

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

RESUMO

	Págs.
Editorial	3
Administração	7
Notas	119

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL (DASP)

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7
BRASÍLIA — 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

Dagonir 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

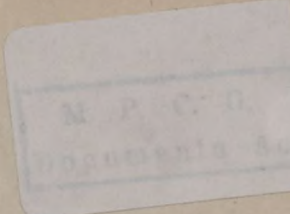
Edgard da Costa Amorim

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 n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXXI - JANEIRO A JUNHO - 1968 - VCL. 100 - N.ºs 1 e 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A Revista do Serviço Público e a Reforma Administrativa — Perspectivas para 1969	3
ADMINISTRAÇÃO	
O "Burro de Carga" na Administração Pública — John Rood e Frank Sherwood. Trad. de Astério Dardeau Vieira	7
Centralização e Descentralização — Carlos Eduardo de Oliveira Valle	15
Milagre Social Alemão (Perspectivas quanto à assistência técnica alemã) — Estanislau Fischlowitz	23
Os filmes cinematográficos e o Serviço Público — Rachel Marshall Goetz. Trad. de Sylvio do Valle Amaral	32
A Legislação Trabalhista como regime jurídico do funcionário público — Philadelpho Pinto da Silveira	42
Dupla liderança em organizações complexas — Amitai Etzioni. Trad. de Caetana Myriam Parente Cavalcante	48
Das bases para um novo plano de classificação de cargos no Brasil — Fenelon Silva	64
Autarquia sob forma de sociedade anônima — Geraldo Ataliba ...	101
NOTAS	
Considerações sobre o conceito de "Boa-Fé" (Justificação de Voto) — Cunha Lima	119
Publicações Recebidas	129

REVISTA
DO
SERVICO PUBLICO

CAIXADO
Ago./79 Proc. 00702/79
P135 21/5/79

CO REG.

A Revista do Serviço Público e a Reforma Administrativa - Perspectivas para 1969

A Reforma Administrativa, cujos delineamentos básicos foram traçados pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, tem constituído uma das preocupações mais absorventes do Governo no quadro das suas metas revolucionárias.

Não se trata apenas de reaparelhar os órgãos estatais e para-estatais com estruturas adequadas e racionais, simultâneamente com a implantação de métodos de trabalho mais eficientes e atualizados.

Os tradicionais objetivos de racionalidade, economia e eficiência em todos os campos de atividade da Administração Pública, — tanto no âmbito do vasto e complexo Sistema Administrativo da União como nas demais órbitas da Federação, — continuam, naturalmente, preponderantes.

Mas, as dimensões dos problemas consubstanciados na Reforma Administrativa se expandiram em todos os sentidos, sofrendo o impacto das transformações que, desde o encerramento da Segunda Guerra Mundial, estão modificando por completo, e de maneira irreversível, a fisionomia do País. Modificações globais, setoriais, regionais e locais que estão alterando profundamente a Nação Brasileira.

Alterações quantitativas e qualitativas, de conteúdo, amplitude e extrema complexidade, dinamizadas pela crescente aceleração das conquistas científicas e tecnológicas que o Brasil precisa de assimilar e incorporar ao seu patrimônio, a fim de queimar

etapas na trajetória do desenvolvimento planejado de toda a Nação, visando à sua definitiva emancipação econômica, social, tecnológica, científica e cultural.

Nesse amplo contexto é que se deve situar o imperativo da Reforma Administrativa desde longa data transformada numa aspiração nacional e que, do ponto-de-vista de sua exequibilidade prática, se traduz numa constelação de problemas inter-relacionados, exigindo, cada um, soluções drásticas, objetivas e urgentes.

Nessa arrancada para o desenvolvimento integrado e global não há mais tempo a perder, nem como protelar as providências de envergadura que se fazem mister. Qualquer indecisão, demora ou procrastinação, têm, na realidade, o melancólico significado de estagnação ou retrocesso na fantástica corrida para o progresso e o bem-estar. A explosão demográfica e a aceleração do avanço científico e tecnológico, a esta altura do século, são fatores adicionais que impõem à Nação um esforço supremo no sentido de recuperar o tempo perdido, eliminar desperdícios, superar deficiências, concentrar energia e ultrapassar as metas do planejamento governamental.

Conforme enfaticamente acentuou o Ministro Hélio Beltrão, «somos vítimas de um processo de subdesenvolvimento administrativo, que considero ainda mais grave que o subdesenvolvimento econômico ou social, porque é condicionante de ambos».

A Revista do Serviço Público continua, como sempre, atenta à importância, complexidade e urgência do magno elenco dos problemas da Reforma Administrativa, na multiplicidade de seus aspectos e implicações, notadamente planejamento e orçamento, organização e métodos, administração de pessoal — em síntese, modernização conceitual, operativa, material e, sobretudo, humana.

Fiel à sua vocação de pesquisa, objetividade, integridade intelectual e plena adequação às realidades brasileiras, pretende a Revista do Serviço Público, durante o ano vindouro de 1969, proporcionar a mais ampla colaboração possível ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, no concernente ao estudo e divulgação da Reforma Administrativa Brasileira, ora em fase de implantação.

Tanto no plano teórico da publicação de ensaios, artigos e contribuições originais dos mais autorizados especialistas brasileiros ou estrangeiros, como no tocante à iniciativa concreta da realização de um Concurso Especial de Monografias sobre a mencionada Reforma Administrativa, — já instituído pela Portaria nº 471-A, de 11 de outubro do 1968 do Senhor Diretor-Geral do DASP. — deverá a Revista do Serviço Público fazer convergir para aquela colaboração com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral seu interesse preponderante.

Ao promover um exame amplo e profundo da Reforma Administrativa Brasileira, com ênfase especial na problemática da sua implantação gradual, e com a indispensável cooperação dos estudiosos e técnicos daquele Ministério, a Revista do Serviço Público dá prosseguimento à sua tradição pioneira e desbravadora, no campo das Ciências Administrativas, em nosso País.

A Reforma Administrativa Brasileira, juntamente com as experiências semelhantes em andamento nos países mais desenvolvidos, constituirão os grandes temas prioritários da Revista do Serviço Público no decorrer do ano vindouro.

Convém, aliás, registrar que 1969 será, inclusive, o ano durante o qual se processará a reformulação integral da própria Revista do Serviço Público, através de uma reforma de grandes proporções, no roteiro de sua completa modernização e transferência definitiva para Brasília.

O "Burro de Carga" na Administração Pública do Brasil ()*

JOHN ROOD E FRANK SHERWOOD

Tradução de ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA

COMO é que realmente se processa o trabalho na Administração Pública Brasileira?

Para grande parte dos países mais desenvolvidos, a questão pode parecer supérflua. Porém, num país em desenvolvimento como o Brasil, onde o emprêgo público tem sido encarado como uma sinecura, mal paga mas sem obrigações específicas, às vezes causa espanto que se consiga realizar qualquer trabalho.

Uma experiência em dois cursos pelo método do caso, combinada com a análise dos próprios casos apresentados nesses mesmos cursos, dá uma certa idéia de como funciona a burocracia do Governo Federal.

O Brasil tem um sistema de administração baseado no "burro de carga", isto é, pequenos grupos de indivíduos em cada um dos ministérios e repartições, que, por uma variedade de motivos, assumem a responsabilidade por todo o trabalho. A presença desses "burros de carga" parece ser, de modo geral, uma questão de acidente: podem consistir, por exemplo, num grupo reduzido de servidores saudosos dos "bons tempos" do Governo de Getúlio

(*) Este trabalho é uma amostra da situação existente na Administração Brasileira. Os dados foram obtidos em discussões e trabalhos escolares durante dois cursos ministrados na Escola do Serviço Público do DASP, em 1962, por John Rood, com a assistência de E.J. Jones Jr.

N. do T. — A tradução é feita com autorização do Sr. Robert T. Doland, editor do livro «Perspectives of Brazilian Public Administration», volume I, de que o trabalho faz parte. O livro foi publicado em 1963, sob os auspícios da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, e da Escola de Administração Pública da Universidade da Califórnia do Sul.

Vargas (*), agora velhos funcionários, acompanhados de uns poucos que entraram mais recentemente, por concurso. Como "burros de carga", não há quem lhes ultrapasse o senso de responsabilidade: uma vez que ninguém mais se dispõe a fazer o trabalho, eles simplesmente preenchem o vácuo.

Esse pequeno grupo tropeça numa série de dificuldades e frustrações, inclusive, em plano de destaque, os problemas criados pelos colegas de repartição e a falta de supervisão adequada. Os outros funcionários geralmente foram nomeados por nepotismo e carecem de habilitação para o cargo; e alguns, os mais protegidos, às vezes nem comparecem ao trabalho.

CAMPO DE ANÁLISE

Antes de prosseguir, porém, cumpre apontar as limitações desta análise. Basicamente, as informações e idéias aqui apresentadas provêm de duas fontes: a) dois cursos sobre problemas de supervisão, em que se adotou o método de discussão de casos; e b) aproximadamente, 50 pequenos casos escritos por estudantes brasileiros, sobre vários aspectos da supervisão. Os cursos foram ministrados em 1962, na Escola do Serviço Público do DASP, pelo Professor John Rood, com a colaboração do Professor Edward Jones Jr., e a matrícula em cada um deles foi limitada a 25 alunos, escolhidos dentre um número bem maior de candidatos. O método do caso era, para todos eles, uma experiência nova.

Com poucas exceções, o grupo se compunha de funcionários de nível profissional relativamente baixo. A maioria não tinha funções de supervisão e apenas um havia atingido a posição de Chefe. Assim, a análise tende a ser influenciada pela percepção de quem se encontrava, essencialmente, na posição de receber ordens e diretrizes, o que afeta o conceito de liderança e oferece a aparência de uma significação maior do que realmente tem, como se fôsse o caso de uma amostragem colhida entre níveis funcionais mais elevados.

O MODELO DE REJEIÇÃO DO TRABALHO

Por que será que todo o serviço da repartição recai nos ombros de uns poucos burros de carga?

A resposta, em essência, reside no sistema político e social, que não recompensa o trabalho.

Como indicamos linhas atrás, na maioria dos casos as nomeações se fazem pelo critério político e recaem sobre pessoal do terço

(*) N. do T. Os autores referem-se, naturalmente, à época em que prevalecia o Sistema do Mérito, introduzido no Brasil pelo Presidente Getúlio Vargas.

inferior da classe média, sem instrução nem experiência suficientes, e para quem a Administração Pública não passa de uma sinecura. Um dos casos citados, por exemplo, refere-se a uma môça recém-nomeada, "que entrou na Seção proclamando que queria apenas um emprêgo, trabalho não". Além disso, quase não existe treinamento de iniciação funcional, de modo que o nôvo funcionário, ainda que chegasse devidamente motivado, encontraria dificuldade em saber que tarefa individual lhe estava reservada e que papel essa tarefa iria desempenhar no quadro mais amplo das finalidades da Organização.

A tragédia maior consiste, talvez, no fato de que a situação não se modifica com o tempo, pois não é pequeno o número de funcionários de carreira que, após longos anos de serviço, ainda não descobriram uma função útil a desempenhar. Nesse meio tempo, constituíram família e aceitaram outros empregos para prover à própria subsistência. Dentro dêsse quadro geral de luta constante e fragmentação de tarefas, torna-se cada vez mais difícil integrá-los nos grupos de "burros de carga". Sua própria presença transforma-se num elemento de corrupção: — chegam tarde, saem cedo e pouco ou nada fazem no escritório. Sua falta de disciplina e de interêsse no serviço, não só torna o trabalho mais difícil, mas, também, cria problemas com o público. Ocasionalmente, os excessos praticados dão lugar a medidas disciplinares vindas de cima, medidas essas que, embora atingindo indistintamente a todos os funcionários, na verdade vão ferir mais fundo os "burros de carga".

A FALTA DE APOIO DA CHEFIA

O tipo de supervisão que se encontra na maioria das repartições públicas infelizmente agrava o problema, em lugar de atenuá-lo. Em vez de encontrar apoio no chefe, os "burros de carga" geralmente aí se defrontam com mais um fator negativo.

Em parte, êsses problemas surgem porque a supervisão, em si mesma, não é reconhecida no sistema administrativo como uma função que reclama qualidades especiais. Ocorre, também, grande instabilidade no sistema, porque todos os supervisores, de alto a baixo, exercem funções "de confiança", de modo que a competência técnica é menos importante que as boas relações com o pessoal dos escalões superiores.

Não é de surpreender, portanto, que a função de supervisor também seja encarada em termos de vantagem pessoal: — supervisionar consiste em ocupar uma posição pela qual se ganha mais. O funcionário de nível inferior aceita uma posição de chefia sem preocupação maior que ao assumir um cargo de mera execução. A autoridade que nomeia é capaz de adotar a mesma atitude, já

que pode muito bem vir a se encontrar em posição análoga e, portanto, sua tendência é para raciocinar nos mesmos termos. E assim acontece ao longo da escala hierárquica, com a preferência pessoal desempenhando papel de alta relevância na nomeação dos supervisores.

Que tipo de supervisão resulta desse sistema? Se a nomeação não se faz à base de capacidade técnica ou de liderança, não há motivo para que esses fatores passem a desempenhar papel de relevância na execução do trabalho. No entanto, existe um certo número de supervisores que trabalham pesado, enquanto outros se esforçam muito pouco. De qualquer modo, na maioria eles encaram a chefia como colocada à parte da unidade administrativa, e freqüentemente não sabem, nem acham que é de sua obrigação saber, o que realmente se passa no dia-a-dia.

O supervisor, em geral, não tem a concepção de que seu papel consiste em facilitar o trabalho da unidade, pelo exercício das funções normais de supervisão, como planejamento, direção e controle. Ao contrário, considera que sua tarefa consiste em resolver os problemas que lhe são trazidos à decisão: espera que as coisas aconteçam e cuida de solucionar os assuntos difíceis que lhe desabam sobre a cabeça. Em certas ocasiões, essa atitude se agrava por incompetência, pusilanimidade e outras fraquezas de ordem pessoal.

Quando um supervisor atinge o posto em circunstâncias dessa natureza, é provável que tenha plena consciência de sua vulnerabilidade. Como sobrevive, então? Ao que tudo indica, pouco adianta manter sua unidade bem organizada; em outras palavras, a virtude não compensa.

O recurso muito em voga, como vigoroso instrumento de poder, é a famosa técnica de se fazer indispensável na complicação burocrática que geralmente prevalece nas repartições ministeriais. Para isso o supervisor lança mão de dois artifícios: — chama a si a assinatura de todos os papéis e mantém em segredo a rotina do trabalho, que só ele conhece. Assim, quando se ausenta, ninguém sabe para onde mandar os vários documentos que foram processados.

Esta área privativa de conhecimentos administrativos dá-lhe, pois, a certeza de que seu afastamento teria reflexos imediatos na produção da Seção. Apesar disso tudo, entretanto, na maioria dos casos os supervisores se ressentem de falta de segurança: — lutam galhardamente para obter o apoio dos respectivos superiores e vivem sob o temor constante de que uma falha de sua unidade, por pequena que seja, venha chegar aos ouvidos dos escalões mais altos.

Em circunstâncias como essas, são inevitáveis as perturbações, de tempos a tempos. O supervisor, sem contato com sua unidade, com as vistas voltadas para outros assuntos, de repente se vê a braços com uma situação ameaçadora. Mesmo que tenha consciência de que as coisas não andavam muito bem, de modo geral sempre evitou envolver-se nos problemas. Agora, porém, é preciso agir. Que fazer?

De modo geral, sua atuação é *ad hoc*, e às vezes devastadora do pouco que restava do moral do grupo. Sua preocupação básica é eliminar o problema com o mínimo possível de agitação, pois qualquer repercussão maior poderia colocar sua posição em xeque, como seria o caso de funcionários descontentes apelarem para amizades políticas, o que certamente criaria uma situação embaraçosa. Assim, ao procurar uma solução, o supervisor não demonstra maior interesse em resolver o problema em si, ou impedir seu reaparecimento.

Uma vez que considerações dessa ordem não casam com seu interesse imediato de auto-preservação e não se incluem no seu conceito de responsabilidade pela supervisão, o supervisor geralmente adota medidas destinadas a afastar o problema do caminho. Pouco importa que o culpado seja premiado, o inocente punido, o erro confirmado, o "burro de carga" desmoralizado e a Seção levada à ruína: — se o problema desaparece, o chefe se dá por satisfeito. É claro que o problema pode reaparecer, ou a decisão pode acarretar conseqüências de natureza grave, mas, afinal de contas, os supervisores conquistaram as respectivas posições por uma questão de sorte, e com um pouquinho mais talvez seja possível conservá-las.

A TOLERÂNCIA COMO FATOR SIGNIFICATIVO NO AMBIENTE DE TRABALHO

Embora haja tensões entre supervisores e funcionários no decurso do trabalho, o impacto dessas emoções se neutraliza, em grande parte, pelo alto grau de tolerância que parece incrustado na cultura brasileira. Por uma grande variedade de motivos, alguns talvez relacionados com o clima, o brasileiro tende a aceitar as falhas e imperfeições do sistema social, com muito mais facilidade que o norte-americano, por exemplo. Na verdade, essas imperfeições de há muito são aceitas como um sistema de vida.

Assim, o funcionário brasileiro de categoria inferior, lutando com toda sorte de dificuldades na sua vida privada e assoberbado com um sem número de problemas no ambiente de trabalho, demonstra vigoroso senso de fraternidade e solidariedade em relação ao colega em condições semelhantes. É uma fraternidade que

nasce da comunhão de incertezas, problemas e dificuldades, gerando a necessidade de cerrar fileiras, porque amanhã o infortúnio pode recair sobre ele próprio. Essa tolerância se torna mais evidente quando um colega, por ignorância, falta de treinamento ou simples má sorte, cria um problema ou entra em choque com o supervisor.

Há, também, a reconhecer, a circunstância de que a maioria dos funcionários não recebeu mais que instrução primária, e muito pouco treinamento, na melhor das hipóteses. Conseqüentemente, o brasileiro não apenas aceita, mas também desculpa a repetição de falhas e irregularidades, e não espera que tal situação venha a se corrigir. O problema da inadequação é tão grande e generalizado, que é preciso coexistir com ele, de bom humor se possível.

Há uma coisa, entretanto, que o brasileiro exige do colega nessa situação: — boa-fé no trato com os companheiros. O trabalhador brasileiro aceita uma porção de coisas na presunção de que o infrator não tem a intenção de criar problemas. Quando, porém, se evidencia má fé, a explosão pode ser de graves conseqüências. Em outras palavras, o trabalhador brasileiro pode tolerar repetidas perturbações em suas atividades, mas o que ele não tolera é uma atitude deliberada de criar problemas dessa ordem.

Embora êsse humanismo não possa deixar de impressionar, cumpre reconhecer que a tolerância se opõe à criação de um ambiente propício à reforma, pois o trabalhador brasileiro, tolera, não apenas o que milita em seu próprio prejuízo, mas, igualmente, em prejuízo do Serviço Público em geral.

Assim, a disposição para aceitar irregularidades de caráter pessoal gera muito pouco entusiasmo por parte do Governo, no sentido de melhorar o desempenho funcional. Constantemente, nas discussões de classe, maior ênfase se dava ao papel do Governo como promotor do bem-estar social, que como empregador orientado no sentido da eficiência. O argumento era que talvez fôsse preferível manter o nível de ineficiência dos serviços governamentais, alguns até desnecessários, em benefício dos funcionários que o Governo emprega para prover às suas necessidades pessoais, o que é muito mais importante que a eficiência no trabalho. O Governo, nesse caso, funcionava, em parte, como repartição de bem-estar social.

O problema, entretanto, não se restringe à aceitação de irregularidades no ambiente de trabalho, pois há indícios de que essa atitude de tolerância conduz à corrupção. Muito se discutiu sobre os limites que se impõem à proteção devida por um colega ao outro, como, por exemplo, no caso de falsificação do livro ou cartão de ponto. Êsse comportamento deveria, realmente, ser considerado um ato de corrupção? O grupo manifestou sérias dúvidas de que

pequenas infrações como essa, das normas de conduta, deveriam ser consideradas falta grave, ou guardassem qualquer relação com possíveis violações de maior vulto, como o peculato e suborno. Outra questão que se levantou é se a intolerância das falhas humanas influi em sentido positivo ou negativo, no que se refere à corrupção. A resposta do pessoal brasileiro revelou uma atitude curiosa em relação ao controle. Em teoria, disse um grande número de alunos, o chefe menos humano deveria estar em condições mais propícias para reprimir a corrupção, mas na prática não era isso o que ocorria. Embora concordassem que a falta de organização e de controle dava maior liberdade de ação aos "espertinhos", não acreditavam que um tratamento mais humano significasse necessariamente a tolerância dos mal intencionados.

CONCLUSÕES

Esta breve descrição dos "burros de carga" na administração pública do Brasil põe em evidência graves contradições, como, aliás, ocorre em outros aspectos da vida brasileira. Por um lado, temos uma administração basicamente desorganizada, em termos de utilização dos próprios recursos. Por outro, o sistema de valorização do grupo social é notável por sua integração e apoio recíproco dos respectivos membros. Não resta a menor dúvida de que os escalões inferiores de supervisão são de uma deficiência clamorosa, mas a devoção e a fidelidade de um pequeno grupo de funcionários, ao que se saiba sem maiores recompensas nem reconhecimento pelo esforço despendido, assegura o desempenho das tarefas essenciais. São os "burros de carga", que salvam a situação com uma espécie de liderança à moda da casa.

Talvez a maior contradição de todas seja oriunda do espírito de tolerância do trabalhador brasileiro. De um lado, merece encontros a facilidade com que aceita os fatores de perturbação e desculpa as deficiências do colega, mas em termos práticos de administração essa atitude é capaz de levar a consequências desastrosas: os propósitos e objetivos da Organização podem ser completamente abandonados em favor de interesses de caráter pessoal, e quem perde, afinal, é o público.

Pior que tudo, porém, é a suspeita, até certo ponto justificada, de que essa atitude de tolerância possa conduzir a um grau maior de aceitação da corrupção, como se pode deduzir, por exemplo, do fato de que a falsificação do livro de ponto não é considerada violação maior das normas de ética; e parece meio ingênuo distinguir, segundo as boas ou más intenções de cada um, o "sujeito bom" do "sujeito mau", quando ambos praticam o mesmo ato de corrupção.

Que recomendações devem ser feitas à base dêste estudo tão limitado? Evidentemente nenhuma, tendo em vista a natureza dos dados utilizados, o que, entretanto, não exclui certas observações. Acima de tudo, cumpre levar em conta que no Brasil a escala de valores é predominantemente humana: onde quer que se manifeste um conflito entre a condição humana e a eficiência do sistema, a probabilidade é que vença a primeira. Portanto, ao armar uma estratégia de reforma, é importante atuar dentro de certos parâmetros, que não ameacem o bem-estar dos funcionários existentes.

O aspecto mais animador é o campo geralmente fértil que se encontra para o treinamento nos escalões inferiores. Parece existir um certo consenso de que a impropriedade de comportamento é fruto mais de falta de instrução e treinamento, que de más intenções. Daí a esperança de que em grande parte êsses problemas possam ser resolvidos, e bastante progresso realizado no sentido da dignificação humana, por meio de programas de treinamento mais eficazes.

Mas o treinamento dos chefes é outra história. Nesse assunto, parece que a questão só pode ser solucionada através de uma mudança de atitude no tôpo da direção, e aqui, naturalmente, entram em conflito os valores de um sistema político populista e de uma nação em fase inicial de industrialização. Até que se institua na alta direção um sistema que recompense a eficácia da chefia, continuará sem solução um problema dos mais persistentes e desnorteantes, referente ao "burro de carga" no Serviço Público.

Centralização e Descentralização

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

— I —

DESCENTRALIZAÇÃO administrativa está na ordem do dia. Realmente acreditamos que ninguém de bom senso ousaria hoje contraditar que, tanto no Governo como nas empresas privadas de grande porte, as antigas tendências de alta centralização organizacional e concentração de poderes, já não têm mais possibilidade de conduzir aos desejados padrões de eficiência, dentro do quadro tecnológico atual.

2. Fala-se, por isso, e freqüentemente, em descentralizar e desconcentrar poderes do centro para a periferia das decisões.

3. Se as idéias estão certas, no particular caso das grandes organizações, não menos certas, contudo, são as cautelas especiais a serem adotadas no planejamento, tanto da descentralização, no sentido da estrutura, como na delegação, no sentido do cometimento das atribuições de decidir às autoridades menores.

4. Fundamental em ambos êsses aspectos a observância do preceito, se não rígido, pelo menos digno de ser sempre considerado, de que quanto mais descentralizamos, maior a necessidade de meios de controle. Aqui um dos pontos nevrálgicos: dar dimensão maior à descentralização e delegar o *quantum satis*, mas "arrochar" os controles. É a liberdade controlada de decisão dos canais inferiores, sem que, no entanto, a ação respectiva, *ainda que por constatação "a posteriori"*, não escape ao conhecimento e à conseqüente possibilidade de correção ou reformulação do processo decisório.

5. O outro importante aspecto — êste condizente com o comportamento individual — é o imprescindível preparo (específico) do pessoal, aqui se incluindo a formação e o treinamento adequados ao exercício da função delegada. De fato, é perigoso — e seria até contraproducente — descentralizarmos ou delegarmos autoridade, sem antes cogitarmos se na organização os empregados, ou, no Governo, os funcionários, estão suficientemente preparados para enfrentarem decisões. Isto é tanto mais impor-

tante, no atual estágio de evolução das ciências administrativas, quando sabemos que só recentemente os autores e administradores passaram a encarar o indivíduo fora daquela passividade, daquele automatismo, como antes, e em largo tempo, se o considerou.

6. Todos, ou quase todos, os chamados clássicos da Ciência da Administração — e disso não escapam Fayol, Taylor, Urwick e Gullick, partiram sempre, ao elaborar seus princípios de Administração, de gerência científica ou de teoria de departamentalização, do homem como figura estática, passiva, que, supostamente *sempre, sem variações*, teriam que cumprir, *com o mesmo comportamento* (no sentido psicológico) suas tarefas específicas.

7. Sabemos que há uma revolução em marcha neste aspecto, o do comportamento dos empregados, como fator variante indispensável de ser levado em conta, qualquer que seja a teoria ou o processo de organização (v. Teoria das Organizações, de J.G. Marsh e H.A. Simon).

8. Essas novas idéias — frise-se — vêm trazer maior alento ao processo da delegação e isto porque, partindo da noção dos empregados como instrumentos ativos, capazes de receber ordens, (processos clássicos de organização) elas hoje pressupõem que os *membros da organização são tomadores de decisão e resolvidores de problemas* (Of. cit., pág. 9).

9. E é isto, justamente, o que buscam e, de certo modo, exigem a descentralização e a delegação.

II

10. Estas as idéias introdutórias.

11. Vejamos agora alguns aspectos mais chegados à organização, onde se procura demonstrar “o que”, “como” e “quando” se deve centralizar ou descentralizar.

III

12. Há várias maneiras de se organizar a administração, conforme o âmbito, a importância e a amplitude da empresa.

13. Atendendo-se, precipuamente, àqueles fatores, e, além desses, a uma série de circunstâncias outras e peculiaridades, pode a organização ser *centralizada, descentralizada*, ou, então, nas grandes empresas — obedecer ao que se chama “sistema”, ou seja, centralizarem-se determinadas atividades — especialmente, as de cunho normativo — e descentralizarem-se, no todo ou em parte, as de teor executivo.

14. Se bem que, na prática, nem sempre o órgão central exerça, exclusivamente, atividades normativas, de um modo geral, devem elas ser as predominantes. Competem, desse modo, *principalmente*, ao organismo central, além de toda a orientação geral, a *coordenação* e o *contrôle*.

15. Só assim é permitida *uma visão global, ou panorâmica*, dos problemas decorrentes da execução das atividades da administração, dentro da empresa, que, entretanto, para se tornar concreta e *atualizada*, sempre, precisa ter *caráter* permanente. Isto se obtém através de rotinas que permitam o pleno conhecimento, de preferência *préviamente*, ou, pelo menos, *a posteriori*, de todas as alterações, básicas, *ainda que autorizadas por delegação de competência*.

16. De fato, é indispensável que a *coordenação* e o *contrôle* sejam exercidos pelo órgão central, sobre os atos que importem em alterações quantitativas e qualitativas. Tal atribuição — embora outras possam suscitar dúvidas — é, para todos os entendidos no assunto, indiscutivelmente, do órgão central.

17. Esta opinião, que é, afinal, a de todos, está definida pelo Professor Henry Reining Jr. — Deão da Universidade de Southern — Califórnia — USA, o conhecido especialista no assunto — dando como uma das atribuições básicas do órgão central, no caso, o de pessoal, a de:

“Assistir o chefe do Executivo na manutenção do *necessário controle central* sobre a administração de pessoal, a fim de assegurar a aplicação de diretrizes construtivas e de *coordená-las* com a política geral de administração” (v. Cadernos de Adm. Publ. — FGV — nº 12 — “As Funções de Administração de Pessoal”, H. Reining Jr., pág. 38).

18. Mas, então, pergunta-se: como é possível o exercício do *contrôle* e da *coordenação*, por parte do órgão central?

19. É claro que, qualquer que seja o método, no particular, ele terá sempre por ponto de partida o *conhecimento*, prévio ou não, de tudo o que, na execução, fôr praticado. Este “tudo”, como é óbvio, refere-se ao básico, às alterações fundamentais, cujos *contrôle* e *coordenação* forem julgados necessários para os assuntos da alçada do órgão central.

20. É preciso não esquecer que, conforme acentua o autor citado,

“o órgão central precisa elevar-se a uma posição de liderança em relação à administração de pessoal, *em qualquer plano*” (op. cit. pág. 39)

e que, além disto, incumbe-lhe, como vimos, em relação às diretrizes, "coordená-las com a política geral da administração".

21. Como fazê-lo, sem conhecer o que se passa, isto é, sem exercer o controle sobre a execução de leis, regulamentos e normas de pessoal? É impossível.

22. E o que dizer da coordenação, através do controle da execução, com a "política da administração"?

23. Para isto, é preciso que se entenda que, idealmente, o controle e a coordenação de todas as atividades de uma empresa deveriam estar nas mãos do seu dirigente máximo. Com o crescimento da organização, entretanto, é claro que isto se torna impossível e, então, parte-se para a descentralização e delegação.

24. Mas, delegar autoridade ou competência, não significa, em absoluto, deixar à solta ou livremente agir. Daí o princípio de que, *quanto maior o grau de descentralização, tanto mais necessária a existência de órgãos de controle e coordenação*, para, de um lado — através do controle — permitir o acompanhamento sistemático da execução, para corrigir ("a priori" ou "a posteriori") ou propor a correção de erros, ou falhas, em relação às normas preestabelecidas, e, do outro, através da coordenação, para evitar que as atividades, assim descentralizadas, se dispersem, em relação ao planejamento global a elas referentes; para fazer com que elas sempre convirjam para o objetivo central programado.

25. Nas grandes empresas — vimos — torna-se materialmente impossível ao seu dirigente exercer, por si próprio, tão importantes tarefas. E o que faz êle? Transfere a outros órgãos essas atribuições de controlar e coordenar.

26. Vejamos como funciona, na prática:

O dirigente de uma grande empresa resolve estabelecer certas restrições na administração de pessoal. Vamos supor que elas fôssem:

- a) de caráter econômico-financeiro,
- b) que se referissem, além disso, a exigências de determinados tipos — *variáveis, conforme o caso* — de seleção prévia: em alguns casos, a seleção só seria válida, através de prova; em outros, a simples entrevista seria suficiente, e, ainda, poderia ocorrer a hipótese de dispensa de prova.

Isto para toda a empresa; e

- c) vamos supor, ainda, que a empresa contasse com sistemas de avaliação, de classificação de cargos e um plano de remuneração, que, além de necessitarem de

permanentes atualizações, precisariam de um contínuo controle na sua aplicação, *uniformemente*, por todos os órgãos da empresa que admitissem ou promovessem pessoal.

27. Pergunta-se: se tais políticas restritivas dissessem respeito a *tôda a empresa*, quais os órgãos que estariam em condições de, através do controle e coordenação, torná-las efetivas? Os descentralizados? Certamente que não.

28. Só o órgão central, que na hipótese *sub "a"*, poderia até ser o financeiro, e, nas demais, o de pessoal, estariam, na realidade, na posição de estabelecer meios concretos para a realização de tais políticas.

29. E a política sendo normal, também não há por que modificar o critério.

30. O que é preciso decidir, não é se deve ou não haver controle e coordenação, porque eles serão sempre necessários. A questão é saber quem os exercerá, se o dirigente, se, por delegação dêste, outro órgão e em que casos êle será exercido *a priori* ou *a posteriori*.

31. Na análise do trabalho, na fase da execução, o conhecimento completo, contínuo e sistemático de dois aspectos — quantitativo e qualitativo — é fator essencial ao exercício pleno do controle, ou acompanhamento, o que dá no mesmo.

32. É preciso que o órgão que *edita e reedita* normas acompanhe, *pari passu*, a respectiva aplicação pelos órgãos executivos, verificando, sistematicamente, se essas normas estão sendo fielmente cumpridas, quanto ao *fundo* e à *forma* (até o aspecto da forma, por que os atos devam ser praticados — *dentro do sentido da padronização* — precisa ser conferido pelo órgão encarregado do controle).

33. Outro problema é o do Cadastro: no caso de existir um "sistema" de órgãos de Administração do Pessoal, o cadastro pode ser ou não centralizado. De preferência, é conveniente descentralizá-lo. Isto significa que cada órgão de pessoal executivo ficará incumbido do *registro analítico* dos assentamentos funcionais e demais dados, pormenorizados, de interesse do serviço, no particular.

34. Mas — e aqui bate o ponto — o órgão central, normativo, coordenador e controlador das atividades de pessoal tem, também, necessidade de um cadastro que, entretanto, lida com outros elementos, de *caráter geral e sintético*, e que, não *dizendo respeito às situações individuais de cada empregado ou funcionário* (cadastro analítico dos órgãos executivos) necessita, contudo, de

dados, permanentemente atualizados — principalmente os referentes aos cargos, quanto ao número (*elementos quantitativos*) e quanto à categoria (*elementos qualitativos*: denominação, avaliação, salário, classificação etc.).

35. Assim, implicando, ou não, em alterações qualitativas ou quantitativas, é preciso que o órgão central esteja sempre inteirado e atualizado sobre a situação existente e que, inclusive, em todas as propostas sobre as atividades básicas de administração de pessoal (admissões, promoções, aumentos de quadro etc.) ele verifique — antes ou depois de aprovadas, preferentemente, antes — se elas obedecem, *quanto ao fundo e à forma*, às normas a respeito prescritas. Como poderia o órgão central, de "Staff", normativo traçar as normas que lhe incumbem se não tivesse o elemento que só lhe adviriam do conhecimento pormenorizado do problema em execução?

36. Para pensar o contrário, teríamos então que modificar o esquema de organização, isto é, retrogredir à completa centralização ou à total descentralização, esta, na qual inexiste o órgão central normativo. Cada departamento faz o que entende, em termos de planejamento e execução, por seus próprios meios, sem o sentido de unificação de normas, sem unidade programática, sem coordenação e controle. E, no caso, parece, não é o que se pretende.

