

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

M P
DOCUMENTAÇÃO

RESUMO

Págs.

EDITORIAL

O Técnico de Administração	3
----------------------------------	---

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Diretrizes para Colonizações no Brasil — José de Almeida Rios	5
Subsídios para a Política Demográfica — Estanislau Fischlowitz	29

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

Medida e Pesquisa da Movimentação de Pessoal — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	49
---	----

SELEÇÃO

A Certificação Seletiva como auxiliar do Sistema do Mérito — George Mc Quoid e Arnold D. Pelley (Tradução de Mary Cardoso)	59
--	----

EDUCAÇÃO E ENSINO

A Escola Interamericana de Administração Pública — Alexandre Morgado de Mattos	65
--	----

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7

Brasília — D. F.

PALÁCIO DA FAZENDA — 6º e 7º andares

Rio de Janeiro

B r a s i l

ENDERECO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

José Maria Arantes

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Lúcio Luiz de Souza Leite

DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Syndôro Carneiro de Souza

DIVISÃO DE REGIME JURÍDICO 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 JURÍDICO

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. 1.570, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXVIII

ABRIL / MAIO e JUNHO - 1965

VOL. 97 - N.º 2

SUMARIO

Págs.

EDITORIAL

- O Técnico de Administração 3

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

- Diretrizes para Colonizações no Brasil — José de Almeida Rios 5
- Subsídios para a Política Demográfica — Estanislau Fischlowitz 29

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

- Medida e Pesquisa da Movimentação de Pessoal — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes 49

SELEÇÃO

- A Certificação Seletiva como auxiliar do Sistema do Mérito — George Mc Quoid e Arnold D. Pelley (Tradução de Mary Cardoso) 59

EDUCAÇÃO E ENSINO

- A Escola Interamericana de Administração Pública — Alexandre Morgado de Mattos 65

Págs.

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

- Da Fiscalização da Execução Orçamentária — Chagas Melo 77

MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

- Introdução ao conceito americano de Administração Pública
— Keith M. Henderson (Tradução de Fernando Gouveia) 82

REGISTRO ADMINISTRATIVO

- Retrospecto Político-administrativo do Governo Revolucionário
— Heloisa de Britto e Souza 121

COMENTÁRIOS

- Problemas do Provimento de Pessoal das Exatorias Federais
— Paulo Coriolano Tunis Viana 127

NOTAS

- Publicações Recebidas 131
Publicações do Serviço de Documentação do D.A.S.P. 149

O Técnico de Administração

Poder-se-ia fixar o ano de 1936 como o do advento da administração científica no Serviço Público Brasileiro com a Lei 248, então promulgada. Racionalizando e estruturando as carreiras, criando o Conselho Federal do Serviço Público Civil, estabelecendo, em cada Ministério, uma Comissão de Eficiência, estatuindo sobre o regime de promoções, contagem de antiguidade, exigência de interstício para promoções e tantas outras matérias importantes na administração do pessoal do Serviço Público Civil, a "Lei do Reajustamento" — como passou a ser conhecida — marcou o início de uma nova era na história administrativa brasileira.

E, quando fôr contada tôda essa história — a luta pela racionalização dos serviços públicos; pelo recrutamento, seleção e treinamento de pessoal; pelo estabelecimento de uma política de pessoal em bases científicas; pela disciplina na aquisição e utilização de material para as repartições governamentais; pela elaboração de orçamentos federais modernos e estruturados em bases técnicas; pela colaboração tecnológica, legítima e desinteressada a Estados e Municípios — então emergirá a carreira de técnico de administração como fôrça disciplinada e eficiente nessa luta contra a incompreensão generalizada da opinião pública e da própria classe do funcionalismo a que pertence.

Evidentemente, a carreira que focalizamos — cúpula da administração federal — contrariando freqüentemente interesses pessoais através da ação de seus integrantes teve sempre em mira, nas suas análises, pesquisas e estudos, os interesses gerais do país consubstanciados no esforço permanente para expurgá-lo de rancos obsoletos de um passado colonial já distante mas que marca a sua presença como reflexo do subdesenvolvimento econômico.

Os técnicos de administração através de trabalhos práticos, pareceres, conferências, mesas redondas etc., divulgaram e lança-

ram a semente dos estudos de organização e das escolas de administração que hoje se multiplicam por todo o Brasil.

A profissão desde então, muito evoluiu e, com ela, a maioria dos pioneiros das décadas de 30 e 40.

Esse trabalhador infatigável instituiu o orçamento técnico elaborado, em oposição aos arcaicos orçamentos, apresentados com orgia de números e total ausência de sistemática, em flagrante incompatibilidade com as exigências de uma nação que se moderniza.

Quanto aos cursos regulares ou intensivos, tiveram nos técnicos de administração orientadores especializados que traçaram normas a essa política de treinamento da qual já se beneficiaram milhares de servidores, além de estranhos ao serviço público.

E hoje, graças a esse trabalho anônimo e perseverante, iniciado há quase 30 anos, já é considerável o número de servidores que entraram para a função pública através do sistema do mérito, testemunhando a resistência tenaz às investidas dos que almejam ver prevalecer no Brasil a política de clientela condenável sob todos os aspectos.

A tramitação no Congresso da lei que regulamenta a profissão de Técnico de Administração — o que se processa neste momento — tornou um imperativo para a Revista do Serviço Público este oportuno retrospecto.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Diretrizes Para Colonizações no Brasil

JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

Diretor da Seção de Segurança Nacional
do Ministério da Educação e Cultura

Considerações gerais:

As características de como se processaram as colonizações no século passado e nas primeiras décadas dêste sofreram profundas modificações. Estas são conseqüências de dois fatores marcantes: a industrialização e consequente urbanização e a evolução extraordinária dos meios de transportes e comunicações. As duas primeiras recebendo mais diretamente a influência da Tecnologia, dadas as responsabilidades mais imediatas e seguras de rentabilidade, puderam com mais rapidez dispensar ao indivíduo os favores do bem-estar assim como conseguir para o grupo urbano melhores possibilidades de assistência. A maior aglomeração humana na evolução dos direitos políticos teve melhor quinhão na distribuição de rendas, dado que agia em função de sua atividade cívica justamente quando foram estabelecidos pelos Congressos os postulados dos direitos do homem.

O homem do campo, que nos tempos idos estabelecia a sua maneira de viver dentro do círculo comunal e familiar, desinteressando-se pela política e pelos Organismos Políticos Centralizados, começou a ter conhecimento rápido e constante da forma de viver, de viver e de sentir dos homens politizados dos centros urbanos, com a evolução dos transportes e comunicações. A difusão cultural tomou vulto e levou ao campo o conhecimento dos direitos de seus habitantes, além da importância que cabe às atividades sociais na conservação do bem-estar urbano. Assim, a par das reivindicações sociais das massas urbanas seguiram-se aquelas dos agricultores.

Na Europa de hoje a assistência social é abundantemente dispensada ao homem do campo. Por outro lado, a Tecnologia levada ao campo permitiu maior produtividade ao trabalhador agrícola, dando ensejo a que o Capital realmente preenchesse a

sua elevada função social. As guerras e invasões dos séculos anteriores destruíam tudo na sua passagem e exigiam reparações quase individuais atingindo exatamente a economia particular. Dentro de tal quadro só restaria a procura de novos sítios de localização. Nas levas sucessivas de imigrantes que procuravam o Nôvo Mundo vieram muitos falsos agricultores e nada mais eram do que artesãos formados através de várias gerações. No Brasil, por exemplo, tais elementos, quando se ampliavam os núcleos sociais dos grupos imigrados, abandonavam as lides agrícolas e entregavam-se vantajosamente às suas verdadeiras habilidades. O surto industrial do Estado do Rio Grande do Sul e São Paulo teve origem, em boa parte, em tal fato.

Por outro lado e por motivo ainda do progresso das comunicações e transportes, a difusão cultural atingiu especialmente os homens do campo. Assim, dentro de tal raciocínio, muito dificilmente e a não ser em condições bem favorecidas, o excedente das populações campesinas dos países de imigração, tais como a Itália, Portugal e Espanha, se encaminhará a países receptores. Por outro lado, o primeiro tem melhorado razoavelmente a vida de sua região sul que se mantinha até há pouco em nível bastante deficiente. O segundo está procurando desenvolver as suas colônias da África. O terceiro tem introduzido elementos novos de trabalho no aproveitamento de suas terras que eram exploradas deficiente e inadequadamente.

No Brasil poderemos ainda com vantagem conseguir pequenos e limitados núcleos de agricultores para *trabalharem em conjunto com núcleos bem maiores de elementos nacionais em Colonizações perfeitamente enquadradas nas condições favoráveis ao "status social" do século.*

Certas iniciativas de grupos imigratórios oriundos de países com nível cultural bem mais elevado do que a média de nosso meio rural, não constituem propriamente uma Colonização e sim uma "transferência". Grupos holandeses, com capital e tecnologia evoluída, aliados a um bom nível educacional, transferem-se para o Brasil e vendem seus produtos ao mesmo país. Dado o grande desnível cultural não se estabelece a "sincretização", justamente o processo de aculturação. Um pequeno desnível favorece a assimilação. Assim sendo, somente a localização de um núcleo estrangeiro de elevado nível cultural próximo a um meio social adequado, é que poderá permitir a assimilação e a aculturação, elementos subjetivos essenciais de uma imigração. Hoje geralmente as populações campesinas brasileiras, argentinas e uruguaias apresentam uma situação cultural igual e mesmo mais elevada do que regiões de alguns países europeus de imigração.

Sob o ponto-de-vista útil ao Brasil, isto é, o sentido subjetivo de "aculturação", nada vemos que nos aconselhe a imigração de tal qualidade.

Assim, pois, nas Colonizações a serem planejadas, sómente elementos mais selecionados deverão ser encaminhados ao nosso país. A mesma assistência tecnológica deverá ser dispensada tanto ao elemento estrangeiro quanto ao colono nacional.

Encontramos na imigração japonêsa uma das mais importantes questões a serem estudadas. O surto industrial do Japão já não suporta a absorção do seu excesso de população e o elevado nível tecnológico no meio rural já não consegue, pela exigüidade de terras agricultáveis, o aproveitamento e acomodação para seu tremendo surto demográfico. Existe sómente a solução na imigração. A sobriedade, o amor ao trabalho, o elevado nível cultural, a inclinação à poupança, a determinação de cumprimento da lei, tem tornado o japonês indesejável aos países do Oriente. Onde quer que se localize, progride, absorve e evolui. As atenções do Governo Japonês estão inteiramente voltadas para nosso país. Ainda não temos elementos seguros para compreender como e em que condições poderá ser útil a nosso país a imigração japonêsa. Como frisamos, o elemento essencial em uma imigração é a aculturação e o caminho mais seguro é a assimilação biológica. Esta tem sido bastante retardada. No meio urbano o processo é mais acelerado pelo fato de que ali existe maior concentração de segunda geração em fase social de assimilação. No campo, porém, o problema é diferente e mais difícil. Acreditamos que Colonizações mistas e de condições favoráveis poderão acelerar o processo. Conseguido isso, tornar-se-á o elemento japonês excelente meio de elevação do meio cultural rural de nosso país.

Em linhas gerais, uma Colonização deve constituir uma "semente" social, hígida e integral, sob o ponto de vista mental e físico. Não poderemos educar, no sentido de "ensinar a viver bem", sem os requisitos correspondentes. Para isso é preciso produzir bem e dispor dos recursos correspondentes. Não se pode educar hoje sem os meios apropriados de divulgação. Sem a eletricidade doméstica não será possível educar uma população campesina dispersa. Por outro lado, a energia irá propiciar o ensinamento da indústria doméstica e artesanato rural, fontes iniciais de industrialização e de segurança no aproveitamento dos excedentes de cultivo, assim como de utilização dos meios de informações tão necessários à integração do cidadão. Por outro ângulo, a atividade cíclica da lavoura dispensa ao agricultor e à sua família, a oportunidade de aproveitar no seio familiar as horas forçadamente livres. A eletricidade e a água domiciliares ensejarão a prática dos mais sãos princípios de vivência, máxime, quanto

à higiene, dentro dos quais viverão as futuras gerações. A deformidade na maneira de viver nos obrigará mais tarde a grandes inversões na recuperação educacional de várias gerações. Por outro lado, não sendo dado ao campo um mínimo de condições de bem-estar e de produtividade, através das comunicações fáceis terá conhecimento de que a sua vida do campo é de fato uma alternativa. Emigrará para a região urbana logo que a oportunidade se apresente. As atrações da cidade, o conforto, a assistência social, os divertimentos, os meios educacionais mais favoráveis etc., decidirão de sua resolução.

Além disso, a Colonização estabelecida em condições apropriadas ao sistema de vida do Século nada mais representa do que um núcleo sócio-econômico, estável e definitivo, funcionando como centro de ampla divulgação cultural (o que denominamos processo germinativo, social e econômico). *Este é realmente o aspecto mais importante das colonizações sob o ponto-de-vista que passamos a expor.*

II

OBJETIVOS DE UM PLANO DE COLONIZAÇÃO RACIONALIZADA PARA O BRASIL

1. Ocupar os espaços vazios como método fundamental de uma Política de Segurança Nacional;
2. Diminuir os desniveis entre as diversas regiões geo-econômicas;
3. Estabelecer núcleos de irradiação para elevação cultural do meio rural e atuação germinativa no sentido sócio-econômico;
4. Fixar bases estruturais econômicas definitivas para as vias de comunicações pioneiras e estradas de ferro deficitárias;
5. Divulgar métodos agrícolas racionais e de conservação de solo;
6. Corrigir deformidades existentes nas características do trabalho agrícola e da posse da terra;
7. Conseguir o reajuste dos desequilíbrios demográficos e do tamanho antieconômico das propriedades agrícolas;
8. Facilitar a assistência educacional e tecnológica no meio rural;
9. Diversificar a produção agrícola, especialmente quanto a gêneros alimentícios, aumentando a produção em regiões de super-consumo;
10. Concorrer para a mais fácil assimilação de núcleos estrangeiros de imigração;

11. Aproveitar as terras potencialmente valorizadas e com produção deficiente ou inadequada;
12. Concorrer para formação cooperativista ou coletiva de trabalho agrícola, libertando o produtor do controle monopolista do beneficiamento industrial.
13. Concretizar uma política de formação da média propriedade e da exploração mista agropecuária, assim como uniformização da superfície dos lotes, visando facilitar o trabalho e o escoamento da produção;
14. Instalar novas unidades políticas municipais, fundamentadas em favoráveis estruturas sócio-econômicas;
15. Procurar os novos rumos educacionais objetivos, associando à Escola a Oficina e o Trabalho nos núcleos sócio-educativos e, através do setor de Coordenação, com as Entidades Oficiais e Privadas de ocupação profissional, corrigindo assim, dois fatores negativos da conjuntura brasileira: o abandono da Escola por motivos especialmente econômicos e o elevado índice demográfico de pessoas jovens. Do mesmo modo, a revelação vocacional espontânea sem influências emotivas ou sociais, eliminando assim os inconvenientes e as dificuldades da seleção vocacional.

III

CARACTERÍSTICA DE COLONIZAÇÃO SEGUNDO CONDIÇÕES POLÍTICAS, GEOGRÁFICAS E SOCIAIS LOCAIS

Para estabelecer a Política de consecução dos objetivos haverá necessidade de pesquisar a situação local e regional. Os meios são sempre variáveis a um fim estabelecido, conforme as condições locais e regionais a serem investigadas e dados analisados. Evidentemente um país de extensão continental, com imensa área de dependência marítima, com zonas culturais dispares dentro do mesmo Estado, sujeito a faixa de limites com o estrangeiro das maiores do mundo, possuindo os mais variados matizes de evolução política e de garantias individuais, populações esparsas com níveis mentais variados, não comportaria um mesmo procedimento para atingir um fim visado. Contudo, reconhecendo a necessidade de estabelecer as linhas mestras de uma Colonização, fôrça é convir que certas particularidades locais e regionais nos levarão a aconselhar meios e métodos diferentes para cada caso. Enquadra-se isso na semântica do termo Planejamento que é *prever e prover*.

Por outro lado, considerando-se o desenvolvimento econômico no seu processo natural obedecendo a leis mais ou menos

uniformes e sujeita a ciclos negativos naturais, haverá necessidade de enquadrar as iniciativas artificiais de desenvolvimento dentro das condições globais de evolução econômica. O Brasil, na sua excepcional mobilidade sócio-econômica, dispõe de uma imensa gama de iniciativas pioneiras de fundo econômico e alta rentabilidade de Capital, sujeita-nos a meditação de que se valeria a pena inverter em atividades primárias os capitais necessários em outros setores de mais sugestiva renda "per capita" e recuperação a prazos bem mais curtos.

Contudo, a História nos ensina que o desenvolvimento econômico baseado na industrialização não se pode fazer de forma "introvertida". E' preciso existir um meio de adquirir de outros países os bens de produção, equipamentos, técnica e mesmo matéria-prima. Por outro lado, quanto mais se industrializa um país mais necessita importar matérias-primas e outros bens de consumo, inclusive alimentares. Nesta fase, porém, tendo o desenvolvimento obedecido à evolução econômica natural ou suficientemente estimulado e de modo favorável, já a capacidade de importar fundamenta-se no produto acabado e dentro dos preços competitivos internacionais. Tais trocas ainda serão mais favoráveis quando o volume de matérias-primas utilizadas provêm do próprio território. E' justamente neste ponto que a Colonização poderá lançar a semente decisiva, máxime, em um território continental como o nosso, em que uma parte mínima do solo possui o seu inventário. Esta deverá ser uma das ações iniciais, a previsão da escolha de um sítio para instalação de um núcleo sócio-econômico. A elevação de nível de vida, em prazo relativamente curto, de uma população que se mantinha em condições deploráveis de consumo, trouxe um argumento enganador no que se refere à instalação de indústrias de transformação, relegando a segundo plano o interesse pela produtividade e pelo problema de custo. Esgotado o campo consumidor interno, realmente muito limitado e pequeno em relação ao volume demográfico, teremos que lançar mão de mercado internacional a cuja preço competitivo não conseguiremos concorrer. Isto se dá justamente porque a conjuntura brasileira distorceu a evolução natural do surto industrial. Via de regra, não passou êle pela fase artesanal. Neste ponto, a Colonização bem orientada poderá corrigir parcialmente.

A economia política não é simplesmente a ciência da riqueza, mas sim o instrumento que estabelece relações entre ela e o bem-estar do homem. Infelizmente a objetividade e o imediatismo acompanha o homem na sua fase incipiente de cultura política. Daí decorre justamente o imperativismo de colocar em plano mais elevado o fundamento educacional, alicerce inconteste da providência, qualidade indispensável ao homem de governo. Advo-

gando prioridade para os princípios subjetivos nas Colonizações, não poderemos deixar de citar líderes do pensamento nas suas explosões orientadoras visando os fundamentos básicos de uma civilização. RENÉ HUBER, ilustre educador francês em sua obra *Histoire de la Pedagogie* diz:

"Como no tempo de Platão, como no Século da Renascença, como na época de Rousseau, o problema da educação é todo o problema do homem, do seu destino na natureza, do seu destino na sociedade, do seu destino segundo o Espírito".

Deve, pois, preocupar ao planejador os assuntos educacionais quando pretender a curto e a longo prazo estruturar os meios produtores de homens visando sempre os interesses e conveniências da coletividade.

A civilização trouxe ao solo outras responsabilidades de cujo conhecimento o homem tem necessidades de integrar-se; a quebra do ciclo biológico da natureza depõe nos ombros da civilização atual a responsabilidade de resguardar a vitalidade do solo. "Cada Estado é um pedaço de chão. Sem solo não chegamos a imaginar o homem nem tampouco sua obra-prima sobre a terra: o Estado O Estado tem de viver do solo", disse RATZEL.

Imaginando as Civilizações extintas ou desconhecidas. GIFFORD PINCHOT em *Better Living through wise use of Resources* replica espetacularmente:

"Uma Nação privada da liberdade pode readquiri-la, uma Nação dividida pode unificar-se, mas uma Nação cujos recursos foram destruídos pagará inevitavelmente com a pobreza, a degradação e a decadência".

Assim, uma prática agrícola racional e uma consciência do problema florestal tornarão mínimos os desgastes e o impacto que a Civilização traz ao solo. Para que o homem haja e atue nos bons princípios educacionais necessita ele certas e determinadas prerrogativas e vantagens. A saúde constitui um bem a que o homem tem direito e a sociedade não pode furtar-se de propiciá-la. Em obra *Brasil, and Expanding Economy*, GEORGE WYTH diz:

"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 investimento relativamente tão pequeno".

As novas fontes de energia aliadas à higiene e a medicina deram ao homem elementos novos do bem-estar, conseguindo para ele condições mais favoráveis para a conquista de bens materiais em maior quantidade possibilitando o acesso ao maior número. A saúde e a higiene tem apressado sobremodo a demografia mundial e as novas fontes energéticas deram ao homem uma energia passando de 4.000 para 160.000 calorias. Eis porque a economia política ao planejar a constituição de um núcleo sócio-econômico hígido terá que *prever e prover* as necessidades do homem na sua faina de nutrir a seus semelhantes, alimentar a indústria e causar ao solo o mínimo de desgaste.

Parece-nos assim ter defendido para as Colonizações brasileiras as aquisições fundamentais para a criação de núcleos sociais, hígidos, mental e fisicamente.

IV

ALGUMAS CONDIÇÕES ESPECIAIS EXISTENTES NA CONJUNTURA NACIONAL E OS PROCESSOS COLONIZADORES ADEQUADOS

I — A região do nordeste conhecida por "zona da mata" é prêsa de um excedente populacional que vive nas piores condições e tradicionalmente encontra-se enraizada ao meio. O problema ainda mais se agrava não sómente pela monocultura da cana de açúcar, como pela impossibilidade de em tal atividade estabelecer a divisão e redistribuição da propriedade, a não ser com incalculáveis prejuízos da produção. A expropriação, em país com abundância de terras, máxime em fase de desenvolvimento industrial, necessitando assim maior capacidade de importar, não induz a uma divisão de propriedades. Esta só se compreenderia pela formação de sistema cooperativista de trabalho e em consequência a diversificação da produção agropecuária e de modo intensivo. Contudo, na atividade agrícola dos empreendimentos maiores é que encontramos a possibilidade de maior capitalização, condição específica da Produtividade. Esta inclusive liberta braços para a indústria e permite a captura de novos proprietários rurais. No primeiro caso, o surto industrial da região ainda é bastante incipiente; quanto ao segundo, a Colonização permitirá tão-somente a formação de futuros proprietários rurais como tipo cooperativista ou coletivo de trabalho, forma que facilite a assistência sob tôdas as formas.

Existe contudo um óbice a considerar; a tradição de fixação ao local, mesmo nas precárias condições de vida. No entanto, a região por suas condições sociais necessita com prioridade da atenção do Governo. Dentro da ação psicológica social encontra-

mos meios satisfatórios para conseguir a fixação em outros sítios. Aconselhamos a seguinte conduta:

1. Assistentes sociais colherão dados detalhados sobre condições de vida locais e a predisposição para a formação de novos proprietários rurais em região de nova colonização, não muito distante daquela em foco. Sendo o resultado examinado e considerado negativo, selecionam-se elementos favoráveis e inicia-se com êles a nova Colonização. Uma região a considerar seria aquela do agreste do Estado do Piauí. Constitui esta unidade federativa a que demonstra menor índice de renda "per capita". Mesmo que a Colonização seja iniciada com menos de mil famílias, quantidade que consideramos a mais favorável para o custo de uma iniciativa em condições hígidas, as comunicações daqueles pioneiros aos que ficaram forçarão a adesão que completará o número acima mencionado. *Contudo, é preciso que as condições da nova vida sejam capazes de sugerir a nova atitude.*

2. No empreendimento poderão engajar-se ainda elementos captados na zona do Cariri cujas condições especiais exigem procedimentos diferentes, que passamos a expor:

3. A zona do Cariri, no Estado do Ceará, é constituída de terra valorizada e explora a monocultura da cana de açúcar. As terras estão, outrossim, muito fragmentadas. O combate ao "minifundic" é uma necessidade social tão marcante quanto ao latifúndio. A terra valorizada exige a atividade intensiva agropecuária, preferindo-se o sistema granjeiro. Assim, uma política de colonização exige uma ação sugestiva, tanto para aquisição de terras para ampliação das glebas locais, como ao oferecimento de vantagens ao deslocamento de uma parte dos proprietários locais. Chama-se operação de "consolidação" (França) ou "concentração". O novo núcleo colonial pelas sugestões oferecidas poderá conseguir o deslocamento e as vantagens creditícias poderão ampliar o tamanho das propriedades locais. Por outro lado, ações sugestivas especiais conseguirão implantar o sistema cooperativista de exploração granjeira da zona do Cariri. Através da Cooperativa e assistência global poderá estender-se com facilidade a todos os agricultores. A extensão rural tratará de conseguir a racionalização econômica da administração das propriedades assim como conseguir pela pequena indústria doméstica e rural o aproveitamento dos excedentes, caso haja dificuldades de consumo imediato ou a curto prazo. O sistema cooperativista definirá por várias direções a sua atuação, como veremos adiante. Preciso acentuar aqui que a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural conseguiu reembolso de 98% das quantias emprestadas no último ano e em certos casos, aumentar quatro a cinco vezes a

renda dos agricultores assistidos por ela. A própria Cooperativa, nas condições educacionais precárias em que se encontra o nosso meio rural, necessita de decidido e concreto apoio, pelo menos até consolidar-se. Os agricultores não compreendem a finalidade de segurança em relação a êles da atuação da Cooperativa e, por manobras sugestivas e suspeitas de intermediários, abandonam o órgão.

4. Mantemos ainda extensos espaços vazios entregues aos mais rudimentares hábitos de vida. Vigoram os métodos ilegais de viver e vencem quase sempre os marginais sociais, lançando mão de métodos criminosos. Ora, justamente as longínquas fronteiras do norte e nordeste do país estão entregues à irresponsabilidade cívica de tal organismo de segurança da Pátria.

As vias fluviais exerceram e ainda exercem um importante papel nas comunicações e no desenvolvimento econômico de numerosas e grandes Nações. Possuímos no norte e nordeste do país uma rede fluvial praticamente ineficaz e aproveitada no que respeita a possibilidades imensas na distribuição de produção e na difusão cultural. Por motivos políticos de elevado alcance para a mobilização de potencial nacional encontramos o imperativo de serem estabelecidos núcleos de colonização nas regiões fronteiriças por onde penetram no território nacional os rios da bacia amazônica. O rio Negro nascendo no planalto colombiano de Popayan com o nome de Guiânia tem um curso de 1.370 quilômetros em território brasileiro, do total de 1.700 de sua extensão. O rio Japurá, também nascendo na Colômbia, tem um curso de 2.500 quilômetros. O rio Solimões, com o nome de Tunguráguia e Marañon no Peru, denomina-se Amazonas quando recebe seus afluentes Javari e Negro.

Não poderemos aguardar que o progresso e a civilização possam atingir aquelas paragens na sua evolução normal. Quanto outros motivos não tornassem evidente o imperativo de colonização, as determinações da Segurança Nacional o exigem. Contudo, o estágio educacional em que nos encontramos, influenciando sobremodo a esfera política, nos conduz a aconselhar uma outra forma de colonização para aquelas regiões. A exemplo dos batalhões rodoviários e ferroviários, a direção dos trabalhos e o funcionamento da organização, até atingir ao ponto exato em que poderá formar uma unidade político-administrativa, deverão estar a cargo da Marinha de Guerra. Temos tido provas cabais da existência de pioneiros e patriotas de elevado senso. Com êles evoluiu a Colônia Nacional de Ceres em Goiás, hoje município independente. A estrada Belém-Brasília é obra típica de pioneirismo e patriotismo de seus construtores. As condições do meio exigem uma ordem e disciplina capazes de vencer as influências

político-partidárias regionais e os procedimentos sociais marginais mantendo um mínimo de moral social. Tais colonizações serão conduzidas por batalhões anfíbios. As vias fluviais terão importância inconteste no empreendimento.

5. No sul do país, especialmente na zona da serra do Estado do Rio Grande do Sul e no vale do Rio Itajaí em Santa Catarina impõe-se a correção dos minifúndios pelo sistema acima mencionado quanto ao vale do Cariri. Contudo, o norte e o nordeste constituem as regiões que necessitam da maior premência de ação.

6. Uma região, na qual seriam indicados os sistemas granjeiro e cooperativista de trabalho agrícola, é litoral sul do Estado de São Paulo. Um dos objetivos do planejamento da produção agrícola é o fácil escoamento e o consumo. Aquela região pode estar dentro da classificação de subdesenvolvida, no entanto as terras estão valorizadas pela proximidade de estradas-tronco e cidades populosas. Acreditamos inconsistente a orientação atual de atividades agrícola extensiva e de ciclos longos como o seringal e o cacauzeiro. Quando construirão as estradas de interpénétracao, será constatada a conveniência da atividade agrícola de ciclos curtos e intensiva. Impõe-se o sistema granjeiro cuja produção mais valorizada por área permitirá atender a um número maior de agricultores com elevação razoável do nível de vida. Nesta base o empreendimento poderá ser financiado pela Carteira de Colonização do Banco do Brasil. Quando o sistema de trabalho fôr dirigido para a instalação da agropecuária intensiva, os prazos e os juros poderão ser menos inflexíveis. Via de regra, as regiões de minifúndios são justamente aquelas próximas das facilidades de escoamento e de consumo, onde impera a sugestão do trabalho agropecuário intensivo.

7. No volume excepcional do sistema de trabalho agrícola predatório e nômade, o extensionismo agrícola poderá selecionar elementos que constituirão os novos proprietários dos núcleos de colonização. Por outro lado, na influência quanto à difusão cultural dos centros de colonização, no que denominamos "o efeito germinativo" educacional e econômico, serão beneficiados os que trabalham a terra inadequadamente como alternativa de subsistência. A expansão do trabalho da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) e convênios com os núcleos de colonização serão um auxílio apreciável à racionalização do trabalho agrícola.

V

ESQUEMA PARA O PLANEJAMENTO DAS COLONIZAÇÕES

A) Em primeiro lugar será estabelecido um plano da Política de Colonização. De acordo com a presente exposição já poderemos verificar sob que aspectos e de que modo as colonizações deverão atuar para corrigir os fatores negativos da conjuntura. Indiscutivelmente o norte e o nordeste enquadram-se na linha de prioridade para início do programa colonizador. Um critério seria a avaliação da "renda per capita", no trabalho agrícola em tal ou qual Estado e região. Já exemplificamos com o Estado do Piauí. Por outro lado seria a referência para um programa o aproveitamento adequado das terras próximas e centros urbanos. Mesmo aqui sugerimos a prioridade para as regiões acima mencionadas onde existe produção deficiente de gêneros e produtos granjeiros frente ao consumo local. Realmente os produtos hortícola e granjeiro devem ser produzidos no distrito e os cereais básicos de alimentação, na região geo-econômica.

B) Uma Comissão heterogênea, com engenheiro, agrônomo, higienista, economista, biólogo de solos, geógrafo etc., com seus recursos deverá proceder ao "reconhecimento" das terras oferecidas para localização da Colônia. Com as modernas aquisições da Tecnologia, sómente as condições físicas serão consideradas preponderantes para a escolha. Nos outros vigorarão as possibilidades de custo das obras iniciais corretivas: dragagens, distâncias de aguadas, condições ecológicas, rápido inventário do "status social" local, população, tendências, tradições etc. Este ponto de partida dará condições especiais para o planejamento. Os dados históricos e legais da propriedade a ser utilizada dão maior segurança aos futuros procedimentos ligados ao planejamento. Terminado o rápido reconhecimento e a fase jurídica, começarão os trabalhos iniciais que darão lugar ao planejamento.

1^a FASE

A) Levantamento topográfico — Mapa

B) Demarcação da futura área urbana e sede dos trabalhos administrativos. Loteamento com demarcação dos lotes periurbanos de agropecuária intensiva, dos lotes e do potreiro cooperativo ou condomínio. Traçado das vias de trânsito, nos limites extremos da área urbana e da via principal de trânsito interno.

Área favorável: 100.000 hectares.

Distribuição:

20% mínimo para silvicultura.

20 Hs. lotes de agropecuária intensiva.

50 Hs. tamanho dos lotes.

(O tamanho dos lotes deve ter características ecológicas, variando segundo as possibilidades agrícolas de cada um).

Área urbana

Potreiro: aproximadamente 1.000 ha. sendo mais aconcelhável mais de um potreiro mesmo com áreas inferiores. Com 200 ha., e dispersas pela Colonização facilitará a sua utilização.

Divisão das áreas de loteamento em núcleos para exploração, destinando-se a cada um os elementos necessários para trabalho racional e para o sistema assistencial.

Cada núcleo terá:

- a) casa de lavoura — assistência técnica, fornecimento de sementes, adubos, inseticidas, etc;
- b) escola primária;
- c) pôsto de saúde.

Assim, pois, a grande área de colonização será explorada por etapas sucessivas formando núcleos sociais gozando de certa independência de funcionamento.

C) Instalação dos Serviços iniciais ⁽¹⁾**1. Ambiente social dos pioneiros:**

- a) moradias;
- b) alimentação
 - Atividade agropecuária;
 - Depósitos e armazéns;
 - Material de trabalho.

2. Assistência social:

- Serviços médicos;
- Hospital; (*)
- Centro sócio-educativo; (**)
- Pôsto de saúde. (***)

(1) Sempre que possível as instalações devem ser de caráter definitivo, planejadas no sentido de progressão e de ampliação.

(*) O Hospital já deve obedecer a um plano definitivo.

(**) O Centro Sócio-Educativo deverá ser iniciado pelas dependências de cinema educativo, salão de conferências ou auditório. As atividades serão iniciadas com os elementos pioneiros.

(***) O Pôsto de Saúde, já será definitivo e como tal destinado ao Núcleo Urbano.

3. Inventário do solo do Núcleo inicial a ser trabalhado. Será aconselhável o loteamento concomitante de uma área de agropecuária intensiva e outra correspondente de Colonização que constituiram o Núcleo «A».

Assim, a produção seria iniciada na 1^a fase, o que serviria para satisfação de necessidades dos pioneiros.

4. Início da construção de obras de infra-estrutura Social e Econômica:

- a) água e distribuição;
- b) usina hidrelétrica;
- c) serraria;
- d) olaria;
- e) hospital, pôsto de saúde, centro sócio-educativo, cinema, campos de desportos. etc. (*)
- f) oficina mecânica.

E' preciso ter em vista que a semente industrial deverá estar no pensamento do planejador. O inventário do solo acima mencionado já demonstra o interesse pelas matérias-primas locais

2^a FASE

Continuação das obras de infra-estrutura, abertura das estradas Tronco e de interpretação. Abertura de Novos Núcleos de Colônias — "A", "B", "C" etc., sempre completados pelos serviços assistenciais próprios. (Escolas, Postos de Saúde, Casas da Lavoura, etc.).

Nota: Cada colônia terá características semelhantes ao Centro Urbano. Assim, a Escola ou Escolas, Pôsto de Saúde, Casa da Lavoura serão concentrados em local que facilite o acesso ao maior número de colonos, se possível em áreas circunvizinhas (praça). Evidentemente o potreiro terá localização adequada.

3^a FASE

Expansão dos trabalhos da fase anterior completando-se o Centro Urbano e ligando-se as diversas colônias ao mesmo por estradas com tráfego permanente.

Se possível a substituição da energia termelétrica pela hidrelétrica.

Instalação das cooperativas de consumo e de distribuição. Instalação das sociedades assistenciais — ensino e saúde.

1. Associação de Assistência Hospitalar:

- a) sócios;
- b) doações e donativos;

(*) Já assinalamos acima.

- c) convênios;
- d) subvenções.

2. Associações educacionais e culturais:

- a) sócios;
- b) doações e donativos;
- c) convênios;
- d) subvenções.

Os serviços assistenciais deverão ser custeados pela sociedade, "sendo dada a cada qual segundo suas necessidades e cada qual de acordo com suas possibilidades", o que constará previamente dos contratos de venda dos lotes.

Funcionamento dos órgãos de coordenação assistencial

1. Hospital Rural:

- a) coordenação e convênios com Hospital Distrital e Hospital-Base;
- b) coordenação com Pósto de Saúde;
- c) coordenação com o Serviço Correspondente do Centro Sócio-Educativo;
- d) coordenação com sociedades culturais.

2. Centro Sócio-Educativo:

- a) coordenação com as escolas primárias;
- b) coordenação com centros educacionais e culturais de outras regiões e centros mais evoluídos. Intercâmbio educacional e cultural;
- c) convênios e acordos com Ministérios, Secretarias de Educação, etc.;

3. Pôsto Agrícola e Fazenda Experimental:

- a) plano de divulgação de métodos agrícolas;
- b) coordenação com outros postos agrícolas, fazendas experimentais, escolas de agricultura, institutos agronômicos;
- c) plano de florestamento. Seleção de essências adequadas à ecologia local e conformação física dos terrenos;
- d) seleção de sementes e mudas;
- e) ensino de indústria rural;
- f) idem mecanização;
- g) convênio com o Centro Sócio-Educativo para ensino prático agrícola e formação de clubes agrícolas. Florestamento e reflorestamento. Combate à erosão do solo. Cursos de orientação para professores primários;
- h) extensão rural.

A Casa da Lavoura, poderá funcionar sob forma cooperativa, correspondendo assim a um serviço assistencial.

Dentro de certos dispositivos regulamentares as associações e sociedades acima descritas funcionarão sob a forma de *sociedade de economia mista e administradas pelos próprios interessados*.

4^a FASE

Franco desenvolvimento da Colonização.

Início das amortizações da venda dos lotes.

Instalação da indústria de beneficiamento.

Terminados os períodos de "carência" podendo começar a expedição de títulos de propriedade.

Transformação dos serviços públicos em sociedades privadas com difusão do capital invertido.

Ampliação e pavimentação das vias de comunicações.

Ampliação do campo de aviação.

CERTOS DETALHES TÉCNICOS

Cada família de 5 pessoas necessita de 1.000 m³ de água por dia.

Cada KWH inicial (Diesel) custará Cr\$ 5,00 (Cr\$ 1958).

Cada KWH instalado custará Cr\$ 20.000,00 (Cr\$ 1958).

Uma usina hidrelétrica de 5.000 KW custará
Cr\$ 100.000.000,00.

A não serem os investimentos de infra-estrutura social e econômica descritos acima, toda a marcha da Colonização poderá ser planejada em núcleos independentes. O financiamento parcelado atenderá as etapas anuais de infra-estrutura a serem completadas em 4 a 5 fases e à formação de Núcleos de Colônia dispondo de certa autonomia funcional.

Conforme as condições iniciais de obtenção de terras, de suas condições intrínsecas e extrínsecas, os financiamentos deverão variar em suas cotas. O Plano Geral custará
Cr\$ 1.500.000.000,00 provavelmente assim distribuídos:

1 ^a fase	Cr\$ 700.000.000,00 (Cr\$ 1958)
---------------------------	---------------------------------

2 ^a fase	Cr\$ 400.000.000,00 (Cr\$ 1958)
---------------------------	---------------------------------

3 ^a fase	Cr\$ 400.000.000,00 (Cr\$ 1958)
---------------------------	---------------------------------

(Agosto de 1959).

CONSTITUIÇÃO E FINALIDADES DE UM CENTRO SÓCIO-EDUCATIVO

1. Conselho educacional e setor de documentação pedagógica;

2. Comissão de Administração do Fundo Financeiro;

3. Educação experimental — Psicologia educacional;
4. Aperfeiçoamento do corpo docente local ou regional com o regime de internato;
5. Assistência social — Cadastro. Serviço de Coordenação;
6. Atividades vocacionais práticas — coordenação de competições culturais, cívicas, desportivas, artísticas, profissionais e outras habilidades, funcionando com este objetivo as suas instalações didáticas — desenho, impressão, oficinas, laboratórios, cinemas, fotografias, etc.; (**)
7. Preparação para as carreiras técnico-profissionais de grau médio e ligação com o 1º ciclo de grau médio;
8. Biblioteca, mapoteca, e bibliografia;
9. Atividades sociais, intercâmbio entre professores, pais e alunos;
10. Escotismo e bandeirantismo;

O Conselho Educacional e o Setor de Documentação pedagógica.

cuidarão de:

1. Pesquisas pedagógicas e aperfeiçoamento do método de ensino, confronto de experiências brasileiras e estrangeiras; novas pesquisas de educação;
2. Ajuda e orientação dos professores em seus estudos, preparação de programas de trabalho do Centro, informações e cooperação intelectual e cultural entre professores;
3. Informações a pais sobre escolas, carreiras, profissões e vocações;
4. Assessoria técnica, educacional e cultural dos professores;
5. Coordenação e relações educacionais e culturais com outros setores congêneres do país e do estrangeiro;

A gratuidade será banida das atividades da Colonização salvo em assuntos de excepcional interesse da coletividade e do país.

Assim, o fornecimento de mudas de essências florestais será gratuita. A medicina preventiva, profilaxia e trabalhos de engenharia sanitária, medicina pré-natal e puericultura constituirão obrigação de Superintendência da Colonização. Outros setores estudados poderão enquadrar-se na mesma linha de conduta.

(**) As instalações técnicas do Centro constituirão material técnico de seleção vocacional espontânea, servindo os alunos como estagiários. Estes serão selecionados entre as escolas primárias pertencentes à constelação do Centro e através das competições referidas no item 6.

O Centro está organizado com o objetivo de sanar os fatores negativos da escola primária brasileira.

I

Expansão continuada, iniciando-se com 1.000 famílias e 100.000 hectares área florestada de 20 a 25%.

Prazo de 6 anos formação progressiva de novas unidades políticas.

