

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

M. M.  
DOCUMENTAÇÃO

## RESUMO

### EDITORIAL

Págs.

O Ato Institucional e o funcionário público .....	3
---	---

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

Administração, sua Teoria e Dinâmica — Nogueira de Faria .....	7
Segurança Nacional e Administração Pública — José de Almeida Rios .....	33

#### SERVIÇOS AUXILIARES

#### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Formação Profissional: Fórmulas Ilvais — Estanislau Fischlowitz .....	58
Perspectivas da Administração de Pessoal — Benedicto Silva .....	76
Classificação de Cargos — Um estudo de seus usos — Monroe F. Day e Glenn D. Thompson (trad. de Mary Cardoso) .....	91
Avaliação de Cargos: Métodos de Ordenamento — Tomás Vilanova Monteiro Lopes .....	100

**DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS — BLOCO 7**

**Brasília — D. E.**

**PALÁCIO DA FAZENDA — 6º e 7º andares**

**Rio de Janeiro**

**B r a s i l**

**ENDERECO TELEGRÁFICO: DASP**

---

**DIRETOR-GERAL**

**André Carrazoni**

**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**

**Francisco Gentil Barone Junior**

**SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO**

**João Luiz Martins Ney da Silva**

**ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO**

**Belmiro Siqueira**

**CONSULTOR JURÍDICO**

**Luiz Rodrigues**

**ESCRITÓRIO TÉCNICO DA UNIVERSIDADE DO BRASIL**

**Jayme Bueno Brandão**

**REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**

**Joaquim Emygdio de Castro**



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

(Decreto-lei n. 1.878, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXVII

ABRIL / MAIO e JUNHO - 1964

VOL. 96 - N.º 2

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Pág.

- O Ato Institucional e o Funcionário Público ..... 3

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

- Administração, sua Teoria e Dinâmica — Nogueira de Faria ..... 7  
Segurança Nacional e Administração Pública — José de Almeida Rios ..... 33

#### SERVIÇOS AUXILIARES

#### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- Formação Profissional: Fórmulas Ideais — Estanislau Fischerlowitz ..... 58  
Perspectivas da Administração de Pessoal — Benedicto Silva ..... 76  
Classificação de Cargos — Um Estudo de Seus Usos — Monroe F. Day e Glenn D. Thompson (trad. Mary Cardoso) .. 91  
Avaliação de Cargos: Método de Ordenamento — Tomás Vilanova Monteiro Lopes ..... 100

Págs.

**ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA**

Aumento da Arrecadação: Criar Novas Recebedorias Federais não atinge o Objetivo — Paulo Coriolano Tunis Viana ..	108
Inflação: Seus problemas e soluções — J. Lucio Bittencourt ..	116
Contribuições Parafiscais: Natureza, Classificação e Distinção — Chagas Melo .....	125
Binômio Inflação — Desenvolvimento — Chagas Melo .....	130
Seguro de Capital Social — Pedro Kosky Rosa .....	136

**REGISTRO ADMINISTRATIVO**

Problemas e Reivindicações Fundamentais dos Municípios ....	146
Obras de Edifícios Públicos .....	148

**JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA****ACÓRDÃOS**

## Tribunal Federal de Recursos:

Apelação Cível nº 3.906 — D.F. — Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Tesoureiro Auxiliar requer reestruturação na letra "M". Não se identifica o regime dos órgãos da Administração Pública, com o daquelas empresas. Recurso negado .....	149
--	-----

Apelação Cível nº 12.063 — D.F. — Servidores públicos do Arsenal de Marinha da União pretendem melhoria de vencimentos com base na Lei nº 1.455-51. Equiparação às carreiras de Gráficos e Revisor de Provas do Departamento de Imprensa Nacional. Ausência de identicidade nas situações. Recurso negado .....	151
---	-----

Agravo em Mandado de Segurança nº 23.095 — São Paulo — Impôsto sobre lucro imobiliário. Imóveis havidos por sucessão hereditária. Lei nº 3.470-58. As transações posteriores estarão sujeitas ao impôsto. Segurança concedida .....	153
---	-----

**PARECERES**

## Departamento Administrativo do Serviço Público:

## Divisão do Regime Jurídico do Pessoal

Proc. nº 52.015-63 — Candidato habilitado em concurso. Nomeação cancelada em vista da falta de apresentação de documento exigido. Irretroatividade da posse .....	155
---	-----

Proc. nº 15.881-63 — Assistente Jurídico ou Procurador. Alegada impossibilidade da criação do cargo de Procurador. Não atendimento da pretensão do órgão .....	156
--	-----

Proc. nº 14.611-63 — Conceito de dependência econômica. A percepção de salário-mínimo pelo dependente, exclui a idéia do recebimento de pensão para sua subsistência, segundo o art. 5º da Lei nº 4.069-62. Matéria regulamentada .....	156
---	-----