37. É necessário, por fim, que se entenda: as atividades de coordenação e controle não envolvem necessariamente — e certamente, no caso em exame, não envolvem — questões ligadas à hierarquia, à subordinação. Em absoluto: as atividades de coordenação e controle, pelos órgãos que planejam, ou que traçam as normas, ou que orientam, lhes são complementares e indispensáveis, não apenas para corrigirem possíveis falhas na execução, mas, *sobretudo — na maioria das vezes — para retificar as normas, o próprio planejamento que, na dinâmica administrativa, têm de ser, depois de implantados, continuamente revistos, visando sempre a um melhor ajustamento à realidade ditada pela execução.*

38. Por que todos hoje não discutem o sentido das atribuições dos órgãos da contabilidade, que outra coisa não fazem senão, *através das minudentes informações obtidas*, mostrar os erros e os acertos, na aplicação das verbas, em relação aos orçamentos? É porque todos já se habituaram com isso e sentem que o controle de contas significa, inclusive, uma proteção prévia aos que lidam com dinheiros públicos ou de empresa antes do julgamento final pelos órgãos de Fiscalização de Contas.

39. E o que é o tão famoso *PERT* — literalmente "Programs Evaluation and Review Technic" (Técnica de Avaliação e Revisão de Programas) — senão o controle, elevado a altos padrões téc-

nicos, senão o conhecimento sistemático, contínuo e *minuciosíssimo*, de todo o desenrolar de um programa, na sua fase executiva. Processa-se através do envio e reenvio aos órgãos de linha, do mesmo modo contínuo, sistemático e minudente, de instruções para manter ou alterar quadros do diagrama inicial, ou indicar as melhores alternativas, em termos de tempo e custo, visando a manter incólume o "caminho crítico" ("Critical Path").

40. Na verdade, o controle não implica, também necessariamente, em tomada de decisões contra escalões superiores, salvo se por delegação.

41. Implica, isto sim, em tomada de conhecimento e, verificada qualquer dúvida na execução, ou no próprio planejamento, em indicar à alta administração, — quer dizer sugerir-lhe — as medidas julgadas convenientes. Mas, além disso, mesmo quando não ocorrer essa hipótese, implicará, sempre, em tomar conhecimento (cadastrando, quando fôr conveniente) de todas as alterações que se processarem na empresa.

42. Este, basicamente, o verdadeiro sentido das atribuições geralmente cometidas a um órgão central, normativo, que, no caso em estudo, integra um "sistema" de órgãos de administração.

43. Nos problemas ligados à admissão de pessoal, é oportuno lembrar que, *na maioria dos casos*, embora todo o restante da parte executiva esteja a cargo dos órgãos seccionais ou periféricos — descentralizadas, portanto — as atividades de *recrutamento e seleção* — se bem que executivas, — vêm sendo exercitadas pelo *órgão central normativo*. É o caso do DASP. Todos os concursos para o Serviço Público Federal, mesmo para as repartições da União nos Estados-Membros — são planejados e executados pelo DASP, *ainda que, em alguns casos*, ele delegue a competência da execução a órgãos federais sediados em unidades da Federação.

44. Esta, aliás, também, no particular, a opinião do citado "expert" em pessoal, Professor Henry Reining Jr., que parece até um pouco radical, quando opina:

"A realização de concursos para ingresso no serviço, em caráter permanente, por exemplo, deve ser provavelmente da *exclusiva* competência do órgão central de pessoal".

45. E explica porque:

"Na maioria dos casos em que ocorre o inverso, surge duplicidade de tarefas sem qualquer compensação, pois o órgão central de pessoal é capaz de obter, para basear seu trabalho, as mesmas informações que o órgão ministerial. Mesmo no caso de cargos privativos de um minis-

tério, a manutenção de padrões, uniformes, é suficientemente importante para recomendar que todos os concursos sejam realizados pelo pessoal técnico do órgão central de pessoal" (op. cit. 41).

46. Isto demonstra, apenas, que a regra é a centralização, tanto das atividades normativas como de coordenação e controle, a bem, principalmente, da *uniformidade* das decisões dos órgãos de execução, descentralizados, e que essa cautela chega, por vezes, a aconselhar que, no tocante ao processamento das admissões, o próprio órgão normativo se transforme, por exceção, em executivo.

47. O que tudo indica — e a idéia embora já antiga deve ser lembrada — é que descentralização é uma questão de medida, nunca tomada em sentido radical. Atende antes às peculiaridades de cada caso e — o que é importante — não se configura nem opera como compartimento estanque.

48. Para se atender à realidade, não se pode pensar em termos de descentralização total. Por outras palavras: sendo esse embora o caminho certo, não quer isso significar que não existam situações, atividades, órgãos ou funções que não possam ser centralizados. Ao contrário, hipóteses existem — como vimos — que indicam como melhor a centralização. É o que ocorre com as atividades normativas e igualmente sucede com as de coordenação e controle. E casos há — vimos no exemplo — em que fora do figurino descentralizado — que seria a regra geral — dela se excepcionam algumas funções ou atividades — que, a bem da uniformidade, ou por circunstâncias outras, têm de ser operadas — não apenas planejadas — de modo centralizado.

49. E é exatamente aqui, no diagnóstico dessas nuances, das hipóteses excepcionais que merecem tratamento especial — diferente dos demais — que ressalta a figura do administrador. Da sua habilidade em estabelecer o que deve e o que não deve ser descentralizado; dos meios de efetivo controle e de perfeita coordenação, e da gradação — da maior, da média, da mínima e até da nenhuma descentralização é que vai depender o êxito do empreendimento.

Milagre Social Alemão

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

(Perspectivas quanto à assistência técnica alemã)

I — EM QUE CONSISTE?

TENDO percorrido nas últimas semanas a *Bundesrepublik Deutschland*, na qualidade de representante do Governo Brasileiro ao seminário referido no subcapítulo III dêste artiguinho, não podemos, de início, deixar de manifestar a nossa mais profunda admiração para a ampla, polivalente e modelar valorização de recursos humanos daquele país.

Com efeito, costuma-se, com freqüência, realçar as incontestes conquistas de índole econômica da Alemanha Ocidental, que, apesar de criminosamente desmembrada e dilacerada pelo imperialismo vermelho, conseguiu levantar os níveis da sua economia aos padrões extremamente altos de prosperidades, sem dúvida alguma, os mais elevados da Europa tôda, com fase conjuntural, no momento, depois de algumas recentes oscilações, particularmente propícia.

O que, todavia, escapa amiúde à observação superficial, é o relevante corolário do reerguimento da economia alemã, vinculado aquilo tudo que, sem qualquer exagêro, poderíamos denominar de milagre social, pròpriamente dito.

Referimo-nos aqui à situação no mercado de trabalho, não distante do estado de plena execução, à solução "ótima" no tocante ao desenvolvimento do excelente sistema de formação profissional, sem sombra de dúvida, o melhor existente no mundo inteiro, e às demais soluções teutas relacionadas a aspectos trabalhistas, previdenciários e assistenciais.

Tudo o que precede parece merecer a nossa maior atenção ao se tomar em consideração o fato de essas realizações tôdas terem sido levadas a efeito no período de pós-guerra, que se seguiu

a tremendos danos e perdas, sofridos pela Alemanha, e, ainda, cumpre destacá-lo, sem recurso a técnicas de planejamento econômico-social e social.

Sejamos, porém, cautelosos procurando tirar conclusões precipitadas a respeito da suposta responsabilidade pelo *Wirtschaftswunder* alemão do sistema de livre empreendimento. Tal tese desmentiria o grau acentuado de progresso econômico, atingido também na "República Alemã Democrática", de acordo com sua denominação oficial, ou "Alemanha Central" ou "zona de ocupação soviética", como a chamam os "ocidentais". Navegando sob a bandeira de comunismo, até na sua feição meio-estalinista, lidera, incontestavelmente, em termos de renda *per capita*, e segundo quaisquer outros critérios de índole econômica, todo o mundo vermelho, situado atrás da muralha que desdobra aquele país em dois distintos, diversos e nitidamente separados um do outro.

É às qualidades extraordinárias desse operoso povo e a seu notável talento organizacional que se deve, muito pelo contrário, atribuir a expansão econômica da Alemanha Ocidental, livre, aliás, quantitativamente, bem superior a da Alemanha Oriental, semi-independente, país tipicamente satélite.

As preponderantes luzes do atual panorama alemão vêm sendo acompanhadas apenas por algumas isoladas sombras.

Assim, não pode passar despercebida a situação relativamente menos lisonjeira da zona oriental da Baviera fronteiriça da Tcheco-Eslováquia em torno da cidade de Cham. Pois bem, mesmo ali, naquela região relativamente menos desenvolvida, notam-se esforços, coroados de considerável êxito, e empreendidos no sentido de equipará-la às demais partes da República Federal mediante processos de industrialização e racionalização do setor agrário, dignos de serem estudados pela SUDENE.

Do mesmo modo, nota-se nas bacias do Ruhr e Saarland o visível regresso da produção carbonífera, com conseqüente e cada vez maior desemprego de mineiros, enfrentado através de programas de readaptação profissional deles ao trabalho nos demais setores de economia, tarefa essa, aliás, bastante difícil e penosa.

Não faltam, na Alemanha, fenômenos de intensiva mobilidade horizontal, e, particularmente, elevado êxodo rural ("Landflucht"), cuja orientação encontra, como é natural, alguns obstáculos.

No que diz respeito, enfim, ao regime de Seguridade Social, salta aos olhos naquele país — pátria do seguro social obrigatório —, a deterioração das bases econômico-financeiras e atuariais de várias ramificações securitárias, levando à acumulação do *deficit*, que oscila em torno de 3 bilhões de marcos. Pois bem, dentro da

revisão da respectiva legislação, ora atacada com coragem e no espírito de genuíno pragmatismo, alheio a qualquer demagogia, procura-se reajustar a tal estado vários benefícios ultra-generosos e aumentar as contribuições, abordagem essa que, como se nos atigura, deveria servir de padrão dentro da inadiável reformulação da nossa Lei Orgânica da Previdência Social.

Aludimos já acima ao excelente sistema de formação profissional *sensu lato*, com amplitude e profundidade, merecedora de maiores elogios. Ora, mediante a nova lei "de Fomento" (*Foerderungsgesetz*), no momento, em fase adiantada de trabalhos legislativos, esse sistema sofrerá nova extensão, sem quaisquer precedentes e paralelos alhures, criando-se até o direito subjetivo de assalariados, quer jovens e adolescentes, quer adultos, às vantagens de adestramento técnico-profissional, no qual se combina, dentro da fórmula feliz de *sandwich*, o ensino escolar, de índole mais teórica, com a formação prática no próprio emprêgo. Na luta contra alguns bolsões limitados de desemprego concede-se tãda preferência à expansão praticamente ilimitada de tais serviços, sem, porém, deixar-se de lado providências de colocação e de seguro-chômage, ambas entregues à *Bundesanstalt fuer Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, com sede em Nuremberg, a ser, pròximamente, rebatizada, em consonância com novas e importantes incumbências, às quais terá que fazer face, com base no referido *Foerderungsgesetz*.

Terminando essa sumária exposição, não podemos, ainda, omitir alusão ao equacionamento, aliás, notório, do problema de cogestão operária em emprêsas, razoavelmente determinado por meio tanto de Conselhos de Emprêsas, com atribuições atinentes aos assuntos sociais, quanto da participação de trabalhadores nos conselhos empresariais de supervisão, nos quais um terço — e na indústria de mineração a metade cabe aos representantes de assalariados — evidentemente, sem qualquer imposição normativa e obrigatória da cota-parte cabível ao trabalho na repartição de lucros empresariais.

Não podemos deixar de pensar que a fórmula da referida lei se possa, talvez, prestar, à sua reprodução, quase fiel, por ocasião da eventual futura reforma brasileira nessa delicada matéria.

Tanto essa reforma (emprêsa verdadeiramente comunitária) quanto o amparo social aprimorado à família (abono familiar, além de outras prestações similares) evidenciam o espírito de leis aprovadas em Bonn, genuinamente integrado na doutrina social cristã.

Muito pelo contrário, desapareceram na República Federal os últimos vestígios do nacional-socialismo, corrente essa cujo

declínio total, em que pesem alguns movimentos nacionalistas recém-surgidos, aos quais não se deve, todavia, emprestar importância exagerada, constitui um dos mais interessantes traços marcantes da vida política alemã.

Evitando aqui uma análise sistemática e excessivamente pormenorizada da legislação social alemã, em última análise, nem sempre desprovida de algumas deficiências e lacunas, e passível de reformas renovadoras, convém tornar patente que na visita a umas 25 cidades e várias aldeias não encontramos sequer um mendigo, um individuo mal vestido ou subalimentado, um pobre, um desajustado ou em estado marginal.

Abrindo parêntese, não podemos deixar de salientar o sincero interesse que despertam ali as realizações político-sociais do atual Governo Brasileiro, como sejam, p.ex.: a encampação social do seguro-acidente de trabalho, a ampliação dos programas de formação profissional, os novos rumos da SUDENE e SUDAM, a paulatina revisão do sistema sindicalista e a unificação da Previdência Social, considerada aqui em meios técnicos superior ao tradicional pluralismo de seguradores sociais, ainda mantido intacto na IV Alemanha, uma vez decorrido o prazo de 85 anos a contar da data de introdução de reformas bismarckianas.

Encontramos por toda parte provas indisfarçáveis de simpatia para o Brasil, de compreensão dos nossos problemas básicos, das nossas conquistas e dificuldades, aliás, infelizmente, não estudados com profundidade desejável em meios universitários (falta flagrante de um Instituto acadêmico, encarregado do exame das questões da América Latina, em sua íntegra) e, ao mesmo tempo, a firme vontade de estreitar os laços de cooperação mútua conosco em todos os setores.

II — DEFICIÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA ALEMÃ PRESTADA AO BRASIL

Essas últimas observações levam-nos a abordar os claros, a nosso modo de ver, particularmente dolorosos e intrigantes, que se nos oferecem no balanço de nossa cooperação técnico-assistencial, conceituada de maneira mais ampla possível, com a Alemanha.

Francamente, será que podemos considerar consentâneos com a imensidade e diversidade das necessidades, à cuja satisfação se destinam, os programas de assistência técnica bilateral prestada ao nosso país, por demais países, como sejam p.ex. Estados Unidos, França, Espanha e Japão?

E, o que importa sobretudo, será que podemos honestamente assumir que reúnem incondicionalmente todas as desejáveis con-

dições de eficiência operacional, sobretudo, no que diz respeito aos compreendidos no famoso Ponto IV, inclusive no tocante às realizações da Aliança para o Progresso?

E, enfim, será que se deve menosprezar os virtuais serviços que se poderiam legitimamente esperar da contribuição daquele grande empório industrial para o nôvo surto desenvolvimentista do nosso país em virtude de tôdas as condições acima expostas, e, ainda, por causa do crescente interêsse que a economia teuta continua demonstrando em relação às inversões no Brasil, e isto a despeito de alguns lamentáveis equívocos vinculados ao caso da Mannesmann?

Basta apenas formular tais três perguntas para chegar a conclusões indisfarçavelmente favoráveis à utilização, em maior escala possível, de assistência técnica da Alemanha, assistência essa apurada de quaisquer, mesmos as mais remotas, implicações políticas, às vêzes, inseparáveis dos respectivos programas de alguns outros países. Careceria de qualquer justificação a manutenção da orientação um tanto unilateral em prol da cooperação preponderante nessa matéria com os Estados Unidos, orientação essa, como é notório, peculiar do Governo anterior do Brasil, com resultados práticos nem sempre auspiciosos.

Entretanto, para tornar bem patentes as vantagens intrínsecas de assistência alemã *sensu lato*, é mister expor em breve as suas particularidades específicas, sobretudo dentro da órbita de realizações de política social, para cuja expansão e racionalização se desloca visivelmente o planejamento do Governo Costa e Silva.

Pois bem, o que, de início, salta aos olhos é a sua organização bastante original, bem afastada dos modelos pura e simplesmente estatais, adotados em vários outros países, com freqüentes e desanimadores vícios burocráticos, por conseguinte, incomparavelmente mais flexível e plástica.

Com efeito, fica na nova Alemanha entregue, sob o patrocínio do Ministério de Cooperação Econômica (titular atual: Senhor Juergens Wischniewski, porta-voz do partido social democrata), à Fundação Alemã para os Países em Vias de Desenvolvimento, entidade privada, dotada de poderosos recursos públicos, porém, também amplamente financiada pelo setor privado de economia.

Orientada pelo Conselho Deliberativo, de composição mista, e liderada de modo inteligente pelo Kurator Dr. Fritz, político e administrador de grande prestígio, a referida *Stiftung*, com sede em Berlim-Tegel, lança mão de vários métodos alternativos de ação, distribuindo equitativamente seu campo de atuação entre Ásia, África e América Latina, e atribuindo sempre importância tôda particular à cooperação com o Brasil.

Uma dessas técnicas perfazem os numerosos seminários, quase sempre modeladamente planejados, como seja o referido no Subcapítulo III dêste trabalho, e dos quais participaram de 1961 a 1967, nada menos de 29 técnicos brasileiros, quase sempre de mais elevado gabarito, seminários êsses dedicados, simultaneamente, tanto (a) ao exame aprofundado da experiência alemã, quanto (b) ao intercâmbio das realizações, planos, programas e diretrizes, das 20 repúblicas da América Latina, apresentando, como é inevitável, pontos altos e baixos, de um para outro caso, porém, com prioridade concedida, segundo se nos afigura, sem exceção alguma, aos problemas de índole preferencial do nosso cenário sócio-econômico, social e administrativo.

Como é notório, a maior possível extensão, horizontal e vertical, e o máximo aprimoramento dos programas de formação profissional de mão-de-obra de escalões alto, médio e baixo, passam a constituir em 1967 a principal meta do planejamento social brasileiro.

Não será, pois, fora de propósito realçar a mais interessante realização da referida Fundação, isto é, o Centro Internacional de Formação Profissional na Indústria, com sede em Mannheim.

Em que consistem, afinal de contas, as suas principais funções?

Os programas técnico-assistenciais no setor em aprêço visam à criação, inclusive, desde já, em três países da parte latina do Hemisfério Ocidental, de escolas técnico-profissionais, dotadas de maquinaria e equipamento fornecido pela Alemanha.

Ora, o Centro de Mannheim cuida de treinamento do pessoal de nível médio dos países beneficiados, capaz de lotar os quadros de instrutores, mestres e supervisores dessas escolas (*counterparts* nacionais). Para tal fim ministram cursos intensivos de dois anos de pessoal pré-selecionado pelos países-recipientes da assistência técnica, com primeiro semestre destinado ao ensino do idioma alemão, o segundo ao ensino teórico e os dois restantes ao estágio de bolsistas em respectivas empresas alemãs.

O balanço dêsse programa, aplicado em poucos anos a mais de 800 técnicos de nível médio, observado mais de perto, parece justificar tôdas as mais lisonjeiras expectativas.

Eis apenas um exemplo isolado, porém bastante expressivo, da seriedade e do rendimento dos programas técnico-assistenciais alemães.

Vejamos, por seu turno, o modo em que, por enquanto, utilizamos tais programas em nosso proveito.

O quadro que se nos oferece a respeito é extremamente desanimador. Ao contrário da canalização adiantada dos serviços que

recebemos da Aliança para o Progresso, não logramos institucionalizar a nossa cooperação nesse sentido com a Alemanha, sem conseguir valorizar os serviços de imenso valor virtual, que nos oferece aquele país.

E quando procuramos fazê-lo em alguns casos isolados, tudo acaba, infelizmente, com malôgro total, como aconteceu com o programa estratosférico, improvisado sem estudos prévios, e destituídos de devidos fundamentos, de Escola Industrial em São Bernardo do Campo, patrocinado pelo Governo Estadual paulista, com equipamento alemão, já importado totalmente ocioso. Eis — infelizmente tudo...

Nada foi, mesmo, feito para organizar a participação sistemática nos referidos seminários de técnicos nacionais e contribuir para a seleção antecipada de seu respectivo temário, o que oferece oportunidades ilimitadas, eis que a referida Fundação, alheia a qualquer imposição de seus projetos, evidencia a maior receptividade em relação às sugestões dos países amparados.

Tudo resta ainda aqui por fazer, devendo tal tarefa incumbir aos serviços competentes dos Ministérios das Relações Exteriores e do Planejamento e Coordenação Geral.

Enfim, não podemos deixar de realçar que o futuro sucesso de tais programas, a serem, ousamos esperar, multiplicados nos próximos anos, pode, de um certo modo, depender da colaboração na sua execução do Adido de Trabalho da Embaixada Alemã, cargo êsse incompreensivelmente não preenchido pelo Ministério do Trabalho e Ordem Social de Bonn, por falta da respectiva iniciativa do nosso Governo, apesar da existência de 19 adidos especializados nesse assunto, inclusive vários dêles acreditados junto a alguns governos latino-americanos.

III — SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO SÔBRE MÃO-DE-OBRA NA AMÉRICA LATINA EM FACE DOS PROCESSOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO

(Berlim, de 4 a 30 de setembro de 1967)

Como é evidente, essa matéria apresenta interesse todo especial para o Brasil, país que nesta parte do Continente Americano atingiu o maior progresso industrial, enfrentando, todavia, nesse particular, tôda uma série de graves e aflitivos problemas, relacionados com a mobilização integral de recursos humanos aproveitáveis no setor secundário de economia nacional.

À primeira vista, dado um certo distanciamento do Brasil industrial dos padrões elevadíssimos da Alemanha, com seu parque manufatureiro superior ao dos demais países do Velho Mundo,

ressalvada, a rigor, a URSS, o conhecimento da problemática industrial daquele país e de seu equacionamento não parece apresentar para nós perspectivas de maior valor prático. Entretanto, ao contrário de tais superficiais aparências, não é assim, na realidade. Em última análise, as metas basilares de desenvolvimento nosso e delas não divergem consideravelmente entre si, apresentando afinidade na análise comparativa das condições do nosso país e da Alemanha Ocidental, e, por sua vez, do exame atento e pormenorizado das soluções alemãs ressaltam várias, capazes de serem *mutatis mutandis* ajustadas ao nosso meio ambiente.

Por outro lado, o confronto rigoroso entre (a) o panorama industrial brasileiro e o dos países menos industrializados na América Ibero-Latina, assim como (b) entre o modo em que vem sendo abordado por nós e pelas repúblicas irmãs de idioma espanhol, situadas nessa região pode proporcionar-nos vários subsídios interessantes para a programação e o planejamento da política brasileira de mão-de-obra, na realidade, apenas ultimamente iniciada com a envergadura que decerto merece.

Será que o Seminário realizado em Berlim-Tegel ofereceu contribuições valiosas nesses dois sentidos?

Sim e não.

Sim, porque permitiu o intercâmbio de informações e opiniões, e quanto à Alemanha, de impressões visuais, sobre tudo o que existe a respeito, quanto aos rumos do mercado de trabalho, à situação nêle de menores e de mulheres, aos serviços de emprego, às tendências demográficas, à Previdência Social, ao Sindicalismo, à estrutura de empresa, à formação profissional, enfim, aos problemas de emprego, desemprego e subemprego, em geral.

É difícil resumir nessa altura numerosas conclusões que se poderão tirar de tal exame comparativo, devidamente mastigado, para fins concretos da reorientação da nossa futura política social nesse setor, o qual, como ninguém o ignora, evidencia, ao lado de alguns pontos altos, vários baixos — e consideráveis lacunas, extensivas a aspectos organizacionais e administrativos que terão de ser preenchidas com maior urgência. Bastará realçar que nesse Seminário estava predominando a opinião, consoante a qual os processos penosos e laboriosos de desenvolvimento industrial dessa região deveriam ficar acompanhados por providências destinadas a facilitar a valorização integral de recursos humanos, evitando-se a sua freqüente ociosidade e improdutividade, dentro da estrutura da coletividade socialmente progressista e democraticamente organizada, e com respeito aos valores do *homo latino-americano*.

Não careceram, de um modo geral, de nível alto, os debates travados em torno dessas questões tôdas, por um lado, por repre-

sentantes de 16 repúblicas latino-americanas, entre planejadores e administradores de trabalho (inclusive 4 subsecretários de estado), cientistas, líderes sindicalistas e patronais, e, por outro lado, por quinze técnicos alemães, na sua maioria de elevado padrão, com ativa co-participação da delegação brasileira, integrada, além do autor dêste artigo, pelo ilustre ex-Diretor do D.N. do SENAI e Secretário Executivo do Núcleo de Recursos Humanos da Fundação Getúlio Vargas, Eng. Roberto Hermêto Corrêa da Costa, especializado, de um modo todo particular, em assuntos de formação profissional, sob a liderança do famoso professor de direito de trabalho argentino-alemão Dr. Krotoschin.

E não, eis que, por causa de algumas deficiências de procedimento, não tínhamos ensejo de passar em revista de maneira mais aprofundada todos os problemas bastante complexos, dessa natureza, peculiares da América Latina, sem termos conseguido converter em conclusões específicas, de real valor técnico, os resultados da interessante discussão que teve lugar nessa matéria no referido Seminário em quase quatro semanas de sua duração.

Seja como fôr, pode-se razoavelmente afirmar que apesar de tais defeitos, os quais poderão ser com facilidade sanados nas futuras etapas do respectivo programa da Fundação, o saldo final do balanço dêsse interessante conclave se apresenta de um modo indisfarçavelmente positivo.

Cabrá aos participantes do Seminário de Berlim-Tegel utilizar, em proveito do harmônico progresso econômico e social de seus respectivos países nesse crucial setor, as valiosas lições que ali aprendemos, mantendo, futuramente, estreitos laços de cooperação técnica entre eles mesmos e a Fundação alemã.

Os Filmes Cinematográficos e o Serviço Público

O RICO SETOR DE FILMES

RACHEL MARSHALL GOETZ

Tradução de SYLVIO DO VALLE AMARAL

O amador audiovisual está, possivelmente, se divertindo com a idéia da produção de dispositivo ou mesmo de filme cinematográfico. Nenhum desses, porém, está ao seu alcance, devido à circunstância de os gastos serem substanciais, mas também porque esse último meio tem potencialidades que, provavelmente, o iludirão. Pode, entretanto, encontrar no campo das películas já existentes, inimagináveis recursos, tanto para o treinamento em serviço, como para os programas de informação pública.

O QUE OS FILMES PODEM CONSEGUIR E NÃO CONSEGUIR

Os filmes cinematográficos podem, como nenhum outro auxílio visual, desempenhar algumas tarefas. Possuem vigor de impossível rivalidade quanto aos demais meios; potencialmente estão em condições de mostrar atitudes e fatos. As qualidades de movimento, emoção e progresso ligadas a uma história dramática podem ter emprêgo, de modo que o observador se identifica com os personagens exibidos. Esse fato é poderosa alavanca para despertar as emoções humanas e obter ação.

FILMES CINEMATOGRAFICOS

Usualmente bem recebidos, sempre atraem o espírito.

- * *Criam* clima favorável ao aprendizado.
- * *Mantêm* atenção até que a história completa seja contada.
- * *Atingem* as pessoas em grupos.
- * *Podem ser usados* frequentemente com grupos sucessivos.

* Podem ser repetidos sempre que *isso apresente eficiência*.

* Podem ser destinados a *realizar tarefa especial* com grande vantagem.

* Podem dar *nôvo significado ao lugar-comum*.

* Podem *condensar* tempo e distância.

* Podem, como outros visuais, *sobrepular* muitas *diferenças*, que dividem os homens e dificultam outras formas de comunicação.

A despeito dessas vantagens, há ocasiões em que os filmes cinematográficos não funcionam tão bem como alguns dos outros artificios, mais baratos. Uma película é produto acondicionado, de flexibilidade rigorosamente limitada. Despertará, às vezes, interesse, mas é difícil incluí-la em discussão posterior sem que desapareça a espontaneidade do grupo.

Nenhum filme desempenha auto-ensinamento, embora muitos professores gostem de pensar o contrário. Não pode explorar a vantagem de uma situação didática, de modo que muita da respectiva eficiência desaparecerá, caso não seguida por explicação, debate e aplicação.

Assim, *embora o filme possa introduzir, reforçar e suplementar quanto o professor tem a dizer, não pode substituí-lo*.

Os filmes, além disso, tendem a associar-se com recreação, circunstância que, às vezes, apresenta real perigo didático.

A despeito dessas ressalvas, um filme apropriado é ainda recurso primordial de ensino. Quantos pretendam conseguir o máximo dos auxílios visuais farão bem procurar uma película cinematográfica, que sirva ao propósito em vista.

O servidor público que puder encontrar caminho através da massa de

Produtores de filmes
Filmotecas de aluguel
Listas de películas e
Serviços de avaliação

controlará muitas centenas de filmes, cada um dos quais terá custado a alguém dezenas de milhares de dólares. É objetivo dêste e do capítulo seguinte iluminar o caminho pelo interior dessa luxuriante vastidão.

FILMES GOVERNAMENTAIS

O funcionário oficial à procura de filmes utilizáveis desejará saber quais as outras jurisdições do governo produtoras de filmes, que lhe sejam úteis.

ABUNDÂNCIA DE MEIOS QUANTO AOS FILMES GOVERNAMENTAIS

O volume de películas produzido ou patrocinado pelo govêrno, muito grande, está em contínuo desenvolvimento. O govêrno federal realizou mais de 7.000 películas; quase todos departamentos estão ligados ao trabalho filmico. O "Department of Defense" tem sido o principal produtor de filmes de treinamento. O "State Department", bem como as entidades de assistência técnica estão, ainda, produzindo continuamente películas, que interpretam a política americana interna e externa. O "Department of Agriculture" e o "Department of the Interior", notavelmente o "Bureau of Mines" e o "Bureau of Public Roads" são produtores de primeira-linha. O "Communicable Disease Center of the Public Health Service" consegue mais de quarenta películas cinematográficas anualmente e também igual número de diafilmes. Outros ramos do "Department of Health, Education and Welfare" (antes, "Federal Security Agency") isto é, o "Office of Education" o "Children's Bureau" e o "Food and Drug Administration", tratam igualmente do assunto. "O Federal Bureau of Investigation" usa substancial número de filmes para treinamento policial.

Os governos estaduais geralmente, e não poucas vêzes os locais, também produzem certo volume de películas. Aproximadamente metade dos departamentos estaduais de saúde têm rodado seus próprios filmes; os departamentos estaduais de bem-estar e de rodovias estão, por sua vez, grandemente interessados em produzir ou patrocinar filmes. Cada Estado na União dirige, usualmente por meio do seu programa de extensão universitária, uma filмотeca de aluguel, pelo menos. Em conjunto, há 271 dessas filмотecas operadas pelo Estado, as quais totalizam 130.000 rolos de películas.

Os governos citadinos, igualmente, descobriram filmes; algumas cidades fazem quanto é possível a respeito. Pesquisa em 32 localidades revelou 512 filmes em uso e dêles, um quarto, aproximadamente, foi, de fato, produzido pelas próprias cidades. O *material sobre segurança de tráfego tem primazia.*

Muitos dêsses filmes, em todos os níveis governamentais, merecem ainda uso mais amplo. Embora elaborados para determinada localidade, podem, amiúde, ser usados com efeitos muito semelhantes em quaisquer lugares. Mesmo quando não inteiramente transplantados constituem lições úteis para outras zonas.

COMPENSA OBTÊ-LOS POR EMPRÉSTIMO

Além das fontes no campo governamental, existe potencial ainda não usado no terreno industrial e educativo.

Os filmes são feitos segundo a existência americana e há milhares de novos títulos produzidos anualmente. O número de filmes realizado com objetivos outros, mas agora utilizável pelo governo, é muito alto. Uma lista de películas destinadas a treinamento, digamos, inclui cerca de 3.000 títulos, enquanto que as referências padronizadas no setor educacional não superiores a 8.000. Riquezas ainda não trabalhadas quanto a filmes de treinamento em campos tais como direção de escritório, supervisão, práticas pessoais, relações públicas e relações humanas, oferecem compensadora exploração. Há também, literalmente, milhares de filmes de uso potencial em programas de informação.

Melhoramentos técnicos estão agora num caminho que promete tornar mais úteis os filmes já existentes. Os projetores sonoros de 16mm, que estão aparecendo no mercado, podem passar o filme com pista sonora magnética (a exemplo do gravador de fita), ao invés da ótica. Tornando, assim, possível gravar novamente o som para adaptar-se a propósitos diferentes daqueles para os quais originariamente pretendidos, ditas máquinas aumentarão sobremaneira a utilidade de numerosíssimos filmes cinematográficos.

O significado para o treinamento, quanto ao serviço público, dessas realizações, é difícil ser subestimado.

Os filmes produzidos, de início, para a indústria, agora já podem ser, de novo, facilmente editados e transplantados com apropriado comentário para o serviço público.

Muitos dos clientes, em perspectiva, dos filmes cinematográficos, ficam coibidos pela idéia das imensas dificuldades que apresenta o encontro de filmes, tela, projetor e operador. As barreiras são menos proibitivas do que, à primeira vista, parecem. Eis o modo de sobrepujá-las.

COMO ENCONTRAR FILME CONVENIENTE

De início, procure assistência do mais próximo *Centro de Informação de Filmes*.

Nos Estados Unidos da América do Norte há mais de 1.000 dessas instituições, cujo nome varia: comissões de filmes e serviços audiovisuais, não só de filmotecas públicas, mas também de universidades estaduais.

Verifique ainda as filmotecas locais, de aluguel. Um exemplar do "*A Directory of 2.000 16mm Film Libraries*" ("Federal Security Agency", Boletim 1951, nº 11) se consegue do "Government Printing Office", Washington 25, D.C., por 30 centésimos de dólar.

A obra padrão para referência sobre filmes, encontrável na maior parte das bibliotecas públicas, é o *Educational Film Guide*, que vem à estampa, anualmente, com suplementos trimestrais, graças a H. W. Wilson Company, 950 University Avenue, New York, 52, New York (US\$ 5.00). A Biblioteca do Congresso está presentemente ocupada no trabalho de produzir fichas relativas a películas disponíveis. Abrangerá as feitas desde 1º de janeiro de 1952, sejam do governo, também as sob copirraite e ainda as que produtores particulares desejam ver incluídas. Quatro mil cartões serão distribuídos durante este ano. Examine sua biblioteca.

Caso seu orçamento seja tão reduzido que impeça muitos aluguéis (poucos filmes educacionais são alugados por mais de US\$ 5.00 cada exibição) lance mão dos emprestados gratuitamente. Nesse caso tente o *Educator Guide to Free Films*, publicado pelo "Educator Press Service", Randolph, Wisconsin. Esse guia freqüentemente existe em bibliotecas públicas ou pode ser adquirido por US\$ 6.00.

Se você quiser saber quais os filmes do governo norte-americano disponíveis, há uma publicação, *3434 U.S. Government Films*, compilado pelo "U.S. Office of Education" ("Federal Security Agency", Boletim 1951, nº 21), conseguível graças ao "Government Printing Office", Washington 25, D.C., por 70 centésimos de dólar. Os filmes estão relacionados alfabeticamente apenas sob título.

Muitas relações de películas são pouco satisfatórias, eis que não fornecem lugares onde são alugadas ou avaliações úteis aos funcionários públicos. Há oportunidades de que *pesquisas em bibliografias de grupos profissionais e associações comerciais mostrem filmes* extremamente úteis para servidores governamentais.

Três organizações oficiais produzem suas próprias listas de filmes:

A Select List of Films for Public Employee Training. Civil Service Assembly, 1313 East 60th Street, Chicago, 37, Illinois, 1953 (US\$ 2.00).

Motion Picture Film on Planning and Housing: A Bibliography. American Society of Planning Officials, 1313 East 60th Street, Chicago 37, Illinois, 1951 (US\$ 0.50).

Films in Public Works. American Public Works Association, 1313 East 60th Street, Chicago, 37, Illinois, 1952. (Dirigir-se à seção local para inspecionar a série, que arbange 200 filmes distribuídos em 20 categorias, inclusive boa administração pública, fornecimento e purificação d'água, cuidado e manutenção de veículos, materiais e respectivo manejo.