ENSAIO DE DISTRIBUIÇÃO DE VERBAS (Cr\$ 1958)

1º Fase

I — ESTUDOS PRELIMINARES

	Cr\$
a) Levantamentos topográficos;	
b) Obras de engenharia — Demarcações;	
c) Florestamento;	
d) Loteamento da área "A" — conjugada;	
e) Acampamentos;	
f) Administração.	
Prazo: 4 meses	120.000.000,00

II — OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA (Cr\$ 1958)

1º Etapa

	Cr\$	Total Cr\$
a) Usina Hidrelétrica	50.000.000,00	100.000.000,00
b) Água e esgotos. Rêde distri- buidora de água da área "A"	30.000.000,00	60.000.000,00
c) Núcleo sócio-educativo	20.000.000,00	40.000.000,00
d) Casa Central da Lavoura	20.000.000,00	40.000.000,00
e) Casa da Lavoura de Lotea- mento "A"	—	5.000.000,00
f) Olaria	—	5.000.000,00
g) Serrarias	—	12.000.000,00
h) Escolas Primárias do Lotea- mento "A"	—	(6) 1.500.000,00
i) Hospital (100 leitos)	30.000.000,00	60.000.000,00
j) Pósto de Saúde da zona ur- bana	—	15.000.000,00
k) Pósto de Saúde do Lotea- mento "A"	—	5.000.000,00

Prazo: 22 meses

2º Etapa

	Cr\$
a) Casas da zona urbana	— (50) 9.000.000,00
b) Casa de Superintendência (fu- tura sede da Prefeitura e Se- cretarias)	— 50.000.000,00

c)	Casas da zona rural (com dependência de trabalho — benfeitorias	—	(200)	36.000.000,00
d)	Estradas de penetração — Estradas internas, obras de engenharia	—		
	Loteamentos	—		261.000.000,00

Prazo total: 34 meses

III — COLONIZAÇÃO TIPO "A"

2º Fase

Cr\$

1.	Levantamentos topográficos			
2.	Obras de engenharia			
3.	Florestamento			
4.	Loteamento de novas áreas "B", "C", "D" etc.			
5.	Açampamentos			
6.	Administração			
7.	Trabalhos Assistenciais			120.000.000,00

OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA

1º Etapa

Total

		Cr\$	Cr\$
a)	Usina Hidrelétrica	20.000.000,00	100.000.000,00
b)	Água e esgotos. Rede de distribuição de água	30.000.000,00	
c)	Núcleo Sócio-Educativo	15.000.000,00	40.000.000,00
d)	Casa Central da Lavoura ...	15.000.000,00	40.000.000,00
e)	Hospital	30.000.000,00	

2º Etapa

Cr\$

a)	Casa da zona rural	(300)	54.000.000,00
b)	Casas da zona urbana	(20)	3.800.000,00
c)	Estradas de penetração e de intercomunicação		

Obras de engenharia:

Loteamentos

102.200.000,00

Prazo: 19 meses

Total da 2º fase

400.000.000,00

IV — COLONIZAÇÃO TIPO "A"

3^a Fase

	Cr\$
1. Levantamentos topográficos	
2. Obras de engenharia	
3. Florestamento	
4. Loteamentos	
5. Acampamentos	
6. Administração	
7. Trabalhos assistenciais (*)	200.000.000,00

OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA

1^a Etapa

	Cr\$
a) Usina Hidrelétrica	30.000.000,00
b) Núcleo sócio-econômico	5.000.000,00
c) Casa Central da Lavoura	5.000.000,00
d) Rede de distribuição de água	15.000.000,00

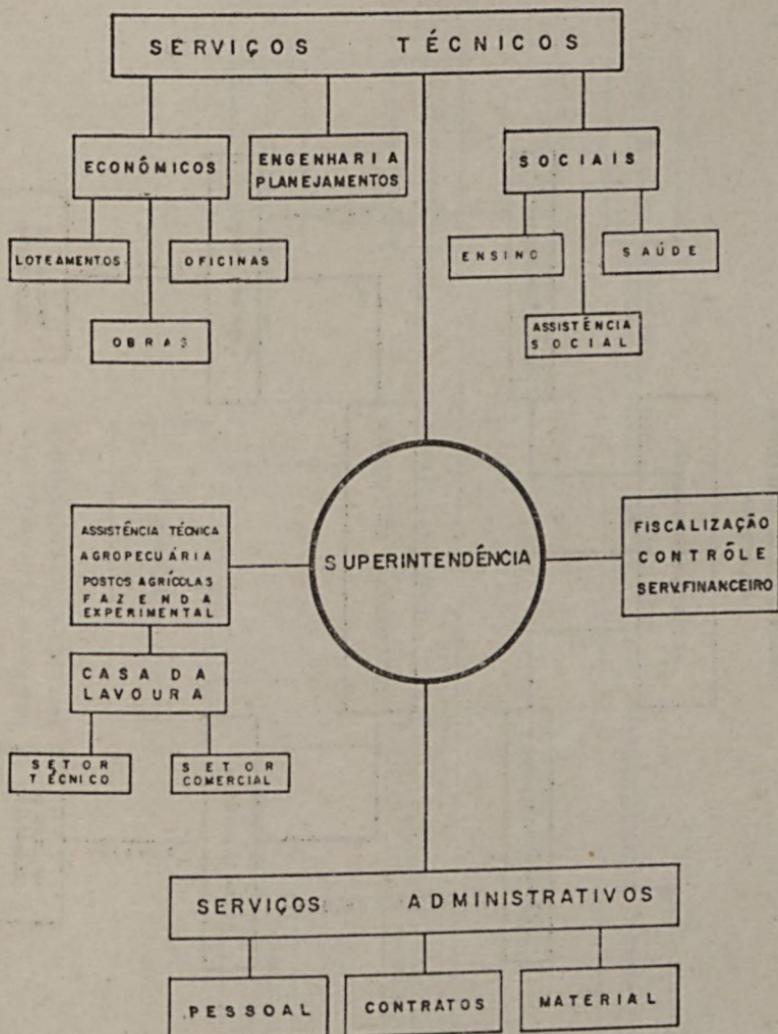
2^a Etapa

	Cr\$
a) Casa na zona rural	
b) Estradas de penetração e de intercomunicação ..	145.000.000,00
Prazo: 19 meses	
Total da 3 ^a fase	400.000.000,00

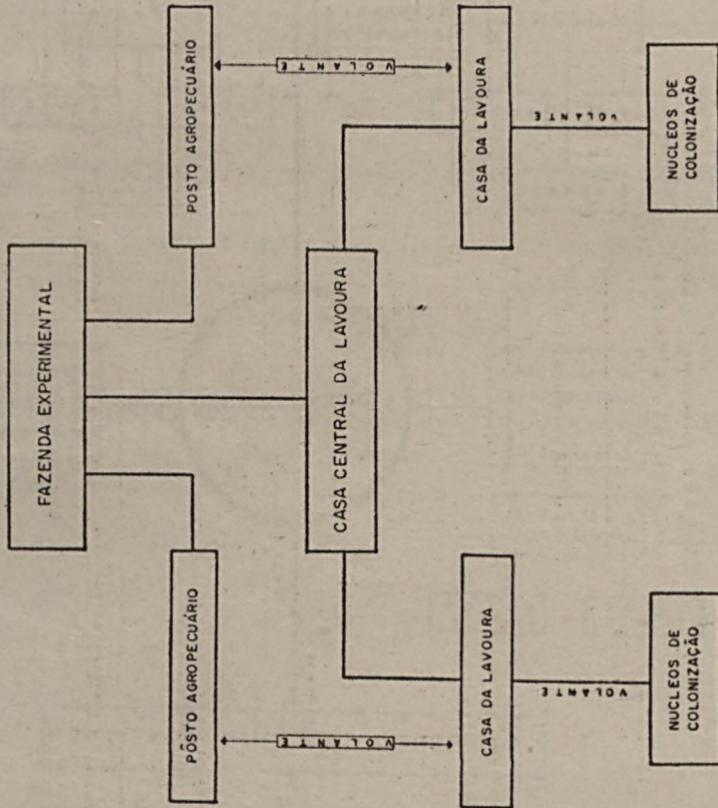
(*) Construção dos Postos de Saúde, Casas de Lavoura e Escolas Primárias.

COLONIZAÇÃO TIPO "A"

ORGANOGRAMA



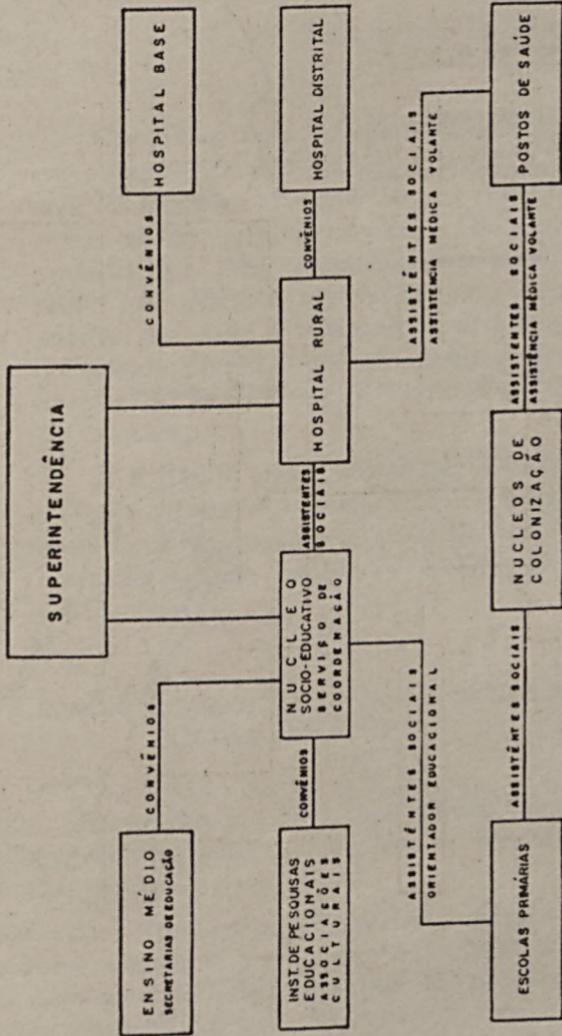
**COLONIZAÇÃO TIPO "A"
ORGANOGRAMA DE ASSISTÊNCIA
À LAVOURA**

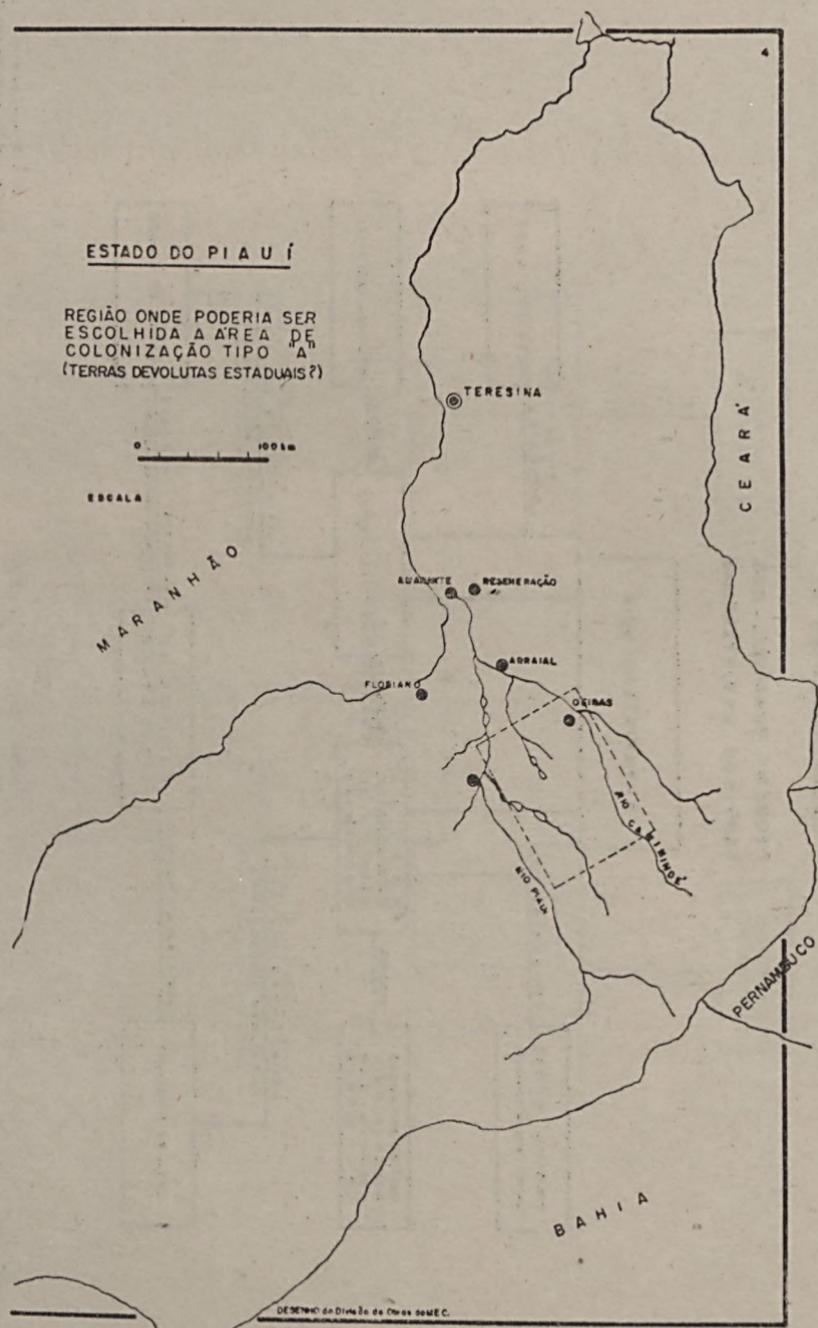


Diretor de Serviços de Segurança Nacional

COLONIZAÇÃO TIPO "A"

ESQUEMA FUNCIONAL DOS SERVIÇOS ASSISTENCIAIS





Subsídios Para a Política Demográfica

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Con quanto seja do conhecimento geral que a responsabilidade dos trabalhos por nós publicados seja de exclusiva competência dos respectivos autores e em que pese a excelência do material apresentado pelo Prof. Estanislau Fischlowitz, colaborador desta Revista, sentimo-nos no dever de tornar público que dada a controvérsia existente em torno do assunto, objeto da tese do ilustre professor, estão abertos, através dêste órgão técnico, os debates sobre o mesmo.

E é com o maior prazer que daremos publicidade às diferentes opiniões sobre o tema que interessa tão proximamente a nossa própria sobrevivência como grande nação. — NOTA DA REDAÇÃO.

I — COMO É QUE SE SITUA NA ÓRBITA DO ESTADO CONTEMPORÂNEO?

A POLÍTICA demográfica constitui, sem dúvida alguma, setor nôvo do intervencionismo público, em plena e indiscutível expansão horizontal e vertical.

Firma-se, com efeito, no mundo inteiro a opinião segundo a qual na economia planejada e em parte dirigida do mundo contemporâneo, a passividade integral em face dos problemas cruciais do dinamismo demográfico seria incompatível com a influência exercida sobre todos os demais setores da vida econômico-social pelo estado moderno, em busca da consecução de níveis máximos de bem-estar.

Os ciclos de surto, estancamento e regressão da população condicionam, sem dúvida alguma, do mesmo modo que as alte-

rações da conjuntura econômica e social, os processos desenvolvimentistas, sem que se possa, pois, justificar a abstenção de qualquer interferência consciente da coletividade organizada nesse relevante e complexo conjunto de problemas.

Dificilmente poder-se-ia, porém, negar que, em virtude do início bem recente das providências demográficas, levadas a efeito apenas nas últimas décadas, não se consolidaram, por enquanto, técnicas aprimoradas de sua atuação, sendo que, com freqüências, o emprêgo delas não leva, de modo algum aos resultados colimados. Tratando-se, outrossim, de matéria extremamente delicada e nevrálgica, correlacionada com o comportamento biológico humano, a orientação das respectivas medidas encontra, às vezes, óbices em correntes de pensamento filosófico, em doutrinas sociais e em credos religiosos, propícios ao desenvolvimento espontâneo da reprodução.

Em tese, a política demográfica pode visar apenas dois objetivos, diametralmente opostos, um a outro, isto é o incremento da população ou bem a redução do ritmo de seu aumento. Na realidade, *tertium non datur*.

Por outro lado, pode-se procurar alcançar um desses dois propósitos alternativos sómente mediante ação subordinada à transformação dos coeficientes de natalidade e seu corolário: fecundidade de mulheres. Muito pelo contrário, por motivos óbvios, fica fora de cogitação qualquer intervenção desse ramo de política, no tocante a segunda força-matriz dos processos biodemográficos, que constitui a mortalidade.

Para a compressão dos índices de letalidade, sob tôdas as suas formas, inclusive nati-mortalidade e mortalidade infantil, contribuem, fatalmente, em grau maior ou menor, tôdas e quaisquer realizações da política sanitária e social. Mesmo que a melhoria da sobrevivência resultante tanto dos progressos espetaculares da medicina sanitária e terapêutica, quando da maior acessibilidade às suas vantagens das classes populares (segurança social, serviços nacionais de saúde, conquistas da assistência no setor de medicina social, etc.) pudesse repercutir — como de certo repercute — sobre a agravamento da atual e afeitiva explosão demográfica, nada, absolutamente poderia justificar qualquer retrocesso nesse caminho. A queda, atual e futura, dos coeficientes de mortalidade constitui, portanto, um fator que deve ser tomado rigorosamente, em consideração no encaminhamento da política demográfica, como pressuposto, axiomáticamente certo e seguro, da futura evolução populacional. Entretanto, escapa integralmente à sua própria órbita de atuação.

Passando em revista os rumos da política demográfica, temos que discriminar a sua orientação (a) nos primeiros decênios do século XX, e (b) na fase atual, de pós-guerra.

Na primeira etapa, estava visando, indisfarçavelmente, fins progenéticos, justificados, por um lado, (A) pela estagnação passageira, porém bastante alarmante, do crescimento vegetativo ("greve de mãos") dos habitantes de alguns países da Europa Ocidental (França, Bélgica, etc.), e, por outra parte, (B) pelas tendências expansionistas e imperialistas ("Espaço Vital") da corrente de fascismo e nazismo (1922-1945), relacionadas com o aumento quantitativo das forças armadas.

A motivação, objetiva e subjetiva, das providências enquadradas na feição pró-natalista da incipiente política demográfica, ficou superada pela evolução posterior do cenário populacional e ideológico.

Apenas até certo ponto, inspira, no momento, as respectivas realizações da U.R.S.S. e de alguns outros países do Bloco Comunista, interessados em incrementar ao máximo os recursos populacionais, como base natural da sua economia totalitária, de índole coletivista, e da expansão de seu poderio belicista.

Contudo, vários instrumentos, criados no referido período, como seja por exemplo, o abono familiar (invenção francesa, sob a forma extra-legislativa de Caixas de Compensação e Superc补偿, e novo-zelandesa, quanto às realizações normativas: lei de 1926 sobre *Child Endowment*) constituem, até os nossos dias, parte integral do instrumentário do reformismo social.

Não parece, aliás, fora de propósito indagar sobre a eficiência real das leis acima aludidas. Na opinião, quase unânime, da disciplina demográfica (estudos de Glass, Sauvy, etc.) (*) prevalece a opinião acentuadamente cética a respeito do rendimento populacional da intervenção demográfica, destinada a intensificar a deficiente proliferação. A despeito das consideráveis vantagens concedidas, nessa ordem de idéias, às classes populares, e que chegaram até, em alguns casos, sobretudo, na França e Itália, a tornar a reprodução financeiramente quase mais compensadora do que a produção — em outras palavras, abono igual ou, mesmo superior aos rendimentos salariais — os efeitos progenéticos dessa legislação foram muito reduzidos ou nulos. Única exceção a essa regra, é o fomento considerável da procriação atribuível aos fortes incentivos, nesse sentido, da mais diversa espécie, previstos pela legislação, promulgada na Alemanha hitlerista entre 1933 e 1938,

(*) Cumpre consultar A. GLASS *Population Policies and Movements in Europe*, Oxford, 1940 e ALFRED SAUVY *De Malthus a Mao-Tse-Tung*, Paris, 1962.

e os quais condicionaram, efetivamente, a reconversão substancial das taxas regressivas de casamentos e nascimentos, peculiares do II Reich.

Nos últimos vinte anos, assistimos a uma reviravolta total na orientação do respectivo setor da legislação. Visa, atualmente, com unanimidade quase absoluta, a paralisação dos coeficientes de crescimento da população, com tôda ênfase, no combate à excessiva natalidade.

Tais rumos da política demográfica, limitativa e restritiva, atingiram o epicentro na Ásia meridional e oriental.

Encontram a mais flagrante expressão na chamada Legislação Eugênica, posta em vigor no Japão, em junho de 1948, e que levou, dado o uso de métodos drásticos de esterilização, abortos e imposição no uso de meios anticoncepcionais, à diminuição brutal, em metade, da natalidade (de 33.7 nascimentos por mil habitantes em 1948 e apenas 17.5 em 1957) naquele país supercongestionado; arquipélago com escassos recursos naturais, com densidade média extraordinária, e com nada menos de 100 milhões de habitantes, ao mesmo tempo, desprovido de quaisquer consideráveis oportunidades emigratórias.

E' muito mais difícil interpretar devidamente os rumos contraditórios e oscilantes das atitudes demográficas do mais populoso país do mundo, da China Popular (850 a 900 milhões de habitantes), os quais vegetam na subcapitalizada "economia de formigueiro", e cujo razoável abastecimento alimentar encontra obstáculos quase insuperáveis. Cumpre distinguir ali três etapas consecutivas de evolução, que se nos oferecem, a contar da revolução de Mao-Tse-Tung, cumprida em torno de 1948: (a) a primeira, iniciada em 1957, com imitação cega dos modelos nipônicos; (b) a segunda, vinculada ao abandono de quaisquer praxes de planejamento restritivo de aumento populacional e, enfim, (c) a última e atual, na qual aquela potência se aproxima, novamente, das metas de limitação da prole, todavia, melhor, mediante elevação da idade mínima para casamentos, distribuição de cartões de alimentação e vestuário, com tratamento preferencial dispensado a famílias de composição numérica mais reduzida e por meio de vários outros meios de ação, de índole mais indireta e mais cautelosa.

No país-continento da Índia (aproximadamente 400 milhões de habitantes, país com ciclos periódicos de subalimentação e, até, fome endêmica, com baixa renda *per capita* e com níveis próprios do grupo da parcela da humanidade em vias de incipiente desenvolvimento econômico), foi dada preferência, dentro dos três últimos planos quinquenais (o atual de 1962 a 1967), ao recurso

a técnicas moderadas de limitação voluntária da proliferação mediante criação de uma série de centros, clínicas e serviços sociais de informação, aconselhamento e divulgação dos meios anticoncepcionais. Os resultados práticos das respectivas realizações deixam, todavia, por enquanto, muito a desejar.

Mais ou menos as mesmas particularidades apresenta Paquistão.

No Hemisfério Ocidental os planos de contenção do exorbitante surto populacional, proporcionalmente muito mais intensificado, em confronto com o Extremo Oriente, foram articulados apenas no passado recente, sem encontrar, ainda, qualquer reflexo na respectiva legislação.

A reorientação, muito expressiva, das atitudes, nesse particular, dos países do Continente Americano levou à inclusão desse programa na mensagem anual sobre o "Estado da União" do Presidente Lyndon Johnson, de 1 de março de 1965, destinado tanto para enfrentar o problema de incremento demográfico interno, (*) quanto para condicionar as realizações da "Aliança para o Progresso", atinentes à parte ibero-latina das Américas, eis que, de contrário, o acelerado aumento populacional anularia ali as metas, de desenvolvimento, aprovadas em Punta del Este, em 1961, quanto à elevação anual da renda nacional *per capita* nesses próximos 20 anos.

As providências latino-americanas nesse sentido (**) enveredaram, por enquanto, pelo caminho de medidas extra-oficiais, em grande parte, prudentes, cautelosas, reservadas ou, até, em alguns casos, semiclandestinas.

Atingiram a maior amplitude, demonstrando desde já, resultados compensadores, no Estado Livre e Associado de Porto Rico.

Contudo, manifestam, ultimamente, crescente expansão também nos demais países dessa região, como sejam, particularmente, Argentina, Chile, Peru, México, Costa Rica e alhures, sem que, todavia, fosse possível apontar repercussões positivas, plenamente satisfatórias da referida campanha.

Finalizando esta sumária exposição, não podemos deixar de fazer referência a algumas iniciativas nesse sentido na órbita de

(*) A despeito da diminuição dos coeficientes de natalidade e fertilidade de mulheres, verificada naquele país, nesses últimos três anos, funcionam ali nada menos de 700 clínicas públicas e 250 centros de "maternidade planejada".

(**) De acordo com a opinião de Alberto Lleras, "se não pudéssemos conseguir níveis extraordinários de desenvolvimento econômico — o que, infelizmente, não logramos até este momento — o incremento rápido da população converterá a América Latina numa das regiões mais empobrecidas, miseráveis e desesperadoras d'este planeta".

atuação dos órgãos de cooperação institucionalizada interamericana. (*)

II — EXPLOSÃO POPULACIONAL CONTEMPORÂNEA CONTRIBUI PARA DINAMIZAR, ATUALIZAR E REORIENTAR AS PROVIDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS

A reviravolta radical, recém-ocorrida na própria essência da política demográfica, teria sido incompreensível se não tornássemos patente, de modo sucinto, seu pano de fundo, isto é, o aumento explosivo da população mundial, inesperadamente, verificado nas últimas décadas, e que afeta, sobretudo, todas as regiões do mundo subdesenvolvido, indistintamente.

Antes de prosseguir a apreciação desse fenômeno, temos que acumular algumas indicações estatísticas, capazes de lançar luz sobre o vulto extraordinário da intensificação de crescimento vegetativo.

Considera-se que os atuais habitantes da Terra perfazem nada menos da metade de todos os homens, que em qualquer época, têm vivido neste planeta.

Entre 1800 e 1900 a população mundial triplicou. De apenas 185 milhões nos princípios do século XIX aumentou, de modo a atingir, em fins do século transcurso, 530 milhões. Entre 1900 e 1950 manifestou o incremento em 850 milhões. Em 1965 deve já oscilar em torno de 3.200 milhões.

As previsões demográficas das Nações Unidas de 1958, já consideravelmente ultrapassadas pelo acelerado surto da população, verificado ou estatisticamente observado de modo mais atento, nos últimos 7 anos, assumiam que, em 1975, a população mundial atingiria a casa de 3.832.4 milhões, discriminadas, geograficamente, de modo seguinte:

Africa	303	milhões
América do Norte (inclusive México) ...	240	"
América Latina (sem México)	303	"
Ásia	2.210	"
Europa	480	"
U.R.S.S.	275	"
Oceânia	21.4	"
Total	3.832.4	"

Assim, a explosão populacional contemporânea significa, implicitamente, consideráveis transtornos na redistribuição regional

(*) Cumpre aludir aqui, por um lado, às atividades do Instituto Latino-Americano de Demografia (CELADE), com sede em Santiago do Chile, ligado à CEPAL, e, por outra parte, ao Symposium, organizado, nessa matéria, pela União Pan-americana, e realizado em Washington, D.C., em 25 de setembro de 1964.

da população do Universo, no sentido do aumento proporcional da cota dos habitantes dos Continentes subdesenvolvidos e da diminuição simultânea da fração relativa aos povos dos países econômica mente mais avançados da Europa, da América do Norte e da Oceânia.

De 1955 a 2000, a cota da Europa desceria de 15,19% para 9,06%; diminuiriam também, embora em menor proporção, as cotas da União Soviética, de 7,32% para 6,05%, e da Oceânia, de 0,56% para 0,46%. Aumentaria, fortemente, de 55,35% para 61,75%, a cota da Ásia, cada vez mais preponderante; elevar-se-ia também, em menor proporção, a da América, de 13,56% para 14,43%. Variaria pouco, de 8,02% a 8,25% a cota da África.

Discriminando na América as duas grandes regiões: anglo-saxônica e latina, observa-se nítido contraste entre os andamentos das respectivas cotas da população mundial. A cota da primeira região desce de 6,76% em 1955 para 6,27% em 1975 e 4,98% em 2000. A da segunda sobe de 6,80% em 1955 para 7,91% em 1975 e 9,45% em 2000. (*)

As projeções para o ano 2000 indicaram a estimativa da população mundial em, aproximadamente, 6 bilhões de habitantes, total ésse que, todavia, segundo tudo nos leva a crer, deveria ser alcançado com muito maior antecedência aos fins do século fluente, desmentindo-se todas as três hipóteses da Divisão de População das Nações Unidas: (a) a máxima (6.900), (b) a média (6.270) e, enfim, (c) a mínima (4.880).

A quais fatôres deve ser atribuído o ritmo extremamente veloz do surto populacional?

Na realidade, em busca da causalidade, remota e aprofundada da evolução nesse sentido tateamos, ainda, no escuro, sem podermos apontar, com toda exatidão científica, elementos responsáveis pela explosão demográfica da época atual.

De modo todo particular, não nos é possível estabelecer uma correlação, clara e inequívoca, entre o surto desse fenômeno e os ciclos variáveis de conjuntura econômica.

Apenas podemos averiguar, empiricamente, porém, sem interpretação suficientemente amadurecida dessa observação, que tal fenômeno não aparece, via de regra, nem no grupo de "países ricos" nem "muito pobres".

Muito pelo contrário, assume maior proporção, quase sempre no panorama dos países ainda econômica e socialmente subdesenvolvidos, porém na fase de forte, embora inicial, arranco ("take-off" rostowiano) na expansão de economia, com sua trans-

(*) O I. B. G. E., Estudos Demográficos nº 27, de 1964.

formação da preponderantemente rural em mais diversificada e industrializada, com renda nacional ainda reduzida *per capita*, e com freqüentes desajustes entre regiões mais adiantadas e mais atrasadas no progresso econômico.

E' fácil observar, desde já, que o Brasil reúne tôdas essas características peculiares de um país sujeito a particularmente dinâmicas pressões populacionais.

Oferece muito menores dificuldades metodológicas a análise da etiologia direta, de índole demográfica, propriamente dita, dos processos de aumento da população.

Evitando-se uma generalização, simplificada demais, dêsse diagnóstico, podemos, todavia, ressaltar que deve ser atribuído, via de regra, muito mais à baixa da mortalidade do que ao aumento da natalidade (e fertilidade feminina), cujos coeficientes tendem a permanecer, com muita freqüência, em níveis estacionários, com incremento relativamente raro e inexpressivo.

Como já aludimos acima, a redução da mortalidade resulta, incontestavelmente:

I — da vitória da medicina sobre toda uma série de doenças, transmissíveis ou não, e dos progressos, relacionados com o uso de antibióticos e de outros recursos de diagnóstico, de medicina sanitária, e, enfim, de curativa;

II — do maior acesso às respectivas vantagens, a despeito de seus custos unitários muito mais elevados, das classes populares, através da expansão dos serviços de medicina social;

III — da considerável ampliação das providências protetoras e assistenciais; e, enfim,

IV — da elevação progressiva dos padrões econômicos, sociais, educacionais e higiênicos das camadas da população econômicamente débeis e socialmente dependentes, graças tanto às conquistas do "Estado de Serviços Sociais", quanto às realizações da política social livre e contratual.

Difícilmente poder-se-ia, abrindo parênteses, negar a existência de um paradoxo perturbador, que se nos oferece no equacionamento das providências demográficas de cunho limitativo. Com efeito, podem visar, como já tínhamos, aliás, ensejo de salientar nas considerações anteriores dêste trabalho, apenas ao combate à curva ascensional de natalidade ou, antes, à redução de seus elevados coeficientes atuais, apesar da contribuição relativamente fraca dêsse fator, considerado em si só, para o aumento explosivo da população, sem que se possa atacar a segunda, e muito mais importante frente, relacionada com as alterações no tocante à mortalidade.

Seja como fôr, o que parece condicionar, de modo preponderante, a desenfreada inflação populacional, é o fenômeno, denominado, na gíria da disciplina demográfica, de "tesoura aberta", vinculada ao hiato entre as duas curvas:

- a) a ilustrativa do regresso da mortalidade, e
- b) a demonstrativa da natalidade, quase conservada intacta, a despeito da redução que, em princípio, deveria, lógicamente, acusar, em consequência da melhoria da sobrevivência em quase todas as principais classes etárias.

III — RELANCE DE VISTA SÔBRE AS ATITUDES, EM FACE DÊSSE PROBLEMA, DAS PRINCIPAIS CORRENTES IDEOLÓGICAS E DOUTRINÁRIAS

Não é possível abordar essa exposição sem referência à personalidade do pioneiro do pensamento demográfico moderno, o economista inglês Thomas Robert Malthus (1766-1834), autor do primeiro livro enquadrado nesse setor de ciência. (*)

Apesar de vários e graves desvios posteriores, anti-sociais e antimorais, da doutrina que lançou e de acentuadas alterações, lisonjeiras, ou, mais bem, prejudiciais, que manifesta em suas três ramificações: malthusianismo ortodoxo, neomalthusianismo e sua feição contemporânea, o conjunto de idéias daquele autor, várias vezes, supostamente enterrado, ressurge, porém, sempre, como Esfinge das cinzas, inspirando, em 1965, em grande parte, as atitudes pragmáticas da humanidade.

O que precede, refere-se, porém, mais bem, ao diagnóstico, do dinamismo demográfico, com várias ressalvas, nem muito distante da realidade, e nunca à terapêutica que aconselha, em busca da solução dos excedentes populacionais, preconizada por malthusianistas de todos os matizes.

Procurando resumir em breve os princípios esposados pelo referido economista e pastor britânico em quatro edições da sua obra acima mencionada, cumpre, de início, aludir à fórmula ultra simplificada da qual, lança mão na apreciação do crescimento da população (que se processaria em proporção geométrica) e da evolução dos meios de subsistência (que seguiria o ritmo de aumento aritmético). Malthus viu, na realidade, como únicas barreiras, capazes de amenizar as consequências catastróficas dos desajustes daí provenientes, os flagelos de epidemias, fome, guerras e revoluções, com seu impacto arrasador sobre a mortalidade, pronunciando-se apenas, vagamente, em prol da abstenção

(*) "An Essay on the Principle of Population as it affects the Future Improvement of Society", 1798.

das relações sexuais ("moral restraint") e da elevação da idade para casamentos, como métodos de combate à exorbitante natalidade.

Os epígonos de Malthus desvirtuaram essa doutrina, pleiteando resistência implacável a tôdas e quaisquer realizações de bem-estar social, inclusive tão rudimentares como as famigeradas *Poor-Laws* daquela época, eis que dêsse modo se reduz a miséria, com sua influência "salutar" sobre o aumento da mortalidade.

Por outro lado, surgiram, dentro do movimento neomalthusianista proposições, cada vez mais drásticas, quanto ao aproveitamento de técnicas coercitivas no contrôle da natalidade, inclusive com recurso a abortos e à esterilização dos homens e das mulheres.

Nova fase na reorientação dessa corrente constituiu a tentativa, empreendida nos meados do século corrente, no sentido de seu reajustamento, de índole ecológica e biológica, nas obras de p. ex. Fairfield Osborne, Lord Boyd Orr, Julian Huxley e William Vogt, com atenção preponderante deslocada para a análise pessimista do ritmo de incremento de alimentos.

A despeito da existência de grandes reservas de terra, ainda não exploradas, dos progressos da ciência do solo, do cultivo mais racional (adubação, uso de inseticidas, irrigação, impermeabilização da lavoura contra as condições adversas climáticas e pluviométricas, etc.) da crescente exploração da fauna marítima e da produção químico-sintética de alimentos, passa, no momento, realmente, a prevalecer opinião bastante cética a respeito do abastecimento alimentar da humanidade, quantitativamente expandida ao extremo, e com pressões sociais, cada vez maiores no tocante ao maior e melhor consumo, portanto, em termos tanto quantitativos quanto qualitativos. Tal opinião encontra corroboração nos dramáticos pronunciamentos, promulgados, em abril de 1965, pelo famoso economista sueco e antigo secretário da Comissão Econômica para Europa Gunnar Myrdal e pelo Diretor-Geral da FAO, Dr. B. R. Sen.

Sob a impressão da atual e alarmante espiral de aumento explosivo da população, delineia-se atualmente, no horizonte, uma nova subcorrente do Malthusianismo, com tôda atenção concentrada na limitação da natalidade, porém, o que é novo, lançando-se mão de tôda uma série de mais recentes invenções e inovações médicas e farmacêuticas anticoncepcionais. Fizeram, com efeito, com que possamos considerar absolutamente superado, sob o prisma técnico, o problema da contenção da natalidade, bastando apenas garantir, mediante redução dos preços, ainda, em parte, exorbitantes dêsses métodos, seu amplo aproveitamento pelas camadas da população de rendimentos baixos e instáveis.

Se o Malthusianismo, no sentido mais amplo e positivo dessa palavra, encontrou, pela primeira vez, até certo ponto, expressão prática na legislação, acima aludida em vários países do Continente Asiático, e, ainda, muito mais ampla, em programas extra-legislativos, de cunho voluntário e facultativo, enquadrados em conceitos de "contrôle de nascimentos" e de "planejamento familiar", levados a efeito em todos os Continentes, sem exceção alguma, deparou-se, todavia, por outra parte, no seu caminho, com consideráveis adversários.

Simplificando, propósitadamente, a exposição das forças ideológicas opostas à maior limitação planejada ou, até, espontânea, da proliferação, podemos apontar duas grandes correntes, opostas, uma à outra, porém, paradoxalmente, com igual ou parecida hostilidade à interferência restritiva da política demográfica, quer pública, quer, mesmo, privada.

É, em primeiro lugar, a doutrina de Marxismo-Leninismo, a qual emprestando maior importância à reformulação estrutural do sistema econômico-social no sentido socialista, despreza, programáticamente, qualquer papel cabível à reprodução humana. A prática, nos países europeus, asiáticos e americanos, incluídos na órbita do Comunismo, distancia-se, todavia, consideravelmente dessa idéia-mestra, como aliás, tínhamos oportunidade de realçar acima, quanto à interpretação da natureza incontestávelmente pró-genética do abono familiar na U.R.S.S., assim como dos rumos variáveis, porém, ultimamente, enquadrados na política demográfica limitativa, na China Popular.

Pedimos vênia para passar, em seguida, em revista, em conexão, — que possa, a rigor, despertar dúvidas legítimas! — com as respectivas crenças e idéias do Socialismo e Comunismo, a filosofia e a moral do Cristianismo.

Ao passo que diversas frações da Corrente Protestante apresentam, nesse particular, uma ampla gama de opiniões contraditórias, na abordagem do problema aqui focalizado, o Catolicismo estava definindo, no passado, de modo firme e inequívoco, sua atitude a respeito, ligada à conceituação religiosa do casamento e da família. A doutrina da Igreja sancionava, com efeito, apenas dois meios de impedimento da fertilidade, isto é, abstinência total das relações sexuais ou temporárias durante o período fértil (o método do ciclo).

Pois bem, não é possível deixar de observar, com interesse, o enorme esforço, despendido não sómente pela doutrina social católica, integralmente renovada no último quinquênio (obras de John Rock, Pe. Zimmermann, Pe. Higgins, Pe. Calderan Beltrão e, de vários outros autores, obras essas, atinentes, especificamente, a essa matéria), como também pela própria alta hierarquia ecle-

siástica, em busca do reajustamento não tanto dos credos e ensinamentos eternos da Igreja Católica Romana, quanto de suas atitudes pragmáticas, mais flexíveis e plásticas, em face da ameaça que constitui para a humanidade o explosivo crescimento demográfico em muitas partes do mundo.

No Capítulo intitulado "Crescimento Demográfico e Desenvolvimento Econômico" da Encíclica *Mater et Magistra*, admite-se que "em certas regiões e em certos países surgem graves problemas" dessa índole, considerando-se, todavia, prematuro qualquer pronunciamento definitivo nessa matéria, dado o caráter "incerto e variável" de elementos de informação de que se dispõe no momento. Em novembro de 1964, durante a segunda sessão do Concílio Ecumênico, fizeram-se ouvir vozes expressivas em prol da adoção pelo Vaticano das conclusões reajustadas à condições do atual surto populacional, de três Cardeais: Leger ("os consortes de um matrimônio não se consideram como meros reprodutores", sendo que "os moralistas, médicos e psicólogos estarão mais habilitados a determinar em casos particulares tanto os deveres de fecundidade quanto os do amor"), Suenens ("já era tempo da Igreja ir ao encontro do imenso problema, criado pela atual explosão demográfica", devendo "evitar-se a respeito a repetição do caso Galileu"...) e Patriarca Maximos IV ("a pressão demográfica em certos países está em oposição a qualquer elevação do padrão de vida e condena centenas de milhões de seres humanos a uma miséria imerecida e destituída de esperança"). O novo passo nesse caminho foi a recente constituição pelo Pontífice Máximo da "Comissão especial de 50", integrada por sacerdotes e leigos-cientistas, e encarregada do reexame aprofundado e multidisciplinar do aumento populacional. Tudo leva-nos, pois, a crer que, com base nas conclusões dessa comissão, por enquanto ainda não divulgadas, o Papa Paulo VI promulgará, no futuro próximo, um novo e solene pronunciamento a respeito, cuja orientação seria, aliás, ousado e temeroso antecipar no momento. De qualquer modo, parece-nos bem provável que ficará equidistante tanto (a) do Malthusianismo, o qual, em todas as suas subcorrentes: a ortodoxa, a neomalthusianista e a contemporânea, entra em flagrante contradição não sómente com a moral e a filosofia cristã, como também com os princípios de justiça social — quanto (b) das teses rigorosamente conservadoras, ainda preconizadas por alguns prelados, e favoráveis ao predomínio nesse setor de fomento de forças naturais, sem qualquer tentativa, sequer, no sentido de fomento do sentimento de responsabilidade dos pais pela composição de suas famílias. Acreditamos, por conseguinte, que, sob o prisma religioso, nada se oporá mais, em tese, ao desenvolvimento dinâmico da política demográfica restritiva, com o

fim de evitar que a prole numerosa, numerosíssima contribua para a proletarização do mundo inteiro.

