

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

M. P.  
DOCUMENTAÇÃO

## RESUMO

	Págs.
EDITORIAL	
A Reforma Fundamental .....	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ESTUDOS GERAIS	
Procedimento Administrativo e Direito — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho	7
Administração de Projetos de Assistência Técnica — Evangelos John Rízos — Trad. de Maria de Lourdes Modiano .....	19
Fundamentos e Fatores Psico-sociais do Poder Nacional — II Parte — José de Almeida Rios .....	38
SERVIÇOS AUXILIARES	
PESSOAL	
Pesquisa: Chave do Problema de Pessoal — Hugh Taylor — Trad. de Mary Cardoso .....	119
PESQUISA ADMINISTRATIVA	
Um Projeto de Pesquisa — Profª Marialice Pessoa, com a colaboração de Ana Maria Brasileiro e Rossi Augusta Alves Corrêa .....	130
REGISTRO ADMINISTRATIVO	
A Transmissão do Cargo do Diretor-Geral do D.A.S.P. — Discursos ....	138

# DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7

Brasília — D. F.

PALACIO DA FAZENDA — 6º e 7º andares

Rio de Janeiro

B r a s i l

ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

---

DIRETOR-GERAL

Dr. Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Murilo Moreira da Silva

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE REGIME JURIDICO DO PESSOAL

Luiz de Lima Cardoso

DIVISÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Raymundo Xavier de Menezes

DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Eloah Meirelles Gonçalves Barreto

SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Emygdio de Castro

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Stella Souza Pessanha

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO

Ruy Vieira da Cunha

CONSULTOR JURIDICO

Luiz Rodrigues

ESCRITÓRIO TÉCNICO DA UNIVERSIDADE DO BRASIL

Jayme Bueno Brandão

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

.....





# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
(Decreto-lei n.º 1.870 de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXVIII      OUT./NOV. e DEZEMBRO - 1965      VOL. 97 - N.º 4

## SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
A Reforma Fundamental .....	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ESTUDOS GERAIS	
Procedimento Administrativo e Direito — Manoel de Oliveira Franco Sobrinho .....	7
Administração de Projetos de Assistência Técnica — Evangelos John Rizos — Trad. de Maria de Lourdes Modiano .....	19
Fundamentos e Fatores Psico-Sociais do Poder Nacional — II Parte — José de Almeida Rios .....	38
SERVIÇOS AUXILIARES	
PESSOAL	
Pesquisa: Chave do Problema de Pessoal — Hugh Taylor — Trad. de Mary Cardoso .....	119
PESQUISA ADMINISTRATIVA	
Um Projeto de Pesquisa — Profª Marialice Pessoa, com a colaboração de Ana Maria Brasileiro e Rossi Augusta Alves Corrêa .....	130

	Págs.
REGISTRO ADMINISTRATIVO	
A Transmissão do Cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P. — Discursos . . . . .	138
JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	
Pareceres — Consultoria Geral da República . . . . .	146
Ofícios — Pareceres . . . . .	148
NOTAS	
Nossos Colaboradores . . . . .	152
Publicações do Serviço de Documentação do D.A.S.P. . . . .	153



## *A Reforma Fundamental*

*O* especialista em sociologia e ciência política não terá a menor dificuldade de surpreender na evolução do Estado um dos aspectos fundamentais da sociedade do século XX.

Não é preciso, com efeito, muito esforço de observação para verificar-se que as atuais funções de governo atribuídas, de ordinário, ao aparelho estatal, distam, enormemente, das que lhe eram, por exemplo, inerentes na época da economia do *laissez-faire* — expressão típica das relações sociais do século passado.

Circunstâncias históricas da mais alta valia, como os movimentos filosófico-políticos de caráter eminentemente social, bem como o surgimento de uma nova e complicada engrenagem econômica, concederam ao Estado moderno uma posição sem dúvida excepcionalmente importante, quando cotejada com os modelos que o precederam. O fenômeno, universal, é válido, inclusive, para as comunidades de tipo não socialista.

Dai ter sido possível o advento, em nossos dias, de um órgão estatal cada vez mais investido de atribuições e deveres, de feição múltipla, que vão de mera execução de trabalhos de polícia à enérgica intervenção no delicado mecanismo político-econômico. Sociólogos e cientista-políticos passaram a denominá-lo, por isso mesmo, de Estado-serviço, com o que sublinharam, de modo expressivo, a extraordinária vocação social do Estado moderno.

Para afirmar essa vocação o Estado vale-se de uma rede de instituições administrativas em expansão permanente, como igualmente de um quadro de funcionários que tende a crescer com o tempo. São esses elementos, aliás, que formam essencialmente toda a estrutura da chamada administração pública, que representa, hoje, fator decisivo na decolagem e na maturidade econômico-social dos países subdesenvolvidos.

Tão decisivo esse fator que, na conferência internacional realizada em Paris, em 1964, sob os auspícios da Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, foram discutidos, à base de estudos elaborados pelo Prof. M. DEBEAUVAIS do Instituto de Estudos do Desenvolvimento Econômico e Social (Paris),



os "aspectos administrativos do plano de desenvolvimento nacional".

Não são outras, de resto, as conclusões a que chegaram, anteriormente, técnicos e peritos da mesma Organização das Nações Unidas, os quais, em diversas oportunidades, têm debatido com indubitável seriedade os problemas afetos à public administration, manipulando dados de valor científico e publicando relatórios e documentos de estudo e reflexão.

Entre êsses documentos, é justo citar-se o Manual de Administração Pública (1962) que resume, de maneira eloqüente, a importância da administração, no seguinte trecho: "A conclusão principal do presente estudo é que o melhoramento da administração constitui a condição *sine qua non* na realização dos programas de desenvolvimento de um país" (o grifo não é do original).

Ora, quando se cuida que a esmagadora maioria dos países, cerca de setenta, inclusive o nosso, se encontra ainda no estágio de subdesenvolvimento econômico e social, um verdadeiro impulso de entusiasmo deve mover o responsável pela administração pública na realização da meta tão bem proposta pelos peritos da ONU.

Sem a reforma da administração pública, sem o pleno desenvolvimento, o desnível entre nações ricas e proletárias alcançará proporções ainda mais gigantescas do que as que, recentemente, delineou o Diretor-Geral da FAO, Sr. B. R. Sen, em declarações bem pessimistas: "... mais da metade da população mundial não mata a fome ou come mal. O abismo é cada vez maior entre os países ricos e os países pobres. O futuro está prenhe de ameaças" (FP.-AP-UIPI in *Jornal do Brasil*, 21-XI-65, pág. 8).

No caso do Brasil não há como negar que a administração pública não corresponde mais à realidade da vida nacional. Somos uma nação em lisonjeira ascensão, que poderá ser a curto prazo acelerada, se contarmos a tempo com uma máquina administrativa à altura de nossas necessidades.

Tôdas as reformas de natureza administrativa, ocorridas entre nós, datam de antes da Segunda Guerra. É de 1939 a criação do Departamento Federal de Compras, passo avançado naquele tempo. Um decreto de 1935 padronizou o material de consumo de escritório. O Conselho Federal do Serviço Público, cópia inadequada da Civil Service Commission dos Estados Unidos, nasceu em 1936, como também o Instituto Nacional de Estatística, o hoje I.B.G.E. E o D.A.S.P., principal revolução no sistema administrativo do país, foi instituído em 1938, quando não havia nenhum Sputnik ou Gemini circulando no espaço sideral...



Falar, pois, das profundas transformações econômicas, sociais, políticas, tecnológicas verificadas nesse lapso de tempo, seria, evidentemente, desnecessário, para demonstrar o grande atraso de nossa burocracia estatal diante das realidades de um novo mundo, no qual se insere o nosso drama nacional.

Por isso mesmo, convém, antes, referir-se com energia à imperiosa imprescindibilidade de uma reforma administrativa para o país, com uma estratégia e uma tática bem definidas em prol da nossa imediata e disciplinada decolagem econômica. Objetivo, cumprir fazer justiça, de algumas tentativas anteriores como foi, por exemplo, o penoso e meticuloso trabalho empreendido pela Comissão Amaral Peixoto.

O Governo advindo com a Revolução de 31 de março de 1964 compreendeu, aliás, o grau de urgência que a reforma administrativa requer, ao organizar uma comissão de alto nível, cujos estudos, segundo se cogita, estão em vias de adquirir feição legal, através de Mensagem a ser enviada ao Congresso Nacional.

Um dos traços característicos da reforma programada, talvez o mais expressivo, é o da extinção de um órgão central de administração geral, preconizada que está a autonomia dos organismos administrativos menores, que poderão fixar, em escala descendente, a sua própria estrutura. O sistema de controle (Tribunal de Contas) será submetido, igualmente, a um processo de reavaliação, de modo a assegurar-lhe maior flexibilidade e acabar com os conhecidos "emperramentos".

Também é previsto, no esquema da reforma em curso, um sistema de recrutamento de pessoal, para a faixa superior da administração, que vai garantir o alto nível intelectual nos postos de comando. No projeto, aconselha-se, além do mais, por imposição do progresso, a criação de novos Ministérios como o das Comunicações, o dos Transportes e o da Educação, Ciências e Cultura.

Trata-se, em suma, conforme é esperado, de uma verdadeira Lei de Diretrizes e Bases que definirá, em grandes linhas, o quadro administrativo do país, cabendo a leis complementares os detalhes de estrutura, organização e método.

Os autores da reforma hão de ter aberto espaço, em seus pronunciamentos, para a reflexão sobre um aspecto de vital importância, qual seja, o que diz respeito à remuneração do servidor público. Seus deveres poderão, inclusive, ser acrescidos de novas responsabilidades, mas torna-se preciso que uma justa remuneração o coloque em situação de cumpri-los com segurança, competência e zelo. Aspecto que não passou despercebido também aos peritos da ONU que elaboraram o Manual de 1962.

*Dizem êles: "São muitos os países em que os vencimentos escassos e a meia jornada de trabalho são a regra, de modo que os empregados e funcionários públicos vêm-se obrigados a conseguir outro emprêgo. Isto, por sua vez, dá lugar ao baixo nível e a ineficiência do serviço que se presta ao público. O extenuado funcionalismo corre de um trabalho para outro, tendo de dividir suas energias e seu zêlo etc. etc. etc." (o grifo não é do original). E mais: "Os vencimentos num serviço público de carreira eficaz devem ser bastante elevados para o que o govêrno possa pedir aos funcionários de carreira que sirvam a seu país, desempenhando suas funções em tempo integral, e proibir o duplo emprêgo" (o grifo não é do original).*

*A reforma administrativa do país para ser válida, em todos os setores, deverá resolver o problema da remuneração do servidor público, o que seguramente lhe conferirá um nobre título de pioneirismo.*

*Pioneirismo que não se constitui em nenhum favoritismo mas, ao contrário, obedecerá à generosa vocação brasileira para encontrar soluções novas e humanas, principalmente, em matéria de evidente interêsse coletivo como o da reforma administrativa, reforma fundamental, no conceito de peritos e técnicos ou no simples entendimento do homem da rua. Sem ela nenhum passo avante será dado no sentido da almejada e desejada emancipação nacional.*



# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ESTUDOS GERAIS

### *Procedimento Administrativo e Direito*

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

Professor Catedrático de Direito Administrativo  
na Faculdade de Direito da Universidade  
do Paraná

#### I

O estudo do procedimento administrativo, da marcha dos negócios contenciosos, da forma dos atos administrativos, traz-nos uma dúvida fundamental: — é possível, dentro dos limites da nossa disciplina, traçar linhas concretas e positivas de atividade processual?

SPIEGEL, com razão de ordem jurídica, crê que não há disciplina com iguais vantagens que dispute ao direito Administrativo, estudo mais sério principalmente no que concerne à teoria do procedimento. <sup>(1)</sup>

Sem dúvida qualquer outro ramo do direito, tem o seu modo distinto de aplicação e os seus métodos próprios de investigação da realidade jurídica. A questão para SPIEGEL está em saber, se o procedimento administrativo é suscetível e digno de observação teórica. <sup>(2)</sup>

O ideal por certo seria a condensação de regras administrativas na teoria geral do processo, caracterizando porém um novo aspecto formal do direito, tal como acontece com o processual Civil ou Penal. <sup>(3)</sup>

LUDWIG SPIEGEL interroga com freqüência o sentido do procedimento administrativo, o espírito dos seus princípios basilares para ver da sua importância, junto da teoria geral do processo. <sup>(4)</sup>

O modo de ser do direito está na processualística. A atividade que se exterioriza, a prática quotidiana dos textos da lei empregada para cada caso diferente, o contato com a realidade dos fatos positivos, — é o que dá forma definitiva aos métodos

jurídicos, sentido próprio ao pensamento do legislador. "A finalidade do processo é o esclarecimento da verdade. Tem êle, em nosso caso, por fim regular e disciplinar o funcionamento do mecanismo administrativo, a movimentação do corpo dos funcionários e do aparelho do Estado, para a boa e segura aplicação das leis", (5) escreve TEMISTOCLES CAVALCANTI.

Eis o objeto da ciência: — aplicação dos princípios jurídicos, realização do próprio direito por métodos, por experiência e investigações da vida social, — revelando o que há de consagrado e definitivo nas diferentes etapas da evolução do pensamento jurídico.

## II

O Direito Administrativo nas íntimas relações que possui com o Estado, representando a atividade do poder público, a atuação social desse poder, a conveniência prática dos princípios jurídicos vigentes, — com a complexidade de um organismo que atinge variadas direções jurídicas, — e com estruturação própria imprescindível, nada deixa a desejar comparado em vitalidade vamos dizer, ao processo Civil ou Penal. (6)

Os mesmos problemas de objetivação jurídica, de afirmação do ideal de justiça, — aqui existem quiçá mesmo com maior intensidade. Em toda teoria geral do direito há sempre uma maneira de *ser*, o que científica ou doutrinariamente evita não poucas vezes tendência para a abstração.

Há, bem o sabemos, um sistema jurídico de categoria delimitada, agindo por sobre espaços diferentes e visando finalidades diversas. Cada uma dessas categorias possui o *seu* senso jurídico especial, e não se confunde com as demais em razão de finalidades, ainda que muitas vezes persistam concordância de meios e identidade de fins.

Podíamos, está claro, e não o negamos, enquadrar o proceder administrativo dentro de normas judiciárias comuns. Atualmente é mais ou menos o que acontece, não levando em muita consideração as regulamentações especiais que não são poucas, criadoras de normas de atividade processual, elaboradoras quase, em seu âmbito de vida, de uma distinta função judiciária.

O *modus procedendi* é sempre expressional. A ação variável do direito, elabora meios e usa recursos, por vezes extrajudiciais. No Direito Administrativo é o que há de mais comum e peculiar à própria disciplina.

Se os fenômenos da vida jurídica pudessem ser enquadrados dentro de uma única categoria a processualística desapareceria



fatalmente. O direito em si é fenomenologia, — produto da vida nos seus aspectos distantes, tendências, aspirações e idéias. <sup>(7)</sup>

Tratando-se possivelmente de uma jurisdição especial, firmada em limites prefixados pela prática regulamentar, a atividade ou o procedimento litigioso ou não, indubitavelmente do ponto-de-vista jurídico é tão importante quanto o procedimento e julgamento civil ou penal.

J. GUIMARÃES MENEGALE, considera o direito Administrativo *jus scriptum*. <sup>(8)</sup> MATTOS DE VASCONCELLOS ainda julga necessária a distinção entre *jus publicum* e o direito Administrativo, <sup>(9)</sup> que os romanos desconheciam.

Onde existem fins administrativos, existirá por certo evidência dos meios que serão consequência lógica e imediata desses fins.

SPIEGEL observa com razão que, não é possível a ninguém subtrair-se da atividade administrativa do Estado. <sup>(10)</sup> Nada mais científico em sociologia jurídica.

E, o melhor argumento em favor da nossa opinião, é o trazido pelo mesmo LUDWIG SPIEGEL: — “os processos Civil e Penal pertencem à patologia. A atividade administrativa corresponde à fisiologia da vida jurídica. A patologia e a terapêutica só possuem interesse para os enfermos. A higiene interessa a todos”.

Escreve com muito asserto TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI: — “As dificuldades que existem, com relação ao direito Administrativo em geral, não subsistem para a arte processual, porque todo processo deve obedecer às mesmas normas, todo sistema processual segue preceitos uniformes, que determinam os termos essenciais, dentro dos quais se deve proceder à perfeita instrução dos órgãos deliberativos”. <sup>(11)</sup>

Estamos com BIELSA e BERTHÉLEMY: — em nossa matéria, uma questão importantíssima, é o estudo relativo ao método. Racionalizar uma metodologia especial para a disciplina, será o trabalho dos juristas afeiçoados para os próximos anos que se aproximam. Trabalho no interesse do individuo e do Estado. <sup>(12)</sup>

### III

WALTER JELLINECK acredita, como também nós já o demonstramos em outro local, na existência de atos administrativos bilaterais. <sup>(13)</sup>

Ato administrativo bilateral é para o constitucionalista alemão, aquele que necessariamente se compõe de duas partes iguais:



— uma declaração de vontade do particular e uma declaração de vontade jurídico-pública do Estado. (14)

FLEINER atinge conclusões mais objetivas: — é nulo todo ato administrativo onde falte a declaração de vontade do particular. (15) E não é possível conceber um ato administrativo, sem a interferência do Estado na órbita das atividades privadas.

Com essa orientação, chegamos ao seguinte: — que para a permanência da unilateralidade de um ato administrativo, é preciso todo um processo que se perfaz no encontro das vontades opostas, em contato para um mesmo fim.

A única diferença doutrinária que aqui vamos encontrar da processualística Civil ou Penal, é que a realização dos princípios do direito Administrativo incumbe exclusivamente às autoridades administrativas.

O procedimento, ou processo na expressão legal ou técnica do vocábulo, é aqui a fórmula pela qual é aplausível a administração realizar as suas finalidades. "Não pode haver por conseguinte, é SPIEGEL quem escreve, um *modus procedendi* único para as diferentes autoridades, senão uma série de formas distintas". (16) A variedade de fins justifica a diferença de meios.

O processo Civil, a exemplo, recai sempre ou sobre um direito real como o da propriedade, ou sobre uma obrigação.

MENZEL, citado por SPIEGEL, é de parecer que existe um tipo normal de procedimento no tocante mesmo à administração pública, — um padrão aplicável na maioria dos casos apresentáveis. Daí a complexidade do procedimento administrativo em relação com a teoria geral do processo.

As relações contratuais entre o Estado e o particular, já o vimos em estudo aparte, carecem da maior maleabilidade do direito. (17)

Para o direito Civil o contrato, está prêso em dispositivos codificados. Fora das disposições legais não encontra guarida. é ilegal, anti-jurídico.

O contrato que a administração realiza com o particular pelo contrário, só no que concerne à teoria geral do direito segue o modelo tradicional dos contratos civis. Quanto à forma, varia com o objetivo. Quanto ao meio, ao procedimento, ao conteúdo ou à matéria, tudo faz referência com esse objetivo. (18)

Sabemos, pela idéia que possamos ter de conceito do contrato, que esse instituto jurídico é sempre produto de duas vontades, — vontades estas que revelam, de ambas as partes, prática de atos que se interpenetram. (19) A predominância do objeto é que vem exteriorizar a espécie de contratação.



SPIEGEL, — o único tratadista que sobre o ponto em questão espalhou as luzes do seu conhecimento especializado — é de opinião que a ciência do Direito Administrativo deve cumprir uma dupla missão, em vista, como diz, da infinita variedade do procedimento administrativo.

— Em primeiro lugar terá de decidir sua atenção ao estudo nas distintas *classes* de procedimento e realizar nesse sentido o mesmo trabalho que a teoria processual Civil empreendeu com raro êxito. O resultado desta investigação será utilíssimo para o Direito Administrativo, em espécie. As diferentes *classes* de procedimento em matéria de águas, de concessões industriais, fixação de impostos, etc. elaboram-se teoricamente. Esse trabalho porém, possui caráter parcial.

— Em segundo lugar trata-se de descobrir as leis do procedimento, e estabelecer assim as bases normais de uma ciência processual que ainda hoje não existe, e não das figuras especiais do procedimento Civil ou Penal.

É preciso, entretanto, lembrar sempre: — existem seguramente certos problemas que se resolvem do mesmo modo para todos os *tipos* de procedimento. <sup>(20)</sup>

Está pois, sem grande dificuldade, situada a questão pela base. As investigações no campo político, do Século XIX para cá, só aumentaram a importância do Processo Civil. No terreno da Ciência da Administração nada mais se fez que coligir dados dispersos e juntá-los sem a menor preocupação metodológica e científica.

#### IV

Para JAMES GOLDSCHMIDT, o conjunto das normas jurídicas que regulam o Processo Civil, fazem o Direito Processual Civil. <sup>(21)</sup>

Assim com o Direito Administrativo. A série de leis, regulamentos, portarias, notificações, etc., fazem o processo administrativo, justificam a elaboração de normas para fins visados e determinados, especiais ou não.

O processo é método, como estamos vendo. No modo de pensar de GOLDSCHMIDT, o Processo Civil, o procedimento para a consubstanciação dos negócios contenciosos civis, é o *método* que seguem os tribunais, para definir a existência do direito da pessoa que demanda:

1º) é um procedimento, um caminho concebido desde a Idade Média, para a aplicação de princípios de direito;

2º) o objeto é o exame do direito (da pretensão) do autor contra o Estado, tendente a obter tutela jurídica mediante sen-



tença favorável e conseqüente execução da mesma (ação penal). (22)

O objeto do processo está pois, na pretensão à tutela jurídica. Enfeixado na órbita do Direito Administrativo, é o que positivamente visa: — recurso judicial, ordinário ou extraordinário, contra atos do Estado que exorbitem de sua ação ou firam direitos consagrados por lei.

Quando por um ato público de administração sente-se o indivíduo lesado em seus direitos, há o recurso legal dirigido ao mesmo poder, recurso de revisão do ato judicial considerado danoso aos seus interesses em jogo. E de início como que um protesto, contra a violação de um princípio jurídico já firmado em lei.

A margem do que sabemos há uma interessante teoria àsperamente defendida por BULOW e KOHLER, em que o Direito Processual aparece como uma relação jurídica pública.

GOLDSCHIMDT é de opinião que o Processo Civil por exemplo, é tão-somente relação jurídica estabelecida entre partes litigantes e o tribunal que necessariamente julga o litígio.

No Direito Administrativo vem encontrando essa teoria, cordial acolhida de parte de muitos estudiosos. O indivíduo só terá relação com o Poder de Estado, quando recorre de um ato já realizado da administração pública.

Uns defendem a bilateralidade dessa relação. Outros pregam a trilateralidade, uma vez que ela se estabelece entre o demandante, o demandado e o tribunal competente. O Direito Administrativo só reconhece a bilateralidade de relações, não há nunca demandado, pois o demandado no caso, confunde-se com o poder que julga e executa a sentença proferida do julgamento.

Entretanto, o método para aplicação das decisões do poder público, não difere muito daqueles consagrados pelo procedimento civil. A disparidade entre uma e outra forma, vamos encontrar no *fin necessário* e nas delações de direito. Eis a opinião de KOHLER aceita por GOLDSCHIMDT. (23)

Tirando-se uma linha de perspectiva histórica encontraremos certamente no passado, a existência de uma só espécie de *proceder* legal. Mais tarde com o desenvolvimento do conceito de direito e do pensamento jurídico, é que foram surgindo as diferentes posições: — a espécie para cada caso.

Portanto: — é uma só a noção fundamental do processo. Ainda que se observe uma relação jurídica imperfeita, — bastante razão possui GOLDSCHIMDT, — nela estão os fundamentos do conceito de *situação jurídica*. A processualística, para KOHLER,



é essa *situação*. Dentro da ciência é uma atitude, uma relação de ordem. <sup>(24)</sup>

O procedimento ganhou estrutura na sistematização do Direito Romano. O magistrado julgando sumariamente, — *in iure*, — e o julgamento especial, detalhado, por meio de provas, de defesa preliminar da parte, — *in iudicio*. — foram a tôda processualística da antiguidade.

Escreve GOLDSCHIMIDT: — “O procedimento começa com a *in ius vocatio* do demandado por parte do demandante. Depois de ouvidos os contendores, o pretor concede ao demandante da ação por escrito, a contestação do demandado. O ato da litis-contestação é pois, a definitiva *edere actionem* do demandante e o *accipere iudicium* da parte do demandado, constituindo segundo WLASSK, um verdadeiro contrato”. <sup>(25)</sup>

O Direito Romano teve o mérito e assaz incontestável, de com legislação especial formular em princípios breves a marcha processual das ações ajuizadas. O recurso no Direito Administrativo, sugeria e reconhecia a vantagem da contestação. Ao poder público cumpriria desfazer a validade de um ato ou mantê-lo, em vista das comprovantes evidenciadas.

O processo administrativo, no seu aspecto técnico, não era em absoluto desconhecido do Direito Romano. É certo que havia para perturbar o seu desenvolvimento, o autoritarismo do poder público. O recurso era o mesmo e sempre o foi, — o mesmo das ações civis e penais com diferença unicamente do poder que julga e executa. <sup>(26)</sup>

O Direito Germânico reconheceu sempre a existência do processo, desde a citação por intimação do demandado por parte do demandante. Feitas as alegações jurídicas da citação convida-se o demandado para a possível contestação. Aqui, bem ao contrário da legislação romana, feita e fundamentada a denúncia, e ouvida a parte atacada, o juízo decidia com autoridade própria facultada em lei. As razões seriam portanto, orais. A defesa estaria sem dúvida, na contestação da denúncia. Isto tudo evitando o formalismo das leis românicas, a firmação daquele contrato de litis-contestação, como lembrou GOLDSCHIMIDT. O ilustre escritor bem demonstra da austeridade do processo romano em comparação ao germânico, mais dependente da vontade das partes, do arbítrio dos juizes, enquanto o outro em linhas gerais, traduzia apenas o interesse do poder e da sociedade em punir infrações tanto públicas como privadas.

Na Itália, é ainda GOLDSCHIMIDT quem ensina, completa-se a fusão no modo de proceder do Direito Romano e da legislação germânica. A jurisdição é total e está em mãos do poder público,



e sob a orientação de funcionários de Estado e sob o arbítrio intelectual dos peritos e dos entendidos em direito. (27)

Foi na Itália que se deu início a essa espécie universal de processo, dominante atualmente entre os povos civilizados do ocidente. Uma petição do demandante, cita com prazo marcado ao demandado. A duração do feito, o tempo decorrido pelo procedimento, traz a necessidade do registro com precisão das incidências havidas. (28)

O processo francês já em si é no todo diferente. Os princípios que o determinaram brotaram de uma consciência mais chegada às necessidades. Convém tomar nota em França, dos tribunais de *droit commun* não só distribuindo instâncias como também firmando objeto da demanda que determinava a competência dos tribunais de justiça comum e especiais. (29)

Em tôdas as legislações, com precaríssima exceção da francesa, o processo administrativo tal como o entendemos, como modo de proceder, como forma de ação em juízo, como recurso para a revogação de atos públicos, — não existia.

O processo, como vimos era só o civil para todos os casos suscitados em lei. Cabia recurso legal comum contra o Estado como violação, por parte de um particular, de qualquer direito real consagrado anteriormente. Ou o Estado ou o individuo eram demandados, respondiam pelos seus atos — da mesma forma sujeitos e subordinados ao espírito da mesma lei.

Quando o particular julgava-se ofendido em um seu direito em relação ao Estado, o recurso fundamentava-se sempre na discussão do *protesto* interposto. Os casos porém, não eram nada comuns. O Estado sempre agiu da forma que melhor entendia. Mais ainda, o estado de guerra permanente entre as nações do ocidente europeu, estabelecia o regime da execução, não compreendendo normas de recurso, — a luta contra o poder constituído.

O Direito Processual Administrativo é uma conquista lenta e demorada dos tempos que correm. O Estado que regula e executa uma lei não pode absolutamente violá-la, exceder em seus direitos contra os direitos do cidadão. Eis onde encontramos todo fundamento da processualística moderna.

## VI

É opinião geral e comum que, o procedimento civil deve servir de exemplo e base para o procedimento administrativo, de modelo como diria o mestre LUDWIG SPIEGEL. Entretanto, obedecendo fórmulas que a própria evolução do Direito Civil favorece.



O decisivo, informa SPIEGEL, é que realmente existe uma grande transformação na esfera do Direito Civil, devido mesmo à influência de princípios político-administrativos na ordem privada.

Bem o sabemos que isolar o Estado dos problemas jurídicos de alta indagação não é só impossível como inútil. O papel do Estado, a sua função primordial e histórica, é dentro da sociedade, como centro de controle e de equilíbrio. "Assim como os práticos, escreve o professor da Universidade de Praga, consideram o procedimento civil como modelo de elaboração do procedimento administrativo, assim também os teóricos são de parecer que é preferível trazer como base do procedimento administrativo, o procedimento civil". (30) A questão, como vemos, de qualquer dos lados, permanece uma só.

OTTO MAYER visando o argumento acima, traz à luz uma interpretação bastante interessante do fenômeno. O procedimento civil, para MAYER, segue tendo duas etapas: — o procedimento declarativo e o procedimento executivo. É SPIEGEL que melhor explica: — "o objetivo do procedimento em sua primeira etapa vai até ao pronunciamento da sentença, constitui a base do procedimento subsequente". MAYER acredita em relação ao processo Civil que o ato administrativo já de si é a sentença declaratória e reguladora. (31)

Neste ponto divergimos um tanto do professor alemão: MAYER exagerou demasiado. É preciso não outorgar tamanha autoridade a um ato administrativo comum. O ato administrativo não pode corresponder à sentença civil ou penal. O ato não traz julgamento, ao passo que a sentença que é sempre final, traduz no todo a orientação do processo desde o início. O escritor esquece da variedade dos atos administrativos sempre sucedâneos.

Para o conceito de OTTO MAYER nada há fora do real. Assim define o ato administrativo como a sentença de uma autoridade que determina em cada caso concreto, o que *deve ser* direito. De maneira pouco usada, MAYER contraria princípios jurídicos já aceitos e gerais. Sabemos que na Inglaterra, e não só na Inglaterra, a determinação ou declaração do que *deve ser* direito, compete aos tribunais e não às autoridades administrativas. (32)

SPIEGEL explica e com razão lógica: — "em sua inferioridade com respeito aos tribunais, a administração não pode realizar atos com a pretensão de equivalência às sentenças judiciais". (33) Nada mais certo e jurídico.

O procedimento da administração, em casos litigiosos, segue o modelo *normativo* do procedimento civil e penal, é o método como orientação e tendo por base a prática de um ato adminis-



trativo. BERNATZIK neste ponto, oferece como elemento relacional, a figura da *coisa julgada*, tanto para o ato administrativo como para as sentenças judiciais comuns. <sup>(34)</sup>

O problema, no entanto, é bom observar, apresenta aspectos mais concludentes. O ato administrativo não pressupõe limite de recurso, nunca corresponde ou subentende a *coisa julgada*. Tal tendência seria forçar o enquadramento do Direito Administrativo dentro das linhas gerais do Direito Civil.

E o Direito Civil não possui essa capacidade generalizadora tão dominante como querem muitos. Longe disso. Tudo é questão de técnica jurídica peculiar. Senão, vejamos o que representa o Estado: poder político, como atividade pública e também como procedimento normativo na ordem administrativa, onde os atos ao mesmo tempo são de gestão e de império.

#### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

(1) Ver LUDWIG SPIEGEL — *Derecho Administrativo*. Aconselhamos cuidadosa leitura do trabalho de TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Código do Processo Administrativo* — Unificação das normas do processo administrativo — Revista do Serviço Público — Vol. III — Nº 2 — Agosto de 1938.

(2) Evoquemos as razões científicas dos debates entre THIBAUD e SAVIGNY, a propósito da necessidade da codificação dos modos de aplicação das leis e normas jurídicas. Ver, entretanto, para melhor ilustração: *Science et Technique en Droit Positif* de GENY.

(3) "A tendência do nosso século é para a codificação, para a remissão em um texto único, pelo menos das normas gerais do direito. O que tem variado principalmente, é a técnica legislativa" (TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *trab. cit.* — "Revista do Serviço Público").

(4) Ver parte referente ao *Direito Administrativo* e *Direito Processual*.

(5) TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *trab. cit. loc. cit.*

(6) "A possibilidade de conflitos de interesses, no ponto de aplicação da atividade administrativa, exigindo o restabelecimento do direito na administração, faz que se lhe estendam as regras processuais, com o que se observa a ocorrência de um processo administrativo, jurídico e suas formas. TEZNER, partidário da especialidade do processo referente à administração venha a encerrar, o mesmo valor do direito processual civil ou criminal. Como quer que seja, dominam no processo administrativo os princípios e normas gerais do processo comum".

J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo* — Tomo II — pág. 21.

(7) Aconselhamos para elucidação do ponto: POSADA — *Derecho Administrativo*; CLÓVIS BEVILAQUA — *Teoria Geral do Direito Civil*. Vejamos o que afirma POSADA — "a administração é a atividade do Estado para conservar e aperfeiçoar o organismo por meio do qual atinge seus fins". Não esqueçamos na Filosofia Jurídica EDMUNDO HUSSERL e ADOLF REINACH.

(8) *Ob. cit.*, pág. 41.



(9) "Os romanos não faziam porém distinção entre o direito público (*Jus publicum*) que as Institutas de JUSTINIANO definiam: *Quod ad statum rei romanae spectat* e o direito Administrativo — Tomo II — pág. 6.

(10) LUDWIG SPIEGEL — *ob. cit.* — Cap. já referido ver HERMES LIMA — *Atividade Administrativa do Estado*: M. KORKOUNOV — *Cours de Théorie Générale du Droit*.

(11) "Revista do Serviço Público" — Agosto de 1938; Sobre essa diferença que denominamos de jurisdicional, citamos mais o curiosíssimo trabalho de RAFAEL BIELSA — *Algunas ideas sobre el estudio de nuestro derecho administrativo* — em *Estudios de derecho publico* — pags. 138-139.

(12) BIELSA — *ob. cit.* — pág. 123; BERTHÉLEMY acha impossível esse respeito a assimilação do direito Administrativo pelas outras disciplinas jurídicas (Ver: "*La methode à l'étude du droit administratif*" em *Les Méthodes Juridiques*, pág. 63).

(13) MANUEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *Do Conceito do Contrato Administrativo*; Ainda é BIELSA quem afirma: — "A obra de JELLINECK é um estudo sistemático, cujos caracteres mais salientes são a amplitude da exposição doutrinária, sua correlação com o direito positivo e, sobretudo, as prolixas referências bibliográficas" (*ob. cit.* — apêndice — pág. 119); Veja-se JELLINECK — *Sistema del Diritti Publici Subbjetivi* (Milão, 1912, em tradução italiana).

(14) Ver RECAREDO DE VELASCO — *Los Contratos Administrativos*; GASTON GÈZE — *Les Contrats Administratifs*; JUAN P. RAMOS — *La Concesión de Servicios Públicos*; RODOLFO BILLICH — *La Naturalize Juridica de la Concesión de Servicios Publicos y la Jurisdicción Competente para interpretar sus clausulas*.

(15) *Instituciones de Derecho Administrativos e Droit Administratif Allemand*.

(16) Ver SPIEGEL — *ob. cit.*; VELASCO — *Los Atos Administrativos*.

(17) Ver TITO PRATES DE FONSECA — *Direito Administrativo* — parte final. TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *ob. cit.* — vol. II; JOSÉ MATOS DE VASCONCELOS *ob. cit.* — vol. II.

(18) "O contrato realiza-se de conformidade com um fim determinado, predominando o interesse geral sobre o interesse particular. E' o fim que determina a espécie de contratação. Não há propriamente uma categoria reservada de princípios jurídicos de Direito Público ou Direito Privado" (MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO — *ob. cit.* — pág. 29).

(19) Nunca é demais repetir: — com o contrato administrativo existem dois atos que se correspondem: — o ato do Estado que é puramente administrativo, sujeito às leis e regulamentos da administração: o ato do indivíduo, de caráter privado, colocando em evidência o jus privatista.

(20) Ver LUDWIG SPIEGEL no seu citado trabalho científico de esforço comparativo.

(21) Ver *Derecho Procesual Civil*.

(22) *Derecho Procesual Civil* de GOLDSCHMIDT.

(23) *Ob. cit.* "o direito Administrativo subordina os indivíduos à administração" (SPIEGEL — *ob. cit.* — pág. 15).

(24) Ver opinião de MEREL (*Teoria General del Derecho Administrativo*, e LOUIS ROLLAND (*Précis de Droit Administratif*).

(25) Ver *Derecho Processual Civil*.

(26) A predominância do espírito político determinava ou não de conveniência da validade das ações de interposição de recurso junto à corte de justiça, a marcha que deviam obedecer, — tendo sempre em vista o interesse das classes privilegiadas. Dessa forma, só de longe em longe, um ato de violência da administração, como por exemplo a tributação excessiva, era reformada em razão do recurso de protesto havido.

(27) Ver *Derecho Procesual* e SPIEGEL — *ob. cit.*, parte final.

(28) Escreve GOLDSCHMIDT: — "A sentença podia ser impugnada como iniqua por apelatio, donde derivava no grau mais avançado, a querela nullitatis, pela qual era exigida a anulação da sentença".

(29) Ver ROGER BONNARD e LOUIS ROLLAND (*obs. cit.*) Ver LOUIS TROTABAS — *Éléments de Droit Public et Administratif*.

(30) SPIEGEL — *ob. cit.*; ainda é SPIEGEL quem escreve: — "Mas também pouco existe um tipo normal de procedimento civil, a não ser que se identifique a jurisdição contenciosa com a jurisdição civil geral" (*ob. cit.* — pág. 95).

(31) Ver os argumentos ligeiros de GABINO FRAGA JÚNIOR no seu *Derecho Administrativo* a propósito das funções do Estado. Veja-se com referência a MAYER o *Droit Administratif Allemand* de FRITZ FLEINER; de MAYER, *Le Droit Administratif Allemand*.

(32) SPIEGEL, como FLEINER expõem longamente os fundamentos da teoria de OTTO MAYER, nas obras referidas. Ver OTTO MAYER — *Le Droit Administratif Allemand*.

(33) E' a teoria aceita e consagrada pelo pensamento jurídico moderno (*ob. cit.*).

(34) BERNATZIK citado também por SPIEGEL. Ver mais nosso citado trabalho na parte referente ao contrato no direito administrativo (pág. 44 e seguintes).



## *Administração de Projetos de Assistência Técnica*

EVANGELOS JOHN RIZOS

Consultor da OMS na Malásia

Tradução de MARIA DE LOURDES L. MODIANO

Nestes últimos dez anos a assistência técnica espalhou-se por todos os recantos do mundo. Foi um período de profunda evolução, que atingiu tradicionais e enraizados métodos de realização. Hoje, nenhum país permanece alheio ao desenvolvimento e ninguém se deixa ficar congelado no passado. O mundo contemporâneo está dominado pela crescente necessidade de resolver os problemas acumulados que lhe legou o passado. A arrancada para a independência e o autogoverno deram aos homens a satisfação e a responsabilidade de tomarem decisões. E as situações que têm a resolver são inéditas e complexas. A necessidade de encontrar soluções realistas focaliza a atenção na necessidade de ação positiva nos mais variados assuntos. Nos anos vindouros, a assistência técnica certamente ampliar-se-á qualitativa e quantitativamente. A necessidade nunca foi mais premente.

Neste trabalho, trataremos dos vários projetos de assistência técnica e da respectiva administração. Mais especificamente, trataremos dos projetos individuais, seja qual for seu conteúdo, do programa multinacional de assistência técnica realizado pelas Nações Unidas e por suas agências especializadas aqui denominadas "Organização Internacional". O projeto é o principal veículo do programa de assistência técnica. Seu campo de atividade específica pode ser agricultura, educação, saúde, administração pública ou outro qualquer setor dentro da estrutura geral de estímulo ao desenvolvimento econômico e social de determinado país.

De início, talvez convenha formular uma pergunta — Valerá a pena identificar a administração de projetos de assistência técnica como algo distinto, que mereça atenção especial? A resposta é afirmativa. Se os objetivos que o técnico (aqui referido como "encarregado do projeto") procura, são importantes e se os meios que usa são frutíferos, justifica-se uma análise atenta do processo de administração adotado. O encarregado do projeto não pode



atingir as metas de modo irrefletido, frio ou automático. No esforço de alcançar os objetivos visados, a linha de ação adotada não pode ser instintiva nem de caráter rotineiro. Convém notar que restringir nosso interesse a um projeto de assistência técnica é focalizar a atenção nos objetivos a serem alcançados e, aceitar sua administração, é introduzir os meios de realização e influência destes nos objetivos desejados. Objetivos e administração são elementos correlatos. São termos que não se traduzem em dicotomia, mas numa diferença de época. Os "objetivos" do projeto são uma série de atos considerados num estágio remoto e "administração" é apenas a série considerada num estágio anterior.

A administração bem sucedida de um projeto de assistência técnica num país estrangeiro é diverso do desempenho bem sucedido do encarregado do projeto em trabalho realizado em sua terra. Exige uma capacidade diferente da competência em determinado setor em seu próprio país. Os problemas são inéditos e, em sua sutileza, apresentam inúmeras incógnitas. Pressões e atritos são quase inevitáveis, particularmente quando as forças culturais e os valores que influem nas políticas, atitudes e praxes do país anfitrião são mal compreendidas ou mal interpretadas. O que passaremos a expor representa um esforço no sentido de esclarecer hábitos familiares e sugerir um ponto-de-vista que talvez possa habilitar o encarregado do projeto a apreender os fatores que terá de ponderar, dar-lhe certo senso de proporção, ajudá-lo a apreciar e talvez avaliar as circunstâncias condicionantes e, finalmente, dar-lhe uma ampla perspectiva de seu trabalho. Não é nosso intento oferecer determinada fórmula, dar a receita do êxito, nem mesmo propor normas ou "a única modalidade" adequada, porque nenhuma se aplicará a todos os casos. Quando se enfrentam problemas nos quais têm importante papel instituições humanas e sistemas de valores, representando elemento inerente à situação geral, o melhor é nada prometer. De fato, cada projeto por si corresponde a uma nova situação, exigindo compreensão imaginativa, como preliminar para um bom julgamento e como base para ação. Cada projeto difere de todos os demais porque, da mesma forma que o panorama político-social, o nível e o ritmo do desenvolvimento variam grandemente de um país para outro. A administração de cada projeto de assistência técnica tem dimensões e caráter próprios e apresenta inúmeros problemas cruciais práticos.