Eis algumas outras listas de filmes especializados, que são úteis:

Defesa Civil

U.S. Civil Defense Official Film Listing. Federal Civil Defense Administration, Washington 25, D.C.

Sixteen Millimeter Films of Britain at War. British Information Service, 30 Rockefeller Plaza, New York 20, New York.

Democracia e Herança Americana

One Hundred Two Films on Democracy. Office of Education, Department of Health, Education and Welfare, Washington 25, D.C., 20.

The American Heritage in Films. American Library Association, 50 East Huron Street, Chicago 11, Illinois.

Bibliography of Films for the Orientation of Immigrants. American Library Association, 50 East Huron Street, Chicago 11, Illinois.

Citizenship Movies. National Education Association, 1201 16th St. N.W. Washington, D.C.

Prevenção de Incêndios e Treinamento de Bombeiros

Fire Control List. National Fire Protection Association, 60 Batterymarch Street, Boston, Massachusetts.

Fire Prevention Films. National Board of Fire Underwriters Film Library, Bureau of Communications Research, Inc. 13 East 37th Street, New York 17, New York

Saúde, Saúde Mental e Bem-Estar

Motion Pictures on Child Life. Children's Bureau, Department of Health, Education, and Welfare, Washington 25, D.C.

Mental Health Motion Pictures. Public Health Service Publication nº 218, Superintendent of Documents, Government Printing Office, Washington 25, D.C.

Psychological Cinema Register. Pennsylvania State College, Pennsylvania.

Audio-Visual Resources for Health and Welfare. See and Hear Magazine, 7064 N. Sheridan Road, Chicago, Illinois.

Child Development. New York University Film Library, Press Annex Building, 26 Washington Place, New York 3, New York.

Films on Emotional Health, Child Development, Education and Health. Columbia University, Communications Materials Center, 413 West 117th St., New York 27, New York.

Films on Mental Health. International Film Bureau, 6 N. Michigan Avenue, Chicago 2, Illinois.

Health and Welfare Films and Film Strips. National Film Board of Canada, 400 W. Madison Street, Chicago 6, Illinois.

Selected Films for Hospital Administration. State University of Iowa, Iowa City, Iowa.

Films Made by Community Chests and Councils of Social Agencies. Community Chests and Councils, Inc., 155 East 44th Street, New York, New York.

Moradia e Planejamento

Films on Housing. Public Housing Administration, Housing and Home Finance Agency, Washington 25, D.C., November, 1950.

Relações Humanas

Human Relations on the Screen. EFLA Service Supplement, Educational Film Library Association, 1600 Broadway, New York 16, New York.

Films and Filmstrips Available from Anti-Defamation League, B'Nai Brith, 327 S. La Salle Street, Chicago 4, Illinois, grátis.

Films on Intergroup and Community Relations. University of Illinois. Champaign, Illinois.

Delinqüência Juvenil

Fim Catalogue. N.Y. State Youth Commission, 40 Howard Street, Albany 7, New York.

Suggested Film Bibliography for Police-Juvenile Officers. Delinquency Control Institute, University of Southern California, Los Angeles, Attention: Dr. John Gerletti, mimeografado.

Treinamento Policial

Films for Police Training. Pennsylvania State College, State College, Pennsylvania, mimeografado.

Police Training Films. Federal Bureau of Investigation (disponível somente para policiais). Escrever para o escritório local desta instituição ou para Mr. J. Edgar Hoover, FBI, U.S. Department of Justice, Washington, D.C.

Training Films. California State Department of Education, Peace Officers' Training Division, Sacramento 14, California, mimeografado.

Segurança

National Directory of Safety Films. National Safety Council, 20 N. Wacker Drive, Chicago 6, Illinois, 25c.

One-Minute Traffic Safety Films. National Safety Council, 20 N. Wacker Drive, Chicago 6, Illinois.

Supervisão, Treinamento e Direção

Film Guide on Industrial Relations. Film Research Associates, 135 W. 52nd Street, New York, 19, New York, \$ 3.00.

Film Guide for Improving Office Practices. Film Research Associates, \$ 1.50.

Film Guide on Production and Management Methods. Film Research Associates, \$ 1.50.

Index of Training Films. Business Screen Magazine, 7064 N. Sheridan Road, Chicago, Illinois, \$ 2.00.

Motion and Time Study Films. State University of Iowa Industrial Engineering Film Library, Iowa City, Iowa.

Supervision: Key to Manpower Utilization, United World Films, 1445 Park Avenue, New York 29, New York.

A Guide to Audio-Visual Materials in Manpower and Industrial and Labor Relations. New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca, New York, 25c.

Films and Filmstrips for Labor Groups. Institute of Management and Labor Relations, Rutgers University, New Brunswick, New Jersey.

Listas das Nações Unidas

United Nations Films. Department of Public Information, United Nations, 610 Fifth Avenue, New York 20, New York.

Child Welfare Films. UNESCO and WHO, Films and Visual Information Division, Department of Mass Communications, UNESCO, 19 Avenue Kleber, Paris 16, France, \$ 1.00.

Auxílios Visuais

Suggested Visual Aids for Use in the Teaching of Audio-Visual Aids. Pennsylvania State College, State College, Pannsylvania, mimeografado.

Miscelânea

A Library of Educational and Instructional Sports Films. A.G. Spalding and Brothers, 161 Sixth Avenue, New York 13, New York, grátis.

RESERVE OS FILMES COM ANTECEDÊNCIA

Com antecedência até de meses, quando possível, reserve — e obtenha confirmação das respectivas datas. Devolva-os prontamente. Não esqueça de garanti-los pelo seguro; as cópias são de preço alto.

A LOCALIZAÇÃO DA TELA E DO PROJETOR

A maior parte das casas fornecedoras e vendedoras de equipamento alugam telas (*). Pode-se consegui-las por US\$ 1.50 e mais, diariamente. Grande número de hotéis, escolas e igrejas já as possuem. As chamadas telas à luz do dia prescindem escurecimento completo. Se não houver disponibilidade de tela, use parede, preferivelmente branca. Exibições a céu aberto, com sucesso, podem ser conseguidas graças a projeção contra muro pintado dessa cor.

Telas enroláveis apresentam maiores vantagens à instalação permanente, porém, as com pés têm flexibilidade superior àquelas.

Uma tela de 70 polegadas quadradas (1,75m²) é mais útil em salas de aulas, eis que serve para filmes cinematográficos e diafilmes. A distância do projetor à tela controla o tamanho da imagem.

Sempre verifique a bitola do filme. As películas educativas são de 16mm, sonoras; as destinadas às salas de projeção comercial, de 35mm.

Não tente passar filme sonoro em projetor silencioso. Caso se faça isso, a película ficará perfurada. A silenciosa pode ser exibida em máquina sonora.

Você talvez possa alugar um projetor. Muitas igrejas e clubes de serviços agora possuem tais máquinas. Numerosas casas fornecedoras de materiais fotográficos e vendedores de audiovisuais não só os alugam e vendem, mas também o ensinam a trabalhar com eles. Os sonoros são alugáveis por uns US\$ 15.00 diários. A revista *Business Screen*, 7064 Sheridan Road, Chicago, Illinois, Estados Unidos da América do Norte, publicou um manual de equipamento audiovisual, preço US\$ 3.50.

COMO ARRANJAR UM PROJEIONISTA

Em muitas cidades, a "Motion Pictures Operators Union" fornecerá um operador e equipamento por US\$ 25 cada sessão. As escolas e os cine-clubes locais podem, normalmente, indicar projecionistas amadores. (Examine os regulamentos dos sindicatos).

Aprenda por si mesmo a trabalhar com projetor — você ficará sabendo em uma hora com auxílio de bom manual sobre o assunto.

(*) A «National Audio-Visual Association», 2540 East Wood Avenue, Evanston, Illinois, fornecerá lista de alcance nacional quanto a seus elementos. Também publica o *Current Models of Audio-Visual Equipment*, 1953, US\$ 3.00.

Dois deles são:

The ABC's of Visual Aids and Projectionist's Manual, por Philip Mannino. Disponível em M.O. Publishers, Box 406, State College, Pennsylvania, US\$ 1.00.

The Projectionist's Handbook. Business Screen, 7064 Sheridan Road, Chicago, 26 Illinois, US\$ 1.00.

PRODUZIR E NÃO PRODUZIR

A produção de filmes cinematográficos é tão dispendiosa que se torna impossível, exceto para os grandes orçamentos. As estimativas profissionais sobem a mais de US\$ 1.000 por minuto de exibição, no caso de películas sonoras coloridas.

Os filmes amadores são fatíveis, mas aqui e ali sofrem relativamente às produções profissionais. Há, entretanto, ocasiões em que produções oficiais "feitas em casa" servem muito bem a objetivo modesto. Número cada vez maior de cidades, inclusive Eugene, Oregon e San Mateo, na Califórnia, têm usado essas películas, a fim de relatar serviços governamentais aos cidadãos do local. Julgam que com imaginação, cuidadoso planejamento e trabalho pesado de voluntários devotados, consegue-se produzir uma película útil por uns US\$ 1.000.

Essas produções "domésticas" se tornarão mais fáceis futuramente. A técnica cinematográfica está em rápida expansão. Crescente número de universidades e de outras organizações não comerciais vem produzindo filmes a preço de custo. As universidades, ainda, ensinam cinematografia. A "University of Southern California" e a "Indiana University" estão experimentando cursos intensivos e rápidos, que vão aumentar o número de amadores. Claro, o processo da produção cinematográfica é muito técnico e o equipamento necessário por demais custoso para merecer estudo detalhado neste manual de "como fazer".

Caso se esteja a pensar em filme profissional — o número deles está em rápido crescimento — convirá ficar em dia com o artigo "A Buyer's Guide to Qualified Film Producers", na revista *Business Screen*, volume 14, nº 1, 1963.

("Visual aids for the public service, por Rachel Marshall Goetz, Chicago, Public Administration Service, 1954, capítulo V, páginas 57 a 72).

A Legislação Trabalhista como Regime Jurídico do Funcionário Público

PHILADELPHO PINTO DA SILVEIRA

Assistente Jurídico do Ministério do Exército

DE acôrdo com as determinações expressas do Decreto-lei número 4.114, de 14 de fevereiro de 1942, ao pessoal extranumerário das empresas de propriedade da União Federal ou por esta administradas, não se applicava a legislação de proteção ao trabalho, regendo suas relações com o Govêrno Federal o Decreto-lei nº 240, de 4 de fevereiro de 1938, e leis subsequentes, e as questões resultantes das relações de trabalho entre aquêlê pessoal e as respectivas empresas seriam dirimidas por leis administrativas, com recurso para a Justiça Ordinária.

A primeira tentativa no sentido de introduzir-se a legislação trabalhista como regime jurídico do servidor público surgiu com o advento da Lei nº 1.890, de 13 de junho de 1953, que mandava aplicar aos mensalistas e diaristas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e das entidades autárquicas, que trabalhassem nas suas organizações econômicas comerciais ou industriais em forma de empresa e não fôsem funcionários públicos ou não gozassem de garantias especiais, vários dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho.

No plano federal, desde logo se mostrou de nenhuma valia, por isso que o pessoal empregado naquelas atividades era constituído de extranumerários, admitidos de acôrdo com as disposições dos arts. 19 e 51, do Decreto-lei nº 284, de 28 de outubro de 1938, disciplinadas pela de nº 240, de 4 de fevereiro de 1938.

Se, na forma do seu art. 54, o regime jurídico dos funcionários públicos lhes era applicado de maneira restrita, — apenas férias, licenças e consignações, o poder público negou-se a lhes proporcionar um regime próprio, talvez baseado no pressuposto de que o pessoal extranumerário era sempre admitido a título precário (art. 2º), por isso demissível *ad nutum*.

Uma vez desvirtuada a finalidade da criação do pessoal extranumerário, naturalmente aquilo que inicialmente lhe fôra negado, espontaneamente começou a lhe ser conferido, como verdadeira imposição da conjuntura.

Veio o instituto da Aposentadoria, através do Decreto-lei nº 3.768, de 28 de outubro de 1941, e, já em 1943, o Decreto-lei nº 5.175, de 7 de janeiro, estendia ao extranumerário as normas do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, referentes aos deveres e ação disciplinar. Com êle também vieram os institutos da Transferência, da Readmissão e da Reversão. O Decreto-lei nº 6.631, de 27 de julho de 1944, disciplinou a concessão de licenças e férias; o de nº 7.502, de 30 de abril de 1945, estendeu mais uma vantagem estatutária — a concessão de diárias; o de nº 9.166, de 12 de abril de 1946, permitiu-lhes o exercício de cargo de provimento em comissão, e o de nº 9.400, de 21 de julho de 1946, a concessão de auxílio-funeral.

A Constituição de 1946, através do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, equiparou aos funcionários aqueles que vinham exercendo funções de natureza permanente há mais de cinco anos, ou foram admitidos em virtude de concurso ou prova de habilitação, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

Até a interinidade foi aplicada ao pessoal extranumerário pelo Decreto nº 29.997, de 14 de setembro de 1951, sob o título de preenchimento provisório, com tôdas as características das disposições estatutárias.

Por final, o nôvo Estatuto, a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, em seu art. 252, estendeu o regime jurídico do funcionário aos extranumerários amparados pela Constituição de 1946, e aos demais extranumerários, no que couber.

Obviamente, a Lei nº 1.890, de 1953, não atingiu as suas finalidades no serviço federal, porque já encontrou o pessoal a que se destinava perfeitamente equiparado aos funcionários públicos.

Dir-se-ia que o objetivo da lei era dar amparo àquele pessoal pago por economias administrativas, rendas próprias, fundo de serviço, etc. Todavia, também a êles se aplicam as conclusões do Parecer do DASP, ao apreciar o processo nº 5.895/52, no sentido de que

“O serviço prestado à Justiça é inequivocamente serviço público em sentido lato. Se os serventuários judiciários não participam da qualidade de funcionários públicos *stricto sensu*, exercem, no entanto, função pública,

na compreensão genérica do termo. Nem mesmo a circunstância de não perceberem remuneração dos cofres do Estado elimina a natureza publicista de suas atividades”.

O Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo veio pôr termo a quaisquer dúvidas, ao transformar em funcionário público todo aquele pessoal, de modo que perderam a razão de ser as disposições do art. 257 do Estatuto.

Com efeito, a Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, trouxe a esperança de que, reformuladas as bases estruturais do serviço público federal, estariam abertos os caminhos à Reforma Administrativa.

Não passaram despercebidas as necessidades de atendimento de serviços inadiáveis, técnicos ou de natureza temporária, e a lei disciplinou a matéria de modo excelente, em seu Capítulo VI.

Desta vez nova experiência se tenta em matéria de dar regime jurídico trabalhista ao pessoal que empresta sua colaboração ao serviço público federal, através do seu art. 24, *verbis*,

“O pessoal temporário e o de obras ficarão sujeitos ao regime de emprêgo previsto na Consolidação das Leis do trabalho e na legislação vigente peculiar àquele regime de emprêgo”,

compreendendo-se, por pessoal temporário, aquele definido nos seus arts. 23, II, a, e 26.

A matéria foi regulada pelo Decreto nº 50.314, de 4 de março de 1961, que, em seu art. 5º, define a sujeição à legislação trabalhista.

Dois pontos ficaram bem claros na Lei — o pessoal temporário atenderá, tão-somente, às atividades de *natureza transitória ou eventual*, e o especialista temporário, às atividades técnico-especializadas, para cuja execução não disponha o serviço de funcionário habilitado, *por prazo não excedente de um exercício financeiro*, de modo que o ato regulamentar, em seu art. 14, ao dispor que os contratos individuais de trabalho serão sempre por prazo determinado, deixou uma situação dúbia, que pode ensejar contratos renováveis ou por prazo superior a um ano.

Entretanto, se obedecida a lei, os frutos seriam os melhores possíveis. Lamentavelmente, com honrosas exceções, o administrador preferiu lançar mão do serviço de pessoal pago mediante recibo, para a execução de encargos de natureza permanente, o que atende à vocação empreguista do administrador pátrio, com pruridos da já ultrapassada época do *spoil system*.

Assim, muito embora se afirme enfaticamente que tal situação não caracteriza relação de emprêgo (Decreto nº 50.314/61, parágrafo único do art. 3º; Decreto nº 57.630, de 14 de janeiro de 1966, art. 7º; Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, artigo 111), a Justiça do Trabalho, através de reiteradas decisões de suas Juntas, vem afirmando e confirmando o vínculo empregatício, o que é juridicamente correto.

Iniciada a Reforma Administrativa, além de não haver uniformidade de tratamento no que se refere ao pessoal das autarquias em extinção, surpreendeu-nos a certeza de que a administração não se deu conta das implicações devidas à introdução do regime jurídico trabalhista no serviço público federal.

Com efeito, a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, ao extinguir a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), dispõe que o seu pessoal *poderá* ser aproveitado na SUDAM; o não aproveitado será distribuído aos demais órgãos da administração federal, impondo que

“O servidor do órgão extinto ao ser admitido pela SUDAM passa a reger-se pela Legislação Trabalhista e será considerado, em caráter excepcional, automaticamente licenciado de sua função pública, sem vencimentos, por esta, e, em prazo não excedente a 2 (dois) anos (art. 58)”.

o que constitui modalidade não prevista no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, para depois manifestar sua opção.

Determina, ainda, aquêle diploma legal, que

“Esgotado o prazo de 2 (dois) anos a contar da publicação desta lei, a SUDAM não poderá ter em sua lotação de servidores pessoal algum no gozo da qualidade do funcionário público (§ 3º do art. 59)”.

O Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, ao criar a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, considera em extinção dos quadros de pessoal dos órgãos da antiga autarquia, porém tomou o cuidado de salvaguardar, desde logo, os direitos dos seus ocupantes, estabelecendo as normas para o seu aproveitamento.

Também sem qualquer cobertura estatutária, prevê que os servidores pertencentes aos quadros em extinção, ou quaisquer servidores públicos ou autárquicos da União, poderão firmar contrato de trabalho com a Fundação, sob o regime da legislação trabalhista (arts. 19 a 22), suspensa a vinculação com o serviço público ... sem prazo determinado ...

Extinto o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), o Decreto-lei nº 224, de 28 de fevereiro de 1967, resguardou os direitos do pessoal que servia à autarquia sob regime estatutário e prevê a redistribuição daqueles sob regime trabalhista, em órgão da administração centralizada ou autárquica da União Federal (§ 4º do art. 5º).

Dispondo sobre a administração do Instituto Nacional da Previdência Social, o Decreto-lei nº 225, da mesma data, também considera gradativamente extintos os quadros de pessoal dos antigos Institutos, ressalvados os direitos dos seus ocupantes.

Estatui, em seu art. 6º, que o regime jurídico do pessoal do INPS será o da legislação trabalhista... mediante prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos...

Aqui, também, se prevê a contratação de servidores autárquicos, sob regime trabalhista, suspensa a vinculação estatutária, sem prazo determinado.

Por seu turno, o Decreto nº 281, de 28 de fevereiro deste ano, ao extinguir o Instituto Nacional do Mate, simplesmente deixou ao Poder Executivo a tarefa de dispor sobre o aproveitamento do seu pessoal.

Para não alongar a exposição, temos, finalmente, a extinção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, com a criação da SUDESUL, através do Decreto-lei nº 301, daquela data, dispondo que o pessoal da extinta autarquia *poderá* ser aproveitado pela novel entidade, prevendo sobre a redistribuição do que lhe não fôr necessário, permitindo, ainda, a contratação, mediante regime trabalhista, sob a esdrúxula modalidade de suspensão do regime estatutário, por prazo indeterminado.

Desde logo, evidencia-se que as inovações contrariam os próprios cânones estabelecidos no Decreto-lei nº 200, de 1967, eis que, se as Fundações, equiparadas às Empresas Públicas, e às Sociedades de Economia Mista têm personalidade jurídica de direito privado, as Autarquias não a tem, por isso que se tratam de meros serviços autônomos que não perdem a natureza essencialmente publicista de atividade administrativa (art. 5º).

Destarte, repentinamente, vimos completamente subvertida a norma de atendimento do Serviço Civil do Poder Executivo, isto é,

“I — quando se trate de atividade permanente da administração, por funcionários:

II — quando se trate de atividade transitória ou eventual:

a) por pessoal temporário admitido à conta de dotação global, recurso próprio do serviço ou fundo especial criado em lei;

b) por pessoal de obras admitido para realização de obras públicas, durante sua execução (Lei nº 3.780, de 1960, art. 23)".

Diga-se de passagem, que o próprio Decreto-lei nº 200, de 1967, é incoerente em suas disposições, pois, se de um lado dispõe que

"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 esse fim, serão estabelecidos em regulamento",

permite que o funcionário possa optar pela mudança de regime jurídico, levando-nos a admitir que estariam revogadas as citadas disposições da Lei nº 3.780, de 1960, pois, na verdade, temos hoje,

a) Pessoal permanente;

b) Pessoal permanente em quadros especiais;

c) Pessoal permanente sob regime trabalhista;

d) Pessoal eventual (art. 111) exercendo atividades de caráter permanente; e

e) Pessoal temporário exercendo atividades de caráter permanente.

Tendo em vista as disposições constitucionais (arts. 119, I e 134), ficam, pois, os servidores públicos como que sujeitos a duas jurisdições, a Federal e a Trabalhista.

Por final, com vistas à Seção VII — Dos Funcionários Públicos, da vigente Constituição do Brasil, e o que estatui o seu art. 104, *verbis*

"Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada",

afigura-se-me que a introdução do regime jurídico trabalhista fora dos casos ali mencionados, quer na administração direta, quer na descentralizada, é obviamente inconstitucional, precisando ser revista, a partir de 15 de março de 1967.

Dupla Liderança em Organizações Complexas

AMITAI ETZIONI

da Columbia University

Trad. de CAETANA MYRIAM PARENTE CAVALCANTE

O presente trabalho tenta a integração teórica entre o modelo Bales-Parsons para pequenos grupos e uma teoria de organizações complexas. As posições organizacionais dos líderes expressivos e instrumentais são vistas como variáveis críticas, que afetam, tanto o preenchimento das necessidades funcionais dos grupos envolvidos, como o engajamento do grupo nas metas da organização. As organizações complexas se distinguem segundo a natureza de suas metas, poder empregado e o nível de engajamento que requerem dos níveis inferiores. As relações entre o pequeno grupo e a organização complexa são revistas para cada tipo. Estas considerações teóricas são aplicadas ao estudo e administração de prisões, a orientação de "relações humanas" na indústria, hospitais de doenças mentais e escolas.

A teoria das organizações complexas, como a teoria de outros sistemas sociais, alterna-se entre períodos de ênfase em novas idéias e períodos de consolidação. Em uma das primeiras consolidações, a qualidade da teoria foi consideravelmente melhorada, combinando-se a tradição formal de estrutura com as idéias e descobertas dos estudos de pequeno grupo realizados segundo a orientação de Kurt Lewin e Elton Mayo. O resultado é simbolizado pelos conceitos de organização formal e informal (e liderança formal e informal). Mas, a articulação de organizações com os grupos existentes dentro ou fora delas é assunto por demais vasto, para que seja esgotado em qualquer fase de consolidação. Pode

ser agora a ocasião para um outro esforço no sentido de integrar a análise de pequenos grupos com aquela de organizações complexas.

Uma orientação particularmente promissora parece ser a da união entre a análise estrutural-funcional de pequenos grupos de Bales-Parsons e as linhas mestras da análise de organizações complexas. Os estudos de pequenos grupos até aqui têm obtido grande parte dos seus dados de grupos criados artificialmente em laboratórios de ciências sociais, e de grupos "naturais" em ambientes "naturais", principalmente famílias em comunidades tribais. Comparativamente, poucos dados têm sido obtidos, e poucas proposições formuladas, para a análise estrutural-funcional de pequenos grupos "naturais" dentro de organizações complexas, isto é, em ambientes artificiais. Uma articulação teórica deste tipo é o objetivo do presente artigo. Para realizá-la, procurarei um outro avanço recente: o estudo comparativo de organizações. Tentarei então mostrar que, se a teoria assim entendida é válida, surgirão implicações para as esferas principais da Sociologia aplicada, acentuando mais uma vez que o esforço para teorização é apenas uma etapa vencida do bem fundado trabalho aplicado.

De um ponto-de-vista teórico, a articulação entre pequenos grupos funcionando dentro de organizações complexas e seu ambiente organizacional é dupla: em primeiro lugar, a organização afeta o preenchimento das necessidades funcionais desses grupos e, em segundo lugar, a forma por que essas funções são desempenhadas afeta, por sua vez, o funcionamento da própria organização. É essencial que se mantenha bem distintos os dois sistemas de referência: dizer que o mesmo ato, papel ou líder têm atribuições tanto organizacionais como de grupo, não significa, de modo algum, que as funções sejam idênticas.

DUPLA LIDERANÇA EM AMBIENTES NÃO ORGANIZACIONAIS

Fazendo uso do direito de interpretar, apresentarei a seguir um breve resumo da análise de pequenos grupos de Bales-Parsons, a qual se baseia largamente em estudos experimentais. Para meus objetivos presentes, é fora de dúvida que a idéia mais importante é a de que se os pequenos grupos orientados para o trabalho devem operar com eficiência, dois tipos de liderança devem existir, e ambos devem apoiar-se mutuamente. Esses grupos tendem a desenvolver dois tipos de líder: um que é chamado "expressivo" (pessoal ou sócio-emocional), que se coloca acima dos outros membros em aspectos como "demonstrando solidariedade" e "pedindo sugestões"; o outro é o tipo de líder chamado "instrumental"

(ou orientado para o trabalho), que se destaca dos demais membros do grupo em atitudes de "dar sugestões" e "mostrar desacôrdo".

A distinção entre orientação expressiva e instrumental não se limita a uma classificação de liderança. Todos os atos podem ser classificados como "expressivos" ou "instrumentais". Os papéis podem ser classificados de acôrdo com a prevalência do tipo de comportamento. Além disso, a mesma distinção analítica pode ser aplicada às necessidades funcionais de sistemas sociais. Neste caso, o instrumental se refere à necessidade de adquirir recursos ou meios, e à sua distribuição entre os vários grupos do sistema; "expressivo" se refere à necessidade de manter a integração das várias partes do sistema entre si, tanto quanto com o seu sistema normativo. Os papéis dos grupos podem então ser classificados como devotados primordialmente ao serviço de uma ou outra necessidade funcional. Paralelamente, os mesmos conceitos são úteis na classificação do papel das elites quanto à iniciativa e ao contrôle, as quais dirigem as atividades desenvolvidas nos vários grupos pelos seus seguidores.

Finalmente, os participantes em geral e os líderes em particular, têm pretensões psicológicas instrumentais ou expressivas. Certamente esta é, em parte, uma distinção situacional. O fato de um membro tornar-se um líder expressivo ou instrumental depende, em parte, das predisposições psicológicas dos outros membros do seu grupo, e uma pessoa pode adquirir algumas das características desse tipo de liderança (por ex., maior nível de atividade, habilidade para enfrentar a hostilidade), uma vez assumindo a posição a êle correspondente, quando entra em contato com seguidores ou com líderes do tipo complementar. Ainda mais, poder-se-ia prever, com base em um teste psicológico, o provável tipo de liderança que determinará pessoa irá assumir. A liderança instrumental parece atrair as pessoas mais agressivas, mais capazes de enfrentar hostilidade e mais desejosas de ser respeitadas, enquanto que a liderança expressiva atrai as pessoas mais acomodativas, menos capazes de suportar hostilidade, e mais desejosas de ser amadas.

Analisando êstes vários níveis de aplicação dos conceitos gêmeos "expressivo" e "instrumental", a teoria da dupla liderança sugere — embora exista aqui uma grande falta de dados — que os grupos orientados para o trabalho (ou tarefa) serão mais eficazes em termos de consecução de objetivo e satisfação dos membros, quando estão presentes tanto o líder instrumental como o expressivo. Isto sugere ainda que, embora êstes dois tipos de liderança pudessem ser encontrados numa só pessoa (o "grande homem"), não é comum acontecer. Finalmente, quando duas exercem os dois

tipos de liderança referidos, é necessário o apoio mútuo para a efetiva liderança do grupo. Esta teoria contrasta com a orientação predominante na literatura de Psicologia, Administração e Ciência Política, que esperam a liderança efetiva vinda de um só homem.

Nem tôdas estas afirmações são inteiramente baseadas em evidências empíricas, nem o que existe está imune a interpretações conflitantes. Não obstante, essas afirmativas podem ser empregadas para desenvolver proposições outras, que, certamente, requerem validação elas próprias.

A teoria da dupla liderança, rapidamente exposta aqui, desenvolveu-se especialmente em estudos experimentais de grupos orientados para tarefa e grupos "naturais" na comunidade. Mas, pouco esforço tem havido até aqui para aplicar tal teoria a grupos em organizações complexas. No estudo de comitês a teoria tem sido utilizada como se os participantes constituíssem um outro grupo "natural", que não deve fazer caso do comportamento organizacional externo dos indivíduos, nem do fato de que eles não se relacionam como pessoas, mas como representantes de departamentos, serviços ou outras organizações.

Antes de tentar reunir as linhas de análise de dupla liderança e das organizações complexas, torna-se necessário mais um comentário preparatório. Para tratar da articulação de grupos e organizações, tenho como ponto central o conceito de liderança. *Liderança* é a habilidade, baseada em qualidades pessoais do indivíduo, para conseguir dos seguidores aceitação voluntária em uma ampla gama de assuntos. Liderança distingue-se do conceito de *poder*, no que a primeira inclui influência, isto é, modificação de preferências, enquanto que o último implica apenas em que as preferências do indivíduo são contidas.

Em relação a pequenos grupos, a liderança guia as atividades pelas quais as suas necessidades expressivas e instrumentais são satisfeitas. A questão aqui é: que contribuições deve esperar o pequeno grupo dos líderes que lhe são proporcionados, em seus esforços para responder essas necessidades? Em relação à organização, o veículo mais importante para a orientação dos seus membros no que toca a motivação e orientação normativas, é a habilidade em proporcionar liderança aos pequenos grupos aos quais eles pertencem. (Esta espécie de ponte não existe com frequência; mas, raramente ela existe sem liderança). Se os participantes aceitam esse líder provido pela organização (isto é, um que esteja engajado nas metas da organização, sua estrutura, seu pessoal), pode ser obtida a sua participação não calculista. Se eles rejeitam a liderança organizacional, a eficácia da instituição fica restrita à manutenção da lei e da ordem e à elaboração dos tipos mais

rotineiros de produção, isto é, às tarefas que requeiram relativamente pouco envolvimento emocional da grande maioria dos membros. O estudo da liderança — as suas conseqüências provindo de vários níveis organizacionais, sua orientação em relação à organização e o seu âmbito de influência — propicia assim uma orientação proveitosa para o estudo de pequenos grupos em organizações complexas.

DUPLA LIDERANÇA EM ORGANIZAÇÕES

As organizações diferem de outras coletividades no ponto em que dentro delas o poder é, comparativamente, distribuído de maneira mais deliberada e institucionalizada. O poder é focalizado nas posições de elite formalmente reconhecidas, nas quais estão concentrados os símbolos de *status*, o direito de conceder ou recusar recompensas econômicas, e o controle dos meios de violência. Em grupos de trabalho experimentais a liderança apóia-se apenas no comportamento dos membros e reciprocidades, de maneira que surgem poucas discrepâncias entre as posições de liderança e de poder, mas tais discrepâncias são comuns em organizações complexas. Um indivíduo pode reter apenas o poder relativo do cargo, caso em que poderia ser chamado "funcionário"; pode exercer apenas uma influência pessoal genérica, sendo então chamado de "líder informal"; ou então, ele pode ser enquadrado nas duas categorias, quando é chamado "líder formal". Se o indivíduo não dirige nada, será então um subordinado (gráfico 1). Estes conceitos não são novos, mas, definidos desta forma, passam a integrar uma concepção sistemática.

Quando a proposição da dupla liderança é aplicada a pequenos grupos em organizações complexas, os problemas críticos não são apenas se os dois tipos de liderança estão presentes e se apóiam mutuamente, mas inclui também a questão de "como e até que ponto a liderança é apoiada pelo poder organizacional". Um grupo dentro de uma organização, cuja dupla liderança seja exercida por líderes informais — pessoas sem cargo na hierarquia — será muito diferente de um outro onde os líderes sejam formais — pessoas com cargo na hierarquia — ou ainda de um terceiro, onde um dos tipos de liderança é exercido por um líder formal e o outro não.

PODER DO CARGO

	+	—
+	líder formal	líder informal
—	funcion.	subordin.

Localização organizacional da liderança expressiva e instrumental afeta: a) o grau de controle da organização sobre o grupo; b) o grau de colaboração entre os dois tipos de líderes; c) as relações de poder entre os dois tipos de líderes. Cada um destes pontos merece uma rápida explanação.

A propiciação de liderança provinda das posições existentes na organização é da maior importância como fonte de controle organizacional sobre os grupos de participantes. A posse de um cargo na hierarquia não assegura automaticamente a fidelidade do seu ocupante às metas da organização, suas regras ou seus líderes dos níveis superiores, nem a sua falta implica necessariamente em alienação do líder; mas, se tudo o mais for igual, os líderes informais tendem a ser menos apegados à organização do que os formais. Portanto, de um modo geral, uma organização que apresente os dois tipos de liderança (isto é, seus representantes são aceitos como líderes pelos membros dos pequenos grupos), terá maior soma de controle sobre os seus membros do que uma outra em que os dois tipos de atividade sejam controlados por líderes informais.

A eficácia de uma organização que apresenta apenas um dos dois tipos de liderança para os seus membros não segue um padrão definido, de vez que o efeito desta configuração é contaminado pela natureza das relações entre os dois líderes. Esta segunda variável, colaboração entre a liderança instrumental e a expressiva, é ela própria afetada pelas posições organizacionais dos dois líderes. Todos os outros aspectos sendo iguais, a colaboração é mais provável quando ambos os líderes ocupam cargos na hierarquia ou quando nenhum dos dois o ocupa, do que o seria se apenas um tivesse posição hierárquica. Quando ambos os líderes detêm cargos na linha hierárquica, a colaboração pode apoiar-se em vários mecanismos organizacionais, como seja, recompensas (por ex., promoções mais rápidas para líderes que se dão bem com outros) e normas e pontos institucionalizados (por ex., o que vem a seguir no comando) para solucionar conflitos, e por experiência de treinamento compartilhada, perspectivas organizacionais e ideologia. Certamente, quando não é este o caso, como se dá quando um dos dois líderes foi recentemente de fora, ou está mais propenso a agradar seus subordinados do que ser recompensado pela organização, as probabilidades são de que a colaboração diminua; ainda mais, em média essa diferença de experiência, perspectivas e expectativas deveria ser menos comum entre dois líderes formais do que entre um líder formal e outro informal.

É mais comum a semelhança entre os líderes informais do que entre estes e aqueles formais, porque o seu rendimento, prestígio, interesses, etc., guardam relação com a classe, e os líderes

informais de um mesmo pequeno grupo tendem a ser do mesmo nível. Pertencendo a uma classe similar, êles podem enfrentar um grupo organizacional fechado, para o qual não possam ser recrutados (por ex. enfermeiras face aos médicos ou, convocados face aos militares profissionais); sua organização pode tardar nas promoções (por ex., professores jovens nas universidades européias); êles podem partilhar de terem sido deixados para trás uma organização onde a promoção rápida é a regra, ou de terem recusado com base ideológica ou psicológica uma posição de liderança organizacional.

