesmo fato pode não ser bastante grave para configurar um crime e, todavia, constituir falta que justifique uma pena disciplinar como é a demissão" (RE 50.722-GB, *in D. J.* 16-11-63 — Apenso, pág. 760 e RTJ, volume 23, pág. 491; MS 15.166-DF, *in D. J.* 27-5-66, pág. 1.785; e RTJ, volume 37, pág. 21; RE 55.074-PE, *in D. J.* 20-8-64 — Apenso, pág. 623; MS 8.369-DF, *in D. J.* 12-9-61, pág. 1.897).

Assim é que,

"Se a justiça criminal negar o fato ou a autoria, já não será possível, com base nêle, manter a demissão, pois que cumpre observar o princípio, segundo o qual, embora sejam independentes a responsabilidade civil e a criminal, não mais se poderá questionar no cível sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime (Código Civil, art. 1.525). (RE 50.722-GB; MS 15.166-DF; RE 55.074-PE).

Com efeitos diferentes dos da absolvição por ter o Judiciário negado o fato, temos a absolvição penal por falta de prova que "não exclui a verificação administrativa da falta funcional" (RE 43.964-RJ, *in D. J.* 1-10-62 — Apenso, pág. 514).

Ainda, "a sentença absolutória no juízo criminal por não existir prova para a condenação, não impede o procedimento disciplinar na instância administrativa" (decisão contra os votos dos Ministros Vilas Boas, relator; Hermes Lima e Vitor Nunes Leal — Embargos em Recurso Extraordinário (ERE) 50.886-SP, *in RTJ*, volume 41, pág. 552).

Assim, "a jurisdição administrativa disciplinar não fica prejudicada pela sentença absolutória, do Juízo Criminal, se este não negou a ocorrência do fato incriminador, atribuído ao funcionário, nem a sua autoria" (RE 45.766-GB, *in D. J.* 11-8-61, página 1.609). Com a mesma orientação os julgados do Tribunal Federal de Recursos: Apelação Cível 19.864-GB, *in D. J.* 22 de

agosto de 1966, pág. 2.788 e Apelação Cível 17.439, *in D. J.* 8-9-64, pág. 3.218.

Como também, "a decisão no processo administrativo não depende da criminal, a não ser que decida sobre a existência do crime ou da sua autoria" (RMS 17.367-PB, *in D. J.* 28-6-68, pág. 2.441).

Admite-se também que "a Administração pode, mediante processo administrativo, demitir o funcionário antes do pronunciamento da justiça sobre a imputação de crime a êle feita", não aceitando a argumentação de que "enquanto não julgado criminalmente não podia ser afastado do cargo", porque "isto seria a subversão das normas administrativas." Entretanto, "se houver absolvição, então, volta-se atrás e é o funcionário reintegrado em suas funções" (MS 6.989-GB, *in D. J.* 17-9-62 — Apenso, pág. 457 e RTJ, volume 14, pág. 88; MS 16.404-DF, *in D. J.* de 18-5-67, pág. 1.431 e RTJ, volume 41, pág. 599).

(*Continua*)

Jurisdição Administrativa na França

OCTAVIO DE BARROS MARQUES

O traço mais importante do sistema administrativo francês, o que lhe dá o cunho original, é a existência de uma jurisdição administrativa ao lado da jurisdição judiciária, ambas autônomas mas separada aquela da Administração ativa.

À primeira vista, temos a impressão que a justificativa para a dualidade de jurisdições teria sido de ordem técnica. Tratando-se de ramo nôvo e especializado da ciência jurídica, a aplicação do Direito Administrativo ensejaria a criação de uma ordem de tribunais especiais. Contudo, se o problema se apresentasse nesses termos atualmente, nem sempre assim foi, como veremos a seguir.

Os primórdios da jurisdição administrativa na França remontam aos primeiros anos da Revolução. Receosos de que a ação administrativa fôsse obstada pelos tribunais, tal como já ocorrera no tempo da monarquia absoluta, os revolucionários logo de início, invocando o princípio da separação dos poderes, impediram fôsem os administradores, por seus atos ou funções, cerceados pelos tribunais judiciários. A célebre lei de 16-24 de agosto de 1790 é sintomática quando estipula: "As funções judiciárias são e permanecerão sempre separadas das funções administrativas. Os Juizes não poderão, sob pena de crime, perturbar de modo algum as operações dos corpos administrativos, nem mandar citar os administradores em razão de suas funções." Estava, dêsse modo, salvaguardada a ação administrativa do nôvo regime e, sem maiores escrúpulos, os revolucionários confiavam à própria Administração a tarefa de julgar o contencioso administrativo, isto é, os litígios que a atividade administrativa poderia gerar. É o sistema chamado "administrador-juiz." Adotou-se, pois, solução que hoje se nos afigura paradoxal: confiar parte da função jurisdicional à Administração ativa, em nome da separação dos poderes. Durante todo o período revolucionário, vimos a Administração julgar os litígios em que ela era parte, isto é, julgar em causa própria. Tal sistema parecia absurdo. Era pre-

ciso separar a Administração da jurisdição. A essa idéia prática cabia dar um fundamento constitucional. Assim, ainda em nome da separação dos poderes, foi criada uma ordem de tribunais distintos, ao mesmo tempo, do poder judiciário e do poder administrativo. Inspirada por receios políticos e arrimada em argumentos de caráter constitucional, tal é a origem histórica da jurisdição administrativa francesa. Todavia, a preocupação anti-judiciária do início permaneceu intensa ainda por muito tempo. Por isso a solução de uma jurisdição administrativa, com total independência da Administração ativa, só foi obtida progressivamente, como passaremos a examinar.

A formação da jurisdição administrativa, na França, se fez por atapas. A primeira foi a criação, no ano VIII da Revolução (1799), sob o Consulado, dos grandes tribunais administrativos: o Conselho do Estado (Constituição do ano VIII) e os Conselhos de "Préfecture" ⁽¹⁾ (lei de 28 "pluviôse" do ano VIII).