IV — CRISE DEMOGRÁFICA NO BRASIL

No Brasil está localizado o epicentro da atual explosão populacional mundial.

Não podemos, com efeito, negar que os coeficientes de incremento demográfico da nossa população tivessem atingido um dos mais elevados níveis do mundo inteiro: na última década intercensitária 3.12%, na penúltima — 2.38% e na anterior — 1.51%, com provável aceleração ainda maior desse processo no quinquênio posterior ao Censo de 1960. Ficam apenas, ao que se saiba, superados pelas taxas de aumento da população de duas repúblicas centroamericanas: Costa Rica e El Salvador.

Não é de admirar que, de acordo com as recentes estimativas do IBGE, a população do Brasil deve, no momento, ter atingido a casa de 82,2 (em 1872 — 9.93, em 1900 — 17.4 e em 1940 — 41,2). E que a densidade média, isto é, o número de habitantes por km², em nosso país, supostamente subpovoado, atinge, desde já, quase 10 (em 1872 — 1.17, em 1900 — 2.05 e em 1940 — 4.84). (*)

Os coeficientes de aumento anual geométrico da população, observados no último censo demonstram, aliás, consideráveis discrepâncias, quanto às respectivas alterações regionais mencionadas a seguir, incluindo-se, entre parênteses, os respectivos valôres da década anterior:

Norte	3.44% (2.39%)
Nordeste	2.26% (2.32%)
Este	2.76% (1.95%)
Sul	3.75% (2.82%)
Centro-Oeste ..	5.55% (3.33%)

Quanto à estimativa da população da Federação nos próximos anos (para 1 de julho, até 1970), baseada no pressuposto

(*) Tal medição rudimentar e global da relação entre o território nacional e seus habitantes, carece, aliás, de maior expressão, eis que (a) não evidencia os enormes contrastes entre grandes regiões, praticamente vazias (0.1 — Amapá, 0.3 — Rondônia, 0.5 — Amazonas, 0.8 — Mato Grosso e 1.3 — Pará), por um lado, e vários Estados populacionalmente saturados (São Paulo — 80.8 e Rio de Janeiro — 80.8), indicações essas baseadas no Centro Demográfico de 1960. — (b) nem reflete a distribuição da população, cada vez mais desajustada, entre a zona urbana e suburbana — e a rural.

ultraconservador de manutenção da taxa de aumento, peculiar do último decênio intercensitário (1950-1960), (*) cumpre mencionar as projeções seguintes:

1966	84.679
1967	87.209
1968	89.815
1969	92.449
1970	95.262

Tudo nos leva a crer que os brasileiros já ultrapassaram a metade dos habitantes da América do Sul tôda.

Dada a aflitiva escassez de fontes de informação de estatística censitária (falta de apuração, na segunda metade de 1965, do Censo de 1º de julho de 1960) (**) e extracensitária, (***) não podemos procurar averiguar aqui a respectiva contribuição para o aumento intensificado da população brasileira do transcurso dos processos de natalidade e de mortalidade.

Entretanto, podemos assumir, sem nos afastarmos demais da realidade, que a causalidade de tais alterações no cenário demográfico nacional não se afasta, substancialmente, do mecanismo dessas fôrças, determinado nas considerações precedentes, em relação ao panorama geral da parcela do mundo, em vias de acelerado desenvolvimento econômico-social.

Desafiam qualquer interpretação controvertida, as consequências dramáticas da evolução nesse sentido. Ficaram demonstradas no excelente diagnóstico da situação sócio-econômica nacional, consubstanciado no "Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966" de 1964. Esse fenômeno leva fatalmente:

— à paralisação aflitiva de aumento da renda nacional *per capita*;

— ao flagelo de desemprego, de preponderante proveniência demográfica;

(*) IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1965.

(**) Fora de algumas indicações preliminares, foi apenas divulgada, em março de 1965, a análise, aliás rudimentar e fragmentária (sem 2 regiões fisiográficas), da amostra da população recenseada, igual a apenas 1.27% do total.

(***) Lacuna essa sómente em parte, reparada pela publicação, em 1964 e 1965, do Registro Civil (Anos: 1959-1963), obra do Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça, o qual, todavia, sobretudo, quanto a nascimentos, manifesta evasão, igual a, pelo menos, 50%.

— à crise no consumo alimentar das classes populares, evidenciada particularmente, pela desastrosa queda da ingestão diária de proteínas nobres, de origem animal;

— a angustiantes transtornos na pirâmide etária, na qual se observa a enorme dilatação dos grupos de infância e adolescência, cujo sustento recai sobre os braços da classe, proporcionalmente cada vez mais diminuída, de fisiologicamente maduros, econômicamente ativos;

— à elevação do consumo, com inevitável retração da poupança;

— ao deslocamento do centro de gravidade das inversões das produtivas para as sociais e, até, meramente demográficas, estas de reduzido valor econômico;

— a crescentes *deficits* de serviços públicos e sociais, de recursos educacionais, habitacionais e sanitários;

— à fragmentação acentuada de minifúndios, com suas notórias particularidades antieconômicas e anti-sociais;

— à alarmante baixa das qualificações físicas, higiênicas, (mortandade e morbidez infantil!) intelectuais, espirituais e morais da prole hiperinflacionada, eis que, afinal de contas, também a inflação humana causa a desvalorização;

— ao fomento da fuga, caótica e anárquica, das áreas supersaturadas (Nordeste), com insustentável congestionamento dos grandes centros urbanos (favelas, mocambos, e malocas); a população urbana e suburbana parece perfazer já mais de 48% dos habitantes do nosso país, sendo que nas oito maiores cidades residem mais de 12 milhões de brasileiros; assim como, ao que parece;

— ao fomento indireto, porém bastante forte, da espiral inflacionária, propriamente dita.

Nessas condições, não adianta procurar o "anverso da medalha" isto é, buscar, a todo preço, alguns isolados e, em última análise, muito relativos efeitos lisonjeiros do forte aumento da população, os quais, a rigor, talvez, possam aparecer a longo, mas nunca a médio e curto prazo.

Entre tais efeitos, costuma-se emprestar certa importância ao forte aumento vegetativo da população (*a*) como prova da vitalidade do organismo nacional, como expressão indireta do otimismo e fé no futuro do país, de seus componentes; (*b*) a subsídios que tal fenômeno pode proporcionar para a valorização dos recursos ociosos, e, sobretudo, para a elevação do poderio produtor do Interior; (*c*) à dilatação, assim garantida, do mercado

nacional de consumo; e, (d) à atuação (*) da evolução nesse sentido de promover o espírito de inovação, iniciativa, invenção e racionalização. As referidas repercussões lisonjeiras aparecem de modo particularmente expressivo, mediante confronto hipotético do dinamismo demográfico com as eventuais e incontestes consequências prejudiciais da paralisação total do crescimento vegetativo. Entretanto, não constituem contrapartida equivalente de todos os numerosos efeitos negativos, diretos e imediatos, de mais variada índole, do atual ciclo da expansão explosiva da população brasileira.

V — POLÍTICA DEMOGRÁFICA NACIONAL NO PASSADO, NO PRESENTE E NO FUTURO

Antes de mais nada, convém indagar sobre as raízes da tradicional permanente, embora intuitiva, orientação progenética do Brasil, conservada ciosamente até os últimos anos.

Quer nos parecer que não cometemos êrro atribuindo a fôrças motrizes de natureza preponderantemente subjetiva — e referidas a seguir — a responsabilidade-mor pela abordagem visivelmente distorcida e contraproducente dêste grande conjunto de problemas. Ei-las:

- às atitudes, ora visivelmente obsoletas, do período, já ultrapassado, de colonialismo pioneiro, cujo sucesso estava dependendo da existência de numerosa mão-de-obra familiar.

- à avaliação um tanto excessiva da essência do estado, aliás, relativo, de subpovoação dêste país;

- ao complexo patológico de masculinidade, inseparável da constituição de famílias numerosas;

- aos conceitos de ambicioso ultranacionalismo, favoráveis à maior expansão populacional, como propalada base principal da conquista pelo Brasil da posição de grande potência mundial;

- à oposição implacável do Marxismo à contenção da hiper-trofia populacional; e

- à interpretação, unilateral e exagerada, dos respectivos credos da Igreja e dos ensinamentos da doutrina social cristã.

(*) Os câmbios revolucionários na subdivisão da população brasileira em urbana e suburbana (= U) e rural (= R) ficam evidenciados pelos resultados das três últimas operações censitárias: 1940 — 31.24% U e 68.76% R; 1950 — 36.16% U e 63.84% R; 1960 — 45.08% U e 54.92% R.

Os processos de urbanização tendem à crescente concentração metropolitana ("macrocefalia"), sendo que, entre 1950 e 1960, os habitantes das oito maiores cidades acusaram aumento febril de 6.492.714 a 10.792.932.

Nas considerações acima expostas procuramos focalizar a inovação das atitudes pro-genéticas, as quais, condicionando a "filosofia demográfica" da coletividade brasileira, encontraram seu reflexo na legislação em vigor nessa matéria.

Não nos parece imprescindível a análise pormenorizada, sob esse prisma, de todos os setores da legislação nacional.

Única coisa que não pode ficar sujeita à interpretação controversa, é o encaminhamento, aliás, desplanejado e carecedor de quaisquer metas de consciente dirigismo demográfico, de quase toda a legislação brasileira, qualquer que fosse a época de sua promulgação e o setor específico a que se aplica, rumo ao fomento de padrões máximos de natalidade.

A tais propósitos obedece a legislação tributária (sobretudo no tocante ao imposto sobre renda, com amplas isenções, abatimentos, etc. em função do estado civil e encargos familiares dos contribuintes, ressalvado o divorciamento de tais objetivos, recém-verificado em 1965); a trabalhista, em todas as suas ramificações; a social, extensiva à Previdência Social, ao abono às famílias numerosas, nos grupos econômicamente débeis da população, ao salário-família para servidores públicos e, a seguir, para assalariados; à assistência social (L.B.A.), a serviços sociais, patronais e paraestatais, etc.

A nossa legislação pró-natalícia, atingiu, incontestavelmente, seu auge no Decreto-lei nº 3.200 sobre a Proteção à Família, de 19 de abril de 1941, de inspiração pessoal do Presidente Getúlio Vargas, diploma legal esse, aliás, com o tempo, já muito distanciado da atual realidade brasileira.

Cumpre destacar, entre as normas dessa índole da referida lei, o abono familiar às famílias numerosas (com, pelo menos, 8 filhos menores de 18 anos, limite esse apenas reduzido, nos últimos anos, a seis).

O instrumento, em si benéfico e salutar, assim como tecnicamente muito bem estruturado, de salário-família, baseado na Lei nº 4.266, de 3 de outubro de 1963, primeira grande instituição brasileira da política de bem-estar familiar, manifesta visíveis desvios rumo à promoção contraproducente da natalidade, ainda superior à atual, em falta inexplicável da determinação do número máximo de filhos beneficiados. (*)

(*) Convém consultar a respeito a abundante literatura nacional, dedicada à análise dessa última grande "invenção social", devida à iniciativa da famosa autora e política inglesa ELEANOR RATHBONE (*The Desinherited Family: Plea for its endowment*), inspirada no seu desenvolvimento por WILLIAM BE-

Cumpre esclarecer que as instituições de compensação social dos encargos familiares como esta, criadas, de início, no segundo quartel do século fluente, de certo modo, para promover o aumento deficiente de natalidade, enveredaram, com o tempo, alhures, no sentido de sua subordinação a propósitos (a) sócio-económicas (de redistribuição equitativa de rendimentos, em função da existência e extensão dos compromissos, com o sustento de famílias) e (b) sociológico-éticos (reabilitação da família, *cellula mater* da sociedade). Muito ao contrário, nota-se, claramente, por tóda parte, o abandono de suas primitivas finalidades de índole demográfica. Ora tal revisão da própria conceituação do abono familiar e do salário-família falta, ainda, em nosso meio.

Em ausência, sumamente lamentável, de quaisquer inquéritos e pesquisas, destinadas a averiguar os concretos efeitos populacionais dessas reformas tódas, não nos é possível formar idéia, bastante segura e exata, a respeito do modo em que atuam nesse sentido. Entretanto, tódas as impressões subjetivas que se nos oferecem nesse particular, baseadas na observação do comportamento de algumas amostras da população beneficiada, parecem de molde a comprovar o forte estímulo que proporcionam à dilatação da composição numérica de famílias.

Seja como fôr, o primeiro passo no caminho rumo a deliberada e consciente reformulação limitativa da nossa política demográfica, reformulação essa que se impõe, em 1965, com clarividência que nada deixa a desejar, deverá abranger providências no sentido de escoimar a nossa legislação tóda dos referidos desajustes, absolutamente incompatíveis com os requisitos elementares de progresso econômico e de bem-estar social, da época atual.

Como se nos afigura, êsse seria apenas o primeiro e modesto passo no caminho que deveremos trilhar para enfrentar os graves riscos da atual evolução demográfica, vencendo-se, com coragem, tódas as resistências, porventura, ainda, opostas a tal benéfica campanha.

É mister tornar bem patente que, em última análise, não se trata, tanto assim, da opção entre a contenção do aumento de

VERIDGE e normativamente consagrada, pela primeira vez, na lei nôvo-zelandesa de 1926 sobre *Child Endowment*.

Entre tais livros cumpre mencionar, p. ex. FRANCO MONTORO, *Salário-Família* 1963, MOACYR VELLOSO *O Salário-Família do Trabalhador* 1964, ESTANISLAU FISCHLOWITZ, *Proteção Social à Família* 1963 e *Fundamentos da Política Social* 1964 — assim como PEDRO CALDERAN BELTRÃO, *Família e Política Social* 1963.

procriação e a sua conservação, mas, antes, da seleção justa, humanitária e higiênicamente razoável, dos métodos, a serem aproveitados no "contrôle de nascimentos". Não há, com efeito, como negar que estão, entre nós, bastante espalhadas, desde já, várias praxes de limitação da prole, sobretudo, mas não exclusivamente, dentro da classe média. Entretanto, dificilmente pode passar despercebido recurso muito freqüente, nesse sentido, a abortos, cujo número deve oscilar, no Brasil, de acordo com estimativas da conferência demográfica interamericana de San Juan (Pôrto Rico) de abril de 1964, em torno de, aproximadamente, 1.350.000, por ano!

Não chegou, pois, enfim, o momento oportuno para abandonar a política suicida de avestruz, que prevalece nessa matéria, para preconizar a utilização de técnicas de limitação da prole, aconselhadas pela ciência e compatíveis tanto com a dignidade humana quanto com a proteção à saúde?

Nessa ordem de idéias, a segunda etapa na luta contra o acúmulo dos insustentáveis excedentes populacionais deverá constituir a criação de centros médico-sociais, dotados de respectivas clínicas e encarregados, especificamente, da prestação de serviços de informação, esclarecimento, divulgação e orientação nessa matéria.

Devendo atuar, preferencialmente, no meio ambiente de camadas populares, sujeitas, de modo particular, ao impacto da explosão demográfica, tais centros poderiam ser incluídos na órbita de serviços sociais, criados pelos órgãos de Previdência Social, por outras organizações sociais paraestatais (L.B.A.) e por entidades patronais de índole assistencial (SESI e SESC).

Seria êrro flagrante pretender enquadrar tais realizações na conceituação de Malthusianismo, cujos métodos terapêuticos, comprovadamente opostos à filosofia cristã e a reclamos de justiça social, terão que ser afastados rigorosamente do campo de atuação dos referidos centros.

Não nos cabe, evidentemente, abordar nessa altura, o exame comparativo, mais pormenorizado, de vários meios alternativos que possam ser utilizados para tal fim, extremamente aperfeiçoados nesses últimos anos e meses, em virtude dos progressos especiais da medicina e farmacêutica.

Finalizando, cumpre realçar o salutar despertar da consciência da opinião pública brasileira para a gravidade desse problema.

Manifesta-se em vários pronunciamentos do Prof. Glycon de Paiva, membro do Conselho Nacional de Economia, no livro já acima citado do Prof. Pedro Calderan Beltrão, S. J., no opúsculo

de autoria de Tito Ramos Pereira, (*) na Carta Pastoral, divulgada em 14 de março de 1965, pelo Cardeal Dom Jaime de Barros Câmara, na análise aprimorada desse problema no "Programa de Ação Econômica do Govêrno", no projeto de lei, apresentado, nos últimos meses, à Câmara dos Deputados, pelo Deputado Euríco de Oliveira (constituição da Comissão Mista, com co-participação dos Ministérios da Saúde e da Educação e Cultura, com o objetivo de "controlar a natalidade") e enfim, na organização, em São Paulo, e no Sul do País, de primeiras entidades médico-sociais, interessadas em promover planejamento familiar, além da recente criação de várias associações científicas de Planificação de Família.

Assim, tudo nos leva a crer que encontrarão, no momento, muita receptividade as sugestões e recomendações formuladas neste estudo.

Parece-nos justo antecipar que mesmo as providências da política demográfica restritiva, integradas nas duas etapas preliminares acima esboçadas dessa campanha — e às quais poderão ser, futuramente, acrescentadas, caso fôr considerado necessário, instrumentos de ação mais direta e incisiva — poderão, até certo ponto, desafogar o atual surto explosivo da população.

Rio de Janeiro, em maio de 1965.

(*) *Expansão Demográfica, Trágica Ameaça ao Futuro da Humanidade*,
Rio de Janeiro, 1964.

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

Medida e Pesquisa da Movimentação de Pessoal

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

A TAXA DE MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL

A MOVIMENTAÇÃO do pessoal pode ser expressa em números, sob a forma de "taxas". Estas, convém acentuar, não possuem um valor absoluto, pelo que devem ser interpretadas à luz das circunstâncias de cada caso. Duas "taxas" iguais não significam necessariamente a mesma coisa, e duas diferentes podem traduzir situações semelhantes. Uma taxa menor, se corresponde a fenômenos provocados pela má política de pessoal, tem sentido de advertência mais grave que outra maior proveniente, por exemplo, de modificações técnicas dos processos de trabalho. As considerações que formulamos anteriormente ⁽¹⁾ ajudam a interpretar as "taxas" de movimentação de pessoal e a compreender o que elas realmente representam como imagem numérica de um fenômeno que pode resultar de causas as mais diversas.

Além de não terem valor absoluto, as "taxas" não exprimem sequer a movimentação de pessoal na sua totalidade, pois se limitam àqueles aspectos do fenômeno que envolvem alteração do volume da "fôrça de trabalho", deixando de lado as diferentes formas de ajustamento ou redistribuição dessa fôrça.

Para o cálculo da taxa de movimentação de pessoal há várias fórmulas. Destas, porém, poucas são de uso corrente.

A primeira, em ordem cronológica foi a adotada pelo Bureau de Estatística do Trabalho do governo federal norte-americano, até 1929. Sua expressão é:

$$MP = \frac{S}{P}$$

MP = Movimentação de pessoal

S = Número de empregados que deixaram a empresa em determinado período.

(1) Refere-se o Autor ao artigo "Movimentação de Pessoal" publicado em nossa edição passada.

P = Fôrça de trabalho remanescente, representada pela média de empregados que entraram em fôlha de pagamento no período considerado.

Assim, tomando-se para base dos cálculos um período qualquer (digamos o ano de 1964) uma emprêsa que nesse período houvesse contado com uma média de 1.500 empregados e registrado 100 casos de dispensa, apresentaria de acordo com a fórmula acima, uma taxa de movimentação de pessoal igual a 6.67:

$$MP = \frac{100}{15} = 6.67$$

E' fácil de ver que uma "taxa" dêsse tipo além das limitações já apontadas oferece, ainda, o inconveniente de não distinguir os casos de dispensa resultantes de falecimentos, declínio dos negócios, transferências de domicílio e outros fatôres sem qualquer implicação com a política de pessoal deficiente.

Outra "taxa" que merece referência é a que intenta exprimir a movimentação de pessoal, levando em conta o fluxo do trabalho, entendendo-se êste como a relação entre o total das dispensas e admissões e o total de empregados em efetivo exercício, num determinado período. A fórmula para cálculo dessa taxa é:

$$MP = \frac{E + A}{P}$$

MP = Movimentação de pessoal

E = Total de admissões

A = Total de dispensas

P = Fôrça de trabalho, considerando-se como tal a totalidade de empregados em efetivo exercício no período considerado.

Para uma emprêsa de 1.000 empregados que nesse período tivesse registrado 100 admissões e 150 dispensas a taxa de movimentação seria igual a 25. Com efeito:

$$M = \frac{100 + 150}{1.000} = 25$$

A única superioridade desta fórmula sobre a anterior reside no fato de que ela considera além das dispensas as admissões de empregados.

Pode-se também aferir a movimentação de pessoal através da "taxa de permanência". Para isso toma-se o número de empregados admitidos numa data adredemente escolhida e que permanecem no emprêgo por um período suficientemente longo para os propósitos da investigação. (Em geral esse período é fixado em cinco anos). Verifica-se a diferença dos dados relativos ao início e ao fim do período, obtendo-se por essa forma a "taxa de permanência", a qual é uma medida indireta do grau de movimentação do pessoal. Exemplificando: uma emprêsa que no início do período (1º mês) tivesse 1.000 empregados e no fim do mesmo 900, apresentaria uma "taxa de permanência" de 90%.

O índice de movimentação de pessoal que parece destinado a firmar-se na preferência dos empregadores é a chamada "taxa corrigida", que se obtém mediante o emprêgo da fórmula:

$$M = \frac{A - Al}{P}$$

A = Total de afastamentos

Al = Afastamentos inevitáveis (v.g. os produzidos por morte, redução cíclica dos negócios etc.)

P = Fôrça de trabalho.

A "taxa corrigida", embora não escape às críticas de que são objeto, de modo geral as outras taxas aqui citadas é instrumento um pouco mais fidedigno, de vez que não sofre a influência de fatores (afastamentos inevitáveis) sem maior interesse para a compreensão do fenômeno em estudo.

A PESQUISA DAS CAUSAS DA MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL NEGATIVA

Embora não possuam valor absoluto e apresentem certas limitações, nem por isso as taxas de movimentação de pessoal são inúteis. Deve-se-lhes creditar o mérito de constituírem uma ilustração bastante expressiva das condições gerais da estabilidade da fôrça de trabalho, e um ponto de partida para investigação, análise e crítica dos fatos que devem ser conhecidos e considerados pela administração. A comparação entre taxas calculadas em períodos diferentes pode revelar a tendência na evolução

dêsses fatos ou demonstrar, se fôr o caso, qual o efeito que sobre êles tiveram as soluções postas em prática.

Sem dúvida, porém, mais importante que a medida da movimentação de pessoal é a pesquisa das causas que produzem a insatisfação entre os empregados e o afrouxamento dos laços que os prendem à empresa, a fim de que esta, devidamente informada, possa tomar as providências que a situação reclamar.

Isso pode ser feito, através de:

- audiência de queixas e reclamações
- entrevista com os empregados demissionários
- inquéritos e pesquisas regulares
- atuação do psicólogo e do assistente social
- inspeções aos locais de trabalhos
- reuniões com os empregados ou seus representantes,

Audiência de queixas e reclamações. Muitas vezes o desajustamento do empregado se dá em virtude de não ter tido este último oportunidade de levar ao conhecimento da administração da empresa certos fatos ou situações do ambiente de trabalho. Prejudicado nos seus interesses ou ferido em sua dignidade, o empregado que se vê impossibilitado de ao menos apresentar sua queixa a quem possa apreciá-la e em relação a ela decidir o que fôr justo, torna-se prêsa fácil do ressentimento e da revolta. A privação do direito da queixa junta-se aos motivos em que esta se fundamenta como um novo gravame dirigido à pessoa do empregado, como um estímulo a mais ao seu descontentamento, à sua indignação. Para os outros empregados, representa uma advertência pouco animadora.

A audiência de reclamações é um dos meios através dos quais podem chegar ao conhecimento direto da administração e merecer desta última as providências cabíveis certos fatos e situações estimuladoras da movimentação de pessoal negativa. Graças a ela consegue-se evitar a situação de bloqueio em que a chefia imediata não raro coloca o empregado, a fim de que este não tenha acesso à autoridade superior para obter a reparação de uma injustiça ou a correção de um êrro. A essa dupla utilidade de meio de manter informada a administração superior e de instrumento de moderação da conduta da chefia imediata, a audiência de reclamações oferece segurança ao empregado e lhe satisfaz a necessidade de ser tratado como pessoa adulta e livre.

Sua contribuição para o aperfeiçoamento das relações humanas dentro da empresa e para o estabelecimento de um clima de justiça e de respeito pelo direito e dignidade do empregado pode

vir a ser um fator de grande importância na luta contra a movimentação de pessoal negativa.

E' preciso, porém, saber organizá-la e dirigi-la, para que ela não se converta em arma de intimidação da chefia imediata, em veículo de intrigas ou em fonte de inimizades.

Aconselha-se que sejam garantidas tôdas as facilidades à apresentação das reclamações, mas para coibir os abusos que tais facilidades, poderiam ensejar, nenhuma decisão deve ser tomada sem um cauteloso exame dos fatos e das circunstâncias de cada caso. Por outro lado, as facilidades que devem ser dispensadas ao empregado não excluem a responsabilidade dêste, nos casos em que a reclamação envolve má fé ou omissão das cautelas normais na apreciação dos fatos.

Como, em geral, a autoridade competente para julgar as reclamações não dispõe de tempo para a realização das investigações indispensáveis à segurança de sua decisão, é de boa praxe designar uma comissão mista de empregados e chefes para promover aquelas investigações e assessorar no julgamento do objeto da reclamação. Na maioria dos casos se reconhece essas comissões a faculdade de rejeitar as reclamações manifestamente improcedentes e adotar providências corretivas inclusive as de caráter disciplinar, até determinado grau.

O constante contacto com os outros empregados, e o conhecimento do ambiente do trabalho e das relações interpessoais que nêle se verificam, proporcionam aos membros dessas comissões uma grande quantidade de fatos, observações e impressões muito úteis na elucidação das disputas suscitadas pela conveniência no trabalho.

A ENTREVISTA COM OS EMPREGADOS DEMISSIONÁRIOS

O empregado que se desliga da empresa tem maior liberdade para manifestar suas críticas a respeito do que lhe foi dado observar durante o tempo em que permaneceu no emprego. A salvo de qualquer sanção ou represália, pode falar sem inibições. Não estando mais envolvido pelos acontecimentos, pode olhá-los de fora, completando com a visão em perspectiva, o conhecimento íntimo que já possui dos mesmos. Liberto das pressões emocionais pode apreciar os fatos e o comportamento das pessoas com maior isenção e lucidez.

Por todos êsses motivos o depoimento dos empregados demissionários quando prestado de modo criterioso, é sem dúvida muito útil e pode facilitar a identificação de inúmeros motivos causadores da movimentação de pessoal negativa. Os fatos por ele revelados têm muitas vezes o mérito de despertar a administração da emprêsa para a necessidade de rever certos aspectos de sua política de pessoal.

Como tôda entrevista, a que se realiza com os empregados demissionários, deve ser previamente planejada, e o respectivo roteiro organizado em torno de alguns tópicos essenciais. Entre êstes parece-nos merecedores de destaque os seguintes:

1. *Chefia*

Maneira de tratar as pessoas. Atitude em relação ao treinamento. Reconhecimento de mérito e do espírito de colaboração dos subordinados. Assistência ao empregado em momentos difíceis.

Critério no exercício da ação disciplinar. Atitude em face das sugestões apresentadas pelos subordinados.

2. *Organização do Trabalho*

Clareza na definição das tarefas e das rotinas. Equidade na distribuição dos encargos. Qualidade dos métodos de execução. Certeza quanto às atribuições. Sistema de controle.

3. *Equipamento*

Comunidade, segurança, eficiência, adaptação à pessoa do trabalhador.

4. *Ambiente físico do trabalho*

Limpeza, iluminação, acústica, aeração, temperatura, condições de acomodação das pessoas, circulação, segurança, conforto.

5. *Ambiente moral*

Respeito recíproco entre chefe e subordinados. Confiança nos critérios da administração.

6. *Assistência*

Tipos de ajuda dispensada pela emprêsa aos seus empregados. Serviços e benefícios.

7. Salários e recompensas

Nível dos salários, em confronto com o de outras empresas locais. Formas e prazos de pagamento. Sistema de descontos.

8. Segurança no emprêgo

Fatos indicadores do grau de garantia da permanência no emprêgo.

9. Oportunidades de progresso

Perspectivas do emprêgo. Possibilidades de melhorias e promoções.

10. Normas e regulamentos

Em que sentido umas e outras afetam a situação pessoal do empregado.

Os inquéritos e as pesquisas — Tanto a audiência de queixas e reclamações como a entrevista com os empregados demissionários são medidas de cunho emendativo; seu emprêgo pressupõe a ocorrência de fatos, cuja causa se deseja pesquisar. São ambas dependentes de situações que, na maioria dos casos não, podem ser previamente controladas nem ter sua apresentação programada, para efeito de pesquisa. Isso as torna incapazes de atender, por si sós, as necessidades das empresas. Estas precisam dispor de meios que lhes permitam prevenir os fatos geradores da movimentação de pessoal negativa, e tais meios devem prestar-se a uma organização que permita às empresas utilizá-los no momento e nas circunstâncias mais convenientes.

Os inquéritos e as pesquisas periódicos satisfazem aos dois requisitos acima. Há inquéritos e pesquisas que se circunscrevem ao âmbito da empresa que os realiza, como, por exemplo os que visam ao conhecimento das atitudes dos empregados ou à verificação da influência que no comportamento destes podem exercer as condições atuais do ambiente de trabalho; há outros, porém, que abrangem as empresas congêneres, quase sempre objetivando a coleta de dados para confrontos e estudos comparativos. Este último tipo de inquéritos e pesquisas se está expandindo de maneira notável nos tempos atuais, sobretudo na área da política salarial e do treinamento, onde vem permitindo a empresas do

mesmo ramo e da mesma região econômica a padronização de suas soluções.

Os instrumentos de emprêgo mais comum na realização dos inquéritos e pesquisas para descoberta das causas da movimentação de pessoal negativa são o questionário, a entrevista, as visitas de observação e o exame de documentos de registro dos atos de pessoal, notadamente os relativos a admissões, dispensas, aplicação de penalidades, acidentes, absentismo, etc.

A atuação do psicólogo e do assistente social — A movimentação de pessoal negativa envolve, quase sempre, uma grande quantidade de situações ou de problemas que devem ser tratados individualmente ou ter solução imediata. Nesses casos, em que não se deve esperar pela conclusão de inquéritos e pesquisas, mas adotar um tipo de ação mais específica e direta, o psicólogo e o assistente social podem dar às empresas uma colaboração da mais alta importância. Questões concernentes às relações humanas no trabalho, ao aproveitamento racional das aptidões na distribuição das tarefas ou na graduação da aprendizagem, à formação de hábitos e atitudes, ao uso adequado e óportuno da recompensa e do castigo, às técnicas de comunicação etc. serão solucionadas melhor com a ajuda de um psicólogo experiente e, mediante essa ajuda, podem ser eliminadas dentre as causas da movimentação de pessoal negativa ou, na pior das hipóteses, terem os seus efeitos, como tal, consideravelmente atenuados. Por sua vez o assistente social, mediante a descoberta e encaminhamento de certos problemas ou desenvolvimento de certas formas de solidariedade pode ajudar a empresa a recuperar os empregados que a ansiedade e o medo transformaram em elementos agressivos ou fizeram perder o entusiasmo pelo seu trabalho e a confiança nos seus patrões.

Mas não é, apenas, nos casos que devem ser tratados individualmente ou exigem uma solução específica, direta e imediata que a atuação do psicólogo e do assistente social pode ser utilizada. Em realidade ela se reveste de grande importância também quando se trata de realizar inquéritos e pesquisas de grande amplitude, para o tratamento da situação global do problema da movimentação de pessoal negativa e nesse sentido falam muito alto as experiências de Tawthorne, entre outras.

As inspeções aos locais de trabalho — Nas firmas pequenas e que não disponham de recursos para manutenção de um sistema de pesquisas tecnicamente organizado, as inspeções aos locais

de trabalho acompanhadas de entrevistas, audiência a reclamações e coleta de sugestões são largamente empregadas e com resultados positivos.

Nas grandes empresas as visitas de inspeção servem, no mais das vezes, como complemento a outros métodos, ou como etapa do trabalho de coleta de dados e informações a serem utilizados no planejamento dos inquéritos e pesquisas.

As reuniões com empregados ou seus representantes — Na medida em que se fortalece a concepção de chefia democrática vai se tornando cada vez mais freqüente a utilização das reuniões com os empregados para a comunicação, exame ou debate dos problemas de administração de pessoal. Através delas pode a direção da empresa captar, num diálogo franco e direto, os pontos de vista dos empregados, a maneira pela qual êstes últimos interpretam determinadas medidas que afetam o seu interesse, quais as suas expectativas em face de certas situações, quais as suas queixas, os seus motivos de descontentamento, enfim qual o seu estado de ânimo em relação às condições de trabalho.

Tais reuniões devem ser feitas periódicamente, em intervalos regulares, não sómente para possibilitar o acompanhamento da evolução dos fatores acima citados como também para ensejar o balanço dos resultados colhidos com as providências já adotadas. Porém, sempre que houver motivo que o justifique (v.g. necessidade de serem introduzidas modificações nos regulamentos de trabalho, alteração da política salarial, adoção de novos equipamentos etc.) devem ser convocadas reuniões especiais.

MEDIDAS DE COMBATE À MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL NEGATIVA

A identificação das causas da movimentação de pessoal negativa orienta a administração da empresa na escolha das medidas a serem adotadas como corretivo da situação. Face às suas indicações é possível prescrever o remédio certo, para o mal que se pretende debelar.

O simples fato de ser necessário proceder-se, prèviamente, a essa identificação mostra que as causas determinantes da movimentação de pessoal negativa, pelas variações que apresentam de caso para caso, não permitem que se dê ao problema uma solução *a priori*.

Nada impede, entretanto, que se reconheça que algumas causas ocorrem com maior freqüência, fazendo com que no combate

à movimentação de pessoal negativa soluções de certa natureza tendam a predominar. Resumindo nossa experiência na matéria, podemos ilustrar êstes comentários com o seguinte quadro:

MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL NEGATIVA

CAUSAS MAIS FREQÜENTES	SOLUÇÕES PREDOMINANTES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Inabilidade da chefia no tratamento do pessoal. 2. Salários abaixo dos níveis correntes no mercado de trabalho. 3. Ausência de oportunidades de progresso. 4. Insegurança no emprêgo. 5. Indecisão quanto a deveres e obrigações do empregado. 6. Condições físicas de trabalho inadequadas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seleção, treinamento, acompanhamento e orientação dos Chefes. 2. Revisão do plano de salário. 3. Instituição de um sistema de promoções e melhoria. 4. Garantia do empregado de estabilidade, enquanto bem servir. 5. Organização do trabalho e estabelecimento de normas escritas para regular a conduta do pessoal. 6. Melhoria dos locais, equipamentos e métodos de trabalho.

A Certificação Seletiva Como Auxiliar do Sistema do Mérito

por GEORGE MC QUOID e
ARNOLD D. PALLEY (*)

tradução de Mary Cardoso

EM 1883, quando o sistema do mérito foi posto em vigor no âmbito do Governo Federal, a admissão de pessoal qualificado para preencher cargos públicos, através de exames amplos e competitivos, constituía problema relativamente simples.

Entretanto, as responsabilidades do Governo Federal continuaram crescendo. Onde havia apenas escriturários, passou a haver agrônomos, psicólogos, economistas — milhares de ocupações diferentes. Essa especialização profissional tornou muito mais complicada a administração do sistema do mérito, pois que cada dia era mais difícil promover os exames necessários a cada tipo específico de cargo, cujo número se tornava cada vez maior. Os órgãos de seleção não podiam enfrentar as despesas — algo tinha que ser feito para manter vivo o sistema do mérito e, ao mesmo tempo, manter o custo da seleção dos funcionários federais dentro de limites razoáveis.

Nos primeiros tempos da especialização profissional, ao se tornar impraticável a realização de um exame para cada cargo especializado, a Comissão de Serviço Civil recorreu a uma fórmula nova: a certificação para efeito de seleção, método que consistia em descobrir e certificar, perante os funcionários encarregados das nomeações, os nomes de pessoas que figuravam em listas de elementos qualificados para o exercício de determinadas funções especializadas. E esse é, ainda hoje, um dos recursos seletivos que ajudam o sistema do mérito a funcionar eficientemente, no moderno cenário empregatício do Governo Federal.

(*) Os autores pertencem aos quadros da Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos desde 1951. Trabalham agora como examinadores de qualificações na Divisão de Exames e Enquadramento.

COMO OPERA A CERTIFICAÇÃO PARA EFEITO DE SELEÇÃO

Do ponto-de-vista de uma autoridade incumbida de nomear, a certificação para efeito de seleção pouco difere da certificação comum. A função dessa autoridade é apresentar uma descrição precisa dos deveres do cargo a ser preenchido; a responsabilidade da escolha da lista de candidatos a ser utilizada e do método de certificação a preferir cabe ao técnico examinador da Comissão de Serviço Civil ou ao corpo de examinadores que receber o pedido de indicação de pessoal.

O examinador faz a revisão das especificações que acompanham o pedido de certificação de candidato e decide sobre a validade dos registros existentes, quanto a incluírem ou não nomes de pessoas apresentando as qualificações necessárias. Se há entre os registros algum cujas indicações sejam sómente de pessoas qualificadas, com o treinamento e a experiência necessários ao preenchimento do cargo, não há necessidade de certificação seletiva. Os candidatos serão apenas indicados para a seleção (isto é, serão certificados) de acordo com a ordem regular de classificação em que hajam sido colocados. Se não houver uma classificação desse tipo, o examinador pode recorrer à certificação para seleção, revendo os dados que o registro disponível contenha sobre os candidatos e certificando para seleção apenas aqueles que possuam as necessárias qualificações específicas.

Boa parte da responsabilidade pelo sucesso a obter no uso do método da certificação cabe ao funcionário que fizer o pedido de indicação de pessoal, pois sómente quando os deveres e responsabilidades do cargo a preencher são descritos com clareza e exatidão, poderá o examinador determinar, precisamente, as qualificações necessárias. De outro modo, será extremamente difícil identificar o registro adequado, ou certificar indicando os nomes convenientes.

COMO É CONTROLADA A CERTIFICAÇÃO PARA EFEITO DE SELEÇÃO

A princípio, o uso do método da certificação como instrumento de seleção foi encarado por algumas pessoas como perigosa mutilação dos ideais de um autêntico sistema do mérito. É verdade que tal instrumento representa uma concessão, mas tendo sido reconhecidos os perigos que lhe são inerentes, a Comissão de Serviço Civil tratou de desenvolver as necessárias cautelas em torno de seu uso.

Objetava-se, contra o emprêgo generalizado da certificação como método seletivo, a possibilidade da nomeação, por autori-

dades pouco escrupulosas, de pessoa cujo nome não estivesse entre os três primeiros de um determinado registro. Pela circunstância de exigir qualificações especiais, a descrição do cargo poderia vir a ser feita sob medida, de modo a comportar exatamente a escolha do candidato favorecido. Se tal coisa fôsse admitida, estariam as portas sendo reabertas a todos os abusos do favorecimento político e pessoal.

Outra objeção consistia em que algumas autoridades federais poderiam usar a certificação para estabelecer requisitos de qualificação injustificáveis. As qualificações poderiam vir a ser tão exageradas, em quantidade, que acabariam por eliminar candidatos altamente qualificados, ou, de outro modo, poderiam ser tão exorbitantes qualitativamente que eliminariam candidatos de certas áreas geográficas, ou de certas instituições educacionais. Exemplo de exagero quantitativo seria exigir que assistentes de laboratório tivessem conhecimentos de cálculo, quando só se lhes deve pedir o domínio de álgebra do nível secundário, ao passo que a exorbitância qualitativa seria demonstrada se se exigisse de um analista de transporte de nível inicial o conhecimento dos problemas de comércio marítimo peculiares à área portuária de Nova York. A lei que rege o serviço público civil determina que os padrões estabelecidos para os cargos sejam razoáveis e capazes de permitir o máximo de livre competição.

Essas duas objeções foram neutralizadas pela fixação de normas específicas, para orientação dos examinadores na decisão das oportunidades em que caberia ou não recorrer à certificação para seleção de candidatos, normas que podem ser resumidas como se segue:

1. As especificações de cargo que acompanham o pedido de certificação baseiam-se nos deveres reais dêsse mesmo cargo?

2. A formação especializada ou a experiência que se exige do candidato foram fixadas em termos demasiado rígidos? O critério adotado exclui a consideração de pessoas que possuam outras qualificações que as poderiam habilitar ao desempenho do cargo?

3. São exorbitantes as exigências totais feitas para o cargo? Ultrapassam elas requisitos razoáveis para o desempenho do nível e tipo de funções que constituem os deveres dêsse mesmo cargo?

4. Um razoável período de ajustamento ao trabalho afeto a esse cargo permitiria a um candidato de qualificação de tipo genérico a aquisição das qualificações especiais descritas?

5. Tais qualificações são tão caprichosas ou tão peculiares a ponto de indicarem uma tentativa de atingir um determinado nome constante do registro?

6. As especificações de cargo apresentadas baseiam-se numa possível e futura atribuição de responsabilidade, em vez de considerarem as exigências do trabalho para que os candidatos devem ser certificados?