Finalmente, as relações entre os líderes expressivos e instrumentais são grandemente afetadas pelos seus recursos relativos. Os últimos dependem de suas posições na hierarquia que, por sua vez, são influenciados pelas metas e pela estrutura de aceitação da organização. Em reuniões de grupos de 4 ou 5 pessoas, com duração de 45 minutos, numa situação altamente institucionalizada, as únicas fontes são pessoais; nenhum membro comanda, no sentido organizacional, não sendo portanto afetadas as relações entre os dois líderes. Mas, quando o contexto é o de uma organização complexa, o problema do seu poder relativo é mais importante: qual dos líderes está em nível superior (ou em outra situação em relação ao poder organizacional) — o expressivo ou o instrumental? Supondo que todos os outros aspectos sejam iguais, a concessão de maior poder "organizacional" a um tipo de líder afeta as metas às quais o pequeno estiver dedicado primordialmente. Em outras palavras, se o líder instrumental é o superior, o grupo será mais orientado no sentido do trabalho (tarefa), enquanto que se líder expressivo é superior, o grupo terá uma característica sócio-normativa. É lícito esperar que as metas da organização determinem se um grupo funcionando dentro dela é predominantemente expressivo ou instrumental.

Mas, as metas da organização precisam ganhar apoio; elas não se traduzem automaticamente em ação adequada. Recrutando pessoal com alta potencialidade de liderança, a organização poderá trazer os grupos a uma atitude de concordância com suas metas, através de um treinamento em liderança, bem como destinando um nível superior para um certo tipo de líder. Entretanto, se a hierarquia de liderança contraria as metas de organização, é muito mais provável que apareça um grupo predominantemente expressivo na organização (os trabalhadores "fazendo cêra", fazendo camaradagem com o chefe, jogando cartas no trabalho, etc.), como também se pode dar o contrário.

A observação crítica ligada ao pequeno grupo e às linhas organizacionais de análise é que, para maximizar sua eficácia, a organização não deve apenas adquirir o controle do grupo através

dos seus líderes, mas, também, precisa distribuir o poder de modo que se estabeleça a superioridade do tipo de liderança desejado sobre o outro. Os mecanismos para este propósito incluem a concessão de um nível superior a um dos líderes, símbolos de maior prestígio, maior apoio do superior imediato, etc. Alguém poderia pensar que uma organização complexa deveria apoiar sempre o líder instrumental, de vez que ela é basicamente um órgão orientado no sentido instrumental. Mas, a resposta difere de um tipo de organização para outro, e deve ser procurada segundo uma perspectiva de comparação interinstitucional (distinta da intercultural).

Contrariando uma suposição amplamente aceita e perpetuada em muitos livros-texto sobre administração geral e industrial, as organizações diferem notadamente no grau em que o funcionamento eficaz requer que elas consigam o controle e a lealdade dos pequenos grupos que dentro delas funcionam. Em algumas organizações — prisões, por ex. — esse controle é muito difícil de alcançar, raramente é tentado, e não é essencial para um funcionamento eficaz. Em outras organizações — movimentos políticos ou religiosos — o controle é francamente possível, frequentemente procurado, e um pré-requisito para o funcionamento eficaz. Os efeitos da organização sobre as relações entre líderes expressivos e instrumentais deveriam ser examinados segundo esta variável.

Para nossos objetivos presentes, é bastante classificar as organizações de acordo com suas metas e as correspondentes necessidades de um engajamento de baixo, médio ou alto grau de seus membros. As organizações cuja atribuição é segregar membros marginais da sociedade — prisões, instituições correccionais e hospitais para doentes mentais — requerem participação relativamente baixa por parte dos seus membros (servidores e internados) para níveis satisfatórios de funcionamento. As suas chances de conseguir o controle dos pequenos internos provendo-lhes uma liderança, são pequenas em qualquer dos casos, de vez que os participantes estão geralmente contra a organização, e tendem a rejeitar qualquer liderança que ela tente apresentar-lhes, instrumental ou expressiva. Os servidores procuram satisfazer suas tarefas apoiando-se amplamente no poder, não na liderança. A liderança nos pequenos grupos tende a ser informal, e o líder expressivo é provavelmente o superior, de vez que esses grupos estão orientados primordialmente para problemas sociais e normativos. Esses grupos formam a base da vida social em organizações do tipo de prisões e se constituem na origem de tensões, além de reforçar normas especiais dos internados. Os líderes instrumentais, tais como os traficantes de artigos proibidos, tendem a um *status* e poder inferiores ao dos "bons sujeitos", os líderes expressivos dos internados. Quando os grupos informais de internados se organizam em torno de esforços para

fugir, e os líderes instrumentais têm a seu cargo os aspectos técnicos da fuga, o seu *status* e poder se tornam superiores mas, ainda assim, eles tendem a ser subordinados aos líderes expressivos. (Isto sugere que o preparo de uma fuga é mais normativo do que operações calculadas racionalmente).

No extremo oposto do contínuo da participação estão as organizações cuja meta real é a socialização ou ressocialização dos membros da sociedade: escolas, centros de reabilitação, hospitais de doenças mentais e organizações religiosas. As organizações religiosas pertencem a esta categoria, na medida em que uma de suas metas principais é fortalecer essa que tende a desvanecer-se na vida secular, necessitando portanto ser reforçada. Nesse sentido elas se constituem em órgãos de ressocialização.

A socialização efetiva requer um alto nível de participação da parte dos seus membros, de vez que, sem tal participação, sem identificação dos estudantes, pais, paroquianos, com a liderança organizacional e suas metas, a organização não poderá atuar fundamentalmente em suas personalidades. Por isso, tais organizações devem, ou prover a liderança nos pequenos grupos, ou ganhar o apoio dos líderes. Se os esforços não tiverem sucesso, e a lealdade estiver restrita ao grupo, não se estendendo à organização, é praticamente inevitável o fracasso. As condições para atingir a liderança desses grupos são muito melhores aqui do que no tipo de organização segregacional, de vez que a participação é voluntária e os meios de controle são muito mais simbólicos que coercivos. As atitudes dos membros tendem a ser positivas, e os seus grupos são mais receptivos à liderança organizacional. A organização, por sua vez, investe muito mais no treinamento para liderança e no controle simbólico dos participantes, e, na medida em que domina outros tipos de poder, reluta muito mais em empregá-los.

O líder subordinado de pequenos grupos nas organizações socializantes é em geral o expressivo. O objetivo primordial da organização é afetar os seus membros; os seus agentes para esse propósito são os líderes expressivos — professores, terapeutas, ministros — que, ou agem diretamente sobre os participantes, ou pelo menos atuam indiretamente, influenciando o pequeno grupo no qual os participantes estejam envolvidos (por ex., classes ou grupos em tratamento). Cada organização (e cada pequeno grupo) tem, é claro, necessidades instrumentais. Os edifícios precisam ser cuidados, as verbas precisam ser distribuídas, e assim por diante. Ainda mais, estas considerações dizem respeito à aquisição e distribuição de recursos cuja natureza difere daquela relativa às metas de organização. Diversamente da meta de lucros, os objetivos da socialização são tais que, simplesmente combinando melhor os recursos, ou dando maior *status* às posições instrumen-

tais e às lideranças instrumentais, reduz a eficácia da organização. (O que foi dito acima, acentue-se, não diz respeito à cúpula das organizações em pauta, mas àqueles que ocupam o nível imediatamente superior ao dos membros, ou seja, professores, funcionários de hospitais psiquiátricos, párocos, etc.).

As organizações cuja meta é produzir bens ou serviços, ou ainda trocá-los, — como seja, fábricas, lojas, bancos — requerem maior engajamento de seus participantes, inclusive os dos níveis inferiores, do que as organizações segregacionais; mas, podem funcionar com eficácia apresentando níveis consideravelmente inferiores de participação em relação à socialização. Via de regra, as organizações de produção operam com maior eficácia se sua liderança é aceita pelos pequenos grupos internos. Se a liderança organizacional fôr rejeitada, entretanto, essas entidades podem operar, ainda assim, com maior eficácia do que usualmente se diz. Os participantes podem “negociar” com a organização um “bom trabalho diário” por um “bom salário diário”, sem comprometimento com sua meta (lucro), com muitas de suas regras, ou com sua administração. Isto bem se caracteriza quando o trabalho é rotineiro, requerendo pouca iniciativa ou responsabilidade. Essas últimas qualidades são difíceis de medir ou supervisionar, e requerem participação interna e recompensas outras que não apenas remunerativas. É mais fácil para uma organização construir uma pirâmide sem a integração dos seus membros do que conduzir uma pesquisa relativa a uma alunissagem. As organizações de produção, portanto, tendem a apoiar-se em um misto de poder “oficial” (especialmente remunerativo) e liderança. Que proporções são mais eficazes, depende do tipo de trabalho realizado, de acordo com as dimensões sugeridas acima.

Não falando do quanto de liderança uma organização de produção requer (e quanto ela realmente comanda), a sua máxima eficácia é claramente conseguida, fazendo-se a liderança instrumental superior à expressiva. Neste sentido, as organizações de produção contrastam frontalmente com aquelas de socialização. A combinação ótima de meios é mais relevante para o sucesso de uma organização de produção do que o são o moral e a vida social de seus trabalhadores. A produção requer a concessão de prioridade aos cálculos que envolvem divisão do trabalho, designação de pessoal, e logo, de fato, o interesse das organizações nas atividades “expressivas” dos grupos de participantes é largamente instrumental. A atenção a essas atividades, inclusive o provimento de liderança organizacional para elas, justifica-se pelo fato de que ela encarece o controle das atividades instrumentais. A necessidade de líderes expressivos é, assim, secundária. Se devessem prevalecer as considerações expressivas, os aspectos relativos à

produção teriam que ser significativamente preteridos em favor de boas relações sociais entre os trabalhadores e seu chefe. Embora os chefes, não com pouca frequência dêem precedência aos aspectos expressivos, está claro que não é este o intento da organização de produção, bem como não é o que a satisfação efetiva de suas metas exige.

Assim, cada tipo de organização tem uma necessidade diferente para o controle dos seus membros, isto segundo suas metas e o grau de integração que elas requeiram. Isto sugere uma relação ótima entre o líder instrumental e o expressivo para cada tipo de organização. As instituições segregacionais não exigem muita integração dos membros colocados nos níveis inferiores para operar com eficácia, e, de qualquer maneira, raramente afeta as relações entre o líder instrumental e o expressivo, os quais tendem a ser informais. As organizações socializantes necessitam profunda integração dos membros dos níveis inferiores; a mudança desses participantes é o seu maior "produto". Isto requer subordinação dos aspectos instrumentais aos expressivos, o que, por sua vez, requer subordinação do líder instrumental ao expressivo. As organizações de produção requerem um grau médio de integração. O seu manejo dos membros dos níveis inferiores é subordinado a outros aspectos mais amplos da combinação de meios, dos quais o trabalho dos participantes é apenas um, de vez que o seu produto não é um estado de espírito dos membros, mas, bens ou serviços. O moral dos participantes (no mais amplo sentido do termo) é apenas um aspecto entre muitos, e o líder expressivo responsável por esta categoria está subordinado ao líder instrumental, que é encarregado da combinação mais ampla dos meios e mais "calculista" em suas relações com os trabalhadores. Desta forma, existe uma relação teórica entre o tipo de organização em causa e as relações de poder entre os dois tipos de líder.

ALGUMAS APLICAÇÕES

As proposições que adiantei aqui derivam de duas linhas de análise. Como acontece em tais casos, as derivações precisam vencer o teste da pesquisa empírica antes que sejam consideradas válidas. Sendo esse o caso, elas terão implicações significativas para várias áreas da sociologia aplicada, áreas essas não relacionadas entre si, elas sugeririam revisões na sociologia da reabilitação, terapia, relações de trabalho e educação.

Grande parte da literatura nesses campos acentua as relações interpessoais, estilos de liderança, e atmosfera de grupo, como se os contextos estruturais nos quais são introduzidas fôssem imate-

riais. Um supervisor "sensível" ou "democrático" pode alcançar a liderança dos grupos de participantes, envolvendo assim a eficácia da organização. Mas, a análise precedente sugere que os fatores estruturais e culturais limitam de maneira estrita o grau em que um "agente" da organização, qualquer que seja o seu estilo, pode conseguir a liderança de um grupo de participantes, tanto quanto o tipo de liderança que êle pode exercer.

Se é válida a análise precedente, os esforços para captar a liderança expressiva dos grupos de internos em organizações segregacionais designando uns poucos profissionais (assistentes sociais, psicólogos clínicos, psiquiatras) deve falhar, a menos que a estrutura básica da organização (medidas de segurança, restrições de privilégios, atitudes de guardas ou atendentes, etc.) seja modificada. Os grupos de internos nas organizações tendem a rejeitar os valores da entidade, suas metas (êles acham que o seu confinamento é injusto), e seu pessoal (êles acham que os guardas são cruéis e arbitrários). Embora os líderes e grupos anti-organização tendam a prevalecer, e o pessoal profissional possa encontrar em tais ambientes internos isolados que não foram assimilados e aculturados pela comunidade, e que sejam propensos ao seu tratamento, os seus esforços serão em grande parte baldados, em virtude das forças contrárias da comunidade.

O contexto muda quando, em lugar de enviar uns poucos profissionais de reabilitação às organizações segregacionais, seu número e poder na organização é aumentado até um ponto em que êles podem modificar algumas de suas características básicas. Mas, nós estaremos então lidando com um tipo diferente de organização, que é, ou se está tornando, do tipo socializante. Em comunidades segregacionais, os esforços isolados de reabilitação, os quais requeiram a influência das orientações e atividades expressivas dos internos tendem a falhar. Um sistema mais eficaz seria concentrar o pessoal disponível em número suficientemente grande para afetar a estrutura básica de algumas poucas organizações segregacionais, e designá-los para aquelas mais passíveis de mudar (como resultado de resultado de interesse favorável por ex., ou enfraquecimento recente da estrutura coerciva), em lugar de distribuí-los por um grande número de organizações, supondo que êles irão converter outras pessoas ao seu ponto-de-vista.

A análise precedente implica em que nas organizações de produção os supervisores treinados em "Relações Humanas" provavelmente serão menos eficazes! A tradição de Relações Humanas procura fazer do supervisor um "grande homem", o que alguns podem ser e outros se podem tornar, mas cuja maioria decididamente não é, nem é capaz de se tornar grande homem. Espera-se

de um supervisor o desempenho de dois papéis simultâneos, que seja um líder instrumental e expressivo ao mesmo tempo. Sob pressão da direção, dêle se espera a fixação de cargas de trabalho específicas, a supervisão da produção, a manutenção da maquinaria, o encorajamento da adesão a normas, etc. Êle poderia realizar tudo isto, se os trabalhadores considerarem o pagamento adequado e as condições de trabalho satisfatórias, se não forem contrários ao sistema de produção, e se êle entende o processo de trabalho. Suponhamos que êle ingresse no treinamento de Relações Humanas; êle assiste seminários, debates, encontros com representantes do Departamento de Relações no Trabalho, e assim por diante. Êle é instado a se tornar também o líder expressivo dos trabalhadores, a ser não apenas respeitado, mas também admirado; com o fim de familiarizar-se com os problemas pessoais dos empregados, deverá participar de sua vida social, ser um "pai" e um "amigo".

Em um grau bem limitado um líder instrumental pode exercer liderança expressiva sem comandar os raros talentos de um "grande homem". Um supervisor pode tomar uma cerveja com seus homens ou ir ao boliche com êles sem perder sua autoridade. Mas, cedo ou tarde, a relação entre os seus compromissos expressivos e instrumentais gerará problemas. Quando a direção aumentar suas exigências, o supervisor tem que decidir se irá procurar contornar as novas demandas, mantendo assim sua popularidade com os trabalhadores, ou impor-lhes-á condições, o que provocará a alienação dos empregados e fará deteriorar-se a liderança expressiva que êle tenha conseguido. Tentar as duas coisas simultaneamente conduz a um nível alto de tensão em relação ao supervisor. Êste tipo de tensão é antes aumentado do que reduzido com o treinamento em Relações Públicas.

Uma outra consideração importante é a de que o supervisor, ao retomar do curso de Relações Públicas, provavelmente irá encontrar a posição de liderança expressiva preenchida, e o ocupante sairá ganhando em qualquer conflito relacionado com o cargo. Essa pessoa pode ser um dirigente sindical ou mesmo um trabalhador com certa dose de influência; de qualquer modo, êle tem poucas, se é que tem alguma, característica instrumental com que possa atuar sobre os trabalhadores, sendo então possível atuar como líder expressivo, apenas. Tais pessoas são, via de regra, selecionadas pelos trabalhadores; êsses líderes tendem a ser espontâneos e não impostos por quem quer que seja. Mas, o supervisor não é escolhido pelos trabalhadores e, em comparação com o líder expressivo informal, está mais distante em termos de salário e nível. Uma vez que êle deve, pelo menos ocasionalmente, transmitir pressões da direção ao atuar em sua característica instrumental, o supervisor será provavelmente derrotado na competição

pela liderança expressiva. E não apenas falha em assegurar a posição de liderança expressiva; ele também arrisca uma possível coalizão com o ocupante do cargo. Embora as metas da organização de produção pudessem ser beneficiadas por essa coalizão, as Relações Públicas na realidade tornam isso impossível ou improvável, ensinando os supervisores a pugnar pela posição de líder expressivo.

A análise que fizemos é também relevante para a administração dos hospitais de terapia mental. Uma controvérsia neste campo focaliza o seguinte problema: deve o tratamento ficar em sua maior parte nas mãos dos psiquiatras, ou podem outros profissionais participar amplamente? Este problema é bastante complexo e tem muitas ramificações, mas um ponto está estreitamente relacionado com o assunto que aqui ventilamos. O tratamento psiquiátrico, com outros processos de socialização ou ressocialização, envolve um elemento de apoio que proporcione segurança emocional e insistência no encorajar o crescimento, a experimentação e a aprendizagem. Na família primária, como existia na classe média do século XIX na Alemanha e na França, a mãe (ou a governanta) era provavelmente a primeira fonte de apoio; o pai significava o crescimento ou desenvolvimento. Não queremos dizer que uma só pessoa não possa preencher os dois papéis. Numa atuação psiquiátrica de sucesso, o terapeuta preenche as duas posições, variando a quantidade de apoio relacionado com a pressão no sentido da melhora de sessão para sessão, e em particular, após várias etapas do tratamento. Mas uma divisão de trabalho entre o psiquiatra e um outro agente de ressocialização — uma enfermeira especializada, um assistente social, um psicólogo clínico — proporcionaria maior número de horas disponíveis para cada paciente, reduziria os custos por hora, e apressaria a melhora do paciente, de vez que o psiquiatra teria mais tempo para especializar-se no trabalho de pressão para o crescimento ou desenvolvimento.

A teoria aqui lançada, entretanto, não deve ser vista apenas como defendendo a participação de outros profissionais no processo de tratamento. A co-participação seria eficaz apenas se o psiquiatra (como líder instrumental) colaborasse com outros profissionais (líderes expressivos). Uma das melhores maneiras de assegurar tal coalizão é conceder uma nítida vantagem em *status* a um dos dois tipos de líderes, e, desde que nenhum dos participantes do grupo de tratamento possui tanto prestígio ou poder como o psiquiatra, ele é obviamente a pessoa adequada para coordenar os esforços da terapêutica. Acresce que o psiquiatra não pode nunca agir na qualidade apenas de líder instrumental, de vez que a ele competem a orientação e articulação dos aspectos expressivos do tratamento.

Nos hospitais de doenças mentais dois ou mais membros do corpo de servidores, pelo menos, participam ativamente do processo de tratamento. Isto necessariamente não reduz a eficácia do tratamento, como poderia sugerir a teoria da dupla liderança de Bales-Parsons, porque a liderança expressiva e a instrumental podem estar distribuídas entre mais de duas pessoas, como em uma família ampliada. Tal divisão é atingida, quando vários profissionais trabalham simultaneamente com o mesmo paciente. Seria desnecessário dizer da necessidade de harmonizar os esforços do tratamento, e assim institucionalizar a coordenação psiquiátrica, necessidade esta que aumenta com o crescimento do número de profissionais participantes.

Outras aplicações da análise que apresentamos podem ser mencionadas apenas de passagem. A maior parte das unidades de infantaria do Exército possui dois líderes providos institucionalmente, como seja, o oficial e o NCO, cuja divisão de trabalho parece seguir a linha "instrumental-expressiva". Os exércitos diferem grandemente, entretanto, no que toca ao tipo de liderança à qual é dado maior destaque, devido as razões ainda por explorar. Todas as organizações religiosas prevêem a liderança expressiva, mas diferem no grau de importância concedido aos líderes instrumentais (como seja no que se refere ao problema de deixar este papel ao laicato). Finalmente, por razões que estão muito longe de ser claras, muitas escolas secundárias americanas não proporcionam liderança expressiva formal satisfatória. Alguns professores atuam como líderes expressivos em certas escolas, mas, frequentemente eles são empregados que possuem algum conhecimento especializado ou são responsáveis pela disciplina, de sorte que, pouco tentam e menos ainda conseguem no sentido de assegurar a liderança expressiva dos grupos de estudantes. Na realidade, o sistema de rodízio de aulas, que redistribui os estudantes de hora a hora, solapa a importância desta unidade organizacional, e por deficiência aumenta a importância do grupo não organizacional e seus líderes expressivos informais. Isto pode muito bem concorrer para a influência limitada dos professores da escola secundária e sobre as orientações normativas mais profundas dos seus estudantes. Qualquer organização que necessite uma integração positiva de seus participantes deve prover a liderança dos vários grupos, tanto a instrumental com a expressiva, ou ganhar a colaboração dos líderes informais, se quer realmente ser eficaz; mas, nem todas elas assim procedem.

Atrás destes e muitos outros problemas estudados permanece um aspecto analítico: o papel da dupla liderança no sentido de unir organizações e grupos de participantes. A liderança de grupos

em organizações é um mecanismo fundamental, pelo qual grupos e organizações são articulados, que em parte reflete e em parte afeta o grau em que êsses grupos e organizações e suas considerações expressivas e instrumentais trabalham lado a lado ou com objetivos cruzados.

Publicado o original na *American Sociological Review* — vol. 30 nº 5 — out. 1965.

Das Bases para um Novo Plano de Classificação de Cargos no Brasil

FENELON SILVA

INTRODUÇÃO

A filosofia da classificação de cargos assenta-se nos seguintes princípios: (1)

1º) para que as funções públicas possam ser desempenhadas igual e eficientemente, é preciso que a totalidade dos cargos seja organizada mediante um plano bem delineado; quer dizer, os cargos semelhantes devem ser grupados numa mesma classe, com título e definição próprios e cada cargo individual deve identificar-se com a respectiva classe, passando a ser conhecido pela denominação dada a esta classe;

2º) a base para a classificação deve ser as atribuições e as responsabilidades habituais dos cargos; assim, o plano resultante da classificação dos cargos será da mais absoluta utilidade para a administração de pessoal.

Do ponto-de-vista da administração, cargo é o conjunto de encargos e responsabilidades atribuídos ou delegados pela autoridade competente a uma pessoa, exigindo, desta, tempo integral ou parcial de trabalho. O cargo pode ser temporário ou permanente, ocupado ou vago e é criado por lei.

Os cargos caracterizam-se a qualquer momento, exclusivamente, pelas suas respectivas atribuições e responsabilidades, tais como existem na ocasião. Enquanto esses atributos permanecerem os mesmos, o cargo permanecerá também o mesmo, a despeito de quaisquer outras considerações.

As atribuições e responsabilidades dos cargos nem sempre permanecem fixas ou imutáveis; modificam-se vez por outra,

(1) ISMAR BARUCH — Folheto nº 10 da «Civil Service Assembly», dos Estados Unidos da América e do Canadá — 1937.

abrupta ou gradativamente, por múltiplas e diferentes razões. Verificada a modificação nas atribuições ou responsabilidades do cargo, procede-se à criação de novo cargo, que será diferente do antigo na proporção da modificação realizada.

Plano de Classificação de Cargos é um sistema segundo o qual os cargos, na base das respectivas atribuições e responsabilidades habituais, são grupados em classes, cada classe designada por um título descritivo, este, por sua vez, definido por uma especificação de atribuições, responsabilidades, tarefas típicas e exigências de qualificação. O plano deve conter um código de regras para a respectiva manutenção, alterações e correções correntes.

Plano de vencimentos ou de remuneração, por outro lado, é um plano pelo qual os cargos, já distribuídos de acordo com o plano de classificação, são escalonados por classes, em relação uns com os outros, e dentro do qual um código de regras formais e básicas regula a sua instalação, administração, desenvolvimento e adaptação, particularmente as normas que autorizam e controlam alterações na remuneração das classes de cargos e respectivos ocupantes.

Em outros termos: um plano de classificação de cargos serve para separar os cargos em classes; um plano de vencimentos serve para fixar a escala de salários para cada classe e cada cargo, bem como o nível de retribuição para cada funcionário em determinada época.

São fatores básicos, de modo geral, quanto aos planos de remuneração:

1º) fatores determinantes da política da remuneração na jurisdição e do nível geral de remuneração considerada coletivamente;

2º) fatores determinantes dos níveis relativos de remuneração entre classes e fixadores desses níveis quanto aos cargos individuais.

O processo de classificação, de modo geral, consiste em distribuir coisas em classes. As coisas que se assemelham em um ou mais aspectos, grupam-se numa mesma classe, e em classes diferentes, as que diferem entre si nesses aspectos.

Qualquer processo de classificação deve abranger, irrecusavelmente, definição e nomenclatura sistemática. As várias classes usadas no processo devem ser identificadas por nomes, números ou símbolos que sirvam de meios normais de comunicação.

Cada classe deve ser descrita ou definida de modo que indique seu conteúdo e respectivos limites. As definições atribuem a cada classe um nome, um número ou um símbolo de significação padro-

nizada e uniforme que sirva para referências futuras e de tal forma que, quaisquer novos itens que venham a surgir, possam ser classificados da mesma forma que os primeiros.

Antes de se classificar um conjunto de coisas, convém decidir em que base se fará a classificação. Esta base deve referir-se a alguma característica, qualidade, atributo ou combinação dêstes, no tocante aos quais as coisas a serem classificadas se assemelhem ou difiram entre si.

Os cargos podem ser semelhantes ou diferentes, relativamente a vários tipos de características ou atributos e por isso podem ser classificados dentro de bases diferentes. Mas dentro da finalidade a que se destina o plano só há uma base fundamental para a classificação de cargos: **ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES** dos cargos.

Constitui um equívoco pensar-se que, na classificação de um cargo, deve-se dar especial importância à capacidade, às qualidades e à eficiência de seu ocupante e que cada funcionário imprime ao cargo sua personalidade e os cargos raramente serão os mesmos, se ocupados por diferentes indivíduos. O que se classifica são os cargos e não os funcionários que os ocupam: a classificação dos funcionários segundo suas qualificações e habilitações só tem utilidade quando se trata de designações para postos de comando ou de graus para o merecimento.

Se os cargos fossem grupados em classes segundo as qualificações dos seus ocupantes, o nível de vencimentos para cada classe se aplicaria a todos os ocupantes dentro dessa classe e todas as pessoas com as mesmas qualificações ou qualificações correspondentes, receberiam a mesma remuneração. Então, um indivíduo que executasse tarefas fáceis e rotineiras teria os mesmos vencimentos que outro que executasse tarefas difíceis e de responsabilidade, simplesmente porque ambos têm as mesmas qualificações ou qualificações correspondentes.

A remuneração deve ser para o trabalho executado e não para as qualificações que o funcionário possa ter, desde que não são aproveitadas nem necessárias na execução desse trabalho. A classificação de cargos, portanto, serve de base para o nivelamento e padronização dos vencimentos. Para se conseguir classificação apropriada, pois, faz-se necessário frisar a distinção entre as características de um cargo e as características que o respectivo ocupante possa ou não ter.

A existência de um cargo e sua identidade não dependem de ser ele ocupado ou não. Muitas vezes existe como vago antes de ser ocupado por alguém e volta a estar vago quando o respectivo ocupante dele se afasta. O conceito de cargo é distinto do conceito de *funcionário*.

No serviço público, de modo geral, a fixação da política de remuneração e escala de pagamentos é da competência do legislativo, ao passo que a classificação de cargos é função eminentemente executiva. Sempre que houver essa espécie de divisão, é de especial importância reconhecer-se que a consideração e apreciação de certos fatores cabem ao legislativo, para a determinação dos assuntos relativos à remuneração, e que não cabe ao órgão classificador considerá-los na classificação de cargos individuais.

1 — HISTÓRICO

11 — *Inglaterra* (2)

O sistema de mérito mediante concurso competitivo, para o ingresso no serviço público inglês e na Índia, foi ali introduzido em 1853, depois de vinte anos de estudos e debates provocados por um relatório de MACAULAY. Nesse relatório, MACAULAY acentuou que os servidores civis da Companhia da Índia deveriam entrar para a carreira quando ainda bem jovens e trazer consigo uma educação liberal completa, pois que a experiência já provaria que este tipo de educação constituiria a melhor preparação para o exercício de qualquer função que exija altos pendores vocacionais.

Uma curiosidade interessante desse relatório é a que acentuou MACAULAY, afirmando que pessoas dedicadas durante anos a estudos que não se relacionem com qualquer profissão ou negócio e que, por isso mesmo, estão em condições de robustecer e enriquecer o espírito, são, geralmente, superiores em qualquer profissão ou função do que quaisquer outras que aos 18 ou 19 anos se dedicaram exclusivamente a estudos específicos da sua profissão. Este pensamento constitui o fundamento filosófico do sistema de classificação de cargos na Inglaterra.

Implantando o sistema do mérito destinado a selecionar funcionários entre 1853/54, ficou também criado o sistema de carreiras no serviço público inglês e na Índia.

Assim, o relatório MACAULAY lançou as bases do recrutamento em condições tais que o candidato devia medear de 17 a 24 anos, característica esta que ainda hoje peculiariza as classes gerais de servidores do Tesouro Britânico.

A partir de 1920, a classificação de cargos na Inglaterra está intimamente ligada ao sistema educacional do país, pois as disci-

(2) PAULO POPPE DE FIGUEIREDO — Classificação de Cargos na Inglaterra — In Revista do Serviço Público, janeiro de 1952 — pág. 17.

plinas exigidas nos concursos são as mesmas ministradas nas escolas e universidades, conforme as classes em que ocorre o recrutamento.

Com a instituição generalizada do sistema do mérito na Grã-Bretanha, um novo decreto de 1870 estabeleceu a norma de concurso competitivo e geral como método normal, mas não exclusivo, de ingresso no serviço civil inglês, concurso que se tornou o sistema estandardizado de recrutamento a ser feito para dois grandes grupos: Classe I ou intelectual, seleção de candidatos com educação universitária; Classe II ou de rotina, para candidatos correspondentes ao currículo secundário. Estas duas classes ainda hoje marcam o principal aspecto, representam mesmo o verdadeiro serviço civil inglês.

Desta forma, os ocupantes de cargos administrativos passam a ter oportunidade de galgar os postos mais elevados da administração; os jovens escolhem, de preferência, o serviço público como profissão para o resto da vida. Mesmo para os que não concluíam o curso secundário, estava aberta a possibilidade de fazer carreira no serviço civil ingressando como auxiliar de escrita; os universitários inclinavam-se para o clero, marinha, exército ou para o serviço público.

Na Inglaterra, como se vê, a classificação de cargos é secular, fazendo-se a distribuição do pessoal pelas classes, segundo as habilitações exigidas de cada funcionário na ocasião do seu ingresso no serviço público britânico. Não há ali um plano de conjunto, tendo-se constituído as classes em correspondência com as etapas da educação dos candidatos, mas a classificação vertical não deixa de existir em graus sucessivos de responsabilidade e dificuldade dos cargos.

Por outro lado, a administração de pessoal na Inglaterra está organizada dentro do princípio de ampla divisão de trabalho, de tal forma que as funções administrativas do governo se agrupam em grandes setores, cada um dos quais recruta seus elementos em níveis específicos do sistema educacional.

Mas o sistema de cargos da administração de pessoal da Inglaterra não apresenta esta simplicidade aparente; ao lado destas classes amplas e gerais de natureza administrativa, há outras fora do esquema traçado pelo citado Relatório. Em conjunto, em perspectiva geral o sistema de cargos inglês é complexo.

Paralelamente a um todo organizado e regido por normas padrões, representado pelas classes do Tesouro, há outro grupo que, gradativamente, se valoriza, dada a sua finalidade específica e técnica. As classes que compõem este segundo grupo são deno-

minadas de "classes departamentais". Em esboço sumário, o sistema de cargos no serviço público civil inglês é o seguinte:

I — *Classes Gerais ou do Tesouro*

- Classe administrativa
- Classe executiva
- Classe de escriturários
- Classe de auxiliares de escrita
- Classe de datilógrafos e taquígrafos

II — *Classes Departamentais*

- Classe executiva
- Classe de escriturários
- Classe de datilógrafos
- Classe de fiscais de imposto de consumo, exatores e coletores
- Classe de inspetores
- Classe profissional, técnica e científica
- Classe subordinada de supervisão e técnica
- Classe de manipuladores (pessoal dos Correios)
- Classe industrial
- Classe de mensageiros, carregadores e de limpeza.

As classes do Tesouro são padronizadas e obedecem a um conjunto de regras uniformes; as classes departamentais se organizam diferentemente.

A classe administrativa correspondia, antes de 1920, à dos escriturários, denominada de 1ª classe, e se destinava a funções de caráter elevado que requeria esforço criador e pendor de direção. Representa o núcleo do serviço civil inglês que reúne os melhores cérebros selecionados das universidades; para ela estabeleceu-se dupla fonte de recrutamento: dentro do próprio serviço e fora dele.

Cabem a esta classe deveres da mais alta responsabilidade administrativa; entre estes, destacam-se os que dizem respeito à formação da política administrativa, à coordenação e ao aperfeiçoamento da organização, à administração geral e à direção dos serviços do Governo.

A nomeação para o nível inicial desta classe não é exclusiva de pessoal com formação universitária; está aberta a todos os funcionários já vinculados ao serviço civil inglês, que deram cedo provas de real habilidade e promessa de que poderão, mais tarde, desempenhar, satisfatoriamente, altos cargos de administração. O pessoal recrutado de dentro ou de fora constitui o corpo de cadete sujeito a estágio probatório de dois anos, durante os quais é submetido a intenso treinamento.

A classe administrativa abre oportunidade a que se galguem os postos mais elevados da administração pública, mediante promoção destes níveis:

- 1 — Assistente principal
- 2 — Principal
- 3 — Assistente de secretário
- 4 — Assistente principal de secretário.
- 5 — Vice-secretário permanente
- 6 — Secretário permanente

Ingressando como cadete, no nível de assistente principal, o funcionário terá ensejo de subir até secretário permanente, posto mais elevado do serviço administrativo inglês, apenas inferior aos cargos de ministro e secretário particular, que são de natureza política.

O meio de acesso é a promoção; quando assistente principal, o funcionário desempenha deveres iniciais da carreira; como principal, já está apto a chefiar seções ou dirigir divisões e serviços. Como assistente de secretário ou assistente principal de secretário, integra órgãos de "staff". Dirige grandes departamentos, quando assistente principal de secretário. O vice-secretário permanente é substituto do secretário permanente.

O estudante, ao ser nomeado assistente principal, logo ao deixar a universidade, não está em condições de arcar com os deveres funcionais do cargo, pois não há relação alguma entre as disciplinas gerais e clássicas do seu concurso e os conhecimentos práticos e especializados da carreira. Daí a necessidade de um sistema intenso de treinamento no serviço que o prepare, tecnicamente, para exercer com eficiência as atribuições que lhe competem.

O currículo das velhas universidades inglesas versa sobre clássicos e ciências exatas. Das ciências sociais, apenas história, direito e, de modo restrito, economia. Sociologia e disciplinas sobre administração são desconhecidas.