O Conselho de Estado, a princípio, não tinha funções de julgador. Tratava-se de órgão, como o próprio nome indica, incumbido apenas de opinar não só a respeito de assuntos litigiosos (contencioso), mas também, como ainda ocorre atualmente, sobre matéria administrativa. Ele não decidia. Limitava-se a propor a solução ao Primeiro Cônsul. A Administração continuava, pois, como juiz. É o que se chama a "justice retenue", a qual durou três quartos de século. Contudo, já o progresso fôra enorme, se levarmos em conta que o Chefe de Estado não discrepava do parecer do Conselho. A lei de 24 de maio de 1872 acabou por consagrar em texto normativo, êsse avanço, estabelecendo que o Conselho de Estado, ao examinar o contencioso, julgaria êle próprio os litígios, sem a intervenção do Chefe de Estado. É a chamada "justice déléguée." A partir de 1872, portanto, a jurisdição administrativa francesa era completamente autônoma. Havia, porém, ainda, alguns resquícios da teoria da "administração-juiz", os quais, em breve, seriam abandonados. Até o fim do século XIX, afirmava-se que a legislação do ano VIII não havia suprimido o sistema da "administração-juiz." Eram os ministros, dizia-se então, cada um dentro dos assuntos que lhe competiam, os juizes administrativos de direito comum. Os textos do ano VIII haviam apenas superposto, mas não substituído, à jurisdição dos ministros a jurisdição do Conselho de Estado que funcionava como instância superior. Em consequência, afora os casos em que um texto formal dava, sobre determinado ponto,

1. Préfecture. Mantivemos a palavra em francês por não comportar tradução adequada em nossa língua. "Préfecture" é a circunscrição administrativa de um "prefeito", correspondente a um "departamento", e não a um município, como entre nós.

competência a um tribunal administrativo, não havia outra alternativa para os administrados senão se dirigirem ao "ministro-juiz", cabendo de sua decisão recurso ao Conselho de Estado. A teoria do "ministro-juiz" era aceita pela doutrina e pela jurisprudência. Ela restringia a reforma do ano VIII, que criara os tribunais administrativos (Conselho de Estado e Conselhos de "Préfecture") fazendo deles juizes apenas em grau de recurso. Enquanto isso, o juiz administrativo continuava a ser a Administração ativa. Foi somente pela evolução da jurisprudência, definitivamente marcada pela decisão do Conselho de Estado, em 1889, no caso "Cadot", que foi abandonada a teoria do "ministro-juiz." Assim, ficava confirmada e unificada a jurisdição administrativa em favor do Conselho de Estado que se tornou o juiz administrativo de direito comum.

Com o correr do tempo, verificou-se que a razão política que levava a Revolução a impedir o exame do contencioso administrativo, por parte do poder judiciário, desaparecera. Atualmente, a unificação das jurisdições administrativa e judiciária teria objetivos práticos, dos quais o mais importante seria o de evitar os conflitos que a dualidade de jurisdições provoca, conflitos esses dirimidos aliás pelo Tribunal de Conflitos. Contudo, no presente, outra razão, de não pouca valia, justifica a continuidade da jurisdição dupla. Essa razão diz respeito ao caráter especial e ao particularismo do direito administrativo, cuja aplicação explica a existência de uma jurisdição especializada. E não só a aplicação mas também a elaboração desse direito que, na França, é nitidamente pretoriano. Assim a razão de ordem política que ensejou a criação de jurisdição especial, para examinar os litígios administrativos (contencioso), cede lugar hoje a motivo de caráter técnico e prático.

Como vimos no início, os tribunais que constituem essa jurisdição especial foram criados no ano VIII da Revolução (1799), por Napoleão, já no Consulado. O Conselho de Estado e os Tribunais Administrativos, antigos Conselhos de "Préfecture", são os elementos essenciais do sistema.

Todos os tribunais administrativos dependem, direta ou indiretamente, do controle do Conselho de Estado. Esse órgão é, ao mesmo tempo, julgador e conselheiro. Até 1953, o Conselho foi o juiz de direito comum em matéria administrativa. Isto quer dizer que o Conselho era competente para todas as demandas do contencioso administrativo que a lei não havia atribuído a outro tribunal. Com o advento de decreto de 30 de setembro de 1953, os antigos Conselhos de "Préfecture" foram transformados em Tribunais Administrativos. Essa transformação objetivou, sobretudo, ampliar a competência dos antigos Conselhos

e, em consequência, restringir a do Conselho de Estado, ao qual ficaram subordinados os Tribunais Administrativos. De suas decisões cabe recurso para o Conselho de Estado que funciona assim como instância superior. Contudo, em certas matérias, o Conselho decide em primeira e última instância. É o caso do "recurso" ⁽²⁾ por excesso de poder" de que nos ocuparemos adiante. Como vimos, o Conselho de Estado, a princípio, era um órgão simplesmente consultivo. Mais tarde é que passou a exercer funções de julgador, mas sempre conservando suas atribuições consultivas. A "ordonnance" ⁽³⁾ de 1945 e os decretos de 30 de julho de 1963 confirmaram essas atribuições. O Conselho continua, por exemplo, a ser obrigatoriamente ouvido sobre os projetos de lei. Também é chamado obrigatoriamente a opinar sobre as "ordonnances" e sobre os regulamentos da administração pública.

Sediado em Paris, o Conselho de Estado exerce sua jurisdição em todo o território francês. Já a dos Tribunais Administrativos se circunscreve a certas porções do território, abrangendo a jurisdição de cada Tribunal Administrativo apenas alguns "departamentos." ⁽⁴⁾ Há cerca de 30 Tribunais Administrativos, na França.

Passemos agora à análise dos principais recursos cabíveis perante a justiça administrativa. É óbvio que trataremos dos recursos contenciosos que são os que nos interessam, deixando de lado os recursos administrativos, gratuitos ou hierárquicos, de resto, bastante conhecidos em nossa sistemática administrativa. Os recursos contenciosos mais importantes, na França, são o recurso por excesso de poder (objetivo) e o recurso de plena jurisdição, também chamado de indenização (subjetivo). No primeiro, a questão a ser apreciada pelo juiz é a da legalidade de um ato administrativo. O requerente pleiteia a anulação do ato, um decreto, por exemplo, por o entender ilegal. Por isso é que se diz que o recurso não é um processo entre partes, mas um processo feito a um ato. O próprio nome do recurso advém do

2. Recurso. Nem sempre a palavra é empregada no texto na acepção usual. "Recurso", no caso, por exemplo, de excesso de poder, corresponde ao nosso vocábulo "ação."