Os que criticavam a certificação seletiva nesse período inicial, viam-na ainda como uma ameaça a outro princípio básico do sistema do mérito: a ampla divulgação a ser dada sobre as oportunidades de emprêgo em cargos federais. Quando ocorria inexistir o registro correspondente a um determinado cargo, fazia-se a escolha de elementos qualificados por uma outra lista ocupacional semelhante, mas não exatamente idêntica, ao trabalho que se tinha em vista e, em consequência, tais pessoas eram achadas por acaso, não se tinham candidatado ao cargo eventualmente vago. Desde que tais cidadãos eram encontrados accidentalmente, era óbvio que haveria outros elementos qualificados igualmente disponíveis, que teriam competido pela vaga existente, se um concurso público tivesse sido anunciado. Para tal situação era preciso encontrar remédio.

A solução foi achada nos concursos gerais, promovidos de modo a abranger todos os tipos de trabalho que compõem um campo ocupacional. A realização de um exame desse tipo faz o efeito de vários pequenos exames em separado, sem acarretar suas enormes despesas. Anuncia-se o concurso com tal clareza de linguagem que qualquer trabalhador especializado, no quadro geral daquêles que se interessam por emprêgo público, possa ter esperança de conseguir esse emprêgo através do concurso que vai prestar. Por exemplo, em vez de se dar publicidade à realização de vários diferentes exames para as diversas especialidades em que se classificam os economistas, anuncia-se a realização de um concurso de que podem participar todos os tipos de economista. A identificação do especialista de melhor qualificação para determinado tipo de cargo será obtida mediante a certificação seletiva. Na prática, os candidatos qualificados são classificados e agrupados segundo as especializações mais freqüentes, nos grandes

campos ocupacionais, e êsse agrupamento elimina a necessidade de uma completa revisão analítica da relação de candidatos, sempre que surgem pedidos para indicações visando ao preenchimento de cargos especializados.

O concurso geral tem ainda a vantagem de permitir que candidatos qualificados em diversas especialidades possam ser considerados para tôdas elas, sem terem que se candidatar separadamente em cada uma. Alguns desses concursos são promovidos para o preenchimento de cargos nos escalões mais elevados de certas profissões que apresentam grande número de especializações, pois que se verificou, em tais casos, ser de alta conveniência a avaliação dos candidatos à base de qualificações comuns a tôdas as especialidades. De início classifica-se o candidato apenas como qualificado ou não qualificado. Surgindo pedido de determinada autoridade para indicação de elementos credenciados ao preenchimento de certo cargo especializado, a documentação de todos os elementos aptos com experiência no campo especializado de que se trata é então revista em termos dos padrões de qualificação fixados para êsse cargo em particular. Os candidatos qualificados recebem uma nota numérica de classificação e são escalonados apenas para os efeitos da certificação para o cargo a ser preenchido. Esse tipo de exame exemplifica um refinamento dos princípios que fundamentam o concurso geral. A identificação dos especialistas qualificados não é feita através da certificação seletiva, mas antes através da utilização de uma prática que leva o exame competitivo aos mais limitados setores da especialização profissional.

O concurso geral mostrou também que constitui método prático para a preservação do princípio da ampla competição. Nos últimos anos, tem sido aplicado a um número cada vez maior de áreas ocupacionais, embora não se possa afirmar antecipadamente que seu uso se expandirá até abranger cada um dos cargos especializados que se encontram no serviço público federal. Na proporção em que ainda se faz uso da certificação para efeito de seleção independentemente dos concursos gerais, existe também certa ameaça à plena operação do sistema da competição ampla, mas com razoável cautela será possível tornarem-se mínimos tais riscos, conseguindo-se vantagens consideráveis.

Assim, a certificação seletiva representa um método que ajuda o sistema do mérito a funcionar. Quisemos salientar aqui alguns dos perigos que decorrem de sua aplicação, bem como as provisões que foram adotadas para minimizá-los. É verdade que nem todos êsses perigos foram eliminados e que, se as normas postas em prática através dos anos pela Comissão de Serviço Civil muito contribuíram para tornar a certificação seletiva um instrumento de trabalho útil, sua conveniente aplicação não é automática. O uso inteligente dêsse método depende de uma sadia atitude de cooperação entre o examinador e o órgão público a ser servido.

(In "Personnel Administration [Administração de Pessoal]", vol. 16, nº 3, págs. 15 e segs.).

A Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP)

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

O DASP, órgão pioneiro no ensino da Administração Pública na América Latina, saúda a mais nova escola brasileira dedicada a êsse tão importante campo da atividade humana, que parece ainda mais crucial no momento que atravessamos, e orgulha-se de publicar, em sua também pioneira Revista, breve relato sobre a recém-criada instituição, da qual é lícito esperar significativa contribuição na batalha do desenvolvimento latino-americano.

1. *Introdução*

A Fundação Getúlio Vargas, instituição de caráter técnico-educativo, e para cuja criação foi decisiva a contribuição do DASP, vem, há vinte anos, concentrando seus esforços no estudo, na pesquisa e no treinamento de pessoal qualificado no campo das ciências sociais, dando ênfase especial à pesquisa econômica e à racionalização da administração, tanto pública como empresarial, já que êsses setores condicionam diretamente as possibilidades de uma melhor ativação do processo de desenvolvimento econômico e social.

No setor da administração, a Fundação Getúlio Vargas criou, há treze anos atrás, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) e, há dez anos, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), instituições pioneiras em nosso país e em tôda a América Latina. A EBAP, aliás, foi o primeiro centro de ensino em administração pública estabelecido no mundo sob os auspícios e com a assistência direta das Nações Unidas.

Desejando concorrer com sua assistência técnica e ajuda financeira para a institucionalização e extensão às demais repúblicas latino-americanas dos benefícios da experiência acumulada pela Fundação Getúlio Vargas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a anuênciia e o apoio do Governo Brasileiro, firmaram com ela convênios, com a duração de cinco anos, pelos quais foram criados, em São Paulo, o Centro de Ciências Admi-

nistrativas e, no Rio de Janeiro, a *Escola Interamericana de Administração Pública*.

A Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP) resulta de convênios firmados pela Fundação Getúlio Vargas com o Ministério da Educação e Cultura, representando o Governo Brasileiro, e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O primeiro deles foi ratificado em 10 de março de 1964, no Rio de Janeiro. O segundo foi firmado em Washington, em 4 de junho do mesmo ano. Dando cumprimento a êsses convênios, o Presidente da FGV, pela Portaria nº 1/64, de 3 de agosto de 1964, criou a EIAP, sendo designado, para exercer as funções de primeiro Diretor da nova Escola, o Professor Luiz Alves de Mattos.

Como atividade principal do ano de lançamento da EIAP, foi programado o I Encontro Interamericano de Administração para o Desenvolvimento, que resultou da necessidade sentida de auxiliar os problemas atuais da Administração Pública dos diferentes países da América Latina, sob a forma de intercâmbio de idéias, de experiências e de sugestões dos senhores participantes, visando à obtenção de maior receptividade para a temática a ser tratada nos cursos pós-graduados de Administração para o Desenvolvimento, a serem ministrados pela EIAP.

O "Encontro" realizou-se no Rio de Janeiro, nos salões da Biblioteca do Palácio Itamarati, com a participação de representantes de organismos internacionais, diretores de escolas de administração, instituto de ensino e de pesquisa no campo das ciências políticas e sociais, professores, pesquisadores, administradores e técnicos em Administração Pública, provenientes das diferentes repúblicas do Continente Americano e de países europeus. Esse encontro foi uma vigorosa afirmação da decisão e da capacidade latino-americana de encontrar suas próprias soluções, sobretudo no que se prende à dinamização da Administração Pública face aos problemas do desenvolvimento.

A EIAP almeja aos seguintes objetivos fundamentais:

— elevar o nível técnico dos estudos de Administração Pública na América Latina, através da formação, em nível de pós-graduação, de professores, pesquisadores e especialistas;

— contribuir para a realização de programas de pesquisa dos problemas peculiares à dinâmica administrativa dos países da América Latina, usando a melhor adequação de suas soluções como instrumentos do desenvolvimento econômico e social;

— colaborar com os organismos interamericanos e internacionais, bem como os governos e as universidades;

— contribuir para melhorar os serviços das instituições públicas relacionadas com a administração dos planos de desenvolvimento.

O programa da EIAP para 1965 envolve as seguintes atividades principais: Curso de Administração para o Desenvolvimento, Seminário sobre Planejamento Regional, Cursos Especiais, Segundo Encontro de Administração para o Desenvolvimento, Pesquisas, Publicações, e Assistência Técnica.

2. *Curso de Administração para o Desenvolvimento*

A finalidade dêste Curso poderia ser assim descrita: proporcionar a técnicos, administradores, professores e pesquisadores latino-americanos a oportunidade de explorar e analisar, em profundidade, a área da administração para o desenvolvimento; oferecer aos administradores latino-americanos um preparo nas técnicas de administração, com vistas a um desempenho profissional adequado às exigências impostas pelo desenvolvimento econômico-social; promover a formulação científica, a médio e a longo prazo, e a elaboração de técnicas administrativas ajustadas ao contexto sócio-cultural latino-americano.

A clientela do curso será constituída de administradores, especialistas, professores e pesquisadores, cujas atividades profissionais se exerçam no campo da administração para o desenvolvimento ou a êle se destinem. Será exigida formação universitária, acrescida da indispensável experiência administrativa, no caso de administradores, professores, pesquisadores e especialistas profissionais, candidatos a êste curso. No caso de administradores credenciados por efetiva experiência no exercício de cargos de alto nível e destinados a funções de direção ou supervisão relacionados com planos de desenvolvimento econômico ou social, a Comissão de Seleção da EIAP, após cuidadoso exame de seu *curriculum vitae*, poderá dispensá-los da exigência de formação universitária.

Os ciclos e áreas do curso serão as seguintes:

1º Ciclo, com seis semanas de duração, num total de 15 horas de aulas semanais e 90 horas para todo o ciclo, e compreendendo as seguintes áreas: Introdução ao Desenvolvimento, com 36 horas de aula; Problemática da Administração Pública Latino-ame-

ricana, com 18 horas de aula; e Teoria Administrativa, com 36 horas de aula.

2º Ciclo, com sete semanas de duração, num total de 15 horas de aulas semanais e 105 horas para todo o ciclo, e compreendendo as seguintes áreas: Administração de Pessoal, com 40 horas de aula; Liderança e Chefia, com 30 horas de aula; e Informações e Comunicações Administrativas, com 35 horas de aula.

3º Ciclo, com onze semanas de duração, num total de 15 horas de aulas semanais e 165 horas para todo o ciclo, e compreendendo as seguintes áreas: Política Fiscal, com 40 horas de aula; Planejamento e Orçamento, com 45 horas de aula; Programação Administrativa, com 40 horas de aula; e Organização e Reorganização dos Serviços Públicos, com 40 horas de aula.

O curso prevê também *Visitas* e *Estágio*. As visitas de observação a sedes de escritórios centrais de organizações dedicadas ao desenvolvimento regional ou nacional serão realizadas durante as 24 semanas de aulas. O Estágio de observação, com uma semana de duração, será programado à fim de complementar as atividades do curso, e terá lugar em órgãos de desenvolvimento regional ou nacional.

Os requisitos mínimos para a inscrição neste curso são os seguintes: Formação universitária ou alto nível de experiência profissional no campo da administração pública, sendo a formação universitária requisito indispensável no caso de professores, pesquisadores e especialistas; exercício do magistério, de postos de chefia ou de assessoramento em nível de direção; limite máximo de idade de 45 anos; e indicação oficial pelo órgão governamental ou instituição de origem, de preferência ligados aos programas de desenvolvimento de cada país.

OBJETIVOS E LINHAS BÁSICAS DE PROGRAMAÇÃO DA ÁREA

A — *Introdução ao Desenvolvimento*: Os objetivos desta área visam a formular, à luz de observação prática, de uma teoria geral de desenvolvimento latino-americano, tendo por base os instrumentos de análise oferecidos pela Sociologia, Economia, Antropologia Cultural e Direito. As linhas básicas de programação referem-se à abordagem de problemas relativos a novas funções do Estado em expansão, especialmente no que se refere ao aspecto da prestação de serviços à comunidade, em sentido amplo. Dentro da visão mencionada, dar-se-á ênfase às características do Estado subdesenvolvido ou "em desenvolvimento", cuja infra-estrutura terá tratamento interdisciplinário.

B — Problemática da Administração Pública Latino-Americana: Os objetivos desta área visam à análise, fundamentada em pesquisa documental e de campo, da infra-estrutura da administração pública latino-americana. Ênfase no estudo, em profundidade, das causas inibidoras de uma administração eficiente. Projeção de soluções funcionais a médio e a longo prazo. As linhas básicas de programação tem a ver com um breve histórico da administração pública latino-americana a partir do período colonial, e especialmente no período que corresponde à "Administração para o Desenvolvimento", após a 2^a guerra mundial. Incluem ainda a Sociologia da administração pública latino-americana e Aspectos institucionais e infra-estruturais da mesma administração.

C — Teoria Administrativa: Os objetivos desta área visam à apresentação e discussão dos conceitos padronizados, e à apreciação crítica dos mesmos dentro do contexto latino-americano. Ênfase na necessidade de formular soluções adequadas para problemas diferentes do ponto-de-vista sócio-cultural e consequente revisão das soluções puramente mecanicistas. As linhas básicas de programação tem a ver com a Conceituação moderna de "administração", Formulação de novos conceitos de teoria administrativa, e com a Análise dessa teoria nos países em desenvolvimento, tendo em vista a relação adequada entre necessidades crescentes e complexas e escassez de recursos tecnológicos e humanos. O enfoque será interdisciplinário.

2º Ciclo

D — Administração de Pessoal: Os objetivos desta área visam à apresentação e apreciação crítica dos conceitos existentes à luz da pesquisa de "casos" típicos da administração pública latino-americana, com o emprêgo da técnica de amostragem, dentro do assunto, num tratamento pragmático. As linhas básicas de programação tratam de problemas prioritários de administração de pessoal nos países em desenvolvimento, da escassez de recursos humanos qualificados diante da expansão crescente das funções da administração pública, dos sistemas de pessoal (recrutamento, seleção, treinamento, classificação de cargos, remuneração), e dos obstáculos de ordem legal, social e política para uma administração de pessoal adequada.

E — Liderança e Chefia: Os objetivos desta área visam ao estudo da "burocracia" de ponto-de-vista crítico dentro da experiência histórica latino-americana, consideração de ordem estrutural e dinâmica e importância da liderança e chefia como fatores

de coordenação no esforço para superar a resistência à mudança. As linhas básicas de programação incluem o Conceito crítico da "burocracia", a Liderança como fenômeno político-social no contexto latino-americano (imobilismo e dinamismo), a Chefia na administração pública (recrutamento, seleção e treinamento), e a Chefia e Liderança como fatores do dinamismo administrativo e de integração.

F — *Informações e Comunicações Administrativas*: Os objetivos desta área lidam com a importância do sistema de informações e comunicações na administração moderna como fator indispensável à fluidez do processo decisório, e com a posição do administrador latino-americano diante do problema, tendo em vista a inexistência de infra-estrutura de comunicações e o hábito cristalizado das decisões abstratas. As linhas básicas de programação cuidam do Conceito de informações e comunicações administrativas no Estado em desenvolvimento, da Relação entre um sistema de comunicação e a elaboração e execução de planos de desenvolvimento, da Contradição entre o esquema consagrado e a inexistência de uma infra-estrutura adequada de comunicações, e do Tratamento pragmático do problema mediante o estudo de casos reais da experiência latino-americana.

3º Ciclo

G — *Política Fiscal*: Os objetivos desta área visam à apresentação e apreciação crítica do sistema fiscal vigente na experiência latino-americana, incluindo a importância da política fiscal como uma das bases da racionalização administrativa, a posição da política fiscal dentro dos propósitos de reforma administrativa (com exame das reformas em implantação e das em elaboração), e o papel da política fiscal na administração para o desenvolvimento. As linhas básicas de programação referem-se ao Conceito de política fiscal e sua importância na América Latina, à Relação entre política fiscal e planos de desenvolvimento, à política fiscal como instrumento administrativo do Governo, à política fiscal e reforma administrativa. O tratamento será eminentemente prático à luz de exemplos concretos da experiência latino-americana, chegando à projeção de modelos.

H — *Planejamento e Orçamento*: Os objetivos desta área visam à análise crítica do conceito de planejamento dentro da perspectiva dos países latino-americanos em desenvolvimento, ao estudo, em profundidade, do planejamento nacional e do planejamento regional, tendo em vista o papel integrador dos programas de assistência internacional, e à técnica de planejamento, orça-

mento tradicional e funcional. As linhas básicas de programação compreendem o Planejamento dentro do contexto dos países em desenvolvimento, o Planejamento nacional, regional e suas relações com o orçamento tradicional e funcional, o Planejamento como técnica, o Orçamento público como plano de governo.

I — *Programação Administrativa*: Os objetivos desta área visam à apresentação e apreciação crítica da programação administrativa como integração de aspectos estruturais, financeiros e de desempenho, e à elaboração de projetos, programação, e fixação de padrões de controle. As linhas básicas de programação lançam-se ao exame da experiência do programa administrativo dos países latino-americanos, identificando problemas comuns relativos à sua elaboração e implantação, e à formulação de modelos operacionais de programação administrativa.

J — *Organização e Reorganização dos Serviços Públicos*: Os objetivos desta área visam à apresentação e análise crítica da estrutura e de seu papel nos estudos de racionalização administrativa, ao exame das necessidades de reorganização tendo em vista a infra-estrutura que deve apoiá-la, e ao estudo em profundidade das reformas administrativas em implantação ou elaboração na América Latina, quanto a seus aspectos estruturais. As linhas básicas de programação englobam o Tratamento pragmático de casos concretos com a finalidade de inferir uma compreensão da dinâmica dos processos organizador e reorganizador.

3. Seminário sobre Planejamento Regional

A finalidade dêste Seminário é permitir a técnicos, administradores, professores e pesquisadores de alto nível da América Latina, na área de Planejamento Regional, o estudo comparativo e a visão dinâmica de problemas comuns. A duração prevista para o Seminário é de 15 a 20 de novembro e o temário será o seguinte:

- o planejamento regional como instrumento de administração para o desenvolvimento, com discussão de exemplos concretos da realidade latino-americana;
- o planejamento regional e a política governamental, prioridades regionais e recursos nacionais escassos;
- o planejamento regional como intervenção sistêmica no processo de mudança sócio-econômica, caso temática do Nordeste brasileiro e outros.

4. Cursos Especiais

Estão previstos dois cursos especiais, interessando às áreas da Administração Alfandegária e da Administração Tributária. A finalidade dêstes cursos é proporcionar a técnicos, administradores, professores e pesquisadores latino-americanos, através de um tratamento pragmático, a oportunidade de explorar e analisar a área de sua especialização; e a facilitar a projeção de modelos, visando à identificação e superação das causas inibidoras do processo de desenvolvimento.

A clientela deverá ser formada por administradores, técnicos, professores e pesquisadores de alto nível e visam a atualizar seus conhecimentos, aprofundando-os de modo sistemático. A duração dos cursos está programada para doze semanas.

LINHAS BÁSICAS DE PROGRAMAÇÃO DA ÁREA

a) *Administração Alfandegária:* Treinamento nas técnicas de administração alfandegária, tendo por base a análise crítica de situações concretas e o estudo de casos da experiência latino-americana. O currículo dará ênfase aos seguintes pontos:

- problemas prioritários da administração alfandegária nos países latino-americanos, tendo em vista o regime predominante das importações sobre as exportações;
- a organização e eficiência da administração alfandegária, análise da experiência brasileira e latino-americana;
- abordagem dos métodos aduaneiros mais eficientes dentro da perspectiva da política cambial e de comércio exterior;
- a importância da administração alfandegária dentro dos esquemas da reforma administrativa nos países em desenvolvimento.

Esta área terá tratamento eminentemente prático, visando a criar condições que permitam a projeção de modelos.

b) *Administração Tributária:* A ênfase será nos seguintes aspectos:

- apresentação e apreciação crítica do sistema de administração tributária, com relêvo nos problemas relativos ao Imposto sobre a Renda segundo a experiência dos países latino-americanos;

— Técnicas de avaliação e sua eficiência nos países em desenvolvimento, levantamento e análise de casos da experiência latino-americana;

— o processo da racionalização da administração tributária (em especial relativa ao Impôsto sobre a Renda) e sua adequação tendo em vista a infra-estrutura dos países em desenvolvimento, predomínio dos impostos indiretos sobre os diretos nos países em desenvolvimento, repercussão estrutural das características acima mencionadas na administração tributária;

— administração tributária como instrumento de planejamento nacional e de política governamental;

— importância da administração tributária como uma das bases da racionalização administrativa.

As linhas programáticas dos cursos especiais constituem apenas delineamentos de aspectos julgados fundamentais. Os programas propriamente ditos estão em discussão e sua elaboração definitiva em muito se valerá da experiência dos órgãos da administração pública brasileira e latino-americana.

5. Segundo encontro de Administração para o Desenvolvimento

O segundo encontro terá por objetivo fundamental a discussão dos seguintes temas de interesse comum, no campo da administração pública latino-americana:

— administração para o desenvolvimento e mudança social;

— seleção e aperfeiçoamento de quadros dirigentes para programas de administração para o desenvolvimento, experiência e necessidades latino-americanas;

— assistência técnica em programas de reforma administrativa na América Latina, participação das entidades nacionais e internacionais.

O conclave terá caráter internacional, devendo reunir diretores e responsáveis por programas de administração para o desenvolvimento na América Latina. A programação inicial prevê sua realização para o mês de outubro e conta com a participação estimada de 30 representantes. No momento, a Escola promove entendimentos com vários países da América Latina, no sentido de examinar a possibilidade da realização do Segundo Encontro fora do Brasil, visando a enfatizar seu caráter interamericano.

6. *Programa de Pesquisas*

A EIAP está organizando um Centro de Pesquisas, constituído inicialmente por um chefe de pesquisas, um pesquisador e três auxiliares de pesquisa, que constituirão o grupo permanente. Conforme a marcha dos programas, serão contratados, na base de tarefas específicas, outros pesquisadores e professores, individualmente ou em grupos.

O programa de pesquisas elaborado para o exercício de 1965 desenvolver-se-á em quatro etapas:

— pesquisa inicial, pelo grupo permanente de pesquisadores, para identificar os problemas críticos de organização institucional e de funcionamento da administração pública nos diversos países latino-americanos;

— pesquisas para a coleta de dados atualizados sobre as diversas áreas de estudo cobertas pelo curso pós-graduado de Administração para o Desenvolvimento a ser ministrado no corrente ano pela EIAP. Cada uma dessas áreas de estudo será pesquisada, num plano intensivo de aproximadamente três meses, pela equipe de professores e respectivo coordenador de área encarregados de ministrar as aulas e seminários sobre essa área;

— pesquisa para a coleta de dados atualizados da América Latina sobre Administração Alfandegária a ser realizada pela equipe de professores encarregados de ministrar, na EIAP, no corrente ano, esse curso especial pós-graduado;

— pesquisa para a coleta de dados latino-americanos atualizados sobre Administração Tributária, pela equipe de professores encarregados de ministrar esse curso especial pós-graduado em 1965.

Como dispositivo de apoio para a realização dessas pesquisas, a EIAP dispõe de uma equipe encarregada de preparar, dentro de uma sistemática estabelecida, a documentação disponível em sua biblioteca especializada sobre a América Latina e sua administração.

7. *Plano de Publicações*

O Serviço de Documentação da EIAP está realizando um levantamento prévio das publicações e coleções existentes sobre a administração pública na América Latina, a fim de evitar duplicações desnecessárias no seu plano de publicações.

Por sua própria natureza, o plano de publicações da EIAP terá de aguardar a elaboração de pesquisas, trabalhos monográficos e material didático, por seus professores e pesquisadores, que será iniciada nos próximos meses. Seria, portanto, prematuro, particularizar desde já os característicos e a seqüência dessas publicações, que sómente poderão ser concretamente providenciadas no próximo exercício, após terminado o levantamento das publicações existentes na América Latina sobre administração pública.

Entretanto, a EIAP está providenciando a publicação dos Anais do Primeiro Encontro de Administração para o Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em novembro próximo passado. Estão sendo também preparados folhetos informativos sobre a EIAP e seus programas de atividade para farta distribuição em toda a América Latina.

8. Prestação de Assistência Técnica

O contrato da Fundação Getúlio Vargas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento prevê a prestação pela EIAP de assistência técnica, mediante acôrdos especiais, às universidades e outras instituições dedicadas ao ensino e à pesquisa no campo da Administração Pública na América Latina. A EIAP encontra-se ainda em fase de abertura de contatos e seu Serviço de Documentação está ultimando o levantamento dos institutos universitários existentes, sua organização e seus programas de atividades, para numa etapa posterior, concertar as possíveis contribuições que poderá fazer em termos de assistência para programas específicos de pesquisa e treinamento.

Os contatos estabelecidos pela EIAP no Primeiro Encontro sobre Administração para o Desenvolvimento com os representantes de 14 repúblicas latino-americanas marcaram um proveitoso passo inicial neste sentido, que deverá agora ser seguido por entendimentos mais concretos. Na agenda dos trabalhos das duas equipes de representantes da EIAP, que dentro em breve visitarão a quase totalidade das repúblicas latino-americanas, consta a sondagem das necessidades e possibilidades de assistência técnica a ser oferecida pela EIAP às universidades do Continente. O plano definitivo dessa assistência só poderá ser elaborado após o retorno de suas duas equipes de representantes da EIAP, devendo ser inaugurado no exercício de 1966.

9. Metodologia do Ensino

O ensino na EIAP será predominantemente ativo, conduzido na base de trabalhos de seminário, intercalados por conferências, preleções e exibição de filmes descriptivos das realidades latino-americanas, a serem comentados e debatidos pelos participantes.

Os professores deverão fornecer aos participantes amplo material de documentação e guias de estudo e de leituras selecionadas, acompanhando o desenvolvimento dos programas. Os participantes, em regime de tempo integral, além de freqüentarem as aulas e seminários, deverão reservar um mínimo de horas semanais para leitura e estudos na biblioteca, compulsando a bibliografia indicada e os documentos disponíveis sobre a temática em estudo.

Nas aulas e seminários, em substituição ao tradicional ensino dogmático por preleções teórico-expositivas, serão dotados processos ativos que levarão os alunos a uma intensa participação e integração, sob a forma de comunicações, relatórios de leituras e de experiências, debates, análises de casos concretos, situações simuladas, trabalhos em grupo, preparo de anteprojetos e trabalhos práticos.

Serão também programadas visitas a agências governamentais e autárquicas no Rio de Janeiro e em outras cidades, para observação e coleta de dados sobre fatos e problemas de administração para o desenvolvimento.

O ensino da EIAP evitará impor aos participantes modelos estilizados de administração, produzidos em outros contextos sócio-culturais, e os orientará na busca de soluções mais condizentes com as realidades sócio-econômicas de seus próprios países em desenvolvimento.

Medidas preparatórias estão sendo tomadas para experimentar na EIAP a nova técnica do "ensino programado", o que provavelmente só poderá materializar-se nos próximos anos.

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Da Fiscalização da Execução Orçamentária

CHAGAS MELO

VELHA aspiração dos estadistas do Império, sómente na República seria criado o Tribunal de Contas antes mesmo da Constituição de 1891, ou seja pelo Decreto nº 966, de 17 de novembro de 1890.

A Constituição de 1891 em seu artigo 89 criou um novo órgão nos seguintes termos:

Art. 89. E' instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Em 1934 as atribuições do Tribunal foram especificadas constitucionalmente, dando-lhe uma importância muito grande, qualificando-o como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

Pelo sistema constitucional vigente, o Tribunal de Contas tem as seguintes atribuições:

- a) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- b) julgar as contas dos responsáveis por dinheiro público e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
- c) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas ou pensões.

O nosso controle de contas usa um sistema misto sem todavia adotar um dos três modelos conhecidos: o francês, o belga e o italiano.

A posição do Tribunal entre os três Poderes é sui-generis, erigindo-se muitas vezes em um quarto Poder, contrariando o artigo 36 da Constituição Federal que diz o seguinte:

Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Como disse Agnello Uchôa Bittencourt não pertence ao Poder Judiciário, não obstante sua formalística judiciária e sua função jurisdicional. Poder-se-á, talvez, dar-lhe, também, a qualificação de órgão auxiliar do Poder Judiciário como diz Rubem Rosa, uma vez que funciona, em matéria de contas, como instância necessária, cujas decisões se tornam indispensáveis, constituindo prejudicial para o início de certas ações. De qualquer modo, como adverte Granoni, não se deve confundir jurisdicional, que é o gênero, com judicial que é a espécie.

Não se integra, muito menos, no Poder Executivo, a que deve fiscalizar. Com o regime da Constituição de 1937 (art. 114, emendado pela Lei Constitucional de 1945), pertenceu o Tribunal de Contas ao Executivo. Com a Constituição de 1946 foi-lhe restituída a condição anterior, advinda de 1890.

Não é também Poder Legislativo, embora certa subordinação funcional em certa matéria — subordinação funcional, não hierárquica. Não o é materialmente, visto que não legisla; não o é formalmente, porque assim não o considerou a Constituição (art. 37) página 15. Notas sobre o Tribunal de Contas da União — Serviço de Documentação do D.A.S.P. — 1955.

O ilustre jurista Seabra Fagundes em seu livro "O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário — Rio — 1950 diz que inexiste em nosso sistema político, lugar para um órgão que não se filie definidamente, pela sua maior correlação, a um dos poderes entre os quais se distribui o exercício das funções do Estado".

Como um dos meios de dinamizar o Poder Executivo, será modificado o sistema de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento que deve caber às autoridades superiores da administração, competindo ao Legislativo, "a posteriori" tomar as contas do Presidente da República. Assim, o atual Tribunal de Contas seria apenas uma delegação do Congresso, adotando-se com pequenas modificações o sistema anglo-americano.

A Assembléia Constituinte da Guanabara, através do Deputado Aliomar Baleiro, pensou em substituir o Tribunal de Contas por uma Delegação de Contrôle do Legislativo .

Comentando o fato escreveu a Prof. Temístocles Cavalcanti o seguinte: "quando se discutiu o problema do Tribunal de Contas, foi uma das grandes batalhas da Assembléia. A reação contra o Tribunal de Contas é muito grande em toda parte, e na Assembléia foi imensa, principalmente por parte da bancada do Governo. A opinião generalizada é de que ou o Tribunal de Contas é ineficaz, ou é um entrave à administração".

"O Deputado Aliomar Baleeiro apresentou uma emenda que produziu grande debate, e que consistia na adoção do sistema inglês e americano do "auditor general", ou seja, do controle financeiro por um auditor nomeado pela Assembléia, e que exercesse, efetivamente, a fiscalização orçamentária".

"A discussão evoluiu no sentido da substituição desse auditor-geral por Conselho, eleito por 6 anos pela Assembléia, e que exerceria as funções do atual Tribunal de Contas por um controle da própria Assembléia, com a agravante de que esta comissão estaria subordinada à Comissão de Tomada de Contas, cujo presidente seria, obrigatoriamente da oposição. A idéia, entretanto, acarretaria uma dificuldade imensa, não só para o Governo atual, como para qualquer outro. O risco seria extremamente grande, e assim a idéia do Tribunal de Contas voltou a debate; cogitou-se de reestruturá-lo, e aceitou-se, finalmente, uma emenda da lavra do Deputado Chaves de Melo, que permite ao Tribunal de Contas ter uma ação mais eficaz. As idéias do auditor-geral, e do Conselho, obtiveram, no final, apenas alguns votos".

"Acho que, realmente, em tese, a idéia do Deputado Aliomar Baleeiro mereceria consideração, e deveria ser objeto de estudo no plano federal, mas não no plano estadual. Acho extremamente arriscado, não só pela falta de amadurecimento da Assembléia como ainda porque o número de pessoas habilitadas para exercerem a função de auditor, com competência especializada em matéria de auditoria e contabilidade pública, é extremamente limitado". Apreciações sobre a Constituição do Estado da Guanabara — Carta Mensal — Confederação Nacional do Comércio, abril de 1961. — *Themistocles Cavalcanti*.

Pela emenda do Deputado Aliomar Baleeiro, as atribuições do Tribunal passariam para um Conselho de Contas, diretamente subordinado ao Poder Legislativo, sem essa independência de quase poder dos atuais tribunais de contas. Entretanto, o aspecto de maior liberdade do Executivo estaria, também limitado, pelos sucessivos exames prévios de despesas e consequente registro.

Para substituir o atual Tribunal de Contas, proporíamos um Conselho de Contas, nos seguintes termos:

Art. ... A administração financeira e a execução orçamentária serão fiscalizadas pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Conselho de Contas.

§ 1º O Conselho de Contas é órgão de controle da execução orçamentária e da administração financeira, sob a orientação direta da Comissão de Tomada de Contas do Congresso Nacional.

§ 2º Os membros do Conselho de Contas, em número determinado por lei, serão eleitos pelo Congresso Nacional dentre brasileiros natos, maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada e notórios conhecimentos de

direito financeiro e de contabilidade pública, com diploma de bacharel em direito, economia ou contabilidade.

§ 3º Os membros do Conselho serão nomeados por 4 anos, renovando-se por 2/3 de dois em dois anos, e terão vencimentos irredutíveis fixados pelo Congresso Nacional.

§ 4º Os auditores do Conselho de Contas serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, sob a aprovação dêste.

Art. ... Compete ao Conselho de Contas:

- a) expedir instruções para orientação da contabilidade pública;
- b) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por Delegações, a execução orçamentária;
- c) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, inclusive dos administradores de entidades autárquicas e empresas do Estado e instituições que recebam dele metade ou mais de seus recursos.

d) apreciar previamente da legalidade dos contratos nos limites estabelecidos pela lei e das aposentadorias e pensões. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato ou da aposentadoria ou pensão até que se pronuncie o Congresso Nacional no prazo máximo de 90 dias, quando entrarão em vigor, até a aprovação ou não das contas do Presidente da República.

A nossa proposta de emenda constitucional difere da do ilustre Deputado Baleeiro, quando constituinte da Guanabara, em dois pontos principais:

- a) não vedamos a recondução dos membros do Conselho de Contas, não sómente para evitar solução de continuidade nos trabalhos do Conselho, como pela falta de especialistas nos assuntos de controle e tomada de contas;
- b) deixamos à lei orgânica do Conselho de Contas, estabelecer os limites monetários dos contratos sujeitos a registro do Conselho, para evitar o que acontece no momento, com o Tribunal de Contas absorvido com o exame de contratos de menor importância, como, por exemplo, o do aluguel de um imóvel para instalar a Coletoria no interior dos Estados, ou um pequeno contrato de reconstrução de um prédio da União.

Art. ... O Conselho de Contas dará parecer prévio, no prazo de 60 dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não forem prestadas no prazo de 60 dias depois da abertura do Congresso Nacional, o Conselho denunciará a omissão ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, em qualquer das duas hipóteses, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

Art. ... Cabe ainda ao Conselho de Contas:

- a) eleger o seu Presidente;
- b) elaborar seu Regimento Interno;
- c) praticar, em relação ao seu pessoal, todos os atos de administração, desde que respeitados o sistema do mérito e as normas de caráter geral vigorantes no Estado Federal em matéria de administração de pessoal;
- d) realizar quaisquer diligências que forem ordenadas pelo Congresso e suas Comissões, inclusive as de inquérito.

Art. ... Haverá uma Delegação de Controle em cada autarquia e entidade em que a União detenha pelo menos 51% do capital votante.

Os Tribunais de Contas, quer da União e dos maiores Estados não têm podido acompanhar e fiscalizar tôdas as operações de execução dos orçamentos e nem julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas.

No parecer prévio sobre as contas do Presidente da República em 1960 disse o Ministro Rogério de Freitas que "com raras exceções verifica-se ser bastante difícil, quanto a estabilidade patrimonial a situação dessas entidades autárquicas. Releva notar que a maioria delas não tiveram suas contas aprovadas, podendo citar, a título exemplificativo, o caso do D.N.E.R., cujo orçamento de Receita e Despesa atingiu, no exercício ao elevado montante de Cr\$ 30.000.000.000,00 aproximadamente, tendo sido lavrados cerca de 5.000 contratos sem que fossem submetidos a exame o registro do Tribunal — número superior àquele de que esta corte toma conhecimento e relativo aos demais órgãos da Administração Pública. Continuando diz o Ministro que é difícil apreciar os reflexos da gestão de 1960, pois não levando em conta as atividades financeiras extraordinárias do Governo, peca o orçamento da União pela falta de princípio da Unidade, representando o que denominamos orçamento da União, uns vinte por cento do movimento financeiro do Governo" — Imprensa Nacional, 1961.

Por maiores que tenham sido os esforços dos seus ilustres Ministros, o Tribunal de Contas da União não tem podido controlar nem 20% das atividades financeiras do Governo, tornando letra morta parte do artigo 77 da Constituição que atribui ao mesmo Tribunal a tarefa de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e julgar da legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões.

A complexidade da máquina burocrática brasileira não admite mais o tipo de controle clássico de contas, tornando-o impraticável à medida em que o Estado absorve maiores setores da atividade econômica. Urge modificá-lo, não sómente para dinamizar o Executivo, como para dar maior ênfase ao processo de tomada de contas que deve ser rápido e não retardado como vem acontecendo no Brasil.

O registro prévio foi abolido, exceto para os contratos, aposentadorias e pensões nos termos estabelecidos pela futura lei orgânica do Conselho, podendo o mesmo suspender a execução de tais documentos que estejam em desacordo com a lei ou o orçamento.

MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

Introdução ao Conceito Americano de Administração Pública ()*

KEITH M. HENDERSON, D. P. A.,

Professor Adjunto de Administração Pública
da Universidade Americana de Beirute
Tradução de FERNANDO GOUVEIA

CERTO candidato ao diploma de técnico de administração pública, jovem e brilhante, conseguiu traduzir a situação de um bom número de estudantes estrangeiros, quando declarou:

"Nada mais entendo do ensino de administração pública. Em meu país era crença geral que tal assunto se confundia com o direito administrativo, mas aqui o direito não é estudado. A faculdade superior onde solicitei admissão, nos Estados Unidos, ensina simultaneamente a administração dos negócios públicos e a de negócios privados; quando aqui chegou o coronel Urwick, informou-nos que o principal aspecto é o da gestão. Muito bem, quando o professor Pollock nos dirigiu a palavra, foi para nos dizer que a Administração Pública faz parte da Ciência Política. O decano Reining informou-nos que dirige uma escola exclusiva de administração pública, enquanto o decano Stone ensina administração pública e administração internacional. Foi com prazer que dediquei minha atenção a essas personalidades, mas cada uma delas possui, pelo que vejo, uma concepção diferente sobre administração pública. De que modo posso eu conciliar tôdas essas idéias?"

E' mais que justificada essa perplexidade. A disciplina de Administração Pública americana, não se constituindo como parte de outra disciplina, ou não chegando a ser exclusivamente uma disciplina, apresenta-se aos olhos de um estudante estrangeiro

(*) *Revue Internationale des Sciences Administratives* — Vol. XXX —
1964 — Nº 2.

perspicaz, como um conjunto confuso de pontos-de-vista diferentes. O estudante americano, afeito às controvérsias, entendendo a trama das instituições políticas, sociais e econômicas dos Estados Unidos, consegue facilmente palmilhar a trilha certa; mas o estudante estrangeiro, à procura de uma orientação, fica freqüentemente convencido de estar percorrendo um caminho errado na escola superior. Raramente está o estudante estrangeiro a par da documentação americana consagrada à Administração Pública, e, muitas vezes, não consegue se dar conta das maneiras de abordar o assunto. Pode supor estar recebendo uma formação destinada à prática da administração, da mesma maneira, aproximadamente, que o médico e o advogado são preparados para o exercício de suas profissões; mas tais idéias, no que tange ao estudo de Administração Pública, podem apresentar uma contribuição marcante com as que são auferidas por compatriotas seus que estudam em outras escolas. O dilema se enfatiza nos casos em que seus camaradas recebem uma orientação nos moldes franceses ou ingleses. (Três jovens administradores trabalhando ombro a ombro num novo país africano — um, formado no "Institut des Hautes Études d'Outre-mer", o segundo, na "London School of Economics", e o terceiro, na Universidade de Michigan — podem não ter base comum alguma que lhes permita se entenderem no campo da Administração).

O escopo dêste trabalho não é resolver o problema das incompatibilidades entre diferentes concepções pedagógicas, porém familiarizar os estudantes com as grandes linhas da evolução da Administração Pública, tal como considerada nos Estados Unidos para fins de estudos sistemáticos. Com êsse intento, examinaremos a literatura consagrada à Administração Pública sob um prisma histórico, levando em conta seu contexto ecológico.

O fato de o estudante compreender que o livro de Herbert Simon, *Administrative Behavior*, (*) cuja primeira edição foi lançada em 1945, tornou-se, dentro de uma ampla medida, um protesto contra a maneira de os autores anteriores abordarem os problemas, partindo de "princípios", e, mais, se o estudante souber que ainda hoje existe uma diferença fundamental entre o especialista em administração em geral, e o especialista em ciência política, — terá êle começado a se dar conta do verdadeiro conteúdo do estudo da Administração Pública.

Muito comumente o estudante — e até o professor, poder-se-ia mesmo dizer — poderá citar ao acaso um livro ou um artigo com um título abrangendo as palavras "administração" ou "admi-

(*) Traduzido e editado pela Fundação Getúlio Vargas, sob o título "Comportamento Administrativo".

nistração pública", sem conhecer a orientação do autor, a contribuição trazida pela obra ou suas relações com outros estudos. Freqüentemente temos encontrado obras acadêmicas sobre outros assuntos citando fontes controvertidas a respeito de administração pública, como se representassem uma opinião quase unânime e fazendo corpo de autoridade.