Portanto, o candidato universitário ingressa no serviço público com excelente "background" clássico e humanista, mas não tem formação especializada ou técnica e ignora matérias sobre organização, administração em geral e métodos de trabalho. O treinamento é que irá suprir esta lacuna, realizando no serviço a formação profissional.

Classe Executiva — A classe administrativa se distingue como um todo bem característico; cabem-lhe as funções de supervisão, assessoramento, coordenação, planejamento e formação da política administrativa, configurando a segunda das duas grandes divisões. As demais classes do Tesouro compõem a primeira divisão e se

destinam a trabalhos administrativos de responsabilidade e formas diferentes, fundamentalmente, trabalhos de aplicação e execução com base em regulamentos, decretos e decisões bem definidos. Não realizam tarefa criadora.

A classe executiva se encontra, geralmente, em serviços de material e contabilidade e desempenha variado conjunto de funções dentre as quais ressaltam as atuariais, as jurídicas, as de exame e controle de despesas, as estatísticas, as contábeis, ou de suprimento de material.

Há dois graus nesta classe: o de treinamento ou júnior e o superior ou sênior. O júnior realiza exame crítico de casos e problemas individuais de menor importância, não previstos claramente em regulamentos e decretos, faz investigações preliminares sobre assuntos de importância maior e dirige pequenas seções do serviço; o sênior se dedica às questões de organização interna e de controle, procurando solucionar problemas complexos e assume responsabilidade da direção de importantes trabalhos.

O recrutamento para esta classe ou ocorre entre os funcionários da classe dos escriturários, que deram provas cedo de habilitação e capacidade para o exercício de funções mais elevadas, realizando o recrutamento interno, ou ocorre entre os jovens de 18 a 19 anos, mediante concurso aberto e competitivo em que o nível das disciplinas se relaciona com o currículo correspondente à conclusão do curso secundário.

Ao lado da classe executiva do Tesouro, há outra do mesmo nome nos departamentos submetidos a regime de recrutamento e treinamento específico consoantes o órgão ou repartição.

Classe dos Escriturários — As promoções desta classe para a executiva decorrem do fato de que os oniciais executivos chegam os escriturários e que não há, na prática, diferença fundamental da natureza do trabalho entre uma e outra classe, mas, simplesmente, graus diferentes de responsabilidade.

À classe dos escriturários cabem atribuições administrativas mais simples, não incluídas entre as da alçada da classe imediatamente inferior de auxiliar de escrita, cuidando do exame de casos e questões individuais em face das normas, regulamentos ou prática adotada. Examina e verifica contas, faturas, empenhos, reclamações; colige dados e material para elaboração de relatórios, estatísticas, pareceres e decisões. Assume a supervisão do trabalho da classe imediatamente inferior.

O recrutamento mediante concurso aberto e competitivo se faz entre jovens de 16 a 17 anos com instrução correspondente ao padrão de ensino alcançado no estágio médio do curso secundário.

rio. Há dois graus: o inferior e outro mais elevado. Os ocupantes dêste último, já capazes e experimentados, poderão exercer funções de chefiar setores em que trabalhem auxiliares de escrita ou desempenham atribuições da competência do grau inicial da classe executiva.

Ao lado da classe dos escriturários do Tesouro, há outra do mesmo nome dos departamentos; ambos se recrutam através de concursos e promoção, obedecendo ao mesmo limite de idade e são exigidos níveis de instrução correspondente.

A *Classe de Auxiliar de Escrita* lida com máquinas de perfuração, de calcular e de contabilidade; faz serviços de cópia e de transcrição, de aposição de endereços. Examina simples documentos, distribui e prepara relações e esquemas, preenche fichas e cuida de fichários índices.

Deriva esta classe da anterior (writing assistant) e é reservada exclusivamente às mulheres; encontra-se nos serviços de rotina em que há trabalho mecânico. Quando não há êste tipo de trabalho, os auxiliares de escrita são substituídos pelos ocupantes de nível inicial da classe superior.

O recrutamento externo é entre 16 e 17 anos e por meio de concurso geral e competitivo; há uma peculiaridade na seleção dêste pessoal: dado o seu baixo nível de salário, é êle de caráter local. O candidato apenas pode inscrever-se em localidades que não distem um dia de viagem do seu domicílio.

Os seus ocupantes geralmente passam a escriturários; o tipo de trabalho — rotineiro e monótono — não permite julgamento cabal da eficiência dos funcionários. Esta dificuldade de apurar o merecimento levou algumas repartições a submeter, para efeito de promoção, a uma prova de escriturários os que já alcançaram antiguidade para acesso ou os que se mostram capazes para assumir deveres mais elevados.

Classe de Datilógrafos e Taquígrafos-Datilógrafos — Embora o trabalho que realizam tenha conexão direta com as classes administrativas e executiva, caracterizam-se como um grupo homogêneo e específico, sem grande dificuldade de identificação. Há os níveis ou graus seguintes:

Datilógrafo

Taquígrafo-datilógrafo Superintendente

Superintendente-chefe

O recrutamento constitui exceção marcante à regra geral dos concursos adotados para as demais classes do Tesouro, baseados em provas cuja natureza corresponde às disciplinas dadas a vários níveis do sistema educacional.

O candidato a Datilógrafo, entre 18 e 28 anos, passa por um concurso aberto e competitivo; concomitantemente aos conhecimentos gerais, devem demonstrar habilidade em prova prática de datilografia. O mesmo ocorre com os pretendentes à classe de Taquígrafo-datilógrafo que, além de provas de conhecimentos gerais e de datilografia, devem passar por uma seleção taquígráfica. O recrutamento para esta classe é entre 19 e 40 anos, tirando-se o pessoal internamente entre os servidores com mais de três anos de serviço em determinados cargos permanentes ou provisórios.

A combinação datilógrafo-escriturário ou taquígrafo-escriturário indica classes existentes em serviços departamentais, não incluídos nas do Tesouro, servindo, geralmente, em regiões afastadas da capital.

A *Classe Profissional, Técnica e Científica* está fora do Tesouro, seleciona o pessoal especificamente: os candidatos provêm de fora do serviço, preenchem requisitos próprios. Em geral, devem ser membros de alguma sociedade, associação ou instituto que exijam dos membros a condição de portador de diploma universitário. Às vezes, os candidatos, quando nomeados, são submetidos a um treinamento no serviço.

Os candidatos a cargos jurídicos se recrutam por meio de entrevistas competitivas, realizadas por uma comissão especial; dá-se o mesmo com os médicos que, ademais, precisam estar inscritos no Registro Médico Geral. Os arquitetos e engenheiros, outrossim, para serem nomeados, devem provar a qualidade de membros, aqueles do Real Instituto dos Arquitetos Britânicos e estes da Instituição de Engenheiros Cíveis, Instituição de Engenheiros Mecânicos e Instituição de Engenheiros Eletricistas.

Os técnicos, cientistas e profissionais do serviço civil inglês não têm oportunidade de ascender aos postos mais elevados da administração pública, como ocorre com os funcionários do serviço administrativo. Esta situação é, realmente, desigual, principalmente sabendo-se que se trata de grupo de funcionários altamente qualificados.

O sistema de pessoal civil inglês implica articulação do Tesouro com a Comissão do Serviço Civil, estabelecimentos oficiais e conselhos. Na Inglaterra, a Comissão do Serviço Civil limita-se a realizar concursos e expedir certificados de habilitação. Mesmo dentro de sua competência específica, a Comissão sofre restrições: precisa de autorização do Tesouro para decidir o tipo de recrutamento dos concursos (se aberto, se fechado), especificar as condições em que se deve expedir o certificado de habilitação, determinar as condições do concurso e períodos de realização, reservar,

certos cargos, para candidatos do sexo masculino, regular exames para mulheres e criar exceções.

O Tesouro, além de opinar em matéria de seleção, tem ampla autoridade em outros assuntos de pessoal; a partir de 1920, esta autoridade dominou, cabendo-lhe dispor sobre classificação, planos de pagamento e condições de serviço.

As Divisões do Tesouro gozam de autoridade para tratar e dispor sobre a administração de pessoal, excetuando apenas os concursos realizados pela Comissão do Serviço Civil.

O sistema de pessoal inglês se completa com os estabelecimentos oficiais nos Ministérios e grandes departamentos responsáveis pela supervisão do estágio probatório, promoção, transferência, aposentadoria, dispensa, métodos e processos de trabalho e cadastros em geral. Estes estabelecimentos articulam-se com o Tesouro, estabelecendo um regime de contatos de administração de pessoal do Ministério ou departamento a que pertence.

Em resumo, a administração de pessoal na Inglaterra está organizada dentro de sistema complexo de órgãos que se articulam e coordenam, cabendo o recrutamento à Comissão do Serviço Civil; o conhecimento e decisões sobre outras fases de pessoal ao Tesouro, assessorado por uma comissão permanente; a aplicação e execução dos regulamentos e decretos aos ministérios e departamentos por meio dos estabelecimentos oficiais.

Conclusão: na administração de pessoal inglesa articulam-se três grandes sistemas: o educacional, o de recrutamento e o de cargos.

O sistema de mérito, instituído genericamente em 1870, inteiramente se relaciona com o sistema educacional do país; a idade pré-estabelecida, com base nas idéias do relatório MACAULAY, determina o sentido da profissionalização da carreira, pois os candidatos se submetem a concursos logo que deixam os bancos escolares, como se vê:

	Idade
Classe de auxiliar de escrita	16 — 17
Classe de escriturário	16 — 17
Classe executiva	18 — 19
Classe administrativa	22 — 24

Assim, o serviço civil inglês se estrutura solidamente na idéia da carreira; o jovem entra cedo na administração pública e terá oportunidade de galgar os postos administrativos em escala ascendente até alcançar o cargo de secretário permanente da classe administrativa.

O sistema de classificação de cargos funciona ligado aos sistemas das escolas públicas, secundárias e das universidades; há o cuidado de trazer permanentemente para o serviço público os jovens mais bem dotados do sistema educacional do país. Admite-se que os moços que já demonstraram qualidades de inteligência e caráter nos estudos serão os melhores funcionários, serão os que irão ter grande sucesso na vida profissional.

Na Inglaterra impera o princípio de que o concurso deverá selecionar na base de critérios gerais e humanísticos. O treinamento realizará, depois, a adaptação profissional no tipo de trabalho. Daí a ênfase que assume o sistema de treinamento no serviço inglês, pois constitui complemento integral à formação do funcionário britânico integrante das classes gerais do Tesouro.

As autoridades atestam que, a julgar pelos resultados, o sistema de concurso inglês tem merecido encômios sem conta e que apenas se critica o fato de que muitas vezes o sistema produz funcionários bons demais para o tipo comum do serviço civil.

12 — *Estados Unidos da América*

Descobrir no mercado de trabalho o pessoal que se proponha a ingressar no serviço público, selecioná-lo, retribuir-lhe condignamente o trabalho e aperfeiçoá-lo para proporcionar-lhe acesso, constituiu sempre, em todos os tempos e latitudes, o objetivo principal da classificação de cargos.

Outra preocupação diretora na tarefa de classificar os cargos em tôdas as esferas de govêrno, tem sido a de estabelecer hierarquia, não apenas quanto à remuneração, mas também quanto à dificuldade, importância e responsabilidade do cargo.

Desde 1883, ano em que se introduzia nos Estados Unidos o sistema de mérito, deflagrou-se ali o movimento de elevação dos padrões de eficiência nos serviços públicos norte-americanos, até que em 1912 o govêrno municipal de Chicago classificou os cargos na base das funções e responsabilidades de cada um dêles.

Estudando o assunto na esfera federal, a partir de 1907, um outro movimento desenvolvia-se, paralelamente, nos Estados Unidos na procura de um meio que permitisse avaliar o grau de eficiência dos servidores públicos, com o fim de facilitar a determinação das variações dos vencimentos, com base no serviço prestado.

O Bureau of Efficiency, instalado para êsse fim, concluiu que, para a boa aplicação de um sistema de apuração de eficiência, era necessário classificar os cargos segundo o seu caráter e valor.

Em 1923 era decretada a classificação de cargos nos Estados Unidos, distribuindo-se as atividades da administração pública

por grandes grupos, encerrando numerosas classes de graus de dificuldades e responsabilidades diferenciadas, constituídas em séries e grupos unitários reduzidos aos seus justos limites.

O completamento desse trabalho pelo "Personnel Classification Board", em 1924, foi continuado pela Divisão de Classificação da "Civil Service Comission", a partir de 1932, sempre dentro do mesmo ponto-de-vista inicial da consideração dos fatores: dificuldade, importância, responsabilidade e remuneração.

Como se sabe, a partir daí, as atividades no serviço público norte-americano passaram a se distribuir por cinco grandes grupos assim denominados:

- Serviço profissional e científico;
- Serviço subprofissional;
- Serviço burocrático, administrativo e fiscal;
- Serviço de vigilância, conservação, transmissão e transporte;
- Serviço de artefices.

Cada "serviço" (no sentido de carreira) compreende um determinado número de graus de dificuldade e responsabilidade; cada grau divide-se em gêneros de atividade, que são as classes; e cada grupo de classes constitui uma série.

Criando apenas os "serviços" e fixando os graus de cada um, a lei não especificou as classes, incumbência que foi cometida, como já se disse, ao "Personnel Classification Board". (3)

Difere de muito a classificação de cargos dos Estados Unidos da classificação da Inglaterra; naquela prevalece um sistema técnico bem articulado e por vezes excessivamente minucioso. O sistema inglês se levanta fundamentalmente na classificação de cargos das classes administrativas gerais ou de Tesouro.

Enquanto a técnica da classificação de cargos inglesa se atém mais a responsabilidades, o sistema americano se preocupa com os deveres. Em essência, o sistema de cargos administrativos da Inglaterra é uma extensão do sistema educacional.

Por outro lado, a classificação inglesa se levanta sobre a base de amplas classes administrativas que representam genericamente grandes divisões de trabalho; dentro de cada divisão ou classe, há verticalidade de atribuições correspondentes a uma escala hierárquica de graus de maiores responsabilidades. Necessariamente há uma classificação técnica, conquanto que *sui generis*, diferente da dos Estados Unidos em que a técnica se esmerou, criando um sistema minuciosamente complexo e, às vezes, de difícil execução.

(3) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — Como Classificar os Cargos — In Revista do Serviço Público, de abril de 1941, pág. 5.

O sistema inglês derivou-se do sistema educacional coerente com os princípios filosóficos do relatório MACAULAY, como já vimos, ao passo que o sistema americano proveio da necessidade de solucionar o problema do custo de vida, portanto, solucionar problema de salário ou vencimento.

Além da diversidade de origens, há ainda outras causas que explicam a técnica esmerada do sistema americano; há, por exemplo, a ênfase que se dá à especialização profissional. Enquanto no sistema americano o recrutamento requer sólido "background" técnico-científico, acompanhado de comprovada experiência, no sistema inglês, ao contrário, o candidato recrutado é um escolar ou acadêmico sem formação especializada e que irá, no próprio trabalho, durante o estágio, receber educação técnica que dê os conhecimentos das funções que deverá desempenhar. (4)

13 — *Canadá* (5)

Na administração canadense, a adoção de um sistema de classificação dos cargos foi, como nos Estados Unidos, consequência de um movimento de ordem geral, que tinha por objetivo a melhoria dos serviços públicos. Enquanto, porém, nos Estados Unidos, já em 1883, adotava-se o "sistema do mérito", o Canadá resistiu ainda quase vinte anos, entrando no século XX sob o regime do favoritismo.

Em 1918, conseguiu-se no Canadá a promulgação da Lei do Serviço Civil, que assinalou o início da restauração administrativa.

Até então, o problema da classificação dos cargos não tivera melhor sorte que as demais questões relativas à administração de pessoal. Logo após a criação do Domínio do Canadá, uma classificação fôra estabelecida, mas apenas para o "departmental staff".

A impropriedade dessa classificação foi reconhecida através de numerosas investigações levadas a efeito e que não chegaram a produzir um resultado prático. É que como "trabalhador", por exemplo, figuravam funcionários de diversas espécies, pois era êsse o expediente de que lançavam mão os chefes de serviço para obter pessoal qualificado.

As modificações, introduzidas antes da promulgação da Lei do Serviço Civil canadense em 1918, não tiveram maior expressão. A nova lei atacou o problema administrativo sob vários aspectos, inclusive os de classificação dos cargos e remuneração do pessoal.

(4) POPPE — Op. cit. p. 27.

(5) DARDEAU — Op. cit. p. 19.

Determinou que todos os cargos seriam classificados e adotou o princípio de "igual remuneração para trabalhos iguais".

Depois de um estudo dos vários tipos de cargos encontrados no serviço, foi estabelecido um padrão de classificação, indicando para cada classe as habilitações necessárias e a remuneração cabível. Nessas classes foram enquadrados os cargos. Quando se apresenta a necessidade de uma nomeação nova, procede-se a uma análise semelhante, de modo que seja observado, tanto quanto possível, o princípio de igual pagamento por trabalhos iguais.

Como nos Estados Unidos, a classificação de cargos no Canadá, integrante de um movimento de ordem geral, foi colocada em foco através do problema da remuneração. A orientação seguida no Canadá foi, portanto, a mesma dos Estados Unidos, mas com uma inovação: a referente a qualificações intelectuais dos servidores.

14 — *Pôrto Rico* (6)

Na então possessão de *Pôrto Rico*, hoje país independente, adotou-se, em 1936, a classificação *yankee* com ligeiras variantes, sendo que em vez de cinco "serviços" constituíram-se ali quinze grupos ocupacionais assim denominados:

- Grupo de Agricultura e Biologia
- Grupo de Escritório e Administração de Negócios
- Grupo de Comunicações
- Grupo de Artífices, Jornaleiros e Construtores
- Grupo de Atividades Domésticas
- Grupo de Economia, Ciências Sociais e Bem-Estar
- Grupo de Engenharia
- Grupo de Fazenda, Contabilidade e Estatística
- Grupo de Vigilância, Prisões e Reformatórios
- Grupo de Inspeção e Investigação
- Grupo Legal
- Grupo de Biblioteca e Instrução
- Grupo de Medicina, Hospital e Saúde Pública
- Grupo de Museu, Fotografia e Artes
- Grupo de Ciências Físicas

Cada um desses grupos divide-se horizontalmente em séries de classes. Em sentido vertical, o desdobramento se faz por graus

(6) DARDEAU — Op. cit. p. 19.

de responsabilidade e dificuldade do trabalho, tendo sido reconhecidos dezessete graus para todo o serviço.

As séries de classes, como a própria expressão indica, são constituídas de classes superpostas, cada uma correspondente a um grau diferente, mas tôdas do mesmo gênero.

O grupo unitário vem a ser, portanto, a classe. Os seus limites laterais são fornecidos pelo gênero de trabalho; os limites inferior e superior são determinados pelo grau de responsabilidade e dificuldade das funções.

A classificação de cada cargo individual se faz pela análise dos respectivos elementos, o que vai enquadrá-lo numa classe qualquer, de acôrdo com a semelhança que apresente com a respectiva especificação.

As diferenças do sistema de classificação de cargos de Pôrto Rico, em relação ao dos Estados Unidos, consistem em pormenores de importância secundária.

15 — França (7)

Não existe na França uma classificação sistemática de cargos, nem de ordem geral, nem de ordem parcelar. Os cargos vão sendo grupados sem maior exame das respectivas funções e responsabilidades, sem obediência a qualquer plano preestabelecido.

Por um natural espírito de imitação, as denominações vão-se reproduzindo através dos diferentes setores do serviço público, sem que, entretanto, ao mesmo título correspondam sempre as mesmas funções. Por outro lado, a falta de contrôle permite a multiplicação das designações para funções iguais. O panorama é o mesmo que em 1936 se observava no Brasil e que ainda hoje se verifica na maioria dos nossos Estados e Municípios.

Na França, até certo ponto, dentro de cada repartição o grupamento se faz por gênero de trabalho e por graus de responsabilidade e dificuldade das funções, avaliados sem grande precisão. Diretores, subdiretores, redatores, comissários, expedicionários são grupos geralmente integrantes da escala hierárquica, nas repartições de ordem administrativa. Datilógrafos, estenógrafos, carteiros, telegrafistas são grupos mais ou menos definidos por gênero de trabalho. Não existe, porém, uma compreensão geral do que cada título signifique. Em grande número de casos, trata-se de denominações tradicionais, que vão sendo aplicadas a esmo.

(7) DARDEAU — op. cit. p. 21.

Em suma, o problema da classificação de cargos não foi ainda encarado de frente, na administração francesa. Enquanto nos Estados Unidos e no Canadá, o problema dos vencimentos despertou a atenção para a classificação dos cargos, do que resultou a implantação de sistemas racionais, na França os administradores procuraram resolvê-lo sem atacar aquêlê ponto básico, pois as providências consistiram em procurar restabelecer o poder aquisitivo de 1914, mantendo, portanto, as desigualdades resultantes da falta do plano de classificação, e conceder abonos de diversos tipos, inclusive na base de encargos de família e variações locais do custo da vida.

Em 1926, duas comissões foram instituídas na França para estudar a reclassificação dos cargos e o reajustamento dos salários; a primeira, que ficou encarregada do pessoal da Repartição dos Correios, Telégrafos e Telefones, apenas propôs um aumento sôbre os salários de 1917; a segunda, que deveria reclassificar todos os demais cargos, preferiu seguir a linha de menor resistência e quase nada fêz, limitando-se a condensar os numerosos tipos de vencimentos existentes e, nessa base, procedeu ao reajustamento dos salários.

O problema de classificação de cargos na França, portanto, continua sem solução e não se tem notícia de que a questão tenha sido atacada na Itália, Argentina ou outra qualquer nação de língua latina.

16 — *Brasil*

O Brasil, parece, foi o primeiro país da latinidade a encarar o problema da classificação de cargos, porque até agora, apenas algumas pequenas repúblicas centro-americanas (Pôrto Rico e El Salvador), preocuparam-se com o assunto servindo-se do modelo norte-americano.

É verdade que o sistema de classificação de cargos introduzido no Brasil pela Lei nº 284, de 1936, só se preocupou com a padronização de vencimentos do funcionalismo, conservando as denominações clássicas dos cargos, grupados em classes distinguíveis pela letra do alfabeto português em ordem sucessiva e pelo escalonamento de padrões de vencimentos mensais e anuais, mas não levou em consideração o conteúdo de cada um dêles.

De então para cá muito se tem dito e escrito sôbre classificação de cargos, constituindo-se a Revista do Serviço Público, editada

pelo Serviço de Documentação do DASP, no melhor veículo de idéias e pensamentos a respeito do magno assunto.

Assim, em princípios de 1938, ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA descrevia em traços largos a estrutura do funcionalismo público federal nos Estados Unidos. (8)

"Como Classificar os Cargos" foi a tese defendida por este mesmo autor no primeiro concurso para a carreira de Técnico de Administração, realizado em 1940.

HARVEY WALKER realizou no Brasil, em 1943, uma brilhante conferência sobre o assunto, sempre dentro das mesmas idéias expendidas no seu *Public Administration*, dado a lume em New York em 1937. (9)

JOSÉ WENCESLAU DO AMARAL tratou do problema numa série de artigos, historiando, comparando e apresentando sugestões de importância. (10)

Em 1945, BYRON TÔRRES DE FREITAS dedicou um capítulo inteiro de um seu livro em que tratou da importância, objetivos, utilidade, técnica e classificação de cargos no serviço civil brasileiro. (11)

Posteriormente, EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO tratou do problema nos âmbitos federal, estadual, municipal e no ramo de saúde pública e examinou os aspectos legais de um plano de classificação de cargos no Brasil, em sucessivos artigos divulgados na Revista do Serviço Público. (12)

JOSÉ MEDEIROS divulgou um excelente trabalho sobre a história da classificação de cargos no nosso país. (13)

Sobre análise de cargos e plano de remuneração para fins de classificação, o assunto tem sido também tratado proficiente-

(8) DARDEAU — A Organização do Funcionalismo Federal nos Estados Unidos — *In* Revista do Serviço Público, fevereiro de 1938.

(9) HARVEY WALKER — Classificação de Cargos (Conferência) — *In* Revista do Serviço Público, dezembro de 1943.

(10) JOSÉ WENCESLAU DO AMARAL — O Problema da Classificação de Cargos no Brasil — *In* Revista do Serviço Público — Outubro e novembro de 1944 — Janeiro e março de 1945.

(11) BYRON TÔRRES DE FREITAS — Administração de Pessoal — Editora Pan-americana Ltda. — Rio, 1945, págs. 32/48.

(12) EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO — *In* Revista do Serviço Público — Set./Out. de 1948 — Nov. Dez. de 1948 — Maio de 1950 — Setembro de 1952 — Outubro de 1952.

(13) JOSÉ MEDEIROS — Classificação de Cargos no Brasil — *In* Revista do Serviço Público — Julho de 1952.

mente por MONTEIRO LOPES (14), BYRON DE FREITAS (15), ELZA de ALVARENGA (16) e FELIPE CARNEIRO. (17)

PINTO PESSOA e JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS trataram da questão em base doutrinária e forma didática numa obra que fizeram editar em 1949. Tratando da classificação dos cargos e do funcionário, os autores universalizaram o assunto, dando conceitos apropriados a cargo, classe, carreira, grupo de carreira, serviço etc. (18)

2 — PLANOS DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS E DE REMUNERAÇÃO

21 — *Bases, equívocos, crítica*

De modo geral, a classificação de cargos não representa um fim, como já se disse no ponto anterior, mas um meio administrativo, destinado a facilitar a realização de inúmeros objetivos da administração do pessoal. Um plano de classificação de cargos não passa, pois, de um instrumento da administração no setor de pessoal.

A classificação, como já vimos, é importante e indispensável, já porque torna uniforme a denominação dos cargos, já porque define os seus títulos, já porque fornece informações concisas acerca de suas atribuições e responsabilidades, ao dispô-los em ordem lógica de correspondência.

Um plano de classificação de cargos, quando bem elaborado e implantado, constitui base sólida para a elaboração do plano de remuneração, com o escalonamento sistemático de vencimentos proporcionais ao trabalho executado, o que permite assegurar igual remuneração para trabalho igual, dentro das diversas unidades da organização; auxilia também o órgão centralizado de pessoal no recrutamento e seleção; estabelece linguagem comum no serviço; proporciona aos órgãos de execução recurso preciso para expressarem suas necessidades aos órgãos de pessoal, de orçamento e fiscais.

(14) TOMÁS DE VILLANOVA MONTEIRO LOPES — A análise dos Cargos para fins de Classificação — *In* Revista do Serviço Público — Fevereiro de 1949.

(15) BYRON TÔRRES DE FREITAS — Análise de um Plano de Classificação de Cargos e Remuneração — *In* Revista do Serviço Público — Mar./53.

(16) ELZA DE ALVARENGA — Análise do Cargo e seu Reflexo na Classificação — *In* Revista do Serviço Público — Março de 1953.

(17) FELIPE CARNEIRO — Análise do cargo de Escriturário — *In* Revista do Serviço Público.

(18) EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — Princípios de Administração de Pessoal — Departamento de Imprensa Nacional — Rio, 1949, págs. 51/72.

Há quem diga que a classificação de cargos segrega os cargos em compartimentos estreitos, estanques, restringindo assim as oportunidades de promoção dos funcionários para trabalho de maior dificuldade no mesmo setor ou a transferência dos mesmos de um setor de trabalho para outro. Não é verdade. Os processos de classificação nada mais fazem do que analisar cargos, tal como existem, e colocá-los na mesma classe que outros substancialmente semelhantes em atribuições e responsabilidade. Quer dizer, refletem simplesmente os fatos.

Quanto à admissão do pessoal, isto é, a seleção de pessoal na base das respectivas qualificações para funções e responsabilidades, mais elevadas ou diferentes, o plano de classificação de cargos, por meio de descrições dos trabalhos individuais, proporciona informações exatas e pormenorizadas quanto às atribuições a ser desempenhadas e, por meio de especificação de classe, indica as exigências mínimas de qualificação para as várias classes de cargos. O confronto entre essas exigências de qualificações e as qualificações de fato apresentadas pelo funcionário de cuja promoção se cogita não é função de classificação, mas de colocação do pessoal a qual pode ser ou não rigorosamente controlada, dependendo das praxes do departamento e das regras que regulam a colocação.

Se, com referência às normas de recrutamento e colocação do departamento, ou como parte dos regulamentos do serviço civil, se estabelecessem regras muito limitadas de promoção na base das classes fixadas, dificultando o acesso de uma classe para outra, ou a transferência de uma carreira para outra, a passagem dos funcionários pelos vários degraus da carreira ficaria prejudicada; neste caso, porém, a culpa caberia aos regulamentos e normas e não ao plano de classificação de cargos.

Observando-se que as exigências de qualificação, expressas nas especificações de classes, estão estatuídas de modo inadequado ou demasiado restrito para proporcionar as devidas oportunidades de promoção aos integrantes do serviço, há um remédio para tal situação, que é a reelaboração dessas exigências ou revisão dos padrões de qualificação. Na realidade, uma das funções rotineiras inerentes à manutenção do plano de classificação de cargos é o estudo constante dos resultados da aplicação das exigências de classificação contidas nas especificações de classes, e sua revisão, sempre que necessário ou conveniente.

O de que não resta dúvida é que a classificação de cargos auxilia, ao invés de prejudicar, os processos de promoção, pois proporciona a base para a determinação das linhas de promoção e para o desenvolvimento de outras, para a definição das carreiras, para a organização de cursos de treinamento, destinados a preparar

os funcionários a funções mais elevadas, para identificar os funcionários que se encontrem em funções inadequadas e colocá-los em cargos para os quais sejam mais indicados e para determinação de onde existem, no serviço, fontes reais ou potenciais de suprimento para preenchimento de cargos de certo tipo.

O funcionário ambicioso procura informar-se sobre as possibilidades de promoção e de como pode qualificar-se para esses cargos de grau mais elevado. As especificações respondem a essas indagações. O conhecimento geral das atribuições de um cargo não basta para estabelecer-se um programa de melhoria própria, sendo necessário recorrer-se a informações mais pormenorizadas. (BERGE)

Os pessimistas afirmam, às vezes, que a classificação de cargos pode tornar-se impraticável, de vez que os cargos e suas atribuições e responsabilidades estão sempre mudando.

De fato, com o correr do tempo, em qualquer setor da administração, novos cargos são criados, atribuições e responsabilidades modificam-se substancialmente, ou extinguem-se até. Por outro lado, algumas classes e especificações de classes podem tornar-se obsoletas, devido a modificações ou desenvolvimento das atribuições e responsabilidades desses cargos.

O plano de classificação de cargos encara essas condições, prevendo as necessidades e estabelecendo métodos de ação e normas, não só para o presente como para o futuro. Como parte integrante do plano deverá haver um código de regras formais e fundamentais para a sua instalação e manutenção e para a interpretação, emenda e alteração das especificações de classe, a fim de acompanhar as modificações do serviço e dos cargos neste existentes.

Assim, um plano de classificação de cargos deve conter em si normas para o seu contínuo crescimento, de forma a manter, efetiva e sistematicamente, um esquema permanente e normal, com a descrição das classes de cargos que se aplicarão nos cargos existentes no serviço, à medida que estes se forem modificando.

Um plano de classificação de cargos não deve se fixar e permanecer inalterável em determinado tempo e sim tornar-se ativo e crescente, de acordo com as tendências do próprio serviço.

Para se chegar sistematicamente à solução dos problemas de remuneração, direção e recrutamento de pessoal, faz-se mister que aos cargos correspondentes ao mesmo trabalho seja aplicada a mesma escala de remuneração e exigida a mesma qualificação.

Conseqüentemente, as diferenças no trabalho dos vários cargos devem refletir nas diferenças das escalas de vencimentos e nas

exigências de qualificação. Para se aplicar esta norma a cargos individuais será necessário:

1) identificar e grupar previamente os cargos que correspondem a trabalho igual, fixando, por conseguinte, igual escala de remuneração e exigindo as mesmas qualificações;

2) determinar a direção e extensão das diferenças entre esses grupos, isto é, se um é superior ou inferior a outro e em que proporção.

Antes de se chegar a uma conclusão quanto à remuneração e às exigências de qualificação, será necessário dispor-se de padrões de referência, para serem utilizados na comparação entre os cargos individuais.

Fazer essas identificações e estabelecer esses padrões de referências é que é classificar os cargos na base fundamental já citada, que é a das atribuições e responsabilidades habituais dos cargos.

Assim, adota-se o trabalho de cada cargo como base para a respectiva classificação; coloca-se na mesma classe os cargos que correspondam a trabalho semelhante que exija igual tratamento; dispõem-se todas as classes de cargos, segundo a espécie de trabalho e por ordem de dificuldade e responsabilidade, de modo a mostrar como cada classe de cargos está ligada, sob esses pontos-de-vista, a todas as demais; prepara-se assim o terreno sobre o qual se possa, de modo sistemático, seguro e adequado, decidir sobre as escalas de vencimentos e as qualificações a serem exigidas.

Conclusão: a classificação de cargos não tolhe, como se pensa, a liberdade dos administradores e supervisores na distribuição de serviço e delegação de responsabilidades entre os funcionários sob sua direção.

As classes e especificações de classes, compreendidas no plano de classificação de cargos, devem ser descritivas e não restritivas. Esses planos não se destinam a criar sistema rígido de classes que não podem ser alteradas e às quais os cargos e atribuições dos funcionários deverão conformar-se sempre. Seu papel não é limitar ou especificar as espécies de cargos, que podem ser criados de vez em quando, nem determinar, controlar ou indicar as atribuições que determinado funcionário desempenhará, ou as responsabilidades que lhe caberão; outrossim, sua finalidade é caracterizar cada classe de cargos, com atribuições e responsabilidades de modo que os cargos individuais se enquadram em sua respectiva classe.

A distribuição de tarefas e delegações de responsabilidades não devem ser reguladas pelo plano de classificação de cargos

e sim pelas autoridades administrativas ou supervisoras investidas de autoridade para fazerem a distribuição do trabalho e delegarem as responsabilidades. (23)

22 — *Considerações gerais; recomendações especiais*

A nossa opinião pessoal é de que uma comissão que, em qualquer nível de governo, seja designada para a elaboração de um plano de classificação de cargos e revisão dos níveis de remuneração pode e deve desempenhar a sua difícil e imensa tarefa, levando em boa conta os seguintes aspectos e considerações:

I — Adotar um sistema de classificação eclético adaptável ao nosso espírito latino e não copiar servilmente o que sôbre o assunto exista alhures. Que os modelos anglo-americanos e outros nos sirvam apenas de base.

II — A classificação de cargos não pode se preocupar apenas com a situação presente, mas em preparar o plano em razão do futuro; quer dizer, analisados os cargos e funções, construído o plano, especificadas as séries ideais com as respectivas faixas de vencimento, as qualificações exigidas etc., e tendo em vista que a comissão do plano, certamente, não irá propor melhorias imediatas nem promoções automáticas, os quadros ou esquemas do país, do Estado ou do município, no Brasil, como primeiro grande país do mundo latino a adotar planos de classificação de cargos, devem ser feitos em consideração do porvir.

III — Cumpre reduzir ao mínimo as séries funcionais de extranumerários, circunscrevendo-os em quadros subadministrativo e subprofissional e enquadrando-os numa faixa de salários cujo final corresponda ao inicial da carreira civil, prôpriamente dita, tanto na esfera federal, como na estadual e municipal.

IV — Para o ingresso nos quadros subadministrativo e subprofissional dever-se-ia exigir conclusão de curso especial.

V — Construir os quadros ideais de classificação de cargos, faixas de vencimentos, acessos horizontais e verticais e qualificações exigidas.

VI — Evitar duplicidade de denominação dos cargos e a assistemática nesta parte da questão.