3. Ordonnance. Texto normativo, com força de lei, que emana de um governo provisório. Espécie de decreto-lei.

4. Departamento. Cada uma das divisões principais do território francês, administrada por um "prefeito" (préfet), o qual é assistido por um Conselho Geral, órgão eletivo. A França foi dividida em departamentos, pela Revolução. Ao todo são noventa os departamentos que passaram a substituir as antigas províncias, menos numerosas aliás. Contudo, a França é um Estado unitário.

caráter da pretensão. Trata-se de anular ato para cuja consecução a autoridade agiu com excesso de poder. É, pois, um recurso do contencioso dito "objetivo", nesse sentido de que ele levanta uma questão de puro direito objetivo, a da violação de uma regra de direito objetivo. Se anulado o ato a medida aproveita a todos. Já no chamado recurso de plena jurisdição ou de indenização se discute situação jurídica individual a qual é contestada ao requerente pela Administração. Nesse caso, aliás, faz-se necessário a decisão prévia (*décision préalable*) da Administração, sem a qual o administrado não poderá dirigir-se ao juiz administrativo. O requerente pleiteia algo da Administração, uma prestação qualquer. Por esse motivo é também denominado recurso de indenização, uma vez que, ao decidir, a autoridade não se limita a anular ato da Administração. Condena-a também, obrigando-a a uma indenização ou qualquer outra prestação.

É recurso que aproveita só ao litigante. Daí fazer parte do contencioso dito "subjetivo".

Para que o recurso por excesso de poder seja admitido é necessário o preenchimento de quatro condições que devem ser observadas simultaneamente. São elas a saber: a natureza do ato, a qualidade da parte, a observância da forma processual e a ausência de recurso paralelo. Vamos examinar, uma a uma, essas condições. 1ª Condição: *Natureza do ato* — São suscetíveis de recurso apenas os atos administrativos que contêm decisão executiva. O ato, objeto do recurso, tem de ser administrativo. A jurisprudência reconhece esse caráter nos atos que dizem respeito às relações de direito público, e não de direito privado, o que pressupõe que o autor do ato pertença aos quadros da Administração francesa, ficando, assim, eliminadas "de plano" as autoridades judiciais e legislativas. Além disso, o ato deve reportar-se a atribuições administrativas, o que implica em afastar os atos que decorrem de atribuições não administrativas, tais como os atos de governo. Isto pôsto, cabe agora dizer que o ato deve conter, como já esclarecemos, uma decisão executória, isto é, deve ser ato unilateral que exprima unicamente a vontade da Administração, excluídos, assim, os atos de natureza contratual. Deve ainda esse ato produzir efeito executório quanto aos administrados, o que elimina os atos administrativos meramente preparatórios de uma decisão futura. 2ª Condição: *Qualidade da parte* — É necessário que o autor do recurso tenha um interesse direto e pessoal, ferido. Não se exige direito violado, uma vez que não se trata do contencioso de plena jurisdição. Basta, portanto, o interesse ferido. 3ª Condição: *A forma processual e o prazo* — Consiste ela na redação de requerimento em papel timbrado, não havendo necessidade de advogado. Ao requerimento deve

ser anexada cópia do ato impugnado. Quanto ao prazo, é de dois meses a partir da publicação do ato. 4ª Condição: *Ausência de recurso paralelo* — Essa última condição faz lembrar que, sendo o recurso por excesso de poder um remédio excepcional, não teria êle razão de ser se o requerente já houvesse pleiteado, por outra via contenciosa, a satisfação de seu interesse. Dado, porém, o alargamento do recurso por excesso de poder, esta última condição tem perdido muito de sua importância. Quatro também são as causas que dão cabimento ao recurso por excesso de poder: a incompetência, o vício de forma, o desvio de poder e a violação da lei. É necessário à licitude do ato administrativo que êle emane não apenas de um agente da Administração mas daquele agente a quem a lei concedeu a faculdade de agir em nome do Estado. A *incompetência* permite anular o ato que uma autoridade praticou no lugar de outra. O *vício de forma* resulta da omissão total ou parcial de formalidade prevista em lei ou regulamento, para a concretização do ato. O *desvio de poder* diz respeito à moralidade administrativa. Êle tem lugar quando o agente respeitou a letra da lei, isto é, era competente e observou a forma prescrita, porém com outro fim que não aquêle para o qual êle foi investido. Por exemplo: a autoridade policial, no uso de suas atribuições, manda fechar um bar. Se êle adotou a medida para salvaguardar a tranqüilidade pública, sua decisão é correta. Contudo, se êle baixa o ato para satisfazer vingança de ordem pessoal, houve o desvio de poder, o qual poderá dar lugar à anulação. A *violação da lei*. — Não há dúvida de que a incompetência e a inobservância da forma constituem violação que dizem respeito ao aspecto legal do ato. Contudo, nesse caso, trata-se de legalidade extrínseca, envolvendo, pois, os aspectos exteriores do ato. No entanto, entende-se por violação da lei "stricto sensu" aquela que conduz a verificar se o ato, nas suas disposições de fundo, não viola uma regra legal. A jurisprudência, na França, entende essa violação da lei de maneira muito ampla. A "legalidade" compreende não sômente o que é prescrito em lei prôpriamente dita, votada pelo Parlamento, mas também tudo o que tem valor de regra geral e obrigatória, em razão dos regulamentos, do costume ou da jurisprudência. Essa noção de "legalidade" foi de tal modo alargada que chega até a envolver os chamados princípios gerais de direito. Tendo em vista, pois, essa concepção tão ampla, é perquirida a falsa invocação da regra ou êrro de direito, o qual se configura quando a decisão atribui a um texto o que êle não diz; e a falsa aplicação da regra ou êrro de fato, o qual consiste em aplicar um texto a uma situação que a êle não se ajusta.

O recurso por excesso de poder, o mais importante do contencioso administrativo, é uma criação original ao direito admi-

uistrativo francês que permite aos administrados seja apreciada, pelo Conselho de Estado ou Tribunal Administrativo, a regularidade das decisões administrativas.

Façamos agora um rápido bosquejo do que têm sido os remédios judiciais contra o abuso do poder administrativo, no Brasil.