Neste particular, poder-se-ia dizer que o fato de uma idéia, um princípio ou um método ter nascido em determinada parte do mundo não é razão para aceitá-lo ou rejeitá-lo em outra parte. Entretanto, não tardará a erguer-se o brado: Aqui é diferente!



O provável é que a eficiente administração de um projeto de assistência técnica dependa não apenas de técnicas e processos, mas também do conhecimento dos complexos fatores históricos, culturais, sociais e outros, dentro da estrutura institucional do país hospedeiro. Entretanto, muito mais importante ainda é o uso que o encarregado do projeto faz desses conhecimentos. Somente através do levantamento e da análise realista da situação e das circunstâncias, condicionantes, de seu respeito pelos valores culturais e de constante pesquisa, à qual dará grande dose de atenção, poderá o técnico encontrar o caminho através do qual dirigirá habilmente o projeto.

## II — O PROJETO

A essência de um projeto de assistência técnica é prestar assistência ao país hospedeiro, proporcionando-lhe os conhecimentos e a experiência de que necessita em determinado setor de seu interesse, para o aproveitamento máximo de seus recursos naturais e humanos. É uma maneira consciente de resolver certos problemas ou séries de problemas técnicos específicos.

A razão de ser de um projeto de assistência é a contribuição positiva que o mesmo pode dar ao desenvolvimento do país anfitrião. Trata-se de um objetivo concreto. As tarefas envolvidas não são problemas abstratos, mas ligados a fatores de localização, de conhecimentos, de pessoas e de tempo, dentro da perspectiva de todo o esforço do país interessado. Trata-se de conhecer não apenas as necessidades imediatas do aspecto funcional do projeto, mas também de saber como lançar as fundações para a construção de instituições capazes de enfrentar problemas futuros que venham a surgir.

### 1º) *Características*

As características de um projeto de assistência técnica, de que estamos tratando, podem ser assim resumidas:

1º) o projeto resulta de acordo entre uma organização internacional e uma nação soberana, à base de solicitação por esta formulada, na qual os objetivos, as responsabilidades e os termos são minuciosamente especificados;

2º) o projeto é então formulado consoante as condições materiais, as necessidades e os recursos específicos do país hospedeiro;

3º) embora possua seus próprios objetivos, um projeto não constitui por si um fim. Espera-se que contribua para o desen-



volvimento econômico-social equilibrado do país beneficiário. Assim sendo, é um meio de alcançar metas mais amplas;

4º) o projeto é de natureza consultiva. Suas principais funções são instituir, demonstrar, orientar, estimular processos autôctones, porém não tomar decisões nem administrar normas;

5º) projeto é elemento temporário, pois que fixa a data da conclusão da tarefa do funcionário dêle encarregado;

6º) por outro lado, o projeto tem, ao mesmo tempo, caráter permanente, uma vez que contém em seu bôjo um elemento de continuidade. Isso quer dizer que ao ser concluído o trabalho do encarregado do projeto,

a) um número suficiente de pessoas terão sido preparadas para dirigir e operar novos processos e resolver novos problemas e

b) um número suficiente de modificações terão sido introduzidas e terão sido criadas instituições nacionais permanentes, capazes de absorver futuros problemas e processos.

## 2º) *Objetivos*

A maneira de analisar a administração de um projeto de assistência técnica deve basear-se na compreensão e no esclarecimento do projeto. Sômente depois de colocados nas devidas perspectivas os objetivos do projeto e tornadas bem explícitas suas finalidades, estará o encarregado apto a tratar dos meios mais indicados para sua implementação. Ao tentar compreender os objetivos, é mister equacionar, clara e criteriosamente, as alternativas e os problemas envolvidos. Isso significa o conhecimento das interrelações de objetivos, meios e conteúdo sócio-econômicos, sempre que possível obter êsses conhecimentos e, quando não, a consciência de sua ignorância. Não basta concordar em que determinado setor funcional do projeto merece atenção ou alta prioridade. Sem uma compreensão realista e explícita dos objetivos, pode haver confusão, desperdício de esforço e até mesmo atritos.

A imprecisão sôbre os objetivos do projeto pode levar a confusões, dúvidas e até controvérsias sôbre sua significação e suas implicações em têrmos das metas e dos meios de alcançá-las. Evidentemente, antes da formulação do projeto, haverá muita troca de idéias e informações. Mas, que dizer do "protagonista", isto é, do responsável pelo projeto? Pode a administração de um projeto dessa natureza ser concebida sem levar em conta seu executor? Na verdade, não é possível imaginar um encarregado de projeto de assistência técnica com a mentalidade de um filósofo do século XVIII. Os pressupostos e as atitudes do encarregado do projeto não são menos importantes que os objetivos. Por outro



lado, pode acontecer que a definição do projeto seja demasiado rígida. A rigidez excessiva pode prejudicar o encarregado do projeto que, na respectiva administração, necessita manter sua perspectiva, flexibilidade, liberdade de decidir sobre prioridades ou como concentrar-se no que fôr essencial. Como analista oriundo de outro país, poderá êle, por vêzes, discernir os elementos de uma situação melhor do que aquêles que estiverem empenhados na fixação dos objetivos.

Independentemente da rigidez ou da imprecisão dos objetivos do projeto, outra dificuldade existe. Trata-se da ajuda que o encarregado do projeto deve esperar da organização internacional interessada, em matéria de orientação e esclarecimentos quanto às intenções e interpretações dos objetivos. Se, entretanto, não estiver muito segura acêrca dos objetivos e não tiver uma idéia bem clara das circunstâncias e do ambiente reinantes no país anfitrião, que possam influir em sua interpretação, a organização internacional não estará em condições de orientá-lo e esclarecê-lo. Com o tempo, poderá surgir alguma discordância. Nesse caso, o encarregado do projeto, que se encontra no próprio cenário da ação, estará em condições de discernir os elementos da situação e fornecer os esclarecimentos necessários. Contudo, convém acrescentar que, como raramente o encarregado do projeto pertence ao quadro permanente da organização internacional que o designou para a missão, não lhe cabe falar em nome da mesma.

Além disso, também é preciso não esquecer que os objetivos do projeto só poderão ser úteis se o país hospedeiro estiver bem convencido da importância do campo funcional do projeto e lhe der prioridade suficiente em seu programa de desenvolvimento. É isso que suscita a questão da interpretação e avaliação, isto é, das expectativas do país hospedeiro e de sua capacidade de utilizar o tipo de assistência procurado. Quando os objetivos refletem a política do país anfitrião ou as razões para levar avante o projeto, êsses objetivos podem proporcionar ao respectivo encarregado uma oportuna e objetiva compreensão.

### 3º) O panorama humano

O país hospedeiro, com sua organização específica e quase *sui generis* das principais atividades, constitui o cenário dentro do qual se situam os problemas relativos à administração do projeto de assistência técnica. Convém acentuar que a administração eficiente de um projeto dêsse tipo exige de seu encarregado o conhecimento da estrutura cultural do país anfitrião e uma boa compreensão de suas crenças e convicções tais como expressas nos



códigos tradicionais de conduta, bem como do comportamento que, de acôrdo com os mesmos, se espera de cada indivíduo.

Todo país tem sua História, suas tradições e seus valores; sua técnica própria, sua estrutura de grupamentos populacionais, sua educação, seu nível de instrução, suas estatísticas de vida e saúde, seu próprio tipo de governo. Também tem seu amor-próprio, sua dignidade e seu senso de importância. Todos êsses elementos constituem um legado comum e são a base — em grande parte inconsciente — de crenças e compreensões comuns, que permitem a cada membro de uma determinada sociedade comunicar-se e viver em paz com os demais. Essa descrição, apesar de incompleta, faz lembrar que, embora seja comum a todos os homens a necessidade de um sistema de orientação e ligações, o conteúdo do sistema capaz de satisfazer a essa necessidade varia grandemente.

O homem sempre teve de enfrentar certos problemas inevitáveis oriundos de situações criadas pela natureza. Em seus esforços para enfrentar êsses problemas, parece ter tentado quase tudo quanto é fisicamente possível. Embora, de um modo geral, tôdas as maneiras de viver pareçam semelhantes, as sociedades agem de diferentes maneiras e dão diferentes explicações, quase *sui generis*, sôbre o modo específico de resolver os respectivos problemas. As circunstâncias e as forças particulares que os levaram a adotar diferentes crenças e práticas parecem bem diferentes em cada sociedade.

Dentro dêsse panorama, a assistência técnica terá de ser recebida, assimilada e adaptada a cada circunstância especial. Entretanto, dificilmente é bem aceita a proposta de uma novidade ou de reforma. Nesse assunto é difícil calcular-se a receptividade de um país. Velhos hábitos não se transformam facilmente. Escudado na tradição, o povo resiste a qualquer mudança. Tendo em vista que os elementos que constituem uma sociedade tendem a formar um todo, consistente e integrado, é preciso enfrentar a possibilidade de que determinada prática venha a exercer influência duradoura e constituir-se em fonte de profunda satisfação e de segurança. A introdução de modificações ou de costumes estrangeiros pode criar condições mais inconvenientes que aquelas que se pretende sanar.

Não se deve interpretar essas observações no sentido de que nenhuma cultura possa ser modificada. A verdade é que pode. A cultura é suscetível de modificação, desde que, para tanto, haja boa-vontade. Embora escravo da cultura de sua época e de sua terra, o homem não se escraviza passiva e completamente. Uma observação é particularmente significativa: as mudanças devem



ser ordenadas e devem respeitar os valores autênticos da sociedade. Convém recordar que a evolução humana baseia-se não apenas na adaptabilidade do homem, mas, também, em certas qualidades indestrutíveis de sua natureza, que o forçam a persistir na busca de condições mais ajustadas às suas necessidades.

### III — ADMINISTRAÇÃO

Passando agora ao aspecto administrativo do problema, convém notar que “administração” não pode ser observada isoladamente como tal, mas apenas em suas manifestações específicas para alcançar as metas desejadas. Pode-se, perfeitamente, procurar os meios adequados, desde que esses meios se ligam a determinados fins. Entretanto, como os princípios do encarregado do projeto são mais ligados a valores do que a técnicas, na administração de um projeto de assistência técnica entram fatores delicados, bastante complicados. A natureza independente desses fatores, modificando cada situação, torna um tanto complexa a administração de um projeto de assistência técnica. Temos assim um processo que começa com a auto-administração, até chegar à decisão, passando pelo ajustamento, o planejamento e a comunicação.

#### 1º) *Auto-administração*

A administração de um projeto de assistência técnica começa na pessoa de seu encarregado. O que importa, no caso, não é a consciência do indivíduo como ser humano complexo, de finalidades e valores múltiplos (embora seja isso importante), mas o seu auto-domínio. Significa isso a luta para adaptar-se a um país estrangeiro, de cultura diferente, lidar com uma série de tensões diferentes daquelas a que estava habituado e introduzir mudanças básicas em seus hábitos, suas relações e suas fontes de satisfação. Significa, ainda, a tomada de consciência das próprias expectativas, daquilo que dele outros esperam e a capacidade de equacionar tudo isso ao seu desejo egoísta de recompensa e reconhecimento. A vitória nessa luta exige muitos ajustamentos pessoais. É o que compreendemos por auto-administração, de importância primordial em vista do efeito que tem sobre o resultado final do projeto. A auto-administração pode ajudar o encarregado do projeto a vencer os próprios caprichos, ter paciência quando tardam as respostas e as decisões, observar *de visu* as necessidades do país anfitrião, desenvolver uma sadia curiosidade e aprender e compreender, confrontando novas experiências com as anteriores.



### 2º) *Ajustamento*

Por ajustamento entendemos um espírito animador que proporcione no encarregado do projeto uma sensação de compromisso e de inspiração, frente aos objetivos visados. O ajustamento é de natureza qualitativa. Define em linhas gerais a direção a tomar em sua conduta prática. Significa impelir, ajustar e coordenar conscientemente todos os esforços para o desempenho das tarefas. O ajustamento não confere, porém, ao encarregado do projeto o dom de saber o que fazer em determinada situação. Capacita-o apenas a escolher e discernir, a julgar valores, não arbitrariamente, mas consoante a opinião geral sobre o que é certo. O preço da infringência a essa opinião é, não raro, o malôgro na realização das metas.

Pode acontecer que o encarregado do projeto se deixe empolgar pela tarefa a ponto de ficar destorcida sua capacidade de observação e deliberação. Pode manifestar-se nêle uma fixação quixotesca. É claro que a capacidade de ajustamento consciente depende da personalidade, do temperamento e da adaptabilidade do indivíduo. Chegando ao necessário ajustamento, o encarregado do projeto terá garantido sua competência independente.

### 3º) *Know-how*

No âmago da administração de um projeto de assistência técnica situa-se o pressuposto de que seu encarregado conhece, na prática, o campo específico do projeto. Se assim não fôsse, por que seria enviado a ensinar ou ajudar a introduzir novas práticas e processos num país hospedeiro? Por verdadeira que pareça tal asserção, muitos concordam em que não basta a perícia técnica ou a eficiência. O êxito ou o malôgro não podem ser explicados simplesmente em termos técnicos ou à base do domínio de determinado assunto. Nada garante que as experiências de um país se apliquem aos problemas de outros. Conforme frisamos antes, uma maneira de atuar que dê bons resultados num país pode não ser igualmente eficiente em outro panorama sócio-cultural; um princípio pode não ter o mesmo valor em todos os países.

A alta especialização profissional sem os instrumentos adequados para compreender o povo e as instituições pode prejudicar o encarregado do projeto em sua adaptação ao novo meio. Não é fácil pedir-lhe reexaminar sua bagagem de conhecimentos profissionais e sua experiência, já integrados em sua pessoa, nem os requintes de técnicas e métodos a que está habituado. Não se lhe pode pedir, tampouco, que abandone seu bairrismo, os pres-



supostos inconscientes, sob as lentes de outro conjunto de valores e de outro modo de vida. É êsse investimento no campo funcional do projeto que, mais do que qualquer outro fator, explica os conflitos com que se depara um encarregado de projeto.

#### 4º) *Planejamento*

O planejamento é um requisito essencial, um elemento condicionante da eficiente administração de um projeto de assistência técnica. Mesmo com os objetivos fixados, sem planejamento o projeto pode transformar-se em simples aventura. De certo modo, o planejamento é um curso de ação mentalmente elaborado. Determina o que deve ser feito e em que seqüência. Leva em consideração as disponibilidades de mão-de-obra, as organizações institucionais, o tempo e outros fatores que contribuem para a consecução dos objetivos. Implica também em certa dose de atividade autocorretiva, de acôrdo com as finalidades visadas, caso o plano em qualquer de suas fases pareça prejudicial ao êxito final.

Para planejar eficientemente, deve o encarregado do projeto ter acesso aos fatos controladores da situação. É importante realizar um levantamento preliminar completo das necessidades do país anfitrião, no setor abrangido pelo projeto. A dificuldade nesse ponto é obter informações.

Além disso, o encarregado do projeto precisa elaborar um programa. Não é possível tratar de tudo ao mesmo tempo, nem adiar tudo de uma vez. Tendo sido determinada a data da conclusão do projeto, o estabelecimento de um programa possibilita ao respectivo encarregado determinar prioridades e concentrar esforços na realização, em tempo oportuno, de tudo quanto deva ser feito durante o prazo do projeto.

Ao mesmo tempo, é preciso que o encarregado não se deixe dominar pelas pressões dos prazos e estude com calma o andamento do conjunto do projeto. Implica isso numa avaliação contínua das providências tomadas no sentido de assegurar que as mesmas não prejudiquem a meta final. Entretanto, não poderá êle ser bem sucedido nesse particular, se procurar orientação para os problemas imediatos. Os problemas que enfrenta são parcialmente imediatos. A questão é ajudar o país anfitrião a atender a suas necessidades imediatas no setor funcional do projeto enquanto, ao mesmo tempo, lança as bases para fomentar o estabelecimento de instituições mais permanentes, destinadas a enfrentar problemas futuros. A atitude com que tratará dessa situação não deverá ser de descuidar-se dos problemas futuros, mas de equacioná-los com outras metas mais remotas e mais importantes.



## 5º) Comunicação

O encarregado do projeto encontra-se numa atmosfera de interação diária, o que significa influir no comportamento de todos os interessados no setor funcional do projeto. Estes podem auxiliar ou, pelo contrário, prejudicar a consecução dos objetivos visados. É o que coloca a comunicação no centro do palco de ação.

O significado de comunicação não é obter ou prestar informações nem tampouco fazer pronunciamentos *ex cathedra*. É um intercâmbio de idéias ponderáveis. É difícil, porém, conseguir uma compreensão autêntica entre as pessoas. Geralmente acredita-se ser a palavra um meio de comunicação. Em nossos hábitos diários de falar, convencemo-nos de que usamos as palavras de modo correto. O ponto essencial da comunicação não está nas palavras ou nos sons que têm significação mas, sim, na reação que os mesmos provocam. Compreender o que se diz é conhecer a situação em que é dito. Na realidade, muito se pode comunicar através de atos, tanto como de palavras, mesmo sem nada fazer ou nada falar. Para que o encarregado do projeto apreenda corretamente as comunicações deve ele perceber as forças culturais que as tornam inteligíveis.

## 6º) Processo decisório

O processo decisório constitui parte importante da administração de um projeto de assistência técnica. Entretanto, o encarregado do projeto não tem poderes explícitos para tomar decisões. Não pode recorrer a "ordens" para alcançar os objetivos do projeto. Pode, isso sim, ajudar outro a dar ordens, o que é bem mais complicado do que dá-las diretamente. Sua capacidade de influir no comportamento de outras pessoas não depende de seus pronunciamentos, por mais esclarecidos que sejam. Neste particular, a consciência da decisão a ser tomada deve aliar-se ao conhecimento do processo decisório. Na verdade, o processo através do qual uma decisão é tomada não é menos importante que a decisão em si. Pode parecer desnecessário acentuar esse ponto, mas o mesmo tem inúmeras ramificações.

Em primeiro lugar, não há outra alternativa senão partir do ponto em que se encontra. O encarregado do projeto começa com o conhecimento e as práticas no ponto em que as encontra. Para isso, faz-se necessária a participação e a colaboração dos interessados no setor funcional do projeto. Baseia-se isso na suposição de que, a adotar-se uma nova idéia apropriada ao caso, esta deverá resultar de todo um processo de formulação realista,



nas condições do país hospedeiro e com a consciência das prováveis conseqüências das decisões que devam ser tomadas. E, isso, o encarregado do projeto não pode prever com segurança. Demais, se a inovação resultar em mudança, melhor será que se baseie nos valores existentes e na cooperação das pessoas sobre as quais incidirá. Fatos objetivamente estabelecidos inevitavelmente provocam questões de interpretação e julgamento as quais, por sua vez, dependem dos valores sociais básicos, defendidos pelos interessados naquele determinado setor do projeto.

Pode-se concluir que se o encarregado conseguir receptividade na administração de um projeto de assistência técnica, será provavelmente graças à sua capacidade de estabelecer comunicações, respeitando os valores considerados importantes. Proporciona, assim, o meio através do qual se conjugam os valores à situação dentro da qual a ação se realiza. Significa isso que, embora o encarregado do projeto não tenha poderes decisórios explícitos, sua autoridade decorre de seus conhecimentos e da aceitação que conquistar. Seus poderes são, pois, mais de sugestão que de comando. Esses poderes não se fundamentam apenas em conhecimentos, mas — e principalmente — no aspecto qualitativo da comunicação.

#### IV — INSTRUMENTOS E MÉTODOS

A escolha ou a criação dos meios apropriados através dos quais se alcançam os objetivos constitui um dos principais problemas na administração de um projeto de assistência técnica. Seria preciso levar em conta todo um conjunto de fatores interdependentes, bem como a delicada série de influências recíprocas entre o que se avalia e os meios de realização. Conforme acentuamos antes, o emprêgo de instrumentos e métodos adequados segundo a situação exige a compreensão clara e profunda dos objetivos, a fim de que fique evidente a relação entre os meios e os fins. Robinson Crusoe, quando resolveu deixar a ilha, construiu um barco de madeira, pesado demais para ser arrastado para o mar. É que estava tão empenhado no objetivo que nem refletiu bastante nos meios de alcançá-los.

O tópico a seguir analisa a instrução, a demonstração e o aconselhamento.

##### 1º) Instrução

O treinamento das pessoas ligadas ao setor funcional do projeto é instrumento fundamental e indispensável de qualquer projeto de assistência técnica. Às vezes, todo o projeto pode ser



realizado como se fôsse uma experiência educacional. Convém lembrar que a instrução e o treinamento constituem as forças básicas no seio de uma sociedade capaz de progredir no campo social.

Pode-se apresentar fatos e ensinar técnicas, mas isso dificilmente bastará. O homem é não apenas um animal que usa instrumentos, mas também um instrumento para alguma finalidade que não lhe seja própria. O homem é, por si, um fim: constantemente julga valores e comporta-se em termos de preferências. Assim sendo, a instrução não é simplesmente uma questão de técnica, mas destina-se a auxiliar os treinandos a assimilar e praticar as leis de raciocínios válidos no tocante a determinado setor do projeto.

Em sua missão de instruir, o encarregado do projeto terá que partir do ponto em que se encontra o treinando, obtendo sua participação em cada nível. Nessa tarefa ajudará o treinando a desenvolver a capacidade de utilizar as próprias habilitações e os próprios conhecimentos e, finalmente, encontrar soluções adequadas para os problemas, de acôrdo com o momento. Esse método de tratar de conhecimentos e problemas é muito mais importante do que os problemas em si, por mais importantes que sejam. Exige, porém, por parte do treinando, uma verdadeira transformação, especialmente no tocante a certas atitudes que constituem obstáculos a sua compreensão ou aceitação do que lhe é ensinado. O fato é que é difícil sobrepor novas atitudes às já existentes, a não ser que o individuo se convença realmente de seu valor.

## 2º) *Demonstração*

A demonstração é o complemento da instrução. Na fase da instrução o encarregado do projeto atua lenta e gradualmente. Através da demonstração, procura conseguir os resultados finais, por mais modestos que pareçam, abrindo assim a porta à realização de suas potencialidades, caso venha a desenvolver novos métodos criadores. Eis aí a essência da demonstração: provar de modo concludente o que poderá ser feito, o que é possível.

Em muitos casos a demonstração representa um método efetivo de ensino e ação. Representa uma experiência imediata. Pode ser melhor ou pior, mais útil ou menos útil. Se visar apenas a provar que o encarregado do projeto é perito na realização de determinada tarefa, será menos útil e de efeito duvidoso. Ninguém aprende apenas olhando como outra pessoa, perita no assunto, executa determinado trabalho. Será muito mais útil se visar a esclarecer os problemas envolvidos, identificar o processo



de trabalho, suscitar perguntas e indicar os possíveis meios de resolver dificuldades. Poderá, então, a demonstração desenvolver nossos meios de criar novo ambiente, dentro do qual será possível a implantação de novos hábitos. Poderá ser o começo das realizações e proporcionar o aproveitamento mais efetivo dos limitados recursos existentes.

Ao fazer uma demonstração, é necessário escolher um tema ou setor suficientemente amplo para abranger todas as variantes. É preciso cuidado, porém, para não dar dimensões exageradas à demonstração, a fim de não criar dificuldades. Entretanto, certas variações, tais como diferenças entre indivíduos ou fatores mesológicos, não podem ser completamente controlados. Demais, é necessário evitar a tentação de realizar algo demasiado certo ou perfeito. A adaptação às condições peculiares de cada país é infinitamente mais importante do que o simples acerto ou a perfeição do trabalho.

### 3º) *Aconselhamento*

Conselho é coisa difícil de dar ou de receber. Cada ser humano tem seus propósitos e valores e não seguirá cegamente o que considera ditado por outrem. Entretanto, na administração de um projeto de assistência técnica, o conselho é instrumento indispensável. O conselho torna-se eficiente pela maneira por que funciona. Embora refletindo, não raro, idéias e práticas acaso dominantes no momento, o conselho realista que forma a base da ação não pode ser pré-fabricado. Precisa ser descoberto conforme o caso.

Na formulação do conselho não existe caminho direto para a certeza. Em primeiro lugar o encarregado do projeto necessita identificar os problemas envolvidos e descobrir o caminho certo de encará-los antes de tentar estudá-los. Convém lembrar que muitos problemas aparentemente insolúveis ficam sem solução até que se descubra a maneira certa de encará-los. Em seguida, precisa desenvolver várias hipóteses, suposições e linhas de ação, bem como construir uma estrutura sistemática de diferentes alternativas. A escolha certa entre estas pode ser complicada e problemática. Em que aspecto se modificaria a situação, caso fôsse aceita esta ou aquela alternativa? Quais as conseqüências práticas de cada alternativa? Se não fôr possível encontrar a diferença é que as alternativas não têm sentido. Uma vez determinada a significação prática de cada alternativa proposta, o encarregado do projeto as apresenta a quem tenha poderes de decidir no setor funcional do projeto, explicando-lhe a importância e as conseqüências de cada uma delas, escolha a que lhe



pareça melhor e procura animá-lo a tomar as decisões necessárias.

Como base para a formulação do conselho, o encarregado do projeto precisa não somente conhecer o país e seus recursos mas, também, compreender e apreciar a significação de todos os fatores envolvidos ou que venham a sê-lo. É mister ajustar seu parecer às exigências da situação, ao ritmo e às preferências dos padrões culturais do país anfitrião. O parecer não pode ficar distante da realidade a ponto de se tornar impraticável. Além disso, o encarregado do projeto precisa estar atento para não confundir parecer técnico com convicções pessoais. Não se justifica um conselho que seja aceito apenas porque o encarregado do projeto o formulou. Na verdade, a importância do autor é insignificante. É preciso dar as razões e estas devem ser sólidas. Evidentemente, conforme acentuamos, nenhum conselho ou parecer pode ignorar os valores e os imperativos morais dos valores tradicionais vigentes no país em causa.

Mais um comentário caberá fazer. É preciso ser sensível à época e às mudanças básicas. Um parecer pode rapidamente tornar-se obsoleto. Entre a formulação de um bom parecer e sua tradução em instituição viva, há um intervalo não raro bastante largo. Nesse intervalo é provável que se modifique a natureza dos problemas. Sob esse ponto-de-vista parece que até certo ponto tudo é flexível. O parecer é um caso de aproximação e, assim sendo, não pode ser rígido. De outra forma, dependendo da extensão do intervalo, poderá referir-se a problemas já superados.

#### 4º) *O elemento pessoal*

Pelo exposto, parece evidente que grande parte do êxito de um projeto de assistência técnica pode depender do elemento pessoal que o respectivo encarregado leva à sua administração. Entende-se por elemento pessoal uma qualidade que habilita o encarregado do projeto a esclarecer a situação, explicar problemas e suas causas e, bem assim, a capacidade de comunicar seus pensamentos sobre as decisões a serem tomadas, respeitando sempre os valores e as suscetibilidades. É um instrumento imponderável e importante, que supera todos os demais e cujo uso hábil pode facilitar ou retardar as transformações de intenções e ação, com os respectivos resultados.

Na qualidade de estranho ao país, o encarregado do projeto estará mais apto a discernir os elementos de uma situação do que os nela envolvidos; descobrir relações entre coisas aparentemente sem relação umas com as outras e servir de incentivador,



particularmente quando a solução de um problema não é óbvio ou alcançável de pronto. Gradualmente criar-se-á em torno dele uma atmosfera de confiança — confiança em seus conhecimentos e em sua capacidade, em sua dedicação, em sua compreensão, em sua adaptabilidade e sua visão.

## V — RELAÇÕES

Num projeto de assistência técnica individual, o encarregado do projeto está sozinho e, ao mesmo tempo, não está. Está só pelo fato de constituir por si uma entidade abrangendo o perito, o instrutor, o demonstrador, o consultor, o incentivador, o administrador... mas não é uma entidade à parte. O isolamento total seria impossível e sem sentido. Seus esforços ligam-se aos de outros no tocante a apoio, coordenação, transmissão do "know-how", tomada de decisões e ação. Evidentemente, a qualidade dessas relações pode afetar o resultado do projeto, pois as mesmas baseiam-se numa série de expectativas por parte do encarregado do projeto e de seu grau de realidade, inclusive a aceitação de certas responsabilidades.

Uma situação isenta de atritos é aquela em que todas as partes envolvidas sabem exatamente o que delas se espera e, por outro lado, o que cada uma espera da outra, comportando-se, conseqüentemente, de acordo com as expectativas. Tudo isso, porém, é hipotético e bem pouco provável. Talvez nem esteja na natureza da administração de um projeto de assistência técnica. Não são poucas as possibilidades de relações tensas, que chegam até a prejudicar o projeto.

### 1º) O "parceiro"

A definição das relações entre o encarregado do projeto e o representante do governo contratante, bem como a responsabilidade que essas relações representam, constitui assunto dos mais delicados. Na realidade, o representante local é um alto funcionário do país hospedeiro, a quem cabe tomar decisões no setor funcional do projeto e com quem o encarregado do projeto se entende diretamente.

A natureza dessas relações tem uma forte orientação educacional. O objetivo primordial é preparar um indivíduo a quem caberá ir além das operações rotineiras, embora sem perdê-las de vista, a fim de formular e dirigir as políticas gerais dentro da esfera funcional do projeto. Significa isso, em muitos casos, enfrentar problemas novos e complexos, que exigem o máximo de



capacidade criadora. Nessas relações, embora sejam importantes as instruções e a orientação do encarregado do projeto, estas devem ir além e ajudar o funcionário nacional a fazer escolhas e avaliar efeitos a longo prazo.

Neste caso, ainda, vamos encontrar uma situação delicada. Por melhores que sejam as instruções e a orientação ministradas pelo encarregado do projeto, não poderão as mesmas aumentar a capacidade do funcionário para agir acertadamente quando necessário. Tampouco podem elas abranger todos os requisitos. Ninguém aproveita a experiência e os conhecimentos alheios, mesmo recebendo instruções das mais autorizadas. O que o funcionário apreende nada mais é do que as imagens que êle próprio cria acêrca do que ouve. E ninguém o condena por isso. Conhece sua terra e seus valores, seu simbolismo, sua tradição, suas leis, seus recursos sua estrutura social, suas possibilidades, muito melhor do que o encarregado do projeto. Evidentemente, o encarregado do projeto terá de ajustar-se à personalidade do outro, a seu caráter e a sua experiência. Terá de sentir a situação, da mesma forma que êle.

Poder-se-ia concluir, que, a fim de que o funcionário possa aproveitar efetivamente as instruções do encarregado do projeto é preciso que as aceite como se suas fôsem. Poderá então agir de acôrdo com as sugestões, não por causa das instruções, mas por sua própria vontade. Nas relações entre ambos, o problema básico não é transpor as idéias e habilitações do encarregado do projeto, mas criá-las de nôvo como suas.

## 2º) *Outros projetos*

Outro grupo de problemas existe nas relações entre os responsáveis pelo projeto. Trata-se da necessidade de coordenação dos esforços de assistência técnica no mesmo país hospedeiro. Cada projeto deve ligar-se às atividades e aos interesses globais de desenvolvimento do país. De certo modo, todos os esforços de desenvolvimento visam a objetivos simultâneos, complementares ou estritamente ligados.

Os vários projetos de assistência técnica podem apoiar e reforçar os demais, como sócios. Não é, porém, de estranhar que essa cooperação nem sempre se realize. O encarregado de um projeto pode preocupar-se com a árvore a seu cargo esquecendo a floresta. É possível acontecer que um projeto corra paralelamente a outro ou o complemento e que, entretanto, os respectivos encarregados, embora se conheçam pessoalmente, nada saibam.



do trabalho um do outro. Neste caso, cada um dêles talvez se concentre demasiado no que lhe pareça importante, compreensível, com certo senso de urgência em seu projeto específico, sem levar em consideração a necessidade de ajustá-lo ao esforço total de desenvolvimento e aos interesses globais do país. Seria ilusório esperar-se que o encarregado do projeto modifique suas atitudes. O estabelecimento de comunicações informais à base de relações pessoais pode dar melhores resultados.

### 3º) *Organização Internacional*

No estudo da organização as relações entre a sede e os serviços fora da sede apresentam dificuldades especiais. Não são fáceis tampouco as relações entre o encarregado do projeto e a organização internacional que o custeia. O encarregado do projeto fora da sede tende a adquirir afeições e dedicações que o ligam ao país hospedeiro mais do que à organização patrocinadora. Mergulhado na realidade do país em que se encontra, passa a olhar como uma abstração a organização internacional, distante. Na realidade, a organização internacional é um misto de muitos indivíduos formando um microcosmo, cada um dos quais contribuindo com seu próprio modo de comportamento organizacional. Conforme o caso, podem essas pessoas incentivar ou entravar os esforços do encarregado do projeto, na consecução dos objetivos.

A situação, entretanto, pode não ser tão anômala quanto parece. Uma vez reconhecidas, as dificuldades serão levadas em consideração e, possivelmente, superadas. De modo especial, quando as expectativas do encarregado do projeto, bem como as da organização internacional baseiam-se em concepções realistas e são bem partilhadas, é possível estabelecer uma base comum para chegar-se à compreensão da situação real do país hospedeiro.

Convém notar que o encarregado do projeto, não raro preocupado com a conjuntura local, com a visão colorida pelos pressupostos e preconceitos que, inevitavelmente, leva consigo, necessita da orientação da organização internacional, principalmente para a elucidação dos objetivos do projeto. Uma vez bem esclarecidos êsses objetivos, o encarregado do projeto pode receber uma orientação eficiente e segura. Depois, uma vez que é o responsável pelo projeto, é de esperar-se que tenha liberdade de ação, respondendo por seus atos e por suas omissões. Dêsse modo, quaisquer que sejam suas relações com a organização internacional interessada, estas não o dispensarão da autocrítica e da auto-administração.



## VI — OBTENÇÃO DE RESULTADOS

Neste ponto será interessante considerar uma questão delicada, estreitamente ligada à situação global. Que efeitos terá o elemento administrativo na direção de um projeto de assistência técnica?

A fim de ter uma idéia clara da contribuição do elemento administrativo, o encarregado do projeto precisa considerar sua influência e sua utilidade prática. Como medida da prudência, deverá examinar cada providência que toma, do ponto-de-vista das respectivas conseqüências práticas. É essa a única significação do elemento administrativo. Nesta análise, entretanto, muitos obstáculos se levantam.

Em primeiro lugar, por mais competente que seja no setor funcional, o encarregado do projeto não pode prever com segurança os resultados gerais de sua linha de ação. A principal dificuldade, no caso, é determinar o terreno sobre o qual se basearão as possíveis respostas, isso porque todas as realidades do país em causa, inclusive o reconhecimento de que os fatores sociais e culturais, influem na conduta de um projeto técnico. Isso, porém, não nos deve fazer perder de vista a importância do elemento administração, mas, pelo contrário, lembrar sua importância. Sua influência na concretização dos resultados finais do projeto pode ser decisiva, mesmo que nenhum resultado prático ainda se evidencie.

Outra dificuldade existe, de outra natureza: a necessidade de encontrar soluções criadoras suscita a questão da necessidade de ação positiva por parte do país hospedeiro, no sentido da criação de instituições permanentes que se responsabilizem pelo aspecto funcional do projeto. Se assim não fôr, os métodos usados pelo encarregado do projeto, por melhor que sejam, serão ineficientes se não conseguirem estimular o país. É preciso, porém, fazer uma distinção. Pode o encarregado do projeto agir com responsabilidade e pode ele ser responsável por atos que não tenha liberdade de adotar ou de emitir? E os atos a que nos referimos aqui não são suas instruções, suas demonstrações ou seus conselhos em si, mas as decisões — as decisões acertadas que o país precisa tomar. Convém lembrar que decisões e mudanças podem ter grandes implicações e, além disso, que cabe ao elemento político determinar o que se aplica e o que deve ser feito pela sociedade e para ela. Assim, os problemas não são apenas técnicos, mas também humanos, sociais e organizacionais. O reconhecimento dêsse fato atrai a atenção para as metas gerais, de preferência às questões técnicas no terreno funcional do projeto.



Este último comentário sugere a resposta à pergunta acima formulada. Partindo do princípio de que o encarregado do projeto tem uma obrigação para com o projeto e para com o país hospedeiro e tem visão suficiente para prever certas consequências dos métodos que emprega, poderá chegar a uma combinação de vários elementos os quais, por sua vez, poderão acarretar uma situação crítica, capaz de levar o país a proceder a uma mudança no terreno funcional do projeto. Não é fácil, porém, prever quando isso acontecerá. O equilíbrio dos elementos varia grandemente, dependendo da conciliação de muitos objetivos, não raro contraditórios.

Essas observações não refletem qualquer regra geral. A administração de um projeto de assistência técnica não é simples e não pode enquadrar-se em generalidades. No processo de desenvolvimento do país hospedeiro, com ênfase em determinado setor de atividade, o projeto é apenas o começo. O principal vem depois.



# *Fundamentos e Fatôres Psico-sociais do Poder Nacional*

JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

## II — PARTE

### ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Definição: É o Sistema Assistencial que conduz a sociedade a tornar os indivíduos iguais dentro da desigualdade, proporcionando condições a cada qual para concorrer igualmente na satisfação dos próprios interesses e na perseguição das aspirações de cada um.*

A sociedade age por si, pela sua Instituição — o Estado — que estrutura o seu instrumento conveniente que é o governo. Se é possível conseguir uma média de opinião que conceitue o que seja Bem-Estar, como interesse de uma maioria, de acordo com o "mores social" do grupo em tese, por outro lado, permite a liberdade de arbítrio para satisfação particular de cada um. Para isto, mister se faz a posse de elementos de capacitação e de garantia para que os meios disponíveis fiquem equivalentes a todos. A capacitação deve ser material, mental, psicológica e legal.

Quanto mais ascende o individuo na escala social, mais se torna êle dependente e cerceado na sua liberdade. Contudo, o "estado de consciência" desta verdade fá-lo aceitar tais condições tendo em vista o entendimento do interesse comum. Para isto, será preciso que êle esteja em gozo das aquisições do sistema educacional que o integra dentro do processo de evolução social, caminhando em proporções adequadas e favoráveis do desenvolvimento e do progresso. Na desproporção exagerada entre desenvolvimento e evolução encontramos as fases sociais críticas — fatos marcantes nos E.U.A. há cerca de 70 anos e no Brasil de hoje. O sistema assistencial é o que concorre para reajustar o processo de evolução social.

Em princípio, o sistema assistencial se define como um investimento a longo prazo com um período de carência imperceptível. Assim sendo, torna-se imperativo estabelecer uma fórmula de entrosamento e de planejamento global que vença escalões particularizados, barreiras administrativas e dependências políticas.

Como o encargo recai sobre o grupo social, quaisquer iniciativas e ações sectoriais e segmentares podem assumir o caráter altruístico. O altruísmo contraria a filosofia de ordem econômica de todo o Sistema. Pode ser uma satisfação individualista, eivada de egoísmo com aparência ou mesmo má interpretação de bondade. Evidentemente não desconhecemos o solidarismo e a solidariedade humanas sempre mais intensos quanto mais evoluído é o grupo social. É preciso, contudo, que a atitude se manifeste fora das aflições exageradas, e das infelicidades comprovadas, demonstrando-se as ações na simples dificuldade. Um escritor mineiro, através do testemunho de um teatrólogo conhecido, foi autor da seguinte frase: "o mineiro somente é solidário no câncer". Outro argumento inacreditável é o apêlo à caridade. Sendo necessário tal apêlo para que se consiga despertar um ânimo de solidariedade humana, pode-se deduzir do elevado grau de egoísmo do grupo social solicitado. A apresentação pública, do objeto alvo de caridade mostra o mais lastimável grau de deformação social. Quem dá e quem recebe situa-se em posição humilhante frente ao sentido filosófico da verdadeira solidariedade humana. Um "dever" de ser solidário com seu semelhante — poderá ser um estado de consciência de cada qual ou de grupo social e nunca imposição de qualidade que exalte qualquer um. *Quanto menos evoluído um grupo social, mais confunde atributos individuais com qualidades.* Justamente nesta fase encontramos a exaltação do altruísmo frente a uma conceituação deformada dos fundamentos econômicos do Sistema Assistencial. Por outro lado, o grupo em tela é o que mais exige uma dinâmica saudável de seu Sistema Assistencial, visando "igualar dentro da desigualdade". Esta foi a mais excelente aquisição da evolução do Sistema Político de nossa época, quando pôde estruturar a Democracia Social, baseada naquele fundamento da filosofia democrática da vida, caminhando, ainda, na direção do Estado Bem-Estar. Felizes de povos que já estabilizaram seu Sistema Político nesta filosofia de vida. *Sendo realmente a estrada mais difícil, é verdadeiramente a única certa.* Na sua frente estende-se uma ampliação por onde possa evoluir sempre, visando o bem do gênero humano. Com a liberdade de idéias e de pensamento serão possíveis a inovação e a renovação, fundamentos da evolução.



Como já enunciamos, quanto mais elevado o grau de civilização de um indivíduo e o meio social em que vive, mais cerceado se encontra em sua liberdade. É preciso que se note, por outro lado, que quanto mais é elevado o seu grau cultural "menos ele se utiliza de sua liberdade". A educação exalta o dever de coletividade e fá-lo aceitar êste cerceamento de sua liberdade para o bem comum. *Nunca, porém, é atingida a sua liberdade de idéias e de pensamento*, salvo quando procura atingir ou afetar a moral ditada pela maioria e estruturada nas determinações da lei. Ora, justamente o Sistema Assistencial procura igualar todos os sentimentos, atitudes e caracteres que possam convencer do papel importante que o indivíduo desempenha na orgânica social. Vemos logo que na heterogeneidade e desigualdade dos resultados do Sistema Educacional, sujeito a uma determinante evolutiva implacável, deveremos separar vários grupos e selecionar indivíduos que se encontrem na escala mais retardada do processo de evolução. Nenhum grupo social já atingiu tôda a plenitude uniforme dos preceitos de evolução educacional. Assim sendo, a sociedade tem que encarar seus elementos de formas e conceitos variados e diversos, atendendo aos variados graus de valorização humana. A uns se concedem maiores direitos, máxime quando se encontram na fase primária e instintiva do processo de evolução. A outros, já se exigem alguns deveres e procedimentos mínimos ditados pelas leis. A outros ainda, começa se fazer sentir o pêso da responsabilidade, quando estão já capacitados a operar na vida política da Nação. Em outro grupo, das elites, os deveres ultrapassam o espírito das leis e ficam êles sobrecarregados de culpabilidade. Na definição de Assistência Social colocamos na órbita de sua responsabilidade todo o grupo social, cada um "necessitando" de outros para satisfação de seu estado mental, de consciência, de seu interesse e de suas necessidades. É um mecanismo que procura solidarizar todo o gênero humano na perseguição dos objetivos de cada um, dentro da estrutura moral que, no momento, rege sua conduta de vida.