VII — A exemplo do que ocorre na carreira militar, conjungue-se o sistema de classificação de cargos com o sistema educacional próprio para o recrutamento, ingresso e promoção na carreira civil, criando escolas de administração civil nacional, estadual e

(23) BARUCH — Op. cit. na citação (1)

municipal, de nível universitário, constituída de cursos de três anos de duração e compostos de disciplinas especificamente administrativas, para cujo ingresso fôsse exigido, além do certificado de conclusão de curso de segundo grau, o concurso de habilitação (vestibular).

VIII — A par da formação de administradores nessas escolas, que se continuasse com a seleção por meio de provas e títulos para os cargos técnicos, científicos, de magistério, inspectivos, subalternos etc.

IX — Paralelamente às denominações dos postos nas Forças Armadas, que se dêem aos cargos civis denominações que exprimam, de fato, a natureza do trabalho, a posição ocupada pelo cargo na estrutura do serviço público civil e o seu grau de dificuldade.

X — Todos os cargos e funções encontrados na ocasião do levantamento para construção do plano poderiam ser enfeixados em:

a) Administração Superior

Serviço Administrativo;

Serviço Técnico-Administrativo;

Serviço Técnico-Científico;

Serviço Técnico-profissional, todos do mesmo nível;

b) Administração Inferior

Serviço Subadministrativo;

Serviço Subprofissional, ambos de igual nível.

XI — Se outras denominações genéricas não pudessem ser encontradas na nossa terminologia administrativa, que se tomassem por base as seguintes:

a) Na Administração Superior:

Aspirante a Oficial Civil

Adjunto de Administração

Auxiliar de Administração

Assistente de Administração

Assessor de Administração

Vice-Oficial Administrativo

3º Oficial Administrativo

2º Oficial Administrativo

1º Oficial Administrativo

Oficial Maior de Administração

Aspirante a Contador

Contabilista-Adjunto

Contabilista-Auxiliar

Contabilista-Assistente

Contabilista-Assessor

Vice-Contador

3º Contador

2º Contador

1º Contador

Oficial Maior Contador (ou Contador-Chefe)

b) Na Administração Inferior:

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| 1) Serviço Subadministrativo | 2) Serviço Subprofissional |
| Praticante de Escritório | Aprendiz de Eletricidade |
| Escrevente Administrativo | Ajudante de Eletricidade |
| 3º Escrivão | 3º Eletricista |
| 2º Escrivão | 2º Eletricista |
| 1º Escrivão | 1º Eletricista |
| Escrivão-Mor | Eletricista-Mor |
| Suboficial Administrativo | Suboficial Eletricista |

XII — Com este critério desapareceriam as atuais classes literais (A, B, C etc.), as referências numéricas (1, 2, 3 etc.), os símbolos alfa-numéricos (A-1-13-27) e com estas convenções, pouco a pouco, a idéia da classe *Adjunto* do serviço civil ligada à classe de *Segundo-Tenente* das Forças Armadas; *Assistente* civil correspondendo ao militar no posto de *Capitão* e assim por diante, associar-se-ia muito mais facilmente no espírito dos servidores nas suas referências verbais ou escritas.

XIII — Na administração superior deveria ser, assim, fixada uma faixa contendo o vencimento inicial e o teto, com 9 acessos uniformes para todos os 4 serviços (na acepção de quadro).

XIV — Na administração inferior deveria ser, por outra forma, fixada uma faixa contendo o vencimento inicial e o teto limitado ao padrão inicial fixado para a administração superior, com 6 acessos uniformes para os dois serviços e ainda com a possibilidade de galgar os postos na administração superior, mediante a satisfação das exigências requeridas.

XV — Nestas condições, qualquer ocupante da última classe dos serviços da administração inferior, isto é, o suboficial, será sempre um *aspirante* às classes correlatas da administração superior, podendo até concorrer aos cargos desta, como é óbvio, de qualquer posição em que se encontrar na administração inferior, contanto que satisfaça os requisitos exigidos para o ingresso naquela.

XVI — Com a adoção deste plano, a carreira do funcionário ficaria completa num lapso de 30 anos, se os acessos verticais se verificassem regularmente.

Diante dessas idéias, ocorre-nos indagar: será racional a estrutura geral das Forças Armadas? Parece que sim, dada a estabilidade da situação no decorrer de séculos.

O ingresso nas Forças Armadas, por exemplo, processa-se das seguintes formas:

- a) convocação;
- b) voluntariado;

- c) curso de especialistas;
- d) concursos;
- e) cursos de nível universitário;
- f) cursos de especialização superior.

Por convocação ou voluntariamente o servidor pode galgar os seguintes postos de denominação precisa, gradação uniforme e salários mensais fixos:

Soldado (praça de pré)

Cabo

3º sargento

2º sargento

1º sargento

Sargento-ajudante

Subtenente

Constituem êstes a grande classe de extranumerários, por assim dizer, do serviço público militar.

Por concurso admite-se pessoal técnico ou de nível superior (médicos, farmacêuticos, dentistas etc.); mediante cursos de especialistas dá-se o ingresso no serviço militar de profissionais diversos, como mecânicos, eletricistas, escafandristas, pontoneiros, controladores de vôo, aerofotogrametristas etc.; mediante cursos de especialização superior os oficiais de curso de guerra em terra, no mar e no ar, garantem o ingresso no generalato. É mediante o curso de nível universitário que se dá o ingresso na verdadeira carreira militar com postos de denominação também precisa, gradação racionalmente uniforme e vencimentos mensais fixos:

General-de-Exército — Almirante-de-Esquadra — Tenente-Brigadeiro

General-de-Divisão — Vice-Almirante — Major-Brigadeiro

General-de-Brigada — Contra-Almirante — Brigadeiro

Coronel — Capitão-de-Mar-e-Guerra.

Tenente-Coronel — Capitão-de-Fragata.

Major — Capitão-de-Corveta.

Capitão — Capitão-Tenente.

1º Tenente

2º Tenente

Aspirante a Oficial

A Academia Militar das Agulhas Negras mantém cursos das armas de Infantaria, Cavalaria, Engenharia e Artilharia e Curso de Intendência; a Escola de Guerra Naval ministra cursos de Aspirantes a Guarda-Marinha, a Fuzileiro Naval e a Intendente-

Naval; cursos de oficiais aviadores, oficiais de Infantaria de Guarda e de Intendentes são mantidos pela Escola de Aeronáutica.

Por que não adotar o mesmo regime, as mesmas normas, os mesmos métodos no serviço civil?

Parece recomendável, então, que:

1 — O ingresso para a Administração Superior ficasse condicionado:

11 — No Serviço Administrativo: mediante apresentação de diploma de curso universitário de três anos na escola nacional, ou estadual ou municipal. A matrícula nessa escola estaria condicionada ao concurso de habilitação (vestibular), mediante apresentação do certificado de conclusão de curso secundário de 2º grau.

12 — No Serviço Técnico-Administrativo: mediante concurso competitivo público.

13 — No Serviço Técnico-Profissional: idem.

14 — No Serviço Técnico-Científico: mediante apresentação de diploma de curso superior e concurso de provas e de títulos ou defesa de tese:

2 — Na Administração Inferior:

21 — No Serviço Subadministrativo: mediante apresentação de certificado de conclusão em curso de especialidade. Subadministrativo porque da mesma forma como na Administração Superior, os ocupantes de cargos na Administração Inferior terão capacidade de direção, visto como numa linha de acesso que vai desde o aprendiz ou praticante até a suboficial, esta capacidade de comando iria crescendo gradativamente, capacitando-os a galgarem os postos da Administração Superior, como acontece nas Forças Armadas de todos os países e estados-membros.

22 — No Serviço Subprofissional: idem.

Se se seguirem estas orientações, as classes poderiam ficar assim estruturadas:

a) No Serviço Subprofissional:

1. De Aprendiz Artífice a Suboficial Artífice
2. De Aprendiz de Máquinas a Suboficial Maquinista
3. De Aprendiz de Feitor a Suboficial Capataz etc.

O acesso de todos os grupos do Serviço Subprofissional dar-se-ia para os grupos afins dos Serviços Técnico-Profissional e Técnico-Científico.

b) No Serviço Subadministrativo:

1. De Praticante de Escritório a Suboficial Administrativo
2. De Praticante de Almoxarifado a Suboficial Almoxarife
3. De Praticante de Arquivo a Suboficial Arquivista
4. De Praticante de Biblioteca a Suboficial Bibliotecário
5. De Praticante de Documentação a Suboficial de Documentação
6. De Praticante de Estatística a Suboficial Estatístico
7. De Praticante de Orçamento a Suboficial de Orçamento
8. De Praticante de Organização a Suboficial de Organização
9. De Praticante de Ensino a Suboficial de Ensino
10. De Praticante de Fiscalização a Suboficial de Fiscalização.

O acesso de todos os grupos do Serviço Subadministrativo dar-se-ia para os grupos afins dos Serviços Administrativo e Técnico-Administrativo.

c) No Serviço Administrativo:

1. De Aspirante a Oficial Civil a Oficial Maior de Administração
2. De Aspirante a Contador a Oficial Maior Contador
3. De Aspirante a Diplomata a Embaixador etc.

d) No Serviço Técnico-Administrativo:

1. De Aspirante a Almoxarife a Oficial Maior Almoxarife
2. De Aspirante a Arquivista a Oficial Maior Arquivista
3. De Aspirante a Bibliotecário a Oficial Maior Bibliotecário
4. De Aspirante a Documentador a Oficial Maior de Documentação
5. De Aspirante a Estatístico a Oficial Maior Estatístico
6. De Aspirante a Orçamentista a Oficial Maior de Orçamento
7. De Aspirante a Organizador a Oficial Maior de Organização etc.

e) No Serviço Técnico-Profissional:

1. De Aspirante a Meteorologista a Oficial Maior de Meteorologia
2. De Aspirante a Telegrafista a Oficial Maior Telegrafista
3. De Aspirante a Postalista a Oficial Maior de Correios
4. De Aspirante a Coletor a Oficial Maior Coletor

5. De Aspirante a Galvanoplasta a Oficial Maior de Galvanoplastia etc.

f) No Serviço Técnico-Científico:

1. De Aspirante a Advogado a Oficial Maior Advogado
2. De Aspirante a Médico a Oficial Maior Médico
3. De Aspirante a Engenheiro a Oficial Maior Engenheiro
4. De Aspirante a Agrônomo a Oficial Maior Agrônomo
5. De Aspirante a Atuário a Oficial Maior Atuário
6. De Aspirante a Astrônomo a Oficial Maior Astrônomo
7. De Aspirante a Biologista a Oficial Maior Biologista
8. De Aspirante a Dentista a Oficial Maior Dentista
9. De Aspirante a Técnico de Administração a Oficial Maior Técnico de Administração etc.

23 — Condensação e conclusões finais

Tentemos, agora, condensar em poucas palavras o que aqui se explanou prolixamente:

1 — Nos países anglo-saxônicos, a classificação de cargos, ou "positions", como ali se denomina o conjunto de atribuições individuais, para cujo desempenho se exige tempo parcial ou integral de trabalho, é de uso indeclinável em matéria de administração de pessoal, podendo-se mesmo afirmar, no que respeita aos Estados Unidos, que já não existe serviço de pessoal de larga jurisdição, onde não se empregue essa técnica de organização do trabalho. (28)

2 — O emprêgo da classificação no cargo da administração de pessoal é instrumento que, embora ainda se não haja tornado perfeito, possui importância básica no funcionamento dos demais processos de trabalho nesse terreno, tais como seleção, treinamento, fixação de salário, orçamento e planificação. (29)

3 — Não menos categóricos são os termos em que se refere ao alcance da classificação de cargos na administração de pessoal o deputado Mem de Sá, no brilhante relatório apresentado, em 1945, ao então interventor federal no Rio Grande do Sul, a respeito dos estudos realizados, sobre o assunto, durante a sua viagem aos Estados Unidos da América.

(28) FRED TELFORD — The Classification and Salary Standardization Movement in the Public Service, in *Annals of American Academy of Political and Social Science* — London, 1924, p. 113.

(29) MILTON M. MANDELL — *Elements of Public Administration*. 1946 — p. 553.

4 — Não difere substancialmente o conceito lógico de classificação do sentido que se atribui a esse termo em administração de pessoal: "repartição de um conjunto de objetos em certo número de conjuntos parciais coordenados e subordinados". (30)

5 — Classificar é, pois, agrupar na mesma classe coisas semelhantes segundo uma ou mais características, e reunir em classes diversas coisas que não possuem essas características. Tais características são o que se chama a base da classificação. No tocante ao serviço público, a base da classificação é o cargo, que, por sua vez, se define como sendo o conjunto de atribuições individuais, para cujo desempenho se exige tempo integral ou parcial de trabalho, mediante retribuição pecuniária, correspondente a vencimento padronizado.

6 — Eleito o cargo como base da classificação, consiste o segundo momento desta em reunir em grupos de igual denominação os cargos que, entre si, apresentem similitude, quanto às atribuições que lhes são próprias, às características apresentadas, e aos requisitos para provimento, nêles compreendidos os respeitantes à área sobre a qual se deva exercer o recrutamento de seus ocupantes.

O grupo ou classe é, desta sorte, a reunião de cargos suficientemente assemelhados quanto às atribuições e posição hierárquica para justificar:

a) o uso de um mesmo título que designe, com clareza, todos os cargos nêle compreendidos;

b) a exigência, para o seu provimento, do mesmo grau de instrução, de experiência e capacidade, e o emprêgo, na seleção dos candidatos aos cargos dêle integrantes, de provas de igual natureza e do mesmo teor de especialização profissional;

c) o estabelecimento de retribuição igual à deferida pelo desempenho de trabalho em condições idênticas.

Todos esses elementos hão de ser considerados, na tarefa classificadora, pois que nêles se resume o princípio fundamental dessa técnica de organização. Não basta, entretanto, para a integração de dois ou mais cargos num grupo, que entre êles exista identidade somente quanto a uma ou mais de uma dessas condições. A formação do grupo pressupõe, ao contrário, conjunto de cargos ligados entre si pela presença de tôdas aquelas notas, cuja existência concomitante dá, pois, o conceito lógico dessa unidade fundamental da classificação.

7 — Dispostos os cargos em grupos e estabelecidas entre êstes as relações que se fizerem aconselháveis, em face da conveniência

(30) A. LALANDE — Vocabulaire de la Philosophie, tomo I, p. 109.

da administração de pessoal, pode complementar-se, ainda, a classificação de cargos, mediante a distribuição dos grupos em serviços.

Esta terceira fase de trabalho não pertence, entretanto, à essência da classificação. O processo de situar os grupos em serviços, segundo o caráter genérico das atribuições dos cargos integrantes daquela unidade fundamental do sistema de classificação reveste, porém, manifesta utilidade no desenvolvimento dessa técnica de divisão do trabalho, notadamente no que diz com a sua apresentação nos órgãos administrativos e legislativos.

8 — As noções de cargo, grupo e serviço são, pois, imanentes ao conceito de classificação, que, reduzida a seus termos mais simples, se pode dizer que é a "técnica pela qual se verificam, mediante coleta e análise de dados concernentes às tarefas executadas no serviço civil, quais os diferentes grupos de cargos que demandam tratamento diferenciado na administração de pessoal".

9 — Entre cânones fundamentais da classificação de cargos avulta o que manda ter em conta, nesse trabalho, somente dados objetivos. O que importa classificar, segundo esse princípio, é o cargo e não o seu titular ocasional.

A qualificação subjetiva do ocupante do cargo, por certo, não é de somenos; pelo contrário, assume ela particular relevo em outros momentos do processo de administração de pessoal. Enquanto atividade classificadora, a administração de pessoal há de ter em conta, porém, exclusivamente, dados relativos às operações ocupacionais reveladas pelo levantamento realizado. Torna-se imprescindível, portanto, repisar constantemente que, na interpretação e no uso do sistema de classificação de cargos, cumpre ter sempre presente que o objeto da análise é o trabalho e não o desempenho, aptidão ou características pessoais de quem o executa, nem tampouco, a retribuição percebida pelo ocupante do cargo. (31)

10 — A aptidão possuída por qualquer pessoa para provimento em cargo de determinada classe, sua eficiência no desempenho das atribuições correspondentes a esse lugar e a retribuição específica que deva receber dentro dos limites de estipêndio prescritos para o grupo, as condições para a imissão em cargo de nível superior, bem como para transferência, são questões que requerem exame e tratamento à parte. (32)

11 — Noutras palavras, distingue-se a classificação de cargos dos processos de administração geral referentes à seleção, plano

(31) E. B. ROBERTS — Position Analysis and Classification, in The Management Review de julho de 1935, p. 205.

(32) JOINT COMMITTEE ON ECONOMY IN THE PUBLIC SERVICE OF OHIO Report on State Administrative Agencies, Part. I, General Administration, 1929.

de pagamento e aperfeiçoamento, bem como dos que respeitam à movimentação do pessoal dentro dos quadros do serviço, seja mediante recrutamento preferencial para cargos de nível superior, seja mediante transferência para lugares de igual nível.

Pode ocorrer, assim, que o ocupante de um cargo possua aptidão superior à exigida para o desempenho das atribuições competentes ao lugar em que se ache titulado; tal circunstância não dispõe, contudo, a rigor, dos princípios que regem a classificação, de virtualidade para configurar-lhe o cargo, no sistema classificado, de forma outra que não a resultante da análise objetiva das operações funcionais na realidade desempenhadas.

O tratamento pecuniário que venha sendo conferido ao cargo não detém potencialidade, de igual sorte, para dar-lhe feição discrepante da imposta pelo seu conteúdo ocupacional, pois que, em matéria de classificação, o primado é daquilo que o servidor faz, dos encargos que, de fato, lhe incumbem.

12 — Além de não se dever confundir o cargo com o seu titular, cumpre não envolver no mesmo conceito, classificação e plano de pagamento, uma vez que entre êsses processos há diversidade de base, de objetivo e de técnica.

13 — A classificação diz respeito à integração de cargos em grupos, segundo as suas atribuições, ao passo que o plano de pagamento, organizado em moldes comutativamente justos, supõe, desta forma, a existência de sistema classificado; mas êste pode existir sobre si, independentemente de escala de estipêndio, relativamente a cuja organização reveste êle, na técnica de administração de pessoal, o caráter de prioridade lógica.

14 — Longe de apresentar-se como fim em si mesmo, pois, a classificação aparece, no campo da administração de pessoal, como instrumento ou meio, destinado a propiciar a consecução de múltiplos fins ou objetivos, mediante a denominação uniforme dos cargos integrantes do serviço civil, a especificação condensada de suas atribuições, bem como o estabelecimento de relações entre os cargos de acôrdo com esquemas lógicos.

15 — No quadro das noções principiológicas informativas do sistema classificado situa-se, ainda, e não entre as menores, repetimos, a que impõe a continuidade do trabalho classificador, de forma a mantê-lo sempre atualizado; não só o surgimento de novos encargos na área administrativa exige, na verdade, a todo o momento, a criação de novos cargos, como ainda, a alteração das atribuições dos cargos existentes e da qualificação exigida para o seu desempenho demandam a reclassificação dêles, a fim de que o sistema se mantenha sempre vivo, atuante e proporcionando às exigências constantemente renovadas do serviço.

16 — Entre os princípios fundamentais do processo de classificação de cargos, como já se disse, há o que diz respeito à inspeção permanente da área classificada, a fim de se registrarem as alterações nela operadas e de se proporem medidas tendentes a manter e aperfeiçoar a estrutura do sistema. É que a fisionomia do quadro de pessoal não se conserva imutável; transforma-se continuamente, tanto em face do acréscimo de atribuições e conseqüentemente criação de novos serviços, como pela supressão de numerosas atividades ou modificação de atribuições de cargos existentes.

17 — A classificação não imprime feição definitiva ao cargo, que fatores ligados à própria habilitação profissional de seu ocupante não possam modificar; os chefes de serviço guiam-se sempre, na distribuição dos encargos existentes, de preferência, pelo conhecimento que têm da capacidade dos servidores a eles subordinados.

Essas circunstâncias induzem a ligar a sorte de qualquer plano de classificação de cargos à maneira como fôr administrado pelo órgão especialmente encarregado dessa tarefa.

Portanto, para desempenhar as funções decorrentes da contínua administração do plano de classificação de cargos é necessário, pois, que se designe ou se crie um órgão de estado-maior ("staff") para exercer, na qualidade de departamento central de classificação, o controle da coordenação do plano e sua implantação. (33)

18 — Na ordem administrativa municipal, tal competência terá que ser deferida, necessária e irrecusavelmente, a um departamento municipal do serviço público. A este departamento, pois, é que o projeto deve conferir o encargo de administrar o plano, não só prescrevendo os projetos que visem criar, transformar, reclassificar, ou extinguir cargos, bem como alterar-lhes padrões de vencimento, só devem ser encaminhados à assembléia legislativa, ouvido aquele órgão, como ao incumbir-lhe o encargo de implantar o plano de classificação de cargos.

*

* *

Há mais de vinte anos passados defendiam-se teses que por serem atualíssimas, passaremos a condensá-las para os leitores dêsse trabalho. (34)

(33) COMMITTEE ON POSITION-CLASSIFICATION AND PAY PLANS IN THE PUBLIC SERVICE — Relatório apresentado à Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1942, p. 288.

(34) DARDEAU — Op. cit., pág. 43/45.

1 — Diversas bases podem servir a classificar os cargos, inclusive a variedade das respectivas funções, mas a única verdadeira é a base dos deveres e responsabilidades.

2 — A classificação dos cargos é indispensável:

a) a um sistema equitativo de remuneração, com o qual não se confunde;

b) a um sistema de carreira.

3 — A classificação é de grande utilidade:

a) para a seleção e o treinamento;

b) para a elaboração orçamentária;

c) para o controle das despesas;

d) para estudos estatísticos;

e) para uma boa administração de pessoal, enfim.

4 — Em diversos países tem-se produzido um movimento no sentido de classificar os cargos, sendo que, nos Estados Unidos e no Canadá, êle tem sido parte integrante de um outro mais geral, cuja finalidade é aumentar a eficiência dos serviços públicos. A necessidade de classificar os cargos é posta em evidência sempre que se procura estudar o problema da remuneração.

5 — O tipo norte-americano de classificação foi determinado pelo interesse em observar o princípio de igual remuneração para trabalhos iguais. Daí se originou a classificação, em duplo sentido: horizontal, por gênero e espécie de trabalho; vertical, pela gradação de dificuldade e responsabilidade, de modo a evitar que fôsssem igualmente classificados os cargos que merecessem tratamento desigual.

6 — Pelo mesmo motivo, o sistema típico norte-americano compreende a descrição das funções próprias de cada classe; a análise de cada cargo, antecipadamente à sua classificação; revisões constantes, pelas quais se possa ajustar a classificação às transformações que cada cargo venha a sofrer.

7 — Na Inglaterra, o problema foi encarado mais do ponto-de-vista da seleção, com o pensamento voltado para o sistema educacional do país. Por isso mesmo, o rigor é menor. As classes foram constituídas com maior amplitude, em correspondência às etapas de educação da mocidade. Não obstante, o sistema inclui o reconhecimento de sucessivos graus de dificuldade e responsabilidade.

8 — No Brasil, a classificação é recente. Como na América do Norte, vem sendo parte integrante de um movimento no sentido da melhoria dos serviços públicos. Ainda à semelhança dos Estados Unidos e Canadá, a sua necessidade vem sendo compreendida através da questão dos vencimentos.

9 — A orientação até agora seguida, porém, diverge totalmente. O sistema que vimos adotando desconhece as variações de dificuldade e responsabilidade em cada gênero de trabalho, exceto em pouquíssimos casos.

10 — A explicação encontra-se na escassez de tempo com que, geralmente, temos feito a classificação de cargos. O sistema federal, que tem servido de inspirador às outras esferas administrativas, foi elaborado em circunstâncias que exigiam a terminação em curto prazo, incompatível com o pormenor que caracteriza o tipo norte-americano.

11 — Verifica-se, pois, que o movimento tem produzido efeitos variados em diferentes países, parte em virtude da diversidade de origens, parte em razão de circunstâncias ocasionais.

12 — Dos tipos de classificação encontrados, o que mais satisfaz é o norte-americano, que permite liberdade de ação aos chefes de serviço e fornece base sólida para o tratamento de questões vitais de administração de pessoal, tais como a seleção e o treinamento, a remuneração equitativa e a implantação do sistema de carreira.

13 — O tipo inglês, não apresentando o mesmo grau de precisão, concorre, em menor escala, para a solução dos nossos problemas.

14 — O tipo que vimos adotando, em grande parte, tolhe, sem proveito, os movimentos dos chefes de serviço; não presta à seleção e ao treinamento o mesmo auxílio que o norte-americano; conduz a iniquidades na retribuição do trabalho; e impede a existência de um verdadeiro sistema de carreira.

15 — Conseqüentemente, cumpre substituí-lo por outro, que siga as linhas mestras do tipo norte-americano.

16 — Nada contra-indica essa providência, já desaparecidas aquelas circunstâncias desfavoráveis a um trabalho mais extenso e profundo.

17 — O momento é oportuno, dado o interesse que vários Estados vêm demonstrando em normalizar a administração de pessoal nos moldes da União.

18 — É de toda a conveniência, portanto, que se comece pela administração federal, não só para seu próprio benefício, mas, também, em virtude da influência que exerce sobre as demais esferas administrativas do país.

19 — O trabalho deve ser iniciado o mais breve possível, para que desde logo se modifique o sentido da influência federal. Deve transcorrer, porém, com calma bastante para que não se comprometam os resultados.

20 — O exame deve ser orientado por um questionário onde se focalize o máximo de aspectos que possam influir na classificação. As observações deverão traduzir-se em descrição objetiva e análise de cada cargo, facilitada pelos quesitos.

21 — Grande cuidado deverá ser empregado na preparação do questionário, que cumpre fazer acompanhar de instruções minuciosas para o preenchimento. Da experiência já colhida, no país e no estrangeiro, podem ser extraídas sugestões de grande utilidade.

22 — Obtidos os dados, a análise comparativa dos cargos conduzirá à identificação das classes, bem como à sua posição relativa no conjunto. Será a oportunidade para corrigir o defeito visceral do sistema vigente, a amplitude excessiva dos grupos unitários.

23 — A elaboração completar-se-á com a escolha de título e a descrição das funções de cada classe.

24 — Simultaneamente à instalação do novo sistema, deverão ser tomadas diversas providências de adaptação, referentes a outros aspectos da administração de pessoal, em que a classificação repercute. É mister que os trabalhos sejam acompanhados de estudos paralelos, orientados nesse sentido.

25 — A implantação deverá ser feita mediante lei que aprove as linhas mestras do sistema. Ao Poder Executivo caberá tomar as medidas complementares, inclusive reclassificar os cargos existentes no momento, para o que devem ser mantidas atualizadas as informações colhidas.

26 — Para conciliar a flexibilidade, que deve caracterizar o sistema, com a conveniência de criar certos cargos por lei, basta que se dê ao Poder Executivo competência para proceder permanentemente à reclassificação dos cargos. Os antecedentes autorizam essa medida.

27 — Sempre que conveniente, os cargos deverão ser criados por lei. De qualquer forma, a classificação deve ser determinada pela análise das funções, que será repetida a intervalos, para garantia de que a classificação corresponda aos fatos. Em todos os casos a reclassificação deve ser feita por ato executivo.

28 — Para elaborar o sistema, implantá-lo e manter a classificação atualizada, deve ser criada uma divisão ou outro órgão de classificação dentro do departamento centralizador das atividades de administração geral.

29 — A despesa que da execução dêse plano advir justificar-se-á perfeitamente pelas inúmeras vantagens que acarretará, superiores às de outras medidas que vêm sendo tomadas, com igual dispêndio, para beneficiar a administração pública.

30 — A mesma atuação deverá ser desenvolvida nas administrações locais, por meio de uma ação direta do governo federal, cujo exemplo, aliás, é de esperar que se reproduza espontaneamente.

31 — Assim ter-se-á introduzido e generalizado no país um tipo de classificação de cargos que, permitindo liberdade de ação aos chefes de serviço, contribua para melhor tratamento das questões referentes a pessoal, especialmente para os problemas de recuperação, seleção e treinamento e a instituição do verdadeiro sistema de carreira.

*Autarquia sob forma de Sociedade Anônima.
Banco Nacional de Crédito Cooperativo. Natureza
Jurídica. Intenção da Lei e Intenção do
Legislador.*

GERALDO ATALIBA

Professor nas Faculdades de Direito da Universidade
de São Paulo e da Universidade Católica

I — PRELIMINAR

1. O Decreto-lei nº 60, de 21 de novembro de 1966, reorganizou o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, dispondo uma série de providências legais a respeito das atividades cooperativas. Promulgado com fundamento no parágrafo único do artigo 31 do Ato Institucional nº 2, combinado com o disposto no Ato Complementar nº 23, foi regular a expedição desse decreto-lei que, quanto a este aspecto, é constitucional, tendo sido ressalvado e confirmado em sua vigência, pelo inciso III do art. 173 da Carta Política vigente.

II — CONTEÚDO GERAL DO DECRETO-LEI Nº 60

2. Constituído sob a forma de *sociedade anônima* (art. 1º) e tendo por objetivo "o fomento ao cooperativismo, sob todas as formas, principalmente mediante a assistência creditícia" (art. 2º), essa entidade — não obstante designada "Banco" e "reorganizada sob a forma de sociedade anônima" — é verdadeira autarquia federal, como se demonstrará neste trabalho.

3. O diploma normativo em exame erige o B.N.C.C. em "principal instrumento de crédito, na execução da política cooperativista da União" (art. 3º), estatuinto que o seu capital será formado por ações ordinárias e preferenciais (art. 4º). Depois de fixar a forma pela qual a União integralizará a sua participação

no capital (art. 5º), dispõe que as ações ordinárias serão subscritas — em parte, voluntária e, em parte, compulsoriamente — pelas cooperativas, sendo que sua integralização se fará mediante a retenção de 0,5% ao mês, sobre o valor dos financiamentos concedidos, até o máximo de 10% (art. 6º).

4. Prevê ainda que, depois de integralizado o capital — no que toca às ações ordinárias subscritas pelas cooperativas — persistirá o sistema de retenção parcial dos créditos a elas concedidos, já agora com a finalidade de constituir um “fundo de reserva especial” a ser convertido em ações ordinárias, por ocasião de novos aumentos de capital (art. 7º).

No que diz respeito às ações preferenciais — a serem subscritas pelas cooperativas — dispõe o Decreto-lei nº 60 que “serão integralizadas com o produto da arrecadação da *taxa de cooperação*”... (art. 8º).

5. Prevê-se ainda que, depois de esgotadas as ações preferenciais, persistirá a cobrança da chamada “*taxa de cooperação*”, já agora tendo em vista a constituição de um outro “fundo de reserva especial”, a ser eventualmente convertido em novas ações preferenciais, por ocasião, ainda, de outros aumentos de capital (art. 9º).

6. Dispõe, a seguir, o referido decreto-lei que os benefícios financeiros (juros, dividendos e outros proventos) auferidos pelos acionistas do B.N.C.C. não constituirão *renda tributável*, sendo incorporados ao fundo de reserva das cooperativas beneficiadas (art. 12).

O art. 13 do diploma normativo em estudo cria a “*taxa de cooperação*” dispondo que “incidirá sobre todas as operações realizadas entre as cooperativas e seus associados, seja na forma de venda, adiantamento sob entrega de produção, empréstimos, financiamentos e outras, sobre instrumentos ou contratos firmados pelas cooperativas com terceiros, bem como títulos emitidos diretamente pelas próprias cooperativas, ou por seus associados a favor delas” (art. 13).

7. Estipula, em sequência, que a alíquota desta “*taxa*” será de 0,2% (dois décimos por cento) sobre o valor das operações, dos instrumentos, ou títulos referidos neste artigo (§ 1º do art. 13).

Continuando, prevê que a arrecadação da referida taxa será feita pelo próprio B.N.C.C., diretamente (§ 2º do art. 13). É atribuída, ainda, ao B.N.C.C. a faculdade de movimentar os depósitos que receba de cooperativas (art. 14, letra a); os depósitos sujeitos às prescrições do art. 4º, inciso XIV da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (art. 14, b); os depósitos judiciais

(art. 14, letra c); o saldo do fundo de fomento ao cooperativismo, porventura existente (art. 14, letra d); as taxas federais e estaduais que se criarem para esse fim (art. 14, letra e) (sic); os saldos e recursos anteriores, provenientes de taxas ou impostos federais e estaduais, cobrados pela classificação e fiscalização de produtos, para fomento agropecuário do cooperativismo (art. 14, letra f); o saldo proveniente da liquidação de cooperativas (artigo 14, letra g) e, atinal, quaisquer outros auxílios, doações e lucros de operações eventuais (art. 14, letra h).

8. É prevista, ainda, pelo citado decreto-lei a possibilidade da instalação de agências ou escritórios do B.N.C.C. em diversos pontos do território nacional (art. 15), dispondo-se que o B.N.C.C. será assistido em juízo pela União, gozando da prerrogativa de ver os feitos de seu interesse processados perante a Justiça Federal (art. 16). Estendem-se, ainda, ao B.N.C.C. os favores, isenções e privilégios — inclusive fiscais — assegurados à Fazenda Nacional pelo art. 50 da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (art. 17).

9. A seguir, este decreto-lei dá normas a respeito da direção e administração do "Banco". Suas operações serão garantidas pela União (art. 19), sendo que seus créditos gozarão de privilégios, da mesma forma que os créditos que lhe forem caucionados, cedidos ou transferidos.

III — CONSIDERAÇÕES GERAIS

a) Características institucionais do B.N.C.C.

10. Muito embora diga expressamente o texto legal tratar-se de "*sociedade anônima*" e, inclusive, invoque expressamente a legislação referente a esse tipo de pessoa privada (art. 1º) e a despeito da designação "Banco", é o B.N.C.C. erigido em instrumento da União (art. 3º), investido de algumas prerrogativas próprias do poder público (arts. 16, 17 e 21), além de se assegurar a "garantia da União" a todas as suas operações (art. 19).

11. Na verdade — à semelhança do que ocorre com o chamado Banco Nacional de Habitação — estamos diante de uma verdadeira entidade de direito público, reconhecível por sua criação, características, finalidades e regime jurídico (v. nosso parecer "*Banco Nacional de Habitação*", in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 83, pág. 408).

Efetivamente, a subscrição compulsória de ações; a cobrança de tributos por ela própria — em próprio benefício — as isenções e privilégios, inclusive de natureza fiscal, iguais aos da Fazenda

Nacional; o fôro especial da União; a garantia, dada pela União, a seus negócios e, ainda, os privilégios que gozam seus créditos sugerem muito mais a presença de um agente próprio do Estado, de uma pessoa jurídica de direito público, submetida a regime de direito público, do que de uma simples sociedade anônima, mera pessoa jurídica de direito privado.

12. A despeito de invocada a lei das sociedades anônimas e batizada a pessoa jurídica com o nome de "Banco", o que se tem é verdadeiramente uma pessoa jurídica integralmente submetida ao regime de direito público, participante da própria atividade administrativa do poder público. Mesmo porque — é lição do inclito civilista AGOSTINHO ALVIM — *os problemas da dogmática não se resolvem pela taxinomia.*

Estas considerações não repugnam ao espírito e à própria letra do diploma constitucional vigente.

13. Na verdade, vê-se da redação do § 2º do art. 163 da Constituição do Brasil que "na exploração pelo Estado, de atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações".

14. Está, assim, a Constituição Federal equiparando as empresas públicas às autarquias e às sociedades de economia mista. Efetivamente, o teor deste decreto-lei convence o exegeta de que a maioria das regras em torno da organização, funcionamento, atividade e finalidade do B.N.C.C. é regra de direito público, marcada por um cunho de autoridade, por um traço de coercitividade; assinalada por aquêle sentido de supremacia em que, normalmente, se encontram as pessoas públicas — os detentores do interesse público, os instrumentos do Estado — diante dos particulares.