Preliminarmente, convém notar que o Brasil adota a unidade de jurisdição, do tipo anglo-saxão, onde a Administração é submetida ao direito nas mesmas condições dos cidadãos. A Administração é colocada em pé de igualdade quando em litígio com o administrado e a pendência é submetida à decisão do juiz comum. Contudo, "a autoridade judiciária fundar-se-á em razões jurídicas, abstendo-se de apreciar o merecimento dos atos administrativos, sob o ponto-de-vista de sua conveniência ou oportunidade." Disso nos dá conta a Lei nº 221, de 20-XI-1894, que instituiu a ação sumária especial destinada à anulação de atos de autoridades administrativas. Tratando-se de sistema administrativo do tipo anglo-saxão nada mais coerente do que a existência em nosso direito do mandado de segurança que surgiu, entre nós, através da Constituição de 1934. É ele espécie do gênero dos velhos mandados ingleses, "mandamus", "prohibition", "certiorari", dos quais hoje subsiste apenas o "habeas corpus." A influência francesa tem sido menos patente. Contudo, o advento da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, nos trouxe a ação popular, em cujo texto podemos constatar a presença de todos aqueles elementos que vimos de enumerar no caso de recurso por excesso de poder. Esses elementos não estão apenas implícitos mas suficientemente explícitos quando a lei estabelece:

"Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a *incompetência* fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que a praticou;

b) o *vício da forma* consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a *ilegalidade do objeto* ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a *inexistência dos motivos* se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o *desvio de finalidade* se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explicita ou implicitamente, na regra de competência."

BIBLIOGRAFIA

- A. DE LAUBADÈRE — *Manuel de Droit Administratif* — Librairie de Droit et Jurisprudence — 8ª edição.
- LOUIS TROTABAS — *Manuel de Droit Public et Administratif* — Mesma editora — 14ª edição.
- JEAN RIVERO — *Droit Administratif* — Librairie Dalloz — 3ª edição.

1 -- Pareceres da Consultoria Jurídica do DASP

ACUMULAÇÃO

De proventos com gratificação de RETIDE.

A circunstância, no caso, de o servidor perceber, cumulativamente, o provento da aposentadoria com o vencimento do cargo de Engenheiro do Departamento Nacional de Produção Mineral — Ministério das Minas e Energia — não é impeditiva da possibilidade de receber êle gratificação por tempo integral.

O que caracteriza o pagamento da citada gratificação é a dedicação exclusiva ao desempenho das atividades afetas ao cargo que ocupa. E a aposentadoria, de que é também detentor, não o impede, de forma alguma, de dar aquela dedicação exclusiva.

Processo nº 1.529-67 — DASP.

Inclusão em RETIDE de funcionário titular de dois cargos, afastado de um dêles.

O que impede a inclusão do servidor no regime de tempo integral e a consequente percepção da gratificação não é a titularidade de duas situações, pois que êle de uma delas se afasta conservando-a, no entanto, mas sem receber qualquer vencimento ou salário, enquanto na outra estiver sob aquêlê regime. O recebimento de dois vencimentos ou salários com a gratificação oriunda de tempo integral, em função de um dos cargos, é que não se concilia.

Processo nº 9.984-66 — DASP.

Funcionário federal colocado à disposição de Governo estadual (cargo em comissão).

O cargo ocupado pelo funcionário, na administração federal, é de natureza

técnico-científica, o que lhe enseja a aplicação do art. 121, parágrafo único, da Lei nº 1.711, de 1952. No caso, entretanto, uma vez que a requisição foi feita para exercício de cargo em comissão, não lhe poderá ser pago o vencimento do cargo efetivo, salvo se, pelo cargo estadual, apenas receber uma gratificação.

Mesmo que o cargo estadual fôsse considerado de natureza técnico-científica, privativo de médico, que permitisse acumulação com o cargo de Médico-Sanitarista do Ministério da Saúde, nos moldes determinados no art. 97 da Constituição Federal, a percepção conjunta de vencimentos importaria no consequente exercício de ambos os cargos por parte do servidor, não havendo a hipótese de percepção cumulativa de vencimentos, ocorrendo o afastamento do servidor do exercício de um dos cargos.

Por outro lado, a pretensão do suplente de continuar a perceber a gratificação de tempo integral, que vinha, antes do afastamento, recebendo no Ministério da Saúde, não encontra qualquer acolhida em dispositivo legal.

Processo nº 8.372-67 — DASP.

AFASTAMENTO

Decreto nº 59.676, de 1966. Interpretação dos §§ 1º e 2º de seu art. 34.

Condição para aplicação do RETIDE a ocupante de cargos de professor do magistério superior e de engenheiro do DNER. A aplicabilidade à espécie do art. 16 e seus §§ 1º e 2º do Decreto número 60.091-67.

A opção pelo regime de tempo integral e dedicação exclusiva por parte

de professor universitário, que acumula legalmente cargo público, deverá determinar o afastamento deste, enquanto durar o regime excepcional, e não a exoneração do cargo.

Processo nº 10.519-67 — DASP.

AFASTAMENTO REMUNERADO

Licença à funcionária gestante.

Reportando-se a pronunciamento emitido no processo 2.571-67, segundo o qual o relacionamento constante no art. 14 do Decreto 60.091-67 "não é excludente de outras situações, muito menos das que estão autorizadas em lei, à semelhança do que consta do art. 57 da Lei nº 4.242-63", a Consultoria Jurídica do DASP entendeu que a licença à gestante não interrompe o pagamento da gratificação de RETIDE, por lhe parecer que a referida licença está implicitamente enquadrada no mandamento estabelecido no art. 57 da Lei 4.242.

Processo nº 4.390.-67 — DASP.

Faltas (até três dias) abonadas nos termos do art. 123 do Estatuto dos Funcionários (Lei nº 1.711 de 28-10-52).

Deve ser paga a gratificação de RETIDE à funcionária que tiver faltas abonadas de acordo com o artigo 123 do Estatuto dos Funcionários, de vez que não se verifica propriamente um afastamento do serviço, pois a lei, objetivando uma eventual doença do servidor, abona o não comparecimento ao serviço, sem que daí resulte qualquer desconto salarial ou de gratificações para o funcionário. Se nesses dias nenhum desconto houver, não há que se falar em falta ou afastamento propriamente ditos.

Processo nº 2.571-67 — DASP.

Falta ao serviço para a prestação de prova ou exame (Artigo 158 do Estatuto dos Funcionários — Lei nº 1.711, de 28-10-52)

Desde que o comprove devidamente, o funcionário em RETIDE que dei-

xar de comparecer à repartição para se submeter a prova ou exame fará jus à gratificação correspondente ao referido regime.

Processo nº 2.571-67 — DASP.

CONSELHOS DOS IAPS

Aplicabilidade do RETIDE.

Nos Conselhos Administrativos e nos Conselhos Fiscais das Juntas Interven-toras das instituições da Previdência Social o RETIDE só é aplicável aos Presidentes dos Conselhos Administrativos, consideradas as funções executivas que lhes competem no exercício das atribuições de Presidente da respectiva autarquia.