#### CARACTERIZAÇÃO

A Assistência Social, como sistema, foi a última criação do Estado quando a isso foi forçado pela complexidade que adquiriram os problemas sociais, com o advento da industrialização e conseqüente urbanização. Antes disso, a ação assistencial era pura atribuição sentimental de indivíduos, famílias, clãs e grupos, características encontradas comumente nas sociedades menos evoluídas. A ampliação e a disciplinação sistemáticas ocorreram quando o Sistema Econômico Liberal, para acompanhar a expansão dos



mercados, aperfeiçoou e deu nova formulação aos conhecimentos técnicos, fazendo-os acompanhar da pesquisa científica e da organização administrativa. Tal conjunto, identificado como a Tecnologia, conseguia a produção de bens de uso e de consumo em elevada escala, com um mínimo de gasto da energia muscular. Nesta fase acentuou-se a urbanização e a conseqüente complexidade dos problemas sociais. Nunca, porém, poderia o Sistema Assistencial tomar forma e disciplina se não estivesse comandado pela mecânica das reivindicações populares, cujos objetivos primaciais se faziam sentir na evolução do Sistema Político. Foi a posse cada vez mais real das fontes de poder político que trouxe as modificações do Estado, proporcionadas pela vontade popular. A Democracia Social de nosso tempo foi uma realização do capitalismo liberal, assim como a sua evolução será encaminhada para o Estado Bem-Estar. A suprema inquietação da história social de nossa época nós a focalizamos na incerteza do futuro. Existe uma angústia do gênero humano acêrca de seus destinos no que respeita à sobrevivência, e, à conquista e manutenção do bem-estar. Exalta-se, pois, como de máxima relevância o Sistema Assistencial, permitindo o reajustamento harmônico das discórdias e desajustamentos das diversas classes sociais. A dinâmica das classes, com interpenetração constante pela capacitação igual proporcionada pela sociedade, permite que as aspirações estejam sempre presentes na ação individual e incentivadas pela satisfação dos interesses e pelo alcance dos objetivos colimados. Nos processos culturais que evoluíram até o evento dos dois últimos conflitos, quando ainda atuava o liberalismo econômico, os recursos proporcionados à coletividade pela tecnologia já permitiam o estabelecimento de uma certa disciplina do sistema assistencial baseado no cooperativismo e na socialização. Com o impacto da técnica de comunicações que tanto avançou nas necessidades da guerra moderna, o meio social sofre tremenda emoção sincrética quanto a suas aspirações, interesses e conquistas de bem-estar, de plena posse de muitas nações. Exaltam seus direitos de pessoa humana sem se ater aos deveres e trabalhos que possam conduzir aos mesmos resultados.

Evidencia-se a compreensão de que cabe ao Estado e a seu instrumento — o governo — arcar com tôda a responsabilidade de atender aos reclamos da assistência social. Não entendem que nos países mais evoluídos o Sistema Assistencial tomou uma forma cooperativista e socializante, mais ou menos à margem da responsabilidade do Estado. Mesmo a estrutura da Democracia Social ou do Estado Bem-Estar exige o Planejamento da economia visando produtividade satisfatória que permita maior grau de amplitude das obrigações do Estado. Ora, a capitalização, sob todos os seus aspectos, acha-se intimamente ligada à expansão e evolução



dos Sistemas Educacionais e Econômicos, e somente ela permitirá os investimentos suficientes. A sadia economia política orienta os investimentos assistenciais na base de percentuais acompanhando progressivamente a ascensão da Renda Nacional. Como o processo é determinantemente evolutivo, os povos, deficientemente atendidos pelo Sistema Educacional, não compreendem prazos nem entendem prioridade em planejamentos governamentais. Aí é que deve funcionar a Política como Arte para encaminhar os povos pouco amadurecidos através de caminhos que não comprometem as conquistas já incorporadas a seu patrimônio. A maior delas é a relativa liberdade de idéias e de pensamento que outorga ao povo o direito e o dever de indicar sua elite de governo. Nesta fase incipiente de cultura, a sociedade toma a si iniciativas diversas que fazem a difusão de recursos com resultados inferiores àqueles tècnicamente possíveis. Por outro lado, o Estado, que é a Nação juridicamente organizada, nem sempre dispõe de um instrumento — o governo — nas condições propícias para o aproveitamento e administração dos recursos globais. O exemplo de algumas nações mais experimentadas nos conduzem a formar colegiados, assistidos pelo governo, mas não dirigidos por êle. São as Fundações, as organizações jurídicas mais adequadas aos meios pouco evoluídos nos sistemas políticos. Contudo será preciso, em nosso país, identificar bem quais os setores mais convenientes à formação destas instituições. Enfim, quando se indagar sobre assistência social será preciso saber antecipadamente, dentro das condições irreversíveis de cada um, o que será preciso para elevar a sua capacidade para igualá-lo a um segmento social apreciável de seu grupo, na eficiência de meios visando atender a seus interesses e necessidades. Se o trabalho de campo apresenta menos segurança, com seus imprevistos e suas operações econômicas reduzidas frente àquele das cidades, deverá merecer cuidados assistenciais diversos e especiais. Se o estudante doente não tem condições iguais a outro para concorrer às disputas seletivas, deverá ter tratamento para concorrer igualmente. Em uma querela judiciária, nunca deverá perdurar desigualdade estabelecida pela posse de bens materiais. Uma lei antitruste é uma forma de ação assistencial igualitária.

#### CONCEITUAÇÃO

O conceito de assistência social só começou a tomar uma ordem disciplinar identificada como um Sistema quando a evolução política dominada cada vez mais realmente pelo povo, na expressão de sua vontade, foi sendo imposta pelas reivindicações populares tendo na linha pioneira os grupos profissionais orga-



nizados. Estes só puderam tomar características de força social quando se unia nos aglomerados humanos resultantes da industrialização. Força é convir que, sendo os conflitos e as guerras motivadas pelas competições econômicas dos povos, resultavam sempre em novas aquisições e satisfações para as reivindicações populares. A fraqueza dos “fazedores de guerras”, após as vitórias ou derrotas, tornava imperativa a colaboração das classes inferiores na reconquista das riquezas e posições perdidas. Eis porque sempre anotamos em nossas pesquisas que as guerras sempre trouxeram vantagens para o povo e as revoluções desvantagens. Naturalmente a observação é feita sob aspecto estrutural e não conjuntural. Este é quase sempre negativo em ambas. Desde que o povo vem assumindo cada vez mais a Fonte Real de Poder Político, procura a Política atender aos desejos do povo, sempre contrários a soluções violentas nas disputas entre Nações. Quando o povo se atira a aventuras guerreiras, por vontade própria, foi a isso levado por manobras específicas de “perversão” de fatos e fatôres pelos grupos interessados. A autêntica Democracia Social, onde a vontade do povo é real e livremente expressa, lança mão de todos os argumentos para fugir a soluções violentas. Partindo do particular para o geral, poderemos classificar os indivíduos, os cidadãos, as personalidades e os Estados, em uma linha de posições diversas quanto a sua posição frente a atos ligados a problemas assistenciais. Alguns defendem e têm direitos relativos à dignidade da pessoa humana. Os grupos e Estados mais capacitados, e já em fases mais avançadas de valorização, arcam com os deveres de atender àqueles direitos. Um indivíduo frente a um cidadão tem que receber dêste manifestações de solidariedade, especialmente quando os seus direitos estão ainda na preponderância de fatores primários e instintivos. Na escala mais adiantada da valorização humana, ao dever liga-se a responsabilidade, caminhando até à culpabilidade quando se tratar de elites, especialmente elites dirigentes. Tendendo a valorizar a pessoa humana, a assistência social perscruta onde, como, quando e quanto necessita para isso. Valorizar o homem é propiciar-lhe elementos de melhor composição orgânica, adaptá-lo ao meio que possa compreender e aceitar a convenção de renunciar a alguma coisa para o bem-comum. Vemos, assim, que a assistência se faz sentir desde a fase de necessidades primárias e vitais, quando ainda o indivíduo se atém a assuntos de sobrevivência, envolvido na trama biológica que faz predominar o instinto de geração e procriação, não pensando na subjetividade de sua elevada função social. Não lhe interessa os problemas sociais ou políticos, nem as sublimes conquistas humanas ligadas à liberdade de idéias e de pensamentos.



Necessita assistência para ascender na escala de valorização tornando-se um elemento cívico, isto é, integrado ao meio social. Já nesta posição assume responsabilidade com os elementos do escalão anterior e pode compreender a dignidade de viver colaborando com a coletividade. Já no passo seguinte, ao capacitar-se para ser melhor informado, assume maior grau de responsabilidade dado que ao possuir o direito de escolher, pode selecionar com responsabilidade, e mesmo culpabilidade, os seus dirigentes políticos. Enfim, na última fase de valorização já se identifica a personalidade, com a capacitação de chefia e a vocação de liderança. O conjunto tem que sentir a necessidade de entrosar colaboração para que cubram toda a gama das necessidades, interesses e aspirações, identificadas no período prevalente, do instinto e do primarismo em que difícil ainda se torna o sentimento de colaboração consciente, podendo ela existir como manifestação racional. Em princípio, em todas as fases, a família é o centro polarizador das reações e emoções humanas. São disciplinarmente seguidas as seguintes fases de valorização ao pensarmos na conceituação da assistência social:

- a) o indivíduo — valorização prevalente, instinto, primarismo;
- b) a família — instinto, sentimento, conformação social;
- c) o cidadão — moral e civismo. Direitos e deveres. Responsabilidade;
- d) a personalidade — Chefia e Liderança. Responsabilidade e culpabilidade. Educação e Exemplo. Ética.

Obedecida uma escala de identificação dos valores humanos, desde a fase primária e instintiva até a formação da personalidade, que deve caracterizar as elites, todos necessitam de certa dose de assistência social, dado que a mente humana e a psique tanto podem ser sobrecarregadas de assuntos de natureza simples como com aqueles inerentes à vida da civilização. *O mesmo que se pode dizer quanto a conceituação do que seja felicidade, nos induz a aplicar quando em jogo as necessidades do gênero humano.* O que mais se ressalta, contudo, é o conceito de assistência social ligado a problemas de superfície e sobretudo aqueles de natureza primária. A um órfão, que se pretende assistir, nada mais certo do que substituir todas as aflições e cuidados relativos a uma formação familiar até a constituição de um novo tronco familiar. A ação assistencial, mesmo a mais primária e superficial, estender-se-á até às emoções ligadas ao matrimônio. *Assim, um menor não é órfão nem é abandonado porque a sociedade deu-lhe uma família.* Com a mesma sociedade ele assumirá o compromisso de formar do mesmo modo outras famílias que também lhe aten-



derão nas satisfações mais sutis e subjetivas, que completarão a assistência social na parte psicológica ou sentimental. Em verdade, a evolução social a partir da revolução industrial fugiu cada vez mais da "fórmula comunal" de assistência recíproca. Verificou-se, contudo, na evolução urbanística moderna a preocupação da volta do sentido comunal dentro dos grandes centros urbanos (Brasília). Tóquio, o maior centro metropolitano do mundo, resguarda sua tradição comunal quando identifica suas moradias por meios diversos e não por números.

Do que poderemos concluir, sobre a conceituação, é que a assistência social exige um serviço social que mantenha uma constante pesquisa para um levantamento ecológico humano, com o que a sociedade estabelece e disciplina sua ação assistencial. Ocorre, outrossim, a necessidade de estudos e planejamento tendo por base um conceito estratégico que induza, em condições favoráveis, as previsões, as prioridades, os prazos e a seqüência das ações visando a capacitação do maior número nos menores prazos possíveis. Enfim, a Ciência e a Técnica aliadas à Organização, incorporadas na Tecnologia fornecerão elementos fundamentais ao Planejamento da Assistência Social.

#### ESTRUTURA

Na organização humana que orienta e preside a conduta da assistência social, diferem os métodos e os conceitos tanto dentro da filosofia democrática quanto na chamada filosofia materialista. Em certos Estados totalitários, que nada mais representam que um capitalismo de Estado a serviço de uma recuperação de tempo perdido em estagnação de evolução e de desenvolvimento, existe urgente e imperiosa necessidade de *sómente atender ao homem que produz* e reduzir ao máximo as responsabilidades com o elemento humano que não mais represente valor como força de trabalho. Os animais em tal estado de deterioração orgânica ainda podem servir de objeto de valor econômico, no aproveitamento industrial da matéria orgânica. Contudo, a fiscalização e a observação da humanidade não permitiria que se chegasse a tais exageros com a pessoa humana. Em parte, com trabalhos forçados e substituição energética deficiente, favorecem ao ciclo do aproveitamento natural da matéria. Foi, aliás, procedimento semelhante de que se serviu o sistema econômico liberal do século passado. Com tal sacrifício criaram a tecnologia e, com esta, a possibilidade de atuação da Democracia Social e do Estado Bem-Estar. São fases determinantes históricas, pois que, como já enunciamos, o processo cultural não se instala com a mesma intensidade em todos os quadrantes do planêta. Em um mesmo



país, as discrepâncias são enormes. Certos segmentos sociais resistem mais, pela tradição, aos impulsos do progresso e da evolução. Em princípio, as populações que povoam a orla marítima atendem com muita dificuldade aos reclamos da evolução e do progresso. Em nosso país, por razões imperiosas do povoamento e da conquista, deu-se justamente o contrário. É conhecida a resistência da povoação do campo acêrca das inovações que lhe são acenadas da cidade. São duas formações sociais que devem ser encaradas de modos diversos. O que é preciso ficar estabelecido é que cada sociedade necessita de uma análise e de uma crítica próprias com ações diversas. Nada é mais errado do que a alienação em assuntos assistenciais, máxime sem a precisa consciência e conhecimento da própria sociedade, antes de se aplicar métodos e técnicas estranhas. O Sistema Assistencial tem uma disciplinação bem recente, sendo, pois, desaconselhável a imitação de técnicas e métodos de países que seguiram com pouco dinamismo a evolução social e política. Quase todos os países latino-americanos de origem ibérica, aferrados como são a certas questões tradicionais, não acompanharam a violência da evolução sócio-política da época.

Uma estrutura de Sistema Assistencial, especialmente na parte de capacitação deverá obedecer às seguintes diretrizes:

1º) aplicar em ordem progressiva percentuais sobre a Renda Nacional em Saúde e Educação Escolar. Nesta um mínimo tolerável, em nosso país, será de 5,5% e naquela, 4,5%;

2º) toda a orgânica assistencial obedecerá a uma unidade funcional e de disciplina para delimitar responsabilidades, evitar investimentos e gastos ociosos ou desvios do Planejamento Geral do país;

3º) a sociedade organizará colegiados apolíticos para suas administrações sectoriais e colegiados científicos para pesquisas, normas e disciplinas de funcionamento.

4º) sempre que possível, os processos assistenciais caminharão coordenados ou unidos quando se referirem a assunto específico de capacitação humana;

5º) tendo em mira sempre a Família, deverá atingi-la, ou diretamente, ou pelas ramificações em que se encontrarem seus elementos: escola, hospital, prisão, trabalho, desporto etc.;

6º) evidentemente todo processo social apresenta características evolutivas, desde que implantada uma semente de desenvolvimento. Em primeiro lugar será preciso dar algum tempo de período escolar a todas as crianças para depois ampliar progressivamente o seu tempo de contato com o professor.



Enfim, no Brasil de hoje, notamos o ciclo de desenvolvimento em desproporção exagerada com a evolução social. O Sistema Assistencial Brasileiro deverá ter a estrutura necessária para diminuir o grande desnível. Estamos atingindo favorável nível de desenvolvimento econômico, contudo, em que pêsse a situação cada vez mais favorecida nos setores de trabalho, a família, que é o núcleo social por excelência e que deveria participar intensamente desta melhoria de condições econômicas, permanece em situação de necessidade frente aos interesses do Sistema Assistencial. A Assistência Educacional, de formação, não atingiu o trabalhador ou o profissional para incutir-lhe o senso de responsabilidade e de compreensão, em primeiro lugar com a família e, em seguida, com a sociedade que tanto o tem favorecido. Agiganta-se, assim, a tarefa da Assistência Social quando já deveria ter seus encargos aliviados pela ação individual. Com o aumento dos salários observa-se comumente que as faltas ao dever de comparecer são mais freqüentes. Quase sempre a família "serve apenas como motivação para exigir direitos", quando deveria ser objeto para consciência de maior responsabilidade. Passamos justamente a fase crítica de forte discrepância entre desenvolvimento e evolução, sempre encontrada em quase todos os processos de evolução social. Um Sistema Assistencial frente às características do processo atual de evolução social deverá atender primordialmente a dois fatores:

a) maior, mais ampla e aperfeiçoada técnica de capacitação individual para tornar menor a responsabilidade do instrumento de Estado — o governo;

b) corrigir com segurança a instabilidade social reinante e oriunda da incerteza futura no que se refere ao objeto de atenção sentimental. É a Previdência Social que cuidará prioritariamente das preocupações e necessidades perenes da família — aposentadoria, pensão e moradia, *suplementando apenas as questões ligadas à saúde*. A doença é uma incidência na vida do indivíduo. É tão complexa e variada a gama de setores que englobam no total ou parcialmente a responsabilidade direta do Estado pelo seu instrumento governamental, da sociedade e dos diversos grupos e segmentos sociais que assumem conscientemente a responsabilidade que lhes cabe, que uma orgânica uniforme e disciplinar se faz necessária e se torna imperativa para que os recursos sejam aproveitados eficientemente. Por outro lado, o sistema de governo que foi plasmado pelo processo de evolução de cada grupo social e conforme fases e pontos históricos considerados, dita as linhas mestras da disciplinação referida. Um Sistema Assistencial nunca pode ser transplantado como modelo para qualquer grupo social.



Aí encontramos o grande entrave da organização brasileira. Sem uma maturação de cultura nacional própria, deixando à margem o sentido objetivo da pesquisa científica a que sempre fomos infensos por herança histórica e tradicional, lançamos mão, ou da alienação inadequada, ou do empirismo inconsciente. Ora, justamente a assistência social tem que ser delineada pelos resultados e coleta de informações à guisa de ecologia humana. Assim sendo, deveríamos ter em função um exército de assistentes sociais das mais variadas diversificações profissionais que encaminhariam os frutos para um Instituto Central ou Nacional de Serviços Sociais onde seriam interpretados, elaborados, analisados e criticados antes de servirem de instrumento para o Planejamento.

O Estado deveria estar de posse do Conceito Estratégico da Assistência Social do País para estar sempre revendo os planos e corrigindo as prioridades e os prazos respectivos. É muito fácil generalizar e dizer simplesmente: o problema é de Educação e de Saúde. Ao trabalhador do campo que se propicia o saber escrever e contar, se não acompanha tal medida da melhora das condições de trabalho, deixa de produzir no campo e monta uma "vendinha" para vender cachaça na beira da estrada. De produtor passa a consumidor e aumenta a possibilidade de diminuir a capacitação vendendo sob forma tóxica a caloria indispensável ao esforço muscular. Então, torna-se um mal a alfabetização do trabalhador rural, nas condições referidas. Tratar da parasitose intestinal e não educá-lo e capacitá-lo para utilizar-se de fossas e para andar calçado estabelecerá o ciclo das reinfestações. Assim, não basta tratar de saúde. Provamos mais uma vez a necessidade de entrosamento, coordenação e solidarização de todos os meios de ação objetivando um fim: assistência social. Calculamos que as ações dispersivas inutilizam aproximadamente 70% dos esforços e iniciativas altruísticas, encarados em conjunto com os recursos oficiais e paraestatais. Para demonstrar o impeditivo de se conseguir o englobamento no plano assistencial do país de tôdas as iniciativas, revelaremos que, em um total de 2.318 unidades para-hospitalares existentes, somente 791 são oficiais. Em 1960 havia 2.176 hospitais e somente 371 oficiais. Nas capitais estaduais, em um total de 380, somavam os oficiais, 193. Existem 3.947 associações chamadas de caridade que dispõem de:

430 hospitais;

630 unidades para-hospitalares;

910 asilos;



780 abrigos;  
924 escolas;  
e diversos, 245.

O número de associados ascende a 1.429.474, que ajudando a si mesmo, tentando uma fórmula cooperativista, dominam uma enorme capacidade potencial para ampliar e qualificar sua assistência. Aproveitando tais sementes de organização, dispensa-se o auxílio financeiro, *bem controlado e fiscalizado* apenas, ao mesmo tempo que se consiga um enquadramento a um mínimo de exigências acêrca de responsabilidade funcional adequada e conveniente a cada unidade ou organização.

Nada se pode fazer hoje sem um planejamento conveniente e submissão a certas regras e disciplinas para aproveitamento ao máximo dos recursos disponíveis. O estado precário e lastimável destas organizações particulares obrigam-nas a atender a setores assistenciais dentro de padrões técnicos deficientes, senão condenáveis. Recebem as subvenções insuficientes e irrisórias e as despendem sem condições de aproveitar razoavelmente a organização existente. Na medicina então, o padrão é do mais baixo nível. O Órgão Técnico Centralizador normativo e disciplinador, estaria autorizado a controlar e fiscalizar subvenções, tendo condições legais de ampliar serviços e instalações, vinculando tais dispêndios a obrigações contratuais específicas. Em certos setores, como a Previdência Social, já cogita o governo de unificar os serviços médicos. A estrutura de um Sistema Assistencial em país democrata e que pretende caminhar na direção do Estado Bem-Estar deve obedecer as seguintes normas:

a) confiar a Conselho Técnico de alto nível a incumbência de delinear uma disciplina geral que procure coordenar, entrosar, fiscalizar, controlar, dosar competências, selecionar atribuições, medir responsabilidades em tôdas as atividades assistenciais do país que recebam favores do Estado. Com tais atividades o órgão não terá ingerência em questões administrativas nem admitirá influência política ou oligárquica;

b) um Instituto Nacional de Serviços Sociais, onde terá posição de cúpula o Conselho Técnico, que disporá de uma orgânica de visão global dos problemas assistenciais brasileiros.

a) levantamento ecológico humano, classificando as regiões e zonas geo-sociais com seus problemas característicos;

b) estabelecimento de conceitos estratégicos para cada zona geo-social do país;



c) convênios, coordenação, entrosamento e sinergia com os órgãos assistenciais, estaduais, municipais, para-estatais, privados e associativos etc.;

d) setor de estudos e pesquisas científicas;

e) formação de pessoal técnico — assistentes sociais;

f) organização de uma assistência jurídica gratuita coordenando convênios com organismos estudantis, associações, sindicatos, meios rurais, universidades, escolas superiores, etc.

Em linhas gerais sua estrutura será de:

1º) convênios: estaduais, municipais, particulares e órgãos federais.

2º) escolas de serviços sociais.

3º) conselho de serviços sociais.

#### A) *Departamento Assistencial*

Família

Escola

Hospital

Trabalho

Casas de correção

a) Família — ação direta. e indireta pela escola, pelo trabalho, pelo hospital, pela cadeia, etc.

b) medicina preventiva e curativa;

c) serviços especiais sociais — SESI, SENAI, SENAC, etc.;

d) legião brasileira de assistência;

e) serviço de recreação operária;

f) serviço de assistência a menores;

g) casa popular e locações;

h) serviço de triagem hospitalar;

i) serviço social do condenado;

j) serviço social do trabalho;

k) serviço social escolar.

#### B) *Centro de Coordenação Social*

#### C) *Departamento de Previdência Social*

a) aposentadoria e pensões;

b) higiene do trabalho;

c) seguros, auxílios e subvenções;

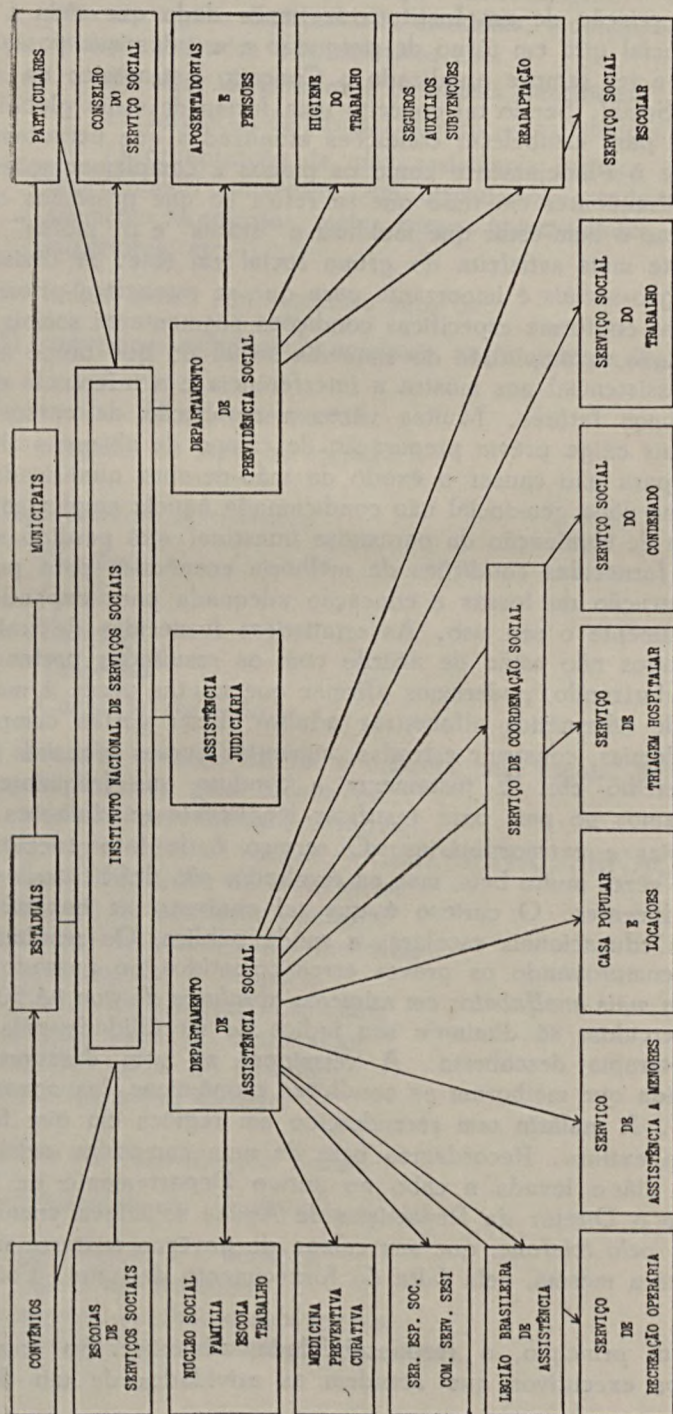
d) readaptação e orientação trabalhista.



A criação de um Instituto se impõe dado que toda a ação assistencial gira em torno de pesquisas e estudos que possam levantar e ter sempre atualizado o Conceito Estratégico da Assistência Social. Sendo tal conceito uma forma de visão global total e geral para estabelecer condições atualizadas que permitam tão-somente o Planejamento como os planos e complementações, revisões freqüentes em tudo que se refira ao que possamos conceber como o bem-estar que moldura o "status" e o "mores" social da parte mais satisfeita do grupo social em tese. A divisão de zonas geo-sociais é importante para que se estabeleça prioridades e prazos conforme específicas condições segmentares sociais. Por outro lado, a amplitude do esquema social no que tange ao sistema assistencial nos mostra a interferência e a inferência de variadíssimos fatores. Muitas vezes a ampliação de cursos profissionais exige prévia preparação de campo de absorção de trabalho para não causar o êxodo da mão-de-obra qualificada formada na zona geo-social não condicionada àquela ampliação. Um esforço de eliminação da parasitose intestinal será perdido se não forem fornecidas condições de melhoria econômica para permitir a construção de fossas e educação adequada para expandir voluntariamente o seu uso. As estatísticas fornecidas de trabalhos executados não estão de acordo com os resultados pretendidos. Particularizando, poderemos afirmar que muitas vezes é má conduta de cibernética alfabetizar adultos, fazer certas campanhas de endemias, construir estradas, aumentar cursos ginasiais ou de grau médio etc. E justamente a conduta que freqüentemente verificamos no país para justificar legalmente as dotações orçamentárias e extraordinárias. O serviço é de fato executado e muitas vezes muito bem, mas os resultados são deficientes ou contraproducentes. O curioso é que tal equívoco se implanta nos setores educacionais escolares e saúde pública. Os resultados aí estão comprovando os graves erros cometidos no passado *Hoje existem mais analfabetos em números absolutos do que há 50 anos.* A tuberculose só diminuiu seu índice de mortalidade pela nova quimioterapia descoberta. A verminose só vem desaparecendo à medida que melhoram as condições econômicas das zonas geo-sociais. A malária tem recrudescido em regiões em que foi declarada extinta. Recordamos bem de uma campanha célebre de banho diário levada a cabo no antigo Departamento de Saúde quando o Diretor da Repartição de Águas solicitava encarecidamente, *pelo telefone*, que seu colega de governo sustasse imediatamente a mesma, pela falta do fornecimento de água. Foi atendido.

Em princípio, a responsabilidade administrativa total dos serviços executivos que atendem as atividades de um Sistema







Assistencial quando em mãos oficiais revelam custos várias vezes superiores àqueles de responsabilidade administrativa colegiada da sociedade. Por outro lado, algumas Instituições, tais como Santas Casas, são dominadas oligarquicamente por um grupo que se beneficia dos favores que dispensa ou pode dispensar, frequentemente, à custa de subvenções e favorecimentos oficiais. Não resta dúvida de que é interessante uma continuidade administrativa, mas não a instalação definitiva de uma oligarquia que aproveita da característica assistencial como promoção para angariar e conseguir vantagens pessoais. Daí a necessidade de uma severa fiscalização e controle sobre aplicação de recursos sociais e especialmente subvenções oficiais. Somos partidários decisivos das Fundações para questões de ensino, quando se refere a suplementações de iniciativa privada, especialmente quanto a Ensino Superior e Institutos Científicos. Na mesma idéia colocamos a assistência hospitalar, em geral. A medicina oficial ficará com o encargo das doenças sociais. O Sistema Assistencial de Brasília está perfeitamente enquadrado no caminho certo. Para maior facilidade, conta ainda o Distrito Federal com um plano urbanístico adequado para formação de comunidades independentes. Neste plano haverá imensa facilidade de pesquisa ecológica humana, com resultados rápidos, fiéis e seguros. Em nossa capital há urgente necessidade deste levantamento nas chamadas cidades-satélites, resíduo dos trabalhadores de construção e dos comerciantes temporários e agora definitivos.

Em uma região, zona, distrito ou comunidade geo-social há necessidade imperiosa de fazer levantamento ecológico humano. Cada uma delas terá cadastrado o seu Conceito Estratégico Assistencial próprio para que seja feito o Planejamento, quando serão suplementados os recursos deficientes pelo Planejamento Geral do país. Tal suplementação será financeira, técnica e de organização, deixando-se, na medida do possível, completa independência administrativa a um segmento social heterogêneo e apolítico. Somente desta maneira, será possível responder *onde, como, quando e quanto assistir*.

Na parte educação escolar, nenhuma organização conseguiu preencher satisfatoriamente os 4 fundamentos básicos em que ela se assenta, isto é, informação, formação, vocação e seleção de valores autênticos. Assim sendo, nunca a iniciativa oficial poderá obter os resultados mais completos. Mesmo nos graus mais elementares, a participação privada é indispensável. Em certos países, onde o desenvolvimento se situa em muito grande disparidade com a evolução, como o nosso, geralmente não há aquela integração social conveniente da escola primária. Tal



característica de enquistamento, coloca na responsabilidade oficial todos os ângulos de um problema em que a solidariedade e responsabilidade mais direta da comunidade seria de repercussão favorável. Por outro lado, a Pedagogia e a Didática foram enriquecidas pela Técnica, havendo necessidade de estar esta à disposição das Escolas. A morosidade burocrática oficial não permite eficiência em tal distribuição e assistência, tornando-se imperativo que se instale um Centro Sócio-Educativo, onde serão coordenados e entrosados vários setores assistenciais, atingindo-se a Família através da Escola ou levando aquela a ter algum interesse pessoal nesta. Tal Centro seria uma organização da comunidade, com colegiado administrativo social apolítico e assistência financeira e técnica, como suplementação. É difícil separar, em ação assistencial, Educação e Saúde, tornando-se necessário solidarizar globalmente a Família como objeto de atenção. Como já demonstramos, a estrutura da assistência social tem vários caminhos para atingi-la. Em certos núcleos sociais a Educação terá lugar pelo convívio da comunidade, quando se consegue a elevação de grupos sociais para o segundo degrau de valorização — a integração social. O Centro Sócio-Educativo constituirá o traço-de-união da Família com a Escola, a coordenação com outros setores assistenciais, a troca de experiência com vários e distanciados Centros de outros grupos sociais diversos, no país e no estrangeiro. Cada grupo tem a sua experiência e a transmite aos demais, na possibilidade de trocas sem repetições ou esforços desnecessários. Não será possível evoluir sem inovar ou renovar. Quanto mais amplo o campo experimental e o intercâmbio, melhores serão os resultados obtidos. Quando vimos da conceituação, a assistência social deve procurar "igualar dentro da desigualdade" atuando em uma gama enorme de ramos e setores que conduzam a uma capacitação individual, vencendo, no possível, as condições e situações irreversíveis com adaptações compatíveis com a dignidade humana, removendo entraves orgânicos prevalentes, suprimindo deficiências, prevenindo angústias e inculcando procedimentos que possam enaltecer a compreensão mútua, até chegar ao estado de consciência da justiça social, de cada qual ter e fazer o que lhe compete. Para que se proporcione ao indivíduo a consciência de justiça social é preciso que a sociedade proporcione a mesma oportunidade a todos, conseguindo concomitantemente a igualdade de meios. Nunca poderá conseguir tal resultado se não conjugar e entrosar todos os esforços, incentivar tôdas as iniciativas, apoiar tôdas as ações e aproveitar ao máximo os recursos disponíveis. Justamente o que encontramos no país é uma geral separação, dispersão de recursos em numerosas iniciativas altruísticas de baixíssimo rendimento,



e órgãos oficiais caminhando paralelamente visando os mesmos objetivos e *no mesmo terreno*. Não existe qualquer sentido consciente de Planejamento Assistencial e muito menos uma ordem disciplinar e normativa presidida por colegiado de elevado nível técnico. Mesmo os centros mais adiantados como o Estado da Guanabara e a cidade de São Paulo não possuem o cadastro de assistência social, funcionando muitas vezes a polícia como órgão informador. O assunto seria de solução fácil dado que as verbas federais contribuem para manter, o mais das vezes simbolicamente, as iniciativas altruísticas existentes em grande número. Cremos ser oportuna a criação do Ministério do Bem-Estar e Previdência Social, tendo o grande papel de incentivar, controlar, financiar, limitar responsabilidades, enquadrar capacitação, coordenar e estabelecer sinergia funcional dos meios existentes e atuantes objetivando a assistência social do país. É preciso instalar o Sistema de Assistência Social do Brasil.

## ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O BRASIL

### A SAÚDE

George Wythe em sua obra "Brazil, expading economy" escreveu o seguinte: "A saúde é indubitavelmente um dos maiores problemas do Brasil de hoje, sendo que em nenhum outro terreno podem tão grandes lucros ser obtidos com investimentos relativamente tão pequenos". O analfabeto pode trabalhar e viver bem, mas, o indivíduo sem saúde constitui um fator negativo e uma sobrecarga social apreciável. Como em todos os grupos sociais a cultura não se expande simultaneamente por igual, muitas de suas parcelas ainda não conseguiram substituir satisfatoriamente a energia muscular pelas fontes energéticas trazidas pelo progresso. "O ritmo acelerado com que a economia mundial tem mudado de aspecto no correr do século, tem sua origem fundamental na descoberta de novas fontes de energia e no avanço da higiene e da medicina. Esta multiplicou por três a população européia em dois séculos, e aquela elevou a energia humana de 4.000 para 160.000 calorias". Com estas palavras Werner Lombart quis mostrar a importância do progresso humano e a possibilidade de desviar vantajosamente o homem de sua luta diária, em algumas horas, para melhorar a sua formação humana. Contudo, este progresso não pode atingir e beneficiar em prazo curto a todo o gênero humano. Ainda temos muito que fazer para amenizar o ciclo fatal de uso da energia muscular como determinante de evolução. Partindo deste raciocínio, veremos quão se torna importante ao homem brasileiro aumentar a sua cota ali-



mentar relativa a calorias necessárias ao trabalho. *Constitui a subnutrição o problema mais premente do homem brasileiro no setor saúde.* Ela aumenta a incidência, diminui as defesas orgânicas e ocasiona uma gama enorme de entidades patológicas e carenciais. Sendo um problema de saúde, encontra-se intimamente ligada ao processo geral de evolução e de desenvolvimento, especificamente no setor de produção e de distribuição de gêneros alimentícios. Uma Política alimentar deveria estar na cogitação governamental como prioridade excepcional no sistema assistencial do país. Os esforços têm sido destorcidos quando se procura controlar preços e não incentivar a produção com garantias especiais para a produção, distinguindo-se o produtor com o privilégio de aproveitar, *sem qualquer risco o resultado de seu esforço,* quando se tratar de uma gama de gêneros considerados essenciais para a nutrição.

Naturalmente grande parte da responsabilidade assistencial, no que respeita à nutrição, está a cargo da própria família. Contudo, na fatalidade da evolução social, o desenvolvimento caminha muito adiante da evolução, baseada na educação. Na dinâmica da Democracia Social, com as liberdades e garantias fornecidas ao trabalho e ao trabalhador, o vício do sistema de governo procura atender com mais ênfase ao culto do trabalhador do que ao trabalho, ao estudante do que ao estudo. Tal fato não se verifica nos países totalitários, onde não existem reivindicações de classe. É uma deformidade do processo evolutivo que resultará, talvez, em terríveis desastres futuros. Só não acontecerá isto se for bem formado o arcabouço educacional escolar para coseguir o reajustamento sem lutas sangrentas. Havendo assim desproporção de desenvolvimento, melhoram as condições materiais do chefe da família sem que esta participe da resultante favorável. A criança sobretudo, que não tem voz ativa nem protesta, é sempre colocada à margem. Torna-se, assim, agigantada a tarefa do Estado em estruturar seu sistema assistencial, prevendo as condições biológicas da geração. Contudo, se estabelece o ciclo vicioso. A criança serve de pretexto para iniciativas e ações altruísticas, como promoção individual, sem qualquer intenção de obter resultados reais. Com bastante propriedade e probabilidade, poderemos afirmar que mais de 50% dos benefícios que a sociedade diretamente e o Estado proporcionam, objetivando assistência à infância, são drenados para a melhoria e conforto material de alguns adultos. O ponto fraco da assistência social do país, lastimavelmente, situa-se no problema da proteção à infância. *A assistência à infância sob os pontos-de-vista de nutrição e sentimental é assunto da mais alta prioridade no Planejamento.* O organismo em formação ficará impregnado por toda



a vida das deficiências e insuficiências que tenha sofrido, em que pêsse as mais perfeitas tentativas de correção levadas a efeito mais tarde. Até os doze anos, por exemplo, o organismo e o psiquismo infantis deverão estar bem amparados. A criança abandonada, constitui um complexo problema a parte, que deve ser encarado como um corpo patológico psíquico, passível de escalonamentos e separações seletivas visando englobar grupos com a maior homogeneidade. O "tratamento" tem que ser adequado a cada grupo. Em geral, a assistência infantil está intimamente entrosada com as condições e situações familiares. Não se pode separar os dois elementos, e muito menos agir sobre cada qual separadamente. Eis porque, na assistência ao menor abandonado, o ideal será integrá-lo em alguma vida familiar. Via de regra, a inexistência familiar provoca tremendos complexos, distúrbios psíquicos e deformações do caráter levando o menor a se tornar um elemento agressivo aos padrões sociais normais.

Justamente o maior erro cometido na assistência a menores abandonados é "juntar as mais variadas distorções de caráter, os mais diversos graus de distonia psíquica, os mais diversos complexos" e submetê-los a uma disciplina e fiscalização semelhante, exercidas quase sempre por outros elementos também anormais, ou, deficiente capacitação pessoal para o mister. O "bedel" foi a mais tremenda deturpação do "preceptor" do antigo sistema educacional. Houve em certos colégios, especialmente católicos, a pequena deformação do "regente." Aliás o termo é de "inspetor de disciplina". Ora, o grande papel do "preceptor" que está voltando com intensidade na nova técnica pedagógica, é a de "orientador de estudo e de procedimento social". Pois bem, na assistência a menores abandonados há exigência de se adotar os "preceptores da maior capacitação". Um serviço de assistência a menores constitui uma verdadeira policlínica social e não um ajuntamento heterogêneo de variadíssima causuística de patologia social. Em tese, a assistência social é a aplicação de uma medicina visando integrar o indivíduo dentro dos padrões sociais de procedimentos e atitudes do grupo, corrigindo complexos, equilibrando a biologia, capacitando dentro das possibilidades de cada um, ao mesmo tempo que procura levar ao indivíduo a capacitação para se prover dos recursos e condições de integração ao "mores social". Tal como na medicina, nos objetivos da assistência social, encontramos a profilaxia dos males sociais. Comporta, pois, o sistema assistencial, os fundamentos e os fatores. Os fundamentos são realmente a "idéia" e o objetivo a atingir, englobados na orgânica assistencial que encerra o "instrumento" para perseguir o objetivo. Assim pois, destacaremos as Diretrizes Fundamentais para o Sistema Assistencial e o Planejamento para



os fatores que deverão interessar toda a gama da profilaxia e do tratamento da patologia social. As primeiras estão intimamente ligadas e entrosadas no processo de evolução e de desenvolvimento, nas suas diversas fases históricas, em suas características, com suas particularidades e suas anormalidades. Visariam a valorização humana e seu ajustamento equilibrado ao conceito de bem-estar seguido pela maioria do grupo social. Os fatores estariam definidos na saúde e na educação, ao mesmo tempo que, atendem à profilaxia e ao tratamento dos desajustamentos sociais.