15. Tão confusas são as concepções inspiradoras do Decreto-lei nº 60, que êle não se acomoda a qualquer das categorias — por sua vez arbitrárias e sem coerência jurídica — previstas na lei da reforma administrativa (dec.-lei 200). Tudo isto traduz a desorientação e perplexidade jurídica do govêrno, no respeitante à classificação das pessoas auxiliares da administração pública.

16. Como a reforma administrativa é posterior à edição do Decreto-lei nº 60, faz-se necessário adaptar o B.N.C.C. ao novo regime. Dispondo o Decreto-lei nº 200 que a administração indireta incumbirá às (a) autarquias, (b) empresas públicas e (c) sociedades mistas (art. 4º, II), importa verificar em qual categoria deve o B.N.C.C. caber, visto tratar-se de enumeração exaustiva.

17. Empresa pública não será, porque o Decreto-lei nº 200 exige, para esta, "capital exclusivo da União" e a finalidade de

“desempenhar atividade de natureza empresarial (art. 5º, II). Ora, o B.N.C.C. tem o seu capital, representado por ações, nas mãos de pessoas privadas: as cooperativas. Sua finalidade, por outro lado, nada tem de caráter empresarial.

18. Já a definição de sociedade de economia mista, dada pela lei da refirma administrativa, quase serviria para o B.N.C.C., se considerado o teor do art. 1º do Decreto-lei nº 60. Mas, os demais artigos dêste diploma conflitam tão flagrantemente com o seu art. 1º que o invalidam totalmente.

Por outro lado, a referência feita pelo art 5º, III, a *atividades de natureza mercantil*, vem excluir peremptoriamente a possibilidade de subsunção do B.N.C.C. a esta espécie.

19. O confronto do desenho legal dado pelo diploma normativo que criou o B.N.C.C. com a “definição” de autarquia, formulada pelo Decreto-lei nº 200, não repugna à conclusão alcançada.

Tal é o texto desta definição:

“Art. 5º Para os fins desta lei considera-se:

I — Autarquia — o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

20. É censurável o vêzo, muito nosso e pouco jurídico, de fixar-se conceitos jurídicos em textos de lei. Porque, ou a definição é correta e, portanto, dispensável, redundante e ocioso; ou não. Nesta hipótese, sempre fica o jurista constrangido — e, às vezes, perplexo — entre o ditame da ciência e a instância da lei.

21. Mas, voltando à lei da reforma administrativa, vê-se que foi feito um rol exaustivo de órgãos personalizados da administração indireta; e mais: elas foram definidas pela lei.

22. Em reforço de toda a argumentação que vimos aqui expendendo, verificamos que — por suas linhas gerais (tal como fixadas pelo Decreto-lei nº 60) e por seu regime jurídico — o B.N.C.C. só pode adequar-se à conceituação legal de autarquia, excluídas as outras duas espécies previstas pela lei da reforma administrativa da União (empresa pública e sociedade mista).

23. Mas, esta confusão de conceitos e absoluta incerteza quanto ao significado das mais elementares categorias jurídicas, se traduz em todos os diplomas normativos, principalmente nos expedidos no regime excepcional que antecedeu imediatamente à Carta Constitucional de 1967. O prolongado eclipse do espírito jurídico gerou inúmeros e variados frutos.

24. Basta ler o texto do art. 20 da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (que regula a ação popular).

"Art. 20. Para os fins desta lei, consideram-se entidades autárquicas:

a) o serviço estatal descentralizado com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral;

b) as pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei, para a execução de serviços de interesse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza, ou por outros recursos oriundos do Tesouro Público;

c) as entidades de direito público ou privado a que a lei tiver atribuído competência para receber e aplicar contribuições parafiscais".

25. Depois desta leitura, e principalmente do confronto dêste texto com os demais textos legais citados, deve o mais recalcitrante dos rebelados contra o espírito jurídico decidir: ou fica com a doutrina, ou imerge na mais terrível perplexidade, sem saída e sem remédio, enleado por tão divergentes orientações.

26. De qualquer forma, entretanto, e depois de meditar sobre o propositado alargamento do conceito de autarquia (a ponto de abranger no seu conceito também as entidades paraestatais), verificará que o B.N.C.C. se subsume integralmente também a todas as hipóteses do art. 20 da Lei nº 4.717.

27. Efetivamente, tanto satisfaz a lei do B.N.C.C. aos requisitos da letra a, quanto aos da letra b. Mas, pode, também, ser inserida na primeira das hipóteses da letra c (entidade de direito público).

28. Do que se vê que, ainda para uma legislação perplexa e desorientada, contraditória e confusa, incerta e sem firmeza ou critério, o B.N.C.C. é autarquia. Não só responde às exigências conceituais mínimas da doutrina, como satisfaz perfeitamente a quaisquer requisitos postos pela abundante legislação a respeito.

29. Prossigamos, porém, no exame do texto do Decreto-lei nº 60, para verificarmos se esta colocação geral encontra confirmação em outros de seus aspectos.

b) *Prerrogativas do B.N.C.C.*

30. A primeira prerrogativa concedida ao B.N.C.C. é aquela de ter a assistência da União, em todos os feitos em que seja interessada, inclusive fôro especial, hoje constituído na Justiça Federal. Ora, a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, "que

organiza a Justiça Federal", dispõe, no seu art. 10, que "estão sujeitos à jurisdição da Justiça Federal:

I — As causas em que a União ou entidade autárquica federal fôr interessada, como autora, ré, assistente ou opoente".

30. A segunda das prerrogativas a merecer exame é a extensão ao B.N.C.C. de todos os favores, isenções e privilégios, inclusive fiscais, assegurados à Fazenda Nacional. São estes: a imunidade tributária recíproca; a presunção de verdade, em favor de suas declarações; a posição de supremacia, em que se encontra, nas relações com os particulares; a faculdade de fazer afirmações presumivelmente verdadeiras e que, portanto, dispensam prova que as corrobore; a auto-executoriedade de seus atos que, por isso mesmo, passam a se configurar como atos administrativos e os mais "privilégios" arrolados por HELY MEIRELLES ("*Direito Administrativo*", 1ª ed., pág. 282 e segs.).

Quanto aos privilégios fiscais, mencione-se o do *solve et repete*, e seus consectários.

Tais prerrogativas são próprias e específicas das pessoas públicas e mesmo indelegáveis às pessoas privadas, razão a se acrescentar aos argumentos em favor do caráter autárquico do B.N.C.C.

32. A gestão pública do referido estabelecimento (art. 18), conjugada com a garantia de suas operações pela União (art. 19), está a evidenciar que este instrumento criado pela União é efetivamente uma autarquia, uma agência sua, uma *instrumentalidade* da União, como o diria ALIOMAR BALEEIRO (v. "*Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*", pág. 96 e segs.). A última das prerrogativas, expressamente outorgada pelo referido decreto-lei ao B.N.C.C., consiste no privilégio de que gozarão seus créditos, assim como os que lhe forem caucionados, cedidos ou transferidos (art. 21). Embora não se faça menção ao tipo de privilégio de que se cuida, é evidente tratar-se daqueles mesmos que cercam os papéis expedidos pelo poder público e, sobretudo, os títulos de crédito de que o poder público é titular.

Pois, este conjunto de prerrogativas é parte essencial do regime jurídico do B.N.C.C. E o regime jurídico (público ou privado) é que determina a natureza de um ser do mundo do direito.

IV — DISTINÇÃO ENTRE PESSOA PÚBLICA E PRIVADA É QUESTÃO FORMAL, NEM FINAL, NEM SUBSTANCIAL

33. Efetivamente, a natureza de uma pessoa (se pública ou privada) será determinada pelo regime jurídico a que submetida. Esta afirmação não é mais do que dedução no princípio geral pelo

qual a natureza de qualquer instituto jurídico só pode ser fixada pelo regime a que submetido.

Nem o *nomem iuris*, nem caracteres isolados podem contrariar esta verdade. Na raiz dêste problema está a sempre debatida questão do discernimento entre o direito público e o privado.

34. Por isso GIANNINI escreveu que "a tormentosa distinção entre direito público e privado é (...) uma distinção de meios e não de fins; é questão *formal* e não *substancial*...; da mesma forma a correlativa distinção entre atividade pública e privada do Estado e demais entes públicos" (nota de rodapé, "*Istituzioni di diritto tributario*", ed. Giuttrè, Milão, 1960, 8ª ed., pág. 48).

35. Esta lição, expendida a propósito de reforçar sua teoria da distinção entre a taxa e a tarifa, é concorde com a tese esposada por quase toda a doutrina (v. ASQUINI, "*Sulla natura contrattuale dei trasporti nel campo dei pubblici servizi monopolistici*", na *Rivista de Diritto Commerciale*, 1919, I, pág. 548; MIELE, "*La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*", Roma, 1931, pág. 23).

36. Aplicadas estas considerações ao problema da determinação da natureza jurídica do B.N.C.C., se pública (autarquia), ou privada (sociedade anônima), vemos que os meios de que dispõe e os instrumentos jurídicos que lhe foram concedidos são típicos do direito público. Vemos que, formalmente, ao B.N.C.C. foi atribuído o regime de direito público.

Para conhecer a natureza de certas exações, como condição de sua classificação como taxas ou tarifas, GIANNINI, examinou as relações jurídicas por elas ensejadas, a fim de inseri-las no campo público ou privado. "Devendo-se, portanto, procurar o fundamento da distinção das entradas na natureza da relação, na qual têm origem, não se pode senão formular duas hipóteses: ou se trata de uma relação contratual, na qual a obrigação de pagamento da soma devida ao poder público tem fundamento na vontade das partes, ou, pelo contrário, se trata de uma relação que surge por força da lei, não tendo a vontade privada outra função que desencadear o mecanismo legislativo" (op. cit., pág. 48).

37. Feita aplicação dêste raciocínio, perfeito e irrepreensível, ao caso do B.N.C.C., vemos que o princípio da autonomia da vontade — característico e essencialmente informador do direito privado — é ausente às relações entre o B.N.C.C. e as cooperativas privadas, sendo que a sua própria constituição (e participação dos privados nesta) decorreu de ato de império (a lei), que não admitiu nem mesmo adesão voluntária dos particulares.

38. Muito ao contrário, a coatividade — típica do direito público — presidiu não só à constituição do B.N.C.C. e à par-

ticipação das cooperativas no seu capital, como ainda preside as relações entre aquêles e estas, ordinariamente.

Os meios e instrumentos postos à disposição do B.N.C.C. pelo Decreto-lei nº 60 são todos publicísticos e derogatórios do regime privado que se caracteriza, precisamente, pela isonomia nas suas relações com as demais pessoas privadas e subordinação diante do poder público.

O regime do B.N.C.C. é, pelo contrário, marcado por flagrante superioridade relativamente aos privados e coordenação no referente aos entes públicos.

Nêle se pode, nitidamente, reconhecer a dominante influência da *relação de administração*, tão magnificamente exposta pelo insigne RUY CIRNE LIMA, típica do direito público.

39. De todo o exposto e das disposições que aqui estabelecem as relações entre o B.N.C.C. e as cooperativas, pode-se verificar não se tratar de relações isônomas, relações de paridade, de igualdade, típicas do comércio particular, próprias do direito privado. Na verdade, são tôdas elas relações de pessoa pública para pessoa privada, relações de subordinação, relações sem igualdade, nas quais o representante do interêsse público se encontra sempre em posição de superioridade.

40. Esta série de características prova, ao que nos parece, ser o B.N.C.C. uma autarquia federal. Indiscutivelmente, estamos diante de uma entidade pública, instrumento da União, muito embora pareça ter sido intenção do legislador criar uma entidade paraestatal.

E esta convicção decorre, principalmente, das afirmações legais constantes dos arts. 3º, 19 e 21.

Há uma contradição, uma antinomia chocante, entre (a) a afirmação de tratar-se de uma sociedade anônima e (b) todo o regime jurídico que lhe é atribuído. Há flagrante contraste entre a disposição do art. 1º e as demais disposições do decreto-lei.

41. A perplexidade decorre da natural resistência em se reconhecer caráter autárquico numa entidade cujo capital é formado por ações, nos moldes da lei das sociedades anônimas. Não há dúvida de que o legislador quis criar um ente paraestatal. Mas, não traduzindo idôneamente seu pensamento. Tal foi o regime jurídico que atribuiu ao B.N.C.C., que acabou erigindo uma autarquia. E, o que vale para o exegeta — em virtude do caráter dogmático do direito — é o que resulta do exame sistemático do texto legal e não a intenção subjetiva, psicológica, de seu elaborador.

42. Em suma, o que importa à hermenêutica jurídica é a vontade da lei e não do legislador. E a vontade da lei está no seu

texto, interpretado sistematicamente, em harmonia com o todo unitário formado pelo sistema jurídico.

No que concerne à confusão conceitual, a explicação foi muito bem dada, com espírito de síntese, pelo cunho didático e rigor científico do consagrado administrativista HELY MEIRELLES, que escreveu:

"A doutrina e a legislação brasileiras confundem, com freqüência, o ente autárquico com o paraestatal, influenciadas erroneamente pelo direito italiano fascista, que indistinguia êsses dois gêneros de entidades utilizados pelo governo de então". (Direito Administrativo Brasileiro, pág. 294).

43. A justificação política para êste procedimento está na circunstância de o governo desejar criar instrumentos que não se burocratizem, que tenham a liberdade de ação da pessoa privada e as prerrogativas operacionais do poder público.

Daí a contradição marcante — aliás notável na maioria dos diplomas normativos expedidos no regime que precedeu o atual período constitucional, o que se vê principalmente dos decretos-leis que criaram entidades personalizadas — entre o teor do art. 1º, que estrutura o B.N.C.C. como "sociedade anônima", e o texto de todos os demais artigos que excepcionam as regras que tipificam o regime jurídico desta espécie de pessoa privada.

V — PERPLEXIDADE DO APLICADOR E CRISE DO DIREITO

a) *Conjuntura crítica*

44. Tôda esta confusão e incerteza, quanto às categorias fundamentais do direito, são sintomáticas de uma terrível crise política que vem tendo como principal reflexo a "laicização" do direito.

Na medida em que os bacharéis vão sendo relegados e o espírito jurídico vai sendo banido, problemas terríveis como êste vão se multiplicando, dificultando a ação administrativa e tumultuando a ordem normativa.

45. CALAMANDREI já denunciava, em 1942 — quando o regime totalitário fascista começou a substituir os bacharéis por tecnocratas — que a indistincção entre o momento político e o jurídico — quando se institucionaliza uma transformação social, que se deve consolidar no direito — e sobretudo a "progressiva submersão dêste naquele não é mais considerada como fenômeno patológico e transitório, mas, como a transformação de uma ordem

estável e normal". E adverte: "Nesta confusão insensata e irracional entre o problema *político* do conteúdo e o *jurídico* da forma, a função social do direito, que é, antes de tudo, parificação e pacificação, se obscurece: abolida a forma da legalidade, que significa encorajante consciência preventiva dos limites individuais postos a todos e a cada um, a justiça do caso singular se reduz à inquietude e incerteza, temor do arbítrio, sêde de privilégios, dissensões perpétuas e perpétua escravidão. O sistema do *direito livre*, na realidade, não merece esta designação, a não ser por ironia: porque é a própria negação conjunta de todo o direito e de toda liberdade" ("*La certezza del diritto e la responsabilità della dottrina*", in *Rivista de Diritto Commerciale*, vol. I, pág. 342, 1942).

46. Daí porque não só os kelsenianos, mas até mesmo um

RECAZENS SICHES, chamarem a nossa atenção para o caráter dogmático do direito, que é, precisamente, esta peculiaridade do sistema jurídico que nos impõe o dever de receber seus mandamentos como dogmas, sem lhes discutir o mérito, sem indagar de sua conveniência e oportunidade. Ao jurista incumbe conhecer bem o direito e aplicar seus mandamentos aos casos concretos. Ao jurista, enquanto jurista, cabe fazer atuar o sistema jurídico.

Para tanto, faz-se mister conhecer a hermenêutica e pôr em prática seus princípios, conformando os comportamentos humanos com seus mandamentos.

b) *Intentio legis e intentio legislatoris*

47. O exegeta, diante do direito, ao interpretá-lo, deve haver-se como quem contempla uma pintura.

É irrelevante saber qual foi a intenção do artista. Não tem a menor importância o que quis (momento subjetivo e psicológico) o autor, senão na medida em que traduziu o seu querer, idôneamente, na sua obra.

Um quadro vale pelo que é. O espírito do pintor entra em coitação, só na medida em que ele efetivamente se expressou com felicidade, no produto de seu trabalho.

48. A tela vale pelo que resultou; expressa o que nela intencionalmente se contém. Diante dela, só é lícito considerar a volição artística, na proporção em que esta volição (ou o sentimento do autor) estejam realmente expressadas na sua obra, tal como afinal resultou.

49. Uma pintura que expressa alegria só pode revelar intenção de manifestá-la, por parte de seu autor. De nada vale pretender argumentar que tal não foi o intento do artista. Outra que revele tristeza, traduz necessariamente este sentimento. Será

frustrado o empenho de se pretender provar ter o pintor sido movido por inspiração diversa. Em suma: a intenção do artista é relevante só na medida em que se traduz *efetivamente* na sua obra. E se contrastarem a intenção e a obra, não tem o menor cabimento pretender prevaleça aquela sobre esta. Todas estas considerações são apropriadas à exegese jurídica e à discussão do problema da vontade de lei e da vontade do legislador.

50. Do exame detido e sistemático do Decreto-lei nº 60, como um todo — o que, aliás, convém à boa exegese jurídica — só pode brotar sólida a conclusão de que a invocação da lei de sociedades anônimas, resultou de engano do legislador, engano este que não pode prevalecer sobre as conclusões do exame sistemático do texto legal.

51. Mal assessorado e jejuno de conhecimentos elementares do direito, traduziu, de forma tecnicamente errada, um desejo profundo e sem dúvida salutar: que o B.N.C.C. tivesse toda liberdade característica do direito privado — essencialmente informado pelo princípio da autonomia da vontade — e nenhuma restrição própria das entidades particulares; sem aquelas limitações impostas pela lei à sua ação. Foi, por outro lado, como visto, manifesta deliberação do legislador, ainda, conceder ao B.N.C.C. todas as regalias e privilégios do poder público, visando ao seu desembaraço de ação, sem a contrapartida das peias e amarras que tanto enleiam, retardam e reduzem a liberdade das pessoas públicas.

52. E, desse desejo bem motivado e nitidamente deliberado, resultou este mostrengo que é o Decreto-lei nº 60: uma pessoa jurídica que é proclamada privada e submetida à lei das sociedades anônimas e, ao mesmo tempo, dotada expressamente de um regime jurídico próprio e típico das pessoas públicas, traduzido em normas derogatórias da lei de sociedades anônimas e visceralmente informadas por princípios publicísticos radicalmente excludentes dos princípios privados.

53. Isto criou para o exegeta o problema de decidir se se trata de pessoa pública ou privada. É inafastável a opção: deve prevalecer o mandamento do art. 1º ou os demais?

Que critérios hão de presidir à solução do problema? Quais os princípios dominantes no caso: públicos ou privados?

Porque o direito não conhece o "mais ou menos". As coisas, em direito, ou são ou não são. Não há situações intermediárias. Quando a doutrina fala no famoso lugar-comum *zona cinzenta*, está confessando uma limitação sua, uma insuficiência do expositor e não espelhando uma realidade objetiva do universo normativo.

54. Os sêres e institutos do direito, ou são públicos ou privados, ou unilaterais, ou contratuais ou institucionais, ou livres ou vinculados, ou sujeitos ou objetos, ou normas ou comportamentos, ou relações ou fatos. Jamais o híbrido, o intermediário, o *mais ou menos*. Por isso o direito é ciência e, como tal, acessível só a quem detém instrumentos científicos de análise.

55. A meditação sobre o teor do Decreto-lei nº 60 conduz o intérprete a perceber que duas foram as principais intenções do legislador: criar um ente desembaraçado e livre e dar-lhe instrumentos e comodidades de ação que o fizessem preencher suas finalidades, rápida, econômica e diligentemente.

A primeira intenção foi manifestada no art. 1º. A segunda, nos demais artigos.

56. Porque o legislador desconhecia a técnica e os princípios jurídicos, enunciou erradamente seu *desideratum* e editou normas incompatíveis entre si.

Ao intérprete, agora, não cabe dar-se a um trabalho de indagação psicológica sobre as intenções pessoais dos perpetradores desse monstro.

Incumbe-lhe, isto sim, o trabalho técnico-científico de proceder à exegese do texto, à luz da hermenêutica, e estabelecer seu preciso sentido jurídico e sua correta aplicação.

Cabe-lhe a importante tarefa — *ultima ratio* da ciência do direito e das profissões jurídicas — de determinar qual a vontade legislativa, quem, nem sempre se compadece com a vontade do legislador.

VI — DETERMINAÇÃO DA VONTADE LEGISLATIVA

57. Efetivamente, é impostergável a advertência de que não se confundem a vontade da lei com a vontade do legislador.

A lei (como toda norma jurídica) tem um conteúdo mandamental que expressa exatamente um desígnio do Estado: que os destinatários daquela norma se comportem desta ou daquela maneira.

Pois a *vontade do Estado*, solenemente expressa na lei, é o que se reconhece como *vontade da lei*. Aliás, são uma e a mesma coisa. A vontade do Estado é a mesma que a da lei; a lei é o principal veículo da expressão da vontade do Estado.

58. Outra coisa bem diversa — e juridicamente irrelevante — é a vontade do legislador. Os desígnios políticos, econômicos, sociais, administrativos etc. do legislador só são relevantes, quando traduzidos em norma jurídica.

Sòmente são de se levar em conta, quando idôneamente formulados, conforme os requisitos técnicos da redação jurídica. Ora, nesta hipótese, o que se tem não é mais a vontade do legislador, mas a chamada *vontade da lei*.

59. É a autoridade de Miguel Reale que deve ser invocada para recordar — lição de filosofia do direito — que, nascida a lei, passa a ter vida própria; cortado o cordão umbelical, com o nascimento, nenhum vínculo a associa mais ao legislador. Vale dizer: ingressa no sistema jurídico e com êle e seus princípios passa a articular-se e harmonizar-se.

Logo, ou a “vontade do legislador” está idôneamente formulada e o que se tem é a própria *vontade da lei* (que, por sua vez, nada mais é do que a *vontade do Estado*), ou de nada vale a vontade do legislador. Porque não pode o exegeta titubear entre obedecer à vontade da lei ou à vontade do legislador, quando discrepantes. Para o hermenêuta só o que tem relevância é aquela.

60. O saudoso e mui insigne constitucionalista e tributarista patricio, Prof. Amílcar de Araújo Falcão, ilustra, com sugestivo exemplo, esta tese, axioma elementar da ciência hermenêutica. Narra o acatado ex-catedrático da Faculdade Nacional de Direito e da Faculdade de Direito do Estado da Guanabara o caso do advogado capixaba que durante muitas décadas sustentou uma tese jurídica, em matéria de direito civil, contra disposição de lei.

Convicto do acêrto do mérito da causa que postulava, elege-se deputado, no fim da vida, e obtém a aprovação da lei alterando o mandamento do Código Civil que obstava a aceitação de suas idéias, numa pugna persistente, heróica, obstinada e irresistível. Encerrada a legislatura, volta à sua banca de advogado e logo tem oportunidade de ir à Justiça discutir questão pertinente à “sua lei”.

61. Não obstante tenha deduzido em juízo com proficiência suas razões; embora tenha provado ao Juiz que a lei fôra modificada por sua iniciativa; a despeito de demonstrar, pela análise do processo legislativo, que sua intenção era e sempre foi consagrar determinada tese, introduzindo inclusive radical alteração na lei civil, perdeu a ação; não moveu o juiz.

Derrotado no Tribunal, foi até a Suprema Côrte, sempre insistindo, repetindo e demonstrando que sua vontade arraigada era uma e que em função dela se alterou, por iniciativa e provocação sua, o Código Civil. Perdeu também no Supremo.

62. Não me lembro dos outros desdobramentos desta interessante estória. Penso, entretanto, que êsse advogado e os que seu drama acompanharam de perto — se o não sabiam de lições elementares colhidas nos bancos acadêmicos — convenceram-se

plenamente de que, efetivamente, para a ciência do direito, *não se confundem a vontade da lei e a vontade do legislador*, sendo esta última absolutamente irrelevante, desprezível; porque, ou concorda com aquela e é por ela superada e absorvida, ou contrasta, e é afastada, ignorada, arredada. Porque — já o proclamava Wach — “a lei pode ser mais sábia do que o legislador”.

63. Feita esta digressão e bem ponderadas as considerações anteriormente desenvolvidas, pode-se afirmar:

A lei quer o que está em seus mandamentos. Os mandamentos contidos na lei são a própria vontade do Estado.

A chamada vontade da lei se dessume pelo exame dela com um todo; todo êste que, por sua vez, integra harmônicamente um sistema.

Sábia é a expressão de Maximiliano, quando escreve que “a lei é a expressão da vontade do Estado”, salientando que esta (vontade do Estado) persiste autônoma e independente do complexo de pensamentos e tendências que animaram as pessoas co-operantes na sua emanção. Deve o intérprete descobrir e revelar o conteúdo de vontade expresso... e não as volições algures manifestadas ou deixadas no campo intencional; pois que *a lei não é o que o legislador quis, nem o que pretendeu exprimir e sim o que exprimiu de fato* (Hermenêutica e interpretação do direito”, pág. 48).

Determina-se a vontade da lei pelo resultado da combinação dos princípios gerais do sistema e dos princípios particulares do ramo em que ela se insere, com o seu conteúdo mandamental próprio.

64. Não importa indagar, pois, da vontade dos autores do projeto que se converteu no Decreto-lei nº 60, nem da intenção do seu editor. Porque, se esta vem idôneamente explicitada no texto normativo — que, promulgado, se insere no sistema jurídico e com êste passa a harmonizar-se, integrando-o plenamente — e o que, então se tem é já a *vontade de lei*, ou, pelo contrário, com êste contrasta. Nesta hipótese, o jurista deve ficar com o texto, dogmáticamente interpretado, e jamais com aquela.

65. A vontade do legislador foi, no caso, criar um órgão desembaraçado e livre da burocracia e entraves da administração pública, ao mesmo tempo que dotado de prerrogativas próprias desta, para bem poder desempenhar sua missão.

Daí ter invocado a lei das sociedades anônimas, ao mesmo passo que lhe atribuiu prerrogativas publicísticas.

66. O resultado normativo dêsse processo político econômico-administrativo — todo êle meta-jurídico — foi o texto do Decreto-lei nº 60, erigindo uma autarquia típica.

É o resultado a que se chega depois de examinada a lei sistematicamente e inserida no contexto normativo nacional: o sistema jurídico brasileiro.

67. Em conclusão: nada adianta argumentar com a *vontade* do legislador, de criar uma pessoa privada, uma sociedade anônima. O que é relevante juridicamente é a vontade da lei e não a do legislador. E aquela erigiu uma autarquia, devendo, pelo exegeta, ser entendida e tratada como tal.

E o prosseguimento do exame do texto do Decreto-lei nº 60 só fará confirmar tudo que aqui vem sendo afirmado.

VII — FILIAÇÃO OU ENGAJAMENTO COMPULSÓRIO

68. Só o Estado — e, por extensão, as pessoas públicas por êle criadas — pode impor aos particulares a filiação a uma entidade ou o engajamento numa associação.

É mesmo fundamental ao direito privado o princípio da *autonomia de vontade*.

Destarte, a participação dos privados em pessoas jurídicas privadas será sempre voluntária. Já tal participação em entes públicos, pode ser coativa, desde que imposta pela lei.

Portanto, se uma determinada entidade — como é o caso do B.N.C.C. — tem a seu favor esta característica, reforçado fica seu caráter público.

69. A subscrição compulsória das ações só serve para confirmar — circunstância esta que deve ser examinada em conjugação e harmonia com o texto integral do decreto-lei — o caráter público da pessoa. Não deixa de ser pública a pessoa jurídica, com o fato de integrar-se pela participação de pessoas físicas (necessariamente privadas). Pelo contrário, é nota típica, característica própria e elemento identificador do caráter público de uma pessoa, o engajamento compulsório (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "Fundações Públicas", Revista dos Tribunais, vol. 338, pág. 67).

70. É, próprio, aliás, das corporações públicas, a compulsoriedade da filiação dos corporados. A Ordem dos Advogados, autarquia corporativa típica, é integrada por pessoas físicas, os profissionais da advocacia; e seu engajamento é coativo. Os Conselhos de Medicina, Engenharia, Odontologia, Farmácia etc., da mesma forma, são corporações públicas (autarquias) constituídas de pessoas físicas, afiliadas compulsoriamente.

Da mesma forma, pode a lei compelir certas pessoas (físicas ou jurídicas) a concorrerem para a formação dos fundos de uma autarquia. É o caso do B.N.C.C.

71. Quem, a nosso ver, melhor estudou a matéria da natureza jurídica das autarquias, entre nós, foi CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. Este autor arrola, em brilhante estudo sobre a Fundação do Livro Escolar ("*Fundação de Direito Público*", in Revista de Direito Administrativo, vol. 85, pág. 344), diversos critérios doutrinários para exata determinação da natureza de uma entidade.

72. Salienta, entre eles, o do "enquadramento na Administração Pública". São suas palavras:

"Esta situação de "estar enquadrado na Administração", traduz-se, para Miele, em um relacionamento peculiar entre a pessoa e o Estado, distinto daquele que liga o Poder Público às entidades privadas. Consiste sobretudo nos seguintes traços:

1º) existência de normas ditadas deliberadamente em vista daquela pessoa, ou grupo de pessoas com características similares;

2º) caráter instrumental desta, em face do Estado, de molde a configurar subordinação de seus fins e atividades aos do Poder Público". (op. cit., pág. 351).

73. Ora, no B.N.C.C., reconhecemos um acervo de normas voltadas exclusivamente para um tipo de pessoa (físicas e jurídicas): "cooperativas" e seus "cooperados". Por outro lado, é o próprio texto do decreto-lei que afirma ser a entidade "instrumento" da União (art. 3º).

74. Outro critério arrolado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO é o extraído de UGO FORTI.

"Relembre-se que, para este, importa que a pessoa esteja obrigada a agir para consecução do próprio escopo; seja impossibilitada de dissolver-se por vontade própria e se subordine a um controle positivo por parte do Estado". (op. cit., pág. 352).

75. Vê-se, dessa feliz síntese, que o B.N.C.C. também se subsume às três exigências. Efetivamente, além de ser obrigado a empenhar-se na consecução dos próprios fins, não se pode dissolver por vontade, nem de seus dirigentes, nem de seus acionistas: só pela lei. Por outro lado, a nomeação de seus dirigentes — ou sua escolha pelo acionista mais poderoso, a União — sendo feita pelo Estado, assegura o seu controle positivo.

76. Por tudo isto é que CRETELLA JR. conclui: "são pessoas jurídicas públicas as que têm por escopo a satisfação dos

interesses públicos" (Tratado de Direito Administrativo, vol. I, pág. 34).

77. Reproduzimos, a seguir, o quadro sinótico elaborado por CELSO ANTÔNIO, com base na melhor doutrina, para permitir o discriminem entre as pessoas jurídicas públicas e privadas.

Pessoa Privada	Pessoa Pública
a) origem na vontade dos particulares	a) origem na vontade do Poder Público
b) fins geralmente lucrativos	b) fins não lucrativos
c) finalidade geralmente de interesse particular	c) finalidade de interesse coletivo
d) liberdade de fixar, modificar, prosseguir ou deixar de prosseguir os próprios fins	d) ausência de liberdade na fixação ou modificação dos próprios fins e obrigação de cumprir os escopos
e) liberdade de se extinguir	e) impossibilidade de se extinguir pela própria vontade
f) sujeição a controle negativo do Estado ou simples fiscalização	f) sujeição a controle positivo do Estado (tutela e vigilância)
g) ausência de prerrogativas autoritárias	g) geralmente, disposição de prerrogativas autoritárias

77. Cremos que este instrumento didático e científico dispensa qualquer comentário. Basta confrontar o Decreto-lei nº 60 com este quadro e brotará sólida a certeza inabalável de que o B.N.C.C. é — e, nos termos em que redigido o decreto-lei em exame, não poderia deixar de ser *pessoa pública meramente administrativa*, como designada por RUY CIRNE LIMA; vale dizer: *autarquia*.

Considerações sôbre o Conceito de "Boa-Fé"

(Justificação de voto)

CUNHA LIMA

O conceito da boa-fé — O êrro de fato e o de direito na doutrina moderna — A exegese literal é método antiquado — A boa-fé no império romano — A culpa "in concreto" na teoria que pesa o homem todo.

INDAGA-SE neste processo se o funcionário X, ao acumular dois cargos no serviço público, procedeu bem ou mal, no que concerne à boa ou à má fé. Ora, como a má fé e a boa-fé não prosperam na mesma ocasião, basta saber se houve boa-fé no exercício do último cargo. Havendo esta, a pesquisa sôbre aquela é inútil.

Quando há boa-fé na acumulação de cargos? De que maneira esta se exterioriza e como reconhecê-la ao primeiro exame? Também existe boa-fé no êrro de direito? Na remissão de culpa vale a boa-fé presumível?

Estas as principais perguntas sem resposta na jurisprudência administrativa, onde o estudo da matéria há sido feito de modo perfunctório, talvez porque o Direito Administrativo ainda esteja em formação. E tanto está em desenvolvimento que nêles florescem doutrinas de outros ramos do Direito, como o das nulidades dos atos administrativos, da responsabilidade do Estado e da presença do funcionário de fato, esta última conhecida outrora apenas no Direito Privado.

Embora as teorias civilistas, ao deixarem o âmbito do Direito Civil, apresentam nova nomenclatura, o certo é que elas têm suprido lacunas da legislação administrativa, ora disciplinando a personalidade jurídica dos entes públicos, ora estabelecendo normas de conduta entre a Administração e o administrado. Nada mais natural, portanto, que o problema em foco seja esclarecido pelo processo analógico, tendo por base o conceito da boa-fé no magistério de eminentes civilistas.

Primeiramente, ouçamos a lição do Ministro OROSIMBO NONATO:

“A ignorância do obstáculo ou vício impeditivo da aquisição do direito é o que assinala a boa-fé, conceituada assim como um “estado psicológico”, no conceito de PUGLISSE”.

(Da coação como defeito do ato jurídico. Ed. da Revista Forense, 1957, pág. 284).

E este mestre do Supremo Tribunal não está só, como demonstram as palavras de VIRGÍLIO DE SÁ PEREIRA, em lúcido acórdão:

“No comércio jurídico, como na vida social, há um elemento subjetivo que informa, estrutura e vivifica tôdas as relações, é a boa-fé. Por onde ela passa suprem-se as nulidades, sanam-se os vícios, e as capacidades se integram. É ela que valida para todos os efeitos o casamento nulo, faz do detentor possuidor, do possuidor proprietário e desonera da dívida o que pagou a outrem, que não o credor”.

(Revista de Direito, vol. 54, pág. 500).

Realmente, quando alguém compra um objeto de quem não é o dono, pode adquiri-lo de boa-fé, supondo tratar com o dono verdadeiro. A mesma impressão tem o devedor que paga a dívida a quem não é o titular do crédito, nem seu procurador. Assim sucede em outras hipóteses em que o indivíduo julga tratar com o dono do direito.