Processos ns. 6.079-67 — DASP e 9.371-67 — DASP.

DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

Incompatibilidade com o exercício de tarefas estranhas às atribuições do cargo.

O objetivo do RETIDE é possibilitar total concentração do servidor nas tarefas próprias do seu cargo ou de sua função, o que não seria alcançado com o desvio para qualquer outra atividade estranha.

Processo nº 10.776-66 — DASP.

LICENÇA À GESTANTE

Direito ao recebimento da gratificação durante o respectivo período.

A licença concedida à funcionária gestante não interrompe o pagamento da gratificação de RETIDE.

Processo nº 4.390-67 — DASP.

MILITAR EM FUNÇÃO CIVIL

Aplicabilidade do RETIDE.

Se o militar estiver percebendo o vencimento do cargo em comissão que ocupe ou a gratificação de função que exerça por força de determinação legal expressa, fará jus à gratificação de RETIDE se fôr do interesse da Administração aplicar ao cargo ou à

função gratificada tal regime nas mesmas condições do ocupante civil.

Processo nº 3.827-67 — DASP.

MINISTÉRIO PÚBLICO

Possibilidade, em tese, de aplicação do RETIDE a servidores da Secretaria da 1ª Subprocuradoria-Geral da República.

Com exceção dos membros do Ministério Público Federal, propriamente ditos, os quais, por força de lei, não podem submeter-se ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, aos demais não é defesa essa incidência, desde que satisfeitas as disposições regulamentares próprias.

Processo nº 6.139-67 — DASP.

OPÇÃO

Compatibilidade com o disposto no item III, art. 101 do Decreto-lei nº 200-67.

A simples inclusão de determinado cargo em comissão ou função gratificada em RETIDE não autoriza a presunção absoluta do interesse administrativo nesse regime. Vários fatores têm de ser cotejados para esse juízo, inclusive até o maior proveito em contar com determinado ocupante que não pode submeter-se a esse regime especial de trabalho. É matéria, pois, de apreciação subjetiva, tendo em vista o caso concreto, que se não pode furtar às ponderações pelo órgão a que o cargo ou a função pertencem. Daí a continuidade de vigência da preceituação constante do § 3º do art. 27 do Decreto nº 60.091, de 1967, cuja colisão com o comando jurídico expresso no artigo 101 do Decreto-lei número 200, de 1967, é apenas aparente.

Processo nº 252-68 — DASP.

II — DECISÕES DA COTIDE

AFASTAMENTO REMUNERADO

Viagem de servidor em RETIDE ao estrangeiro.

O pagamento da gratificação referente a esse regime não deve ser interrompido, desde que a viagem ao ex-

terior esteja vinculada ao respectivo programa de trabalho.

Processo nº 980-66 — COTIDE.

Observação: Posteriormente, o Decreto nº 61.775, de 24-11-67, estabeleceu que a viagem do servidor ao exterior também é permitível quando justificada como condição para melhor exercício do cargo que ocupa, em futuro imediato.

Faltas abonadas nos termos do § 2º, art. 11 do Decreto 49.974-A, de 21-1-61 (Código Nacional de Saúde).

Desde que se comprove a permanência em isolamento ou quarentena, determinada pela autoridade competente para evitar a propagação de doença transmissível, o funcionário pôsto em tal situação terá direito à percepção da gratificação do RETIDE referente aos dias de afastamento do serviço.

Processo nº 956-67 — COTIDE.

AGREGADO

Sua inclusão em RETIDE ou em RESEX.

Segundo entendimento firmado pela COTIDE, poderá ser proposto em tabela de RETIDE o agregado que:

- a) se encontre no exercício de cargo em comissão ou função gratificada;
- b) embora não preenchendo uma das condições da alínea anterior, fôsse titular de cargo técnico na ocasião da agregação.

Estabeleceu a COTIDE, ainda, que o agregado não enquadrável em nenhuma daquelas situações somente poderá participar de tabela destinada a RESEX.

Processo nº 716-67 — COTIDE (Parecer da C.J. do DASP no processo 7.518-66).

ASSESSORAMENTO

Sua conceituação em relação a RETIDE.

Para efeito de inclusão em RETIDE deverá ser distinguido o assessoramento a que se refere a Lei 3.780, de

1960, daquele que é desempenhado pelo ocupante de cargo em comissão ou função gratificada previsto no art. 5º do Decreto-lei nº 81, de 21-12-66.

Processo nº 56-67 — COTIDE.

CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES
GRATIFICADAS SEM EXISTÊNCIA
LEGAL

Impossibilidade de sua inclusão em RETIDE.

O regime de tempo integral só pode ser aplicado a cargos em comissão e funções gratificadas legalmente criados.

Processo nº 316-66 — COTIDE.

CESSAÇÃO DO RESEX

Aplicabilidade do art. 28 do Decreto nº 60.091, de 18-1-67.

Conquanto o mencionado dispositivo se refira expressamente ao RETIDE, deve ser ele aplicado ao RESEX, no que couber, já que inexistem preceitos próprios em relação a este.

Processo nº 391-66 — COTIDE.

CHEFIAS MILITARES

Inaplicabilidade do RETIDE.

O regime de tempo integral e dedicação exclusiva de que cogita o Decreto nº 60.091, de 18-1-67, não se aplica às chefias militares. Entretanto, independentemente da natureza da chefia, isto é, civil ou militar, o referido regime pode ser aplicado ao pessoal civil enquadrável no art. 1º do citado decreto.

Processo nº 981-66 — COTIDE.

COMPULSORIEDADE DE RETIDE PARA
CARGOS EM COMISSÃO OU FUNÇÕES
GRATIFICADAS

Opção prevista no Regulamento.

Nos termos do § 3º do art. 27 do Decreto nº 60.091-67, os ocupantes de cargos em comissão ou funções gratificadas só poderão eximir-se de participar do RETIDE quando invocados impedimento legal ou motivos justos,

a juízo do Ministro de Estado ou do dirigente da autarquia ou do órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, sob cujas ordens servirem.

Processo nº 575-67 — COTIDE.

CONSELHO FEDERAL OU REGIONAL
DE ODONTOLOGIA

Órgão de deliberação coletiva.

Dirigente do Serviço Nacional de Fiscalização da Odontologia em RETIDE pode exercer o mandato de membro do Conselho Federal ou de Conselho Regional de Odontologia.

Processo nº 889-67 — COTIDE.