#### A DOENÇA NO BRASIL

Doenças	Casos
Ancilostomose .....	20.000.000
Bócio Endêmico .....	11.640.000
Esquistossomose .....	4.000.000
Doença de Chagas .....	3.000.000
Tracoma .....	1.000.000
Bouba .....	600.000
Tuberculose .....	500.000
Filariose .....	100.000
Lepre .....	100.000
Leishmaniose .....	100.000
Malária .....	40.000
Total .....	41.080.000

Fonte: Dados extraídos do "Programa de Trabalho" do Ministro da Saúde, Dr. Raymundo de Britto, para 1964.



## A MALÁRIA NO BRASIL — 1956-1961

Estados e Territórios	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Rondônia .....	244	325	695	1.259	1.412	1.070
Acre .....	38	17	6	8	4	—
Amazonas .....	99	42	240	411	380	29
Rio Branco .....	166	59	27	31	59	27
Pará .....	255	614	2.361	3.359	1.149	580
Amapá .....	254	588	1.524	1.482	1.138	1.540
Maranhão .....	5.757	6.102	6.468	19.042	15.020	15.089
Piauí .....	2.170	2.684	1.653	4.083	5.798	4.950
Ceará .....	366	561	114	—	—	—
Rio Grande do Norte ..	167	109	98	—	—	—
Paraíba .....	574	555	735	228	—	—
Pernambuco .....	36	356	4	—	—	4
Alagoas .....	80	184	91	—	—	—
Sergipe .....	166	164	87	—	9	—
Bahia .....	125	206	173	156	148	192
Minas Gerais .....	602	1.047	1.417	902	741	1.471
Espírito Santo .....	38	98	234	278	272	1.016
Rio de Janeiro .....	116	171	178	213	774	921
Guanabara (*) .....	—	17	24	20	54	83
São Paulo .....	38	81	34	105	39	—
Paraná .....	782	631	552	1.081	1.325	1.677
Santa Catarina .....	3.156	2.446	4.722	7.607	6.460	9.496
Rio Grande do Sul ...	1	15	6	4	2	—
Mato Grosso .....	433	346	394	565	887	945
Goiás .....	1.310	1.043	1.096	2.367	942	1.163
Brasília .....	—	—	—	—	14	74
Brasil .....	17.973	18.488	22.906	42.661	36.627	40.349

(\*) Distrito Federal até 21-4-1960.

O *Plasmodium vivax* tem sido a espécie mais freqüente. Na Amazônia o *P. falciparum* começou a ter predominância. De 15,8 passou a 83,25% em 1961, descendo a 62,30% em 1963. O sal com os derivados das 4 aminoquinoleínas em mistura parece ser uma medida futuramente promissora. O programa para atingir os vetores, a partir de 1961 não conseguiu atingir 40% do plano estabelecido. Quase todos os vetores são suscetíveis aos inseticidas clorados, exceto um caso de resistência (A-N aquasalis) observado em Belém do Pará. (III Conferência Nacional de Saúde — 9-15 dezembro de 1963).



## A TUBERCULOSE NO BRASIL

COEFICIENTES DE MORTALIDADE POR TUBERCULOSE

(Por 100.000 habitantes) em diversos países  
1959

Países	Coefficientes por 100.000 h.
Canadá .....	4,8
Estados Unidos .....	6,1
Holanda .....	3,0
Suécia .....	7,3
Dinamarca (*) .....	4,3
Inglaterra .....	7,7
Israel .....	5,4
Austrália .....	5,1
Nova Zelândia .....	5,2
Brasil .....	80,0

(\*) 1958

*Comentários* — Existem aproximadamente 500.000 tuberculosos no Brasil, estando controlados apenas 100.000 pelos serviços especializados. Dispomos de 25.970 leitos funcionando e 1.534 instalados *sem utilização por falta de verbas*. É uma entidade nozológica tipicamente social e de fundamento econômico. Em vinte anos o coeficiente de mortalidade desceu de 300 para 80. *A conjuntura nacional determina que não podemos esperar tanto tempo para debelar tão alto índice de incidência qual seja de 150 por 100.000 habitantes*. O controle de ambulatório de pelo menos 80% dos doentes é medida imperativa.

## A LEPRA NO BRASIL

(COEFICIENTE POR 1.000 HABITANTES)

*Regiões Fisioográficas do Brasil*  
1962

Regiões	Coefficientes
Norte .....	3,7
Nordeste .....	0,4
Leste .....	1,5
Sul .....	1,9
Centro-Oeste .....	2,6
Brasil .....	1,3

O total conhecido ascende a 100.123 leprosos até 31 de dezembro de 1962. Internados nos leprosários estão apenas 18,2% ou 18.231 doentes. Em tratamento de ambulatório, 56.446 ou 56,4%, ficando sem controle cerca de 25.446 ou 25,4%. Pensam os sanitaristas que existam realmente no país aproximadamente 156.000 doentes.

O controle da endemia constitui um problema moral da Nação Brasileira *não devendo ser levada em conta qualquer motivo* que possa por questões financeiras perturbar o plano de sua execução.



## A ESQUISTOSSOMOSE NO BRASIL

Cêrca de 7% da população brasileira se encontra infestada pelo *Schistosoma Mansoni* e 16 Estados abrangendo 1/3 da superfície do país são considerados focos mais ou menos graves. A região mais afetada é a faixa litorânea que vai do Estado do Rio Grande do Norte a Salvador, na Bahia. Existem localidades com índice de 90% de incidência. Já são calculados em 4 a 6 milhões de doentes.

## OS LOCAIS MAIS AFETADOS

## ESTADOS

*Pará*: Fordlândia e Quatipuru;

*Maranhão*: Curupuru, São Bento, São Vicente Ferrer;

*Piauí*: Capital;

*Ceará*: Pacoti, Redenção, Acarape, Quixadá e Juazeiro;

*Rio de Janeiro*: Niterói e Duas Barras;

*Guanabara*: Jacarepaguá;

*São Paulo*: Ipiacu, Ourinhos, Caçapava, Campinas, Itariri, Jambeiro, Pindamonhangaba, Roseira, Santos, São José dos Campos, Taubaté, e Tremembé;

*Paraná*: Curitiba, Urai, Jacarézinho, Santo Antônio da Platina e Jataizinho.

A luta contra a Esquistossomose depende de saneamento básico e trabalho educacional adequado. A interdição rigorosa dos focos de vetores descobertos e o combate eficiente aos mesmos, dentro de um processo de descentralização executiva e fiscalização e controle centralizados, deve ser o procedimento aconselhável. Vimos que em São Paulo, onde as condições econômicas são mais favoráveis a incidência é de certa gravidade.

## A DOENÇA DE CHAGAS

Calcula-se a existência de 3.000.000 de doentes. Sômente a melhoria das condições de habitação no interior do país será passível de contribuir com mais vantagem para eliminar os vetores. Contudo, será possível um programa de expurgo em áreas com índices elevados, maior concentração populacional e conseguir agrupamentos de municípios para selecionar áreas de expurgo.

## NÚMERO DE MUNICÍPIOS INFETADOS E ÍNDICE DE INFECÇÃO NATURAL EM DIVERSOS ESTADOS DO BRASIL — 1960

ESTADOS	MUNICÍPIOS COM TRIATOMINEO INFECTADO	ÍNDICE DE INFECÇÃO NATURAL	
		MÍNIMO	MÁXIMO
Ceará.....	8	1,29 %	27,68 %
Rio Grande do Norte.....	21	0,89	29,55
Paraná.....	22	0,72	41,18
Pernambuco.....	61	1,14	68,14
Alagoas.....	15	1,24	30,39
Bahia.....	8	3,23	93,72
Minas Gerais.....	216	0,17	66,66
Paraná.....	55	0,85	56,00
Rio Grande do Sul.....	48	4,42	91,30
Goiás.....	38	0,28	51,01



PERCENTUAL DE POSITIVIDADE PARA T. CRUZI (VALORES MÁXIMOS)  
EM INQUÉRITOS SOROLÓGICOS, EM DIVERSOS ESTADOS DO BRASIL 1960

ESTADOS	MUNICÍPIOS	PERCENTUAIS
Paraná.....	Patos.....	15,38
Pernambuco.....	Nazaré.....	23,25
Alagoas.....	União dos Palmares.....	39,75
Minas Gerais.....	Bambuí.....	60,40
Paraná.....	Sangés.....	18,42
Santa Catarina.....	S. Miguel do Oeste.....	3,12
Rio Grande do Sul.....	Itaque.....	31,92
Goiás.....	Itaboraí.....	32,04

### O TRACOMA NO BRASIL

Existem aproximadamente 1.000.000 de casos. A ampla distribuição geográfica e sua associação com outras conjuntivites bacterianas dificulta de certo modo o combate. No entanto o emprêgo quase indiscriminado nos casos suspeitos da moderna e acessível terapêutica químico-antibiotéapica e a educação sanitária poderá trazer resultados apreciáveis. O inquérito epidemiológico revelou a endemia em 450 municípios, especialmente no Nordeste de onde, pelas migrações para o Sul atingem a outras regiões. O controle destas migrações internas deveria ser de rotina.

O tratamento "em massa" evita a forma exsudante contagiosa. Houve realmente tratamento de 1.546.729 pessoas com tracoma-conjuntivite e 558.513 somente com conjuntivites, de 1956 a 1962.

### ÁREAS DE MAIOR ÍNDICE DE CONTINUIÇÕES FISIOLÓGICAS

#### INQUÉRITOS REALIZADOS

#### Áreas e populações pesquisadas

REGIÕES	N. MUN.	ÁREA KM2	POPULAÇÃO	0,0 % Neg.	0,1-10,0 % fraca	10,1-30 % Moder.	3000 % Forte
Norte.....	8	310.277	225.125	—	1	4	3
Nordeste.....	218	384.633	6.683.547	3	62	91	62
Leste.....	123	444.266	3.730.049	11	53	39	20
Sul.....	82	190.693	3.006.875	7	34	28	13
Centro-Oeste.....	48	424.459	1.117.807	8	23	12	4
Brasil.....	479	1.754.328	14.763.403	29	173	174	102

A Educação Sanitária e o tratamento intensivo podem debelar rapidamente tão grave infecção e de índice elevado de contágio.

A cegueira atinge inevitavelmente o caso não tratado precocemente. Nas crianças, as conjuntivites comumente encontradas não merecem a devida atenção das camadas pobres da população.

Compete a todos que gozam de melhor qualificação social encaminharem aos postos de saúde qualquer criança com afecções oculares agudas.



## O PROBLEMA DA ANCILOSTOMOSE NO BRASIL

É a endemia que retrata com maior vigor o pauperismo das populações brasileiras do interior. Aqui entra como fundamento a questão de elevação do nível de vida, especificamente a Educação, a ação da engenharia sanitária, a expansão da rede de esgotos e água tratada e domiciliar. Sômente uma programação conjugada e ampla — medicina — educação sanitária — elevação de nível de vida, água a esgotos poderá atender à incrível massa de população afetada atingindo a cerca de 50 milhões de pessoas. A fórmula que tem sido utilizada pela medicina oficial, pela sua ação particular ou sectorial dadas as verbas insuficientes e inadequadas a um trabalho conjugado, coordenado, complexo, tem sido um completo fracasso.

## INCIDÊNCIA EM 20 ESTADOS DA FEDERAÇÃO

<i>Estados</i>	<i>Incidência (%)</i>
Rondônia .....	59,2
Pará .....	48,4
Amapá .....	44,6
Maranhão .....	67,8
Piauí .....	70,0
Ceará .....	45,6
Rio Grande do Norte .....	35,5
Paraíba .....	32,8
Pernambuco .....	49,0
Alagoas .....	48,3
Sergipe .....	65,3
Bahia .....	49,9
Minas Gerais .....	40,3
Espírito Santo .....	56,9
Rio de Janeiro .....	30,1
Paraná .....	29,1
Santa Catarina .....	44,1
Rio Grande do Sul .....	10,5
Mato Grosso .....	46,8
Goiás .....	46,0

*Fonte:* D.N.E.Ru.

*Observação* — A questão de água e esgotos nos municípios do interior é assunto que deverá ser resolvido em convênios com verbas federais, especialmente os financiamentos das Caixas Econômicas, com entidades internacionais, Associações de municípios. Concomitantemente a Engenharia Sanitária Federal deve conjugar seus programas com as outras ações planejadas e a Educação condensar seus esforços na região geográfica considerada. Não será estranha a Colonização dirigida englobando os planos mencionados em um esforço conjunto e sinérgico.



## A LEISHMANIOSE NO BRASIL

O Estado do Ceará leva a palma de conter 84% dos casos de Leishmaniose ou Kalazar. Sòmente êste Estado contribui com 2.275 dos 2.707 casos registrados de 1953-1962, no que se refere à forma visceral. A forma tegumentar está espalhada por todo o país. O cão representa o papel mais importante (como reservatório doméstico da zoonose). O vetor encontrado nas zonas endêmicas foi o flebótomo "P. longipalpis". Há um foco endêmico na Bahia abrangendo os municípios de Jacobina, Itaité, e circunvizinhanças, com algumas centenas de casos humanos.

## KALAZAR HUMANO DIAGNOSTICADO NO BRASIL

1953-1962

Estados ..	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	Totais
Maranhão	—	—	—	—	—	1	2	1	—	6	10
Pará .....	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1
Piauí .....	—	6	10	39	46	42	39	28	3	15	228
Ceará ....	140	356	424	308	263	189	203	204	108	80	2.275
R. G. Norte	—	—	—	8	3	3	—	3	1	3	21
Paraíba ..	—	—	2	—	—	2	—	—	—	—	4
Pernamb. ..	—	1	—	—	—	6	—	—	—	3	10
Alagoas ..	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1
Sergipe ...	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1
Bahia ....	1	3	46	38	4	1	2	—	—	—	95
M. Gerais.	—	—	—	13	31	15	1	1	—	—	61
M. Grosso	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Nota: Não foram incluídos 36 casos diagnosticados antes de 1953.

Fonte: D.N.E.Ru.



## REGIÕES FISIOGRAFICAS

## ESTADOS E TERRITÓRIOS

N.º DE LEITOS HOSPITALARES, SUA DISTRIBUIÇÃO, COEFICIENTE POR  
1.000 HABITANTES (1961)

REGIÕES FISIOGRAFICAS, ESTADOS E TERRITÓRIOS	COEFICIENTE leitos/1.000 habitantes	POPULAÇÃO 1961	N.º DE LEITOS	TOTAL DE LEITOS
<b>NORTE</b>				
Rondônia.....	5,4	75.000	406	
Acre.....	2,1	165.000	354	
Amazonas.....	1,9	744.000	1.398	
Roraima.....	3,9	31.000	121	
Pará.....	2,7	1.598.000	4.305	
Amapá.....	2,4	73.000	176	6.760
<b>NORDESTE</b>				
Maranhão.....	0,7	2.603.000		
Piauí.....	1,2	1.285.000		
Ceará.....	1,7	3.404.000		
Rio Grande do Norte.....	2,5	1.176.000		
Paraíba.....	1,5	2.049.000		
Pernambuco.....	2,0	4.214.000		
Alagoas.....	1,8	1.289.000		26.065
<b>LESTE</b>				
Sergipe.....	2,5	722.000	1.904	
Bahia.....	1,4	6.111.000	8.424	
Minas Gerais.....	2,2	10.018.000	21.834	
Espírito Santo.....	2,7	1.225.000	3.302	
Rio de Janeiro.....	3,1	3.532.000	10.969	
Guanabara.....	9,6	3.410.000	32.793	79.226
<b>SUL</b>				
São Paulo.....	4,6	13.414.000	62.157	
Paraná.....	2,7	4.581.000	12.429	
Santa Catarina.....	4,2	2.214.000	9.404	
Rio Grande do Sul.....	5,4	5.588.000	30.051	114.041
<b>CENTRO-OESTE</b>				
Mato Grosso.....	2,4	960.000	2.326	
Goiás.....	2,0	2.045.000	4.034	
Distrito Federal.....	—	—	453	6.813
BRASIL.....	3,2	73.088.000		232.905

Fonte: Programa de Trabalho — 1964 — Ministro da Saúde Professor Raymundo de Brito

Número de leitos hospitalares por mil habitantes em algumas unidades da federação (Censo de 1960). "Deficit" frente a taxa de 4,5 leitos por mil habitantes (Satisfatória).

Pernambuco — 4.137.000 habitantes — 7.598 leitos — 1,8 leitos por mil habitantes "deficit" 11.396 leitos.

Pará — 1.551.000 habitantes — 3.816 leitos, — 2,5 por mil habitantes "deficit" — 3.052 leitos.

Bahia — 5.991.000 habitantes — 6.146 leitos — 1,0 por mil habitantes "deficit" 21.491 leitos.



<i>Piauí</i> — 1.263.000 habitantes — 1.421 leitões — 1,1 por mil habitantes "deficit" 4.392 leitões.
<i>Guanabara</i> — 3.307.000 habitantes — 28.584 leitões — 8,6 por mil habitantes "superavit" 3.156.
<i>São Paulo</i> — 12.974.000 habitantes — 56.682 leitões — 4,6 por mil habitantes "superavit" — 566 leitões.
<i>M. Gerais</i> — 9.798.000 habitantes — 31.552 leitões — 3,2 por mil habitantes "deficit" 12.818 leitões.
<i>Rio Grande do Sul</i> — 5.449.000 habitantes — 26.774 leitões — 4,9 por mil habitantes "superavit" 2.186 leitões.
<i>Brasília D. F.</i> — 142.000 habitantes — 270 leitões — 1,9 leitões por mil habitantes "deficit" 369 leitões.
<i>Brasil</i> — 70.967.000 habitantes — 216.378 leitões — 3,0 por mil habitantes "deficit" 108.189 leitões.

## PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (1962)

Número de associados ativos .....	4.594.231
Aposentados .....	521.000 ou 11%.
Pensionistas .....	692.000 ou 15%.

## CONTRIBUIÇÕES

(em Cr\$ 1.000)

	Cr\$
Segurados .....	57.685.723
Empregadores .....	51.111.980
União .....	53.574.072
	<hr/>
Total .....	162.171.775

## COOPERATIVISMO

Número:

de cooperativas .....	4.882
de consumo .....	2.352
de crédito .....	511
de produção .....	1.830
outras .....	188
Associados — Total .....	1.970.306
consumo .....	983.402
crédito .....	547.854
produção .....	406.645
outros .....	32.405



## SUICÍDIOS

*(Brasil e algumas regiões mais afetadas)*

1962

São Paulo (capital) .....	152
Belo Horizonte .....	76
P. Alegre .....	65
Pernambuco .....	60
Natal .....	20
Fortaleza .....	19
Brasil .....	3.368
Capitais .....	982

Homens .....	2.338
Mulheres .....	1.028
Casados .....	1.435
Solteiros .....	1.526

*Meios*

Veneno .....	708
Arma branca .....	181
Arma de fogo .....	147
Incêndio de vestes .....	114
Queda de altura, etc. ....	54

*Tentativas*

Brasil .....	1.335
Mulheres .....	750
Homens .....	585

*Desquites*

Brasil .....	3.422
Guanabara .....	1.023
São Paulo .....	921
Minas Gerais .....	330
Rio Grande do Sul .....	309
Pernambuco .....	91
Ceará .....	33 (diminuiu)
Bahia .....	66 (diminuiu)

## ALIMENTAÇÃO

*(Proteínas Animais)*

População aproximada (1961) .....	73.088.000 toneladas
Produção de carnes (bovina, suína, ovina e caprina) .....	1.423.450 toneladas
Consumo por pessoa .....	19 Kg. 450 anualmente
Ovos .....	543.907.000 dúzias
Consumo por pessoa .....	7 1/2 dz. aprox. por ano.
Leite .....	5.070.204.000 litros
Consumo por pessoa .....	69 litros por ano



## FONTES PRODUTIVAS

(1961)

*Gado:*

Bovina .....	76.176.000 cabeças
Suino .....	50.051.000 cabeças
Ovino .....	19.168.000 cabeças
Caprino .....	11.560.000 cabeças

*Aves:*

Galinhas .....	112.802.000 cabeças
Frangos, frangas, galos ....	73.016.000 cabeças
Patos, ganços, marrecos ..	6.353.000 cabeças
Perus .....	2.941.000 cabeças

*Peixes:*

Toneladas .....	330.140
Consumo por pessoa .....	45 quilos por ano

Na luta pela eficiência assistencial à saúde são indispensáveis o seguinte número proporcional de técnicos frente ao núcleo populacional:

- 1 enfermeira para cada 1.000 — 1.500 habitantes;
- 1 dentista para cada 4.000 — 5.000 habitantes;
- 1 médico (medicina em geral) para cada 4.000 — 5.000 habitantes;
- 1 sanitarista ou inspetor sanitário para cada 8.000 — 10.000 habitantes;
- 1 pediatra para cada 10.000 — 15.000 habitantes.
- 1 cirurgião geral para cada 20.000 — 30.000 habitantes;
- 1 ginecólogo para cada 40.000 — 50.000 habitantes;

Para outras especialidades a proporção é muito variável. O núcleo de assistência periférica mais modesto seria de uma população de 5.000 habitantes e três (3) enfermeiras e 1 médico. Quatro ou mais destas unidades fariam um Centro Administrativo.

(Conclusões do Relatório da Conferência Científica e Técnica das Nações Unidas visando regiões de desenvolvimento retardado — Genebra, 4-2-1963).

## O PLANEJAMENTO DA ALIMENTAÇÃO PÚBLICA

Constitui a nutrição o assunto específico ligado tão-somente à saúde como a tudo que se relacione com a integração social do indivíduo. Em relação às crianças, assume o problema proporções excepcionais, dado que se trata realmente da força viva que irá conduzir o país a grandes destinos. Desde que se conformou na evolução política a característica do Estado Democrático, voltaram-se os estadistas para a arte de conciliar a saúde o seu ônus temporário pelos investimentos valiosos a longo prazo com a determinação de desenvolver. Um dos Estados Modernos que real-



mente conseguiram resultados favoráveis foi a Austrália. Um Estado Democrático tem que fornecer condições assistenciais completas e permanentes para que possa conseguir distribuir em condições assistenciais amplas os alimentos essenciais e responsáveis pela boa nutrição popular. Por outro lado, fortes aglomerados humanos, determinados pela concentração de parques industriais, que por sua vez também procuravam se instalar próximo a grandes mercados consumidores, criaram novos problemas de abastecimentos e de distribuição de gêneros alimentícios. O Estado deverá conseguir, com os recursos de sugestão e de persuasão de que dispõe a técnica moderna, modificar o caráter persistente do povo em servir-se de alimentos naturais, recusando aqueles que foram submetidos a qualquer industrialização. Um Instituto se encarregará de pesquisas para identificar regiões e zonas com suas características tradicionais alimentares, suas possibilidades e facilidades frente a fundamentos nutricionais importantes: proteínas, gorduras, carboidratos e azotados. Verificará, outrossim, o intercâmbio para aproveitar melhor a ecologia agrícola. Um Departamento que englobaria certos órgãos — COFAP, SAPS, etc, para assinar contratos de financiamento e compra por preços mínimos, sem que o agricultor corra qualquer risco no seu trabalho. Faria o Departamento estoques para regular os mercados, pelo "afluxo e refluxo" de mercadorias. Uma boa parte seria industrializada em convênios e contratos particulares. Uma Política governamental de alimentação pública levaria o governo a ter tratamentos fiscais especiais para certa gama de produtos essenciais, especialmente para aqueles industrializados. É irrisório o consumo do milho e arroz industrializados em nosso meio urbano. A industrialização favorece o aproveitamento dos excedentes, facilita o transporte, e deveria reduzir o preço de venda ampliando o mercado consumidor.

Este problema de nutrição, resultante de ser colocada à disposição do povo uma gama de *espécies alimentares* essenciais, com medidas de financiamento, produção, prioridades de transportes, tarifas e tratamento fiscal adequado, ainda não foi equacionado no país. O produtor recebe, comumente, dez a vinte vezes menos do que o preço pago pelo consumidor.

Existe pouco interesse para investimentos em agricultura de subsistência e pecuária intensiva, agravando-se pela estrutura do trabalho da terra e pela falta de uma Política governamental precisa para isto. Tais atividades são subsidiárias: a chamada agricultura e pecuária extensivas. Até a cultura do milho, fundamento da alimentação da maioria do povo brasileiro e das rações animais não goza de um privilégio de agricultura comercial. É natural que isto aconteça em uma região pioneira de excepcionais



inversões de capital, com muito menos risco e muito maiores resultados. Competiria ao governo na formulação de sua Política Assistencial, cuidar *primordialmente* do assunto. Geralmente a grande propriedade agrícola, bem assistida financeira e tecnicamente, trata subsidiariamente da agricultura alimentar. Somente a média e a pequena propriedades atendem geralmente a produção de gêneros alimentícios e da pecuária intensiva. Elas são, relativamente, no total de terras disponíveis e bem localizadas, em pequeno número. Ao mesmo tempo que a Política governamental deveria atender para aumentar o número de proprietários rurais, ampliaria a sua responsabilidade de assistência, no setor, que é quase nula. Havendo, contudo, disposição para assim agir, deveria ao mesmo tempo conseguir a congregação dos agricultores em cooperativas e associações através das quais o governo atuaria na sua faina assistencial. Quando sentirmos os resultados da Política Alimentar do governo poderemos concluir que o Estado começou a atuar e que existe governo. Poderemos afirmar que, ao se falar na assistência médico-hospitalar e escolar, em que pèse as verbas substanciais empregadas, continua a ficar situado em nível prioritário máximo a questão de nutrição do povo. Todas aquelas dotações e esforços assistenciais sociais estão comportando uma larga margem de investimentos ociosos no que respeita a resultados.

#### ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR

É difícil nas estruturas sociais e políticas mais recentes, dentro do processo geral de evolução social, organizar uma assistência médico-hospitalar que fôsse fiel em certos fundamentos a qualquer grupo social. Tanto houve modificação violenta no que respeita à evolução social e política, quanto cada grupo social teve que encontrar a sua própria fórmula, como sofreu a medicina tremendas modificações de sua conceituação com o progresso da ciência e da técnica. Enquanto antigamente a medicina dependia fundamentalmente do profissional e de alojamento, está ela hoje fundamentada em uma organização coletiva de trabalho coordenado e sinérgico. Perdeu muito seu caráter místico e contemplativo, muitas vezes sentimentalista para enquadrar-se em uma racionalização ativa fundamentada na técnica de equipe e no dever social de atender ao gênero humano na dignidade de seu direito de viver cada vez melhor. Compromete-se assim o Estado através de seu instrumento, o governo, arcando com maior ou menor responsabilidade conforme o aspecto social de evolução do campo em que atua, suplementando o dever do segmento social mais evoluído, e amparando e incentivando as iniciativas diretas do



seu grupo social. Para que funcione coordenada e sinêrgicamente a orgânica assistencial tem que ser disciplinada, controlada e fiscalizada pelo Estado. Contudo, certos aspectos mais amplos e difusos do problema assistencial quando atinge e compromete a coletividade, incorpora-se sob a total responsabilidade do escalão governamental de mais alto nível. As doenças chamadas sociais encontram a responsabilidade de sua profilaxia e tratamento na esfera federal. Em uma forma federativa então, constitui conduta desaconselhável atribuir a responsabilidade ao Estado federado ou a municípios. Naturalmente, dentro da capacidade de cada escalão, na falta de noção de responsabilidade do outro, poderá o assunto ser encarado de outro modo. A assistência sob o aspecto de medicina, em geral, constitui fundamentalmente um dever do grupo social mais capacitado para isto. O governo deve suplementar *efetivamente* a iniciativa privada neste setor, adiantando-se, inclusive, sobre o desenvolvimento econômico. Indiscutivelmente à medida em que o grupo social adquire condições econômicas cada vez melhores, procura êle próprio, nas sociedades evoluídas suficientemente para se organizarem, resolver os seus problemas de saúde sob forma cooperativista ou em socialização. Atingem a êste ponto quando, como é natural, evoluiu a técnica médica ao nível mais elevado, identificado por um excelente padrão de assistência médica. Exemplo de tal fato vamos encontrá-lo nos E.U.A., onde somente uma organização, a "Cruz Azul", congrega aproximadamente, 90 milhões de associados. Em outros países a sobrecarga fiscal sendo bastante violenta, arca o governo com maior responsabilidade, conseguindo, em condições econômicas satisfatórias, uma boa assistência médica, em geral. Contudo, para que tal se dê, faz-se necessário um padrão de evolução social e ético excelente. Exemplo disto, é a Inglaterra que tentou avançar até a uma socialização total. A socialização total de todos os campos assistenciais exige avançado grau de evolução educacional e ética, ainda não encontrado no planêta. Estão os povos assinando uma Democracia Social e alguns tentando implantar o Estado Bem-Estar. Estamos, assim, muito longe ainda de atingir a conceituação exata de assistência social. identificada com os ideais da solidariedade humana impulsionados apenas pelo respeito que deve ter a pessoa humana em conseguir abrigar-se na bandeira da verdadeira democracia, onde se procura "igualando dentro da desigualdade, proporcionar-se a mesma oportunidade a todos". Tais fundamentos dizem respeito também quanto a relações entre Nações, e não exclusivamente entre individuos e cidadãos.

O governo tem que estruturar seu sistema assistencial na potente iniciativa privada. Qualquer processo de evolução do



sistema assistencial comprova que somente a disciplinação, o controle e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos devem ter a atenção principal dos organismos oficiais, associando-se comumente, uma assistência técnica necessária. Nas mãos oficiais a assistência social tem o seu preço de custeio aumentado de cinco a dez vezes. É possível que além da centralização disciplinadora, controladora e fiscalizadora deva o governo não só suplementar e ser pioneiro nos campos e regiões deficientes, como manter unidades de excepcional padrão como meio de formação dos profissionais indispensáveis. Contudo no agregado de saúde pública, a responsabilidade oficial federal deve ser total, máxime no regime federativo político de que gozamos. Os convênios, o entrosamento e a sinergia funcional têm que formar um corpo funcional com as secretarias estaduais e municipais de saúde pública. Pela natural formação dos grupos segmentares sociais, em sua dinâmica, não será nunca possível a um Estado ou a um Município tratar eficientemente, com a técnica moderna, da profilaxia e tratamento das doenças chamadas sociais.

Como vimos, torna-se imperativo estabelecer uma sinergia funcional estreita entre o Sistema Assistencial Geral e os sistemas particulares, assim como com os órgãos e organismos oficiais, paraestatais e particulares. Com tal disposição visa-se a correção de cada deficiência por adequada assistência oficial, a conjugação de esforços atendendo a setores específicos ou regiões, a delimitação de competência e possibilidades de cada qual, a suplementação ou responsabilidade total do governo em setores e regiões, concorrendo para o máximo aproveitamento dos meios utilizados ou disponíveis.

No que respeita à assistência médico-hospitalar, em geral, já existe um trabalho da Comissão criada pelo Decreto nº 37.773, de 18 de agosto de 1955, que elaborou um anteprojeto de Lei Orgânica de Assistência Hospitalar, com o que se caminha um passo na disciplinação, coordenação e sinergia funcionais das unidades hospitalares do país (Revista Técnica de Planejamento Hospitalar, ano II nºs 3 e 4, abril-junho de 1956, pág. 75). O Conselho Nacional de Assistência Hospitalar seria o órgão de cúpula, disciplinador e normativo, representado pelos Conselhos Estaduais, em sua ação periférica. A primeira iniciativa do Conselho seria um levantamento regional dos alvos a serem perseguidos sob a forma de um conceito estratégico da saúde e dos recursos e meios com que estão sendo atendidos os requisitos assistenciais. De tal estudo crítico, seria mobilizada a orgânica funcional e técnica existente, concorrendo o Conselho com a decidida colaboração para atingir um nível satisfatório. Convém



frisar que a situação econômica força a elevação do nível e do padrão assistencial, evidenciando-se, assim, a obrigação oficial de conseguir atingir tal adiantamento, antes da espontânea evolução trazida pela capacidade econômica das populações. Conseguindo sinergia e coordenação funcionais, poderá o Estado instalar em condições precisas o Hospital-Base. Sòmente a esfera oficial federal deverá arcar com a responsabilidade de tal unidade, dado o tipo elevado de padrão de medicina e de treino de pessoal que deve satisfazer. Seria a unidade-padrão da região, e centro de convergência da atuação da coordenação assistencial.

Um Sistema Assistencial de medicina em geral deverá ficar disciplinado por uma Coordenada Hospitalar, onde cada elemento tem ordenadas suas competências, suas atribuições, suas características, fazendo parte integrante de um conjunto funcional quaisquer que sejam suas jurisdições, qualificações ou escalões administrativos. Nada mais incompreensível do que unidades hospitalares de classes. Estas fazem parte do corpo social provindo seus recursos da mesma fonte. No entanto, enquanto uns estão superlotados outros dispõem de inúmeras vagas. Quem é atingida com o investimento social ocioso ou com o parco rendimento do leito é a própria sociedade.

Um Sistema Assistencial Geral deve formar um corpo único, inteiramente solidário e coordenado em sua orgânica. Os Sistemas, atendendo a vários setores, também devem gozar daquela "unidade" entre seus próprios elementos e entre eles. Nos Institutos de Previdência já se procura conseguir aquela "unidade" no próprio sistema.

#### A COORDENADA HOSPITALAR

A específica função do Conselho Nacional de Assistência Hospitalar e dos Conselhos Estaduais é conseguir fazer funcionar satisfatoriamente uma Coordenada hospitalar. Baseará suas diretrizes no estudo e nas pesquisas, encaradas sob o ponto-de-vista geral do país e cotejadas com as situações regionais e mesmo locais. Dentro da técnica moderna poderá elevar gradativamente os padrões da medicina em geral partindo de um mínimo de exigências, indispensáveis.

Dispomos no país, segundo o censo de 1960, de 2.547 hospitais, sendo 2.176 particulares e apenas 371 oficiais. Nas capitais dos Estados estão localizados 573, sendo 380 particulares e 193 oficiais. Eleva-se o número de leitos a 216.378, sendo 139.579 particulares e 76.799 oficiais. O "deficit" de leitos no



país para atingir a uma taxa razoável de 4,5 por 1.000 habitantes situa-se aproximadamente em 108.000 leitos, considerando uma população de 72 milhões de habitantes. O número de médicos ativos é de 21.282, localizando-se 12.795 nas capitais.

A rede chamada para-hospitalar eleva-se a 2.318, sendo particulares 1.527 e. oficiais, 791. com a seguinte distribuição:

<i>Natureza</i>	<i>Total</i>	<i>Nas capitais</i>
Câncer .....	6	4
Cirurgia .....	2	—
Doenças mentais .....	27	17
Lepre .....	27	18
Maternidade .....	7	2
Pediatria .....	410	95
Tuberculose .....	25	17
Outros .....	83	41

As chamadas Associações de Caridade, em número de 3.947, com 1.429.474 associados, tiveram uma despesa anual de ..... Cr\$ 3.959.506,00 em 1962. Beneficiaram 4.248.522 pessoas, prestaram assistência médica sem internamento a 3.067.718 doentes, hospitalizaram 574.570, asilados em número de 69.526, abrigados, 393.380, e instrução a 111.111.

De 1952 a 1960 o número de leitos no país aumentou de 53.863, correspondendo a 4,4 por habitantes do aumento demográfico. A Taxa média de leitos do país aumentou para 3 leitos por 1.000 habitantes.

A falta de organização resulta em baixo rendimento do leito-dia nos hospitais nacionais. O preparo ambulatorio que apressa a recuperação dos doentes internados, especialmente no setor cirúrgico, constitui uma das graves deficiências do sistema hospitalar brasileiro. Os serviços médicos auxiliares, especialmente laboratórios, raios X, anatomia patológica, etc., deveriam obedecer a uma melhor racionalização das instalações, diminuindo assim a ociosidade dos investimentos. Toda unidade hospitalar deveria obrigar-se a dispor de ambulatorios. O índice de 4,5 leitos por mil habitantes está condicionado estreitamente a condições sociais locais; contudo, foi a conclusão a que chegaram os profissionais norte-americanos Pennel, Hoge e Mountin. Na zona rural, geralmente de população rarefeita e com dificuldades de transportes, é difícil conseguir prazos de menor permanência hospitalar. Por outro lado, o nível educacional aumenta a concorrência aos hospitais. Em nosso país apenas 32 doentes em 1.000 habitantes são internados nos hospitais de assistência geral, enquanto que nos



E.U.A a proporção é de 117. Os autores acima citados, ao dispor na ordem hierárquica as unidades hospitalares, concluíram que as cidades que possuírem hospitais com 250 ou mais leitos podem ser consideradas centros principais; de 100 a 149, centros secundários; de 50 a 99, centros terciários, e com 49 ou menos, centros isolados. Naturalmente os centros menores terão a proporção leitos mil habitantes em índices inferiores em benefício dos centros principais, resguardando a média de 4,5 com 6 leitos por mil no centro principal e 2,5 nos centros isolados.

Uma coordenada hospitalar funcionará disciplinando os procedimentos e a responsabilidade das unidades hospitalares obedecendo a uma hierarquia bem estabelecida. A unidade periférica é o Centro de Saúde ou Hospital-Unidade Sanitária, que deveria ser sempre de preferência oficial, articulando-se e entrosando-se com a orgânica assistencial qualquer que seja a sua dependência político-administrativa — federal, estadual ou municipal. Esta "unidade" poderá ser conseguida, conforme a situação, pelo amparo financeiro, estadual ou federal. Tem programa de saúde pública e de assistência médica, em geral. Especificamente atenderá emergências, contará internamento, talvez 25 a 30 leitos, assistência pré-maternal completa e puericultura. Não pode deixar de dispor de laboratórios, Raios X, salas de cirurgia e curativos, assim como de partos. Em seguida virá o Hospital Comunal ou Rural, já com melhor composição de um hospital de assistência em geral. O seguinte será o Hospital Distrital ou Regional. O Centro padrão, onde haverá formação profissional auxiliar, centros das especialidades mais raras e custosas, quais sejam por exemplo: cirurgia torácica, cardíaca, ortopédica e vascular, etc., será o Hospital-Base. Este deverá ser da responsabilidade oficial, tal como o Centro de Saúde. cremos, mesmo, que nas condições brasileiras, o govêrno deverá tomar a iniciativa de construí-los e fazê-los funcionar nas regiões economicamente menos desenvolvidas do país. Ao refletirmos que logicamente as unidades periféricas deveriam ser as primeiras a ser de cogitação social, acreditamos que grandes regiões brasileiras, desprovidas de recursos, necessitam dispor de Hospital-Base. Na ordem de tal pensamento, o primeiro seria para a cidade de Manaus, o outro para o Piauí e outro para o Recife. É escusado dizer que os grandes hospitais existentes atualmente no país estão longe de estarem enquadrados nas especificações corretas de uma unidade hospitalar padrão. *Em condições normais um hospital não deve estar lotado em mais de 80% de sua capacidade, para que fique uma margem suficiente de recursos para benefício da qualidade do atendimento.*

Os Centros de Saúde, os Hospitais Comunais, os Distritais devem tomar uma maior forma de integração no meio social para



que seu custeio dependa do esforço conjugado da comunidade. Cada paciente, devidamente catalogado pelo serviço social, terá que contribuir na proporção de sua situação econômica. O problema da assistência médico-hospitalar dispensado pelos Institutos de Previdência Social é um entrave sério à formação de uma "unidade" no funcionamento do sistema. Sua criação e conceituação gira em torno das "necessidades perenes" do homem que são: aposentadoria, pensões e moradia. A doença é uma incidência na vida do homem. O custo da medicina é irregular, e imprevisível, não sendo, pois, uma "mercadoria" de preço regular, não podendo servir de objeto de um custeio a "preço estável". Os descontos para os Institutos são fixos. *Qualquer que seja a cota dos associados, nunca será possível dar a todos um razoável padrão de assistência médica.* O inevitável é cada qual contribuir de acordo com suas possibilidades e todos receberem a mesma assistência médica. Tempo virá em que o governo assumirá a responsabilidade de seu funcionamento em *benefício de todos*, ficando os Institutos com suas verdadeiras atribuições.

Nas condições atuais da medicina de equipe e da soma de serviços auxiliares técnicos, não será mais possível uma medicina individual. *O profissional tem que ter à sua disposição* o conjunto de recursos da "unidade hospitalar" onde trabalha, contra razoável indenização, para atender a sua clientela particular. Na medicina, a presença do profissional, no maior tempo possível, à cabeceira do enfermo, possibilitará maior soma de observação e conseqüente evolução da arte de curar. Todos os doentes, quaisquer que sejam as suas condições sociais e econômicas, têm o direito da assistência permanente de seu médico. O Hospital deve envidar os maiores esforços para manter os profissionais o maior número de horas diárias em suas dependências. No Royal Orthopaedic, de Londres, que freqüentamos em 1952, não se distinguia se o doente que ia ser operado era da clínica hospitalar ou da clínica privada do profissional. Além disto, as instalações utilizadas pelos pacientes de mais elevada categoria social deixam recursos suficientes para atendimento igual para aqueles desprovidos de recursos. Ambas as categorias de doentes desfrutam da assistência permanente de seu médico. Os recursos oficiais seriam mais amplos para que o governo cumpra a sua exclusiva responsabilidade na profilaxia e combate às doenças chamadas sociais.