O método consagrado ao histórico de uma seleção de obras é apenas uma das diversas maneiras de se estabelecer correlações entre as publicações dedicadas à "administração pública". Pode-se discutir questões de atualidade; pode-se levar em conta os diferentes campos particulares de aplicação; ou os diversos níveis da administração, como por exemplo, os da União, os dos Estados, e os das administrações locais; pode-se falar de processos genéricos; pode-se analisar o papel da administração pública agindo sobre a sociedade, segundo a concepção de diversos autores; e ainda pode-se abordar o assunto sob o ângulo de outras óticas, (¹) Tal estudo será histórico por dois motivos primordiais:

1. A análise histórica é mais fidedigna sob o ponto-de-vista teórico do que a maioria das outras;

2. Ela pode ser compreendida com mais facilidade pelos estudantes estrangeiros.

Fica bem claro que certos postulados de base devem ser apresentados de acordo com esta modalidade de apresentação histórica. Primeiro, devemos admitir a hipótese de que existe uma literatura consagrada à administração pública, e de que ela se origina em um determinado ponto de partida. (²) Igualmente, devemos supor que tal literatura apresente um caráter de continuidade suficiente, para que dêle resulte um estudo histórico compensador.

Sem dúvida, a nossa perspectiva será modificada com o tempo, e passaremos a reinterpretar a evolução da administração pública (ou da "administração", se nos recusarmos a reconhecer a administração pública como disciplina autônoma) à luz dos diferentes centros de interesse de um momento dado. A recente incorporação de dados provenientes das ciências do comportamento e da matemática, dão testemunho do caráter variável das fronteiras do nosso tema.

Qualquer que seja a medida pela qual qualificaremos e limitaremos um trabalho de tal monta, estaremos condenados a enfrentar uma tarefa delicada.

Uma só e única maneira de se passar em revista as obras sobre administração pública, não existe. Cada qual terá de selecionar aquilo que mais lhe parecer importante: ninguém irá longe se não respeitar a opinião prevalecente entre os eruditos.

Devido às múltiplas modalidades de se abordar a administração pública, e às tendências divergentes, ou até mesmo opostas, quanto à doutrina, torna-se bem embaraçoso chegar-se a uma definição do assunto de nosso estudo. (3) Talvez o problema primacial seja o de se saber se êste tema, se êste "campo", justifica a existência de uma disciplina separada, ou se seria mais oportuno considerá-lo sómente sob o conceito formado para "administração", sem que se lhe agregue o qualificativo de "pública". Caso prevalecesse tal ponto-de-vista, êste trabalho não teria razão de ser. Se, pelo contrário, esta disciplina puder se investir de um nome próprio, então será mister inquirir se ela não constitui um subcampo das ciências políticas, ou é uma entidade autônoma.

Considera-se aqui a administração pública como uma disciplina ainda em seus primórdios, porém independente, possuindo ligações com a ciência política e a de administração, mas capaz de delimitar uma matéria de investigação distinta, e permitindo uma pesquisa sistemática de conhecimentos relativos a êsse tema. Sob a nossa abordagem, o estudo da administração pública, considerado como elaboração acadêmica de nível universitário, consiste nos conhecimentos relativos às estruturas reais e particulares das organizações governamentais, bem como ao estudo do funcionamento e do comportamento daqueles que participam de tais organizações. Simultaneamente, êle visa inculcar entre estudantes e praticantes as noções dêsses conhecimentos.

CLASSIFICAÇÃO DA LITERATURA

Este curto estudo tem pois por objetivo indicar ao estudante estrangeiro, do grau superior, uma grande diversidade de documentos que o consenso relativo a um conveniente ponto de partida para o estudo da administração pública americana, deixa claro estarem distanciados no que diz respeito a um acôrdo. Por esta razão são tais documentos utilizados de maneiras diferentes no ensino dessa matéria. Serão postas em destaque as obras de doutrina representativas que abarcam o conjunto da disciplina, deixando-se em segundo plano aquelas que tratam de questões mais limitadas como sejam, a função pública, o orçamento, a organização e os métodos, a administração local comparativa, (4) etc.

Muito poucos são os livros e artigos citados nos cursos de administração pública que se consagram exclusivamente a êsse campo; é pois necessário recorrer a outras disciplinas. Uma vez que a administração pública corresponde a um estudo "prático", com o correr do tempo ela se socorreu de diversas disciplinas,

notadamente da ciência política, do direito, da administração industrial e comercial, das ciências econômicas, da sociologia, da psicologia social, da antropologia cultural, e da matemática.

Fais disciplinas, ao mesmo tempo que a administração pública propriamente dita, devem ser passadas em revista, devido à contribuição que trazem ao nosso estudo.

Em seu conjunto, essa literatura parece ter evoluído historicamente desde a tese até à antítese, e em seguida para a síntese; tal evolução irá constituir a estrutura dêste artigo.

O fio condutor para quem aborda assim o estudo do assunto é uma simples linha traçada no tempo, que se estende de 1887 até o atual período (1963), ao longo da qual se situam diversos trabalhos, de acordo com a data de suas publicações.⁽⁵⁾ Para satisfazer às necessidades da exposição, foram destacados três períodos, a saber:

1887-1945: o fundamento: o estudo das estruturas;

1945-1958: a antítese: o estudo do comportamento e do meio;

1958-? : a síntese: o estudo da organização.

O ensaio de WOODROW WILSON, *The Study of Administration*, foi adotado como ponto de partida.

O ano de 1945 foi considerado como um ponto crítico da inflexão, em que foi descartado o estudo das componentes mecânicas das organizações, e consagrado o das componentes do comportamento e do meio ambiente.

Em 1958, a publicação da obra de JAMES MARCH e HERBERT SIMON, *Organizations*, acompanhada que foi de uma torrente de trabalhos com títulos semelhantes, marcou de igual modo o nascimento de uma nova concepção do estudo da administração pública.

O Fundamento: Estudo das Estruturas (1887-1945).

Em 1887, um jovem especialista em ciências políticas, WOODROW WILSON, que um dia tornar-se-ia Presidente dos Estados Unidos, publicou um ensaio intitulado *The Study of Public Administration* no qual enfatizou a necessidade de se estudar separadamente os aspectos administrativos da atividade governamental. E' ponto pacífico entre os eruditos de hoje que cabe a Wilson o mérito de ter escrito a primeira publicação sobre o campo atualmente denominado administração pública.

Entre 1887 e os anos de 1930, têm-se distinguido duas tendências entre os trabalhos. Começando por Wilson, um importante grupo de autores, de formação jurídica, interessados pelas

instituições políticas, tratou da administração das instituições governamentais, esforçando-se por destacar recomendações destinadas à sua melhoria. Os teóricos das matérias ditas *Politics* e *Political Science* preocupavam-se em descobrir o melhor meio de organizar as atividades governamentais a fim de assegurar uma administração eficaz, à altura de suas tarefas. Eles escreviam motivados pelas tentativas de reforma e de reorganização, provocadas pela atitude crítica, então prevalecente, em relação ao governo.

A outra tendência era a da *General Administration* que se ocupava da administração no âmago de todas as espécies de organizações — comerciais, públicas, eclesiásticas, militares, benéficas, etc. — e que encontrava, em grande parte, sua fonte original de inspirações nos trabalhos de Frederick W. Taylor, engenheiro americano, e nos de Henry Fayol, industrial francês. Os teóricos, influenciados pelos trabalhos de Taylor e Fayol, encaravam, de preferência a administração em geral, pondo-a acima da atividade governamental ou da administração pública. Existem diversos pontos de semelhança entre os trabalhos dos especialistas em administração em geral, e os dedicados à ciência política, porém é de vantagem que se considere separadamente estas duas tendências.

CIÊNCIA POLÍTICA

Em 1887, afirmou Woodrow Wilson que "a ciência administrativa é o mais recente fruto do estudo da ciência política que foi iniciado há uns vinte e dois séculos. Sua emergência data dêste século, ou seja, corresponde à nossa própria geração". Esclarecia Wilson que diante da complexidade crescente das incumbências governamentais, uma ciência da administração deveria tender a "colocar o governo no bom caminho, tornar mais séria a gestão dos negócios, reforçar e purificar a sua organização, realizar seu serviço com mais devotamento". De acordo com Wilson, a administração pública deveria se isentar de lutas políticas e ter como única preocupação a execução minuciosa dos planos previstos pelas leis. A fim de poder efetuar correta e eficazmente as tarefas impostas à Administração, é necessária aos funcionários uma ampla medida de discernimento, para que êles não fiquem emperrados na execução de seus trabalhos. E Wilson insistia que os funcionários deveriam, ao mesmo tempo, tornar-se responsáveis perante à opinião pública, a qual, dentro dos quadros democráticos, deve se erigir no papel de juiz credenciado. Destarte, temos que a razão de ser do estudo da administração consiste em instruir o público da mesma maneira que o candidato

à função pública. Esta última não deve se transformar numa "casta" administrativa — porém num quadro disciplinado e especializado, em harmonia com a vontade do povo e leal à política elaborada pelos legisladores eleitos decentemente.

Muitos anos após ter Woodrow Wilson escrito seu famoso ensaio, um professor de direito administrativo da Universidade de Columbia, FRANCK J. GOODNOW, publicou um estudo, *Politics and Administration*, cuja finalidade era a de demonstrar a necessidade de se introduzir algumas modificações no sistema formal da gestão dos negócios públicos dos Estados Unidos, para que êles se conciliassem com a prática das idéias políticas, sobre as quais êste mesmo sistema se encontrava fundamentado. Goodnow sugeria, de uma maneira assaz semelhante à de Wilson, fôsse a função da política concebida de modo diferente da administração, uma vez que a primeira deriva da vontade do Estado, enquanto que a segunda corresponde à execução de tal vontade.

Goodnow tornou-se o alvo de muitas críticas, nos últimos anos, pelo fato de sustentar a "dicotomia político-administrativa", ou seja a distinção da administração pública da ciência política. Como notou, de maneira incisiva, Martin Landau, muitos desses criticos acham-se mal ajustados. É importante se compreender Goodnow, porque êle se encontra, em grande parte, na base da maneira pela qual, inicialmente, a disciplina da administração pública considerava o seu estatuto. Segundo Goodnow, as duas funções da gestão dos negócios públicos são, por um lado, a política e, de outro, a administração; uma se ocupa das diretrizes ou expressões da vontade do Estado, a outra, da execução de tais diretrizes. ⁽⁶⁾

Goodnow não faz coincidirem as funções de política e administração com tal ou qual órgão governamental. Segundo êle, "o Legislativo americano exerce muito freqüentemente a função de administração em virtude do poder que tem de promulgar atos especiais. O Executivo americano possui uma importante influência sobre o exercício da função de política, devido ao seu direito de veto". ⁽⁷⁾ Da mesma maneira, "se bem que a diferenciação dessas duas funções na gestão dos negócios públicos seja clara, é impossível atribuir-se tais funções a organismos separados". ⁽⁸⁾

Contudo, Goodnow, — assim como Wilson, antes dêle, e Willoughby, mais tarde, — ficou aterrorizado pela injustificável extensão tomada pela "política" em seu sentido negativo, em detrimento da administração.

A teoria já se encontrava bem firmada no momento em que, mais de um quarto de século depois do livro de Goodnow, Leo-

nard D. White entrou em cena com o primeiro manual consagrado à administração pública. Nêle era sustentado o fato de que a "política" deveria se situar bem separada da administração, a qual, por sua vez, não deveria se preocupar senão da integral e eficaz realização da vontade ou interesse públicos. Os legisladores elaboram as leis, e os administradores as põe em execução.

White se encontrava bem familiarizado com os pensamentos de Wilson e de Goodnow; ele tinha conservado um estreito contato com as numerosas publicações que recomendavam a reforma e a reorganização, e, ao mesmo tempo, com outros estudos jurídicos e descritivos. As notas de rodapé da edição de 1926 de seu manual, constituem um bom catálogo da literatura mais antiga sobre a matéria, abrangendo alguns dos trabalhos empreendidos por estudiosos da administração em geral, tais como Taylor e Fayol.

Se bem que *Introduction to the Study of Public Administration* — tenha sido, em grande parte, fundamentado nas idéias esposadas por Wilson e Goodnow, Leonard D. White dedicou-se a problemas adicionais, tais como o recrutamento, os exames, as classificações de funções, as promoções, a disciplina e as aposentadorias. Nesse manual, que mereceu diversas edições, e cujo emprêgo ainda está em vigor, Leonard D. White definiu a prática da administração pública como "a gestão do pessoal e do material com vistas à realização dos objetivos do Estado". Nessa formulação, ele se preocupava, antes de tudo, da utilização eficaz dos recursos, com vistas à eliminação do desperdício e da ineficiência. Sugeria ele que a gestão dos negócios públicos se assemelha de muito perto à que caracteriza outras organizações tais como comerciais, filantrópicas, religiosas ou educativas, levando em conta que o contexto da prática da administração nos Estados Unidos é inteiramente diverso daquele que se refere à prática dos negócios privados, devido a fatôres tais como a maior responsabilidade da Administração em relação ao público e a "luta titânica contra o domínio dos políticos". White se fazia o eco de uma concepção geral, ao notar que a empresa comercial é forçada a melhorar devido à concorrência e que, devido a essa razão, podia ela servir de modelo útil ao governo. Julgava White que o melhoramento na gestão dos negócios públicos, tendo em mira se aproximar da eficácia relativamente superior da administração privada, poderia ser realizado através de uma reorganização estrutural que previsse uma relação racional entre os organismos que compõe a administração e um controle superior exercido sobre esta última pelo corpo legislativo, pelo corpo eleitoral e pelos tribunais. A promulgação do Civil Service Act em 1883, cerca de quarenta anos antes da publicação do manual de White, marcou uma

etapa decisiva na reforma e na gestão do funcionalismo e, pôsto que White tenha dedicado muito pouca atenção em seu manual à reforma orçamentária, esta última constituiu igualmente um tema central dos primeiros anos do estudo da administração pública. Uma obra de V. A. CLEVELAND e A. E. BUCK, *The Budget and Responsible Government*, publicada em 1920, enunciou claramente a importância do orçamento considerado como meio de controle, enquanto que o livro de Willoughby (ver mais adiante) consagra uma importante parte às finanças, consideradas como um dos setores mais críticos da função administrativa da gestão dos negócios públicos.

Em sua tendência geral, o segundo manual de administração pública, o de W. F. Willoughby, se desvia apenas ligeiramente do de White. Nesta como em outras obras, Willoughby se preocupava em criar uma ciência de administração fundamentada na separação entre a política e a administração. A analogia com a emprêsa privada seduzia Willoughby ainda mais do que a White. Em seu manual de 1927, o corpo legislativo é considerado como um conselho de administração, e o chefe do executivo é comparado a um diretor-geral. Para Willoughby, a função administrativa consistiria na aplicação concreta da lei, tal como tenha sido formulada, pelo conselho de administração, ao governo.

Em livros e artigos numerosos publicados durante os primeiros anos do estudo da administração pública, os autores acima citados, e muitos outros, discutiram aquilo que mais tarde foi chamado de dicotomia político-administrativa, e preconizaram uma orientação diretora que apresentava um tríplice característico: legal, institucional e histórico. O esforço de grande envergadura, e altamente coroado de sucesso, visando introduzir reformas de estruturas, de processamento e de gestão do pessoal na Administração americana, serviu de tela de fundo a todos êsses autores.

A depressão dos anos 30 abriu um campo enorme de experiências que permitiu a elaboração e a aplicação de idéias relativas à organização e à reorganização governamentais. A enorme extensão das atividades governamentais na esfera econômica foi acompanhada de uma proliferação de novos organismos e de múltiplas reformas estruturais no seio dos organismos existentes. A doutrina dispensou uma atenção considerável às novas estruturas governamentais tais como a *Independent Regulatory Commission* e a *Government Corporation*. Uma estreita ligação se estabeleceu entre o teórico e o prático da administração pública; muitos membros de universidades foram nomeados para comissões consultivas, e até mesmo engajados nos assuntos práticos.

Um bom exemplo do modo de pensar da época nos é fornecido pelos projetos ditos *capture and record* da Comissão de

administração pública do Social Science Research Council. Um importante número de especialistas eminentes em administração pública do período anterior à guerra, participou nos trabalhos dessa Comissão; e as suas preocupações em registrar, para servir aos historiadores do futuro, as decisões e as ações do Executivo, no momento de sua ocorrência, refletem suas preocupações primaciais relativas à documentação.⁽⁹⁾ Um corolário dessa técnica *capture and record* é o programa dito *Case-Reporting* que apareceu igualmente nessa ocasião em que a Comissão de administração pública reorganizada encetou seus trabalhos, em 1935. O "caso" deveria servir de arquivo relativo a uma situação ou a uma decisão típica.⁽¹⁰⁾

Uma outra descrição importante de uma grande parte das concepções da época, está contida no relatório de 1937 da Comissão presidencial sobre a gestão administrativa, e em seus documentos anexos. As recomendações dessa Comissão suscitaram reações: as trocas de pontos-de-vista que ocorreram, em 1937 e em 1938, entre ela e a Brooking Institution, forneceram, talvez, a primeira oportunidade, no campo da administração pública, para uma discussão de pontos-de-vista opostos, perante um vasto auditório.

Quaisquer que sejam suas divergências, os especialistas em administração pública da tendência *Politics* ou *Political Science* localizaram todos êles os seus trabalhos nos quadros das instituições governamentais americanas, principalmente nas de nível federal. As descrições institucionais eram numerosas, e continham uma enormidade de recomendações com vistas a uma melhoria. Sob a influência dos primeiros manuais, as principais divisões do estudo em categorias foram-se esboçando e, pelo fim da década dos 30, podia-se, com toda segurança, classificar uma grande parte da pesquisa sob as grandes rubricas de O e M, de gestão do funcionalismo e de finanças (ou elaboração do orçamento). Criaram-se cursos que versavam sobre tais títulos, bem como denominações mais amplas, como por exemplo, "Princípios de Administração Pública", e os estudantes podiam supor estarem estudando o campo administrativo da ciência política, consistindo em uma dose maciça de estrutura, de passado histórico, de controle jurídico, de recomendações com vistas a uma mudança, e objetivando a realização de uma gestão científica, expedita e econômica dos negócios públicos.⁽¹¹⁾

A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL

Uma outra maneira de se encarar a administração pública como disciplina, consiste em considerá-la como parte da adminis-

tração geral, à qual também se filia a administração privada. Os práticos, os conselheiros, os especialistas de administração de indústria, os sociólogos e outros especialistas e funcionários têm escrito em termos gerais sobre as "organizações", ou "gestões", ou "administrações", ou sobre aspectos do mesmo gênero, em vez de se referirem a organizações públicas, a gestões públicas, ou à administração pública. Em outras palavras, êsses autores se preocuparam com as organizações de toda espécie (e não somente dos organismos governamentais), e da gestão e da administração (êsses termos não são empregados de uma maneira uniforme) consideradas como processos gerais e universais, quer se trate do exército, do governo, da Igreja, das organizações benéficas, da empresa comercial ou industrial, ou de outras denominações; enfim, de tudo considerado globalmente. Considerando-se que muitos desses autores eram práticos que se baseavam em experiências pessoais, e que boa parte de seus trabalhos só existiam em francês e alemão, não houve nos primeiros anos documentação comum onde se auferisse conhecimentos, e por isso as idéias foram pouco confrontadas. De fato, verificou-se que muitos autores chegaram, independentemente, a conclusões coincidentes.

Examinemos as orientações e as contribuições de três célebres precursores da ciência da administração — os quais escreveram na mesma época, aproximadamente — Max Weber, Frederick W. Taylor e Henri Fayol.

Se bem que Max Weber, sociólogo alemão, tenha escrito em torno de 1900, a sua obra não se tornou familiar aos americanos senão após muitos anos, a tradução de GERTN e MILLS, *From Max Weber: Essays in Sociology* (Oxford, 1946), e a de HENDERSON e PARSON *The Theory of Social and Economic Organization* (Oxford, 1947), são as duas traduções, sob a forma de livro, melhor conhecidas em língua inglesa.

Para os estudiosos de administração pública, a contribuição de Weber constitui o arquétipo de uma forma de organização que ele denomina de burocracia. A burocracia apresenta determinadas características como sejam: a fidelidade às regras, hierarquia, a distinção entre o posto e seu titular, a seleção quanto ao mérito. Os trabalhos de Weber forneceram uma base teórica para uma parte importante das idéias emitidas sobre o tema da administração do funcionalismo público, ⁽¹²⁾ e suas considerações a respeito da influência da organização burocrática sobre a realização dos objetivos consignados, constituem a pedra angular de um segmento importante da doutrina da administração que se relaciona com o comportamento burocrático. Esta breve menção não chega a conferir a devida justiça a um sábio que engen-

drou as teses originais do estudo da burocracia e cuja influência permanece dominante entre os partidários da escola estrutural e funcional da sociologia.

FREDERICK W. TAYLOR, freqüentemente chamado o pai da organização científica, é assaz conhecido entre os especialistas graças às suas obras, *The Principles of Scientific Management* (New York, 1911) e *Shop Management* (New York, 1911). Além disso, ele tornou-se conhecido por trabalhos mais específicos sobre a arte de retalhar metais, e por um seu depoimento perante o Congresso dos Estados Unidos, rebatendo uma vasta agitação dirigida contra seus estudos que abordavam a racionalização do tempo e dos movimentos empregados no trabalho.

A principal preocupação de Taylor era o rendimento, e ele pesquisou sobre os melhores meios, e os mais econômicos, de se realizar os trabalhos de rotina.

Como mais adiante veremos, ele foi acusado de desprezar o elemento humano, tratando os homens como auxiliares das máquinas. Contudo, no curso desses últimos anos, a importância crescente assumida pela pesquisa operacional, a sistematização dos métodos, e as formas mais refinadas do O e M, vieram enfatizar problemas do mesmo gênero dos que foram estudados por Taylor.

HENRY FAYOL era um industrial francês que por longos anos dirigiu um dos grupos mais importantes de carvão e aço em seu país. Sua doutrina, lastreada em uma experiência pessoal, ao invés de derivar da pesquisa acadêmica, se apresenta como o denominador comum das ciências da administração privada e da administração pública, não sómente americanas, como também européias. Apenas uma só de suas obras é lida universalmente, *Administration industrielle et générale* (1916) — além da conferência proferida em Bruxelas em 1923, no II Congresso Internacional das Ciências Administrativas, sob o título *La doctrine administrative dans l'Etat*. (13)

Henri Fayol destacou quatorze princípios (14) para uma administração eficaz, os quais interessam sobremodo ao dirigente. A função administrativa, uma das seis funções que afetam a empresa — as outras são as funções técnicas, comercial, financeira, de segurança e de contabilidade — foi descrita como apresentando cinco aspectos principais: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Em defesa de seu princípio de unidade de comando (um empregado não deveria receber ordens a não ser de um único superior), Fayol ia de encontro às idéias de Taylor que recomendava a organização do tipo funcional em substituição da outra

do tipo militar (as ordens sendo transmitidas aos subordinados obedecendo a coluna hierárquica). Taylor preconizava subordinar os contramestres a especialistas incumbidos de os libertar de diversas responsabilidades, tais como a planificação do trabalho e a formação dos quadros, mas Fayol estimava ser este sistema menos importante do que a unidade de comando, e sugeria deixar este trabalho funcional a cargo dos elementos do estado-maior, para que este prestasse colaboração aos fiscais e contramestres, sem contudo participar de seus poderes hierárquicos.

Hoje em dia os três precursores acima mencionados podem, conjuntamente, tornarem-se o objeto de uma apreciação que realce as suas diversas óticas de abordagem da administração pública.

Enquanto Max Weber se preocupava com as características, com o crescimento e com as consequências da burocracia, Taylor procurava meios científicos para realizar o trabalho rotineiro das organizações, e Fayol estudava as funções de direção. E' bem certo que o enunciado acima corresponde a uma simplificação exagerada da obra dessas eminentes personalidades, mas para satisfazer ao estudos contemporâneo da administração pública, ele indica as contribuições respectivas: Weber, para a organização, considerada em conjunto; Taylor, para o manejo; Fayol para a direção. Todos se ocuparam daquilo que poderíamos denominar componentes estruturais.

Em 1930, apareceu, sob o título *Onward Industry*, um outro clássico da corrente da administração geral. Esta obra foi reeditada em 1939 sob um novo título, *The Principles of Organization*, que traduzia melhor o tema abordado, e que refletia o mesmo interesse pelos princípios universais esposados por Taylor e Fayol. JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILLY, os autores da obra, eram diretores da General Motors. A experiência pessoal e o estudo histórico por êles realizado, convenceram-nos que a coordenação é o princípio mais importante da organização. "Inicialmente, a coordenação é a ordenação dos esforços de um grupo com vistas a atingir a unidade de ação na demanda de um objetivo comum... do mesmo modo que a coordenação contém todos os princípios da organização, ela reflete todos os fins da organização, na medida em que êstes se correlacionam com sua estrutura interna". (15)

Mooney e Reilly discutiram outros princípios: a forma hierárquica dentro da organização, o aspecto funcional (diferentes espécies de tarefas) e o estado-maior (opinião ou conselho, em oposição a comando ou imposição de autoridade. Este último sendo considerado como uma fase do aspecto funcional.

Após a exposição dos princípios dentro de um "quadro lógico", abrangendo prolegômenos, execução e consequências, os

autores ofereceram uma "prova histórica" de sua validade. No decurso da história, as instituições do Estado, da Igreja, do exército e da indústria, têm corroborado os princípios de Mooney e Reilly. E' crença generalizada que a Igreja e o exército são sem dúvida alguma as instituições melhor organizadas, e a máquina governamental quase sempre se coloca em quarto lugar. A se crer nesses autores, a unidade de objetivos, facilmente vislumbrável nas instituições militares e eclesiásticas, fica totalmente ofuscada nas instituições governamentais.

Merce ainda ser citada uma outra manifestação da tendência da administração em geral, prevalecente antes da segunda guerra. Trata-se, como muitos leitores já terão advinhado, dos *Papers on the Science of Administration* publicados em 1937, sob a direção de Luther Gulick e L. Urwick. Tal título indica a inclinação dos autores para uma ciência da administração. A seleção dos artigos incluídos é ampla e abrange a tendência de "organização científica" (Dennison) e a tendência de "relações humanas" (Mayo, Follett). O artigo de GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, que abre a série, postula que as funções dos altos funcionários sejam refletidas pela sigla POSDCORB, que enfeixa as atividades principais das funções: planificação (*planning*), organização (*organizing*), administração de pessoal (*staffing*), direção (*directing*), coordenação (*coordinating*), informação (*reporting*) e finanças (*budgeting*).

Esta compilação também encerra as bases para a organização, igualmente bem conhecidas: objetivo, método, clientela e local. As instituições administrativas estão organizadas essencialmente de acordo com uma destas quatro modalidades, cada uma oferecendo vantagens e inconvenientes.

O livro de Gulick e Urwick é hoje considerado como a obra mais representativa da abordagem "clássica", "tradicional", ou "ortodoxa" da administração. Ele concretiza a pesquisa sobre uma disciplina cientificamente elaborada e enuncia preceitos que se aplicam com segurança a tôdas as modalidades de organização.

Destaca-se de tudo o que precede, que a defasagem entre a ótica da ciência política e a da administração em geral, não é tão grande. Se bem que os autores da tendência ligada à ciência política se tenham limitado às operações governamentais e se fixado nas instituições americanas, -- suas pesquisas sobre uma administração desembaraçada de política, com meios de controle apropriados, e eficaz, os tornaram bastante aparentados com a tendência administrativa em geral de buscar idéias sobre organização e gestão que sejam universalmente aplicáveis. Ambas as tendências enfatizaram o aspecto estrutural --

em oposição ao aspecto comportamental — colocando-o em nível formal e técnico, e tentaram estabelecer uma ciência de princípios. Ambas emitiram recomendações sem contudo exprimir suficientemente dúvidas ou modéstia quanto à oportunidade e à importância dessas recomendações, e as vozes que se pronunciavam por uma pesquisa empírica eram tão fracas que mal eram ouvidas. As lições da experiência prática e da história eram consideradas como guias suficientes, e o apelo fundamental das teorias se dirigia ao bom senso e aos valores de base, tais como a harmonia, a ordem e a economia.

A antítese: *Estudo do comportamento e do meio (1945-1958)*

OS PRECURSORES DO ESTUDO

No momento em que a atenção se encontrava dirigida sobretudo para os problemas de estrutura, uma tendência contrária achava-se em vias de desenvolvimento quanto ao estudo da administração em geral, fundamentada nos impulsos imprimidos por experiências realizadas nos fins da década dos 20 e no início dos 30, nas oficinas Hawthorne da Western Electric Company. Tais estudos tiveram por objetivo inicial determinar a influência, exercida sobre a produtividade dos operários, das modificações introduzidas na iluminação e em outras condições físicas que afetavam o trabalho. Contudo, o resultado da pesquisa foi interpretado como prova de fatos inteiramente diversos, a saber, que os empregados reagiam muito mais a variações não físicas (organização social, tomada de consciência quanto às intenções da diretoria), do que às físicas. Em certo grupo, as alterações de produção não foram afetadas em nada pelas modificações introduzidas, enquanto que em outro, verificou-se uma oposição muito forte a qualquer modificação tecnológica. Isto foi interpretado como uma prova de que os trabalhadores foram influenciados por atitudes e sentimentos da direção, e achou-se que esta deveria se preocupar com as motivações dos empregados, bem como com o seu moral. Mayo, Roethlisberger, Dickson e outros examinaram minuciosamente as experiências de Hawthorne (1) e estabeleceram as bases da predominância dos estudos do comportamento sobre os da estrutura das organizações (1945-1958).

Roethlisberger e Dickson mencionaram a organização *informal* que se encontra em todas as instituições ao lado da organização *formal* (ou oficial). Ao passo que a organização formal se compõe de regulamentos, diretrizes, compromissos estabelecidos por lei ou outras autoridades, a organização *informal* é o

conjunto de práticas e compromissos "reais" que não figuram em organogramas ou regulamentos oficiais da organização. Alguns empregados se prendem por sentimento de amizade, criam-se tradições dentro da organização, muitas decisões caminham por atalhos. Passam-se tantas coisas dentro de uma organização, que num relato escrito não poderiam ser expostas.

Em 1938, CHESTER BARNARD, então presidente da New Jersey Bell Telephone Company, publicou o livro *The Functions of the Executive* em que a administração foi definida como uma ação social de cooperação. As "funções" novamente ventiladas por Barnard apresentam-se bem diferentes daquelas que correspondem à sigla POSDCORB de Gulick. A diferença essencial consiste na ênfase emprestada por Barnard aos problemas do comportamento, enquanto Gulick realça os aspectos técnicos.

Da mesma maneira que os pesquisadores de Hawthorne, Barnard distinguia algo além da estrutura formal. Além disso, dava-se conta de que a autoridade repousa sobre a aceitação e o consentimento dos indivíduos a quem se transmite as ordens.

Uma pioneira do estudo do comportamento, de importância comparável à de Barnard, foi MARY PARKER FOLLETT cujas reflexões estão consignadas em *Dynamic Administration*, série de escritos reunidos e publicados por Metcalf e Urwick. (2) Ainda hoje Follett é lembrada pelas suas idéias concernentes à gestão democrática, à cooperação voluntária, e à "lei da conjuntura".

O ESTUDO DO COMPORTAMENTO

O ponto culminante de pesquisas anteriores, notadamente as de Chester Barnard, na esfera do comportamento dos chefes e dos empregados, foi a obra erudita de HERBERT SIMON, *Administrative Behavior*, um dos livros mais citados da disciplina da administração pública.

Simon iniciou um novo debate ao reprovar severamente os tradicionalistas pelo fato de enunciarem princípios de administração antes mesmo que se tenha estabelecido um vocabulário de base. Ele tratou os "princípios" de ditados, de sentenças, e assinalou que como os ditados, eles eram enunciados dois a dois, antecedente e conseqüente. Como, pois, poderiam os "princípios" nos ajudar a determinar a ação administrativa adequada, quando dois deles podem fornecer argumentos contraditórios com vistas à ação?

Por exemplo:

Princípio do *span of control* (alcance do controle):

A eficiência administrativa é aumentada quando se limita o quadro a um pequeno número de subordinados dependendo diretamente de um mesmo administrador.

Princípio da limitação do número de escalões dentro da hierarquia:

A eficiência administrativa é aumentada quando se limita a um número mínimo os escalões através dos quais deve tramitar um caso antes que se torne objeto de uma medida.

E' claro que os dois princípios acima enunciados são contrários, visto que o primeiro exige uma pirâmide hierárquica de base estreita e o segundo uma pirâmide de base larga. Considerando um igual número de funcionários, ter-se-ia no primeiro caso de um *span of control* restrito, muitos níveis dentro da hierarquia, enquanto que em função do segundo princípio, ter-se-ia mais gente em cada nível, portanto, um maior *span of control*. (3)

Simon não estava só ao criticar o fato de se emprestar grande importância aos princípios quando se trata de administração. Por exemplo, muitos anos antes, em 1936, GAUS, WHITE e DIMOCK haviam declarado em seu livro *Frontiers of Public Administration* que não se devia confiar demais nos princípios. Mas as críticas de Simon tinham um alcance bem mais profundo do que as de seus predecessores. A sua objeção não visava sólamente aos "ditados", mas também à importância emprestada, erradamente, segundo ele, à estrutura formal da *autoridade* e à repartição das *funções*. Afirmava ele que as elaborações de decisões deviam ser estudadas, porque a decisão intervém antes da ação.

Além da grande importância por ele imputada à elaboração de decisões, em oposição à aproximação insuficiente baseada em princípios adotados pelos tradicionalistas, Simon recomendava um estudo empírico da administração em substituição às conjecturas abstratas. Explica Simon que não é possível ter-se em administração princípios válidos e saber como aplicá-los, senão após a realização de pesquisas, após ter sido estabelecido um vocabulário de base aceito por todos, após terem sido analisadas as elaborações de decisões, da mesma maneira que a sua execução, e após terem sido explorados os limites das restrições impostas pelas capacidades, hábitos, valóres e conhecimentos.

O nome de Simon a todo momento vem à baila no estudo da administração pública, primeiro na qualidade de crítico dos

tradicionalistas, propondo a elaboração de decisões como o principal objeto do estudo, a seguir, como o autor de um manual que atrai a atenção dos especialistas em administração pública sobre os resultados da pesquisa exercida sobre pequenos grupos e sobre as organizações informais, e posteriormente, como pioneiro da teoria moderna da organização, que fornece modelos de gestão, de elaboração matemática e complexa.

O ESTUDO DA AMBIÊNCIA

As críticas de Simon visando aos autores clássicos da administração em geral não constituíam senão a metade de uma dupla ofensiva contra a doutrina de antes da guerra. Era, ela a "dicotomia político-administrativa" que muitos especialistas em ciências políticas julgavam falha.

A extraordinária expansão da atividade governamental durante a crise econômica dos anos 30 e na 2ª guerra mundial suscitaram muitas indagações quanto ao exato alcance da atividade governamental e quanto aos limites que se deveriam impor à competência dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como ao público.

Após o início da década dos 30, os funcionários federais obtiveram um aumento notável de importância junto ao poder legislativo, e se estabeleceu uma tendência bem nítida com vistas à realização de objetivos sociais e econômicos. Alguns autores, tais como HAYEK em *Road to Serfdom*, julgavam má esta evolução histórica, outros a consideravam boa, enquanto a maioria, possivelmente, não via alternativa alguma possível.

A atenção transportada para o meio no qual se desenrola a administração pública, e despertada pelo papel político do alto funcionário, não constituía, verdadeiramente, uma novidade. E. Pendleton Herring e outros, já discutiam sobre isso nos anos 30, mas não foi senão após a segunda guerra mundial que os especialistas ultrapassaram os limites das estruturas administrativas, para examinar o quadro cultural e político que com elas interferiam.

O primeiro manual original publicado após a guerra⁽⁴⁾ reunia quatorze especialistas em ciências políticas que adquiriram uma experiência prática na administração e se achavam influenciados todos por conceitos semelhantes. A maneira pela qual divergiam dos trabalhos de antes da guerra encontrava-se claramente enunciada no prefácio: "o principal objetivo desta obra é o de propiciar ao leitor uma compreensão mais profunda do processo administrativo, tomado como um aspecto essencial da civilização contemporânea. Trata-se assim, dentro de um certo sentido, de

escopo mais político do que técnico". Assim, medidas técnicamente adequadas, uma atuação econômica, e independência em face dos políticos, não deveriam ser consideradas como fatos que permitissem circunscrever a discussão. A orientação prevalecente após a guerra, baseada na agitação de idéias que datavam dos últimos anos dos 30, consistia na procura de "uma administração democrática", de "interesse público" e duma "liderança executiva responsável e estimulante". A atenção acha-se dirigida, sobretudo, para os aspectos externos da administração.

DWIGHT WALDO, em sua obra *The Administration State* (New-York, 1948), demonstrou que o movimento de antes da guerra com vistas ao estudo da administração pública achava-se ligado a uma determinada cultura e era relacionado com fenômenos econômicos, sociais, governamentais e ideológicos excepcionais. A maneira minuciosa com que élle trata do conjunto dos trabalhos anteriores sobre ciência política, classificando-os dentro da filosofia política (por exemplo: "The Good Life", "The Criteria of Action", "Who should Rule?") se nos apresenta hoje como a melhor análise erudita do pensamento americano da primeira metade do século sobre a administração governamental.

A maioria dos autores se esforçou, entre o fim da 2ª guerra mundial e o início da década dos 50, em corrigir as supostas falhas dos trabalhos anteriores, inclusive as próprias obras de alguns déles. John M. Gaus, em 1947, explicou a "ecologia" da administração pública que estabelecia relações entre o governo e um meio composto de pessoas, de local, de tecnologia material e social, de desejos e idéias, de catástrofes e de individualidades. (5) Desta forma, uma evolução do meio natural, por exemplo, a erosão do terreno, acarreta uma diminuição da arrecadação fiscal, a construção de novos tipos de aviões exige o controle governamental, catástrofes causadas pela natureza provocam uma intervenção de urgência do governo.

Em dois livros bem conhecidos, (6) Paul H. Appleby, decano da Maxwell Graduate School em Syracuse, nos apresentou aquilo que, em retrospectiva, nos parece ser a apologia de uma vasta administração governamental politicamente engajada. *Big Democracy*, como sugere sua dedicatória a "John Citizen and Bill Bureaucrat", tem a envergadura de um manual sobre as instituições americanas, destinado ao ensino secundário. *Policy and Administration* constituiu uma investida mais direta contra a dicotomia político-administrativa que considerava a administração como o "oitavo processo político". "Durante cerca de meio século, na medida em que a ciência política evoluía como disciplina autônoma, uma grande parte dos trabalhos a ela relativos tendia a aceitar como real, em seus traços essenciais, uma separação dos poderes que

excluía a administração de tôdas — ou pelo menos das mais importantes — funções de elaboração política". (7) Na discussão do papel da administração na elaboração de políticas, Appleby forneceu, de forma rudimentar, aos especialistas estudiosos da *public policy*, as bases para as suas pesquisas sobre a interpénétração das diretrizes e de sua execução administrativa.

As controvérsias do após guerra não se limitaram a um debate com os autores do período anterior à guerra. Processou-se um importante intercâmbio, relativo em grande parte a questões de "fenômenos" e de "valôres", entre os especialistas do estudo do comportamento e os do estudo do meio. Herbert Simon tornou-se o objeto de muitas críticas.

COMPORTAMENTO E MEIO

Não é fácil estabelecer-se uma correlação entre um grande número de publicações cujo ponto comum de concordância era sobretudo a expressão de descontentamento dirigida contra os especialistas de antes da guerra. Como nos será dado apreciar, esta dificuldade tornou-se mais complexa devido a um conjunto de trabalhos distintos, talvez da mesma importância, saídos no mesmo período, e imbuídos de sociologia. Até então, haviam-se delineado duas tendências para a evolução da administração pública, considerada como disciplina; a saber, a administração em geral e a ciência política. Se bem que diversos especialistas em ciência política tenham trazido uma contribuição direta aos detentores da administração em geral, e certos autores que não receberam nenhuma formação especial em ciência política tenham tratado de problemas de governo, as duas tendências são suficientemente distintas para que sua análise separada até o fim da década dos 40 seja válida. (8) Após a segunda guerra mundial, a consolidação resultante de escritos anteriores serviu de novo ponto de partida para a análise do comportamento dos membros de uma organização, por um lado, e por outro, para a análise da ambientação cultural e política da administração pública.

No final dessa análise, no estágio a que se atingiu, é melhor afastar esta dupla ótica e encarar a administração pública como uma disciplina unificada. Ficando bem entendido que nós assim o fazemos sómente para facilitar a exposição e não porque essas duas tendências tenham de repente se fundido, poderemos penetrar no exame de uma terceira tendência principal que se afasta das opiniões clássicas de antes da guerra, e que vem a ser a dos estudos sociológicos da burocracia. Dentro de um certo sentido, elas se situam mais ou menos entre as idéias de Herbert Simon em 1945, e o pensamento prevalecente da época orientado para

a influência do "meio". O interesse manifestado pelos sociólogos em relação à burocracia, resultante das pesquisas de Max Weber, pertence ao domínio da administração em geral, desde que não fique limitado ao estudo das burocracias políticas. Contudo, como no caso da *Tennessee Valley Authority and the Grass Roots* de SELZNICK (Berkeley, 1945), tal interesse é muitas vezes concentrado sobre as relações entre as organizações políticas e o meio ambiente. Selznick demonstrou que a Tennessee Valley Authority se viu envolvida com as práticas políticas como consequência das obrigações contraídas em relação a grupos de interesses organizados. Os trabalhos de Selznick revelam a trama de uma sociologia estudiosa das estruturas funcionais, voltada para a análise do comportamento da organização manifestada através de reações provocadas pelas próprias necessidades. Uma das "necessidades" importantes a esse respeito, é a segurança do organismo face às forças sociais que o envolvem. Do mesmo modo com que o indivíduo se protege por mecanismos de auto-defesa, assim as organizações reagem graças a mecanismos tais como a ideologia e a cooptação.⁽⁹⁾ Por conseguinte, pode-se conceber a organização como uma estrutura social que se adapta ao meio.