Sob êsse aspecto, a boa-fé exprime uma crença ou consciência de estar agindo em consonância com as normas legais. É sempre um estado de ânimo ingênuo, em que não há intenção de ferir o direito alheio, nem conhecimento de vício que macula o ato jurídico. Há, em suma, uma falsa realidade, uma convicção errônea acêrca de um fato, situação ou lei, e na qual a pessoa delibera, contrata, toma iniciativa que transgredir regra jurídica, mas, sem saber que ofende a ordem legal. Por conseguinte, inexistente culpa. Só é culpado quem erra espontâneamente, conhecendo a ilegalidade de seu ato.

Que a culpa consciente destrói a boa-fé, sempre foi entendimento pacífico. Sabem todos que esta crença ingênua não medra onde há dúvida ou êrro condenável. O pressuposto da boa-fé está no ânimo de não agredir o ordenamento jurídico. Quando da boa-fé resulta infração, o sujeito se enganou, seja porque ignorava circunstâncias impeditivas, seja porque lhe obumbrou a mente

um lapso de memória. Este o conceito da boa-fé comum, da que redime a culpa no erro involuntário.

Todavia a boa-fé costuma ir além de seu campo rotineiro. Momentos há em que o sujeito golpeia os preceitos legais, quer porque os desconheça, quer porque se inspire em exegese errônea. Admite-se, presentemente, que pode haver boa-fé tanto no erro de fato quanto no de direito. Contra as transgressões provenientes da má exegese ou da ignorância da lei, levanta-se a voz de quem vive nas malhas do passado.

Acontece que o Direito não é apenas um conjunto de princípios; é também uma ciência progressiva, cujas doutrinas respeitam a tradição, sem ficarem paralisadas na quietude das máximas seculares. Tudo progride, tudo envolve, tudo avança. Também no âmbito jurídico inexiste estagnação; até mesmo a exegese acompanhou a evolução geral, aprimorando-se através dos séculos. Por esta razão, e em que pese à ancianidade do prolóquio *nemo jus ignorare consetur*, os juristas modernos não se apegam à letra dêsse provérbio. Ao interpretá-lo, preferem a essência, o espírito, o que lhes parece aproveitável e equânime. Hoje não se admite um hermeneuta retrógrado, agarrado à interpretação literal como um naufrago à tábua que flutua.

A obrigatoriedade de todos conhecerem a lei já era matéria conhecida na velha Roma. Mas na efervescência em que vive a humanidade não se pode assimilar tôda a sabedoria dos códigos. Há no ordenamento jurídico tantas leis complexas, e tanta jurisprudência em profusão, que o cidadão perderia a tramontana se a cada passo fôsse observar tôdas as formalidades legais. Não! Na vida contemporânea a lei popular, a lei de uso diário, a lei que todos a conhecem é a boa-fé, essa crença ingênua que está em tôda parte: desde a criança que julga o pai o melhor dos homens ao condenado que ainda espera perdão. As normas legislativas não estão no livro de cabeceira do cidadão comum. Na verdade, tempos houve em que a pessoa, atuando em um mundo diverso, podia conhecer tôda a legislação de sua época. Porém, hoje, são tão raras as horas de lazer, que ao leigo falta azo para estudos jurídicos.

Que ninguém se escusa do erro, alegando desconhecer a lei, é modo de dizer que só atende à letra de velha regra. É também processo de exegese antiquado, na observação oportuna do Ministro CARLOS MAXIMILIANO:

“A interpretação verbal fica ao alcance de todos, seduz e convence os indoutos, impressiona favoravelmente os homens de letras, maravilhados com a riqueza de

conhecimentos filológicos e primores de linguagem ostentados por quem é, apenas, um profissional do Direito.

Como toda meia ciência, deslumbra, encanta e atrai; porém fica longe da verdade as mais das vezes, por envolver um só elemento de certeza, e precisamente o menos seguro.

.....
Quem só atende à letra da lei, não merece o nome de jurisconsulto; é simples pragmático".

(Hermenêutica e Aplicação do Direito, 3ª edição, 1941, pág. 143).

Na Itália não se ensina outra doutrina. O eminente professor FRANCISCO FERRARA, expondo essas verdades, escreveu um tópico magistral:

"O texto da lei não é mais do que um complexo de palavras escritas que servem para uma manifestação de vontade, a casca exterior que encerra um pensamento, o corpo de um conteúdo espiritual.

A lei, porém, não se identifica com a *letra* da lei. Esta é apenas um meio de comunicação: as palavras são símbolos e portadores de pensamento, mas podem ser defeituosas. Só nos sistemas jurídicos primitivos a *letra* da lei era decisiva, tendo um valor místico e sacramental. Pelo contrário, com o desenvolvimento da civilização, este entendimento é abandonado e procura-se a intenção legislativa. Relevante é o elemento espiritual, a *voluntas legis*, embora deduzida através das palavras do legislador. Entender uma lei, portanto, não é somente aferrar de modo mecânico o sentido aparente e imediato que resulta da conexão verbal; é indagar com profundidade o pensamento legislativo, descer da superfície verbal ao conceito íntimo que o texto encerra e desenvolvê-lo em todas as suas direções possíveis".

(Trattato di diritto civile italiano, vol. I, pág. 205. Os grifos são do original).

Evidentemente, a interpretação literal é inconciliável com o progresso do Direito, ao manter um formalismo que talvez fôsse útil aos primeiros hermenêutas. Deve dar-se outro entendimento ao aforismo *nemo consetur ignorare legem*. Dos autores favoráveis a tal rejuvenescimento merece relêvo a página do desembargador OSCAR TENÓRIO:

"A lei é igual e obrigatória para todos. Nada mais seria necessário acrescentarmos ao preceito *se uma ficção*

errôneamente defendida, não tivesse tomado foros de conquista jurídica. Ainda se sustenta que a não escusa da obrigatoriedade da lei se funda no seu presumido conhecimento. Ora, se se tratasse de presunção, deveria ceder ante a prova em contrário. Tal prova é inadmissível. *A ignorância da lei existe de fato*. Até ao jurista, que por profissão acompanha atentamente as mutações realizadas pelo poder legislativo, escapa o conhecimento integral do que na vida complexa do Estado moderno se avoluma”.

(Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, 2ª ed., 1955, pág. 94. Não há grifos no original).

Expulso das mais cultas cátedras, o dogma de que todos conhecem a lei buscou refúgio no convívio de exegetas menos cautelosos. Sômente aí, entre homens minguados de estudos, ainda anima discursos tediosos. Ninguém nega o valor da obrigatoriedade geral da lei. É uma ficção que tem alguma utilidade. Teoricamente, para a sociedade há mais segurança com essa obrigação do que com a escusa pela ignorância. Mas, tirar de possibilidade teórica uma exegese absoluta, de aplicação indiscriminada, é processo tão absurdo quão retrógrado. Em tôda a natureza pululam exceções. Também é assim na ciência jurídica. As normas legislativas são humanas, jamais divinas. Quem vê na lei apenas uma justiça inflexível não poderá ser bom hermenêuta, no máximo será um leguleio.

Tão sábio quanto o de OSCAR TENÓRIO, mas defendendo também o êrro de direito, existe de OROSIMBO NONATO brilhante escólio:

“A boa-fé, assim, funda-se em um êrro. E, ao propósito, se controverte sôbre a possibilidade de ser também escusável o *êrro de direito*.”

A opinião adversa à admissão, no caso do êrro de direito, sôbre fundar-se no *ignorantia iuris non excusat*, argumenta com a possibilidade de ser ela evitada, mediante consultas e informes. E com a dificuldade da prova respectiva.

Mas, a lei não estabeleceu, ao propósito, distinções. Nem seria lógico ou equitativo fazê-lo, uma vez que o êrro de direito pode — e todos o reconhecem — suscitar o estado de ânimo caracterizador da boa-fé.

O *nemo ius ignorare consetur* exprime a violentíssima das ficções, necessária, sem dúvida, à imponência univer-

sal da lei, a guardar-lhe, inteiro, o caráter de *geralidade*, mas desinfluyente na formação daquele estado de ânimo que, no caso, é o que interessa precipuamente”.

(Liv. cit. pág. 309. Os grifos são do original).

Não menos feliz é EDUARDO ESPÍNOLA, ao versar sobre o mesmo assunto:

“Os autores modernos têm chegado à conclusão de que o erro de direito é escusável, nos mesmos casos em que o é o de fato”.

(A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, ed. Freitas Bastos, 1943, pág. 99).

Mas não é apenas no Brasil que se acolhe o erro de direito. No magistério da Itália, onde o Direito floresce há milênios, o mestre de todos, o emérito N. COVIELLO, não destoa dos autores nacionais:

“Por essa razão, o erro de direito pode ser invocado, não somente como causa de anulação de um negócio jurídico, quando seja o seu motivo único ou principal, mas também para conseguir os efeitos oriundos da boa-fé, a qual pressupõe sempre um erro”.

(Manuale di diritto civile italiano, vol. I, 1910, página 47).

Esta síntese do insigne italiano dispensa o transunto de outros professores. Ao assunto em análise falta-lhe apenas pequeno fecho. A escusabilidade do erro de direito assenta nos mesmos fundamentos que redime a culpa no de fato. Em ambos os erros predomina a mesma realidade aparente, o mesmo desconhecimento de fatores impeditivos e o mesmo ânimo de não arranhar a legalidade. Enquanto no erro de fato a causa principal repousa na ignorância de circunstância impeditiva, no de direito está no mesmo desconhecimento, não de circunstância, mas de uma lei ou de uma exegese correta. Analisando o problema por esse ângulo, o erro de direito é tão escusável quanto o de fato, *não em todas as hipóteses*, mas quando as particularidades de cada caso mostram isenção de culpa voluntária.

Mesmo fora dessa identidade que os une, a proteção da boa-fé no erro de direito pode ser invocada com outro fundamento. Se, de um lado, há raciocínios que invocam a presunção de que ninguém desconhece a lei, não podendo alegar ignorância, do outro existem argumentos que defendem a suposição de que ninguém, conscien-

temente, transgride a ordem legal. Sòmente ante prova irrefutável é que se admite a intenção de arranhar a lei. A mã fé já não existe juiz que a presuma. Presume-se, sim, a boa-fé, porquanto há suposição de que todos têm comportamento íntegro. Por consequente, se existe presunção de um lado e presunção de outro, ambas se anulam mutuamente, ficando o êrro de direito na mesma situação escusável do de fato.

Na verdade, a escusabilidade do êrro de direito é conquista de juristas modernos. Disse-o bem EDUARDO ESPÍNOIA, mas momentos houve em que as consequências dêsse êrro foram legitimadas pelo govêrno de Roma. A êste respeito há na vida de FLÁVIA TERTULA uma página expressiva. Sabendo-a triste, em casamento putativo, contraído de boa-fé, o imperador MARCO AURÉLIO legitimou-lhe a prole, em rescrito memorável:

"Por intermédio do liberto Mensor, dirigiram os imperadores Marco e Lúcio a Flávia Tertula o seguinte rescrito: Atendendo a que, por ignorância do Direito e conveniência de tua avó, longo tempo estiveste com teu tio como se teu marido fôsse, e que dessa união muitos filhos nasceram, confirmamos, pelo concurso de tais circunstâncias, o estado de teus filhos, provenientes de um matrimônio irregularmente contraído há mais de 40 anos, para que sejam havidos como legítimos desde a concepção".

Divus Marcus et Lucius imperatores Flaviae Tertullae per Mensem libertum ita rescripserunt: Moveretur et temporis diuturnitate, quo ignara iuris in matrimonio avunculi tui fuist, et quod ab avia tua collocata es, et numero liberorum vestrorum: idcircoque cum haec omnia in unum concurrunt, confirmamus statum liberorum vestrorum in eo matrimonio quaesitorum, quod ante annos quadraginta contractum est, perinde atque si legitime concepti fuissent".

(Digesta, liv. 23, 57a. de ritu nuptiarum, edizione Mediolani, 1931, pág. 526).

A decisão imperial invocou circunstâncias conhecidas: a boa-fé de um dos cônjuges, a interferência da avó, a situação aflitiva dos filhos, os 40 anos matrimoniais e a ignorância do Direito, na parte que proibia a união de tio com sobrinha. Hoje se diria desconhecimento da lei, em vez de ignorância do Direito. Mas, seja qual fôr o têrmo, o certo é que Flávia Tertula, gasta de velhice, morreu longe do passado oneroso, depois de realizar o maior sonho de sua vida, quando Roma fulminava o incesto.

Sem dúvida, aí nesse rescrito está o alvorecer da doutrina que hoje conceitua melhor a culpa. Outrora, o que se ensinava era o conceito de uma culpa uniforme, culpa bitolada, culpa segundo entendimento dos romanos. Davam-lhe por arrimo a ficção do homem probo, o bom pai de família, o Catão dos austeros costumes republicanos. Imaginava-se um cidadão honesto, um modelo oficial de comportamento, e condenava-se todo procedimento em desacôrdo com êsse padrão modelar. Durante séculos, em vez de estudo acurado, fêz-se apenas da culpa a caricatura. Desprezavam-se as circunstâncias atenuantes, os sucessos interferentes, o temperamento e o nível cultural do sujeito; enfim, abandonava-se um conjunto de fatores que passava despercebido ao pretor romano.

Ninguém nega o conteúdo complexo da matéria. A teoria atualmente dominante é a que manda investigar se o indivíduo, ao tempo em que praticou o ato censurável, conhecia as causas impeditivas. A culpa saiu do campo em que a colocaram as gerações passadas para o ambiente aprimorado onde florescem as idéias arrojadas do professor ORLANDO GOMES:

"Lógicamente, a determinação da responsabilidade individual baseada na culpa deveria estar subordinada a uma apreciação *in concreto*. A culpa, como elemento psicológico determinante da responsabilidade, sòmente pode ser estimada levando-se em consideração as condições subjetivas do agente. Numa palavra, o subjetivismo pressupõe necessariamente a *individualização da culpa*. Em cada oportunidade onde deve ela ser investigada, mister se faz um exame da individualidade do agente para se verificar se o ato pode ser considerado gerador de responsabilidade.

Se alguém sòmente pode ser considerado responsável quando o ato que praticou lhe pode ser moralmente imputado, é preciso levar em conta, sobretudo, seu *complexo individual*. Ora, o ato que para determinada pessoa pode ser culposos, não terá êste caráter para outrem, em virtude das diferenças individuais. Não é possível ignorá-las. Daí a necessidade de, em boa lógica, apreciar a culpa *in concreto*".

(Revista Forense, vol. 84, pág. 382, fascículo 447, ed. 1940. Os grifos são do original).

Ao que aí se ensina dá-lhe endôssos o testemunho de outros catedráticos. Têm razão os apóstolos da doutrina moderna. O julgamento do ato culposos, pelo menos no ângulo administrativo, não deve continuar adstrito à violação da lei. Em tôda culpa

existem dois pressupostos básicos: a ofensa à ordem jurídica e a intenção que impulsiona o ato. Mas, pesando bem o papel de ambos, êsses pressupostos se transformam em um: o ânimo do infrator, sem o qual não há ação nem desrespeito à legalidade.

Ora, se o ânimo é mola propulsora, se a transgressão dêle é consequência, se a pessoa pode enganar-se acêrca dos fatores impeditivos, não há negar esta conclusão: a culpa do ignorante é diferente da do homem culto. Enquanto êste pode enxergar o êrro, e esquivar-se de o praticar, aquêle tem das coisas visão deturpada. Em ambos ocorrem reações tão distintas, e há tanta diferença quanto ao discernimento, que não é lícito, não é equânime, não é racional que tenham a mesma culpa, a mesma responsabilidade, a mesma pena quando praticam a mesma transgressão. O homem iluminado pelo saber é como um deus entre os que andam às cegas. Sabe passar aprumado por cima dos vagalhões da vida, ao passo que o outro, cujos olhos ainda não se abriram para as letras, vai tropeçando na estrada do êxito, como se a ignorância lhe fôsse pesado fardo.

Ainda no que tange a ambos talvez sejam maiores as diferenças caracterológicas. Qualquer ser humano, ao nascer, traz em potencial atributos que mais tarde o tornam distinto dos demais. Passam-se os primeiros meses do recém-nascido; passam-se os anos alegres da meninice, em que o sorriso ingênuo é pão de tôda hora. Só não passam os predcados pessoais, as reações do temperamento, enfim, todo êsse amálgama de qualidades, vícios e emoções que particulariza o comportamento individual. E continua o mesmo, do berço ao túmulo, porque não há duas criaturas psicologicamente iguais. Até nos gêmeos, onde os temperamentos deviam ser idênticos, nota-se essa desigualdade, embora menos acentuada. A norma geral aponta diversidade: cada pessoa palmilha caminho próprio, diferente, como se fôsse um mundo ao lado de outros mundos de uma via-láctea imensa. Na configuração todos possuem quase os mesmos traços, mas na estrutura íntima, no estôfo caracterológico habitam paixões e pensamentos inconfundíveis. Assim, a melhor doutrina de culpa não é a que julga o homem como se êle fôsse um ser estático, uniforme, insensível à fôrça do ambiente e das reações emocionais, senão aquela que o pesa ao todo, sem nada omitir, levando em consideração o grau de instrução e o de inteligência, o temperamento, a situação econômico-financeira e até os êxitos e reveses sociais. Para os paladinos dessa teoria, nem sempre o indivíduo burila seus designios; êstes, geralmente, refletem o pensar das pessoas com quem êle convive, quando não denunciam a influência de desejos violentos, de temperamento impulsivo ou de outras anomalias que nem a educação, nem a consciência, nem o temor de sanção punitiva con-

seguem reprimi-la. Procedimentos há em que a criatura jamais os tem por si, embora pense que o faz voluntariamente. Serve de exemplo o suicídio, cuja realização pode parecer ato consciente e autônomo do suicida, mas o não é; a mente livre de maus conselhos não busca a morte. Só procura paz na sepultura quem se obumbra com ilusão funesta.

Outrotanto acontece quando alguém de boa-fé comete uma transgressão. A ignorância da ilegalidade de tal maneira lhe tolda o discernimento, e tanto se ensombra a faculdade de julgar, que o proceder ilícito lhe passa despercebido. É como se um mar de mentiras lhe afogasse o raciocínio, quando enturva o juízo com idéias falsas.

Nada mais evidente do que a subordinação dos atos humanos a diversos fatores impessoais. Além das decisões autônomas, onde impera o livre arbítrio, outras existem por conta do meio social, do atavismo, do temperamento e até das glândulas endócrinas, cuja secreção influencia a personalidade somática e o comportamento individual.

Aos exemplos dados, boa-fé e suicídio, juntem-se outros que ocorrem diariamente, e todos perceberão quantas injustiças, quantos equívocos, quantas sentenças errôneas caem da pena de quem do homem conhece apenas a face somática. Ora, o homem somático, sem alma e insensível às solicitações dos hormônios e do ambiente, êsse não existe. O ser humano fê-lo o criador com duas partes distintas: a morfológica e a psíquica. Embora cada uma tenha atividades diferentes, o certo é que ambas formam um *todo* indivisível, em perene evolução dentro do Cosmos. Por isso, só julga melhor as resoluções censuráveis quem conhece o homem integral, como expressão de funções que se influenciam mutuamente.

Esta a sùmula, esta a doutrina, êstes os conceitos a respeito da culpa *in concreto* e da boa-fé no magistério de civilistas nacionais e estrangeiros.

Publicações Recebidas

Recebemos e agradecemos as publicações que abaixo arrolamos, tecendo em torno das mesmas alguns comentários a respeito dos assuntos de maior interesse por elas noticiados.

A

Alemanha Internacional — Revista de Política, Economia, Ciência e Desenvolvimento. Dispõe para sua parte redacional, dos trabalhos da redação e do Departamento de Pesquisas e Documentação de German International. Recebemos os exemplares correspondentes a: número 3 do ano 7 — setembro de 1967; n° 1, volume 8 — março de 1968 e n° 2 — volume 8 — junho de 1968.

América Latina — Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais. A revista mantém uma seção de críticas de livros e periódicos recebidos em sua redação, bem como de livros recém-publicados. Recebemos os ns. 3 e 4, relativos a julho/setembro de 1967 e outubro/dezembro de 1967.

Anuário Açucareiro — É um exemplar especial do Instituto do Açúcar e do Alcool, abrangendo as safras de 1960/61 a 1965/66 — Rio de Janeiro — 1967.

Arquivos do Departamento de Assistência a Psicopatas do Estado de São Paulo — São editados sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde Pública e Assistência Social do Estado de São Paulo, no Brasil. Tratam de profilaxia, vista também em suas consequências sociais, o do volume referente ao período de ja-

neiro a dezembro de 1965 — Volume XXXI — número único, salientamos os seguintes artigos: "Uso e Abuso de Psicotrópicos", de Paulo Praletti; "Urgência em Psiquiatria" dos seguintes autores: Jorge Wehwey, Fausto Capuano, Alberto Calvo e Rubens Prataroti; "Exercício Indevido da Psicoterapia", também de Paulo Praletti; "O Doente Mental no Brasil" de Lopes Rodrigues. Impresso nas oficinas gráficas do Departamento de Assistência a Psicopatas Franco da Rocha — São Paulo — Brasil, em 1967.

Arquivos do Ministério da Educação e Cultura — Revista elaborada pelo Serviço de Documentação do já citado Ministério, na qual toda a equipe de funcionários do respectivo Serviço colabora no preparo da mesma, cada qual dentro de suas atribuições funcionais. Seu sumário compõe-se de matéria que versa sobre "Educação e Movimento Cultural"; "Colaboração"; "Vultos da Cultura Brasileira"; "Reportagens"; «Noticiário do próprio Serviço, ou de órgãos afins. Recebemos os ns. 9, 10, 11 e 12, relativos aos meses de abril/1967 a março/1968.

Atualidades Pernambucanas — Informativo semanal do Escritório do Governo do Estado de Pernambuco. Apresenta, invariavelmente, em sua capa, relação de nomes de componentes do Governo desse Estado, inclusive do Poder Judiciário; apresenta, também, seus representantes na Câmara e no Senado Federal e ainda os membros que integram a Assembléia Legislativa do mesmo.

Recebemos os ns. 131 a 147, relativos aos meses de março a julho de 1968.

B

Boletim da Biblioteca da Câmara dos Deputados — Editado pela Biblioteca da Câmara dos Deputados. Recebemos o volume 16, nº 2, relativo a maio/agosto de 1967 — e também o volume 16, nº 3, relativo a setembro/dezembro de 1967. Apresentam no nº 2 a biografia do 24º Presidente da Câmara dos Deputados — *Adaucto Cardoso* — escrita pelo Deputado Britto Velho. Logo após, vem a bibliografia dos discursos e a cronologia de Adaucto Cardoso. A capa do presente exemplar é de imaginação de Oscar Niemeyer e até o trabalho datilográfico traz a citação dos datilógrafos que o fizeram: Maria Lúcia Lapagesse Alves Corrêa e Vilmar Braga. Palácio do Congresso Nacional — Brasília — Distrito Federal — Brasil.

Boletim da Contadoria Geral da República — Órgão Oficial da Contadoria, criado pela Lei nº 1.520, de 24 de dezembro de 1951. No número 364/65, relativo a março/abril de 1967, seu editorial comenta, ou melhor resume a Síntese Histórica do Boletim. Recebemos também os ns. 366 e 367, relativos a maio/junho de 1967; nº 361, relativo a dezembro de 1966; ns. 362/363, relativo a janeiro/fevereiro de 1967 e ns. 368/369, relativo a julho/agosto de 1967.

Boletim da Universidade Federal do Ceará — Editado pela Universidade Federal do Ceará. Consta de noticiário das faculdades locais, dos últimos lançamentos livresiros, das deliberações emitidas pelo Conselho Universitário. Contém ainda bibliografia elaborada pela Biblioteca Central da Reitoria da Universidade. O Boletim do Pessoal da Universidade do Ceará também é publicado nesta revista com toda a comunicação dos vários atos oficiais que nele vêm registrados. Re-

cebemos os seguintes números: 63, relativo a novembro/dezembro de 1966; nº 66, relativo a maio/junho de 1967; nº 67, relativo a julho/agosto de 1967; nº 68, relativo a setembro/outubro de 1967; e por fim o nº 1, relativo a janeiro/fevereiro de 1968.

Boletín de la Dirección General Impositiva — Boletim editado por esse órgão integrante da Secretaria do Estado de Hacienda do Poder Executivo Nacional da Argentina. Publicação mensal dedicada à Matéria Impositiva: Legislação, Jurisprudência, Documentação Nacional e Estrangeira, Resumos Analíticos de artigos de Revista. Recebemos os números de 166 a 173; de outubro de 1967 a maio de 1968.

C

Canino, O — Órgão de divulgação dos acadêmicos da FO/UFF — Jornal reconhecido pelo Diretório Acadêmico Agripino Ether, da Faculdade de Odontologia da Universidade Federal Fluminense, editado em Niterói, Estado do Rio de Janeiro. Recebemos os ns. 24 e 25, correspondentes aos meses de junho a agosto de 1967. Rua São Paulo, 28 — Niterói.

Cemento Portland — Revista editada pelo Instituto del Cemento Portland Argentino. Destina-se à difusão e aperfeiçoamento desse tipo de cimento. É oriundo de Buenos Aires, na República Argentina e temos em mãos os ns. 62 de agosto de 1967. Recebemos também, o "Boletim del Cemento Portland" números 3 e 4 de setembro/outubro e julho/agosto de 1967.

Ciencias Sociales — Órgão do Instituto Colombiano de Investigaciones Sociales, do Estado de Medellin na Colômbia. Contém artigos que versam sobre Economia, Sociologia e Direito, assuntos que são a finalidade desta revista. Recebemos o nº 15 do Ano X de março de 1967. Colômbia.

Cultivador, O — Órgão Oficial, Informativo, Agrícola e Cultural do Colégio Agrícola de Santa Teresa, editado em São João de Petrópolis, Espírito Santo, Brasil. É um jornal de publicação mensal de ensinamentos e notícias sobre agricultura, pecuária e indústrias rurais, destinado a atender as classes produtoras desse Estado. Temos o nº 244 de dezembro de 1967. Espírito Santo.

D

Denmark Review — Recebemos o número relativo a novembro de 1967.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Órgão oficial de divulgação dos atos oficiais do Governo do Estado, editado pela imprensa oficial daquela unidade da Federação, que se destina a publicar o expediente das repartições públicas dessa região do país. Recebemos do Ano XLIX, o número 15.702, de 25 de julho de 1968. Aracaju — Sergipe.

DNEF — Revista Trimestral — Publicação trimestral do Departamento Nacional de Estradas de Ferro. Notícia todo o movimento relacionado com as estradas de ferro do país e algumas notícias das estradas de ferro do exterior, publicando, sempre, artigos sobre inovações nas ferrovias, acidentes ferroviários, problemas de transporte. Direito Ferroviário e outros de interesse. Recebemos do ano III o número 6 de março de 1968.

E

Equipesca Jornal — Jornal publicado bimestralmente por Equipesca Equipamentos de Pesca S.A. Divulga notícias sobre pesca de modo geral, em todo o país. Recebemos o número 20 de abril de 1968, do ano V. Campinas — S.P.

Estudos Universitários — Recebemos o nº 4, relativo a outubro/dezembro de 1967.

Exército Brasileiro visto pelo seu Ministro, O — por General A. de Lyra Tavares.

F

Fôlhas de Atualidades em Saúde Pública — Editado pela Divisão de Cooperação e Divulgação do Departamento Nacional de Endemias Rurais. Órgão do Ministério da Saúde. Recebemos o nº 12 — dezembro de 1967.

G

Gaceta, La — Publicação do Fundo de Cultura Econômica, editado no México. Apresenta vários artigos sobre artes em geral, sociologia, crítica de livros e ainda um artigo sobre Investimento Privado em Regiões Subdesenvolvidas. Recebemos os ns. 161, 162 e 163, relativos a janeiro, fevereiro e maio de 1968. Avenida de la Universidad, 975 — México.

Guanabara Industrial — Órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. Em seus editoriais esta revista debate sempre algum momentâneo problema ligado à indústria nacional ou internacional ou mesmo de caráter estritamente local, este número é em homenagem ao Dia da Indústria, que já é uma festa tradicional, visto ser realizada desde 1958. O dia 25 de maio é, assim, muito especial para a família que integra o parque fabril nacional e na Guanabara sempre se comemorou a efeméride. A capa deste nº 64 do ano VI, relativo a maio de 1968, é em homenagem ao "Dia da Indústria".

Recebemos, também, o nº 63 de abril de 1968. Neste exemplar, sua capa focaliza uma foto da GI, que é uma antecipação da reportagem que apresentarão em maio a respeito da "Cia. Carioca Industrial", uma das mais tradicionais da Guanabara na produção de gorduras vegetais, sabões e similares. Neste exemplar, divulgam também um resumo das atividades do Ministério da Indústria e do Comércio, órgão público da maior relevância para a política de desenvolvimento industrial nacional.

Neste último número que temos em nossas mãos, que é o nº 65, do ano VI, relativo a junho de 1968, comentamos a capa, que é uma criação do Instituto de Desenvolvimento da Guanabara, anunciado nas comemorações do «Dia da Indústria», pelo Presidente José Versiani, foi ponto marcante este ano das atividades do Centro Industrial do Rio de Janeiro. É uma simbolização dessa tecnologia que representa o futuro do desenvolvimento nacional.

I

IDORT — Revista do Instituto de Organização Racional do Trabalho, membro do Comitê Nacional Brasileiro de Organização Racional do Trabalho, filiado ao "Conseil International de L'Organisation Scientifique" de Genebra. Recebemos do ano 36 o nº 431/36, relativo a janeiro/junho de 1968.

International Scala — Revista inespecífica, cuida de assuntos gerais. É editada na Alemanha, em Frankfurt, porém, traduzida para seis idiomas. Aparece mensalmente, no mundo inteiro, nas línguas: português, alemão, espanhol, finlandês e temos no presente o nº 5 de maio de 1968, contendo inúmeras reportagens muito interessantes a respeito dos mais variados assuntos e locais do globo terrestre. Recebemos também o nº 6, relativo a junho de 1968.

J

Jornal Universitário — Jornal editado pela Universidade Federal de Pernambuco. Temos em nossas mãos, do Ano I, os exemplares relativos a abril e maio de 1968.

Jurisprudência e Doutrina — Revista trimestral de divulgação de matéria jurídica. Contém acórdãos do Tribunal de Justiça, do Tribunal Regional do Trabalho e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e jurisprudência firmada. A primeira parte, de matéria doutrinária, apre-

senta artigos assinados. Recebemos o nº 67, relativo a julho/agosto/setembro de 1967. Fortaleza — Ceará.

L

Lavoura, A — Revista do Órgão oficial da Sociedade Nacional de Agricultura e das Classes Rurais do Estado da Guanabara, fundada em 1897. Recebemos do ano LXXI, os números relativos a março/abril e maio/junho de 1968.

Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Publica Amministrazione, La — Recebemos o nº 2 do ano XIV, relativo a abril e junho de 1967.

M

Movimento Marítimo e Fluvial do Brasil — Revista publicada pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, informando o movimento marítimo e fluvial em todo o Brasil. O exemplar enviado corresponde ao período de 1965 a 1966. Estado da Guanabara — Brasil.

N

Noticias do DERpe — Publicação editada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco — Estação Rodoviária — C.P. 412 — Recife — Pernambuco. Recebemos do ano de 1967, os ns. 24/25 e 26, relativos a julho/agosto e setembro.

P

Pavimentos Urbanos — de Hormigon de Cimento Portland — Publicação do Instituto del Cemento Portland Argentino — Nº 50 — Série A-12.

Problemas Municipais na Opinião de Prefeitos e Presidentes da Câmara — Pesquisas — Instituto Brasileiro de Administração Municipal — Guanabara — Abril de 1968.

Public Administration Newsletter — Number 17 — March 1968.

Publicações do Instituto de Pesquisas da Marinha — Publicações editadas pelo Ministério da Marinha. *Publicação n° 010* — Estudos sobre Produtividade Primária em Nanoplaneyon por Cl na Corrente do Brasil, por Arlette Takahashi e Rudolf Barth; *Publicação n° 011* — Gistoquímica e Histofotometria das Glândulas de Cimento de Balanus Tintinnabulum (Balanidae-Cirripedia) por Dyrce Lacombe. *Publicação n° 012* — Dinâmica da Ressurgência e Aplicações por CMG — Paulo de Castro Moreira da Silva; Recebemos ainda os números 014, 015 e 018.

R

Revista da Administração Municipal — Publicação Bimestral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, outrora denominado "Notícias Municipais". Além do Noticiário do IBAM, há, nesta revista, legislação, jurisprudência, administração financeira. Recebemos do ano de 1967, os ns. 82, 83 e 84, relativos a maio/junho; julho/agosto; setembro/outubro.

Revista de Administración Publica — Esta revista é publicada semestralmente pela Escola de Administración Publica do Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, dedicando suas páginas inteiramente ao trato de assuntos exclusivos de ciência de administração. Comporta ainda uma seção de livros e publicações recentes editadas naquele país e dela recebemos os ns. 26 e 27, relativos a julho/setembro e outubro/dezembro de 1967.

Revista de Ciencias Sociales — Esta revista se publica trimestralmente em março, julho, setembro e dezembro, em Rio Piedras, Puerto Rico. Compete sua edição ao Colégio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Recebemos do volume XI, os números 2 e 3, relativos a junho e julho de 1967.

Revista de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales — Órgão oficial de la Facultad de Derecho de la Universidad Técnica de Oruro — Bolívia. Recebemos o Tomo I do ano IX, relativo a outubro de 1967.

Revista de Intendencia da Aeronautica — Publicação mensal regulamentar da Diretoria de Intendencia da Aeronautica. Conforme ocorre com as demais revista, os conceitos que nela aparecem, firmados por seus colaboradores, são da exclusiva responsabilidade destes. É objetivo da mesma, incluindo as que tenham interesse específico para todo o funcionalismo público, bem como, as que regulem matéria assinada, deles constam: Julho — O Ato Complementar n° 14, 15 e 16, baixados pelo Presidente da República. Agosto — O Ato Complementar n° 17, 18, 19, 20 e 21, também, baixados pelo Presidente da República; Setembro — O Ato Complementar n° 22. Recebemos também os números 183 e 184, relativos a novembro e dezembro de 1966.

S

Saneamento — Instituição Autárquica, subordinada ao Ministério de Viação e Obras Públicas, dedicada à execução de estudos-projetos e obras de natureza hidráulica e de saneamento. Recebemos os seguintes números: 31, 32 e 33, relativos a outubro/dezembro; janeiro/julho e agosto/setembro de 1967.

Saúde do Mundo, A — Revista da Organização Mundial da Saúde, com sede na Suíça, escrita em português. Suíça. Recebemos janeiro/fevereiro de 1968.

Serviço Federal de Processamento de Dados — N° 18.

Sistemas de Vivenda Prefabricadas — Exemplar especial publicado pelo Instituto del Cemento Portland Argentino. É um número que fala somente de casas prefabricadas. Muito interessante. É oriundo de Buenos Aires, na República Argentina.

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO
ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Pessoal Civil
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Redação e Administração

Tel. 42-7722 — R. 66 — Brasília — D.F.

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Expediente

Assinatura anual	NCr\$ 2,50
Assinatura anual para o exterior	NCr\$ 5,00
Número avulso	NCr\$ 0,75

— — — — —

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

— — — — —

A administração da Revista pede aos Srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

— — — — —

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar o estudo e debate dos mesmos.

— — — — —

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

— — — — —

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

— — — — —

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: “Revista do Serviço Público” — Edifício-sede do DASP — Blobo 7, 5º andar — Esplanada dos Ministérios — Brasília — DF — Brasil.

ADMINISTRAÇÃO DE OBRAS DE ENFERMAGEM



CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO — Palestra do Prof. Belmiro Siqueira, Diretor-Geral do DASP, em Brasília, acerca das atividades do Centro de Aperfeiçoamento.