Repisamos o imperativo de conseguir do meio social a maior responsabilidade no custeio do Sistema Assistencial do país, enfatizando quanto à assistência médica, em geral. Se o governo desejasse cobrir a sua responsabilidade de atender a elevação do número de leitos do país, calculando-se uma população de 74



milhões de habitantes, na taxa de 4,5 leitos por mil habitantes, deveríamos completar 333.000 leitos hospitalares. Haveria necessidade de construção de aproximadamente 110 mil leitos, além da responsabilidade de custeá-los. O padrão oficial do custeio leito-dia ascende a Cr\$ 8.000,00, descendo o de particulares a Cr\$ 2.000,00. *Todo o orçamento oficial não seria suficiente para tal responsabilidade.*

O problema de formação de pessoal é difícil porque não pode ser conseguido a curto prazo. Existe uma taxa de 40 médicos por 100 mil habitantes, tendo a Organização Mundial de Saúde considerado uma taxa de 106 médicos para áreas desenvolvidas, 78 para áreas intermediárias e 17 para as subdesenvolvidas. Praticamente estaremos situados nas intermediárias. Contudo, a carência de enfermeiras diplomadas e auxiliares é de caráter grave. Considerando a taxa razoável de 3 por profissional médico deveríamos possuir aproximadamente 60 mil enfermeiras diplomadas. Existem apenas 8.187, sendo que 4.941 nas capitais; nem tôdas, porém, estão integradas profissionalmente. As auxiliares de enfermagem, em número exíguo de 18.649, estando trabalhando 9.877, nas capitais, poderiam ser formadas nas unidades hospitalares com relativa rapidez. Nós começamos com exigências por demais severas e não conseguimos estabelecer uma classificação prática que permitisse um escalonamento até o nível universitário. O mesmo critério estabelecemos no que respeita a professores primários.

Devemos consignar um grupo profissional de elevado nível de capacitação, mas não podemos deixar de atender a situação brasileira que *exige ainda quantidade de técnicos*, especialmente aqueles de grau médio. A Constituição vigente e as Leis da Consolidação do Trabalho, assim como aquela que regula o trabalho funcional público, dificultam a diferença de remuneração para um mesmo trabalho e proíbem o trabalho gratuito. Dêste modo, torna-se difícil estabelecer uma norma de treinamento profissional ou a disciplinação de uma hierarquia que permita um escalonamento dentro das profissões. Sobretudo o artigo 157, parágrafo único, necessitaria uma modificação para permitir um escalonamento profissional levando em conta a qualificação. Na profissão médica e no ensino, especialmente, tal modificação se impõe. *Tais dispositivos dificultarão a instalação de um Sistema Assistencial para o país, em moldes amplos, eficientes e econômicos.*

Os serviços oficiais de saúde pública dispõem de 3.380 estabelecimentos, sendo federais 611; estaduais, 2.398, e 391 municí-



país. De natureza geral, 2.172 e 1.208 especializados, com a seguinte distribuição:

ESPECIALIZAÇÃO	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS			
	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Bouba.....	5	5	—	—
Cancer.....	1	1	—	—
Dermatologia.....	1	—	1	—
Endemias.....	167	165	1	1
Doenças mentais.....	1	1	—	—
Escolares.....	32	—	8	24
Esquistossomose.....	21	21	—	—
Lepre.....	81	24	55	2
Malária.....	81	51	30	—
Oftalmologia.....	15	—	15	—
Pediatria.....	20	4	11	5
Puericultura.....	644	17	536	91
Tracoma.....	58	28	30	—
Tuberculose.....	58	8	46	4
Outros.....	23	11	8	4
De natureza geral.....	2.177			
Especializados.....	1.208			
<b>TOTAL.....</b>	<b>4.593</b>	<b>336</b>	<b>741</b>	<b>131</b>

(Nota do autor — Serviço estatístico de saúde — Anuário Estatístico do Brasil —IBGE)

Difícilmente encontramos a imensa diversificação de assistência hospitalar como a que temos no Brasil. Os serviços são de uma ineficácia espantosa pelo trabalho dispersivo dadas as dependências administrativas variadas. A falta de coordenação, sinergia funcional, entrosamento e uma disciplinação de procedimentos técnicos e administrativos causam uma enorme dispersão de recursos. *Estamos convictos que, ao invés de fazermos novos investimentos na construção de hospitais, deveremos organizar o atual sistema de assistência hospitalar do país.* Novas e imediatas iniciativas caberiam em prover as regiões menos desenvolvidas com Hospitais-Base e um certo número de Centros de Saúde nos 750 municípios que ainda não dispõem de médicos. Cerca de duas dezenas de milhares de leitos já inaugurados ainda não estão funcionando. A orgânica da assistência médica do país funciona provavelmente com apenas 20% das possibilidades dos investimentos e dos gastos de custeio nêles investidos.

#### ASSISTÊNCIA AO MENOR

Como já anotamos, no desnível exagerado e natural, em certa fase do curso histórico da sociedade, entre evolução e desenvolvimento, a criança fica sempre relegada a plano inferior na dinâmica social. Com a evolução política em que se identifica a Democracia Social e o Estado Bem-Estar, assume o Estado pelo seu



instrumento, o governo, uma grande responsabilidade na assistência ao menor. Contudo, em virtude mesmo da deficiência de evolução frente ao desenvolvimento, o próprio quadro administrativo e sua ação burocrática ressentem-se do fator essencial da ética profissional e funcional. Resulta disto que a ação direta e responsável do governo em problemas assistenciais coloca-os em posição ociosa frente aos recursos empregados. A ação direta e responsável deverá ser de forma jurídica privada, subvencionada, financiada, disciplinada e tecnicamente assistida pelo governo, nos setores em que esta intervenção se fizer indispensável. Os resultados proporcionais aos recursos serão muito mais favoráveis. Em princípio toda organização executiva de total responsabilidade oficial no que se refere a assistência social, é falha, deficiente e custosa. A filosofia socialista, já ultrapassada, quando conseguiu pôr em prática seus postulados, sofreu desalentoso fracasso. A simbiose entre a ação financiadora, controladora e disciplinadora do Estado e a administração na ordem jurídica privada, quase sempre resulta em bons resultados. A fórmula aconselhável na assistência ao menor é a Fundação. Uma Fundação de Assistência ao Menor (abandonado) deve colocar como preâmbulo de sua organização: a idéia, o objetivo e a realidade. Conceitua-se isso do seguinte modo:

“Atender ao gênero humano na idade da formação, nas necessidades físicas, morais e sentimentais que não estejam a sua disposição”.

Compete à sociedade resguardar-se dos males sociais com maior ou menor intensidade, conforme o estágio de sua evolução cultural. Para combater uma doença são necessários: cuidados profiláticos, corrigindo as origens e eliminando etiologias, evitar contágios e complicações; fazer diagnósticos corretos e estabelecer seleção e disciplina na terapêutica.

Sendo um assunto de alta capacitação técnica não seria possível deixar ao arbítrio de cada qual ou cada associação proceder conforme suas tendências.

Há necessidade de coordenação e racionalização de procedimentos, o que não impede que se deixe a administração independente de cada organismo. Por outro lado, com a visão global e total, aliada à seleção de competências e uma assistência técnica precisa para que cada iniciativa particular ou associação sejam providas financeiramente quando se entrosarem com a Coordenada Assistencial a Menores. Com isso, consegue-se aproveitar suficientemente os recursos disponíveis, propicia-se uma assistência dentro de moldes técnicos satisfatórios, limita-se e qualifica-se a



capacitação de cada qual, e atende-se ao que é mais importante, ao Planejamento Assistencial do país. Neste setor, mais que em qualquer outro, a personalidade jurídica privada é de excepcional importância. Isto não implica em que o Órgão Normativo e Disciplinador seja da esfera oficial, ao mesmo tempo que assiste, sob vários aspectos, as Fundações e as Associações, assim como os Patronatos Agrícolas etc. Por outro lado, a formação de pessoal especializado deverá estar na alçada oficial, no Instituto Nacional de Serviços Sociais.

#### QUEM ASSISTIR ?

Analizando a personalidade do menor, algumas reflexões nos conduzirão ao esquema de estruturação assistencial em suas particularidades:

a) o semi-abandono onde faltam discernimento e educação suficiente dos responsáveis para resguardar a integração dos fatores da formação humana-nutrição, saúde, higiene etc.;

b) abandono — propiciar condições familiares, com todos os respectivos requisitos;

c) complexos e suas correções — atenção científica adequada e agrupamento homogêneo no que respeita a compatibilidade complexal;

d) marginalidade psíquica — cuidados e tratamento científico pertinente a cada grupo selecionado;

e) desajustamento e marginalidade social — trato e cuidados específicos inculcados por pessoa qualificada;

f) delinqüência — aprofundamento da técnica e do pessoal qualificado.

Os dados colhidos pelo levantamento social serão analisados, selecionados e agrupados para que seja feita a classificação que fará como que uma triagem conveniente para a distribuição.

#### COMO ASSISTIR ?

Analizando desde o semi-abandono até a delinqüência, o trabalho de profilaxia dos diversos graus de distorções que conduzem ao estado pròpriamente de patologia social, torna-se árduo e metucioso. Serão assim focalizados problemas sentimentais, médicos, psíquicos, psicológicos, inclusive os aspectos legais da filiação artificial, incapacidade familiar, condições familiares adventícias etc. Já o simples abandono e a ação de dispensar um lar ao menor demonstram a importância do Juizado de Menores



na dinâmica de uma Fundação de Assistência ao Menor. A fisionomia emotiva de estabelecer, mesmo com a maior fiscalização e controle, um lar para o menor, exige como é óbvio, a audiência do judiciário especializado. Em princípio, a ausência da família já exige a audiência referida para quase todos os atos assistenciais.

Na idade escolar, certo agrupamento qualificado dentro da homogeneidade conseguida e permitida pelo desajuste poderá ser congregada em um Patronato Agrícola, com todos os requisitos indispensáveis ao gênero humano na sua formação — higiene, nutrição, ensino, diversões, excursões etc., incluindo o trabalho coletivo e a responsabilidade própria na produção agrícola, com remuneração. No mesmo local existirá uma colônia de férias para os núcleos engajados em outras direções e localizados na zona urbana. É inútil anotar que vigorará, inclusive, o sistema de mesada tal como de hábito na vida familiar.

Os convênios com educandários e internatos, sob controle e fiscalização, com audiência sempre do Juizado de Menores, com visitas semanais e presentes semelhantes aos dos demais alunos, exatamente como acontece com aqueles que recebem as visitas familiares semanais. As madrinhas sociais poderão encarregar-se de proporcionar uma série de atenções e desvelos relativos a uma família constituída.

A Fundação disporá de bem organizado serviço médico, com *ficha confidencial* de tratamento, onde ocorrências várias ligadas ao humor e comportamento serão anotadas, assim como a vida pregressa, as reações, as modificações, e a evolução etc. A atividade educacional deverá estar vinculada e controlada, mais ou menos freqüentemente, conforme cada caso particular.

Um cadastro social será levantado para madrinhas e famílias adotivas, em potencial e já engajadas, com as mais variadas observações deduzidas do controle e da fiscalização, cotejados com os exames periódicos dos menores assistidos ou semi-assistidos. Neste setor muitos convênios podem ser concluídos com associações, clubes, empresas diversas, para que o Departamento de Relações possa atuar eficientemente. A ação deverá fazer-se sentir de acordo com a predominância ou importância dos fatores. Ora seria mais adequada a assistência sentimental, ora a saúde e sobretudo a nutrição; às vezes certos complexos podem ser afastados facilmente por ações simples e decisivas. Muitas vezes, em caso de semi-abandono, será preciso integrar a família no processo assistencial, no treino e instruções sobre a mentalidade infantil e a demonstração dos resultados obtidos.

Em um Patronato Agrícola se poderia agregar um maior volume de assistidos, dentro de certos limites de idade, aliando-se



a uma satisfatória seleção no campo psicológico. A assistente social treinada e especializada, que colhe os dados e as observações e anota na ficha, constitui uma engrenagem importante do sistema. A coordenação e a sinergia funcional com outros serviços e setores assistenciais é de especial importância, dado que a família está sempre integrada dentro dos problemas do menor. Este, por sua vez, nas fases sucessivas do processo assistencial, poderá caminhar até ao ingresso nas universidades. As ofertas profissionais, o comércio artesanal, o fornecimento, enfim, inúmeras atividades econômicas a que a Fundação deverá se entregar para atender as suas imensas responsabilidades. *O princípio importante da assistência social de ajudar a que o indivíduo se capacite a ajudar a si próprio*, tem aqui a sua mais cabal aplicação.

#### QUANDO ASSISTIR ?

Estabelecendo coordenação com serviços de saúde, especialmente Postos de Saúde e Puericultura, serão selecionados e identificados os casos de semi-abandono.

Em convênios e coordenação com Escolas Públicas será aproveitada a orgânica do Sistema Assistencial que por este caminho visa atingir a família. O menor, em princípio não poderá ser considerado isoladamente, dado que deverá estar comprometido com vários setores do *sistema assistencial*.

O menor, trabalhando na via pública, poderá ser assistido em plena atividade, dentro de certas exigências. A carteira assistencial e o cartão de matrícula escolar, com anotações da frequência.

Pelos convênios com as redes hospitalar, escolar, presídios etc. e entrosado com os Serviços Sociais próprios, serão pesquisados os meios familiares para despistar condições geradoras de marginalidade psíquica ou social.

Uma fundação de Assistência a Menor deverá ter a preocupação de representar a condição familiar, tomando atenção desde as necessidades de evolução e de desenvolvimento físico, conseguindo a integração social satisfatória, até todo o cortejo de acontecimentos, fatos, comemorações e outros motivos causais de atitudes emocionais e sentimentais. Um menor assistido, conforme os resultados obtidos na sua formação, deverá ser objeto de atenção até ingressar na vida independente e como chefe de novo núcleo familiar. Nesta altura, poderá, inclusive, tomar parte como elemento ativo da própria Fundação que o assistiu, podendo começar a capacitar outros a se ajudarem a si próprios. Neste ciclo



de evolução do processo, a personalidade que o assistido adquirir, constituirá valioso subsídio para inovação e renovação, fatores inerentes à evolução.

#### QUANTO ASSISTIR ?

O berço poderá ser a primeira assistência material a ser obtida. Quando dos convênios de que já falamos, a família estará sendo observada através do estudo das fichas de assistência social, conseguidas pelos diversos meios pelos quais a família poderá ser atingida.

Na idade escolar, com recursos próprios e pelos convênios e coordenação, será instalado o processo educacional escolar. Métodos seletivos especiais encaminharão os assistidos, com auxílios e bolsas escolares, e outras atividades supervisionadas, adaptação de atividades profissionais que não interfiram comprometendo a educação escolar. Os assistidos serão acompanhados até os graus mais elevados da educação, desde que resguardados os princípios da justiça social. Enfim, deverá ser uma perfeita integração da vida familiar.

No encaminhamento profissional, entrarão os convênios e coordenação com classes patronais, organismos oficiais, trabalho supervisionado etc.

A assistência será perene e contínua, podendo tornar-se o assistido elemento ativo de colaboração. É de importância a colaboração social direta na orgânica do Sistema Assistencial do país. O ramo de assistência a menores assume a este respeito maior interesse e importância ímpar, pois que procurará prevenir os males sociais que causam os desajustamentos, ao mesmo tempo que integrará na produção social útil elementos que se poderão tornar fatores negativos da dinâmica social. Por outro lado, todos estão de acordo com as deficiências da assistência à infância e da importância que assume frente aos problemas da moderna civilização. O meio social, verificando o bom emprego e o aproveitamento de seus esforços e mesmo sacrifícios, estará pronto a atender aos reclamos do angustiante problema social de nossa época. Contudo, é preciso que a independência administrativa seja comprovada, cabendo ao governo apenas assistência financeira completa, mesmo com controle e disciplina de ação. Em certos casos, a outorga oficial de elementos técnicos, direta ou indiretamente através dos convênios e acordos, poderá ser de grande utilidade.

Como sempre, certos atributos ditos negativos da natureza humana, a vaidade, o egoísmo e a ambição, em termos médicos, poderão servir de política para o sucesso do empreendimento.



Assim sendo, a distribuição de várias atribuições competidas a Diretores em número razoável, pode estabelecer uma forma colegiada que possa dirigir a Política da Fundação. Em um estatuto deverá constar o "Preâmbulo com a Diretriz Política a ser perseguida, *como idéia e como objetivo*". O instrumento será a Fundação, que constituirá o meio e o recurso para procurar atingir o objetivo.

Assim:

Diretriz Política de uma Fundação de Assistência ao Menor  
*"atender ao gênero humano na idade da formação,  
nas necessidades físicas, morais e sentimentais que não  
estejam a sua disposição"*.

O instrumento é dividido em duas partes: a Política e a Executiva. Cada setor do grupo executivo ficará sob a responsabilidade de um Diretor (temporário) ou mesmo um dos Vice-Presidentes. Um Chefe técnico de elevado nível de capacitação deverá tomar a responsabilidade técnica do serviço como membro permanente.

### Anexo

#### ESCLARECIMENTOS SÔBRE O ORGANOGRAMA

O sistema de administração referente ao Organograma junto pretende estabelecer uma Política Administrativa de alto escalão, fiscalizada e acompanhada na execução por Delegados do Conselho de Administração. Este constituído de personagens de elevado conceito social, de reputação ilibada, sendo de altruísmo e solidarismo social.

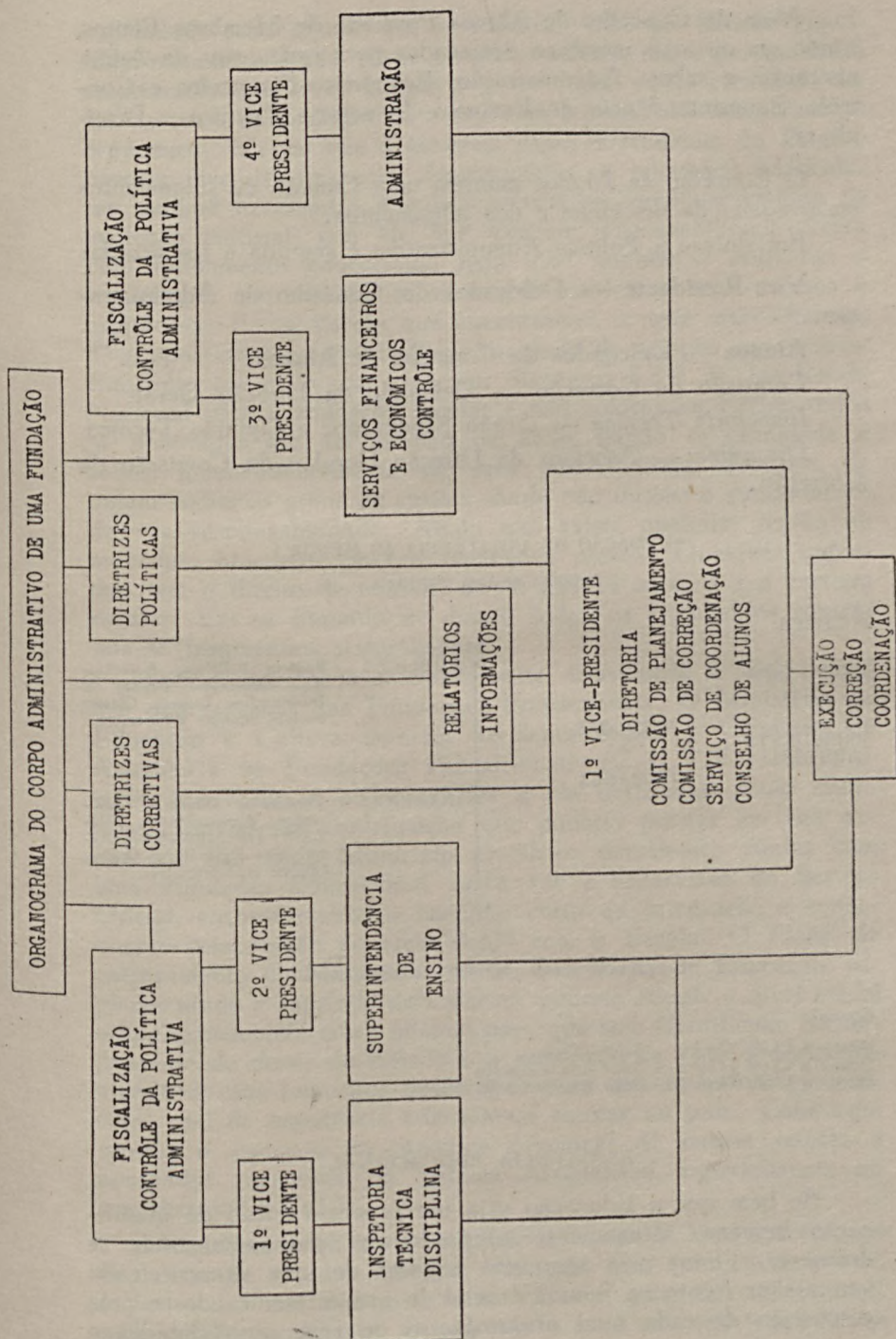
O Presidente do Conselho de Administração é seu representante para atos sociais de elevada categoria e delegado para satisfazer compromissos estatuídos pelos Estatutos.

O 1º Vice-Presidente é o responsável pela execução dos planos e programas políticos da Fundação, superintendendo a Direção Geral e presidindo ao Conselho de Alunos.

A Direção Geral será provida por um Diretor-Geral que constitui o elemento remunerado de mais elevada graduação da Fundação. A Direção Geral dispõe de:

- 1 — Comissão de Planejamento;
- 1 — Comissão de Correção;
- 1 — Serviço de Coordenação.







Além do Conselho de Alunos Formado de Membros Eleitos, sendo um ou mais membros destacados para cada setor da Administração, a saber: Administração, Econômico-Financeiro e Controle, Superintendência de Ensino e Inspetoria Técnica e Disciplinar.

O Conselho de Alunos mantém uma Câmara de Julgamentos encarregada da disciplina e dos julgamentos.

Em síntese a Política Administrativa é seguida e fiscalizada:

Vice-Presidente — Delegados do Conselho de Administração.

Alunos — Delegados do Conselho de Alunos.

Comissão de Correção — Delegado da Direção Geral.

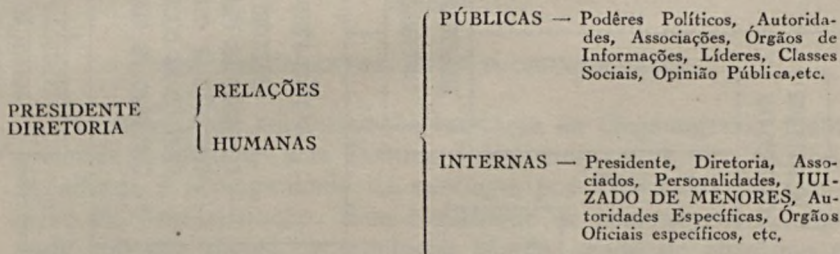
*Inspetoria Técnica* — Órgão Moderador e Opinião Técnica.

*Disciplina* — Assessor da Direção Geral e da Comissão de Correção.

#### FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR

##### ESQUEMA DE UMA DIRETORIA

#### POLÍTICA



#### SECRETARIA GERAL: SERVIÇOS DE COORDENAÇÃO

#### Execução

Diretor e Chefe Técnico — Setor Técnico  
 Diretor e Chefe Técnico — Setor Administrativo  
 Diretor e Chefe Técnico — Setor Econômico-Financeiro

#### ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL

Se bem que a Educação seja um processo social de qualificação humana, intimamente integrado na ação social onde se debatem as lutas pela conquista e posse de uma situação cada vez melhor frente ao "mores" social do grupo, inculcando-se pela disposição de cada qual atuar dentro de suas possibilidades e



capacidade para educar seu semelhante, cabe ao Estado gigantesca responsabilidade. Cabe progressivamente maior parcela desta responsabilidade, tanto quanto o grupo social esteja retardado em seu processo de evolução em cotejo com o próprio desenvolvimento econômico. Mesmo que o governo, como instrumento do Estado, procure incentivar e apoiar decisivamente as iniciativas particulares, sempre necessárias e indispensáveis em qualquer estágio da evolução cultural, tem êle que assumir responsabilidade direta pelo fundamento educacional pelo qual adquire o individuo a capacitação para ajudar-se e evoluir conforme seus desejos e aspirações. E na Escola que encontramos o meio mais eficiente de proporcionar ao governo oportunidade de cumprir sua missão. Enquanto um povo não conseguir dispensar 5,5% de sua Renda Nacional para a educação escolar e não colocar na Escola todos os habitantes até um mínimo de 25%, dando oportunidade a todos, independentemente de suas possibilidades materiais, de galgar todos os graus de ensino, ainda não iniciou o cumprimento de sua responsabilidade. Ainda não existe qualquer região ou município brasileiro em tais condições plenas. Qualquer individuo tem o direito de possuir, dos 6 aos 14 anos, a sua carteira escolar. Em se tratando de direito todos os argumentos contrários se fragmentam naturalmente.

Sob o aspecto mais estritamente assistencial o meio social tem que servir-se das Fundações Educacionais. O Ministério da Educação e Cultura mantém excelente órgão, a Comissão de Assistência às Fundações Educacionais (C.A.F.E.). Infelizmente os recursos orçamentários a êle destinados estão muito aquém da imensa contribuição que poderia prestar em sua expansão. Em cada Município brasileiro deveríamos contar com uma Fundação Educacional, onde, sob a supervisão do Serviço Oficial, encontraríamos o caminho certo da integração e conseqüente colaboração do meio social com a Escola. O Plano de entrosamento do Ministério com as Secretarias de Educação, suplementando e suprimindo deficiências, poderia atingir o nível inicial acima mencionado como mínimo para que seja identificado o cumprimento do dever do Estado e a satisfação de estar a sociedade atendendo aos requisitos necessários para que se instale um processo real de assistência educacional escolar no país. Cabe aqui repisar o conceito da orgânica funcional de outros setores e agregados executivos do Sistema Assistencial, especialmente no que respeita à Saúde.

A assistência ao escolar não poderá cingir-se apenas a outorga de bolsas de estudo, cabendo realmente uma grande variedade, inclusive o financiamento a juros baixos a guisa de empréstimos, para estudos superiores. O pagamento seria uma prestação futura



de serviços profissionais com descontos para as amortizações e juros. Por êste meio disporia o govêrno de mão-de-obra para sua faina de assistir regiões deficientes de desenvolvimento econômico. Contaríamos, assim, com médicos, engenheiros, agrônomos, enfermeiros, nos municípios brasileiros que dêles necessitassem. No professorado, a assistência total durante os estudos, colocaria o govêrno em posição especial para ter autoridade de designação. Nas condições brasileiras torna-se mais econômico dispensar recursos para pensão e moradia do que o govêrno assumir a responsabilidade de fornecê-los. A aparelhagem burocrática defeituosa tornaria antieconômica a iniciativa. A orgânica do Sistema Assistencial Geral disporia na sua estrutura de um serviço destinado aos estudantes realmente necessitados. *Ninguém, com capacidade demonstrada, abandonaria os bancos escolares por dificuldades materiais.*

O fator educacional constitui um recurso muito importante para assistir ao individuo no objetivo de fornecer-lhe condições para ajudar a si próprio. Especialmente no grau médio, a verdadeira escola do trabalho, concorre para combater a marginalidade social nos centros urbanos, conhecida em nosso meio como um dos agregados mais impressionantes, como "favelados". A urbanização constitui um processo social favorável à evolução e ao desenvolvimento, desde que as levas migratórias carreguem consigo qualificações adequadas para a disputa profissional e ao atendimento das demandas de trabalho dos centros urbanos. O chamado "exôdo rural" já se configura um processo patológico social resultante da exagerada desproporção entre a assistência social no interior e nas cidades. Evidentemente os dois sistemas sociais — cidade e meio rural — lutam sempre, com desproporções de recursos políticos, pelas suas reivindicações. A cidade dispõe de maior força social e política, sendo, em consequência, melhor aquinhoadá. Contudo, a imposição do reajustamento é uma determinante da evolução podendo caminhar até à revolução. Esta, aliás, sempre resulta em um retrocesso social, oprimindo mais ainda o sistema rural. Eis porque a participação do meio rural nos processos violentos e de reajustamentos sociais, sendo êle sempre conservador e ideológico e avêssô a inovações e modificações.

#### O MARGINALISMO SOCIAL URBANO

Não será possível atender completamente em uma exposição ao campo imenso da marginalidade social. Alguns aspectos procuraremos focalizar e conceituar para fornecer elementos ao planejamento. O problema da marginalidade social urbana está en-



trosado e englobado no processo geral de evolução e de desenvolvimento.

Em nenhum país do mundo foi bem equacionado um Sistema Assistencial Geral, dado que somente nos tempos modernos tomou consciência a formação e estrutura da Democracia Social e do Estado Bem-Estar. A cidade de Paris é um dos meios urbanos que contém um grau mais vultoso de marginalidade social. Praticamente metade de sua população não participa das conquistas da higiene e do bem-estar trazidos pelo progresso. A cidade de Londres aproveitou as destruições ocasionadas pelos bombardeios aéreos da última guerra para reconstruir os bairros pobres. Até o momento não existe solução para as "favelas" e os "cortiços" das grandes cidades. Estão eles ligados ao processo de desenvolvimento onde a evolução guarda sempre uma distância maior ou menor. Somente a decisão de um Estado Moderno será capaz de "constantemente" corrigir o problema. É preciso, contudo, que o processo de correção caminhe com eficácia e rapidez equivalente ao processo social de marginalização. Como a origem dos mocambos, favelas e cortiços está inteiramente dependente do conjunto que identifica uma característica geral de evolução e de desenvolvimento, todos os problemas sociais, especialmente na esfera econômica, precisam ser alvo de atenções especiais visando um crescimento social harmonioso e sadio. Evidentemente certas medidas particulares podem corrigir alguns aspectos mais gritantes no que se relacione com a vida higiênica das populações urbanas marginais. Assim, por exemplo, com a correta urbanização dos morros favelados do Estado da Guanabara — ruas calçadas, condução fácil, energia elétrica, água domiciliar e esgotos — verificar-se-á o deslocamento voluntário dos locatários pela transferência dos lotes altamente valorizados. Contudo, o que deverá ser visado é conseguir estabelecer condições mínimas de vida higiênica para tais populações, especialmente no que se refira ao resguardo da geração aí nascida. Por outro lado, a facilidade de transportes mais diretos para locais de trabalho, partindo de bairros novos suburbanos criados nas regiões de populações rarefeitas e preços de locação mais acessíveis, favorece uma renovação da vida rural familiar de onde foram originários os favelados. Infelizmente o problema é mais geral do que local.

O que é preciso resguardar é o conceito de que assistência social é ato de solidariedade humana, dever social e obrigação governamental, ao mesmo tempo que se entrega ao assistido a possibilidade de ele ter responsabilidade no esforço pessoal de melhorar as próprias condições. O aspecto de doação, esmola, caridade ou demagogia visando prestígio ou promoção pessoal



demonstra uma má conformação humana de quem fornece e humilha a quem recebe.

A assistência social é um dever da própria sociedade, não devendo em seu nome promover-se posições políticas ou propaganda religiosa.

## A EDUCAÇÃO NACIONAL

### CONSIDERAÇÕES GERAIS

Ao ser focalizado o Panorama Educacional Brasileiro, especialmente após o movimento de 31 de março, mostrando as modificações e transformações que em curto prazo foi possível executar, é preciso que se estabeleçam as três categorias de como era, como está sendo e como se pretende que seja o campo da educação escolar no país.

Analisando e criticando os aspectos políticos, administrativos e técnicos, veremos os pontos de contato que é possível estabelecer, entre os rumos da educação universal, tomados sob um prisma global e sincrético e a sua coincidência e possibilidade no quadro da problemática brasileira e, acorde com as Diretrizes da Política Nacional.

Entre os pontos que mais foram impregnados de culturas estrangeiras ao longo da história de nosso processo de evolução social, nenhum deles nos trouxe, na assimilação inconsciente, tantos males quanto no que se refere à educação escolar. A Educação Escolar nos EE. UU., por exemplo, segundo o Professor Kandel, da Universidade de Columbia, mostra ainda traços acentuados da influência alemã no ensino primário, anglo-latino no secundário, sendo a faculdade uma transposição do sistema inglês. A Universidade foi uma idéia importada da Alemanha. A este respeito convém repetir as palavras do Dr. Charles H. Thürber ("The Principles of School Organization").

"Talvez, também compreendamos melhor que a Educação da sociedade e que, se a forma em que a possuímos não parece adaptar-se às nossas mais elevadas concepções, a maneira de a melhorar, não é trocando o que temos pelo que outros possuem, nem edificando um anexo junto a nossa atual estrutura". "Estudos mais aprofundados deveriam ser empreendidos quanto ao problema básico de cada país: de que maneira a situação atual — o sistema ou a falta de um — surgiu da co-operação e dos antagonismos dos princípios universais e das peculiaridades nacionais".



Não poderemos deixar de atender as boas idéias nascidas da experiência estrangeira conciliando-as e adaptando-as ao processo de evolução social do país. Em toda a história da educação existe a documentação pedagógica cruzada das experiências alienígenas e nacionais nos diversificados núcleos de cultura. O estudo comparativo dos sistemas educacionais possibilita o alargamento dos métodos e a análise dos problemas particulares que comumente podem coincidir. A importância do estudo da educação comparada encontra-se na filosofia dos procedimentos que deram lugar às fórmulas incorporadas. Chegaremos assim à identificação das causas que deram lugar às características da sistematização. Dentro delas é que poderemos encontrar a semelhança que nos possa aconselhar a adaptar procedimentos similares. Na educação o valor é global e total como termo de valorização dos procedimentos particularizados. Considerando-se as aquisições da biologia, da sociologia e da psicologia social, que só após um século de descoberta da máquina a vapor começaram a ser considerados de interesse para o bem-estar humano, os rumos educacionais mais se firmaram no conceito de que a Educação deverá destinar-se ao indivíduo. A própria constituição biológica articulada com a complexidade dos problemas sociais trazidos pela civilização tecnológica, reduz o homem a um feixe de problemas pessoais de tal natureza, que transmite ao sistema educacional responsabilidade e dificuldade incriveis na consecução de seus objetivos de atender ao indivíduo e ao grupo. Todas as conclusões, em que pêsse as imensas aquisições científicas e técnicas da pedagogia, nos conduzem a estabelecer o ideal de dirigir a educação a cada indivíduo antes de jogá-lo no conceito de comparsa da vida social. Eis porque, na ordem sectorial de subdivisão do corpo social, à família, o elemento mais simples do total, deveria caber um saliente papel na formação humana. Contudo, mais uma vez, o meio e o exterior à escola e à própria família, comprometem a capacidade e a possibilidade de ela preencher tal incumbência. Daí decorre o papel que o Estado tem de tomar na função educacional. Contudo, quanto mais se avolumam as lutas e problemas do homem do século, adquire êle com a evolução, maior responsabilidade como fonte Real de Poder Político, dependendo dêle o consentimento para formação do Estado. Entra-se, assim, em um círculo vicioso. Só pela Educação poderemos conseguir do homem a compreensão de limitação de certos atributos de sua liberdade, em benefício de sua própria personalidade considerada como entidade jurídica e social. Por outro lado, a delegação sua que irá constituir o Organismo Institucional, estará refletindo autenticamente o seu estágio educacional e cultural. Assim, a Educação vê-se a braços com uma luta surda e constante entre



liberdade e prerrogativas de cidadania e a atribuição que lhe cabe de atender ao homem como comparsa de uma vivência coletiva, cuja complexidade ainda mais se aprofunda quanto maior é o grau de civilização que assimila e adquire. Vemos pois, que a Educação é somente ela, poderá atender ao ideal de "tornar o Estado cada vez menos Estado e o cidadão cada vez menos cidadão", segundo a exclamação de Benjamin Franklin.

A disciplinação conduzirá o Estado a verificar as condições em que se servindo de valôres médios poderá atender aos seus interesses condicionados e ao espírito de liberdade do cidadão. Evidencia-se assim, que "as ações externas que governam a escola sejam um dos meios de educação". Espírito elevado necessita, contudo, ditá-las muito mais do que a simples ciência e técnica. Eis o quanto se torna valiosa a contribuição ligada à arte, qualidade inerente ao próprio indivíduo e a soma dos indivíduos que compõem a máquina burocrática. O mesmo se poderá dizer da Pedagogia que é técnica, ciência e arte. Nos dois primeiros casos o problema se resume na disciplinação, mas, no segundo, é preciso descobrir, sentir e selecionar quem possui a qualificação inerente e inata para utilizar os dois primeiros recursos. Aí se encontra pôsto um dos mais difíceis problemas da educação, isto é, a distribuição precedida de seleção em tempo útil para acompanhar o paralelismo da evolução biológica com a determinação. Vemos quanto se torna difícil escolher "*o ensino certo, para o aluno certo, com professor certo e no momento certo*". Uma média, como alternativa, consegue-se com os testes. Uma tal prova, como *exame mental global*, é assunto relativamente simples. Contudo, dentro da era tecnológica, a vocação segmentar e muitas vezes a descoberta dos gênios, não encontra nos recursos rotineiros o verdadeiro caminho da seleção. Aí está um ponto deficiente e de aspecto universal na Pedagogia Moderna. *Decorrendo disso é que a função do professor é mais dirigida para o aluno do que para a própria matéria ensinada*, fazendo um papel de motivação informal com que poderá despertar a exata vocação de cada qual.

No momento presente, *nenhum sistema educacional no mundo encontra uma posição de equilíbrio* podendo-se considerar o assunto em fase de experimentação. A gama imensa de atribuições da Educação de conseguir selecionar os indivíduos capacitados globalmente e dotados particularmente para aprender a herança cultural do grupo ainda mais se agiganta com o imperativo de acompanhar novas condições e situações com que procurará enriquecer e adaptar a própria cultura. Assim, de um lado dotar o indivíduo para integrar-se da herança cultural e de outro, capa-



citá-lo para fazê-lo acompanhar os padrões universais consequentes a novas situações.

Vemos, pois, que os variados sistemas de ensino apresentam pontos comuns, problemas semelhantes, situações equivalentes, mas tendem positivamente a corrigir a indiscutível influência externa. A conjuntura nacional e as conjecturas que se apresentam modificam fundamentalmente as características da Educação e especificamente os meios de ação para atingir seus fins. Eis porque ressaltamos a importância de obter a conformidade do povo em seus próprios problemas educacionais, quando necessitamos de conseguir estabelecer o processo educacional resguardando os requisitos de liberdade individual. Esta é de suma importância, pois que a coação mental não se coaduna definitivamente com a constituição individual e a boa conformação espiritual do gênero humano. A prática da vida sem certos requisitos espirituais mínimos poderá decorrer aparentemente melhor, mas ressentir-se de evolução necessária e imperativa das condições sociais, o que só poderá ser conseguido estabelecendo normas de consentimento grupal. Assim, centralização e ordem existentes nos assuntos educacionais em que o Estado tolhe a liberdade de pensamento do indivíduo, aparenta uma uniformidade favorável. Contudo, seguindo os princípios da própria filosofia, que só evolui pela "crítica da crítica", segundo Bertrand Russel, não poderemos conseguir no final resultados que dignifiquem o gênero humano. Já Mill, escreveu em seu "Ensaio sobre a Liberdade": "o valor de um Estado, no final de contas, nada mais é senão o valor dos indivíduos que o constituem... o Estado que tolhe os homens, tornando-se instrumentos dóceis em suas mãos, mesmo com a melhor das finalidades, *verá que com homens pequenos nada de grande se poderá realizar*". O valor do indivíduo cresce com a liberdade que se lhe concede de empreender, livre e inteligentemente, a multiplicidade de relações diferentes que lhe despertem o interesse e a vontade de participar nos grupos que o cercam ou em sua comunidade. "Essa liberdade, entretanto, implica, de um lado, um senso de responsabilidade ao exercê-la, e, de outro, a existência da ordem garantida pela Lei" (Kandel).

Precisamos contudo, que as influências do meio na vida moderna que determinam à escola aperfeiçoar a ação do homem no domínio da natureza, visando sempre a sua conservação e preservação objetivando a sensibilidade aos prazeres do bem-estar, devem obter também a perfeita integração do gênero humano. Não pode a Educação considerar o homem apenas um animal que cria riquezas, que consome, que se diverte, que é pessoa responsável e funciona como uma fração social. A Educação não se atém particularmente, reúne tudo para engrandecer o Homem.



Verificamos assim, que uma série de fatores inferem e interferem na ação educacional quando visa justamente perseguir o particular, o segmentar e o global que incorporam os conceitos que fundamentam sua missão. Cada região, cada zona, cada país, município e mesmo distrito, espelha situações e condições específicas, retirando da educação a rigidez dogmática e disciplinar. Por outro lado a dinâmica sócio-econômica imprevisível, em muitos casos, obriga a modificações nas ações e a tomada de rumos diferentes.

Enfim, citando A. WHITNEY, CRISWALD disse:

"Digo que a causa mais essencial para obter a educação é o desejo desta educação... A inapetência tremenda, a falta absoluta de desejo com que os estudantes se põem diante do que se lhes ensina, não lhes permite digerir, mesmo que ingiram". A educação dizia o admirável Alfred North Whitehead nos "The Aims of Education": a educação não é alguma coisa como enfiar objetos dentro de uma mala. O que mais com ela se parece é a assimilação dos elementos por um organismo vivo".

#### A POLÍTICA NACIONAL E A EDUCAÇÃO

A Política Nacional no campo educacional está vivamente empenhada em cumprir etapas fundamentais na sua faina de consecução de importantes Objetivos Nacionais. O aperfeiçoamento do sistema democrático de governar dentro da representação popular e da forma federativa, descarrega nos ombros dos responsáveis pela educação nacional o princípio democrático de igualar oportunidades. Tanto se refere ao meio social como as unidades federativas. Quanto ao primeiro, melhorando as possibilidades de cada qual dispor de eficientes elementos para lutar pela sua posição social, estamos realmente procurando ampliar a conquista de melhores condições de vivência e bem-estar proporcionando o Objetivo Nacional Permanente da Paz Social e reforçando a manutenção do sistema de governo dentro dos postulados da filosofia democrática de vida. Ao atendermos uma posição equânime a tôdas as unidades federativas estamos firmando e afirmando o objetivo importante da Unidade Nacional.

Ao proporcionarmos a educação nos moldes de sua moderna conceituação, sem perder o fundamento de total integração do homem, estamos estabelecendo condições de inovações, renovações e transformações, alicerces da Evolução.