Abordando a burocracia de maneira algo diferente, Reinhard Bendix procurou desenvolver uma teoria dentro do quadro de uma filosofia da história que destaca as diferenças entre as diversas ambiências culturais.⁽¹⁰⁾

Robert K. Merton, em um artigo muitas vezes citado, saído em 1940, ⁽¹¹⁾ se preocupava com os efeitos negativos que poderiam advir quando da atuação da estrutura burocrática sobre o comportamento dos membros da organização, em decorrência do exercício de suas funções. Sob a pressão de um organismo que quer metódico, o funcionário aplica rigidamente as rotinas prescritas, e os fins colimados são perdidos de vista devido a sua completa submissão aos regulamentos.

ALVIN GOULDNER igualmente tratou das manifestações — dentro do quadro de uma sociologia estrutural e funcional — das consequências da aplicação de regras burocráticas sobre o equilíbrio da organização. Seu pensamento acha-se bem resumido em *Patterns of Industrial Bureaucracy*, estudo de uma caieira.⁽¹²⁾

Se bem que a sua obra tenha sido a de um antropólogo, mais do que de um sociólogo, Alexander Leighton produziu um convincente estudo de casos (estabelecimentos de famílias japonesas provenientes da costa ocidental dos Estados Unidos), ilustrando erros administrativos derivados do fato de se ter mais preocupado com a aplicação dos regulamentos, chegando-se ao

ponto de se negligenciar as exigências humanas da situação. (13) O estudo de Leighton é um dos melhores exemplos da contribuição da antropologia cultural ao estudo da administração.

Admite-se, generalizadamente, sem se discutir muito, que os sociólogos, antropólogos, psicólogos e outros especialistas das ciências do comportamento, tenham contribuído de maneira concreta para o desenvolvimento da disciplina denominada *Public Administration* nos Estados Unidos. Mas a questão, colocada num nível mais elevado, é de se saber se elas verdadeiramente trouxeram uma contribuição a uma disciplina, ou se seus trabalhos se integravam dentro da mesma, numa época em que ela não tinha ainda denominação. A resposta a esta pergunta depende da maneira pela qual se concebe a situação dessa disciplina nos fins dos anos 40.

E' interessante de se notar que, enquanto muitas noções resultantes de pesquisas empíricas sobre o comportamento foram adotadas no decorrer do tempo, seu contexto estrutural e funcional permaneceu intacto e independente da *Public Administration*, tal como era ela ensinada na maioria das faculdades.

Os autores do primeiro e único manual sintético (14) consagrado à administração pública sob a ótica do comportamento, estavam conscientes dos três principais setores de interesse no estudo da administração pública, em 1950: 1) uma preocupação neo-ortodoxa pela organização governamental tal como foi manifestada nos primeiros relatórios da comissão Hoover; 2) o aspecto humano; 3) a correlação entre a administração e a política. Apesar de terem tratado dos três aspectos, elas se incluíram com particular interesse pelo segundo. Um conjunto de documentos remontando até às experiências de Hawthorne e abrangendo o trabalho sobre a dinâmica de grupos, de Kurt Lewin e associados, foi utilizado nesse volume para iluminar o comportamento do indivíduo e do grupo dentro das instituições.

Se a atuação da pesquisa sobre o comportamento, em relação às ciências administrativas, encontrava-se pouco definida nos anos 40, já na década dos 50 tornou-se claro ter-se realizado uma assimilação. Sob a influência do impulso imprimido por Simon, — se bem que às vezes mal interpretado — numerosos professores de administração pública passaram a preconizar uma aproximação ao estudo da administração à luz das relações humanas. Alguns autores, entre os quais destaca-se John Pfiffner, (15) trouxeram a debate conclusões de pesquisas sugerindo que os dirigentes deveriam examinar todas as modalidades pelas quais empregados de firmas e o funcionalismo exprimiam seus interesses, utilizando para isso os recursos da consulta, dos estudos de casos, ou outros meios. Tendo sido constatado que os tra-

lhos ortodoxos negligenciaram ou relegaram para um segundo plano as necessidades humanas, os especialistas em relações humanas reagiram, destacando um grande número de valores idéias compatíveis com a democracia, e chegaram ao extremo de apoiar suas declarações por um impressionante conjunto de estudos empíricos demonstrativos da eficácia de uma gestão que acena com a compreensão antes de exercer a autoridade. A ênfase incidiu sobre a *leadership*, relegando a *autoridade*. A liderança deveria se fundamentar em uma autêntica preocupação das necessidades dos indivíduos. *Supervision of Personnel* revela a extensão do campo das pesquisas nas ciências do comportamento (psicologia, psicologia social, antropologia e sociologia) que serviram de fonte para os especialistas em administração pública, sendo de se notar que a maioria das pesquisas eram feitas, entretanto, no meio industrial. A bibliografia publicada em 1949 por De Grazia (16) evidencia o interesse para com as relações humanas, mesmo antes deste período.

Enquanto muitos dos manuais publicados entre 1950 e 1960 se voltavam para os aspectos do comportamento, outros continuavam a se interessar sobretudo pelos aspectos estruturais e ambientais. Um dos trabalhos mais divulgados, *Public Administration* de PFIFFNER e PRESTHUS, (17) reconhecia que "as pesquisas mais sugestivas são talvez aquelas consagradas ao comportamento administrativo e à organização informal. Esta obra é caracterizada por um entrelaçamento salutar de diversas disciplinas e apela por uma mais ampla compreensão do comportamento do grupo, da liderança e da elaboração de decisões". (18) Um outro importante manual, *Public Administration*, de DIMOCK e DIMOCK, igualmente examinava os aspectos do comportamento em administração pública e reproduzia estudos de casos destinados a fornecer aos estudiosos um panorama de situações administrativas "em carne e osso". A tendência que se manifestou em se descartar de manuais e coletâneas de tendência clássica, como os de Nigro, Charlesworth, Waldo, Millet, White e Marx, (19) cuja tônica não fossem questões de comportamento e estudos de casos, enveredou também pelo campo de "administração e política" que desbravava o caminho para uma definição do papel político do funcionário, prolongado bem adiante de uma simples elaboração de diretrizes. Dentro de um certo sentido, estas três preocupações — ciência do comportamento, estudos de casos, e política realista — foram basicamente, as mais marcantes contribuições do período compreendido entre 1950 e 1958.

E' a Harold Stein que se deve realmente a introdução — ou a reintrodução — dos estudos de casos no campo de nosso interesse. Sua obra, *Public Administration and Policy Develop-*

ment, *A Case Book*, New York, 1952, foi por muitos considerada a contribuição mais importante do pós-guerra (no prefácio da quarta edição de sua própria obra, Leonard White cita o livro de Stein, juntamente com o lançamento da *Public Administration Revue* como os dois acontecimentos que mais merecem a particular atenção de todo estudioso da administração pública).

Durante o período em que dirigiu o Programa de Casos Inter-Universitário, Harold Stein compilou vinte e seis casos destinados a serem utilizados como material de ensino. Em uma minuciosa introdução, Stein, não sómente expôs o método dos casos, como igualmente forjou uma interpretação da administração pública como sendo um conjunto de normas e diretrizes, sendo que as primeiras correspondem ao funcionamento interno, enquanto as segundas se prendem a objetivos exteriores e das relações que dêles derivam. Os casos representam a história dos acontecimentos centralizados em torno de decisões e destacam situações específicas que podem ser estudadas a fim de revelar repercussões de maior alcance.

Um livro de significação comparável ao de Stein foi publicado no mesmo ano, o *Reader in Bureaucracy*, por ROBERT K. MERTON e outros. A coleção de textos compilada por Merton discorda fortemente da concepção do Programa de Casos Inter-Universitários, mas foi igualmente utilizada em grande escala no ensino da administração pública, tanto pela escolha judiciosa dos textos, quanto pelo seu espírito geral de abordar o assunto. Cinquenta e quatro trechos escolhidos de autores tão diversificados quanto Max Weber, Herbert Simon, J. Donal Kingsley, Roethlisberger e Dickson, assim como Marshall E. Dimock, representando todos os aspectos de um estudo sociológico da burocracia, foram reunidos sob oito rubricas principais:

- A burocracia: concepções teóricas;
- Bases para o desenvolvimento da burocracia;
- As relações entre a burocracia e o poder;
- A estrutura da burocracia;
- O recrutamento e a promoção;
- O burocrata;
- Patologias sociais da burocracia;
- Métodos para o estudo concreto da burocracia.

Sobretudo, ao ser abordada por sociólogos da escola estrutural e funcional, a "burocracia" governamental transforma-se numa entidade algo diferente, em suas "relações" com o meio, das instituições governamentais estudadas por autores de casos, como Stein. Para os representantes da escola estrutural e fun-

cional, o meio social torna-se o maior sistema, representando a burocracia governamental uma subdivisão; tornam-se, assim, mais íntimas, em função desta concepção, as relações da entidade com o seu meio. Visto não se achar embarracado por nenhuma desses gênero, pode Stein sugerir uma escolha de quatro planos para o estudo da administração pública, entre os quais figura o seguinte:

- A) Teorias da organização formal;
- B) A organização informal e o comportamento administrativo;
- C) O meio administrativo: a representação dos interesses;
- D) O meio administrativo: questões correlacionadas às relações entre as administrações e o poder legislativo;
- E) O meio administrativo: o papel dos funcionários na política legislativa;
- F) O meio administrativo: problemas de relações públicas.

Ter-se-á constatado que tal plano, bem como o da presente monografia, evita utilizar a burocracia como único termo de referência.

Na compilação de Merton, o princípio sobre o qual Simon fundamentava seu estudo de elaboração de decisões era apresentado como sendo as pressões sobre as decisões na burocracia, a concepção de autoridade de Barnard como sendo um dos fatores que conduzem à conformidade ou à não conformidade na burocracia; as sugestões de Kingsley quanto ao caráter representativo da burocracia, como sendo obstáculo funcional na execução de uma política. Todos êsses itens figuravam sob a rubrica "Autoridade e elaboração de decisões", na secção intitulada "A estrutura da burocracia". Os especialistas em ciências políticas se sentem muitas vezes mal à vontade diante da noção de burocracia tal como é ela expressa pelos especialistas em administração em geral; êles preferem termos tais como organização e gestão, se bem que alguns dentre êles, notadamente Fritz Morstein Marx, se tenham esforçado em 1957 (²⁰) em estabelecer uma ponte entre o ponto-de-vista do sociólogo e o do especialista em ciências políticas.

Dever-se-á talvez atribuir o grande sucesso do livro de DWIGHT WALDO, *The Study of Public Administration*, aparecido em 1955, à grande confusão existente na época no que concerne à definição e à importância desta disciplina. Waldo distinguiu claramente o emprêgo do termo "administração pública" como indicativo de um campo de pesquisas intelectuais, da significação conferida quando era o caso de se estudar o fato de se administrar

os negócios públicos ou a atividade desenvolvida para tal fim. Uma distinção de tal alcance havia escapado a certos especialistas anteriores, e Waldo realçou que uma grande parte do debate sobre a questão de se saber se a administração pública constitue uma ciência ou uma arte, resulta da confusão entre a disciplina e a atividade. Ora, tal disciplina se presta melhor à aplicação do método científico do que a atividade. (21)

Segundo Waldo, em 1955, "administração pública corresponde a uma espécie que deriva do gênero administração, a qual, por seu turno, pertence a uma família que poderíamos denominar atividade humana de cooperação... A administração é um tipo de esforço humano de cooperação altamente racional... A organização constitui a anatomia; a gestão vem a ser a fisiologia da administração. A organização é a estrutura: a gestão é o funcionamento". (22)

Procurando uma linha de demarcação entre a administração dos negócios privados e a da coisa pública, a qual poderia se prestar para fins de comparação, no que toca à sua aplicação à sociedade americana, examinou Waldo os conceitos estruturais e funcionais, bem como o conceito antropológico da cultura e extraiu alguma informação, mas concluiu de tudo isso não ser possível conferir definição alguma à palavra "pública" pela razão das civilizações diferirem de um lugar para outro.

Em que ponto cessa a atividade da administração pública, e onde começa a administração em geral? Esse assunto fundamental não foi resolvido por Waldo, mas ele já tinha feito amplas concessões à administração em geral.

A palavra "pública" não figuraria no título do livro de Waldo que se seguiria. Inicialmente, apresentadas sob a forma de curso ministrado no currículo do *Southern Trainig Program in Public Administration*, em 1954, as *Perspectives in Administration*, (23) analisavam os diversos esquemas utilizados no "estudo da administração e especialmente da administração pública" e revelava de que maneira a administração se apresenta através da história, da literatura e das ciências sociais.

A TRANSIÇÃO

A importância da administração pública na forma de disciplina distinta talvez tenha diminuído por voltas de 1955. Podemos conceber as considerações de Waldo como cristas de uma vaga crescente de evolução, rolando em direção da administração em geral. Na medida em que os especialistas em ciências políticas se preocupavam de mais a mais com estudos urbanos e outros, o número de volumes consagrados à administração pública

como tal ia diminuindo. Os trabalhos precursores de Heady, Siffin e Riggs no campo da administração comparada forneceram exceções notáveis a essa tendência; êles demonstram a preocupação por um estudo que não esteja ligado a uma determinada cultura; contudo, levando em conta a dispersão da atenção de seus autores, torna-se difícil distinguir entre a maioria dêles uma ótica administrativa comum. (24)

O artigo assaz conhecido de ABBERT SOMIT na *Public Administration Review*, "Bureaucratic Realpolitik and the Teaching of Administration", (25) bem como a obra *The Job of Federal Executive* (Washington, 1958) de MARVER H. BERNSTEIN, e o estudo anterior de HARDIN, *The Politics of Agriculture* (Glencoe, 1952), pareciam indicar o caminho para um novo gênero de estudo da política e da administração que acompanhava a senda desbravada por David B. Truman. (26) Entretanto, a maior parte do trabalho consistia sempre em estudos de casos e em descrições de instituições ou de programas.

Em 1956, a *Public Administration Review* tinha o seu campo de atividade quase exclusivo compartilhado pela *Administrative Science Quarterly* que estava destinada a atrair a elite dos pensadores do campo da administração em geral, mormente aqueles dotados de inclinação para a sociologia. A orientação para teorias gerais achava-se manifesta no primeiro artigo de fundo da nova revista: *Notes on a General Theory of Administration*; (27) o seu autor, Edward H. Litchfeld, nêle criticava as teorias existentes e sugeria um ciclo administrativo universal (elaboração de decisões, programação, comunicação, controle e verificação), aplicável simultaneamente à administração de negócios, administração pública, gerência de hospitais, hotéis, escolas, etc.

Outros periódicos, tais como *Management Science*, *Human Organization*, *Behavioral Science* e *The American Political Science Review* emitiram igualmente novas concepções atingindo diretamente à administração pública.

O período de 1950 a 1958 foi mencionado precedentemente como tendo projetado três setores existentes no vasto currículo do estudo do comportamento-meio: 1) a contribuição das ciências do comportamento; 2) o método dos estudos de casos; e 3) a política da administração. Foi também despertado o interesse, de uma maneira visível, talvez menos entusiasmada, pelo sentido idealista das responsabilidades e do dever dentro de um contexto democrático, como também pelas relações intergovernamentais, pela administração internacional, pelas patologias e absurdos do comportamento dentro das organizações (28) e por uma grande variedade de preceitos e descrições. Como mais adiante veremos, os três principais setores mencionados, sobre os quais convergiu

o interesse, propiciaram uma base para novas tendências no sentido de análises cada vez mais complexas.

A Síntese: Estudo da Organização (1958-?)

A publicação da primeira obra marcante sobre a teoria moderna da organização, ⁽¹⁾ seguida, como foi o caso, de uma proliferação de obras semelhantes, ⁽²⁾ pode ser arbitrariamente escolhida para assinalar a data na qual pudemos nos desembaraçar das tradicionais preocupações quanto ao comportamento e quanto ao meio, para nos dirigirmos para aquilo que pode ser considerado como uma síntese de processos gerais, como sejam a elaboração de decisões, a comunicação e a informação. É ponto pacífico que esta teoria teve inúmeros precursores — entre os quais se distinguem, sobretudo, as obras anteriores do próprio Simon, os esquemas estruturais-funcionais e as dissertações econômicas sobre a teoria da empresa. Mesmo os especialistas em ciência política, cuja ausência é manifesta no que concerne a contribuições diretas a essa tendência, são proclamados por March e Simon, ⁽³⁾ entre outros, como tendo colaborado com escritos concernentes a organizações "os quais se interessam por problemas ligados aos de grupo de direção científica — que constitui a operação eficaz das organizações governamentais — assim como pelo problema de se obter um controle externo (democrático) das administrações governamentais". ⁽⁴⁾

O estudo moderno das organizações está estreitamente correlacionado com o impulso da tecnologia do processamento de dados e com a "revolução da informação". As possibilidades amplamente desenvolvidas oferecidas para a orientação do trabalho rotineiro das empresas públicas e privadas, justapostas a um controle mais eficaz e a uma elaboração de decisões mais racional, constituem uma soma de experiências propícia a novas pesquisas, das quais algumas produzem consequências práticas imediatas. Os serviços que podem oferecer os computadores eletrônicos, na qualidade de utensílios de pesquisas, parecem quase ilimitados, se considerarmos os progressos surgidos na simulação dos processos do pensamento, dos sistemas econômicos e das próprias organizações.

O estudo da administração pública, considerada como um conjunto de organizações, relacionado com os progressos do processamento eletrônico de dados, abre as mais amplas perspectivas. Contudo, ainda não podemos saber exatamente com que estamos lidando:

"É mais fácil, é provavelmente mais útil, fornecer-se exemplos de organizações formais, do que definir este

térmo. A United States Steel é uma organização formal; da mesma maneira o são a Cruz Vermelha, a mercearia da esquina, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de New York. Esta última organização faz parte, naturalmente, de outra organização maior, o Governo do Estado de New York.

Mas, quanto ao propósito que ora nos prende, não precisamos nos preocupar com a procura de delimitação para uma organização, ou com uma exata distinção entre uma "organização" e uma "não-organização". Nós aqui abordamos fenômenos empíricos e o mundo tornou sempre incômoda a tarefa para aqueles que têm tentado compartmentar ou catalogar".⁽⁵⁾

Um livro recente de Blau e Scott⁽⁶⁾ que, segundo alguns, faz par com o de March e Simon, estabelece uma distinção entre as organizações formais e a categoria mais vasta das organizações sociais, distinção esta fundamentada na criação deliberada das organizações formais para fins de realização de objetivos específicos. A organização formal tem igualmente em seu bôjo motivações embrionárias de vida social — as organizações não formais — que não se conformam estritamente com o plano oficial. Isto faz com que o termo "organização formal" não limite a atenção sómente aos modelos instituídos formalmente.

Ainda existe uma outra distinção fundamentada sobre a grandeza ou sobre a complexidade, mas é de se notar que nem March e Simon, nem Blau e Scott inserem dentro desse critério as suas organizações formais.

Pesquisas efetuadas na Rand Corporation, na System Development Corporation, bem como em diversas universidades de renome, prolongam a concepção tradicional para muito além. Elas procuram, por exemplo, semelhanças em todos os estágios de organização: desde a simples célula até o sistema solar e as organizações mais elaboradas da natureza. Não se pode prever em que se converterá a palavra "organização" no vocabulário teórico do futuro.

Mas um fato torna-se extremamente claro: não existe no momento atual distinção alguma entre as empresas públicas e privadas, enquanto as considerarmos como empresas, simplesmente.⁽⁷⁾ A distinção criada por Blau e Scott baseada no principal beneficiário, abrange "organizações promotoras de serviços" e "organizações existentes para o bem comum", mas nem umas nem outras, se localizam exclusivamente no setor público. Efectivamente, as organizações que promovem serviços são antes de

tudo organizações de serviços profissionais (caridade, hospitais, escolas) que promovem o bem-estar de um grupo beneficiário limitado; as outras organizações a que nos referíamos têm no público o seu principal beneficiário.

Existem numerosos pontos de partida para os que redigem tratados sobre organizações, do mesmo modo como existem várias orientações teóricas diferentes. Entre as mais expressivas, encontram-se: a sociologia, a psicologia, a teoria de grupo, a teoria dos jogos, a teoria da decisão e a teoria da informação. E' também considerável a divergência existente quanto à prioridade de importância na análise das informações, como o demonstra a seguinte lista de pontos de partida:

Elaboração de decisões (Simon, Cyert, Dill, Litchfield, Miller e Starr);

Rêde de comunicações (Dorsey);

Encaminhamento de informações (Porter, Rome);

Conflito entre o indivíduo e a organização Argyris, Presthus);

Conflito entre o pessoal de direção e o de execução (Thompson, Dalton);

Interação, — atividades — sentimentos (W. F. Whyte);

Comportamento dos pequenos grupos (Golembiewski);

Crescimento (Maire);

Tipo de direção (Likert).

Com exceção dos eruditos que tomam como ponto de partida as componentes humanas, a preocupação geral se dirige para os sistemas em lugar de visar as componentes, e o interesse se concentra nos processos orgânicos internos. Este ponto-de-vista revelado por aplicações práticas, é expresso claramente por Elias H. Porter em um artigo intitulado "The Parable of the Spindle".⁽⁸⁾ Descreve ele as organizações como sendo sistemas de processamentos de dados que transformam as informações de uma forma em outra; caracteriza ele a antiga maneira de abordar as incompatibilidades orgânicas, chamando-as de um método de "componentes", o qual procuraria a modificação no ajustamento das componentes para que elas se imbriquem dentro do sistema tal como havia sido previsto. Esta nova abordagem, relativa à informação manipulada pelo sistema, examina as funções que devem ser desempenhadas e procura uma nova concepção necessária do sistema a fim de que este possa desempenhar bem as funções. Assim é que o afluxo nas horas de maior consumo,

em um restaurante, pode ser melhor atendido se for modificado o sistema de pedidos pela introdução de um picotador, para que sejam as encomendas feitas às garçonetes marcadas num cartão: isto evitaria que se institua um programa de relações humanas, que se dêem gratificações extras ao pessoal ou que se faça um estudo dos movimentos para economizar caminhadas inúteis.

Se bem que os sistemas dentro da administração freqüentemente se prestem menos a modificações do que os de hotelaria, a utilização desse ponto de partida é muito difundida em organizações militares e em instituições públicas tradicionais, as quais se transformam ao adquirirem o equipamento necessário ao processamento de dados.

Advertem muitos críticos que uma grande parte da teoria contemporânea sobre as organizações se assemelha a uma renovação da teoria da organização científica, e se ressentente, da mesma maneira do abandono do elemento humano e da ausência de relação entre a organização e o meio. Devemos, pois, aguardar a publicação de uma coletânea de escritos de antítese que trarão, sob uma forma mais evoluída, os mesmos característicos estratégicos da ofensiva contra os "tradicionalistas". Para alguns, seria necessário, em última análise, reorientar inteiramente o ensino da administração pública para se enfatizar, de um lado, as matemáticas, e de outro, a formação e a educação destinadas a incutir um sentido de agilidade, de sensibilidade ou de interação. Para outros, seria mais prático concentrar os esforços sobre setores que se tornaram objeto de especialização. O problema mais imediato, contudo, é o de se conciliar a teoria das organizações com o pensamento de outras escolas em matéria de administração pública.

RECONCILIAÇÃO DOS TRABALHOS MAIS RECENTES

O que parece constituir uma nítida ruptura entre os especialistas de administração em geral e os que se ocupam da ação governamental como ocorreu nos albores da administração pública — pode, apesar de tudo, se revelar conciliável.

Em sua quarta edição de *Public Administration* (1960), PFIFFNER e PRESTHUS apresentam um capítulo novo a respeito da elaboração de decisões e acentuam com mais vigor que dantes a importância da administração comparativa e da dinâmica individual e de grupo. A política, da mesma forma que as realidades humanas do processo administrativo, são exploradas mais profundamente.

A obra de Pfiffner e Presthus, que desde 1960, constitui o único manual geral, (⁹) (estamos escrevendo no meio do ano

de 1963), permanece um marco proeminente num conglomerado confuso de assuntos de toda espécie. No decorrer de trabalhos mais recentes, os dois autores se voltaram para as teorias da organização. Juntamente com seu colega FRANK SHERWOOD, JOHN M. PFIFFNER publicou uma contribuição à teoria da organização intitulada *Administrative Organization*, que encerra algumas concepções diferentes das que se acham no manual destacando-se entre outras, as que dizem respeito às comunicações. Em 1962, PRESTHUS, na *Organizational Society*, evocava as formas de acomodação individual que se encontram no meio burocrático — móvel, a variável, indiferente, e ambivalente — e realçava as teorias psicológicas de Harry Stack Sullivan.

1960 foi um ano frutífero para o estudo da administração pública; com efeito, é nesse ano que se assistiu à publicação de *New Science of Management Decision* de Simon e também da monumental obra *Governing New York City* de Sayre e Kaufman. Esta obra será lembrada tanto pela evocação feliz da famosa sentença de Harold Lasswell: "A política é a arte de se saber quem obterá o que, quando e como" — a qual foi utilizada no ano seguinte em *Decisions in Syracuse* — quanto por sua profunda erudição. Os autores se dedicam a uma análise dos protagonistas que cubram as vantagens e as prebendas oferecidas pelo Governo da cidade de New York (empregos, serviços, contratos, poder, recompensas honoríficas, etc.) e que lançam mão de diversas estratégias para atingirem seus objetivos, dentro do quadro da observância das regras dos jogos. O livro de Sayre e Kaufman constitui um marco inicial na reformulação do sistema de pesquisas em matéria de administração pública orientada para uma política de Administração mais avançada e mais elaborada e que irá refletir as táticas e as estratégias concretas usadas pelos participantes no processo de governar, e harmonizar-se com a teoria da organização. Este livro oferece, pois, um esquema conceitual que poderia servir não sómente à administração comparativa, como também relacionar entre si os inúmeros estudos de casos realizados em matéria de administração pública. (10)

Diversas outras obras recentes a respeito de comunidades urbanas enfatizam o poder, a influência e a solução dos conflitos. Em nível nacional, análises penetrantes foram trazidas sobre a elaboração e a administração das políticas. Por exemplo, o notável *The common Defense* de SAMUEL P. HUNTINGTON (New York, 1961) forneceu diversas novas exposições sobre a negociação, o compromisso e outros mecanismos que intervêm na administração do pessoal da Defesa Nacional.

Se bem que tôda essa literatura recente esteja desprovida de um fundo teórico comum, nela se vislumbra a trama de base que suporta uma teoria política para solucionar conflitos, a qual se inclina para os processos. Ela deriva suas raízes principalmente da obra de TRUMAN, *The Governmental Process* (New York, 1951), assim como de *Politics, Economics and Welfare* de DAHL e LINDBLOM (New York, 1953), e pode ser empregada em relação a empresas privadas. "Supõe a teoria que existem diversos grupos de interesses dentro do sistema, e que êsses grupos clamam por diversas reivindicações. Além disso, ela supõe que as decisões no seio do sistema quanto à concessão de meios (quer dizer, em resposta às reivindicações) são tomadas por coalizões de grupos de interesses, e que cada coalização em potencial possui um determinado controle em potencial do sistema. O processo, destarte concebido, é aquêle pelo qual um agente — o político — tenta organizar uma coalização de interesses que seja vantajosa (isto é, uma coalização dentro da qual as reivindicações são iguais ou inferiores aos meios disponíveis da coalização). A teoria, de modo geral, destaca fenômenos tais como o compromisso, a negociação, as incompatibilidades, e o conflito mais ou menos permanente. Quanto aos sistemas políticos, são postos em destaque o poder, a luta e a oportunidade; contrariamente, empresta-se menos importância à ordem, à cooperação, e à solução dos problemas. (11)

Para se conceber uma empresa privada ou pública como "sistema político", será necessária uma reorientação considerável do pensamento clássico, mas essa noção parece se ajustar a determinadas descobertas recentes, ao mesmo tempo que é compatível com a teoria da organização, e com os estudos sobre o comportamento no campo da ciência política.

O estudo da administração pública parece que deve enveredar nas trilhas atualmente desbravadas pelos teóricos da Rand Corporation, da System Development Corporation e das grandes universidades. Algumas dessas trilhas que ainda recentemente seguiam numerosas direções paralelas, parecem convergir no sentido das teorias "quantitativas" que ficam a meio caminho entre os casos individuais e os modelos matemáticos abstratos. Se forem expressas em função de política, elas poderão servir de moldura para numerosos estudos de casos, e de instrumentos analíticos com vistas a pesquisas ulteriores.

A nova terminologia da administração pública utilizará os termos "organização", "sistema", "potência", "coalização", "jogos", "informação", "comunicação", "elaboração de decisões", "estratégia" e outros conceitos, de palavras simples ou compos-

tas, do mesmo gênero, em lugar de têrmos mais tradicionais, tais como, "princípio", "autoridade", "responsabilidade", "centralização", "consulta" e "participação".

E' dêste modo que vemos se deslocar a tônica — na pesquisa, quando não é no ensino e doutrina — das condutas idealistas no sentido das condutas realistas. Assim, artigos eruditos em tais revistas como *Administrative Science Quarterly* e *Management Science*, irão motivar os especialistas em administração pública stricto sensu a alargar as estratégias e táticas dos figurantes administrativos para que êstes consigam o poder político.

A aparelhagem da função pública, o orçamento, e outras instituições públicas, poderiam ser tomados como mecanismos para a solução dos conflitos, e o peso total dêsse estudo poderia ser dirigido no sentido de um esforço para penetrar na realidade do processo governamental. Levando em conta a estreita ligação existente entre os teóricos e os práticos, põe-se esta disciplina numa situação favorável quanto a êsse gênero de pesquisa.

Malgrado a ênfase dada pelos psicólogos sociais ao comportamento humano na administração (não confundir com o comportamento em ciência política ou com as idéias de Watson na psicologia propriamente dita), os especialistas em administração pública não têm geralmente achado de bom alvitre enveredar dentro das instituições governamentais atrás de pesquisas empíricas. Eulau emite a hipótese de que talvez a razão de tudo isso poderia ser a tendência de se enunciar "programas" em vez de "problemas" nos estudos de administração pública. (12) Quaisquer que sejam as razões, as descrições extraídas dos arquivos públicos não conseguiram ser suficientes, salvo, talvez, nos escalões superiores do governo, em que as ações são bastante manifestas. (13) Impõe-se uma pesquisa empírica, dirigida, mais intensiva, juntamente com inventários e estudos de casos.

Todavia, a ausência de debate público e a existência de barreiras, conjugadas ao fato de que se evita aprofundar situações de conflito administrativo, tudo isso pode acarretar obstáculos consideráveis aos progressos acadêmicos neste campo. A dificuldade ainda mais se complica quando êsses progressos se opõem ao bom andamento da Administração. Como afirmou Urwick, "os arquivos de uma firma de organização e assessoria, não importa qual, possuidora de documentação substanciosa, são uma mina de informações quanto a situações concretas e resultados decorrentes da aplicação de técnicas modernas de direção. Mas, os imperativos do segredo profissional que os dirigentes observam, como é o dever, imobilizam um grande número de tais informações e as tornam inacessíveis aos pesquisadores. E' im-

perioso encontrar alguma maneira de se vencer êste obstáculo entre a experiência clínica e a pesquisa fundamental". (14)

Se é verdade que coube aos estudos de administração pública possuir um campo de pesquisas bem definido, nunca se pôde estar seguro quanto à identidade dêsses estudos como uma disciplina. O autor da citação precedente, o coronel Urwick, crê que a disciplina central seja constituída pelo *Management* que se divide, por comodidade didática, em *Public Administration* e em *Business Administration*. Outros, de preferência, se referem à teoria da organização, à sociologia estrutural-funcional, às ciências sociais aplicadas, ao direito, ou, mais comumente, à ciência política; isso não esgota de maneira alguma o elenco de métodos de aproximação que esta monografia tenta — com otimismo — revelar.

Perante seus mais severos críticos, os especialistas em administração pública não passam de "forjadores de truques administrativos que encorajam o capricho dos burocratas".

Contudo, a proliferação nos países em vias de desenvolvimento de escolas e institutos de administração pública (o número ascende a uma centena, segundo um levantamento publicado recentemente pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas) demonstra que êste setor desperta vivo interesse, mesmo quando se situa num nível acadêmico assaz primitivo. O seu grande mérito consiste em provocar o desejo de uma compreensão maior da estrutura e do funcionamento — tais como são e tais como deveriam ser — das organizações executivas de administração, bem como uma compreensão do comportamento daqueles que fazem parte das organizações em todos os seus escalões.

NOTAS

(*) A Fundação Rockefeller colocou fundos à disposição da Comissão de pesquisas sobre artes e ciências da Universidade americana de Beirut a fim de permitir a realização dêste estudo.

(1) Desde a segunda guerra mundial, diversos especialistas em administração pública americana publicaram artigos sobre a evolução e o estado atual dêste campo de estudos. Citemos os mais importantes dêsses comentários: ROBERT A. DAHL, "The Science of Public Administration; Three Problems", *Public Administration Review*, vol. 7 (1947), pp. 1-11; HERBERT A. SIMON, "A Comment on the Science of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 7 (1947), pp. 200-203; a coleção PAR "Trends", sobretudo WALLACE S. SAYARE, "Trends of a Decade in Administrative value", *Public Administration Review*, vol. 11 (1951), p. 1-9; Roscoe C. MARTIN, "Political Science and Public Administration", *American Political Science Review*, vol. 46 (1952), pp. 660-676; DWIGHT WALDO, "Administrative Theory in the United States, a Survey and Prospect", *Political Studies*, vol. 2 (1954), pp. 70-86; JAMES W. FESLER, "Administrative Literature and the Second Hoover Commission Reports", *American Political Science Review*,

vol. 51 (1957), pp. 135-157; WALLACE S. SAYRE, "Premises of Public Administration: Past and Emerging", *Public Administration Review*, vol. 18 (1958), pp. 102-105; e THOMAS J. DAVY, "Public Administration as a Field of Study in the United States", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 28 (1962), pp. 63-78.

(2) Esta hipótese constitui a base da obra clássica de DWIGHT WALDO, *The Administrative State*, New York, Ronald Press, 1948.

(3) Encontra-se um bom exame crítico do campo que se supõe pertencer à administração pública, em MARTIN LANDAU, *The Concept of Decision-Making in the Field* of *Public Administration*, na obra "Concepts and Issues in Administrative Behavior", publicada sob a direção de Sidney Mailick e Edward H. van Ness, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1962, pp. 1-28.

(4) E' de se notar que a Administração Pública comparativa, considerada ainda de modo geral como um conglomerado de fotografias de fraca exposição das administrações nacionais, está rapidamente se tornando algo maior do que uma série de descrições disparatada. Para alguns pesquisadores, ela não é mais uma subdisciplina, porém "a teoria da administração pública tal como é ela aplicada a culturas e meios nacionais diversos".

A Administração Pública Comparativa e a Administração do Desenvolvimento, que com ela emparelha, poderiam se tornar um novo centro de interesse, distinto da "Administração do Equilíbrio", mas situado em um mesmo plano. Trata-se, na hora atual, de um assunto de interesse primacial.

(5) E' necessário admitir que a data da primeira publicação não nos informa, muitas vezes mais do que um certo descuido do autor ou editor. Contudo, tomamos as providências adequadas, na falta de um melhor ponto de referência.

(6) FRANK K. GOODNOW, *Politics and Administration*, New York, MCMLIAN, 1900, p. 18.

(7) *Ibid.*, p. 20.

(8) *Ibid.*, pp. 21-22.

(9) Ver WILLIAM ANDERSON e JOHN M. GAUS, *Research in Public Administration*, Chicago, Public Administratiton Service, 1945, cap. 2.

(10) *Ibid.*, cap. 3.

(11) A literatura dos primeiros anos é volumosa, mas é visivelmente apresentada dentro das categorias tradicionais da filosofia política contida na obra de DWIGHT WALDO, *The Administrative State*, New York, Ronald Press, 1948. Remetemos o leitor a esse livro para uma análise completa e suficiente da tendência "ciência política" antes da segunda grande guerra.

(12) Contudo, não lhe é dada grande atenção nos manuais clássicos consagrados a esse assunto.

(13) Esses dois textos foram traduzidos para o inglês e outras línguas.

(14) Divisão do trabalho; autoridade, responsabilidade; disciplina; unidade direção; unidade de comando; subordinação do interesse particular ao interesse geral; remuneração do trabalho; centralização; hierarquia; ordem; eqüidade estabelecida do pessoal; iniciativa; união do pessoal.

(15) JAMES D. MOONEY, *The Principles of Organization* (revised edition). New York, 1939, pp. 5-6.

A ANTÍTESE

1) ELTON MAYO, *The Human Problems of an Industrial Civilization*, New York, Mcmillan, 1933, e *The Social problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1945;

F. J. ROETHLISBERGER e W. J. DICKSON, *Management and the Worker*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1939; F. J. ROETHLISBERGER, *Management and Morale*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1941.

(2) Henry C. Metcalf e L. Urwick (Editors), *Dynamic Administration. The Collected Papers of Mary Parker Follett*, New York, Harper and Brothers, 1942.

(3) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior* (second edition), New York, Mcmillan, 1947, p. 26.

(4) Fritz Morstein Marx (Editor), *Elements of Public Administration*, New York, Prentice Hall, 1946.

(5) JOHN M. GAUS, *Reflection on Public Administration*, University of Alabama Press, 1947.

(6) PAUL H. APPLEBY, *Big Democracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1945; *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949.

(7) PAUL H. APPLEBY, *Policy and Administration*, p. 3.

(8) Quanto a uma espécie de reconciliação entre as duas tendências, ver ALBERT LAPAWSKY, *Administration*, New York, Alfred A. Knopf, 1949, o qual contém cerca de 300 trechos escolhidos desde Aristóteles até os nossos dias.

(9) A cooptação é definida como sendo "o processo consistindo em integrar, à direção ou à política, novos elementos que determinam a estrutura da organização; esta estrutura torna-se então um meio de fazer face às ameaças, à estabilidade ou à existência da organização". PHILIP SELZNICK, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949, p. 13.

(10) Ver, por exemplo, seu artigo "Bureaucracy and the Problem of Power", *Public Administration Review*, vol. V, 1945, pp. 194-209.

(11) ROBERT K. MERTON, "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, vol. XVIII, 1940, pp. 560-568.

(12) ALVIN W. GOULDNER, *Patters of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill., The Free Press, 1954.

(13) ALEXANDER H. LEIGHTON, *The Governing of Men*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1946.

(14) HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG e VICTOR A. THOMPSON, *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf, 1950.

(15) JOHN M. PFIFFNER, *Supervision of Personnel. Human Relations in the Management of Men*, Englewood Cliffs, New York, Prentice Hall, 1951.

(16) ALFRED DE GRAZIA, *Human Relations in Public Administration. An Annotated Bibliography*, Chicago, Public Administration Service, 1949. Service, 1940.

(17) JOHN M. PFIFFNER e ROBERT V. PRESTHUS *Public Administration*. (third edition), New York, The Ronald Press, 1953.

(18) *Ibid.*, pp. 12-13.

(19) FELIX A. NIGRO, Ed., *Public Administration Readings and Documents*, New York, Rinehart and Company, 1951. James C. Charlesworth, *Governmental Administration*, New York, Harper and Brothers, 1951. Dwight Waldo (editor), *Ideas and Issues in Public Administration*, New York, McGraw-Hill, 1953. Waldo consagra um capítulo ao moral e à liderança, mas é de opinião que os trabalhos sobre o comportamento constituem a parte da administração privada que poderia ser denominada "sociologia industrial" ou "psicologia industrial". É interessante de se notar que ele acha (p. 369) que tal ponto-de-vista se aproxima do de Frederick W. Taylor. JOHN D. MILLET, *Management in the Public Service: the Quest for Effective Performance*, New York, McGraw-Hill, 1954. Leonard D. White, *Introduction to*

the Study of Public Administration (Fourth edition), New York, McMillan, 1955. John D. Millett, *Government and Public Administration*, New York, McGraw-Hill, 1959. Fritz Morstein Marx (editor) *Elements of Public Administration* (second edition), New York, Prentice-Hall, 1959. Muitos desses co-autores levam em consideração as contribuições do estudo do comportamento, mas a concepção da obra permanece a mesma que existia quando da primeira edição.

(20) FRITZ MORSTEIN MARX, *The Administrative State*, Chicago, University of Chicago Press, 1957.

(21) DWIGHT WALDO, *The Study of Public Administration*, Garden City, New York, Doubleday, 1955.

(22) *Ibid.*, pp. 5-6.

(23) DWIGHT WALDO, *Perspectives in Administration*, University of Alabama Press, 1956.

(24) É de se notar que mesmo o estudo comparativo em ciência administrativa não se distingue claramente da ciência política e do estudo do governo.

(25) PAR. Vol. 16, 1956, pp. 292-295.

(26) DAVID B. TRUMAN, *The Governmental Process*, New York, Alfred A. Knopf, 1951.

(27) ASQ. Vol. 1, 1956, pp. 3-29.

(28) Duas obras muito manuseadas, não sómente nos meios universitários, como também pelo grande público, foram as de WILLIAM H. WHYTE JR., *The Organization Man*, New York, Simon and Shuster, 1956, e a de C. Northcote Parkinson's Law, London, John Murray, 1958.