CURSOS E RETIDE

Condições para que o servidor possa frequentá-los.

O funcionário colocado em RETIDE só poderá frequentar curso se houver correlação entre o programa de trabalho que motivou o referido regime e a natureza do curso e se ficar comprovado o interesse do órgão em que serve em sua frequência ao mencionado curso.

Processo nº 877-67 — COTIDE.

DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

Funcionário em RETIDE não pode exercer atividades particulares, profissionais, remuneradas, tenham ou não caráter empregatício.

A dedicação exclusiva, inerente ao regime de trabalho em causa, obriga o servidor a ele submetido a dedicar toda a sua atividade, seu esforço, seus interesses ao serviço público, ficando, assim, impedido de exercer outra atividade, pública ou particular, mesmo que não tenha caráter empregatício.

Processo nº 813-67 — COTIDE.

DESCONTO SOBRE A GRATIFICAÇÃO

Aplicabilidade do art. 122 do Estatuto dos Funcionários.

Ante a inexistência de dispositivo expresso na respectiva regulamentação,

deve ser aplicado, por analogia, ao servidor que chegue atrasado ao serviço ou dêle se retire antes do encerramento do expediente, o disposto no item II, art. 122, da Lei nº 1.711-52 (Estatuto dos Funcionários).

Processo nº 27-67 — COTIDE.

HORÁRIO ESPECIAL

Aplicabilidade do RETIDE.

A jornada do servidor que tiver horário inferior a 40 horas será elevada a êsse limite mínimo e será mantida a do que, por força de ato regulamentar, tiver jornada fixada acima daquele limite.

Processo nº 580-66 — COTIDE.

INÍCIO DO RESEX

Fixação do direito à percepção do respectivo pagamento.

O servidor colocado em regime especial de horas extraordinárias passa a fazer jus à gratificação correspondente, desde que expedida a respectiva portaria, quando tal serviço efetivamente começar.

Processo nº 391-66 — COTIDE.

INÍCIO DO RETIDE

Obrigatoriedade da assinatura do termo de compromisso.

O direito à percepção da gratificação do RETIDE vigora, para cada funcionário, a contar do dia em que êste assina o respectivo termo de compromisso.

Processo nº 695-67 — COTIDE.

INTERVALO PARA ALMOÇO

Período mínimo estabelecido.

Por não existir, até o momento, dispositivo expresso sobre o assunto na legislação da administração pública federal propriamente dita, deve ser aplicado à matéria o art. 71 da C.L.T., que estabelece o mínimo de 1 (uma) hora para alimentação e repouso nas

jornadas de trabalho a cuja duração exceda de seis horas.

Processo nº 933-67 — COTIDE.

LICENÇA À GESTANTE

Direito ao recebimento da gratificação a partir da vigência do Decreto nº 57.744-66.

Os efeitos decorrentes da aprovação do parecer emitido no processo número 4.390-67 devem retroagir à data em que entrou em vigor o Decreto número 57.744-66, ou seja, 17 de fevereiro de 1966.

Processo nº 917-67 — COTIDE.

MAGISTÉRIO SUPERIOR

Desacumulação de cargos em observância ao Decreto nº 59.679 de 1966.

A desacumulação de cargos nos termos do Decreto nº 59.676, que regulamentou o regime de tempo integral do pessoal docente de nível superior, escapa ao exame da COTIDE.

Processo nº 475-67 — COTIDE.

OPÇÃO

Inaplicabilidade do art. 1º, § 2º da Lei nº 4.345-64 à gratificação de RETIDE.

A vista do que dispõem o art. 5º do Decreto-lei 81-66 e o parágrafo único do art. 7º do Decreto nº 60.091-67, não cabe o pagamento da gratificação do RETIDE com base na opção prevista no § 2º do art. 1º da Lei número 4.345-64.

Processo nº 244-67 — COTIDE.

PESSOAL DO GRUPO OCUPACIONAL FISCO

Aplicabilidade do RETIDE.

Tendo em vista a legislação atinente à matéria, no Grupo Ocupacional Fisco, somente os cargos de direção e chefia não privativos do referido grupo poderão ser incluídos em RETIDE.

Processo nº 96-66 — COTIDE.

PLANTÃO

Auxiliar de Enfermagem incluído em RETIDE.

Na elaboração das escalas de serviço ou de plantão deve ser observado o mínimo de 40 horas de trabalho semanais estabelecido no art. 6º do Decreto nº 60.091-67, sem prejuízo de atendimento ao que preceitua o referido dispositivo em sua parte final.

Processo nº 269-67 — COTIDE.

PODER JUDICIÁRIO

Inaplicabilidade do RETIDE ex-vi da Lei nº 4.345-64 e do Decreto nº 60.091-67.

Referindo-se o art. 11 da Lei número 4.345-64 apenas aos funcionários do Serviço Civil do Poder Executivo, e cabendo à COTIDE zelar, tão-somente, pela aplicação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva de que cogita o mencionado dispositivo (Decreto nº 60.091-67), escapa a esta Comissão competência legal para decidir pela extensibilidade do referido regime de trabalho a servidores do Poder Judiciário.

Processo nº 543-67 — COTIDE.

PROCESSO ADMINISTRATIVO

Integrante de Comissão de Processo Administrativo continua a receber a gratificação.

Considerada a circunstância de que a designação de funcionário para participar de Comissão de Processo Administrativo constitui encargo obrigatório, seu afastamento do RETIDE não determina a sustação, no respectivo período, do pagamento da gratificação correspondente.

Tendo em vista, ainda, a peculiaridade das atribuições cometidas aos membros de tais Comissões, inclusive a possibilidade de funcionamento fora da repartição em que sirva ou sirvam alguns de seus integrantes, devem ficar eles isentos do ponto (Parecer do DASP no processo nº 14.158-60, in D. O. de 3-2-61).

Processo nº 342-67 — COTIDE.

PROCURAÇÃO

Térmo de compromisso assinado por procuração.

Por analogia, e tendo em vista o que dispõe o art. 25 do Estatuto dos Funcionários (Lei 1.711-52), pode ser aceita a assinatura do termo de compromisso mediante procuração no caso de se encontrar o servidor incluído em RETIDE afastado da sede, em objeto de serviço.

Processo nº 173-67 — COTIDE.

RAIOS X

Inaplicabilidade do RETIDE.