Dentro do quadro da Política Internacional estamos verificando que as antigas conquistas territoriais não mais podem



existir. A volta a posições coloniais não é mais compreensível. As ações diretas atingindo soberanias políticas encontram na comunidade universal repulsas veementes. Com o progresso da educação e a melhoria de compreensão dos povos menos amadurecidos, as ideologias não mais podem esconder seus verdadeiros intuitos. *A intromissão estrangeira*, nos dias correntes, se faz pela caracterização sutil de partidos políticos, alguns, inclusive, aparentando bandeiras de filosofia democrática de ações. Os povos com deficiente estágio cultural se vêm a braços com lutas internas provocadas por influências estranhas. *O resultado, tem sido muitas vezes, o esfacelamento territorial. Nem todos, ainda insipientes em educação e cultura, têm a sorte de possuir perfeita unidade de uma força militar organizada e perfeitamente informada.*

A Política Nacional estabeleceu como Diretriz principal a eliminação do processo inflacionário e a progressiva marcha para os custos reais, especialmente na esfera dos serviços públicos. A compensação do ônus inflacionário pelo aumento progressivo da Produtividade, e somente por este meio, deveria impor um prazo superior a 15 anos. Assim, mesmo dentro de tal critério, deveria haver a conta de uma elevação automática da qualificação da mão-de-obra a par de um excepcional avanço das pesquisas científicas e técnicas. Esta qualificação indispensável e imprevisível pois que ocorrerá com a ação progressiva e intensiva da ação educacional, exigiria recursos tanto maiores quanto mais urgentes fôsssem os prazos requeridos para a compensação. *Mas, justamente esta continuidade de propósitos, exigiria uma ordem institucional política, dependente, no sistema democrático de governo, da melhor ou pior qualificação dos cidadãos. Esta, de outro lado, também é atribuição integrante da ação educacional a longo prazo.* O grupo dirigente ou a elite dirigente representa exatamente a média daquela qualificação populacional. Dentro desta incerteza evidente, somente haveria um caminho a seguir. A correção satisfatória, em tempo útil, das deformações do processo econômico-financeiro. Contudo, em que pèse os sacrifícios financeiros impostos a uma obra de tal vulto, houve por bem o governo ampliar as dotações para o campo da ação educacional em proporções sem igual no esforço de tôdas as Nações. Enquanto o plano norte-americano pretende atingir a 5% da Renda Nacional em 1967, partindo da taxa de 3,5 atualmente, nosso país, partindo de 2,2 já atingiu 5,25% da Renda Nacional. *Dentro do quadro severo de restrições orçamentárias a que se impôs, colocou-se o governo no campo da educação em arrojada posição.*

Ninguém com mediana cultura informativa pode negar que o processo de evolução sócio-política da humanidade impôs a



quebra de uma série de padrões tradicionais. A própria Religião está revendo seus padrões tradicionais. A atinga Universidade isolada intramuros também compreendeu que deveria integrar-se nos novos rumos. Sendo ela a formação das elites e aperfeiçoadora dos líderes, não poderia cumprir bem a sua finalidade se não atentasse para a matéria-prima de que se utiliza. Assim, dentro da sua responsabilidade universal de contribuir para o processo de dignificação do gênero humano, tem que conciliar suas atribuições com as Diretrizes da Política Nacional. Como esta está determinada a elevar continuamente os padrões de vida do povo, necessita ela integrar-se no meio para ir de encontro aos interesses, aspirações e objetivos de seu grupo social. Como a gama de especializações é enorme, alguma discriminação de atribuições se torna indispensável para que tôdas cubram a diversificada influência geográfica e cultural do país, sem reedições, duplicidades, paralelismos, pulverização de recursos etc. A luta econômica e portanto social no mundo de hoje, se passa no campo da Tecnologia. No sistema de liberdade de iniciativas como se poderia encetar programas e planos de pesquisas se não houvesse um vínculo mais estreito entre Universidade e Meio?

Assim pois, a universidade tanto necessita pesquisar as necessidades do meio como também avaliar a matéria-prima de que necessita. Para ambas a investigação é determinante para o seu plano de política educacional e de medida de responsabilidade e de capacidade.

O Professor Robert Solow, estudando a produtividade norte-americana de 1900 a 1949, constatou a supremacia da ciência, da técnica e da organização na formação do Produto Bruto na proporção de 1,5% anual, deixando ao capital uma contribuição de 0,35 e à mão-de-obra 0,65%. Disse mais que, se não houver constante acréscimo de novas técnicas na indústria norte-americana, em duas décadas a renda "per capita" poderá descer a quase "0". Assim, exige a Política Nacional a intensificação das pesquisas científicas e técnicas para acompanhar a exigência do processo de evolução social, impondo-se uma integração da universidade ao meio onde se encontra instalada. Ao mesmo tempo, não poderá ela perder o sentido de sua responsabilidade universal mantendo e incentivando pesquisas especulativas ou não, mas que tendem a atender ao benefício da Humanidade. Por outro lado, a Política Nacional impõe o aumento substancial de disponibilidade de bancos universitários a que vulgarmente se denomina "democratização" da universidade. Ao ampliar-se o campo dos oferecimentos, evidencia-se a possibilidade de perder qualidade. Contudo, a universidade não pode deixar de atender *também* a sua missão de selecionar e formar valores. Uma política interna



de ação bem conduzida encaminhará a conciliação com a Política Nacional.

A escola francesa clássica e acadêmica, que sempre serviu de modelo a muitos países e especialmente ao Brasil, tem mostrado sempre necessidade de modificar o ensino secundário atual. André Marie, antigo Ministro da Educação, em seu livro "L'enseignement du Sécond Degré" (Paris, Musée Pédagogique, 1954), diz:

"O ensino de nível secundário, que tem a finalidade primordial de preparar as elites nacionais para o preparo especializado adequado às suas diferentes aptidões e às necessidades do país, é obrigado a rever constantemente os próprios objetivos, métodos e necessidades a fim de servir os interesses de uma sociedade que evolve de maneira extraordinariamente rápida".

O projeto Yvon Delbos, na França, em 1949, já tentava reconsiderar a validade do "baucalauréat" para ingresso na universidade, quando seria exigido um novo exame ao fim do período propedêutico.

Na Inglaterra, no "Education Act", de 1944 tentava-se absorver 3/4 do ensino secundário para obtenção de uma qualificação técnico-profissional. Foi a escola secundária chamada de "cursos gerais". Em 1953 já haviam construído 17 escolas daquele tipo, e, outras 10 nos planos em andamento. A idéia foi confirmada pela Comissão de Ensino do Conselho de Londres, em 1947.

#### PRECEITOS MODERNOS DE EDUCAÇÃO

*Educação* é a posse de certos princípios que conduzem a uma média de vivência favorável frente ao "mores social" do Grupo, visando sempre atingir grau mais elevado. O processo educacional é contínuo e progressivo, instalando-se nos diversos setores da interação social. O homem educa-se toda a vida: na escola, no trabalho, nos desportos etc., inculcando-se muito pelo exemplo. Educar é ensinar a viver bem. Pela Educação procura-se melhorar e capacitar o indivíduo, tão-somente para própria segurança, procurando divisar melhor a sua condição orgânica de evolução e desenvolvimento como sugerir o seu consentimento para aproveitar em grau favorável a sua colaboração como parte do grupo social. Tendo em vista a consecução de aspirações e objetivos da sociedade em que vive, a Educação procura integrar o indivíduo na máxima possibilidade de suas aptidões. Como estas devem cada



vez mais se aprimorar, conforme as modificações que lhe forem impostas pelo avanço da ciência, da técnica e da organização, ela deverá estar sempre presente e à disposição do homem para informá-lo e capacitá-lo.

Por outro lado, a Educação Moderna visa primordialmente a formação integral, espiritual e material do cidadão, despertando e motivando os setores recônditos de sua personalidade, habituando-o ao desenvolvimento de suas próprias idéias, exercitando sua capacidade de pensar e agir, não deixando contudo de informá-lo de conhecimentos sedimentados pela cultura do Grupo. Em verdade cada um possui certas qualidades intuitivas e segmentares, para a descoberta das quais os meios educacionais deverão estar aparelhados. A falha de tais intuitos acarreta visíveis transtornos ao indivíduo e à sociedade de que faz parte. Por outro lado, a Educação e os fatores da conjuntura social que interferem na sua conduta, deverão encontrar fórmulas e atuações que possam vencer as atitudes enganadoras e falsas provocadas por emoções, situações e condições externas, do meio familiar e do convívio social. Justamente esta seleção vocacional e a distribuição consentida em que se procura um denominador comum de acerto entre ensino, professor e oportunidade, constitui um ponto difícil da Educação Moderna. Outro aspecto que preocupa é a ação educacional quanto a modificação que atingiu a célula social por excelência — família com os rumos tomados pelo processo evolutivo social. A ânsia de maiores níveis de bem-estar tem levado a mulher a tomar parte mais direta na atividade econômica desviando-se de sua responsabilidade em relação à prole. A contribuição da mulher na expansão econômica dando maior substância ao campo consumidor contribuiu, inclusive para o aparecimento da ideologia técnica. Foi uma reunião de fatores, segundo Jacques Ellul (*"La Technique ou l'enjeu du Siècle"*, 1954), que fez explodir o tremendo surto de progresso e expansão industrial. Acha o mencionado autor francês que pela primeira vez na história da Humanidade houve a conjugação das cinco circunstâncias excepcionais seguintes:

- a) o desabrochar de uma longa e ininterrupta experiência tecnológica;
- b) o crescimento demográfico;
- c) a aptidão do meio econômico;
- d) a fluidez do meio social;
- e) o aparecimento de uma ideologia técnica.

Tal como dissemos a vida do homem constitui uma sucessão de problemas. A própria educação, ela mesma, contribui para.



a criação dos problemas e em seguida se arma para tentar resolvê-los. Contribuindo intensamente para a nova ordem de coisas na esfera da filosofia sensorial viu surgirem problemas no campo espiritual e subjetivo decorrentes da deformação parcial das atribuições familiares. O desajustamento do meio familiar constitui, como motivação reflexiva na atitude da mocidade, exige da educação maior entrosamento e intercâmbio com a família e o aluno. A par dos fatos antigos de desajustes de natureza econômica, ainda muito freqüentes, vemos a fenomenologia psíquica fornecer matéria importante para a Educação, restando ainda a incógnita terrível inerente ao prisma númeno da mente humana. Para Bogardus que alinhou doze interpretações acêrca das diferenças e motivos entre a família antiga e a moderna na sua formação e atitude, a evolução social caminhou adiante dos recursos e meios necessários para atendê-la em seus interesses, desejos e necessidades. Esta tremenda repercussão fizeram decrescer na constituição da família a força que ela mantinha sôbre a violência das modificações estruturais da sociedade. Êste papel de imensa responsabilidade cabe hoje à Educação sem deixar contudo de propiciar e enaltecer, revigorando se possível, a missão da família.

Com o avanço da técnica de comunicações e a importância da opinião pública na estabilidade social e política nas democracias, a ação educacional constitui hoje o centro das reivindicações populares. A ação educacional tem que lançar mão dos meios e recursos por ela mesmo ampliados para conseguir melhores, mais amplos e mais rápidos resultados de seus esforços. A educação objetivando uma aquisição e um aperfeiçoamento técnico-profissional exigem dispendiosas instalações. A técnica audio-visual e ilustrativa exigem grande disponibilidade de pessoal habilitado e de instrumental. As distâncias e as dificuldades de comunicações, aliadas a populações dispersas, colocam em mãos dos responsáveis decisões alternativas.

Enfim, a Educação Moderna está integrada nos princípios e fundamentos da Democracia Social. Assim sendo, deverá compreender que o investimento na ação educacional é aquele de mais curto retôrno social no grau médio, ou, 12 meses. Precisa convencer à sociedade que a ordem progressiva de criação de riqueza social cresce com o grau escolar em proporção de índice 100 até 195 ("Americall Sociological Review", juín-jul., 1956, pg. 307. Slick & Müller).

Na conjuntura brasileira a luta contra o analfabetismo é menos um assunto de orçamento ou de financiamento do que



uma questão moral. Como atinge tôda a nacionalidade diz respeito com o esforço de todos.

#### A EDUCAÇÃO E SEUS PROBLEMAS

Ao focalizar os problemas que se deparam com a tarefa de educar no Brasil não poderemos deixar de ressaltar a grande extensão territorial, o volume da população esparsa no interior do país, aliando-se a falta de comunicações fáceis e a impossibilidade de atingir fortes núcleos humanos sem os recursos modernos da ciência e da técnica que permitem corrigir uma série de fatores negativos. Se nos dispusermos a transmitir pelo rádio ou por aerocomunicações, vamos topar com a falta de energia elétrica dos campos de pouso de aviões. Alguns países, como a Austrália obtiveram grandes resultados a êste respeito. Contudo, a característica de exploração de grandes emprêsas, isoladas, possibilitavam econômicamente o acesso a tais recursos. A cultura brasileira que dispõe de tais meios situa-se em uma faixa estreita do litoral, justamente onde se multiplicam os maiores aglomerados humanos. Nesta faixa mencionada vamos encontrar  $1/3$  do território e  $13/14$  da população, enquanto, na região constante de parte do meio-norte, do norte, e do centro-oeste em  $2/3$  do território vive  $1/14$  da população.

Enquanto a região Sul apresenta uma densidade de 27 habitantes por quilômetro quadrado, e as regiões Leste e Nordeste densidade de 18 e 16 respectivamente, a região Centro-Oeste conta apenas 1 e a Norte menos de 1 habitante por quilômetro quadrado. Continuamos vivendo em uma estreita faixa litorânea de menos de 500 quilômetros.

A grande taxa de população jovem que se eleva a 52%, obriga a que uma quarta parte dos ocupados em atividades econômicas extradomésticas se compõe de indivíduos de 10 a 19 anos de idade. A solicitação desta mão-de-obra jovem dificulta a sua arregimentação pela escola. O ciclo se torna vicioso ao ressaltarmos o fraco nível de produtividade da mão-de-obra adulta empregada, exigindo na economia familiar o auxílio do menor. Alguns países suprimiram com ajuda financeira a libertação da população escolar empenhada nas lides econômicas, quando, não havia possibilidade de conciliar trabalho e escola. Ora, justamente na população escassa tal procedimento seria cabível. No entanto, tal condição de distribuição populacional não pode obter prioridade frente ao núcleos populacionais densos e carentes de escolas. Assim, cada 1.000 adultos suporta a carga de sustento e muitas vezes de educação de 733 jovens de menos de 15 anos.



Mais de metade da população do país é de jovens de menos de 20 anos.

A urbanização é um processo favorável à ação educacional. Contudo, nos debatemos em um círculo vicioso. Sômente a educação poderá permitir a melhor produtividade do trabalho agrícola libertando mão-de-obra para concorrer eficazmente nos centros urbanos. O êxodo rural é um processo patológico social que vai aumentar a marginalidade social dos centros urbanos e a carga assistencial dêstes grupos sociais. Assim, no Estado da Guanabara os fluminenses, mineiros e espirito-santenses constituem 51,1% da população de favelas e representam apenas 28,1% da população do Estado.

A falta de interêsse da população pela sua escola primária tornando-a um quisto na comunidade dificulta sobremodo tanto a indispensável colaboração da população na ação pelo ensino elementar como estabelece muitas vêzes um conflito entre o que se ensina na escola e o que o menor verifica e sente em casa. A integração da escola na comunidade é fato tradicionalmente verificado nos países europeus e nos que foram teatro de transmissão cultural, como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia etc. Uma ação educacional no Brasil precisa conseguir atingir o meio familiar ou despertar o interêsse e levar a família à escola. Nosso problema pois é conseguir uma ação sincrética entre meio familiar e meio escolar. Justamente, nas funções da escola primária encontramos aquela de integração social do educando. Não poderemos consegui-lo isoladamente nos casos em que a própria família necessita desta integração. Como não é possível capacitar uma escola primária para interessar à família, necessitamos criar um núcleo sócio-educativo que abranja atividades, especialmente no meio rural ou pequenos núcleos interiorizados de população, que possam atrair a família do educando.

Outra dificuldade encontrada é quanto ao sentido de verdadeira vocação dos candidatos ao curso normal. Cêrca de 40% depois de graduados ou não seguem a profissão ou se entregam a outras atividades que não seja aquela do ensino. Tendo havido uma relativa expansão do mencionado curso, em vinte anos, quando o total de matrículas em 1945, de 19.533, ascendeu a 175.397, em 1964, o país não se beneficiou muito de tal situação pelos motivos acima mencionados. Outro problema é a ação político-partidária interferindo na localização urbana. É preciso que se consiga formar e aperfeiçoar os candidatos ao curso normal e as professoras no meio em que deverão ser aproveitadas. Por outro lado, nas graduações e nas funções estabelecer hierarquias de modo que possam elas conseguir, concomitantemente nas fun-



ções docentes, ascender a situações superiores a quanto permitirem a qualificação pessoal, os esforços e a vocação. A dificuldade de professores primários atinge, inclusive, os países já desenvolvidos, assim como a deficiência do número de salas de aulas. Muito se teria de lucrar para corrigir estes fatores negativos na instalação de centros sócio-educativos onde ficassem centralizadas uma série de atividades visando saná-los. Cada uma destas unidades teria meios e recursos da didática e da pedagogia modernas, ensino ilustrado, atrativos para o meio social, aperfeiçoamento e internamento do corpo docente regional, documentação pedagógica cruzada, laboratórios, ensino prático de pequena agricultura (no meio rural), indústria rural doméstica, orientação vocacional, higiene popular, psicologia educacional etc. Seria o órgão também destinado a corrigir as motivações econômicas que causam a evasão escolar, encaminharia a transição para o ensino médio e tomaria a seu cargo, por um serviço de coordenação, a assistência social da família do escolar.

Nas atividades didáticas a falta de professores constitui um problema universal e particularmente no caso brasileiro. Na atividade do grau elementar cerca de 50% do corpo docente é formado de auxiliares de ensino. No ensino secundário, os técnicos de nível superior assumem em grande parte a responsabilidade de ensinar. A disparidade de remuneração e geralmente a modesta tabela de vencimentos dos professores tornam pouco sugestiva a atividade. São problemas brasileiros e universais da educação escolar.

Enfim, na esfera da distribuição e organização a influência político-partidária irregular dificulta a boa aplicação dos elementos que possam organizar, selecionar e estimular as atividades ligadas à educação escolar. Uma grande parte dos problemas estão exatamente ligados a fatores que a Educação se propõe a corrigir. Eles, contudo, interferem na sua ação.

#### A REALIDADE E A POSSIBILIDADE

Em cerca de cinquenta anos conseguimos diminuir em 10% o índice de analfabetismo, mas, devido ao impacto populacional tivemos aumento absoluto do número de analfabetos. Dentro da moralidade da filosofia de vida democrática que rege os nossos destinos e se acha integrada na consciência nacional e definitivamente incorporada ao caráter do povo, o problema exige o esforço de toda a Nação. Contudo, é preciso enfatizar que o assunto não pode ficar enquadrado apenas nas cifras orçamen-



tárias e sim incorporado ao esforço de todos firmando com maior autenticidade o sistema democrático de vida.

Em mil crianças brasileiras somente uma terça parte consegue alcançar a última série dos cursos de grau médio. Sendo este realmente o tipo de educação que possibilita melhores condições de trabalho e portanto de mais satisfatórios níveis de vida dentro dos padrões nacionais brasileiros, vemos a necessidade de encará-lo dentro da realidade. A determinação de conquistar no sentido vertical e no horizontal melhores condições de vivência afirmará o estado intermediário e indispensável para mantermos a paz social, objetivo Nacional Permanente. Neste caminho estaremos também fortalecendo os laços que tornam cada vez mais compacta a Unidade Nacional. Dois objetivos fundamentais para assegurar a Democracia Federativa.

Na vida moderna o simples capital de investimento adquiriu papel secundário na formação do Produto Bruto, impondo-se a supremacia da mão-de-obra qualificada e, sobretudo, as renovações, inovações e transformações trazidas pelo progresso da ciência e da técnica.

Em 1964 o *ensino médio* foi ministrado em todo o território nacional em 5.473 estabelecimentos, correspondendo a 8.592 cursos, havendo predominância de particulares na proporção de 65,8%, com 5.649. Assim:

## CURSOS DE GRAU MÉDIO

			Matrículas
Estaduais .....	2.352	27,4%	716.938
Municipais .....	383	4,5	62.066
Federais .....	208	2,3	51.881
Particulares .....	5.649	65,8	1.061.899
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total .....	8.592	100	1.892.784
	<hr/>	<hr/>	<hr/>

## PERCENTAGENS

Secundário .....	72,3%
Técnico .....	18,4%
Normal .....	9,3%

Houve no decênio 1955-1964 um acréscimo de matrículas de 134,7%, sendo que a matrícula no início de 1964 figura com um



acréscimo de 21% ou, cêrca de 330.000 estudantes nos cinco principais cursos de grau médio.

### CONCLUSÕES DOS CURSOS DE GRAU MÉDIO

(1963)

Total .....	250.334
Ginasial .....	168.597
Colegial .....	81.737

Em cada 10.000 habitantes, apenas 10 estavam concluindo o Curso Médio, assim distribuídos:

Ensino Normal .....	25.806
Ensino Comercial .....	23.934
Ensino Industrial .....	1.625
Ensino Agrícola .....	505

Segundo a dependência administrativa:

Matrículas nos Cursos Oficiais .....	694.538
Matrículas nos Cursos de esfera particular .....	1.025.086

ou respectivamente 3,9 e 5,2%.

O único Estado em que a oferta suplantou a procura foi o da Guanabara, tanto no grau elementar como no médio.

É bem verdade que esta é uma primeira fase. O preceito de "formar" o indivíduo exige o contato mais demorado do aluno com sua escola e seu professor. A alternativa de organizar dois ou mais turnos escolares visa colocar a disposição da maioria ou de todos o seu lugar nos bancos escolares. Assim, em uma primeira fase há o "desenvolvimento" da ação educacional e na outra a verdadeira "evolução".

#### SITUAÇÃO DO BRASIL NA AMÉRICA LATINA QUANTO A MATRÍCULAS NOS ENSINO PRIMÁRIO E MÉDIO RELATIVAS A 1.000 habitantes (1950-1960)

ANOS	NOS. P/1.000 H.		COLOCAÇÃO	
	ENSINO PRIMÁRIO	ENSINO MÉDIO	ENSINO PRIMÁRIO	ENSINO MÉDIO
1950.....	87	14	18.º	6.º
1960.....	123	17	11.º	7.º



PROGRESSÃO DAS MATRÍCULAS DOS ENSINOS PRIMÁRIO E MÉDIO, INCLUSIVE COLEGIADO, PELAS SÉRIES RESPECTIVAS DESDE 1942 a 1964, E PERCENTUAL DA 3.ª SÉRIE COLEGIAL SOBRE A 1.ª SÉRIE PRIMÁRIA

ANO	ENSINO PRIMÁRIO				ENSINO MÉDIO				3.ª SÉRIE COLEGIAL			
									COLEGIAL			1.ª SÉRIE PRIMÁRIA
	1.ª Série	2.ª Série	3.ª Série	4.ª Série	1.ª Série	2.ª Série	3.ª Série	4.ª Série	1.ª Série	2.ª Série	3.ª Série	
1942/52.....	1.681.699	680.181	461.625	260.811	120.173	90.233	74.340	58.636	57.913	45.721	33.059	2,0
1943/53.....	1.645.837	686.535	466.974	261.547	131.136	95.373	78.097	64.342	63.760	48.528	36.192	2,2
1944/54.....	1.685.687	705.539	491.136	287.038	132.780	98.793	82.809	67.971	66.092	51.378	38.044	2,3
1945/55.....	1.768.465	725.056	513.847	297.910	134.194	106.229	89.000	72.366	72.034	55.443	40.419	2,3
1946/56.....	1.889.502	781.697	543.969	321.083	152.569	118.527	98.115	79.998	79.622	61.242	44.128	2,3
1947/57.....	1.994.340	830.195	569.543	342.062	162.181	127.555	106.105	86.067	85.328	64.150	54.345	2,3
1948/58.....	2.221.615	868.802	607.069	357.249	171.818	138.781	114.125	93.558	92.449	68.407	57.999	2,7
1949/59.....	2.321.755	922.324	639.876	374.221	196.135	156.330	125.268	102.225	99,071	73.466	62.511	2,7
1950/60.....	2.458.702	946.220	655.697	393.853	212.826	171.280	135.236	110.032	107,769	78.078	67.426	2,7
1951/61.....	2.579.844	988.393	691.318	428.061	239.003	183.139	144.334	117.467	113.682	84.068	71.593	2,8
1952/62.....	2.670.265	1.029.098	740.154	459.524	247.042	196.292	158.169	126.843	125.140	94.446	80.490	3,0
1953/63.....	2.763.525	1.108.381	799.154	498.328	269.797	218.446	172.564	140.516	139,427	103.173	93.626	3,4
1954/64.....	2.954.475	1.167.238	832.588	535.712	297.904	237.138	191.453	157.652	151.321	120.163	103.705	3,5



## ORDEM PROGRESSIVA DAS MATRÍCULAS DO ENSINO MÉDIO DE 1945 a 1964

ANO	TOTAL	SECUNDÁRIO	TÉCNICO				NORMAL
			TOTAL	INDUSTRIAL	COMERCIAL	AGRÍCOLA	
1945.....	377.976	256.467	101.976	16.764	84.553	659	19.533
1946.....	385.738	282.179	103.569	17.668	85.253	538	21.597
1947.....	443.100	311.887	106.255	18.581	84.544	3.130	24.568
1948.....	467.260	335.882	106.364	18.691	84.072	2.601	26.014
1949.....	495.873	365.851	99.565	18.775	87.727	2.063	30.457
1950.....	538.346	406.920	97.990	19.436	76.455	2.099	33.436
1951.....	579.518	438.626	103.068	18.801	82.297	1.970	37.824
1952.....	618.049	466.887	108.689	18.845	95.466	3.854	42.473
1954.....	742.889	557.346	130.337	19.391	105.879	5.967	55.206
1955.....	806.553	603.518	142.749	20.360	117.527	4.862	60.286
1956.....	867.131	647.911	154.124	19.825	130.314	3.985	65.096
1957.....	942.594	695.023	170.454	21.199	144.867	4.388	76.917
1958.....	1.032.795	761.740	189.721	22.243	162.030	5.448	81.334
1959.....	1.106.504	817.078	204.822	22.942	176.108	5.772	84.604
1960.....	1.224.485	904.252	226.633	26.081	194.124	6.428	95.600
1961.....	1.345.892	991.391	251.241	30.732	213.705	6.804	103.260
1962.....	1.515.834	1.113.102	285.153	36.712	241.431	7.010	117.579
1963.....	1.719.589	1.246.125	324.914	55.353	261.254	8.307	148.550
1964.....	1.892.724	1.368.177	349.150	68.819	270.036	10.295	175.397



## QUADRO DEMONSTRATIVO DO RENDIMENTO ESCOLAR

*(Algumas unidades da Federação)*

ESTADOS	ENSINO PRIMÁRIO				ENSINO MÉDIO							3.ª Série COLEGIAL 1.ª Série PRIMÁRIA %	
					GINASIAL			COLEGIAL					
	1954 1.ª Série	1955 2.ª Série	1956 3.ª Série	1957 4.ª Série	1958 1.ª Série	1959 2.ª Série	1960 3.ª Série	1961 4.ª Série	1962 1.ª Série	1963 2.ª Série	1964 3.ª Série		
Piauí.....	47.182	9.185	5.695	2.997	2.581	2.291	1.818	1.391	1.265	779	573	1,2	
Maranhão.....	58.890	16.319	8.841	5.697	2.666	2.248	1.758	1.462	1.395	1.129	883	1,5	
Pernambuco.....	188.219	40.192	26.139	16.363	11.805	9.912	8.312	7.471	6.702	5.292	4.417	2,3	
Ceará.....	161.568	32.195	16.282	9.973	6.863	5.960	5.291	4.391	4.441	3.832	3.937	2,4	
Minas Gerais.....	471.663	199.645	140.216	71.956	37.518	28.484	22.478	18.424	17.800	14.074	12.634	2,7	
R. Grande do Sul...	275.054	127.130	97.949	71.440	24.440	21.407	17.567	14.339	14.339	10.814	9.426	3,4	
São Paulo.....	541.021	320.658	236.225	166.043	84.615	68.670	55.098	43.943	45.534	34.831	30.064	5,6	
Guanabara.....	116.686	68.141	52.245	45.475	30.296	26.888	21.048	19.096	17.971	14.567	12.427	10,6	

FONTE: Serviço de Estatística do Ministério da Educação e Cultura.



## ENSINO MÉDIO — 1964

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	MATRICULA TOTAL (PÚBLICO E PARTICULAR)	MATRICULA NO ENSINO PARTICULAR	
Rondônia.....	1.349	530	39,3
Acre.....	2.059	718	34,9
Amazonas.....	10.977	5.807	52,9
Roraima.....	451	332	73,6
Pará.....	30.556	22.862	74,8
Amapá.....	1.578	602	38,1
Maranhão.....	18.213	14.383	79,0
Piauí.....	16.809	9.620	57,2
Ceará.....	59.840	34.522	57,7
Rio Grande do Norte.....	18.077	8.410	46,5
Paraíba.....	26.614	15.222	57,2
Pernambuco.....	81.059	54.045	66,6
Alagoas.....	17.260	12.735	73,8
Sergipe.....	13.219	7.747	58,6
Bahia.....	82.663	43.845	53,0
Minas Gerais.....	232.253	176.099	75,8
Espírito Santo.....	39.957	18.898	47,3
Rio de Janeiro.....	110.753	84.329	76,1
Guanabara.....	205.891	115.354	56,0
São Paulo.....	540.512	252.588	46,7
Paraná.....	105.165	29.058	27,6
Santa Catarina.....	45.623	26.258	57,6
Rio Grande do Sul.....	173.495	97.009	55,9
Mato Grosso.....	18.378	9.049	49,2
Goiás.....	36.508	18.201	49,9
Distrito Federal.....	10.426	3.516	31,8
BRASIL.....	1.892.724	1.061.899	56,1
CAPITAIS.....	825.624	482.233	58,4



MATRÍCULAS NOS ENSINOS PRIMÁRIO E MÉDIO EM RELAÇÃO  
a 1.000 HABITANTES, EM ALGUNS PAÍSES

ALUNOS DO ENSINO MÉDIO ] PAÍSES	FOR 1.000 HABITANTES	FOR 1.000 ALUNOS DO PRIMÁRIO	ALUNOS DO ENSINO MÉDIO PAÍSES	FOR 1.000 HABITANTES	FOR 1.000 ALUNOS DO PRIMÁRIO	ALUNOS DO ENSINO MÉDIO PAÍSES	FOR 1.000 HABITANTES	FOR 1.000 ALUNOS DO PRIMÁRIO
AMÉRICA LATINA								
Argentina.....	38	207	Honduras.....	9	69	Canadá.....	58	320
Bolívia.....	11	105	Jamaica.....	16	98	China.....	15	111
Brasil.....	24	178	México.....	12	81	Estados Unidos.....	60	357
Chile.....	31	199	Nicarágua.....	7	67	Filipinas.....	24	157
Colômbia.....	21	167	Panamá.....	23	246	França.....	51	407
Costa Rica.....	31	172	Paraguai.....	15	89	Índia.....	22	293
Cuba.....	25	161	Peru.....	17	42	Itália.....	48	531
Rep. Dominicana.....	16	101	Trinidad e Tobago.....	14	65	Iugoslávia.....	22	138
Ecuador.....	18	130	Uruguai.....	29	262	Japão.....	107	880
El Salvador.....	15	114	Venezuela.....	27	162	Países Baixos.....	87	721
Guatemala.....	9	101	Demais Países.....	58	605	RAU.....	22	213
Haiti.....	5	81	Alemanha, Rep. Fec.....	71	708	Reino Unido.....	105	728
			Bélgica.....			URSS.....	31	216

Fonte: Statistical Year Book, 1963, United Nations.



## O PROGRAMA DO GOVÊRNO

Com o atual Plano de Educação do govêrno o esforço financeiro do país com a educação passou da taxa de 2,2 para 5,25% da Renda Nacional, uma das mais elevadas do mundo. Os E.U.A. pretendem atingir 5% em 1967, quando a Renda atingir US\$ 600 bilhões. A Rússia, em uma economia totalitária despende 5%.

A disponibilidade atinge a Cr\$ 953,3 bilhões para 1965, assim distribuídos:

União .....	35,2%
Estados e municípios .....	43,5%
Iniciativa privada .....	16,5%
Fontes externas (*) .....	5,0%

O Govêrno Federal está cumprindo o artigo 169, da Constituição que determina o emprêgo de um mínimo de 10% do orçamento. O programa financeiro da educação para 1966 atingirá a Cr\$ 1.162,1 bilhões de cruzeiros (mais de 1 trilhão).

(\*) Fontes externas: US\$ 1.130.000 — doação da Fundação Ford a ser aplicada pela C.A.P.E.S. US\$ 4.000.000 — Fundo Fiduciário do Progresso Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

*Salário Educação* — Cr\$ 50 bilhões.

*Investimentos:* terrenos cedidos por Estados e Municípios; equipamentos provenientes de doações internas e externas, empréstimos para aperfeiçoamento e treinamento de pessoal etc.

Para atingir em 1970 as metas previstas admitiu-se a previsão de um acréscimo de 300.000 matrículas, não só para atender a certas áreas urbanas do país, como também para permitir que os centros mais avançados possam ampliar o período de escolaridade do ensino primário para 6 anos e melhorar qualitativamente as condições atuais de funcionamento. Quanto à área rural com população concentrada, há necessidade de ampliar-se o sistema para mais de 3.300 mil matrículas até 1970, a fim de atingir-se 100% de escolarização da população na faixa de 7/11 anos.

O número de salas necessárias foi calculado, admitindo-se que 15 salas deveriam atender em média a 1.000 matrículas, em dois turnos de funcionamento, o que representa 33 alunos em cada turma. Para cálculo do número de prédios, admitiu-se na área urbana a média de 5 salas por prédio e na área rural, 2 salas por prédio.

O número de professores foi admitido idêntico ao de salas de aula.



Com relação ao *ensino médio* foi projetado o atendimento dos "deficits" específicos nas diferentes áreas, calculando-se as metas a atingir, em 1970, pelos dados globais apurados (gráficos — Plano de Ação Econômica do Governo — 1964-1966, página 210).

Assim seria necessário um acréscimo de 70.000 matrículas, nas capitais e cidades de mais de 100 mil habitantes; 380 mil matrículas nas cidades e vilas de 5 a 100 mil habitantes; e, 370 mil matrículas nas cidades e vilas de menos de 5 mil habitantes. Estas últimas cifras podem ser consideradas como fazendo parte do projeto de ampliação do ensino primário para 6 anos de escolaridade, ou para um tipo de ensino de transição entre o elementar e o médio.

O número de prédios foi estimado na proporção de 1 para 500 matrículas, nas maiores concentrações urbanas; 1 para 300 matrículas nas concentrações urbanas médias; e 1 para 200 matrículas nas menores.

O número de professores foi admitido na proporção de 1 para 20 matrículas.

No *ensino superior*, admitiu-se a necessidade de um aumento de 180 mil matrículas para 1970, para atender a critérios que permitem que a população das cidades com mais de 50 mil habitantes tenha 1 aluno matriculado para cada 100 habitantes, ou 1 matrícula para 11 habitantes de 20 a 24 anos.

*Analfabetismo* — Dificilmente poderá ser reduzido o índice de analfabetismo da população dispersa. Assim, cerca de 6 milhões de habitantes ainda não terão oportunidade de um mínimo de educação primária, mesmo que as campanhas por métodos modernos sejam tentadas em larga escala naquelas áreas. Dos atuais 20 milhões de analfabetos adultos, fora das áreas dispersas, apenas metade pode prever-se como já tendo sido atingido pelos processos de educação de base, restando pois, cerca de 10 milhões de analfabetos. Cerca de 3 milhões de crianças em idade escolar, existentes na área atendida pelo sistema, não estarão ainda alfabetizadas. Haverá, deste modo, um total de 19 milhões de analfabetos, em 1970, ou seja 20% da população total estimada ou, ainda, cerca de 26% da população de 7 anos em diante.

*Matrículas nos três níveis* — Em 1970, deverão estar matriculadas: no *ensino elementar*, cerca de 11 milhões de crianças de 7/11 anos e cerca de 3 milhões de 12 a 14 anos; no *ensino médio*, cerca de 3 milhões de estudantes; no *ensino superior*, cerca de 300 mil estudantes.



*Número de matrículas por 1.000 habitantes:*

No curso primário — aprox. ....	150
No curso médio — aprox. ....	30
No curso superior — aprox. ....	3

PROGRESSÃO DOS PROJETOS BÁSICOS PARA AMPLIAÇÃO  
MATRÍCULA DO ENSINO ELEMENTAR

(Executado com os recursos de tôdas as fontes)

*Histórico**Matrícula (Milhões)*

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
Área urbana .....	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,33
Área rural concent. ...	0,40	0,45	0,50	0,60	0,65	0,70	3,30
Total .....	0,43	0,49	0,55	0,66	0,72	0,78	3,63

*Salas de aula  
(milhares)**1.000 matrículas  
15 salas*

	0,45	0,60	0,75	0,90	1,05	1,20	4,95
Área urbana .....	0,45	0,60	0,75	0,90	1,05	1,20	4,95
Área rural concent. ...	6,15	6,75	7,50	9,00	9,75	10,50	49,65
Total .....	6,60	7,35	8,25	9,90	10,80	11,70	54,60

*Prédios**(milhares)*

	0,09	0,12	0,15	0,18	0,21	0,24	0,99
Área urbana c/5 sal.	0,09	0,12	0,15	0,18	0,21	0,24	0,99
Área rural concent. ... c/2 salas	3,08	3,37	3,75	4,50	4,87	5,25	24,82
Total .....	3,17	3,49	3,90	4,68	5,08	5,49	25,81

*Professôres**(milhares)*

	6,60	7,35	8,25	9,90	10,80	11,70	54,60
Total .....	6,60	7,35	8,25	9,90	10,80	11,70	54,60

## FATORES NEGATIVOS DA ESCOLA BRASILEIRA

*A raça e o caráter*

Muitos dos fatores negativos da Escola Brasileira tiveram sua origem nos fatos que determinaram a formação étnica da população brasileira e dos fatores históricos que fundamentaram o



caráter dos povos mediterrâneos. A grande noite feudal mais veio firmar as causas determinantes históricas da iteração e dos estigmas etológicos daqueles povos. A propensão a atividade de intercâmbio comercial, a escassa disposição ao trabalho braçal e o excessivo amor à estética, desviaram a atenção dos mediterrâneos para a produção. Alguma coisa, talvez do caráter fenício e outras da civilização grega que outorgava à posição social e ao conceito de trabalho um símbolo de incompatibilidade. A profissão de criação de riquezas desfrutava na sociedade grega uma posição secundária. Esta marca social se perpetuou no processo de evolução da civilização ocidental, tendo havido, a discrepância a partir da Reforma quando outros ramos cristãos apareceram. A este espírito de aversão ao trabalho e sua incompatibilidade com a posição social e política, seguiu-se a pouca tendência e aptidão a absorver os elementos de Produtividade trazidos pelo avanço da ciência e da tecnologia e sintetizados na Tecnologia. Ainda perdura a discussão das causas determinantes da maior capacitação do ramo protestante na criação de riquezas frente ao grupo católico fiel ao rito romano. Este último sempre se inclinou pela rentabilidade e o outro, pela produtividade. Em nossos dias vemos as provas evidentes do fato cuja autenticidade de origem se apresenta ainda pouco nítida. Quando ao início do processo industrial, cujas origens se fez no artesanato, em ambos os casos, a situação foi semelhante.

O Renascimento trazendo uma revolução social no pensamento humano fez também desenvolver o espírito científico e crítico, sendo a criação das ciências experimentais e positivas a consequência mais forte do grande movimento. Assim, a partir de sua eclosão na Itália, no século XIV, ampliando-se no século seguinte e firmando com a Reforma no século XVI, o Renascimento contribuiu para delimitar o campo objetivo e científico, criando consciência de verdades naturais e deixando à Religião as decisões de consciência e espirituais.

Foi decorrente da filosofia do renascimento a passagem da forma escolástica de uma filosofia autoritária para o espírito racionalizado, experimental e científico. Foi Giordano Bruno que tentou a conciliação de uma concepção científica do mundo ao pensamento idealista. Logo em seguida, nos movimentos da Reforma, iniciados no século XVI, na França, emergem novas e arrojadas idéias que se contrapõem violentamente. O catolicismo da Idade Média havia unido a teologia dos padres à filosofia sensorial de Aristóteles e Lutero harmonizou Erasmo com a consciência do misticismo. Nesta fase de hesitação, a ciência propriamente dita, voltada para a natureza, emerge gloriosa e aspira ao desenvolvimento. Manifesta ela o desejo de produzir



e criar, apropriar-se das forças da natureza e desviá-la para seu domínio. Despertou-se a idéia de que o homem é que deveria atuar na natureza e deixá-la caminhar de acôrdo com o que se pudesse compreender como de sua vontade determinante, passou a ser assunto de consciência já ultrapassado.

Parece que nesta alternativa de posições, os povos nórdicos e anglo-saxões, ou os desligados da igreja de Roma, foram que mais sentiram a necessidade de o homem agir como força principal para vencer e dominar a natureza, sendo que tal designio era da vontade de Deus. O maior domínio escolástico da ciência e o apêgo à espontaneidade, concorde com os céticos que chefiam as escolas de Rabelais, Tomas More e Erasmo, firmaram posição no catolicismo. Mesmo frente aos trabalhos de Descartes estabelecendo a mútua independência da religião e da ciência, dizendo "que a ciência tem o seu domínio, o seu objeto e o seu fim: a apropriação das forças naturais, com seus instrumentos, as matemáticas e a experiência. A religião interessam os destinos supraterrrestres da alma, repousa sôbre um certo número de crenças. Ciência e religião não se podem molestar ou dominar uma à outra, porque, no seu desenvolvimento normal, legítimo, não colidem".

Os povos mediterrâneos parecem não ter compreendido assim.