A SÍNTESE

(1) JAMES G. MARCH e HERBERT H. SIMON, *Organizations*, New York John Wiley and Sons, 1958.

(2) Por exemplo, Mason Haire (editor), *Modern Organization Theory*, New York, John Wiley, 1959; Albert H. Rubinstein e Chaldwick J. Haberstroth (editors), *Some Theories of Organization*, Homewood, Illinois, Dorsey and Richard D. Irwin, 1960; JOHN PEIFFNER e FRANK P. SHERWOOD, *Administrative Organization*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1960; VICTOR A. THOMPSON, *Modern Organization*, New York, Alfred A. Knopf, 1961; Amitai Etzioni (editor), *Complex Organizations*, Holt, Rinehart and Winston, 1961; AMITAI ETZIONI, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York, The Free Press of Glencoe, 1961; Mason Haire (editor), *Organization Theory in Industrial Practice*, New York, John Wiley, 1962; ROBERT PRESTHUS, *The Organizational Society*, New York, Alfred Knopf, 1962; PETER M. BLAU and W. RICHARD SCOTT, *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler, 1962; ROBERT T. GOLEMBIEWSKI, *Behavior and Organization: O and M and the Small Group*, Chicago, Rand McNally, 1962.

(3) É de se notar todavia que estes co-autores colaram grau em ciência política. O termo "especialista em ciência política" é aqui utilizado com o objetivo de designar especialistas que ensinam e escrevem sobre esse assunto, da forma como usualmente é entendido.

(4) MARCH and SIMON, *op. cit.*, p. 5.

(5) MARCH and SIMON, *op. cit.*, p. 1.

(6) PETER M. BLAU and W. RICHARD SCOTT, *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler, 1962.

(7) A maioria dos especialistas desse campo se acercam, contudo — devido a sua formação, a seus ensinamentos e a orientação de suas pesquisas, — mais da administração privada do que da administração pública.

(8) *Harvard Business Review*, vol. 40, 1962, pp. 58-66.

(9) Encontram-se também excertos de trechos escolhidos, como os de Donald C. Rowat (editor), *Basic Issues in Public Administration*, New York, Mcmillan, 1961. Duas pequenas obras elementares são também dignas de atenção: JOHN J. CORSON and JOSEPH P. HARRIS, *Public Administration in Modern Society*, New York, McGraw-Hill, 1963; JAMES W. FESLER, *Public Administration*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, em preparação.

(10) O método de casos tornou-se o objeto de um novo exame no curso desses últimos anos. Para uma boa apreciação de seu papel, ver Edwin Bock (editor), *Essays on the Case Method in Public Administration*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1962. A obra contém quatro ensaios, por Harold Stein, Dwight Waldo, James Fesler e Edwin Bock.

(11) JAMES G. MARCH, "The Business Firm as a Political Coalition", *The Journal of Politics*, vol. 24, 1962, pp. 671-672.

(12) HEINZ EULAU, "Segments of Political Science Most Susceptible to Behaviorist Treatment"; James C. Charlesworth (editor), *The Limits of Behavioralism in Political Science*, Philadelphia, American Academy of Political & Social Science, 1962, p. 34.

(13) Algumas das recentes obras dignas de nota são, em grande parte, baseadas nos arquivos públicos; por exemplo, a de HUNTINGTON, *The Common Defense*.

(14) L. F. Urwick, "Management and Human Relations", comentada na coletânea de Robert Tannenbaum, Irving R. Weschler e Fred Massarick, *Leadership and Organization*, New York, McGraw-Hill, 1961, p. 418.

Retrospecto Político-Administrativo do Governo Revolucionário

Esta seção, destinada ao registro de datas, atos, seminários, reuniões, debates e demais fatos ocorridos no âmbito da Administração Pública, empreendeu a tarefa de fazer uma síntese das atividades do atual Governo, durante o primeiro ano de sua gestão. Através das principais leis dadas ao país a partir de abril do ano findo, até abril do corrente ano, poderemos ter uma visão de suas realizações nesse período.

Esperamos ficar assim, bem configurada, a efeméride que agora consignamos. — (NOTA DA REDAÇÃO).

DESDE o Ato INSTITUCIONAL de abril de 1964, o Governo Brasileiro vem procurando oferecer à Nação, todo o arcabouço político-jurídico com que possa atender aos seus principais reclamos de caráter econômico e social. O Ato Institucional em seu artigo 1º, decidiu manter a Constituição Federal, o mesmo fazendo com relação às constituições estaduais vigentes no país. Determinou que as eleições do Presidente e do Vice-Presidente da República se fizessem dentro de dois dias a partir da data do referido Ato, por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão pública, para a qual ficou estipulada a votação nominal. Estabeleceu, outrossim, que o mandato dessas autoridades terminasse a 31 de janeiro de 1966, com eleições que se realizariam a 3 de outubro de 1965, disposição essa, alterada mais tarde. (Ato Institucional de 9 de abril de 1964, e Emenda Constitucional nº 13, de 8 de abril de 1965, publicada em Diário Oficial da mesma data).

Mas, cabe-nos aqui uma resenha, menos dos fatos políticos que administrativos, os quais interessam mais de perto aos objetivos desta Revista, e apreciaremos, então, o que diz respeito ao funcionalismo público, civil e militar, à previdência social, à educação e à parte econômica e financeira, de modo geral. No campo reformista, incluiremos, tudo enfim, que ficou carente de revisão dentro do esquema de reformulações básicas que ficara delineado no panorama político nacional.

O funcionalismo federal teve, com a Lei nº 4.345, de 26 de julho do ano passado, idênticamente ao que tem acontecido, com regularidade, nesses últimos anos, seus vencimentos de cargos efetivos e em comissão, aumentados, o que lhe permitiu acompanhar com remuneração mais condigna a constante elevação dos níveis do custo de vida, entre nós. (Lei nº 4.345, republicada a 29 de julho de 1964).

Baixou o Presidente da República normas destinadas a disciplinar o ingresso em cargos públicos, e a nomeação de candidatos habilitados em concurso, e como medida preliminar de economia, proibiu a admissão de pessoal a qualquer título, nos órgãos da Administração Federal, medida essa que incluiu as autarquias, a NOVACAP, e a Prefeitura do Distrito Federal. (Decreto nº 55.005, de 13-11-64; Decreto nº 54.003, de 3-7-64 —

Concernente ainda aos funcionários públicos, obteve o funcionalismo autárquico a autorização esperada para que fosse feita a revisão em seus quadros e tabelas de pessoal, vindo tal autorização, por decreto do Exmo. Sr. Presidente da República, datado de 3 de julho de 1964. Esse benefício se estendeu ao pessoal das sociedades de economia mista. Neste capítulo, consignaremos também, a implantação de normas processuais mais objetivas quanto aos Mandados de Segurança, ficando estabelecido o prazo de 10 dias para prestação de informações por parte da autoridade apontada como coatora, tendo a medida liminar, eficácia sómente pelo prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 30, quando ficar comprovado o acúmulo de processos pendentes de julgamento. (Lei nº 4.348, de 26-7-64).

No terreno da Administração Pública, em geral, resolveu o Presidente incumbir o Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica no país, de coordenar e harmonizar os planos gerais, regionais e setoriais, e ainda, os projetos elaborados pelos órgãos da administração pública direta e indireta. Estende-se a mesma incumbência aos planos de ajuda externa e à elaboração e execução orçamentárias. (Decreto número 53.914, de 11-5-964).

Foi criado novo cargo de Ministro Extraordinário, sendo de sua competência, coordenar as atividades de diversos órgãos da Administração Federal, com prerrogativas e vencimentos de Ministro de Estado. Mais tarde, ficou estipulado que este cargo passaria a denominar-se "Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais". (Lei nº 4.344, de 21-6-64 e Decreto nº 53.985, de 25-6-64).

No Ministério da Viação e Obras Públicas, criou o Conselho Nacional de Transportes, com a finalidade de participar da formulação da política nacional de transportes e assegurar sua coordenação harmônica. Foi ainda atribuída ao novo órgão, a incumbência de coordenar a execução do Plano Nacional de Viação. (Lei nº 4.563, de 14-12-964).

Foi aprovado o Plano Nacional de Viação (PNV), que deverá ser revisto de cinco em cinco anos, e que será descrito e representado nos documentos que indicam as rodovias, ferrovias, e terminais marítimos e fluviais, outrossim, as nossas vias navegáveis marítimas e interiores, bem como, as terminais aéreas nacionais, abrangidas pelas "Quatro Cartas do Brasil" que estudam o assunto, e que são aprovadas também, pela mesma lei. (Lei nº 4.592, de 29-12-964).

O Presidente da República sancionou a lei que criou o Serviço Nacional de Informações, regulamentando, mais tarde, o seu funcionamento. Tem o mesmo, a finalidade de superintender e coordenar as atividades de informação e contra-informação em todo o território nacional. (Lei nº 4.341, de 13-6-964 e Decreto nº 55.194, de 10-12-964).

Foi aprovado, ainda, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Telecomunicações, em sessão realizada pelo Plenário do referido órgão, a 4 de setembro do ano findo, de acordo com o que estipula o art. 29, letra a do Código Brasileiro de Telecomunicações, sendo o mesmo um órgão autônomo, diretamente subordinado ao Presidente da República, e tendo por competência, regular, orientar, dirigir, executar, dinamizar a política nacional de telecomunicações. (Decreto nº 55.625, de 25-1-965).

Foi reorganizado o Departamento Federal de Segurança Pública (D.F.S.P.), com sede no Distrito Federal, e diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, tendo à frente um Diretor-Geral nomeado em comissão e de livre escolha do Presidente da República, para superintender os serviços de polícia marítima, aérea, e de fronteiras. No referido Departamento haverá um Conselho Superior de Polícia (C.S.P.), como órgão consultivo e opinativo. (Lei nº 4.483, de 16-11-64).

O Departamento dos Correios e Telégrafos teve seu Regimento alterado pelo Decreto nº 55.724, de 9 de fevereiro de 1965.

O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (I.B.R.A.) que foi criado pelo art. 37 da lei que instituiu as bases pelas quais se rege o Estatuto da Terra, teve, também seu Regulamento

Geral aprovado, idênticamente ao Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (I.N.D.A.), também criado pela mesma lei, com decreto publicado no *Diário Oficial* de 8 de abril de 1965. (Decreto nº 59.889, de 31-3-65 e Decreto nº 55.890, de 31-3-65).

Normas para a reestruturação administrativa do Distrito Federal, atualmente localizado em Brasília, foram estipuladas, de acordo com lei publicada a 14 de dezembro de 1964. (Lei número 4.545, de 10-12-64).

Para os militares, a regulamentação levada a efeito com o Decreto nº 54.466, de outubro do ano findo, estudou seu novo Código de Vencimentos, estudando também, indenizações, proventos e definições várias para as três classes armadas, de acordo com o que prescreveu a lei que instituiu esse mesmo código, e que foi regulamentada pelo citado decreto, posteriormente. (Lei nº 4.328, de 30-4-64).

Resolveu o Senhor Presidente da República conceder auxílio especial de emergência às empresas de transporte aéreo com tráfego normal, estabelecendo para isso, um Regulamento que baixou em junho de 1964, deixando a cargo da Diretoria de Aeronáutica, proceder à tomada de contas das empresas em causa. (Decreto nº 53.944, de 4-6-64, Decreto nº 54.032, de 20-7-64 e Lei nº 4.540, de 10-12-64).

Na parte de educação, o Governo instituiu em janeiro do corrente ano, o salário-educação, devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social e cujas cotas têm como base de cálculo, o salário-mínimo vigente na região. (Lei nº 4.440, de 27-10-64, regulamentada pelo Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965).

Ainda no setor da previdência social, no interesse do trabalhador, tivemos a regulamentação do direito de greve em cumprimento ao artigo 158 da Constituição, e à Consolidação das Leis do Trabalho, que manteve, entretanto, fora de seu alcance o servidor público. (Lei nº 4.330, de 1-6-64).

A seguir, teve o trabalhador seu direito ao salário-família estudado em todas as disposições ligadas ao assunto, sendo-lhe, apenas exigido para o recebimento do mesmo, a imprescindível formalidade de apresentar perante a firma em que serve, declaração semestral que comprove a existência de seus dependentes. (Decreto nº 54.014, de 10-7-64).

A Comissão do Impôsto Sindical e a Comissão Técnica de Orientação Sindical, foram excluídas da estrutura administrativa do Ministério do Trabalho e Previdência Social, e criado ali o

Departamento Nacional de Emprego e Salário, órgão destinado a estudar a política salarial e de emprego no país. (Lei nº 4.589, de 11-12-64).

Extinguiu o processo de selagem por estampilhas, deixando que, uma vez configurada a existência do pagamento do impôsto de sêlo federal, em instrumento adequado, seja ele submetido à repartição arrecadadora para que faça o competente recolhimento. (Lei nº 4.505, de 30-11-64 e Decreto nº 55.852, de 22-3-65, que aprova o seu Regulamento).

Com relação ao Imposto de Renda, nova lei estabeleceu bases mais atuais para a cobrança, considerando, entre outras disposições ali contidas, a extensão do regime de desconto nas fontes pagadoras, aos rendimentos quatro vezes superiores ao salário mínimo. (Lei nº 4.506, de 30-11-64).

A cobrança e fiscalização do referido impôsto, foi regulamentada no corrente ano. (Decreto nº 55.866, de 25-3-65).

Re vigoradas foram as alíquotas do Imposto de Consumo. (Lei nº 4.388, de 28-8-64, publicada no *Diário Oficial* de 31-8-64 e Lei nº 4.502, de 20-11-64).

As tarifas alfandegárias foram, igualmente, em sua regulamentação, ajustadas à realidade dos dias atuais. (Decreto número 53.967, de 16-6-64).

O Poder Executivo ficou autorizado por lei, a emitir Obrigações do Tesouro Nacional, reajustáveis, periódicamente, em seu valor, cujos juros mínimos serão de 6% a.a., e calcular-se-ão sobre o valor nominal das mesmas. Deverá tal valor estar sempre atualizado, de acordo com a correção monetária. Essa é uma das formas pela qual o Governo pretende melhorar as finanças públicas, evitando o remédio amargo, e por vezes, inapelável, do aumento de impostos, para conseguir tal objetivo. (Lei nº 4.357, de 16-7-64 e Decreto nº 54.252, de 3-9-64).

Ainda no setor financeiro, com a finalidade de disciplinar a política monetária e creditícia do país, extinguiu a SUMOC, e criou, em substituição, novo órgão que é o Conselho Monetário Nacional, e atendendo a um movimento que exprime anseios de mais de 20 anos de eméritos economistas e estudiosos de nossas finanças, criou, também, o Banco Central, que se consubstancia numa iniciativa precursora de uma autêntica reforma bancária. (Lei nº 4.595, de 31-12-64).

No capítulo das propaladas reformas que agitavam o cenário político brasileiro desde 1962, a Reforma Agrária, foi a que maior

repercussão causou, em virtude da enorme celeuma que suscitava. A 30 de novembro de 1964, o atual Governo sancionou a Lei nº 4.504, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, e estabelece em suas disposições preliminares, quais os princípios e definições que regularão os direitos e obrigações que envolvem os imóveis rurais, além de definir também, o conceito de reforma agrária, e prescrever os deveres do Poder Público quanto à propriedade rural e às condições de acesso do trabalhador campesino à propriedade da terra. Incluiu, outrossim, a conceituação de latifúndio e de minifúndio. (Lei nº 4.504, de 30-11-64 e Decreto nº 55.286, de 21-12-64).

Como complemento desse roteiro político-administrativo, a solução do problema de habitação tinha que surgir, e para resolvê-lo, foi então criado o *Banco Nacional de Habitação*. A mesma lei que o criou, instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários, e o funcionamento das condições para aquisição da casa própria, além de facultar ao referido Banco, o lançamento de letras imobiliárias. (Lei nº 4.380, de 21-8-64).

Foi alterado também, no meio circulante nacional o formato de moedas metálicas, e extinta a fração da moeda oficial, que se denominava centavos, permanecendo, porém, a critério da Casa da Moeda, a prerrogativa de sua exclusividade na fabricação das mesmas. (Lei nº 4.511, de 1-12-64).

Na mesma data, foi a *Casa da Moeda* transformada em autarquia, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, técnica e financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda. (Lei 4.510, de 1-12-64).

Foi criado o Impôsto Único sobre Minerais que inclui ainda, as nascentes de água, o qual foi regulamentado em abril desse ano. A mesma lei, instituiu o *Fundo Nacional de Mineração*. (Lei nº 4.423, de 8-10-64 e Decreto nº 55.928, de 14-4-65).

O Código Penal Brasileiro também sofreu alteração em seus artigos 121 § 3º e 129 § 6º, sobre os quais, recente lei veio modificar as normas processuais dos crimes nêles previstos. (Lei nº 4.611, de 2-4-65).

Estabeleceu-se mais a correção monetária para efeitos legais, sendo determinado ser esta da competência privativa do Conselho Nacional de Economia. (Lei nº 4.602, de 18-3-65).

Com tal registro retrospectivo, julgamos haver assinalado as principais realizações do atual Governo, neste lapso de tempo por nós considerado.

Problema do Provimento de Pessoal das Exatorias Federais

PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA

PRÓSSEGUINDO nos comentários que nos propusemos realizar sobre a reorganização do sistema arrecadador federal, focalizaremos, hoje, o tema relativo ao provimento do pessoal que tem exercício nas Exatorias Federais.

E' fora de dúvida que em toda empresa, seja privada ou pública, o elemento humano constitui o fator primordial de eficiência, pois que dele depende a realização dos fins a que o órgão tem em vista, com maior ou menor perfeição, segundo a aptidão e capacidade de que é dotado seu quadro de pessoal.

Com relação às Exatorias Federais, não é demais repetir que o problema relacionado com a lotação do pessoal necessário à execução dos seus serviços, apresenta-se como dos mais importantes e de difícil solução, com tendência a se tornar cada vez mais premente, dado o aumento crescente da arrecadação das rendas públicas por elas efetuada, e criação de novas Exatorias, devendo por isso merecer constante atenção, não sómente por parte da Administração Fazendária, como também dos órgãos da Administração Federal que têm sob seu encargo o recrutamento, seleção e aperfeiçoamento do pessoal que integra o quadro funcional desse importante setor administrativo da União.

Conforme levantamento procedido pelo extinto Serviço de Coletorias Federais, existiam nas Exatorias, até 1961, os seguintes claros em sua lotação, em números aproximados: 650, na classe dos Coletores, 550, na de Escrivães, classes essas hoje fundidas na única classe de Exatores, e 100, na classe de Auxiliares de Exatoria, sem se computarem cerca de 660 Escrivães, que exerciam o cargo em caráter interino.

Com a realização, em fins de ano de 1961, de concurso para o ingresso na carreira de Escrivão de Coletoaria, esperava-se que esse grave problema de insuficiência do pessoal de Exatoria fosse

resolvido, pelo menos em parte, com a nomeação de candidatos aprovados, o que infelizmente não ocorreu, tendo sido aproveitado, apenas, um número reduzido dos concursados, nas vagas existentes nos níveis inferiores dessa carreira, resultando de semelhante medida pouco ou nenhum efeito na modificação da situação existente.

Daquela época para cá, o número de vagas nas citadas séries funcionais cresceu consideravelmente, como era de se esperar, em decorrência de falecimentos, aposentadorias e transferência de carreira dos respectivos titulares, agravando mais ainda o problema, que já então se apresentava de difícil solução, e que ainda hoje perdura como um permanente desafio à boa vontade e capacidade dos dirigentes da Fazenda Nacional.

A principal causa dessa situação anômala, outra não foi senão a demora excessiva na realização do enquadramento definitivo do pessoal do Ministério da Fazenda, que só agora foi concluído, uma vez que sómente após ser consumada essa providência, seria possível a determinação do número total de vagas existentes em todos os níveis das classes de Coletor e Escrivão, atualmente unificadas, como dissemos, na de Exator e Auxiliar de Exatoria, de modo a se poder conhecer o número exato de vagas do nível inicial de cada uma dessas séries de classes, depois de preenchidas as vagas verificadas, com o enquadramento, nos níveis superiores.

Entrementes, como resultado de estudos procedidos pelo referido Serviço de Coletorias Federais, foi proposta, em 1962, a ampliação do quadro de Exatores e Auxiliares de Exatoria, face à evidência de que o número desses servidores, fixado com a vigência da Lei nº 1.293, de 27-12-950, não mais satisfazia as necessidades reais das Exotorias, que tiveram seus serviços sensivelmente aumentados com o crescimento vegetativo da arrecadação e, sobretudo com a posterior criação de novas dessas estações arrecadadoras, em número de algumas centenas, sem a concomitante criação dos correspondentes cargos de servidores, ocasionando, assim, um desfalque substancial na lotação das Exotorias existentes, que tiveram de ceder parte de seus funcionários, deslocados para servirem nos novos órgãos criados, datando, daí, o desequilíbrio que tanto vem perturbando o normal funcionamento desse setor fazendário, mantido à custa da solicitude e dedicação do pessoal remanescente, que nêle atua.

Baseado em dados objetivos, o aumento então proposto do número de cargos dessas carreiras, de modo a atender, satisfatoriamente, o regular funcionamento das 2.067 Exotorias, dis-

seminadas por todo o território nacional, àquela época criadas, instaladas e por instalar, consubstanciava-se no seguinte quadro:

SÉRIE DE CLASSES	CARGOS	CARGOS A	TOTAL
	EXISTENTES	SEREM CRIADOS	
Coletor	1.242	328	1.570
Escrivão	1.890	177	2.067
Auxiliar de Exatoria ...	1.293	252	1.545

Acolhendo essa proposta, o Poder Executivo encaminhou ao Legislativo projeto de lei, que tomou, no Congresso, o nº 4.009, de 1962, dispondo sobre a ampliação do quadro de pessoal de Exatoria, projeto este que, infelizmente, ainda não mereceu a apreciação daquela Casa Legislativa.

Decorrido todo esse tempo, sem que uma tal medida, de tão grande alcance para a normalização do aparelho arrecadador federal, tenha sido resolvida, é de se indagar, por que razão não se aplica a este caso, o disposto no artigo 4º do Ato Institucional, que estabelece o prazo máximo de trinta (30) dias, para a apreciação, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, de projeto oriundo do Poder Executivo?

Antes de finalizar estas breves considerações sobre o problema do pessoal das Exotorias Federais, cumpre lembrar que a lotação dessas repartições arrecadadoras estará incompleta, se de seu quadro funcional não integrar a série de classes de Serventes, como determina o artigo 28 da já citada Lei nº 1.293-50, devendo o provimento dêsses servidores beneficiar, pelo menos, as Exotorias de maior movimento, pois não se justifica que os trabalhos próprios dessa categoria de funcionários possam ser realizados pelo Exator ou pelo Auxiliar de Exatoria, sem que disto não resulte perturbações na boa ordem dos serviços a cargo dêsses órgãos fazendários.

Mencionaremos, por fim, outra providência que, certamente, deverá produzir benéficos resultados para o aprimoramento téc-

nico dos servidores de Exatoria, qual seja a da criação e manutenção de cursos de preparação e treinamento dêsses funcionários e candidatos ao ingresso nessa carreira, podendo, inclusive, ser criada, para funcionar sob a orientação do Departamento de Arrecadação, uma Exatoria-modélo, no Ministério da Fazenda, onde seriam ministrados ensinamentos intensivos de legislação fazendária e prática de serviço.

Publicações Recebidas

Recebemos e agradecemos as diversas publicações, que, até o presente trimestre, chegaram à nossa redação.

Américas — Desta revista, temos os volumes de nº 3, referente a março dêste ano, e o nº 4, referente a abril, ambos do Ano XVII da mesma publicação, sendo o exemplar de abril especialmente dedicado ao 75º aniversário do Sistema Interamericano. Sua capa apresenta a manchete "Alicerces para o Amanhã", que trata do artigo de fundo assinado pelo Secretário-Geral da OEA, a respeito desta instituição, nesse ano em que transcorre a passagem de seu terceiro lustro de existência. Muitos artigos mais focalizam essa mesma efeméride, apresentando pormenores da vida organizacional e política desse órgão.

Recebemos mais outro volume de nº 5, pertencente a maio do corrente ano, em que há em sua capa uma tela do pintor *El Greco*, representativa de uma ceia que se intitula Jantar na Casa de Simão, e muitas mais aparecem nesse volume, todas do mesmo autor — e pertencentes ao mesmo dono, recentemente falecido, Oscar B. Cintas descobertas após sua morte, em 1957. O colecionador foi embai-xador de Cuba.

Outro artigo nos fala de música folclórica dos Estados Unidos, por Sarah Gertrude Knott, fundadora e diretora dos Festivais Nacionais de Folclore mostrados no mesmo artigo. Cita êle que o I Festival foi realizado em 1934.

Arquivos da Faculdade de Higiene e Saúde Pública — Este boletim é o

órgão oficial da Faculdade de Higiene e Saúde Pública da Universidade de São Paulo, e é editado, semestralmente, sob a orientação da "Comissão de Biblioteca" da mesma. Seus artigos versam todos sobre patologia, e saúde, abrangendo tudo quanto se relacione com tais matérias. Recebemos, neste trimestre o volume 18, de ns. 1/2, de janeiro-dezembro de 1964, proveniente da cidade de Juqueri, em Franco da Rocha, no Estado brasileiro de São Paulo.

Arquivos do Departamento de Assistência a Psicopatas de São Paulo — O número único do volume XXVIII, referente a janeiro-dezembro de 1962, foi editado no Estado de S. Paulo. Esta é uma publicação do Corpo Clínico do Hospital de Juceiri, pertencente à Secretaria da Saúde Pública e Assistência Social do Estado de São Paulo, no Brasil. Seu primeiro artigo intitula-se "Fenômenos de Expansão do EU", cujo autor é Alberto Lyra, que também apresenta neste número, Misticismo e Psiquiatria". Aparecem, ainda, de autoria de Paulo Praletti, que é o fundador e já foi o 1º Secretário do Departamento de Psiquiatria do Centro de Estudos Franco da Rocha, sob o título "A Psiquiatria em São Paulo", integra do discurso proferido em 9 de fevereiro de 1962, na Associação Paulista de Medicina. Mais adiante, a revista publica outro discurso do mesmo orador, já agora, proferido na 122ª Reunião Extraordinária do Centro, a 9 de outubro de 1962, por ocasião do 20º aniversário de fundação do referido Centro, e também, o discurso do mesmo orador,

despedindo-se da presidência do Centro, após 5 anos de exercício, com 3 mandatos consecutivos, em solenidade realizada no auditório da Associação, a 4 de dezembro de 1962, durante a qual, teve oportunidade de agradecer a todos aqueles que com ele colaboraram em prol do movimento renovador da Psiquiatria, em São Paulo. As atas das sessões ordinárias do Centro aparecem aí, também, inclusive *Notícias do Centro* e outras notícias, finalizando este volume.

Boletim Técnico do IPEAN — O Instituto Agronômico do Norte, reedita suas publicações, em Belém do Pará, apresentando dados estatísticos de diversos assuntos que são estudados pelo mencionado Instituto, como por exemplo, o presente volume, que trata do Levantamento de Reconhecimento Detalhado dos Solos da Estrada de Ferro do Amapá; é a publicação de nº 45, de 1964. Denomina-se o referido Instituto, atualmente, Instituto de Pesquisas e Experimentação Agropecuárias do Norte.

Brasil Açucareiro — Esta publicação é editada pelo Serviço de Documentação do IAA e se destina ao trato dos problemas da agro-indústria canavieira. Ela é normalmente iniciada por uma seção que se intitula "Notas e Comentários" e apresenta, além de vários artigos que debatem os últimos acontecimentos relativos ao assunto de que trata, os últimos atos do Poder Executivo e também, as Resoluções, Julgamentos e Atas da Comissão Executiva do Instituto, bem como, os atos do Presidente da autarquia. Termina sempre com bibliografia específica dessa matéria. Temos em nossas mãos os presentes exemplares: do Ano XXXIII, os nºs 1 — volume LXV de janeiro de 1965; o nº 2, de fevereiro de 1965; e nº 4, volume LXV, de abril do mesmo ano, editados no Instituto do Açúcar e do Álcool, no Brasil.

Bulletin Analytique de Documentation Politique, Économique et Sociale

Contemporaine — O órgão de cultura francesa "Fondation Nationale des Sciences Politiques", funciona sob a direção de Jean Meyrat, com o concurso do Centro Nacional de Pesquisas Científicas, publica mensalmente este boletim. Dedica-se tal revista a divulgar resenhas ali elaboradas, das publicações recebidas durante o trimestre, quer francesas, quer internacionais, as quais versam sobre os assuntos que constituem os objetivos do boletim, conforme seu próprio nome indica. Recebemos os volumes relativos ao 19^e année, número 12 de 1964; mais o nº 1 do 20^e année, do ano de 1965, e também, o nº 2 — 20^e année, do mesmo ano, elaborados em Paris, France.

Ciencias Administrativas — "Primera revista argentina de la especialidad". Revista do Instituto Superior de Ciências Administrativas da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidad Nacional de la Plata, na República Argentina. Em seu sumário que vem colocado como fecho de toda matéria que a revista divulga, se encontram artigos que debatem, com exclusividade, temas de Administração Pública e Privada, bem como, de ciência da administração e assuntos correlatos, tais como: comunicações, produção, administração hospitalar, orçamentária, etc. Este exemplar apresenta os planos de estudo, as orientações atuais no ensino da economia, e sobre outras matérias mais, que são conclusões tiradas por D. Miguel Angel Rodrigues, a respeito da III Jornadas Rioplatenses de Ciências Econômicas en Punta del Este. O Instituto Superior de Ciências Administrativas da Argentina, é também, membro coletivo do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, de Bruxelas, na Bélgica.

Companhia Hidrelétrica do São Francisco — A Comissão Executiva do Acordo CHESF-SENAI, apresenta: I — Relatório do Ano II, relativo ao biênio 1963-64 — julho de 1963 a agosto de 1964;

II — Programa Geral de Treinamento, relativo ao Ano III, 1964-1965; III — Programa Geral de Treinamento do Ano III — Anexos. Análise da Previsão Orçamentária. Anexo Documento nº 1, inclusive Anexos 2, 3 e 4 que tratam do Programa dos Operadores de Subestação.

La Corriente Internacional de Capital a Largo Prazo y de Donaciones Oficiales — Este é o terceiro de uma nova série de estudos anuais sobre a corrente internacional de capital a largo prazo e de doações oficiais. Nêle se examina a corrente de fundos procedentes dos países desenvolvidos, e até a corrente de fundos dos países insuficientemente desenvolvidos, e a ajuda econômico-internacional dos países com planificação econômica centralizada durante os anos de 1960 a 1962 e, até onde permitem os dados do ano de 1963. Este informe foi preparado em cumprimento a várias resoluções do Conselho Econômico Social.

Uma versão preliminar dêste informe (documento A-5.546), baseada em dados incompletos, foi apresentada à Assembléia Geral em seu décimo oitavo período de sessões.

Palavras iniciais constam de um *Preâmbulo* em que são explicados os autênticos objetivos desta publicação, escrita em espanhol, conforme vem, agora, para a América Latina, a maioria das publicações editadas pelas Nações Unidas. A presente trás a rubrica do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

O Cultivador — Este é um órgão oficial, informativo, agrícola e cultural do Colégio Agrícola de Santa Teresa, que ensina e orienta o lavrador em suas atividades. No exemplar do Ano XVIII — Nºs 213-14, de março-abril de 1964, editado em São João de Petrópolis, o artigo de fundo é dedicado à *Companheira do Lavrador*, exaltando-lhe seu valor anônimo, cujo mérito reside no árduo e irrealizá-

vel labor caseiro, cotidiano e intimo, que ela desempenha sempre com incansável ânimo, carinho e abnegação, sem ser vista nem citada, como se não estivesse, dessa forma, contribuindo para o engrandecimento da economia nacional. É ela figura indispensável ao lado do agricultor, sem a qual, o seu lar seria desorganizado, ficariam ao leu seus filhos, sua vida, enfim, se tumultuaría, e ao impacto dessas consequências, a produção nacional sofreria, provocando defasagem no comércio e diminuição de lucros na balança internacional. Por isso, esse jornal, exclusivo do agricultor, resolveu exaltar sua companheira, neste editorial, lembrando que é a espôsa do lavrador o seu sustentáculo, a sua amiga e sua inspiração, por ser mulher a pessoa que cultiva com o peculiar carinho dos corações femininos, o conforto no lar.

Os demais artigos debatem problemas específicos de gado e lavoura, em geral, focalizando também, alguns conselhos e máximas literárias comuns.

O exemplar nº 215-16 noticia a "Próxima Semana do Lavrador", que deverá ocorrer entre 26 a 31 de julho dêste ano.

Esta publicação é editada no Est. do Espírito Santo.

Diário Oficial do Estado de Sergipe — Este jornal é o órgão informativo oficial dos atos do Governo dessa unidade da Federação dos Estados Brasileiros. Nêle se contém o noticiário do Gabinete do Governador, além dos demais atos do Poder Executivo local, bem como, leis, decretos, editais e demais decisões exaradas por aquela autoridade. Possui, também, informações e noticiário dos outros órgãos componentes daquele Poder. Integra, ainda, o mesmo a parte pertencente ao *Diário da Assembléia Legislativa de Sergipe*.

Economia y Ciencias Sociales — Em nosso poder, presentemente, os nºs 1 y 2, del Año VI — segunda

epocha — enero-junio de 1964, da Revista da Faculdade de Economia da Universidade Central de Venezuela. Na grande variedade dos artigos que esta revista abrange, se entrosam temas correlatos aos seus objetivos, encontrando-se nela, ainda, um artigo sobre *Semântica*, intitulado "Contribucion al estudio de la fonemica, idioma Guajibo", de autoria de Eteban Emilio Monsonyl; há outro cujo autor é José Gallego Diaz, Docente da Universidade Central de Venezuela, a respeito de economia, cujo título é "Sobre un principio de minimaccion en Economia Politica", que é um prefácio da tese do autor, apresentada à Universidade Central de Madrid, em que o mesmo resumiu suas investigações, neste ensaio, no qual expõe suas teorias sobre o princípio filosófico do mínimo de trabalho, ou seja a mínima ação aplicada à Economia Política. Seu autor faleceu às vésperas de ser editada esta publicação, tendo revisto as provas de imprensa de seu artigo, dois dias antes de sua morte.

A Educação Cívica e Política da Mulher — Publicação das Nações Unidas, trata de direitos e deveres, tanto cívicos como políticos surgidos com a participação da mulher na vida pública, e oferece sugestões para fomentar a participação dela nesse âmbito. Cita alguns exemplos do procedimento utilizado para a educação cívica e política da mulher, mencionando ainda, o sistema adotado pelas Nações Unidas.

Escola de Minas — Esta é uma revista publicada por alunos daquela Escola, e reconhecida pelo Diretório Acadêmico da Escola de Minas Ouro Preto, fundada em 1936. Trata, de modo geral, de tudo quanto se relate com Geologia — Engenharia de minas — Engenharia civil — Engenharia metalúrgica e matérias afins. O sumário do nº 4 — volume XXIII, de 12 de outubro de 1964, nos ofere-

ce assuntos como: "Introdução ao estudo das madeiras", de Moacyr do Amaral Lisboa; "Leis Básicas de Hidráulica fluvial", cujo autor é Célio Mendes; "Gruta da Igrejinha", escrito por Fernando Saraiva Salgado, aluno do 6º ano da referida Escola, e Presidente da SEE durante o período de 1963-64, tendo sido apontada a referida Igreja para tema dêsse artigo, em virtude de ter sido aquêle local escolhido para pesquisas metalúrgicas na gruta ali existente, pelos alunos daquela Escola. O volume XXIV — nº 1, de março de 1965, apresenta a continuação do artigo "Introdução ao Estudo das Madeiras". Ainda, de autoria de José de Carvalho Lopes; o estudo denominado "Breve notícias sobre a Escola de Minas de Ouro Preto", em que, a respeito de sua origem e desenvolvimento, ficamos sabendo que ela foi criada pelo Decreto nº 6.026, de 6-11-1875, expedido pelo Governo Imperial, tendo iniciado suas atividades em 12 de outubro do ano de 1876. Foi a primeira escola dêsse tipo na América do Sul.

Estudo Econômico Mundial Relativo a 1963 — Apresentada pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais a parte II, estuda a recente evolução, e trata da produção e do equilíbrio interno e das tendências reinantes nos países industrializados e nos países de exportação de matérias-primas, porém, não exportador de produtos manufaturados. Trata ainda, de países com economia de planificação centralizada na agropecuária. Estuda também, a evolução na indústria, inversões de capital, comércio interno e comércio com o exterior, e apresenta planos para 1964.

Guanabara Industrial — Órgão oficial do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara. Do Ano III desta publicação, temos em mãos, os nºs 27, de abril dêste ano; 28, referente a maio e 29, re-

ferente a junho também do corrente ano, editados no Estado da Guanabara, Brasil. Em seus editoriais esta revista debate sempre algum momentâneo problema ligado à indústria nacional ou internacional, ou mesmo de caráter estritamente local. No exemplar que se refere a maio, desde sua capa, que a revista focaliza o fato de que, nesse mês, se comemora em todo o país o "Dia da Indústria", a 25 de maio, data aniversária do nascimento de Roberto Simonsen, o saudoso líder da classe e um dos pioneiros da nova política social implantada no Brasil, a partir de 1945. Tal comemoração decorre de decreto oficial nº 43.769-58, pelo que nos informa o mesmo editorial.

A revista de junho trata das solenidades da mencionada Semana, as quais foram iniciadas pelo Dr. José Ignacio Caldeira Versiani, Presidente da FIEGA — Federação da Indústria do Estado da Guanabara. Sua capa apresenta uma visão ampla do recém-inaugurado Viaduto dos Marinheiros, uma das mais belas obras públicas ultimamente construídas no Estado da Guanabara, grandioso empreendimento para o tráfego rodoviário local; cumprindo o objetivo a que se destina, encurta de muitos minutos a distância entre a zona norte e o centro da cidade guanabara, sendo um dos muitos benefícios com que o povo carioca está vendo retribuído o seu esforço no sentido de melhorar urbanisticamente sua cidade, a fim de torná-la uma metrópole mais confortável ao convívio, neste ano que é destinado a seu 4º centenário.

IDORT — Revista de organização e produtividade do Instituto de Organização Racional do Trabalho, filiado ao CIOS, órgão internacional. O exemplar de nºs 395-6, do Ano XXXIII — relativa aos meses de novembro-dezembro de 1964, editado em São Paulo, Brasil, nos informa que foi eleito o novo Presidente do IDORT, que é o Senhor

Manoel dos Reis Araújo, em eleição que se realizou a 28 de abril do ano findo, no auditório do Instituto de Organização Nacional do Trabalho, para preencher vaga aberta com o falecimento do Presidente anterior. O colaborador costumeiro desta publicação, Senhor Pedro Ferraz do Amaral, ex-Secretário Executivo deste Instituto, apresenta o artigo "40 Anos de Organização Científica na França". A respeito de cursos de administração, aparece no presente exemplar, um levantamento feito com dados obtidos por solicitação, em várias escolas dessa natureza, sob o título "Pesquisas sobre entidades de Ensino de Administração", sendo conclusão de número anterior. Há ainda neste mesmo número objetiva e minuciosa apreciação feita por Manoel de Castro Vilas Boas, em torno da nossa atual agro-indústria cafeeira, suas falhas e soluções, intitulada pela seguinte indagação: O Brasil voltará a queimar café? Em anexo a revista apresenta o Índice do Trigésimo terceiro volume do IDORT — Revista de Organização e Produtividade, relativo a 1964.

Informações do Uruguai — Este é um boletim editado pelo SEPRO — Serviço de Propaganda e Expansão da Embaixada do Brasil no Uruguai, divulgador de noticiário de fatos e atos de grande realce do Governo uruguai, e outrossim, do Governo brasileiro. Regista também, visitas oficiais de autoridades dos dois países. Oferece, igualmente, notícias comerciais, de pecuária, câmbio, importação e exportação de ambos os países, inclusive previsão do tempo naquela capital sul-americana, fornecida pelo Observatório Antares, da cidade de Montevidéu, previstas para os próximos dias do mês seguinte àquele ao qual pertence o boletim em causa. Os que temos em nossa redação, agora, são os de nºs 4, 5 e 6, relativos aos meses de abril, de maio e de junho do corrente ano, pertencentes ao Ano IV da mesma

publicação, editados em Montevideu, no Uruguai.

O boletim de nº 6, dentre outras notícias, presta informações proporcionadas pelo Departamento de Estatística do Banco da República Oriental do Uruguai, em que o mesmo divulga o total das exportações uruguaias no primeiro trimestre deste ano. A exportação de carnes e derivados, nessa época, ultrapassou o resultado constatado em 1964.

Informacion Jurídica — Esta publicação, cuja orientação é dirigida por Arturo Gallardo Rueda, apresenta sempre algum documento jurídico, e, neste exemplar de nºs 260-1, de janeiro-fevereiro de 1965, editado em Madrid, na Espanha, se encontra o *Código de Procedimento Civil de Chile* — Tomo I; *Libro Primero* e *Libro II*. O *Libro I* trata das "Disposiciones Comunes a Todo Procedimiento", apresentado com todos os seus capítulos que têm aqui a designação de *Títulos*. O *Libro II* trata "Del Juicio Ordinario", e se acha integrado por todos os seus *Títulos*.