A vista do disposto no art. 34 do Decreto nº 60.091-67, e considerada a circunstância de que, por imposição de regras de segurança e higiene do trabalho, os funcionários enquadrados no regime operacional de Raios X não podem atender ao número de horas semanais de trabalho (40 horas) exigido no art. 6º do mencionado Decreto nº 60.091-67, torna-se impossível a aplicação do RETIDE aos referidos servidores.

Processo nº 940-67 — COTIDE.

REDATORES

Sua inclusão em regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

Tendo em vista parecer emitido pela D.R.J.P. no processo nº 580-66, aprovado pelo Sr. Diretor-Geral do DASP, foi decidida a inclusão de ocupante de cargo de Redator em RETIDE.

Processo nº 236-67 — COTIDE.

REGIME DISCIPLINAR

Inaplicabilidade do art. 29 do Decreto nº 60.091-67 ao RESEX.

Tendo em vista os termos em que está expresso, e por cuidar de regime disciplinar, o art. 29 do Decreto número 60.091-67 só é aplicável àqueles a quem expressamente se refere. As infrações disciplinares praticadas por funcionário sujeito a serviço em horas extraordinárias devem correspon-

der sanções enunciadas no capítulo próprio do Estatuto dos Funcionários.

Processo n° 391-66 — COTIDE.

REPARTIÇÕES MILITARES COM HORÁRIO ESPECIAL

Aplicabilidade do RETIDE.

A aplicação do regime de tempo integral nas unidades militares independe do horário de 44 horas semanais de trabalho ali em vigor, tendo em vista que se trata do regime de dedicação exclusiva.

Processo n° 981-66 — COTIDE.

REMOÇÃO

Inclusão do funcionário na tabela de RETIDE da nova repartição.

O funcionário removido, transferido ou redistribuído só poderá ser incluído na tabela de RETIDE da repartição em que seja lotado se nesta existir cargo vago de igual denominação e nível e atendidos os demais requisitos da regulamentação baixada com o Decreto n° 60.091-67.

Processo n° 838-67 — COTIDE.

REGIME ESPECIAL DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO (RESEX)

Requisito para sua adoção.

O serviço extraordinário, em regime especial, previsto no art. 5° do Decreto n° 60.091-67, está vinculado — como complemento — ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva de que cogita o mencionado decreto.

Assim, somente na repartição em que se aplique o RETIDE poderá ser processado o referido serviço extraordinário.

Processo n° 391-66 — COTIDE.

A exigência de dedicação exclusiva não se estende ao RESEX.

O ônus da dedicação exclusiva, à vista dos termos do art. 2° do Decreto n° 57.744-66, refere-se, unicamente, aos abrangidos pelo art. 8° do

mesmo decreto, excluído, portanto, o pessoal a que se refere o art. 5°, isto é, os servidores que são submetidos ao serviço em horas extraordinárias.

Processo n° 391-66 — COTIDE.

Nota — O Decreto n° 57.744-66 foi substituído pelo de n° 60.091, de 1967, o qual não alterou as normas a que se refere esta decisão.

Aplicabilidade de normas referentes ao RETIDE.

O disposto no art. 14 do Decreto n° 60.091-67, é aplicável, por extensão ao pessoal incluído no serviço extraordinário previsto no art. 5° do citado decreto.

Processo n° 179-67 — COTIDE.

Vigência para efeito de recebimento da respectiva gratificação.

Os efeitos pecuniários do serviço extraordinário, em regime especial, a que se refere o art. 5° do Decreto n° 60.091-67 só terão início, desde que publicada a respectiva portaria, quando tal serviço efetivamente começar.

Processo n° 784-67 — COTIDE.

REQUISITADO

Sua inclusão em RETIDE.

Para inclusão de servidor requisitado em regime de tempo integral e dedicação exclusiva devem ser observadas, além das normas gerais, as seguintes:

a) a repartição requisitante incluirá o cargo do funcionário indicado em sua proposta;

b) a portaria de inclusão será do dirigente ou responsável pela repartição requisitante;

c) o ônus da despesa, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo único do art. 35 do Decreto número 60.091-67, caberá à repartição requisitante.

Processo n° 982-67 — COTIDE.

SERVIÇO EXTERNO

Fiscalização do cumprimento do horário e da execução do trabalho.

Desde que plenamente comprovada a necessidade de dispensa do "ponto" para o servidor em RETIDE e incumbido da execução de serviço externo, cabe a seu chefe imediato a responsabilidade de controlar, através de ficha própria, relatório ou outro processo de fiscalização, o cumprimento, pelo servidor, do horário de trabalho e a execução das tarefas que lhe estão cometidas.

Processo nº 478-66 — COTIDE.

SUBSTITUIÇÃO

De ocupante de cargo em comissão ou função gratificada.

Manifestando-se sobre consultas atinentes à matéria, formuladas nos processos ns. 337-66 e 853-67, a COTIDE esclareceu que:

a) nos afastamentos previstos no art. 14 do Decreto nº 60.091-67, durante os quais o titular de cargo em comissão ou função gratificada não perde a gratificação, seu substituto não poderá recebê-la;

b) caso, porém, o afastamento não se enquadre no referido artigo 14, o substituto fará jus à gratificação;

c) na substituição de titular de cargo em comissão ou função gratificada, afastado nas hipóteses do art. 14 do Decreto nº 60.091-67, se seu substituto também se encontrar em RETIDE deverá receber apenas a gratificação de seu cargo e não a do que substituir;

d) não poderá ser paga a gratificação do RESEX, previsto no art. 5º do Decreto nº 60.091-67, a servidor a ele vinculado, quando substituir titular de cargo em comissão ou função gratificada, colocada em RETIDE.

TÉRMO DE COMPROMISSO

Prazo para sua assinatura em relação à portaria de inclusão no RETIDE.

Pronunciando-se sobre consulta referente à aplicação do art. 23 e § 1º do Decreto nº 60.091-67, esclareceu a COTIDE que, tendo em vista o dis-

posto no art. 14 do citado decreto, a matéria encerra aspectos diversos, enquadráveis em duas hipóteses:

1º) *Servidor colocado em RETIDE pela primeira vez ou que não haja participado desse regime no exercício anterior* — O servidor enquadrável em um desses dois casos e que se encontre afastado do serviço nos termos do art. 14 do Decreto nº 60.091-67 ou que dêle se afastar em data abrangida pelo prazo de 30 dias fixado no art. 27 do mesmo decreto, só poderá assinar o termo de compromisso a partir da data de sua reassunção, a contar da qual terá o referido prazo (30 dias) para fazê-lo;

2º) *Servidor convocado para RETIDE em exercícios consecutivos, isto é, sem que ocorra solução de continuidade* — Se o o funcionário for reconvocato para novo período de trabalho em RETIDE, através da publicação da competente portaria, e se encontrar afastado do serviço ou dêle tenha de se afastar por um dos motivos previstos no art. 14 do Decreto nº 60.091-67, em data que se situe dentro do prazo de 30 dias de que cogita o art. 27 do referido decreto, poderá assinar o termo de compromisso, imediatamente, ou deixar para fazê-lo a partir do dia de sua reassunção, a contar do qual ainda poderá aproveitar o mencionado prazo para firmar o novo termo.