O Brasil, pelas origens étnicas, pela transmissão cultural que nos coube pela determinação histórica, e, talvez, pelo caráter religioso ligado à corrente mística e de certo modo fatalista, tivemos pouca propensão para os ardores da produtividade e arraigada inclinação para a estética e o belo. É justamente do equilíbrio que nasce a imposição de criação de riquezas pelo esforço, pelo trabalho, pela experimentação, pela pesquisa e, pela vocação para a racionalização da ciência e da técnica. Ora, a sociedade brasileira sempre viveu pelas atividades do livro e não por aquelas do laboratório e da oficina. Estas, ofereciam menor posição e prestígio social e político. Foi necessário e obrigatório que o mundo pela ciência e pela técnica nos oferecesse os exemplos de como se obtem progresso e de como se implanta uma civilização dentro de novos moldes de evolução social e política para que se fôsse modificando gradativamente de modo favorável do caráter nacional. Só foi possível nos darmos conta de tal verdade ao verificar-se no mundo a facilidade das comunicações e transportes. Ao imitarmos durante longos anos uma educação para a estética e para a contemplação, selecionando na educação certos quadros da sociedade, perdemos anos de ação educacional integrativa dos valores autênticos da ação educacional moderna visando estimular o esforço humano visando vencer e dominar os



recursos naturais para o bem-estar humano. Contudo, foi preciso, outrossim, que os padrões educacionais que nos exemplificaram, também se convencessem dos novos rumos que o processo social e político universal imprimiu ao procedimento da Escola. Esta, que vivia isolada de seu meio, teve que amoldar-se a êle, em uma primeira investida e, provocar gradativamente a sua mudança, incorporando-se pois, ao processo social. Tem que haver a interação entre meio e Escola. As duas categorias devem caminhar em um jôgo de impulsos e motivações entre si, inovando, renovando e transformando para fundamentar a Evolução. É conveniente ressaltar porém, que o caráter brasileiro adiantou-se, na sua modificação, às necessidades de adaptação de sua Escola. A seletividade ainda permanece, o divórcio perdura e a contradição confunde.

#### FATÔRES INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS

A Escola Brasileira padece de tradições de integração à comunidade. Sua posição é semelhante a um quisto estagnado no meio de uma ebulição violenta de dinâmica social. Não está ela correspondendo nem acompanhando os interesses e aspirações decorrentes da vitalidade social. No mesmo passo, se não o faz, é devido à impossibilidade de ter ao seu alcance imediato os modernos recursos científicos e técnicos que multiplicam a sua eficiência e removem obstáculos externos que se contrapõem a sua atividade enriquecida de motivos sugestivos. *Não pode funcionar com pleno êxito uma escola primária* que não se constitua um centro de interesse do grupo social comunal ou circunvizinho. Ou ela tem que despertar o contato freqüente com a família ou provocar o seu intercâmbio com ela.

O atendimento à família sob certos aspectos, dentro de particularidades e estágios retardados de evolução social, exigem recursos e meios que não podem estar integrado em suas instalações e equipamentos permanentes. No entanto, tal intercâmbio tem que se fazer, para que a educação que o aluno recebe não colida com o que sente, pratica e observa no se'io familiar. Sòmente um órgão, excepcionalmente bem dotado de recursos e técnica, também integrado no meio regional, centralizando e atendendo as necessidades da Escola, com a maior presteza e eficiência, poderá executar. Com os mesmos elementos a escola primária poderá conseguir maior objetividade em seus ensinamentos. Com os recursos modernos que dinamizaram a Didática e a Pedagogia, poderão ser corrigidos os fatores negativos que se relacionam com o interesse de aprender, a facilidade de conseguir-lo e, muitas vêzes, "aprender fazendo". A deficiência de



nutrição, até que seja corrigida, dificulta a boa disposição de aprender e a capacidade de raciocínio. É um dos principais motivos do rendimento desolador da ação educacional fundamental. Outro fator negativo é a incapacidade de selecionar valores vocacionais no entrosamento para o ensino de grau médio. Geralmente os alunos e a família não gozam da faculdade deliberativa a respeito do assunto e desanimam não vendo a quem recorrer. Daí diminuir a consciência do valor objetivo da escola. Outro entrave a uma melhor ação é a falta de intercâmbio de documentação pedagógica em que as experiências sejam de conhecimento mútuo. Cada região, cada grupo social, até pequenas vilas e arraiais apresentam particularidades e peculiaridades que podem coincidir com outras situadas em regiões distantes. O intercâmbio determinaria uma ação corretiva mais imediata como evitaria a duplicidade de experiências e procedimentos empíricos. *Uma escola primária nunca deveria caminhar isolada.* Na atual fase de evolução social a unidade deverá fazer parte da ação educacional universal. Esta interação funcional tem que tomar uma fisionomia solidária e de intenso intercâmbio de experiências, análises, críticas, soluções, conclusões e recomendações, tal como que uma permanente Conferência nacional e internacional. Evidentemente os recursos ao dispor de uma escola primária não comportariam uma tarefa de tal caráter. Um órgão aparelhado deveria assumir tal responsabilidade. Já a vastidão geográfica e cultural do país impõe tal disposição, no âmbito nacional.

As causas externas que dificultam a faina educacional, mesmo nos países já desenvolvidos, são quase sempre decorrentes de problemas econômicos. Não existe qualquer capacidade oficial suficiente para atender a todos os problemas relativos à ação educacional. Tal dificuldade, ainda mais se agiganta, nas economias deficientemente desenvolvidas. Daí, a imensa importância da integração social da escola primária impondo e sugerindo a colaboração a sociedade. No Brasil, as localizações esparsas da população do interior, a dificuldade de transportes, a maior população jovem e sua solicitação para atender a dificuldades econômicas domésticas, determinam a ajuda da atividade econômica mais significativa, da iniciativa privada. O caminho seria a remuneração do menor e a intercalação de sua presença na escola e nas lides de trabalho, conseguindo-se escalas de substituições e o sistema escola-trabalho-oficina. Somente um órgão local ou regional teria condições de verificar: como, quando, quanto e a quem atender. A investigação sumária destas quatro categorias de esforço assistencial evitaria desperdícios de recursos, garantiria o êxito e tentaria remover grave fator negativo de ordem extrínseca da escola brasileira. No mesmo raciocínio, em certas regiões



e condições sociais específicas atuaria uma seção de assistência social corrigindo distorções e desequilíbrios familiares que afetam a normalidade higiênica da mente escolar.

Tal função caberia a um Serviço de Coordenação, que se incumbiria, outrossim, de encaminhar o entrosamento com o ensino de grau médio e as providências cabíveis no que respeita aos trabalhos conclusivos das seleções vocacionais.

Outro ponto importante seriam as remoções e transferências por inspirações político-partidárias. A autonomia e autoridade outorgadas por lei a um Conselho Administrativo e Técnico formado de um grupo social heterogêneo da comunidade, em se tratando de uma Fundação (Inglaterra, E.U.A. etc.), evitaria a intromissão quando indébita.

O aperfeiçoamento do corpo docente seria feito na região evitando as sugestões e tendências de migração urbana. As instalações permitiriam o regime de internato. Vários Cursos, em épocas determinadas, provocariam a escala de ascensão por merecimento comprovadas em concursos próprios. A profissão de docente primário não teria assim uma configuração definitiva, senão, permitiria a continuação de estudos, até atingir, por merecimento e concursos, aos centros sociais mais adiantados e mesmo, as Universidades. O que se torna necessário é ensejar ao docente primário, sem prejuízo dos trabalhos que lhe são afetos, a possibilidade de mudanças. *O cargo de professor primário poderia ser um início de carreira*, devendo dentro de seu próprio escalonamento haver graduações conseguidas pelo estudo e pelo concurso, *facilitados no local*.

É preciso atender que os fatores negativos da Escola Primária Brasileira devem ser corrigidos focalizando-se na ação as próprias causas determinantes.

Estabelecer medidas gerais e não uma investigação, pesquisa, análise e ação regionais e locais, conduzem evidentemente ao fracasso. Eis porque sugerimos a criação pelas diversas regiões brasileiras de Centros Sócio-Educativos, cuja estruturação poderá ter a seguinte organização:

#### CENTRO SÓCIO-EDUCATIVO

- 1º) Comissão de Administração — Fundo Escolar;
- 2º) Conselho Educacional e Setor de Documentação Pedagógica;
- 3º) Educação experimental — Psicologia — Orientação vocacional;



4º) Aperfeiçoamento do corpo docente regional, com regime de internato;

5º) *Assistência Social — Cadastro — Coordenação;*

6º) Aparelhamento técnico-profissional para atendimento das unidades escolares primárias e para trabalhos práticos visando motivações vocacionais diretas e espontâneas; oficinas, impressão, desenho, fotografias, filmagens, laboratórios, prática agrícola rudimentar (se fôr o caso), ciências naturais, etc.

7º) Coordenação de jogos desportivos, atividades artísticas, cívicas e culturais entre as unidades escolares do campo de sua jurisdição;

8º) Atividades sociais que possam interessar à comunidade, despertando o interesse da família pela "sua escola", dando oportunidade a que o meio social possa servir-se da escola como fonte de cultura;

9º) Organização do ensino por correspondência, pelo rádio e volantes;

10º) Biblioteca pública — Mapoteca — Bibliografia;

11º) Escotismo e Bandeirantismo;

12º) Escola Maternal;

13º) Artes e Indústria Doméstica.

Já explanamos perfunctoriamente as possibilidades do Centro na ação de correção dos fatores negativos da Escola Primária Brasileira. Contudo, vamos especificar ligeiramente as atividades do Conselho Educacional. Assim:

a) Pesquisas pedagógicas e aperfeiçoamento dos métodos de ensino; intercâmbio com experiências nacionais e estrangeiras e aquisição de novas técnicas de educação;

b) Orientação dos professores em suas atividades, preparação de programas e intercâmbio entre os mesmos;

c) Intercâmbio com país sobre problemas vocacionais, orientação e informações;

d) coordenação mais constante e permanente com outros Centros;

e) *Estudo e planejamento das atividades técnicas do Centro, escolares e extra-escolares.*

Um programa de instalações de Centro Sócio-Educativos deverá estabelecer prioridades para regiões menos desenvolvidas e de preferência núcleos populacionais médios, abrangendo a sua área de competência certas condições de facilidade de transportes. Não deve ficar próxima dos grandes centros urbanos para não correr o perigo de se burocratizar. Tomará características pioneiras do meio social onde se instalar.



## SERVIÇOS AUXILIARES

### PESSOAL

#### *Pesquisa: Chave do Problema de Pessoal*

HUGH TAYLOR (\*)

Tradução de MARY CARDOSO

O GOVÊRNO FEDERAL não assenta em nenhuma base estatística sólida suas atuais políticas de administração de pessoal. Já que os problemas decorrem dos conflitos de opinião em tôrno daquilo que constitui o significado real de uma política, bem como no que toca à liberdade de ação que se deveria admitir nos esforços desenvolvidos para pô-la em prática, parece que se torna imprescindível o estabelecimento de uma base firme, seja fundada em termos estatísticos, seja em outro tipo de evidência igualmente válida. Mais precisamente, parece necessário examinar cada pormenor de uma política, obter dados concretos sôbre os resultados que o Govêrno poderá esperar de cada aspecto em particular e, com base em tais elementos, estabelecer questões típicas de flexibilidade de interpretação a admitir e de proporção de esforço a empregar, nas várias áreas abrangidas pela política de que se trata, tanto pelos funcionários de linha, quanto pelo "staff" especializado de pessoal. É óbvio que não pode haver certeza de que a pesquisa garanta a solução do problema; não obstante, a importância daquilo que está em jôgo mostra que vale a pena fazer a tentativa. Um resultado melhorará a eficiência, o moral e o prestígio do serviço federal, ao mesmo tempo que economizará boa parcela do dinheiro dos contribuintes. É possível garantir que nenhum plano de pesquisa bem projetado e bem orientado jamais resultará em falência total e, sendo assim, mesmo que só se consiga atacar o problema principal com sucesso relativo, pelo menos será possível ficar sabendo o que convém e o que não convém fazer no sentido de um esforço intensivo de aperfeiçoamento.

---

(\*) HUGH TAYLOR foi, até pouco tempo, Chefe do Setor de Utilização de Pessoal, no Comando Militar Europeu, do Departamento do Exército, em Heidelberg, Alemanha. Foi professor da Universidade da Califórnia e, após trabalhos de pesquisa realizados tanto na indústria como em órgãos do Govêrno, prestou serviços no setor de pessoal, na Intendência do Exército, vindo a ser, mais tarde, Chefe da Divisão de Enquadramento, no Comando Europeu.



Até aqui, não têm sido bastante eficazes os esforços feitos com vistas à análise e à solução efetiva do problema da administração de pessoal em seu conjunto, no serviço federal. Aceita-se, de modo geral, no círculo profissional especializado, a opinião de que há necessidade de mais pesquisa e de que novas perspectivas constituem parte necessária dessa pesquisa. Três grupos principais de pesquisa podem ser considerados: o primeiro — associações especializadas em pessoal — já preparou e vem executando, num programa não remunerado e não oficial de trabalho, amplas e positivas séries de planos de pesquisa sobre as práticas federais em matéria de pessoal. Outro grupo prende-se a um programa oficial, executado por funcionários federais escolhidos e que tanto pode ser cumprido em tempo integral, como em tempo parcial de trabalho. A terceira categoria é representada por uma equipe de pesquisa de tempo integral, paga por indivíduos ou organizações dotados de espírito público.

Os programas de pesquisa encetados por associações profissionais representam admirável iniciativa, especialmente graças à experiência e à competência dos elementos que compõem os vários grupos de trabalho. Por outro lado, não deveríamos ser exageradamente otimistas quanto às possibilidades de amplas modificações como resultado da ação isolada desses grupos de especialistas. A amplitude da tarefa, que é o estabelecimento de princípios e normas de administração de pessoal sistemáticos, sadios e razoavelmente uniformes em todo o serviço público federal, bem como o grande significado dos objetivos visados com esse trabalho, isto é, a elevação dos níveis de eficiência, de moral e de prestígio do nosso serviço, requerem, evidentemente, a colaboração de muita gente em semelhante programa. É provável que ora se dediquem a tal empreendimento apenas umas poucas centenas de voluntários, que prestam sua colaboração em horas extras e que talvez constituam o grupo mais competente que se poderia reunir para um trabalho pioneiro de orientação. Mas, depois desse, deve vir o tremendo esforço de aplicar as linhas mestras que hajam sido traçadas — reunir casos para estudo e dados estatísticos, verificar tôdas as aparentes inconsistências, resumir tudo em conclusões firmes e objetivas, coordenar os resultados finais com todos os órgãos interessados. Isso exige tempo e dinheiro.

Deveria haver recursos públicos disponíveis para a execução de um tal programa, já que seus resultados deverão pagar, muitas vezes, aquilo que possam custar, mas tem-se que admitir que não será fácil, nem rápido, conseguir verbas oficiais para esses fins, visto que muitos membros do Congresso estão convencidos de que um projeto desse tipo viria a ser uma duplicação do trabalho já realizado pela Comissão Hoover. Mesmo que se obtivessem



tais verbas, ainda haveria o risco do programa ser entregue à direção de altos funcionários do Governo sujeitos à influência de velhas tradições do serviço público, ou de velhos e novos grupos de pressão, o que privaria o trabalho da liberdade de ação e da firme objetividade que são elementos vitais de seu sucesso.

Uma solução que parece oferecer menos desvantagens seria a obtenção de cobertura financeira e de supervisão de um organismo do tipo da Fundação Ford. Não seria difícil a um patrocinador dêsses obter carta-branca para escolher determinados órgãos federais como áreas de pesquisa, além do que as conclusões obtidas através de um tal estudo mereceriam, sem dúvida alguma, a maior consideração e respeito.

A Associação de Administração de Pessoal preparou no ano passado a seguinte lista de tópicos:

1º) Inquérito sobre sistemas vigentes nos diferentes órgãos em matéria de enquadramento no trabalho.

2º) Papel desempenhado pelos sistemas atuais de avaliação do trabalho na administração de pessoal.

3º) Desenvolvimento de sistemas de promoção no serviço federal.

4º) A classificação de cargos representa hoje a base mais segura para a elaboração das escalas de pagamento?

5º) Significado dos sistemas de incentivo como fator de aperfeiçoamento.

6º) Como tornar mais compreensível os padrões de classificação de cargos?

7º) Padrões de lotação para a administração de pessoal.

8º) Meios de acelerar a remoção de funcionários inadequados.

9º) Formas práticas de enquadramento inter-departamental.

10) Treinamento de especialistas de pessoal.

11) Métodos de avaliação dos programas de pessoal

12) Técnicas para seleção de administradores.

13) Desenvolvimento de técnicas de análise de cargos.

14) Como organizar programas práticos de desenvolvimento.

15) Que parte da função global de pessoal deverá ficar a cargo do supervisor imediato?

16) Vantagem da existência de um colégio de administradores especializados no Governo Federal.

17) Treinamento em supervisão.



Se considerarmos o número limitado de pessoas dedicadas à execução de tais estudos, admitiremos que a lista precedente não poderia ser mais prática, mas se se pudesse ampliar bastante o programa de pesquisa, muitos aspectos implícitos no trabalho atualmente feito poderiam ser examinados separadamente, ou seja, de uma perspectiva diferente, tornando possível a obtenção de conclusões que poderiam ser tomadas como definitivas.

O aspecto que espontaneamente mais se impõe é a questão de saber porque é tão desalentado o apoio que recebem as políticas federais de administração de pessoal. Sabemos que falta de conhecimento, falta de habilidade e falta de coragem são amplamente responsáveis por isso. Mas não sabemos, ou pelo menos não podemos provar que sabemos, quais são os fatos importantes a considerar para suprir as falhas de conhecimento, habilidade e integridade profissionais, de forma realista. E entre as perguntas importantes a que uma adequada pesquisa poderia dar resposta estão estas: quanto, aproximadamente, a indecisão em matéria de políticas de pessoal custa ao Governo, em eficiência, ao Serviço Público Civil, em atração e prestígio, e ao povo americano, em termos de dinheiro? Como se pode resolver eficientemente o problema da indecisão e que vantagens advirão disso?

Sabemos que tôdas as facetas da administração federal de pessoal necessitam de aperfeiçoamento. Podemos apenas fazer uma estimativa grosseira dos aspectos que mais reclamam essa melhora e dos meios mais práticos pelos quais podemos conseguí-la — embora com a certeza de que nenhum aperfeiçoamento, de nenhuma espécie, pode ser realmente obtido sem que suas vantagens sejam inteiramente compreendidas, claramente explicadas e adequadamente transmitidas a tôdas as partes interessadas, através de esforço e apoio coordenados de todos os níveis de "staff" e de linha.

Cada um dos dezessete tópicos para pesquisa sugeridos pela Associação de Administração de Pessoal tem por objetivo examinar algum aspecto desse problema. Uma limitação de tal programa, porém, consiste em que o mesmo não prevê pesquisadores em número capaz de permitir o exame de problemas básicos comuns à maior parte, senão à totalidade, dos tópicos. Se isso pudesse ser feito, haveria dados de contabilidade de custo suficientes para comprovar os dividendos do investimento feito com a melhor demarcação de cada área separada de pesquisa. Fazemos ênfase neste ponto porque entendemos que os custos operacionais e os fatores qualitativos que os influenciam parecem ser os dados mais necessários, quando se consideram as alterações a fazer nas práticas de pessoal principalmente porque são bastante objetivos



para serem apreendidos pelo homem que pode fazer ou destruir qualquer programa de pessoal, ou seja, o supervisor.

O que se vai seguir é apenas um rápido esboço, mas pode oferecer algumas linhas mestras no sentido da formulação de uma boa lista de tópicos para pesquisa:

1º) Quanto custa um funcionário do tipo médio, que deixa o serviço? (O termo *médio* é usado aqui e nos parágrafos seguintes num sentido amplo, para evitar as longas definições técnicas).

2º) Quais os critérios usados, por quem e em que circunstâncias, a partir da chefia suprema dos departamentos, para avaliar, nos escalões operacionais inferiores, o progresso do programa de administração de pessoal estudado no curso da pesquisa? Com base nos resultados obtidos nesse estudo, é possível dizer da validade dos critérios, da precisão das conclusões atingidas, do realismo das recomendações e da proporção em que estas últimas são aceitas e rigorosamente observadas? Que atitudes tomam a autoridade suprema, os altos funcionários e todo o pessoal de "staff" ante essas verificações?

3º) Quais os principais obstáculos encontrados nos canais operacionais, na transmissão e na execução das práticas de pessoal aprovadas?

4º) Quais os principais obstáculos opostos a uma coordenação real e ao entendimento entre os altos funcionários de linha e a equipe de pessoal?

5º) Que atitude, face ao programa de administração de pessoal, demonstram outros funcionários assessoriais cujas responsabilidades incluem as de "esclarecimento da administração", como os especialistas de organização e métodos de trabalho?

Como podem ser comparadas a implantação e a observância de novas políticas nesses campos com os mesmos procedimentos em matéria de administração de pessoal?

6º) Quais os aspectos do programa de pessoal que os funcionários entrevistados definem como "rotina burocrática"? Que tópicos os resultados da pesquisa colocaram sob essa classificação, inclusive aqueles que decorrem de mandamentos legais ou regulamentares? Qual a correlação existente entre as duas classificações?

7º) Quais são os indicadores positivos de uma boa administração de pessoal? Qual, em média, merece maior e menor consideração e qual a obtem?

8º) Quais os indicadores positivos de boa assistência dos especialistas de pessoal? Qual, em média, merece maior e menor consideração e qual a obtem?



9º) Qual o "currículum" educacional e de trabalho, antes e depois do exercício da primeira função supervisora, daqueles cujos resultados como administradores de pessoal são considerados notáveis? adequados? insatisfatórios?

10) Qual o "currículum" educacional e de trabalho, antes e depois da nomeação, daqueles técnicos de pessoal cujo desempenho é considerado notável? adequado? insatisfatório?

11) Até que ponto os traços de personalidade ligam-se, consistentemente, à boa e à má atuação dos administradores de pessoal? à boa e à má assistência prestada pelo "staff" de pessoal?

12) Quais os requisitos de qualificação e os fatores especiais de seleção observados ao se considerarem candidatos para cargos com responsabilidade de administração de pessoal? de assessoramento de pessoal? Que sentido real têm os mesmos, à luz da evidência apurada na pesquisa? Qual a correlação entre os indicadores de qualificação para cada tipo de trabalho, constantes dos registros do órgão de pessoal, e aquilo que foi apurado pela pesquisa, em matéria de bom e mau desempenho?

13) Qual a opinião dominante, quanto à eficiência das mulheres como supervisoras? como especialistas de pessoal? Até que ponto aquilo que efetivamente ocorre no exercício dessas funções combina com a opinião geralmente predominante sobre o assunto? Qual o resultado da comparação entre os dois sexos, no tempo médio que permanecem a serviço do Estado?

Esta lista ainda nos deixa sem muitas repostas e definições. Por exemplo, que entendemos por *boa* e *má* administração de pessoal ou assistência dos técnicos de pessoal? No momento, estes termos têm um sentido muito relativo, mesmo quando usados pelos pesquisadores dos programas de pessoal. Num determinado caso, *bom* significa apenas "muito melhor do que era, que era horrível"; em outro, *mau* pode significar que um excelente programa piorou muito, embora não de modo perigoso. A pesquisa deveria incluir retificações baseadas em aspectos típicos do desempenho, realisticamente identificáveis.

A resposta ao primeiro quesito da lista precedente — quanto custa ao Governo um funcionário do tipo médio que deixa o serviço, em termos de salários pagos sem serviços contra-prestados, nos períodos em que se estabeleceram as relações de emprego, em que se processaram o trabalho de orientação, o ajustamento ao ambiente profissional, o treinamento até a obtenção do rendimento máximo e, subsequente, na fase de reduzido interesse pelo trabalho, após a decisão de deixar o serviço do Estado — pode ajudar na enunciação de definições qualitativas, ao mesmo tempo que fornece dados sobre custos. A razão da



colocação de tal pergunta em primeiro lugar está em que a resposta respectiva nos poderá esclarecer de algum modo sobre o procedimento capaz de garantir um mecanismo que retenha o empregado no trabalho e o mantenha em bom estado de rendimento. Dispomos de dados numéricos sobre o equipamento mecânico que o Governo possui, como máquinas de escrever e automóveis e, porque dispomos de tais dados, podemos até certo ponto, de forma eficaz e sistemática, exigir a observância de determinadas normas oficiais para a compra, a manutenção, o reparo e a substituição dessas peças de equipamento. E por nos faltarem dados semelhantes sobre nosso material humano, vamos sendo levados por toda sorte de idéias pessoais sobre como atrair, manter, reformar e substituir as peças desse outro equipamento.

A importância relativa de diferentes aspectos da assistência prestada pelos técnicos de pessoal foi acentuada na lista que mencionamos porque é freqüente ouvirmos o seguinte comentário: "Muitas vezes temos que deixar de fazer o que é mais importante, porque nossas outras obrigações nos mantêm ocupados demais". A primeira reação a essa afirmativa é a convicção de que a pessoa que falou ou está muito confusa ou é muito incompetente, mas se examinarmos mais profundamente o assunto veremos que o fato assinalado constitui um problema, muito além do controle individual do técnico de pessoal. São tão imprecisos os verdadeiros contornos da questão da assistência dos especialistas de pessoal que as prioridades mais cuidadosamente estabelecidas, baseadas numa cautelosa estimativa de resultados finais prováveis, seriam capazes de deixar em dificuldade os técnicos que as procurassem seguir.

A verdade é que, até que efetivamente se consiga descobrir, numa ordem decrescente, quais os aspectos do problema que demandam prioridade, temos que continuar como até aqui — deixando que as pressões, e não as necessidades, dirijam nossas rotinas diárias. Esse aspecto tem implicações amplas, que incluem, entre outras, a redistribuição do trabalho, mas oferece também à pesquisa pistas de bastante simplicidade, desde que as variáveis humanas possam ser isoladas e controladas. Por exemplo, uma análise do trabalho do grupo que executou tarefas típicas que se mostraram bem orientadas, comparado com o de outro cuja atividade mostrou ser um erro, deveria fornecer um conjunto valioso de indicações, na determinação de prioridades. Se os resultados da pesquisa permitissem o grupamento das várias atividades do "staff" de especialistas sob amplas epígrafes como "tem que ser feito", "deveria ser feito" e "conviria fazer, se houvesse tempo", muito se poderia corrigir em nossas atuais perspectivas. E para que não se corra o risco de deixar de atentar para o principal,



deve ser lembrado aqui que êsse problema surge apenas por causa das diferentes opiniões em tôrno daquilo que a política traçada efetivamente exige.

Outro ponto também constrangedor é o que se refere à eficiência relativa das mulheres no trabalho de supervisores e de especialistas de pessoal. Em alguns departamentos, a ineficiência feminina constitui muitas vêzes uma opinião preconcebida e repetida oficiosamente por porta-vozes altamente colocados. O resultado é que candidatos masculinos sem qualquer qualificação freqüentemente levam a melhor sôbre mulheres superiormente habilitadas. Os esforços no sentido de relacionar tais julgamentos a pontos específicos e objetivos resultam, via de regra, em respostas vagas e a conclusão a que se chega é a de que a apreciação é menos baseada em análises de fatos do que em generalizadas reações emocionais. O ponto importante é que a situação existe e se mantém — freqüentemente em lugares-chaves, e a despeito de determinações expressas contra discriminação — com o fervor do partidarismo político. Os resultados que a pesquisa obtivesse nesse campo deveriam servir ou para sugestões de revisão das determinações regulamentares ou para o sistemático esclarecimento dos funcionários de linha e de "staff", de todos os níveis.

Um programa de pesquisa do tipo que é aqui proposto requer uma equipe altamente qualificada, a determinação de amplos objetivos, estudos intensivos dêsses objetivos e a aceitação da noção de que a probabilidade dos aperfeiçoamentos está condicionada pelo arcabouço das limitações legais e regulamentares em vigor. Com que pessoal deveria ser feita uma tal pesquisa? É claro que nenhum programa dêsse tipo poderia ser bem sucedido sem o auxílio de outros especialistas de administração além dos técnicos de pessoal, do mesmo modo que não prescindiria de psicólogos e estatísticos.

Os técnicos de pessoal inclinam-se a descrever das conclusões a que, em matéria de sua seara, cheguem especialistas de outros setores administrativos, para os quais há outros aspectos de tanta importância que não lhes permitem dar atenção suficiente aos problemas humanos com que diàriamente se vê a braços o técnico de pessoal. Não constitui exagero demasiado afirmar que todos os estudos até aqui feitos se ressentem de uma mútua desconfiança entre técnicos de administração. Os que foram executados pelos especialistas de pessoal refletem freqüentemente preconceitos conscientes ou inconscientes, falta de conhecimento das limitações decorrentes do uso de dados selecionados e interpretação pouco científica dos dados reunidos. Deve ser ainda acrescentado que tais estudos são, via de regra, projetos de pequeno porte, entremeados nas rotineiras exigências do trabalho normal dos res-



ponsáveis por sua execução e cujo objetivo, em geral, é o de contribuir para a observância de praxes administrativas já aprovadas e divulgadas, após o insucesso de recursos menos formais de persuasão.

Os estudos realizados pelos analistas de administração desviam com demasiada freqüência a atenção para aspectos ligados à organização e aos métodos de trabalho, e incluem, como uma espécie de complemento decorativo, considerações de caráter psicológico. Em contraste com o que foi anteriormente notado, tais estudos constituem geralmente projetos bastante vastos e suas conclusões quase sempre dão ao aspecto de administração de pessoal um tom de finalidade que obscurece qualquer solução realista.

Quanto aos técnicos de orçamento e aos especialistas em rendimento, são via de regra encarados pelos especialistas de pessoal como francamente hostis e perigosos, isso porque estes últimos viram, mais de uma vez, programas de qualidade, cumpridos à custa de um trabalho estafante da equipe de pessoal, serem sacrificados porque aqueles técnicos não têm sensibilidade para os fatores indicativos de qualidade, o que os faz medir tanto os programas progressistas, como os inoperantes, pela mesma bitola. Mesmo o relatório Hoover, simpático aos círculos de pessoal, mostra fé excessiva em instrumentos de mensuração que não distinguem devidamente a qualidade da operação. Em consequência, conclui com a afirmação sumária de que os órgãos de pessoal do Governo têm gente demais e recomenda a padronização, sem ter examinado primeiro as verdadeiras exigências do trabalho desempenhado pelos técnicos de pessoal e sem verificar a hipótese de que importantes e complexos problemas podem ser abundantes numa determinada área administrativa e aparecer raramente numa outra.

Qualquer aspecto do complexo problema aqui discutido é essencialmente psicológico e o programa de pesquisa a que fizemos referência deveria haurir sua motivação e suas diretrizes nos técnicos de pessoal, que têm longa vivência na área de operações, o que lhes permite ver, sentir e reconhecer os traços essenciais da questão como um todo. Auxiliados por psicólogos e estatísticos, os especialistas de pessoal poderiam estabelecer áreas de amostra de fato representativas, planejar adequadas entrevistas-padrões e fornecer interpretação correta dos dados recolhidos, capaz de garantir a validade das conclusões.

Outra consideração essencial consiste em assegurar que a pesquisa, embora mantida dentro de limites razoáveis, seja conduzida de forma tão completa que seus resultados principais tenham base de absoluta firmeza. Existe o perigo sério de que alguns aspectos realmente significativos sejam relegados a um



segundo plano. Por exemplo, os dados relativos aos problemas que aqui mencionamos são abundantes, nos estudos feitos na indústria, e o problema central decorre da adoção de normas e diretrizes originadas sobretudo nos estabelecimentos industriais. Não teria, contudo, significado algum experimentar com dados emprestados uma política emprestada, que não teria validade nas condições reais do trabalho do Governo. Se os resultados não fôsseem conclusivos, a impressão geral que se teria seria a de que o problema principal não poderia ser resolvido mesmo quando atacado massivamente por especialistas de alta competência.

A situação internacional deu a cada cidadão americano o senso do perigo e o forte desejo individual de fazer alguma coisa em defesa de nossas instituições. Atingimos o ponto em que nós, civis, desejamos e estamos prontos a exercer liderança, em nossa vida cotidiana. Assim sendo, o problema de pessoal do Governo assume um significado que ultrapassa seu sentido ordinário, em razão dos tempos em que vivemos, e suas implicações podem ser demonstradas com o exemplo de como se constitui e como opera um batalhão de artilharia. As forças de coesão dêsses notáveis agrupamentos não estão na compulsão da autoridade militar, nem no ardor do patriotismo; nem os jovens soldados que os compõem são sômente, e todos êles, a nata da humanidade. A explicação é muito mais simples: define-se um objetivo e tomam-se tôdas as providências necessárias para alcançá-lo. O objetivo mais amplo é fornecer a cada artilheiro tôda a espécie de informação que lhe possa ser útil para desempenhar sua tarefa e despertar e manter nêle o desejo de responder acima e além daquilo que constitui o seu dever, quando assim o exigir a emergência. Os oficiais intensivamente treinados, na área militar, nas atividades equivalentes à administração de pessoal civil, recebem o recruta, verificam o que êle sabe e o que lhe deve ser ensinado, preparam-no cuidadosa e pacientemente, de forma tal que seu interêsse seja estimulado e seu aprendizado se faça mais rápido; instilam nêle um justo respeito por seus companheiros e superiores; examinam com êle seus problemas e o ajudam a resolvê-los e, por fim, conseguem fazer com que êle sinta orgulho de seu batalhão e da parte que no mesmo representa, apesar de tôdas as dificuldades e de todos os perigos e de seu desejo de autopreservação.

Tôda unidade militar tem "esprit de corps"; assim também tôda equipe civil, os dois grupos comprovando o princípio de que a massa de subalternos tem tanto interêsse em sua organização e no sucesso dela quanto esta demonstra ter em seus auxiliares e naquilo que possam realizar — nem mais, nem menos. Se a organização e o treinamento dos batalhões de artilharia houvessem sido entregues a oficiais apenas durante os intervalos entre dispu-



tas e discussões com os oficiais comandantes das companhias, este estudo do problema da administração de pessoal civil não teria sido escrito, porque teríamos perdido a guerra.

A analogia, contudo, não é de todo exagerada. O teste de uma democracia não é feito nos enunciados de sua política, repousa na aplicação humana de tal política àqueles que são por ela governados. A maquinaria burocrática que caracterizou passados governos e que caracteriza os que atualmente se apresentam num avançado estágio de decadência, sugerem ao leigo um paralelo ameaçador. Necessitamos desesperadamente da força nova que nos poderia ser acrescentada por uns dois milhões de vigorosos servidores públicos.

(In "Personnel Administration" Administração de Pessoal — Vol. 16, nº 5, pág. 27 e segs.).



# PESQUISA ADMINISTRATIVA

## *Um Projeto de Pesquisa*

Professôra MARIALICE PESSOA

com a colaboração de ANA MARIA BRASILEIRO  
e ROSSI AUGUSTA ALVES CORRÊA.

*Apresentamos aos leitores da Revista do Serviço Público um nôvo colaborador : Professôra Marialice Pessoa, cujo "curriculum-vitae" publicamos na Seção "Notas" subordinado ao título "Nossos Colaboradores". — N. R.*

\* \* \*

### INTRODUÇÃO

**O** SURTO de desenvolvimento observado na metodologia das Ciências do Comportamento Humano, na última década, impõe revisão completa dos métodos de ensino no campo da Administração. Tal ensino deve, necessariamente, basear-se em observações sistemáticas (pesquisas) da realidade político-administrativa.

No Brasil, onde são grandes as discrepâncias entre a estrutura formal e a realidade funcional, em virtude do ritmo acelerado do seu processo de desenvolvimento, imperiosa se faz a realização de pesquisas dentro das técnicas modernas.

Há necessidade de se criar uma nova mentalidade, uma mentalidade voltada para o estudo dos fenômenos tais como eles se apresentam no contexto social. A mera argumentação deve ceder lugar à linguagem dos fatos cujos resultados nos levem a novas descobertas.

A publicação do presente projeto de pesquisa visa despertar o interesse por esta técnica pouco difundida no Brasil.

\* \* \*

### PROJETO DE UM ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

#### *I — Sumário da pesquisa*

A presente pesquisa tem por objetivo o estudo da distribuição do poder em três municípios brasileiros de diferentes graus.



de desenvolvimento. Uma vez identificados os centros de poder ela visará, ainda, tirar conclusões a respeito de como é o poder exercido na ação governamental, que canais, formalmente indicados ou não, são utilizados, que tipo de decisões são tomadas e como são elas postas em prática.

Pretende-se utilizar além do enfoque decisional (que decisões importantes são tomadas, como e por quê), o muito discutido enfoque reputacional (quem é "percebido" pela comunidade como detentor de poder) e o enfoque posicional (quem ocupa posições formais de liderança).

## II — Finalidades práticas

A — O conhecimento da formação e localização dos centros de poder nas comunidades dar-nos-á elementos para compreendermos os fenômenos típicos do governo municipal.

B — Com base nessas informações poderemos traçar diretrizes para uma política de desenvolvimento que mais se coadune com a realidade local.

## III — O Problema

Uma comunidade em fase de transição, de desenvolvimento, é uma comunidade em conflito consigo mesma. Elementos novos são introduzidos sem que os antigos, a quem os advertícios se propunham substituir, deixem de ter eficácia. Uma das manifestações dêsse processo de transição é a que se reflete nas fontes do poder político. Novos elementos trazem novas necessidades. Um sistema de distribuição de poder perfeitamente eficaz em uma comunidade de mudança lenta, deixa de ser funcional numa em fase de desenvolvimento. A introdução dêsses elementos alienígenas ao contexto cultural acarreta ainda incongruências entre a forma e função, de um lado, e comportamento-realidade, de outro, na condução da coisa pública (fenômeno a que Fred Riggs denominou *formalismo*).

Quando atentamos para o processo de distribuição do poder e da maneira pela qual as decisões político-administrativas são feitas diversas perguntas nos vêm à mente:

— Como se processa a distribuição de poder político em uma comunidade? Haverá relação entre a densidade demográfica e a forma de distribuição do poder? Estará êle concentrado nas mãos de um pequeno grupo, de uma elite do poder? Em caso positivo, qual será a composição de tal elite? Será ela homogêneamente constituída, isto é, formada por elementos provenientes de um



mesmo "stratum" social com os mesmos tipos de formação educacional, etc.? Qual será o principal fator na distribuição do poder? A origem social (famílias tradicionais)? A educação formal? O prestígio político e administrativo adquirido na própria comunidade através de serviços a ela prestados? O grau de desenvolvimento material da comunidade afetará a balança do poder? Em que sentido? Qual a relação entre a estrutura formal e a distribuição real de poder? Qual é o grau de influência dos líderes formais e informais nas decisões político-administrativas? Seguem as decisões a forma da lei, ou haverá "contorno"? Que grupos ou indivíduos são favorecidos ou prejudicados por tais decisões? Até que ponto os laços de família, de amizade, de religião e políticos influem nas decisões?

#### IV — *Título da Pesquisa*

Quem governa e como se governa? — Estudo comparativo de três municípios brasileiros.

#### V — *Definições*

Para efeitos dêste estudo tentaremos operacionalizar as definições dos seguintes conceitos:

Poder	Função
Influência	Formalismo
Autoridade	Papel
Tradicionalismo	Desenvolvimento
Classes Sociais	Forasteiro
Processo Decisório	Peleguismo
Forma	Pistolão

#### VI — *Premissas e Hipóteses*

##### A. *Premissas*

1. Admitimos que as sociedades menos desenvolvidas apresentam um maior grau de tradicionalismo.

2. Admitimos que o exercício do poder e as manifestações de "formalismo" sejam facilmente observáveis no plano de governo municipal, sobretudo em se tratando de comunidade pequenas. Em primeiro lugar, porque o complexo político-administrativo do município será de mais fácil captação que o de um governo central. Em segundo lugar, porque o processo de ma-



nifestações de "formalismo", acima referido, será de mais fácil observação em um município, pelas razões seguintes:

a) No município será mais fácil identificar os indivíduos que detêm em suas mãos o poder e as formas de poder por eles exercidas.

b) Nas comunidades menores, menos complexas, é comum que certas fórmulas, formas e modelos de comunidades maiores sejam adotadas de maneira acrítica e apressada.

## B. Hipóteses

### Parte 1 — Quem Governa?

1.1 A importância de elementos tradicionais (origem social, religião, etc.), na seleção dos líderes políticos (formais e informais) é inversamente proporcional ao desenvolvimento do município.

1.1.1 O fator educação aumenta de importância na seleção dos líderes políticos na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município;

1.1.2 O fator origem social é o mais importante em municípios menos desenvolvidos.

1.1.3 A participação da mulher na liderança política, embora diminuta em qualquer localidade, aumenta na medida em que aumenta o desenvolvimento do município.

1.1.4 A influência política dos grupos religiosos (Igrejas e associações religiosas) e elementos místicos (macumba, espiritismo, etc.) diminui à medida que o município se desenvolve.

1.1.5 Os municípios menos desenvolvidos selecionam os seus líderes políticos entre pessoas de idade mais avançada.

1.1.6 Nas comunidades menos desenvolvidas é mais difícil se encontrar "forasteiros" participando na liderança política.

1.1.7 A participação política do emigrante (de segunda geração) está ligada aos seus sucessos econômicos e educacionais.

1.1.8 Com o desenvolvimento econômico do município há o deslocamento do poder das mãos dos grupos tradicionais para outros grupos.

1.1.9 Com o aumento da densidade demográfica há deslocamento dos centros de poder dos grupos tradicionais para outros grupos.

### 1.2 Hipótese nula:

1.2.1 A importância de elementos tradicionais (origem social, religião, etc.), na seleção dos líderes políticos (formais e



informais) é uma constante nos municípios de diferentes graus de desenvolvimento.

Parte — 2 — *Como se governa?* (Nesta parte, além de duas hipóteses gerais, vamos testar hipóteses nos campos específicos de Pessoal e Orçamento).

2.1 Nas sociedades em que os grupos tradicionais e renovadores se acham competindo pelo poder (sociedades prismáticas) o formalismo será maior do que naquelas em que o poder se acha concentrado nas mãos ou do grupo tradicional (sociedades "concentradas") ou do grupo renovador (sociedades desenvolvidas).

2.1.1 Nas comunidades tradicionais o formalismo será menor do que naquelas em que a tradição está em conflito equilibrado (homoestase) com os grupos renovadores.

2.1.2 Nas comunidades altamente desenvolvidas o formalismo será menor do que naquelas em fase de desenvolvimento nas quais elementos tradicionais e renovadores se acham mais ou menos equilibrados competindo pelo poder.

2.2 Nas comunidades onde se observa maior grau de formalismo observa-se também menor participação política da população.

### 2.2.1 *Hipótese nula:*

2.2.1.1 Não há relação entre o grau de formalismo e a participação política da população.

## 2.3 *Pessoal*

2.3.1 O fator educação aumenta de importância na seleção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.2 O fator experiência de trabalho aumenta de importância na seleção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.3 A importância do fator Educação é inversamente proporcional à do fator Experiência de trabalho na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.4 O fator origem social diminui de importância na seleção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.5 O fator "merecimento" aumenta de importância na promoção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.