Jurisprudência e Doutrina — Publicação de propriedade da Editôra Jurídica Ltda. O volume nº 54, de abril-maio-junho de 1964, editado na cidade de Fortaleza, capital do Estado brasileiro do Ceará, registra apresentação do resumo de sua matéria, dois interessantes artigos, enquadrados na parte desta publicação que é destinada à Doutrina. São elas: de autoria do Dr. Edésio Gomes de Matos, colaborador da sucursal do Jornal do Brasil, em Brasília, os artigos: "Do Assento ao Prejulgado; Síntoma é revolução no Supremo". O outro, é intitulado "O Latim no Ensino Jurídico", que esta revista divulga, em virtude da atualidade do assunto; trata do memorial que a Associação de Estudos Clássicos e Sociedade de Estudos Filológicos, de São Paulo, dirigiu à douta Congregação da Faculdade de Direito da Universidade daquela Es-

tado, sobre o Latim no ensino jurídico.

A parte de jurisprudência anota jurisprudência cível e penal, e fornece ainda um ementário do S.T.F.

Termina o exemplar com um índice geral de tópica matéria nela contida.

O nº 55, de julho-agosto-setembro de 1964, também de Fortaleza, no Ceará, nos revela ser esta, uma publicação autorizada pelo Tribunal de Justiça daquele Estado, inclusive o Tribunal Regional do Trabalho sediado em Fortaleza, mais o Tribunal de Contas do mesmo Estado brasileiro, e ainda a Ordem dos Advogados — Seção do Ceará, que coleta vasta bagagem extraída dos órgãos judiciários localizados nesse Estado.

Contém o presente exemplar, artigos que são: "Atos Judiciais em dias úteis", de autoria do Dr. Luís Pereira de Melo, Desembargador do Tribunal de Justiça de Sergipe e Professor da Faculdade de Direito; "A legítima defesa na Bíblia", de autoria do Juiz de Direito Valdetaro Pinheiro Mota; além de um estudo sobre um Parecer, intitulado — Interpretação do inciso IV, do artigo 124 da Constituição Federal. O voto dos Tribunais de Justiça às promoções de juízes por antigüidade, só se aplica nas promoções ao cargo de Desembargador.

Na seção de Legislação deste exemplar, vem transcrita a Lei nº 4.357 de 16-7-64, que indica todo o critério de lançamento das Obrigações do Tesouro Nacional, e o Decreto nº 53.984, de 25-6-64. Há ainda um Índice Geral da referida publicação.

Jornal da Aspep — Um órgão a serviço do funcionalismo. O nº 24 referente a abril de 1965, do Ano V, deste jornal editado na cidade de João Pessoa, no Estado brasileiro da Paraíba, focaliza o transcuso do centenário de nascimento do ínclito paraibano Epitácio da

Silva Pessoa, nascido no município de Umbuzeiro, naquele Estado. Foi o mesmo, Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, durante o período de 1918 a 1922. Era homem de invejável cultura, jurista emérito e de renomado talento, tendo se distinguido no governo pela dedicação que tributou ao Nordeste do país, o qual lhe deve a mais carinhosa assistência material e moral, pelas iniciativas de valor que teve. Destacaram-se dentre essas, as obras contra as secas, então terrível flagelo brasileiro, incluindo-se nelas, a nacionalização da pesca, o socorro à lavoura cafeeira bandeirante ou-trossim, ao crédito, propiciando, na época, um clima de garantia à ordem pública, realizando, assim, um Governo legalista e de paz. Estando ele na Presidência por ocasião do centenário da proclamação de nossa independência, em 1922, baixou lei revogando o banimento da família imperial do Brasil e o consequente repatriamento dos restos mortais dos ex-imperadores D. Pedro II e D. Teresa Cristina, prestando a êsses, homenagens de Chefe de Estado, e traçando festivo programa de comemorações, até mesmo internacional, para saudar o glorioso século daquela proclamação. Viajaram, então, os dois corpos dos antigos Imperadores, em couraçado brasileiro, especialmente enviado a Lisboa para esse fim. Era uma autêntica reivindicação de todo o povo brasileiro àqueles que tanto o haviam amado.

Aparece ainda, no mesmo jornal, sob o título "Nostalgia de Cajueiro", um comentário a respeito da mósca branca que dizima os cajueiros, e num verdadeiro libelo ao Poder Público, cita seu articulista — Antônio Freire — outras pragas semelhantes, tais como: a da lagarta nos algodoais, a formiga e o gafanhoto que destroem as plantações; lamenta também, que os departamentos de defesa animal e vegetal que existem distribuídos pelo Estado, não os combatam, por

se encontrarem sempre desaparelhados para cumprirem seus encargos.

Journal Official de la République Française — Apresenta a Lei nº 64-1265 de 22-12-64, que aprova o Relatório sobre as principais opções que orientam a preparação do 5º Plano do Governo Francês. N° 299 — 96 année — 23-12-64. Rue Desaix nº 26, Paris — 15^e.

Livros de Portugal — O presente boletim nº 76, de abril de 1965, editado em Lisboa, comenta em seu editorial a atuação que tem tido o Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros, além de enaltecer-lo, dizendo que não tem ele procurado auferir lucros quando se trata do Livro e de Cultura Portuguesa. Prosseguindo, refere-se à defesa dos interesses de seus agremiados, de forma que não colida com a atividade de divulgação cultural que sempre achou por bem, não desprezar. Fala-nos ainda, este editorial do "Prêmio Golfinho", criado neste ano, pela Associação Brasileira do Livro, inspirado no cetáceo que compõe, como um dos elementos integrantes, o emblema da cidade do Rio de Janeiro, com que foi agraciado esse Grêmio, única instituição estrangeira a receber-lo.

Mais adiante, aparece uma reportagem concedida pelo Dr. Borges de Castro, Presidente do supracitado Grêmio, desde 1957, ao Jornal "A Tribuna", em 2 de março deste ano, sobre os problemas ligados ao livro, genericamente, e falou, também, a respeito do caso específico da exportação de livros portugueses para o Brasil.

A capa deste folheto mostra a fotografia de Antônio Feliciano de Castilho, na seção intitulada ECOS. Foi o poeta romântico do século passado, crítico, prosador, e tradutor de Ovídio e de Molière. O Cego desde os 6 anos de idade, escreveu, entretanto, até além dos 60, pouco antes de morrer, deixan-

do vasta bagagem literária. Publica êsse folheto, completa biografia sua, em virtude de ocorrer neste ano, o nonagésimo aniversário de seu falecimento.

O boletim de nº 77, referente a maio dêste ano, nos fala da XXXV Feira do Livro realizada em Lisboa a 15 de maio, à qual compareceu sua Excelência, o Chefe de Estado da Nação Portuguesa, Sr. Almirante Américo Thomaz. Nessa feira, houve um dia dedicado ao livro brasileiro, comparecendo, nesse dia, o Sr. Embaixador do Brasil, acompanhado pelo Dr. Odylo Costa e, pelo Cônsul-Geral dêsse país.

Landmarks in International Cooperation
— Livro editado pela Organização das Nações Unidas, que explica o progresso geral, social e econômico, e, igualmente, quais têm sido os benefícios da ciência para o bem dos homens. Desenvolve o assunto, entrando nos campos de Saúde, da Educação e das Comunicações. Explica, finalmente, a Lei Internacional, e fala sobre o Direito dos Homens e Assistência às Crianças.

Manual de Encuestas sobre Hogares
— Publicação em espanhol, pertencente à série F — Nº 10, de 1964, edição das Nações Unidas, da Oficina de Estadística de las Naciones Unidas do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, versando sobre Estudos e Métodos, num verdadeiro manual de informações a respeito de lares e residências. Diz em sua apresentação que este Manual é um trabalho conjunto das Nações Unidas em colaboração com a OIT, a PAO e a OMS, e que é também, um guia prático para investigações de níveis de vida. Divide-se este volume em 3 partes, sendo que a última delas consubstancia um Índice Analítico e Alfabetico de Assuntos dessa publicação.

Mensário Estatístico — Recebemos dois exemplares dessa publicação, e con-

forme se pode depreender de seu próprio título, estas revistas apresentam gráfico e quadros concernentes a finanças públicas; moeda e câmbio; movimento bancário; comércio com o exterior; comércio de cabotagem, etc. Os números em nosso poder são: 165, de março de 1965 e 166, de abril do mesmo ano, editados no Ministério da Fazenda do Brasil; No primeiro deles se encontra publicada a Portaria nº 24 de 21-12-64, expedida pelo Diretor do Serviço de Estatística Econômica e Financeira, que estuda novos critérios para a revisão periódica da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, com o objetivo de mantê-la sempre atualizada. Este trabalho é feito, em face dos levantamentos elaborados pela Comissão Permanente de Classificação da NBM, sigla que traduz a citada nomenclatura, a qual funciona junto a este Serviço, a que é incumbida de indicar as mínimas e indispensáveis alterações a que a referida Nomenclatura estiver sujeita, ocasionalmente.

Ministerio de Hacienda de Madrid — Apéndice a la Información estatística del Ministerio, em 1962. A Secretaria Geral de Técnica do Ministério de Fazenda da Espanha apresenta os orçamentos iniciais para 1962, dos Organismos Autônomos de Administração do Estado — MCMLXIII — Resumo Geral de Entradas e Despesas — Espanha — Madrid.

Outra separata revela o "Texto do Discurso" pronunciado pelo Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, Don Mariano, Navarro Rubio, na sessão plenária das Cortes de Espanha, no dia 27 de dezembro de 1963.

New Sources of Energy — Sources Nouvelles d'Energie. Atos oficiais da Conferência em Roma, realizada no período de 21 a 31 de agosto de 1961. O Volume 5 focaliza a utilização da energia solar para fins de aquecimento, dan-

do informações sobre experiências em vários países.

O Volume 6 trata de energia solar, de ventos e ainda, de energia geotermal, e sua utilização em vários países.

Notícias de Portugal — Este é um boletim do Secretariado Nacional da Informação, através do qual nos chegam as mais importantes notícias do que ocorre naquele país europeu. Pelos boletins de ns. 935 ao de nº 946 que datam de 3 de abril do Ano XVIII até 19 de junho — Ano XIX desta publicação, editados semanalmente, em Lisboa, verifica-se que o movimento cultural e político, administrativo e internacional, é todo ali registrado e documentado com fotografias que fixam o movimento em que o fato se deu. Alguns boletins desse período nos comunicam que a partir de abril do ano em curso, se realizará a II Feira Nacional da Agricultura, em Santarém, Portugal, e o Brasil se fará representar, explicando que já existe para ser localizada na mesma, um projeto de um pavilhão construído por um arquiteto brasileiro, em que é prevista uma área coberta de quinhentos metros quadrados, onde serão expostos tratores, maquinaria agrícola e outros produtos da indústria brasileira. Outro, nos informa que o Governador Carlos Lacerda declarou, quando de sua visita a Lisboa, que na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro será instalado o Museu da Imagem e do Som numa homenagem às comemorações do ano do IV Centenário dessa cidade.

O de nº 942, mostra-nos um flagrante do Presidente da Academia Brasileira de Letras, escritor Austregesilo de Athayde, recebendo a Grã Cruz de Christo, quando visitou aquél paí, a convite da Academia das Ciências, a 13 de maio desse ano.

O boletim de 15 de maio comunica a exposição que Portugal instalará

no Estado da Guanabara, intitulada "Portugal de Hoje", em homenagem ao 4º Centenário da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, a qual ficará localizada na Avenida Chile.

Ainda o de 12 de junho fixa instante da visita a esta terra, do Ministro Português dos Negócios Estrangeiros, a fim de representar seu país nas cerimônias comemorativas do 4º Centenário da já citada cidade, quando esse ministro fazia entrega de 2 exemplares de um livro editado em Portugal, a respeito do Rio de Janeiro, ao Marechal Presidente do Brasil Humberto Castelo Branco.

Noticiário das Nações Unidas — Este boletim é enviado gratuitamente a bibliotecas, redações de jornais e de revistas, estações de rádio e televisão, associações, clubes e a particulares. Temos o nº 2 relativo ao Ano XIV do período de março/Abril do corrente ano, em edição brasileira e são assuntos desse boletim: "A Economia Latino-americana em pauta"; "Melhorando a Saúde Mundial"; "U.I.T.: Cem anos de cooperação internacional". Explicando o que é a UIT, seu noticiário mais amplo nos informa que, ao lado da ONU existem entidades especializadas que são verdadeiras organizações internacionais, e a União Internacional de Telecomunicações, é a mais antiga delas, pois completa 100 anos em 1965; foi ela instituída por um convênio realizado em Paris, por 16 nações, a 17 de maio de 1865, em que foi adotado o emprêgo de tarifas internacionais uniformes para quase toda a Europa, tendo o franco-ouro francês como moeda-padrão. Posteriormente, outras foram também realizadas, vindo até nossos dias de era espacial.

No boletim do Ano XIV — Nº 3 — referente a maio-junho do corrente ano, proveniente da ONU, em New York, nos Estados Unidos da América do Norte,

aparece como artigo de fundo, uma série de informes sobre assinatura da Carta da ONU, sob o título "Uma data histórica: 26 de junho de 1945". Este artigo nos diz que há 20 anos, na cidade de São Francisco da Califórnia, reuniram-se no Teatro Municipal daquela cidade, 21 nações amantes da paz, que solenemente apuseram as respectivas assinaturas na Carta das Nações Unidas, assumindo o sagrado compromisso de assegurar a paz e a segurança internacionais, inclusive o respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos. Formula, ainda, melhores condições de vida para todos numa liberdade mais ampla. Esse conclave durou de 25 de abril até 26 de junho daquela ano. Ilustra tal artigo, uma foto da ocasião em que o Embaixador Pedro Leão Velloso, representante do Brasil àquela conferência, apunha sua assinatura, pelo país que representava, no momento histórico das assinaturas da Carta das Nações.

Noticeiro Bibliotecário Interamericano

— Publicação trimestral editada pela Biblioteca Colón. O nº 37, de julho-setembro de 1964, deste boletim, editado em espanhol, trata de todos os assuntos que se identificam com o tema que seu nome indica. Contém o presente, 6 itens, nos quais se enquadram tôdas as seções do mesmo, obedecendo aos seguintes títulos: Relações Internacionais; Associações e Conferências; Peparação Profissional; Bibliotecários; Bibliotecas; Literatura Profissional; estas seções ainda se subdividem em outras. Na 1ª dentre essas citadas, aparece o resumo de um artigo do Sr. Edson Nery da Fonseca, Bibliotecário da Câmara dos Deputados do Brasil, em que o autor adverte em certo trecho desta análise, ser precária a alfabetização e a educação fundamentais, apoiadas sómente nas salas de aula, sem inculcar no recente alfabetizado o gôsto e o costume de ler. Alega que isto favorece o crescimento do analfa-

betismo, e que a condição de limitar o estudo do pessoal do interior do país ao local das salas de aula, não se ampliando o mesmo pelas consultas às bibliotecas, torna precário o ensino, além de tirar o gôsto pela leitura.

Fala esse mesmo boletim, de uma Semana do Bibliotecário a se realizar na Colômbia, de 20 a 25 de abril de 1965. Mais adiante, há uma página dedicada à Associações e Conferências, onde noticiam a realização do V Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação, que deverá efetuar-se a 4 de outubro do corrente ano, na Universidade de Minas Gerais, na cidade de Belo Horizonte, no Brasil.

Odontopediatria — III Congresso de Odontopediatria — Boletim informativo da A.B.E.N.O., informando sobre a I Reunião Nacional de Professores de Odontopediatria. Este congresso deverá realizar-se de 1º a 5 de setembro vindouro, no Estado de S. Paulo, no Brasil. Dentre as providências que estão sendo tomadas, presentemente, a comissão organizadora central, já expediu ofícios a diversos governadores estaduais brasileiros, solicitando o abono de ponto, nesse período, para os profissionais e demais interessados que queiram comparecer àquele conclave. Informa, ainda o mesmo boletim, que os governadores carioca e paulista já autorizaram tal concessão, esperando, apenas que cada funcionário assim se manifeste.

Mais adiante, esclarece que a 30 de agosto do corrente ano ocorrerá, verdadeiramente o primeiro encontro entre os professores, ficando a abertura oficial do referido congresso para 1º do mês seguinte, e que o mesmo, terá a supervisão da A.B.E.N.O.

Os trabalhos científicos deverão ser enviados, no máximo, até 30 de julho, a fim de que possam ser julgados e programados, para a Secretaria da C.O.C., localizada

à rua Humaitá, 389 — caixa postal 252, no Estado de São Paulo.

Paraná Econômico — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado. Traz sempre em suas capas, uma fotografia de um local qualquer desse Estado. Com suas seções costumeiras "Nossa Opinião", "Paraná em foco" e "Atividades do SESC Paranaense", e outras mais, esta publicação divulga em suas páginas o que de mais importante ocorre que possa fazer parte do noticiário estadual, nesse período. É publicado pela Federação do Comércio do Estado do Paraná, em colaboração com a Federação das Indústrias do mesmo Estado, mais o Serviço Social do Comércio e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Temos em mãos o nº 145, de abril desse ano, e o de nºs 146-7, referente a maio-junho de 1965 também, correspondendo ambos os volumes ao Ano XIII da publicação em foco.

Planning for Economic Development — Studies of National Planning Experience. Parte I — Empreendimentos particulares e Economia Mista no Brasil, Colômbia, Índia, Japão, Holanda, Paquistão e República Árabe. Parte II, composta de dois volumes, do qual o primeiro estuda a Economia concentrada da Hungria, Rússia e Tchecoslováquia.

Prefeitura Municipal de Blumenau — Lei orçamentária do Município de Blumenau. Publicação avulsa da Coleção de Leis do Ano de 1964, promulgadas pelo Prefeito Hercílio Deike, do Município catarinense de Blumenau, no sul do Brasil. A lei, de nº 1.300 de 11-12-64, orça a Receita e fixa a Despesa para o exercício de 1965, daquela município, apresenta os respectivos quadros demonstrativos, segundo os vários critérios de subdivisão orçamentária.

Revista de Administração Municipal — O presente exemplar, de nº 69, é do Ano XII, referente ao bimestre março-abril de 1965, editado no Es-

tado da Guanabara, no Brasil. Seu editorial trata de "Reforma Municipal em São Paulo". Apresenta o mesmo volume assuntos sempre atualizados e enquadrados nas respectivas sessões desta revista, que são, habitualmente, os seguintes: Planejamento e Urbanismo; Administração financeira; Assuntos Diversos; Pequenas notícias; Legislação & Jurisprudência, e outra, ainda, que é Publicações em Revista. Nesta última seção mencionada, aparece aqui, o boletim do Centro de Pesquisas Administrativas da EBAP, sigla que traduz a Escola Brasileira de Administração Pública, pertencente à Fundação Getúlio Vargas. Finaliza esta publicação a seção de "Publicações Recebidas pela Biblioteca do I.B.A.M."

Revista de Administracion Pública — Editada pelo I.A.S.P. da Secretaria de Estado de Hacienda de la Republica Argentina. Possui tal publicação, uma separação de sua matéria, por seções, e este volume foi todo dedicado ao III Congresso Nacional de Administração Pública, realizado de 16 a 21 de novembro de 1964, aparecendo, no final do volume, dados biográficos dos participantes daquela Seminário. Encontra-se, também, a seção intitulada "Revista das Revistas", na qual são estudadas as publicações que a redação recebe. Em nossa redação temos, presentemente: N° 14-5 — Ano IV — julio-setiembre y octubre-diciembre de 1964 — Buenos Aires — Argentina.

Revista de Administracion Pública — "Publicada semestralmente por la Escuela de Administracion Pública, Del Colegio de Ciencias Sociales, de la Universidad de Puerto Rico". No exemplar de nº 2 — volume I — dezembro de 1964, entre alguns de seus artigos, aparece um a respeito de nosso país, que se intitula *El Regimen de Gobierno Estatal en Brasil, sus desarrollos recientes y su efecto sobre el sistema federal*, de autoria de George W. Benis, Professor visitante, na Fa-

culdad de Ciencias Sociales, Escuela de Administración Pública, de la Universidad de Puerto Rico.

Outro importante artigo que, por seu interesse achamos oportuno consignar, é: *La Democracia y el Servicio Público*, cujo autor é E. de la Rosa. A revista apresenta ainda uma seção em que livros são comentados, e outra de sínteses informativas, que finalizam a publicação.

Revista Brasileira de Estudos Políticos

— Fundada em 1956. Esta revista confirma seu próprio nome apresentando estudos que envolvem profundos e maduros conceitos sobre política nacional, em seus mais variados setores. Seus colaboradores são, portanto, pessoas dedicadas ao trato das coisas públicas e atentos observadores dos problemas brasileiros e de suas possíveis e plausíveis soluções. Alguns desses nomes aparecem no nº 18, de janeiro de 1965, dessa publicação editada na cidade de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, com críticas de livros sobre Política, Socialismo, Administração Pública, História, Direito e outros assuntos mais. Possui os mais diversos artigos, dos quais alguns são: Análise de Segurança Nacional, por Augusto Estellita Lins; "Habitação — Família — Democracia", cuja autoria é de André Franco Montoro, ex-ocupante da pasta do Ministério do Trabalho. Assinado por Beatriz M. de Souza Wahrlich. Diretora da Escola Brasileira de Administração Pública do Rio de Janeiro (EBAP).

A publicação termina com o registro das publicações recebidas, e livros recebidos pela referida Universidade.

Revista de Ciencias Sociales — Esta revista é publicada trimestralmente em março, junho setembro e dezembro, pelo Colégio de Ciências Sociais da Universidade de Porto Rico, em Rio Piedras. Seus assuntos do nº 4 — volume VIII — Diciembre, 1964, focalizam tudo quanto se relaciona com as cha-

madas ciências sociais. Neste exemplar, sob a clássica epígrafe latina *In Memorian*, o Diretor da Revista reverencia a figura de Carlos Hernández (1919-1964), que foi membro da Junta Diretoria desta revista, e professor da cadeira de Psicologia da Faculdade de Colegio de Ciencias Sociais de Pôrto Rico, enaltecendo-lhe as virtudes de patriotismo, honestidade e dedicação de verdadeiro pedagogo que foi. Existem ainda nesta publicação, resenhas de livros, registro de livros recebidos, finalizando a mesma, com um Índice Geral do volume VIII, nºs 1, 2, 3 e 4.

Revista do Conselho Nacional de Economia

— Órgão oficial do C.N.E. O editorial do nº 1 do Ano XIV, referente a janeiro-abril de 1965, cuida da criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central da República do Brasil, organismos que se destinam a ampliar as atribuições da antiga SUMOC e de seu Conselho. Há na mesma, uma seleção de Resoluções do Conselho do citado órgão, dentre as quais, a de nº 6-64, expedida pelo Presidente do mesmo, Humberto Bastos, a 7 de dezembro acolhe parecer do Conselheiro Glycon de Paiva, relator do processo estudado pelo Plenário do Conselho, em que este aprovou os coeficientes de correção monetária para atualização das obrigações do Tesouro Nacional, e também, dos débitos fiscais e das contribuições devidas às entidades de Previdência Social. De acordo com o que estabelece o artigo 7º § 1º da Lei nº 4.357, de 16-7-64, é o Conselho incumbido de fixar, em cada trimestre, os coeficientes de atualização da moeda, que deverão vigorar no trimestre civil imediato. Tais índices se baseiam na média móvel trimestral dos valores de preços por atacado. As outras Resoluções, de nºs 1-65 e 2-65, fixam, também, coeficientes de correção monetária, respectivamente, para o capital de giro das empresas, e para reavaliação

dos ativos imobilizados de firmas ou sociedades.

Esta revista apresenta, a seguir, uma série de conferências versando todas sobre economia e assuntos que com ela se relacionam. Estudos e Pesquisas é outra seção, a qual apresenta, neste número, dois estudos, sendo um sobre "Amazônia, primeira grande experiência brasileira de planejamento regional", que traz a assinatura de Armando Mendes.

Há nêle mais o seguinte: Noticiário e Documentação, que termina com a publicação do Índice alfabetico da Revista do C.N.E., em 1964.

Revista Danesa — O nº 14 de 1964, desta revista nos revela que, em cada ano, as organizações econômicas da Dinamarca nomeiam um comitê especial encarregado de revisar os projetos para as feiras e exposições que se realizarão no país durante o ano. Após isso, é publicado um resumo dessas feiras e exposições que são as consideradas de grande categoria. O referido resumo preparado para o ano em curso, apresenta uma gravação do interior da seção denominada "Bella — Centret de Copenhague", que deve ficar localizada na parte de stands compactos, no Nôvo Salão de Exposições, que será o maior da Escandinávia.

Possui o presente exemplar capas duplas, sendo ambas ilustradas, graciosamente, com os diversos produtos que serão apresentados na respectiva Feira, tais como calçados, roupas, móveis, cerâmica, ferramentas, bijouterias, peles, cristais, produtos agrícolas e produtos artesanais daneses, em geral.

Revista do D.E.R. — Esta é uma revista publicada pelo Serviço de Transportes do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo. Contém o exemplar de nºs 87-8 — Ano XXII — setembro-dezembro de 1963, editado no Estado brasileiro de São Paulo, vários assuntos muito interessantes,

ligados aos objetivos da revista, versando sobre: pavimentação de estradas; sinalização para veículos em rodovias; sinalização preventiva ou definitiva; o trânsito na capital e seu crescente aumento de veículos, etc.

Termina o exemplar com Notícias Rodoviárias, nacionais e internacionais. O endereço da presente publicação é Rua Riachuelo, 115 — 11º andar, no Estado de São Paulo.

Revista de Engenharia do Estado da Guanabara — Órgão da Secretaria de Obras Públicas. Esta revista trata de assuntos técnicos do ramo da engenharia administrativa e genérica, servindo como veículo de divulgação das ocorrências arquitetônicas desse estado-membro da federação brasileira. A capa do volume I, pertencente ao trimestre de janeiro-março de 1965 apresenta ampla fotografia da Avenida Nôvo Rio, uma das principais vias de penetração para o subúrbio carioca, ligando a Avenida Brasil à Avenida dos Democráticos e à Avenida Suburbana. As diversas obras já realizadas nessa pequena região desde que passou a ser território guanabarino, são focalizadas nesta revista, acompanhadas de explicações daqueles que nela militam e as planejam, por se tratar de publicação elaborada pelos engenheiros pertencentes ao serviço do referido Estado.

Revista de La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración — O volume nº 24 de outubro de 1964, editado em Montevideu, no Uruguai, apresenta os "Informes da Secretaria da CEPAL", a respeito da Conferência das Nações Unidas, sobre Comércio e Desenvolvimento na América Latina. É extensa a relação de assuntos tratados em seu índice, cujo conteúdo pode ser resumido da seguinte maneira: além dos Informes já citados, constam, também, Conclusões da Reunião de Peritos Governamentais da América Latina;

mais, a Carta de Alta Gracia, resultante de reunião efetuada em março de 1964, na Província de Córdoba, na Argentina. Fecha o volume a *Ata final da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento*, de acordo com a versão definitiva adotada pela Conferência em sua XXXV Sessão Plenária, efetuada a 15 de junho de 1964. Em nota acrescida ao Índice, vem esclarecido que "as denominações empregadas neste documento, e a forma em que aparecem os dados que contém, não implicam, de parte da Secretaria das Nações Unidas, juízo algum em torno da condição jurídica de nenhum dos países ou territórios, ou de suas autoridades, nem sequer diz respeito à delimitação de suas fronteiras".

Revista de Finanças Públicas — Publicação do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Do Ano XXV, o nº 231 de janeiro de 1965, se inicia com o Relatório que transcreve o Resumo das Atividades do Ano de 1964, do já citado Conselho. Apresenta este volume uma síntese histórica e outra, da situação atual, além das normas financeiras e contábeis decorrentes da Lei nº 4.320-64, e no mesmo, se encontram anexados 52 quadros estatísticos.

Estuda a publicação mais os seguintes assuntos: um estudo do Orçamento Federal para 1965 pelo Contador Raul Fontes Cotia; a Lei nº 4.595 de 31-12-64, que estabelece a Reforma Bancária e cria Conselho Monetário Nacional.

Ao final, a mesma publica o Índice Alfabético e Remissivo desta revista, relativo ao período de janeiro de 1963 a dezembro de 1964, compilando os volumes de nº 225 e 230.

O nº 232 de fevereiro de 1965, apresenta, em abertura, uma exposição do Ministro Roberto Campos, sob o título "O Desafio do Desenvolvimento Econômico e da Justiça Social"

Divulga o mesmo número, o Anteprojeto de Código de Obrigações, tratando de Títulos de Crédito, lançado a público pelo Ministro da Justiça e Negócios Internos, no *Diário Oficial* de 22 de fevereiro de 1965, com a finalidade de receber sugestões, de acordo com o que dispõe o artigo 4º do Decreto nº 1.490 de 8-11-62. Fecha esta publicação um índice alfabético remissivo sobre a Lei nº 4.320 de 17-3-64 que dispõe normas gerais de direito financeiro aplicáveis aos orçamentos e balanços.

Revista do IRB — Publicação bimestral do Instituto de Resseguros do Brasil, de nº 147, de outubro de 1964. É editada pelo Serviço de Relações Públicas do mencionado Instituto. Cuida, especificamente de assuntos que se enquadram nos objetivos desse órgão e matérias afins. No presente volume, tanto seu editorial quanto o artigo que se lhe segue, tratam do resseguro percentual no ramo Incêndio, que eles consideram ser uma inovação revolucionária simplificadora do processamento administrativo, matéria essa que vai amplamente explicada pelos Técnicos desse Instituto. Compõe-se de muitas outras seções essa publicação. O exemplar em causa registra o fato de 57 Irbiários terem recebido distintivos por 20 anos de serviços prestados àquele Instituto. Outro volume referente a dezembro do mesmo ano, dedicou uma seção à Imprensa, a qual atende à epígrafe "Imprensa em Revista". Na sua seção intitulada Noticiário, vêm informados os acontecimentos ocorridos naquela autarquia.

Revista de Intendência da Aeronáutica — Esta revista apresenta, inviariavelmente, um editorial cujo assunto atende sempre à grande oportunidade do tema de que trata, versando ele, via de regra, em torno de assunto do interesse do funcionalismo civil e militar. Possui mais, farta legislação que cuida

também, de assuntos de natureza administrativa publicada, oficialmente, no bimestre anterior ao qual a Revista pertence. Apresenta, outrossim, toda e qualquer regulamentação específica do Ministério da Aeronáutica, e ainda, jurisprudência administrativa, variada. Recebemos no presente período o exemplar de nº 159-60 do Ano XV referente ao bimestre novembro-dezembro de 1964.

Revista do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento — Temos em nossa redação, presentemente, os exemplares de nº 131-3, de setembro-outubro-novembro de 1964; e o de nº 134, de dezembro do mesmo ano, editados no Estado da Guanabara. O nº 131 é aberto com o registro do falecimento do Prof. Francisco Clementino de São Tiago Dantas, ocorrido a 6 de setembro de 1964. Fêz esse brasileiro carreira na vida pública, tendo sido advogado, escritor, jornalista, administrador, deputado e professor da cátedra de Direito Civil, ocupando, posteriormente, a pasta de Ministro da Fazenda do Brasil. Uma fotografia nos mostra aquél mineiro que também foi Ministro das Relações Exteriores, quando discursava no Sindicato Nacional do Cimento, em abril de 1956, o qual ele ajudou a fundar, em 1963, tendo sido seu Consultor Jurídico.

Outro volume de nº 137-8 de março-abril de 1965, expõe, como abertura de suas páginas o Relatório do exercício de 1964, demonstrativo das atividades do Sindicato, além dos Balanços Gerais do exercício do ano findo, incluindo o parecer do Conselho Fiscal.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Esta é uma publicação trimestral que tem por finalidade difundir o pensamento católico e divulgar os resultados da investigação científica das Unidades Universitárias. Recebe ela colaboração dos professores e dos alunos daquela Universidade. Con-

tém, outrossim, análises de livros, e uma seção pertencente à Assessoria Jurídica de Reitoria, em que são comentados alguns pareceres. Termina com o registro de Publicações Recebidas pela Biblioteca Central. O presente volume apresenta, sob a autoria do Professor Haroldo Valladão, um estudo em torno da personalidade do Papa, recentemente falecido, que se intitula "João XXIII, Pater et Magister Gentium".

Revue Internationale des Sciences Administratives — Publiée par l'Institut International des Sciences Administratives. Esta revista é editada em três edições separadas em línguas francesa, inglesa e espanhola. É uma revista típica de assuntos de administração, de cooperação técnica e de assistência econômica. Suas páginas registam sempre os mais selecionados artigos sobre Administração em geral, destacando-se aqueles que contêm meticulosos estudos e conceitos oriundos de pesquisas no campo da ciência da administração.

O volume XXX — Nº 3 — 1964, publicé trimestriellement — Bruxelles 4 — Belgique — Rue de la Charité, 25, consigna os seguintes artigos: 1) The Public Administration Division: of the United Nations: a brief history; 2) Hacia una Administración "eficiente y suficiente"; 3) Le nouveau stat des fonctionnaires en Espagne; 4) Major Issues in Professional Training for Public Administration; 5) La formation des cadres administratifs des pays en voie de développement: programmes et manière d'enseigner; 6) Administrative Agencies and Courts: some patterns of inter-organizational relations; 7) Les tâches de la Science Administrative dans les pays socialistes.

Possuem, ainda, os exemplares desta publicação, normalmente, resumos em língua inglesa e espanhola dos artigos publicados no respectivo volume. Apresenta, tam-

bém, selecionada bibliografia, onde são feitos ligeiras críticas dos livros ali mencionados, e notícias bibliográficas, além de uma seção que comenta algumas obras mais detalhadamente. Termina este volume com informações e notícias, e uma crônica sobre o referido Instituto, à respeito de suas seções, seus membros e falando, ainda, no XIII Congresso Internacional de Ciências Administrativas.

Scala Internacional — Esta é uma revista mensal editada na Alemanha, em Frankfurt, ilustrada, da qual é distribuída no Brasil uma edição luso-brasileira. Contém reportagens de diversos locais do mundo, principalmente das localidades situadas no país de onde se origina. Dos dois exemplares que temos, agora, o de nº 5 se refere a maio de 1965 e o de nº 6, a junho do mesmo ano, aparecendo no primeiro citado, uma reportagem sobre o Instituto de Pesquisa Espacial do Observatório de Bochum, que considera sua tarefa mais importante, o ensino da astronomia. Seu planetário pode projetar a posição das estrelas, em qualquer época, e dali, quem observar o cosmos, poderá verificar a presença de 9.000 estrelas fixas, cinco planetas, o Sol, a Vila Láctea, e a Lua com suas manchas e mudanças de fases, tudo isso é informado numa reportagem sob o título "Mirante para o Universo".

La Scienza e la Técnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione — Revista trimestral de Ciência da Administração e de Técnica aplicada. Revista exclusiva de assuntos de administração pública, divide-se em várias seções, que obedecem a uma numeração em algarismos romanos, as quais debatem, pela natureza de seus títulos, os seguintes assuntos: Legislação e Documentação; Realização e orientação da Administração Pública; Livros, Revistas, Jornais; outros fatos e outras idéias; Tribuna Liberal. Há uma seção, predecessora destas que se apre-

senta com a epígrafe *Artigos Originais*, e nela aparecem todos os artigos assinados. Neste número, 4 do Ano XI, que é referente ao trimestre ottobre-diciembre, 1964 — Milano, Italia, o artigo inicial tece comentários sobre organização aplicada à administração pública, e diz que a administração institucional é atividade produtiva; diz ainda, que são controvertidos os conceitos de política, administração, direção e organização. Afirma o mesmo prefácio que estão no campo da ciência da administração, todos os problemas de Administração Pública, e outrossim, que podemos distinguir 3 categorias conceituais de Administração. Explica serem essas categorias vistas como instrumentalidade, como atuação, e também, de operatividade. E finda, fazendo votos para que todos êsses conceitos possam ser um dia suficientemente esclarecidos, pelo menos, os mais genéricos.

Síntese Política, Econômica e Social — Órgão oficial do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da PUCRJ. Publicação, trimestral, aparecem no nº 25 do Ano VII, de janeiro-março de 1965, dois artigos assinados que são: 1) Tensões Sociais no meio rural brasileiro; 2) Estruturas sociais e paz social. A revista apresenta ainda, nas invariáveis seções que tendem ao seu título, o seguinte esquema: em Síntese Política — "Reforma eleitoral e estatuto dos Partidos"; em Síntese Econômica — "A execução da política econômica do Governo"; em Síntese Social — "A Reforma da Previdência Social".

Sob a epígrafe Escrevem neste número, ela fornece os dados biográficos dos colaboradores do presente número, respectivamente: Wanderbilt Duarte de Barros; Mário G. Reis e Estanislau Fischlowitz. O índice dos artigos publicados no ano findo, de 1964, dividido por seções, figura no final do exemplar,

SUDENE — "O Transporte ferroviário no Nordeste do Brasil". Livro editado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, da Série Transportes — Setembro de 1962 — Recife, Estado de Pernambuco. É autor do presente trabalho o Técnico em Transportes da Direção de Operações de Assistência Técnica das Nações Unidas, J. Rey Alvarez, sendo, porém, esclarecido que, relativamente ao teor das opiniões nela contidas, não representam elas, integral repetição do pensamento apresentado nas atas do Bureau de Operações de Assistência Técnica da ONU. Em seu prólogo, a presente publicação informa que sua finalidade é atualizar e completar os dois relatórios anteriores apresentados pelo autor, em 1958 para o antigo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, sobre as estradas de ferro da região; e o outro, editado em 1960 pela SUDENE, sobre a *Rede Ferroviária do Nordeste*, que é a estrada de ferro mais importante entre as 7 que ali operam.

União dos Viajantes — Mensário social fundado em 20 de março de 1931. Este jornal pertence à Sociedade da União dos Caixeiros Viajantes. O nº 4 do Ano XXXIV é de abril de 1965, e vem da cidade de Santa Maria, no estado brasileiro do Rio Grande do Sul. Comunica-nos a realização das próximas eleições para a Diretoria daquela Sociedade, e a publicação de toda a chapa elegível, será apresentada no número vindouro. Do mesmo ano desta publicação, são os nºs 5 e 6, referentes a maio-junho dêste ano, que apresenta o currículo de cada candidato associado que concorrerá às eleições para a Diretoria da referida União. Em circular, expõe a seus associados como devem votar, e mais adiante, expõe fotografias com os respectivos nomes e um histórico profissional de cada candidato de ambas as chapas concorrentes à Diretoria da sociedade, como tam-

bém, ao Conselho Fiscal, informando que a eleição se iniciará em 1 de julho e terminará a 20 de setembro do corrente ano, podendo seus associados votarem por correspondência, encaminhada esta para a sede como para qualquer dos departamentos ou delegacias da mesma sociedade, com um dos delegados locais.

Universidade do Ceará — Anais — Tomo VI — 1960. Os Anais da Universidade são relativos às atividades desempenhadas pela mesma, no ano de 1959, e constam de um Relatório apresentado pelo Magnífico Reitor, Prof. Antônio Martins Filho, à Assembléia Universitária, realizada a 3 de março de 1960. A presente publicação foi editada pelo Serviço de Documentação, Estatística e Divulgação, e pela Imprensa Universitária do Estado, contendo: Introdução; Ocorrências do ano de 1959; Plano de Atividades para 1960; Conclusões da I Parte dêstes Anais, sob o título "Universidade e Desenvolvimento"; esta, foi apresentada a título de aula magna. A segunda parte consta de Atas das Sessões do Conselho Universitário e de suas Resoluções, em 1960. A 3^a parte apresenta um "Calendário de Acontecimentos", separado por meses.

Universidad — Esta é uma publicação da *Universidad Nacional del Litoral*, na República Argentina. Temos, presentemente, os exemplares de nºs 61, referente aos meses de abril-junho de 1964; e 62, de julho-setembro do mesmo ano, editada na cidade de Santa Fé, na Argentina. Cada artigo nelas divulgado representa meticoloso estudo literocultural. Suas contra-capas comunicam que seus exemplares se destinam ao comentário do trabalho de pesquisa desenvolvido na Universidade, em assunto de Humanidades e Ciências e reflete seu pensamento sobre o movimento cultural, científico e universitário.

Utrecht Trade Fair — Boletim da Feira Permanente de Utrecht, com resumo sobre os artigos expostos nos diversos stands daquela feira. Outros informes sobre a exposição de máquinas e equipamentos mecânicos, motores, aparelhos de aplicações doméstica, material fotográfico, etc. encontram-se nesta publicação: News of Utrecht Trade Fair, referente a março de 1965, e proveniente se Vredenburg.

Vida Universitária — Revista mensal publicada pela Comissão de Extensão da Universidade de Havana. Recolhe o Correio de Havana toda

a correspondência dessa universidade, que possui franquia postal na administração dos correios daquela cidade. É fundador da referida Universidade, o Dr. Clemente Inclan, sendo seu atual Reitor, o Prof. Elias Entralgo. Os quatro volumes que recebemos neste trimestre, mostram, solenidades, conferências, reuniões, e outros fatos ali transcorridos, e são: Nº 167-8 — julho-agosto de 1964; Nº 169 — setembro de 1964; Nº 170 — outubro de 1964; Nº 171-2 — noviembre-diciembre de 1964, editados na cidade de Havana.

PUBLICAÇÕES DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

OBRAS EDITADAS EM 1965

Circulares da Presidência da República — de 1962 a 1963.

Circulares da Presidência da República — de 1964.

Promoção e Acesso — Decreto nºs 53.480-64 e 54.488-64.

Prontuário de Redação Oficial — João LUIZ NEY — 4^a edição.

História Administrativa do Brasil — Volume I — HÉLIO DE ALCÂNTARA AVELLAR e ALFREDO D'ESCRAGNOLLE TAUNAY — 2^a edição.

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis 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 1961 — 3^a edição.

O Departamento de Referência — Tradução de Sylvio do Valle Amaral (CHARLES F. McCOMBS) — 4^a 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 Civis 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).

**REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editedo 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 únicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Toda correspondência sobre assuntos relacionados com este órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil. ZC 35

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

1966