No primeiro caso, ou seja, na hipótese de o servidor assinar, de imediato, a nova opção, passará a fazer jus à gratificação estabelecida na tabela a ela correspondente. Se, entretanto, o funcionário preferir adiar a assinatura do termo de compromisso para data posterior à reassunção, usando, assim, o prazo concedido no art. 27, continuará percebendo a gratificação fixada na tabela anterior.

Processo nº 65-67 — COTIDE.

Obrigatoriedade de sua renovação no processamento de novo RETIDE.

Com o objetivo de preservar a caracterização da unidade de cada pro-

grama, inclusive quanto às formalidades burocráticas, em proveito do controle e da fiscalização que, sobre sua execução, poderão ser exercidos com maior rendimento, deve ser exigida a assinatura do termo previsto no artigo 26 do Decreto nº 60.091-67.

Por outro lado, a prática de nova tomada de compromisso de todo o pessoal que participará das responsabilidades da execução de um plano a iniciar-se, manterá advertidos os funcionários em exercício nos Planos vigentes de que seus nomes serão discutidos para fins de aproveitamento em novo Plano, inclusive em função da maior ou menor operosidade com que se tenham havido na execução dos Planos que se findam. Constitui tal prática um fator psicológico de resistência à burocratização ou estagnação do RETIDE, que vale preservar.

Processo nº 8-68 — COTIDE.

TRABALHO NOTURNO

Sua conceituação com referência ao RESEX.

Para o fim de pagamento do acréscimo de 25% previsto no parágrafo único do Decreto nº 60.091-67, deve ser considerado noturno, em analogia com o que preceitua o § 2º do artigo 73 da Consolidação das Leis do Trabalho, o serviço extraordinário, em regime especial, executado entre as 22 horas de um dia e as 5 horas do dia seguinte.

Processo nº 964-67 — COTIDE.

III — CIRCULARES EXPEDIDAS A DIRIGENTES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO (DIRETA OU INDIRETA), A PARTIR DE JUNHO DE 1967.

MODELOS DE PORTARIAS E TERMOS

Nº 152, de 2-6-67

Apresenta novos modelos de portarias para aplicação do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva e para a cessação do referido regime, bem como para a elaboração de termos de opção e de compromisso.

Ditos modelos, elaborados de acordo com o Decreto nº 60.091, de

18-1-67, foram expedidos para substituir os que vinham sendo usados desde a vigência do Decreto 57.744-66.

FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇO EXTERNO

Nº 157, de 20-6-67

Solicita elementos e sugestões para a elaboração de novas normas destinadas ao processamento de maior controle e fiscalização da assiduidade, pontualidade e efetivo cumprimento dos honorários a que estão sujeitos os servidores vinculados ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva, no caso de se incluir entre suas atribuições a prestação — normal ou eventual — de serviço externo.

FIXAÇÃO DO HORÁRIO

Nº 228, de 11-9-67

Solicita, com vista ao disposto no art. 6º e seu § 1º, do Decreto número 60.091-67, combinado com o artigo 108 do Decreto-lei nº 200, do mesmo ano, que as repartições enviem à COTIDE, ao órgão central de pessoal do Ministério a que se subordinem e à Divisão de Segurança e Informações cópias da portaria ou ordem de serviço que hajam fixado os horários de seus funcionários submetidos a RETIDE ou RESEX.

PROPOSTA PARA TEMPO INTEGRAL EM 1968

Nº 229, de 11-9-67

Encaminha Instruções Gerais calçadas no Decreto-lei nº 81-66 e no Regulamento baixado com o Decreto número 60.091-67, destinadas a orientar a elaboração da proposta para a adoção, pelos órgãos interessados, do regime de tempo integral e dedicação exclusiva para o exercício de 1968.

TERMO DE INSPEÇÃO

Nº 45, de 5-3-68

Envia aos Delegados Fiscais do Tesouro Nacional nos Estados modelo de termo de inspeção a ser usado pelas Comissões que aquelas autoridades designem para o processamento, de acôr-

do com o art. 31 do Decreto número 60.091-67, de inspeção nas repartições que apliquem o regime de que cogita o citado dispositivo.

INSPEÇÃO A CARGO DOS ÓRGÃOS
DE PESSOAL

Nº 57, de 13-3-68

Endereçada aos dirigentes de órgãos de pessoal de repartições sediadas nos Estados e contendo, em anexo, a Circular 45-68 — encaminhada às Delegacias Fiscais do Tesouro — solicita aos destinatários que, como titulares de órgãos integrantes do sistema de fiscalização da execução do RETIDE, *ex-vi* do art. 30, item III, do respectivo Regulamento (Decreto nº 60.091 de 1967), se articulem com aquelas Delegacias, a fim de promoverem visitas de inspeção.

Nesse expediente, a COTIDE também sugere às autoridades a que se dirige a aplicação dos termos de inspeção nas fiscalizações que realizem, solicitando-lhes, ainda, lhe dêem ciência dos resultados de tais inspeções.

CONTENÇÃO DE DESPESAS

Nºs 86 e 86-A, de 19-4-68

Respectivamente encaminhadas aos dirigentes dos setores de pessoal dos Ministérios e das Autarquias, solicitamos a apresentação, no prazo de 15 dias, de novas tabelas para a adoção do RETIDE e do RESEX no corrente exercício, a fim de que possam ser fielmente observadas as medidas de compressão de despesa na aplicação dos mencionados regimes de trabalho, ditadas no Decreto nº 62.512, de 9 de abril do ano em curso.

CONCURSO ANUAL DE MONOGRAFIAS — O Prof. Belmiro Siqueira, Diretor-Geral do DASP, entrega o cheque de
NCr\$ 2.000,00 ao Dr. José de Almeida Rios, cuja monografia foi classificada no referido concurso.