## 2.4 Orçamento

2.4.1 A correspondência entre a dotação orçamentária e a sua aplicação varia na ordem direta do desenvolvimento do município.

2.4.2 O fator "interêsse privado" na criação de isenções tributárias cede lugar ao fator "interêsse geral" à medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.4.3 A diferença entre o valor tributário que deveria ser pago e o que realmente é pago é menor nos municípios mais desenvolvidos.

2.4.4 A cobrança de "Contribuições de melhoria" aumenta de volume à medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

## VII — Metodologia

Esta será uma pesquisa exploratória de caráter analítico-descritivo, onde hipóteses serão testadas.

Visa reunir dados através da análise da documentação, de entrevistas e de observação participante a fim de identificar os centros de poder nas localidades estudadas e comportamentos formalistas no processo decisório.

Constará de 4 fases:

*Primeira fase:* Seleção dos Municípios

*Critério* — O índice sintético adotado pelo I.B.A.M. para a classificação dos municípios denominado "escala padrão" que se baseia na área do município, na sua população e na receita municipal arrecadada ( $\sqrt{D \times R}$ ).

Classificação dos municípios brasileiros em três grupos de acordo com esse critério. Escolha randômica de um município de cada grupo.

*Segunda fase:* Estudo de Documentação

- a) Constituição de 1946.
- b) Leis estaduais (Lei Orgânica dos Municípios).
- c) Principais Leis e regulamentos do município em questão.
- d) Lei nº 4.320.
- e) Orçamento e execução orçamentária.
- f) Jornais locais.



*Terceira fase:* Quem governa? — Constará de três etapas:

Primeira etapa: entrevistas estruturadas para a seleção das pessoas influentes.

Universo: a localidade .

Amostra: randômica ou proposital (?)

Segunda etapa:

a) escalonamento dos líderes que receberam quatro ou mais votos;

b) seleção dos juizes entre aquêles que receberam maior votação;

c) avaliação da influência dos indivíduos, feita pelos juizes, numa escala de cinco pontos, que vai da influência menor à influência maior.

Terceira etapa: entrevistas em profundidade com os indivíduos colocados nos três quartos superiores da tabela para determinar o "background" dos mesmos.

*Quarta fase:* Como se governa? — Constará de três etapas:

Primeira etapa: análise dos jornais locais e da documentação referente à administração de pessoal e orçamentária.

Segunda etapa: entrevistas com o prefeito, seus auxiliares, vereadores, membros do comércio local e elementos da oposição. Tais entrevistas visarão identificar manifestações de formalismo na administração.

Terceira etapa: identificar as manifestações de formalismo através do confronto dos dados pela observação participante, entrevistas e documentos.

### VIII — Duração da Pesquisa

	Dias
A. Seleção dos municípios .....	4
B. Estudo da documentação .....	30
C. Formulação dos questionários .....	30
D. Teste e reformulação dos questionários .....	30
E. Visita aos municípios (30 dias cada) .....	90
F. Análise do material colhido .....	60
G. Preparação do primeiro texto do estudo .....	40
H. Crítica pelos colaboradores e redação do texto final .....	40
I. Imprevistas .....	36
Total: 12 meses .....	360



## IX — Despesas (1)

A. <i>Pessoal</i>	
1. Coordenador (1) .....	Cr\$ .....
2. Assistentes (3) .....	Cr\$ .....
3. Datilógrafo (1) .....	Cr\$ .....
B. <i>Material</i>	
5.000 folhas .....	Cr\$ .....
(Relatórios e questionários)	
100 folhas de stencil .....	Cr\$ .....
5.000 fichas .....	Cr\$ .....
C. <i>Transporte</i>	
Viagem de 4 pessoas para os 3 municípios ..	Cr\$ .....
D. <i>Hospedagem para 4 pessoas nos 3 municípios</i>	
	Cr\$ .....
E. <i>Publicação</i>	
Revisor (2) .....	Cr\$ .....
Serviços tipográficos .....	Cr\$ .....
F. <i>Eventuais</i> .....	
	Cr\$ .....

(1) Por se tratar de um exemplo deixamos de mencionar as cifras.

## X — Um roteiro para apresentação da pesquisa:

- I — Apresentação;
- II — Concepção teórica e metodologia;
- III — Caracterização Jurídico-administrativa do município brasileiro;
- IV — Caracterização histórica, geográfica, econômica, política e social dos municípios em questão;
- V — Estudo dos Centros de poder;
- VI — Estudo das decisões administrativas e das manifestações de formalismo;
- VII — Correlação estatística dos itens V e VI;
- VIII — Perspectivas;
- IX — Críticas e Conclusões;
- X — Bibliografia.



## *Transmissão de Cargo*

(Discurso do Dr. José Maria Arantes)

O Dr. José Maria Arantes transmitindo o cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P. ao Dr. Luís Vicente Belfort de Ouro Preto pronunciou o discurso que a seguir publicamos. Empresta ênfase especial ao fato de que o D.A.S.P. deve continuar a ser o órgão de assessoramento do Presidente da República em assuntos de administração geral. Ressalta que a extinção ou a reforma do Departamento importam num retrocesso e desserviço à administração pública. A defesa da sobrevivência do órgão como fundamental para o futuro da administração e a luta pelo revigoramento da instituição que dirigiu — êle a fez como um apostolado. (Nota da Redação).

\* \* \*

### DISCURSO DO DR. JOSÉ MARIA ARANTES

Senhor Diretor-Geral

Ao transmitir a V. Ex<sup>a</sup> o cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P., desejo inicialmente congratular-me com o Chefe do Governo. pela acertada escolha que fez ao nomear V. Ex<sup>a</sup> para esta difícil, incompreendida e importante função.

No desempenho do cargo, fiel à minha formação democrática e atendendo às finalidades do D.A.S.P., dirigi-o de portas abertas.

As portas permaneceram abertas, a fim de que pudesse receber, não só a colaboração, que sempre entendi necessária, mas, igualmente, tôdas as críticas que tivessem sentido construtivo.

Sendo e devendo continuar a ser o D.A.S.P. o órgão de assessoramento do Presidente da República em assuntos de administração geral, não podia insular-se ou tornar-se impermeável aos problemas enfrentados pelas diversas entidades de administração



específica, assim como aos justos anseios do funcionalismo público.

Todavia, erraram aquêles que pensaram ser essa política de portas abertas indício de fraqueza ou de descrédito nos destinos da instituição.

Ela buscou, tão-sòmente, a criação de um "esprit de corps" em todo o serviço público, a fim de que os problemas de administração geral fôssem resolvidos com prudência, elevação e patriotismo, eliminados os atritos desnecessários. Se é certo que o D.A.S.P. não quer e não deve imiscuir-se em assuntos de outras repartições ou que devam ser resolvidos por outras autoridades, não menos certo é que não poderá assistir estático a interferências estranhas ou "capitis diminutio".

Jamais esmoreci na defesa das prerrogativas do D.A.S.P., não por um sentimento de vaidade pessoal, mas porque entendo que o prestígio e a autoridade são essenciais ao seu próprio funcionamento, em benefício do serviço público.

E os antecedentes históricos confirmam o acêrto dessa afirmativa. Sempre que os governos negaram prestígio às atividades do D.A.S.P. ou minimizaram suas atribuições, o prejudicado foi o serviço público federal, pelo recrudescimento do empreguismo e desuniformidade de decisões.

Esta posição de defesa, Sr. Diretor-Geral, tornará mais árduas as suas tarefas e sobrecarregará as suas responsabilidades, pois estou certo de que V. Ex<sup>a</sup> empregará tôda a sua capacidade e tôda a sua autoridade na defesa do órgão de cuja direção-geral ora me afasto.

Sr. Diretor-Geral

Ser-me-ia grato dizer-lhe que lhe entrego o D.A.S.P. em clima de bonança. Não posso fazê-lo. Êste Departamento é a caixa de ressonância do Serviço Público. E a atual conjuntura tem carregado terríveis problemas para êste órgão.

Já constitui verdade sedição o fato de se agravarem e deteriorarem todos os aspectos da administração de pessoal quando o problema de salários está em crise. Nesta fase a ação fiscalizadora do D.A.S.P. tem de redobrar-se pois a tendência geral é a de serem desbordados os critérios equânimes de remuneração na luta, que se explica mas não se justifica, em que cada grupo se empenha na conquista de seu privilégio e de sua excepcionalidade.

Por outro lado, na iminência de se concretizarem algumas das etapas iniciais da reforma administrativa, configura-se a perspectiva de se mutilar e enfraquecer a ação do D.A.S.P. Tenho afirmado, sem reboços e eufemismos, que o enfraquecimento de



um órgão central de administração como o D.A.S.P. importa na deterioração do Serviço Público. Contudo dizer que se o D.A.S.P. não vence o caos criado fora de sua sombra, sem êle entramos rapidamente no apocalipse da administração pública.

Considero ainda manifesta falácia substituir denominações apenas ou se transferirem funções sob o pretexto ingênuo e irrealista de que com isso estamos reformando. Não foram as estruturas nem as instituições que fracassaram. O fracasso foi dos homens e assim a reforma terá no homem o seu objeto por excelência. Não aceito, antes repudio ardorosamente, a afirmação dos que apregoam o insucesso do D.A.S.P. É o diagnóstico simplista, feito de oitiva. E que setores da administração não fracassaram? Quem estiver sem pecado... Quando numerosos países se engajam em reformas administrativas tendo como fulcro central a institucionalização e a integração da administração geral num órgão com os característicos do D.A.S.P., assistimos, entre contristados e perplexos, à tendência de solapar-se o D.A.S.P., num manifesto retrocesso e desserviço à administração pública.

Por isso tenho proclamado que o D.A.S.P. deve ser revigorado. Os catões que preconizam o "Delendum D.A.S.P." não se abanam com boas razões. O que os move é o espírito de campanário, é o ressentimento, quando não a ambição ao poder desmedido.

Se ao retirar-me do D.A.S.P. não posso invocar façanhas e performances para aureolar minha gestão, afasto-me quase vaidoso do que fiz. Extremei-me na defesa da idéia de que a sobrevivência deste Departamento é fundamental para o futuro da administração pública brasileira. Se não vislumbrei a vitória, no horizonte, armei barricadas para a luta.

Rejubilho-me também por ter praticado os melhores padrões de direção democrática. Em minha modesta vida de funcionário e cidadão a serviço do País, tenho-me denodado no desenvolvimento da idéia democrática, obstinando-me em praticar a democracia sem iludir-me ou iludir os outros quanto à falsa prática da democracia que se restringe apenas ao seu formalismo. Regozijo-me também por ter podido sentir ao vivo em que medida sua Excelência o Senhor Presidente da República me permitiu, para honra minha, exercitar em tôda plenitude o cumprimento de um dever democrático que é o de discordar. É próprio e essencial à democracia o clima da inconformidade. Aventurar-meia a dizer que nela os homens se medem pela capacidade de discordar. Não é outra a essência do reformismo democrático. Nesta oportunidade desejo tornar pública minha admiração e apreço ao Presidente Castelo Branco. A Sua Excelência, em cujo patriotismo, perseverança e sabedoria todos confiamos, devo



render meu preito de homenagem e de respeito pelo elevado espírito público e compreensão com que marcou suas relações com a Direção Geral do D.A.S.P.

Cumprimento Sua Excelência o Dr. Luís Vicente Belfort de Ouro Preto. Em suas mãos dignas e competentes o D.A.S.P. prosseguirá em seu destino a serviço do Brasil.

Ao empossar-me em outubro de 1964 no cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P. manifestei minha esperança e confiança na equipe do D.A.S.P. Hoje, ao retirar-me, sobejam-me razões para proclamar que não me enganei e nem me decepcionei. Esta equipe é valorosa, eficiente, e tem-se mantido fiel ao espírito de servir à causa pública. Sou muito reconhecido pela eficiência, pelo coleguismo e pela solidariedade ao Chefe que ora os deixa.

Os daspeanos ainda constituem um grupo de vanguarda e dificilmente o seu ímpeto será quebrado. A cada um e a todos minha gratidão e meu aprêço.

\* \* \*

*O Dr. Luis Vicente Belfort de Ouro Preto na Direção Geral do D.A.S.P.*

*Ao ensejo da transmissão do elevado cargo de Diretor-Geral do D.A.S.P. ao Dr. Luís Vicente Belfort de Ouro Preto, pronunciou S. Ex<sup>a</sup> o discurso que abaixo transcrevemos. Peça segura, sóbria e direta como convém ao clima de austeridade instaurado no país, após 31 de março antecipou-se S. Ex<sup>a</sup> na fixação da tônica do que será a sua gestão nesse Departamento: a revalorização do elemento humano no serviço público. Mediante recrutamento eficaz, fixação de estímulos e perspectivas para a função pública, atração de elementos capacitados e reajustamento de servidores sem função definida — propõe assim o novo diretor o seu esquema de uma política de pessoal enérgica e sadia. (Nota da Redação).*

\* \* \*

DISCURSO DO NÔVO DIRETOR, DR. LUÍS VICENTE BELFORT  
DE OURO PRETO

Exm<sup>o</sup> Senhor Ministro Interino da Saúde, Minhas Senhoras, Distintos colegas e amigos, meu prezado e eminente amigo Dr. José Maria Arantes:

Antes de tudo, quero cumprir o dever, que me é sumamente grato, de agradecer ao Dr. José Maria Arantes a belíssima oração



com que acaba de nos brindar. Devo acentuar que êste agradecimento não diz respeito, especialmente, às amáveis referências à minha pessoa. Eu as interpretei, apenas, como mais uma demonstração da fidalguia da sua formação e do seu espírito. Mas êste agradecimento, que se impõe para mim de forma inesperada, pois não tinha projetado ou sequer cogitado de focalizar êste assunto, refere-se, principalmente, aos brilhantes conceitos que acabam de ser expendidos pelo Dr. José Maria Arantes, relativos à posição que ao D.A.S.P. cabe ocupar no Serviço Público. *Data venia*, subscrevo, integralmente, as conclusões do meu brilhante antecessor.

Ressaltou o Dr. José Maria Arantes, sobretudo, que o D.A.S.P. não pode abdicar da sua posição normativa, sem que o caos venha a reinar na administração pública federal.

Sejam assim minhas primeiras palavras as que expressem o decidido propósito de que não será abandonada a luta pela manutenção do prestígio do D.A.S.P. e pela defesa das funções que lhe compete exercitar. Nessa campanha terá êste Departamento um soldado possivelmente menos ardoroso e, de certo, menos capaz. Mais paciente, pela experiência da idade, dos dissabores e dos sofrimentos; pelo espírito de compreensão e de transigência que o serviço público exige, em certas circunstâncias. Mas soldado igualmente convicto do dever de defesa intemerata das atribuições que a Lei confere ao D.A.S.P.

Tenho conhecimento de que o Exm<sup>o</sup> Senhor Presidente da República, pessoalmente, e também por escrito, já manifestou ao Dr. José Maria Arantes o seu alto aprêço e o seu reconhecimento pelos valiosos serviços prestados na direção dêste Departamento. Só me resta, neste particular, registrar que procurarei prosseguir no seu trabalho, se não com igual mérito e com igual proficiência, pelo menos com igual decisão de servir à causa do interesse público.

Devo ainda dizer que assumo a direção do D.A.S.P., neste momento, com os olhos voltados para o funcionalismo civil da União. Não acredito na Administração como máquina, fria e insensível, destinada a cumprir tarefas automáticas. Vejo a Administração como conjunto de elementos humanos, com aspirações, reivindicações, anseios, desejo de segurança e de progresso. Não creio que, sem o estímulo dessas legítimas aspirações, seja possível conseguir que funcionem os órgãos do Estado, cujo rendimento e eficiência, sem dúvida alguma, dependem da satisfação com que nêles trabalham os elementos humanos que os põem em ação.

Outro aspecto que considero imprescindível focalizar, neste momento, é o que se refere ao processo de formação dos quadros



do serviço civil. Datando de trinta anos, aproximadamente, a instituição no Brasil do sistema do mérito, verificamos que, neste momento, no serviço público, nas mais diversas atividades que ele requer e exige, nem cinco por cento talvez dos funcionários foram selecionados mediante provas, isto é, pelo sistema constitucional e democrático, do concurso público. E quando fazemos um exame de consciência honesto sobre essa situação, para que não se atire pedras a esmo, mas para que essas pedras caiam sobre as nossas próprias cabeças, se a elas se devem destinar — quando fazemos um exame de consciência desta natureza, verificamos que a culpa residiu, precipuamente, em vários aspectos negativos do próprio processo de recrutamento. Concursos sem objetividade, exigindo mais do que permite o grau de instrução reinante no país; concursos demorados na sua execução; falta de informação ampla e acessível aos candidatos sobre as possibilidades de emprego que lhes são oferecidas e sobre a época exata das provas. E o retardamento das nomeações para postos cujo preenchimento é imprescindível, conduz, pela necessidade premente do serviço, a um recrutamento em caráter precário que não atende às boas normas do processo de seleção. Dessa falha se originam as tabelas únicas, o pessoal temporário, o pessoal de recibo, a multiplicação de nomeações interinas e as efetivações desastrosas sob a pressão de numerosíssimo contingente de pessoal, que conseguiu ingressar no serviço público e aí permanecer, por dilatado período, em situação instável que não se procurou regularizar através do funcionamento eficiente do sistema de seleção por provas públicas. Isto pôsto, a primeira providência que me parece imperiosa é a revitalização dos concursos com provas objetivas, simples, que correspondam, exatamente, às funções a serem exercidas e que sejam compatíveis com os salários dos respectivos empregos. A administração pública, como qualquer empresa privada, comercial ou industrial, tem o dever indeclinável de abrir, periodicamente, oportunidades de trabalho às novas gerações que se vão apresentando, aproveitando em seus quadros os jovens com pendor para o serviço do Estado. Esta é a única fórmula para renovação dos quadros públicos. Mas isso só poderá ocorrer, quando forem oferecidas, de fato, perspectivas de situação satisfatória, de existência condigna, de progresso funcional, de êxito na carreira administrativa. Será inútil querer recrutar elementos qualificados, sem que tais condições sejam estabelecidas.

Vejo com muita preocupação o quadro atual do serviço público: os funcionários mais antigos, mais experientes, afastando-se seja pela inevitável contingência da morte, seja para o justo repouso da aposentadoria, ou mesmo à procura de outras atividades mais compensadoras. E a Administração vê-se, assim, cada vez



mais, despovoada de elementos capazes, sem poder aspirar à renovação, sem conseguir a formação de novos elementos em condições de bem servi-la. Parece-me que êsse desfalque progressivo somente poderá ser remediado com a reabilitação do sistema do mérito pelo concurso, aliado a uma política salarial condigna.

A êste respeito e sem querer prejudicar a quem quer que seja, pretendo também impulsionar, com rigor, um levantamento completo de todos quantos estejam a serviço da administração civil federal, a qualquer título, sob qualquer forma ou fundamento, não só para obter elementos sobre a situação real no momento presente — quanto ao número de servidores em exercício e quanto as funções ou serviços que executam — mas também para regularizar e estabilizar, tão rapidamente quanto possível, o enorme contingente de pessoal ora sem situação definida nos quadros da Administração e que necessita de estabilidade e segurança, para poder trabalhar em condições de produtividade e eficiência.

Paralélamente, é preciso transformar a função pública numa verdadeira carreira, com perspectivas e horizontes promissores. É preciso criar estímulos ao rendimento e à produtividade. É preciso corrigir distorções salariais. É preciso que o serviço público não permaneça, no mercado do trabalho, na situação inferiorizada em que se encontra. Para citar, apenas, dois exemplos, quero lembrar a situação dos quadros federais no que tange aos médicos sanitaristas. Num país em que as condições sanitárias são ainda tão precárias; em que grassam endemias das mais sérias; em que a mortalidade infantil tem índice dos mais altos — o número de sanitaristas a serviço do Ministério da Saúde, é manifestamente exíguo e as dificuldades para recrutamento de novos técnicos são quase insuperáveis, sendo raríssimos os atos de admissão que tem sido possível levar a efeito nos últimos anos.

Outro exemplo: — recentemente o D.A.S.P. concluiu o concurso para Oficial de Administração, que é cargo de nível médio, de bastante relêvo. De sessenta e poucos candidatos habilitados que foram nomeados para o Ministério da Saúde talvez não se tenha apresentado para tomar posse dos cargos conquistados em prova pública, nem a metade dos convocados. Isto é uma demonstração evidente de que o serviço público, não tem mais os atrativos que deveria ter e de que continuará privado dos elementos indispensáveis ao bom desempenho das suas funções, a menos que se cogite do problema com seriedade.

Para finalizar, desejo registrar que todos que me conhecem, através de trinta e cinco anos de atividades, sabem que não me assusta o trabalho, mas, por minha vez, sei que, por melhores



que sejam as intenções de um programa de trabalho, êle não será realizável com esforço individual, sem a contribuição de uma equipe bem coordenada em seus propósitos e atividades. Assim sendo, para que seja viável a execução de um programa construtor, dirijo veemente apêlo não só ao corpo de auxiliares e colaboradores do D.A.S.P. mas aos servidores públicos civis da União, em geral, no sentido da exata compreensão das suas responsabilidades, no grave momento histórico que estamos vivendo. Não é possível que a obra de reconstrução nacional seja feita marginalizada da administração. É por intermédio da máquina do Estado que ela tem de se processar. Os servidores públicos têm de estar côncios dessas responsabilidades; têm de desempenhá-las com patriotismo, com devotamento e com espírito público. Faço, pois, êsse apêlo de coração, a todos os companheiros, servidores do Estado, sem distinção de classes ou categorias, solicitando-lhes um voto de confiança no Govêrno da República que, embora dedicado à tarefa de saneamento das finanças nacionais e ao combate à inflação, não está desatento aos problemas e às justas aspirações do funcionalismo, mas necessita da integral e dedicada cooperação dêste para o funcionamento regular dos serviços públicos e constante aperfeiçoamento da Administração. Confio em que me não faltará o incentivo e a coadjuvação de todos, para o bom desempenho das árduas funções e responsabilidades que, neste momento, assumo.



### *Consultoria Geral da República*

*Assunto: Regime de admissão de pessoal e autonomia universitária.*

#### PARECER

A consulta objeto dêste processo se prende à competência e oportunidade de preenchimento de vagas no quadro de pessoal da Universidade de Alagoas, criada por efeito da Lei nº 3.367, de 25 de janeiro de 1961. Ao encaminhamento formal do expediente administrativo das admissões se seguiu a dúvida argüida no Gabinete do Senhor Presidente da República oriunda do conceito de autonomia universitária fixada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

2. A autonomia das Universidades é uma velha aspiração, talvez dissesse melhor, uma velha e pertinaz exigência do processo de cultura dos povos. Não é fruto do acidente jurídico, mas da compreensão de que estas organizações, dedicadas ao saber da humanidade, no seu esforço de investigação da ciência e do conhecimento e também da formação profissional, teria de dispor, necessariamente de uma certa faculdade de autodireção e autodisciplina, para a execução, em toda a plenitude de suas tarefas e de seu destino. Não há quem possa pôr dúvida na necessidade de conviverem, na Universidade, a liberdade intelectual, que é a sua força criadora, e uma razoável independência institucional, que é o seu instrumento de segurança e de eficiência.

2. A Lei nº 4.024, já mencionada, atribuiu um dos seus capítulos à Uni-

versidade e nêle, através do art. 80, consagra a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar das Universidades, a ser exercida na forma dos Estatutos. Adotou-se, assim, na Lei Geral de Diretrizes e Bases da Educação a fórmula genérica de instituição do regime de autonomia universitária, deixando, todavia a definição para o corpo de Estatutos. Como definição expressa, em nossa ordem jurídica, fica-nos a que tem, inclusive, origem no texto constitucional, que é a autonomia didática, pelas noções de liberdade de cátedra e da vitaliciedade.

4. A compreensão exata do problema posto nesta consulta fica, assim, subordinada às regras estatutárias da Universidade de Alagoas, aprovadas pelo Decreto nº 60.673, de 31 de maio de 1961 e que cogita da forma de admissão do pessoal e da natureza das suas relações, dos seus direitos e deveres. Com efeito, o art. 102, do Estatuto referido, diz, textualmente, que a situação dos funcionários da Universidade de Alagoas rege-se-á pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e legislação subsequente.

5. Entre as formas admitidas de constituição das Universidades oficiais a que alude o artigo 81, da Lei número 4.024, a que configurava a de Alagoas e, inequivocamente, a de autarquia. Uma entidade autárquica, com a sua natureza jurídica conseqüente e as suas peculiaridades, é, pois, a Universidade em questão. E às entidades autárquicas, vale dizer às que se incluem na administração indireta do Estado, realizando, com autonomia específica e por delegações expressas, como um de seus órgãos, funções e fins do



Estado, estendem-se as regras disciplinares de admissão de pessoal do Decreto nº 51.504, de 11 de junho de 1962, referido neste processo, na exposição do Diretor-Geral do D.A.S.P., e posteriormente prorrogadas, na sua vigência, pelo Decreto nº 51.623, de 14 de dezembro de 1962.

6. Parece-nos, assim, correto o entendimento do D.A.S.P. quando examina e aprecia as condições de cada uma das admissões propostas, e, no exercício de sua competência, emite juízo em torno do preenchimento dos requisitos exigidos na lei e nos decre-

tos próprios. Por igual válida é a sua advertência, quando se opõe ao provimento, em caráter interino, de cargos vagos existentes no quadro da Universidade, por isso mesmo que existem, para os mesmos, candidatos habilitados em concurso, no Estado de Alagoas. Brasília, em 25 de fevereiro de 1964. (a.) *Waldyr Pires*, Consultor-Geral da República.

Nº de Referência: 12-G.

---

Publicado no D. O. de 12-3-964 —  
Seção I — Parte I — pág. 2411.



## OFÍCIOS-PARECERES

### *Ofício-Parecer do Consultor-Geral da República*

*Assunto: Concurso para provimento de cargos da série de classes de Agente Fiscal do Imposto de Renda. Não é lícita a exigência de diploma de nível superior.*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência o processo nº PR-01333-63, que se encontrava em estudo nesta Consultoria.

2. Trata-se de consulta formulada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) sobre o aspecto legal da exigência de diploma de Contador para o ingresso na classe inicial da série de classes, de Agente Fiscal do Imposto de Renda.

3. A Divisão de Imposto de Renda sugeriu, inicialmente, haver necessidade, para a inscrição de candidato ao concurso, da apresentação de diploma de Bacharel em Ciências Jurídicas, em Ciências Econômicas ou, ainda, em Ciências Contábeis, justificando a exigência na circunstância de estarem aqueles três ramos do conhecimento vinculados ao acervo doutrinário e legal e às regras técnicas privativas do imposto de renda, (DRI-61-1157).

4. Posteriormente, aquela Divisão entendeu ser necessária a apresentação de diplomas de Contador ou de Bacharel em Ciências Contábeis (DIR-62-724).

5. O D.A.S.P., a respeito do assunto, através da Divisão de Regime Jurídico do Pessoal e da Consultoria

Jurídica, opinou pela improcedência da exigência, arguindo falta de expressa disposição legal sobre a necessidade de diploma superior, para o ingresso naquela série de classes.

6. Examinada a matéria, esta Consultoria acredita correto o pronunciamento do D.A.S.P. Realmente, não há regra legal impositiva dessa exigência. Embora as tarefas atribuídas ao Agente Fiscal do Imposto de Renda requeiram conhecimentos contábeis, além de outros, que são de direito civil e de direito comercial, nem por isso, entretanto, se justifica o caráter restritivo que se pretende dar ao concurso, no que diz respeito à discriminação dos candidatos.

7. As atribuições do cargo de Agente Fiscal do Imposto de Renda não se caracterizam especificamente pela atividade contábil. Elas reclamam conhecimentos outros, embora em menor escala, porém, de igual seriedade, conforme se depreende das exposições da Divisão do Imposto de Renda. De modo que a prevalecer a exigência referida o concurso acabaria por impor o requisito da alternativa de diplomas outros, que não seria razoável.

Vale, ainda, lembrar que existem nos Quadros do Ministério da Fazenda, cargos específicos para o atendimento de tarefas contábeis, jurídicas e de economia (Contadores, Procuradores e Economistas), aos quais fica o encargo do estudo técnico de maior profundidade, nos respectivos setores.

9. Neste processo, em torno de distribuição de deveres funcionais, ponderou com acerto o Senhor Consultor Jurídico do D.A.S.P., dizendo:



"Se dentro das tarefas, executadas por um servidor ocupante de uma determinada série de classes, se lhe depa-ram circunstâncias que envolvam ati-vidades de outra série, resta-lhe a con-vocação do servidor especializado no assunto. Assim é o caso de um Agente Fiscal do Imposto de Renda em que, se necessária fôr uma perícia contábil para a perfeita execução de suas tare-fas o chamamento de um contador se tornará indispensável".

10. As instruções do concurso po-derão exigir conhecimentos técnicos do ramo contábil, jurídico ou econômico, sem que, entretanto, se torne impres-cindível a apresentação de documentos comprobatórios das referidas formações profissionais.

11. A aprovação do candidato há de pressupor conhecimento suficiente para o exercício do cargo.

12. Entendemos, assim, que a rea-lização do concurso para preenchimento dos cargos da série de classes de Agen-te Fiscal do Imposto de Renda não deve, em suas instruções conter a cláu-sula de exigência de apresentação de diploma de nível superior.

Valho-me do ensejo para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais alto apreço. — *Waldyr Pires*, Consultor-Geral da República.

Publicado no D. O. de 12-3-1964 —  
Seção I — Parte I — pág. 2.412.

*Assunto: Nomeação de  
Tesoureiro-Auxiliar, Confe-  
rente e Conferentes de Va-  
lores. As Leis nºs 3.205 de  
1957, 3.826-60 e 4.061 de  
1962, estabelecem disposições  
transitórias a respeito do  
provimento daqueles cargos.*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência a Exposição de Motivos nº 152, do Ministério da Fazenda que se encontrava em estudo nesta Con-sultoria Geral.

2. Consulta-se aquêlê Ministério sôbre a orientação a seguir no caso de ocorrerem vagas em um dos car-gos citados pelas Leis ns. 3.205-52 (art. 3º), 3.826-60 (art. 12) e 4.061 de 1962 (art. 15), havendo funcio-nários beneficiados pelas Leis ns. 4.054 de 1962 e 4.069 de 1962.

3. Entende o Ministério da Fazen-da que os funcionários amparados pelas

Leis ns. 4.054 e 4.069, de 1962, mes-mo que sejam os mais antigos não de-vem ser investidos nos cargos men-cionados nas Leis 3.205, 3.826 e 4.061, que se vagarem, de vez que, embora excedentes, já são considerados como funcionários efetivos para todos os efei-tos legais.

4. A Lei nº 3.205, de 15 de ju-lho de 1957, estabelece em seu art. 3º, *verbis*:

"Os Tesoureiros Auxiliares, Con-ferentes, Conferentes de Valores, Interinos substitutos, que a 28 de outubro de 1964 se encontravam exercendo os respectivos cargos serão aproveitados nas vagas que vierem a ocorrer ou se criarem, após a vigência da presente lei, nos respectivos setores, respeita-dos o critério de antiguidade".

Posteriormente, os benefícios do tex-to legal acima transcrito foram objeto de outras disposições legais, inseridas, nos art. 12 da Lei nº 3.826, de 23 de novembro de 1960 e art. 5º da Lei



nº 4.061, de 8 de maio de 1962, dispondo respectivamente:

"Os benefícios do art. 3º da Lei nº 3.205, de 15 de julho de 1957, são extensivos aos atuais Tesouheiros-Auxiliares, Conferentes, Conferentes de Valores interinos Substitutos".

"São extensivos aos atuais Tesouheiros Auxiliares, Conferentes e Conferentes de Valores interinos substitutos, os benefícios do artigo 3º da Lei nº 3.205, de 15 de julho de 1957".

5. Recentemente, aquêle mesmo Ministério consultou-nos a respeito do preenchimento de vaga de cargo isolado; cujo titular tenha substituto interino posteriormente efetivado, como excedente, tendo em vista dispositivos legais e em decorrência de parecer desta Consultoria.

Na oportunidade emitimos o nosso ponto-de-vista acêrca da matéria (Ofício-Parecer nº 020), salientando que o substituto interino, efetivado por força de norma legal, permanece como excedente, não sendo lícito o preenchimento de vaga do titular, em caso de vacância uma vez que entendemos não haver vinculação entre o substituto interino, efetivo, e o cargo primitivo do titular afastado.

6. Afirmamos, ainda, que os funcionários efetivados naquela situação, foram deferidos, inequivocamente, pela regra legal, condição de direito pessoal, assegurando-lhes a permanência na situação em que se encontravam. Dissemos também, que o provimento dos cargos públicos é competência exclusiva do Presidente da República, fixada no texto Constitucional (art. 87, nº V) submetida apenas a limites formais de lei.

7. Firmado o princípio acima, de forma geral, há que se atender, entretanto, na espécie, às disposições expressas nas regras legais em aprêço, na forma estabelecida em seus dispositivos.

8. Quanto às normas fixadas nos artigos 3º 12 e 5º, respectivamente, das Leis ns. 3.205-57, 3.826-60 e 4.061-62, entendemos estejam elas constituídas de

dois elementos essenciais à formalização dos requisitos exigidos para os funcionários amparados pelas mesmas, quais sejam a condição de tempo e a condição funcional.

9. O primeiro elemento refere-se às disposições transitórias inseridas naqueles diplomas, isto é, na Lei número 3.205-57 o benefício é extensivo aos que, a 28 de outubro de 1954, se encontravam em exercício, e nas Leis números 3.826-60 e 4.061-62 aos que à data de sua promulgação estivessem, também, em exercício. Quanto ao segundo elemento, diz respeito à situação do Tesoureiro-Auxiliar, Conferente e Conferente de Valores que, observados os termos restritivos de tempo, fôssem interinos, substitutos.

10. Assim compreendendo, não vemos porque se devam reservar as vagas ocorridas, para funcionários amparados pelas Leis ns. 4.054 e 4.069-62 e que, na oportunidade da vacância, tenham completados os cinco (5) anos de serviço exigidos pelas citadas leis, para que se concretize a efetivação.

11. A conclusão do parágrafo anterior é resultado da interpretação dada no § 8º deste parecer. Como garantir-se a vaga para um funcionário que já não é identificado na situação de interino, substituto? Se êle já era efetivo não há que se lhe aplicar as disposições das Leis ns. 3.205-57, 3.826-60 e 4.061-62 que tratam de resguardar o direito do interino substituto, e não do efetivado.

12. Observe-se, entretanto, que, mesmo amparado pelas Leis 4.054 e 4.069-62, mas não havendo, ainda, completado o quinquênio de serviço exigido para a efetivação, deve ser, para o funcionário, reservada a vaga que ocorrer, na forma das Leis ns. 3.205-57, 3.826-60 e 4.061-62.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os protestos do meu mais alto aprêço. — *Waldyr Pires*, Consultor-Geral da República.

Publicado no D. O. de 24-3-1964 — Seção I — págs. 2.833 e 2.834.



*Assunto: Absorção de 30% (trinta por cento) da vantagem pelo exercício em Brasília (Lei nº 4.019-61). Sua aplicabilidade.*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Tenho a honra de restituir a Vossa Excelência a E.M. nº 046, do Ministério da Marinha, que se encontrava em estudos nesta Consultoria Geral da República.

2. Trata-se de consulta do Excelentíssimo Senhor Ministro da Marinha sobre a absorção de 30% de que trata a Lei nº 4.019-61, pleiteada por militares e civis, pertencentes ao Quadro daquele Ministério, a despeito de jamais terem servido em Brasília. Outrossim, esclarece que, com fundamento no princípio da isonomia, várias têm sido as liminares concedidas pelos juizes de primeira instância, em mandados de segurança, embora cassadas, até aqui, pelo Egrégio Tribunal Federal de Recursos.

3. Está haver-se pois, que a matéria continua "sub judice". O entendimento contudo, da Administração, é o de que só têm direito à absorção em causa os servidores com exercício em Brasília. Este entendimento *data venia* dos que

pensam em contrário, está em perfeita consonância com o princípio da isonomia, uma vez que a igualdade está exatamente, em tratar-se desigualmente aos desiguais. Resultaria ferido, isto sim o princípio da isonomia se se estendessem as vantagens pelo exercício em Brasília àqueles servidores com exercício em qualquer outra parte do País, além do que tal medida contraria frontalmente a própria Lei nº 4.019.

4. Dêste modo, salvo decisão judicial definitiva, em sentido contrário (o que não acreditamos ocorra) apenas aos servidores com exercício em Brasília será devida a absorção de 30% de que trata a Lei nº 4.019, se mais não fôsse, pelo simples motivo de que, quem não tem exercício em Brasília nada tem a ser absorvido. A absorção, aí, pressupõe a existência da vantagem pelo exercício em Brasília, já que é esta vantagem que está sendo absorvida em cada aumento de vencimento, na conformidade de Lei nº 4.019, tantas vezes citada.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os protestos do meu mais alto aprêço. — *Waldyr Pires*, Consultor-Geral da República.

---

Publicado no D. O. de 24-3-1964 — Seção I — Parte I — pág. 2.834.



## *Nossos Colaboradores*

MARIALICE M. PESSOA

Bacharel licenciada em Geografia e História, pela Faculdade Nacional de Filosofia; Professora de História da Filosofia do Instituto Técnico do Colégio Bennett e de Métodos de Pesquisa e de Relações Públicas da E.B.A.P. da Fundação Getúlio Vargas. Professora de Antropologia Cultural de Cursos da S.P.V.E.A. (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), em Belém, no Estado do Pará. Ministrou aulas de Português nos cursos do Instituto Brasil-Estados Unidos, além de ter sido Instrutora Visitante da mesma cadeira, na Universidade de Havana, e nas universidades norte-americanas, "Rutgers University" e "University of Pennsylvania". Lecionou Antropologia no Curso Intensivo do Serviço Social Rural e foi também, Professora Visi-

tante de Antropologia Brasileira no "Baldwin Wallace College", e ainda na "University of Redlands".

Colaborou em diversas conferências e seminários, organizando programas e apresentando teses sobre Antropologia e Pesquisas Científicas realizadas por organismos oficiais brasileiros e norte-americanos.

Foi bolsista do Estado de São Paulo e da U.S.A.I.D., com curso de Pós-Graduação em Administração Pública na "University of Southern California". Articulista da Revista do Museu Paulista (Estado de São Paulo — Brasil) e Chefe do Grupo de Pesquisadores para a confecção dos Cadernos para o Curso de Planejamento Regional, onde já apresentou mais de 20 cadernos, versando em torno dos mais variados temas, dentre os quais se contam um "Plano Decenal para o Congo Belga" e um "Plano para o Carvão Nacional".



## *Publicações do Serviço de Documentação do D.A.S.P.*

### OBRAS EDITADAS EM 1965

- Circulares da Presidência da República* — de 1962 a 1963.
- Circulares da Presidência da República* — de 1964.
- Promoções e Acesso* — Decretos números 53.480 e 54.488, ambos de 1964.
- Prontuário de Redação Oficial* — João Luiz Ney — 4ª edição.
- História Administrativa do Brasil* — Volume I — Hélio de Alcântara Avellar e Alfredo D'Escragnolle Taunay — 2ª edição.
- Estatuto dos Funcionários Cíveis da União e Legislação Regulamentadora* — Lei nº 1.711 de 28 de outubro de 1952.
- Regimento do D.A.S.P.* — Aprovado pelo Decreto nº 50.679 de 31 de maio de 1961 — 3ª edição.
- O Departamento de Referência* — Tradução de Sylvio do Valle Amaral (Charles F. MacCombs) — 4ª edição.
- Enquadramento e Readaptação* — Pareceres da Comissão de Classificação de Cargos — Waldyr dos Santos.
- Noções Básicas de Análise* — João Luiz Ney.
- Formação Profissional* — Fórmulas Ideais — Estanislau Fischlowitz.
- Manual de Serviço dos Processos das Pensões Cíveis do Tesouro Nacional* — Série Manuais de Serviço — Wanderley T. Viana e Olavo P. Pinto.
- D. A. S. P. — Organização funcional e localização de órgãos sediados na Capital Federal e dos Representantes nos Estados (Nomes, Endereços e Telefones).
- Órgãos da Administração Federal* (Arrolamento e subordinação, incluindo: Interpol, Poder Legislativo e Poder Judiciário).
- Promoção, Acesso, Transferência e Remoção dos Funcionários Públicos Cíveis da União* — Decretos números 53.480 de 23-1-964; 54.488 de 15-10-964; e 53.481 de 23 de janeiro de 1964.
- Circular nº 18* — Secretaria da Presidência da República — Seção de Publicações do Serviço de Documentação do D.A.S.P. — 1965.
- Circulares da Presidência da República* — de 1959 a 1964.
- Lei nº 4.345 de 26-6-964* — Institui novos valores para os vencimentos dos servidores públicos cíveis do Poder Executivo e dá outras providências.
- Lei nº 4.348 de 26-6-964* — Estabelece normas processuais relativas a Mandado de Segurança.



*Lei nº 4.863 de 29-11-965* — Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e selo e da cota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas folhas de salários, e dá outras providências.

*Lei nº 4.863 de 29-11-965* — Tabelas de Vencimentos dos servidores ci-

vis e militares, e Tabelas de cargos em comissões, e de Funções gratificadas.

*Estudos de Direito Administrativo* — Clénio da Silva Duarte.

*Serviço de Revisão de Provas Tipográficas* — Francisco Wlasek Filho.

*Lei nº 1, de 13-11-965* — Institui o Cruzeiro Novo e dá outras providências.



DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL







**REVISTA**  
**DO**  
**SERVIÇO PÚBLICO**  
**ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO**

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

*Redação e Administração*

TELEFONES: Redação .... 42-7937

Administração 32-3316

Expedição .. 42-7141

Enderêço telegráfico: REVISDASP

---

**E x p e d i e n t e**

Assinatura anual (4 números) .....	2.500,00
Assinatura anual para o exterior .....	5.000,00
Número avulso .....	750,00

---

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.

---

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil. ZC 35