Publicações Recebidas .....	158
-----------------------------	-----

## *O Ato Institucional e o Funcionário Público*

*Não se conhece exemplo, na história política, de movimento revolucionário autêntico que tenha conservado, em sua plenitude, a ordem jurídico-legal estabelecida nos moldes do antigo regime.*

*É inapropriado à revolução o querer afirmar no plano social todos os valores de que se serviu na fase da pregação cívica ou da conspiração armada.*

*Daí porque, vitoriosa, a revolução se empenha de pronto na construção de uma armadura jurídica que lhe assegure os instrumentos adequados de comando e de poder para a implantação progressiva de sua programação política, teórica ou prática.*

*Pois seria um paradoxo inconcebível a vitória de uma «revolução» que deixasse de inovar juridicamente para respeitar institutos e princípios que ela mesma considerou passíveis de crítica e de destruição.*

*Foram, por isso mesmo, de ordinário radicais os movimentos revolucionários que se processaram ao longo de tantos séculos, no mundo ocidental como no oriental. As exceções, e entre elas a Revolução Brasileira de 31 de março, deveu-se a circunstâncias excepcionais da tradição histórica nacional.*

*Em verdade, o nosso recente movimento civil e militar tinha, em princípio, as condições necessárias para substituir o quadro vigente das instituições brasileiras, ainda que não contasse, para isso, com a unanimidade da vontade nacional.*

*Os motivos que o justificaram foram estimados de tal ordem graves e patrióticos que a consequência normal do processo revolucionário brasileiro teria sido a inauguração de uma nova estrutura político-jurídica, sem qualquer contato com a situação que o antecedeu.*

*Preferiram, porém, os seus líderes e dirigentes uma solução que não representasse uma ruptura com o passado, mas que ao mesmo tempo abrisse ao país, para o futuro, perspectivas de aperfeiçoamento material e moral.*

Pertence ao Preâmbulo do Ato Institucional editado pelo supremo comando da Revolução a declaração de que «Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946 (O grifo não é do original).

*Mas teve esse comando o cuidado de expressar, em termos inequívocos, que, como Poder Constituinte, a Revolução se legitima por si mesma e desconhece limitações de qualquer espécie: «Assim a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vigência» (O grifo não é do original).*

*Os chefes da Revolução vitoriosa, ao optarem por uma atitude transacional em relação à ordem jurídico-legal do país, tinham, no entanto, a exata consciência dos plenos poderes que lhes conferia o êxito revolucionário, no campo civil e militar.*

Foi como auto-limitação que decidiram reduzi-los, tal como se encontra claramente dito no Preâmbulo: «Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a Revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes constantes do presente Ato Institucional». (O grifo não é do original).

E mais adiante: «Fica, assim, bem claro que a Revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe dêste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação». (O grifo não é do original).

O Ato Institucional não seria, pois, senão a consequência lógica desse comportamento. Sua natureza por assim dizer se configura ao próprio texto do Preâmbulo: «O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes em Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da Revolução que se tornou

vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e social do Brasil, de maneira a poder enfrentar de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional de nossa Pátria». (O grifo não é do original).

Motivações de ordem política imprimiram-lhe ainda o caráter e o vigor jurídico de um documento apto a preservar o triunfo revolucionário: «O presente Ato Institucional só poderia ser editado pela Revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas, que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir» (O grifo não é do original).

E entre os objetivos revolucionários nenhum excede em importância, de acordo com o texto do Preâmbulo, o da luta sem tréguas contra o comunismo e a corrupção na vida pública do país. Em duas passagens significativas, o Preâmbulo deixa entrever êsses objetivos principais: «Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o país» (O grifo não é do original).

E no mesmo tom afirmativo: «...relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas». (O grifo não é do original).

Resultaram desses objetivos, o combate ao comunismo e à corrupção, as severas disposições contidas no Ato Institucional que vieram suspender as garantias constitucionais de vitaliciedade e estabilidade de que gozam os funcionários públicos brasileiros.

Todo o mecanismo repressivo do art. 7º e seus parágrafos foi concedido em função desses objetivos havidos como fundamentais pelos líderes da Revolução. Nenhuma concessão foi feita, nesse particular, aos inimigos do regime democrático e aos corruptos que se concentravam de preferência na própria «cúpula do governo e nas suas dependências administrativas».

Como decorrência, o regime estatutário do funcionário público sofreu um colapso, cujas repercussões sociais e humanas estão muitas vezes mitigadas por dispositivos que garantem ao servidor, em qualquer hipótese de punição, um mínimo de subsistência material.

Não se pode, evidentemente, antecipar nenhum julgamento definitivo sobre os efeitos jurídicos das medidas previstas no Ato Institucional em relação ao regime dos funcionários e ao funcionamento de um modo geral da administração pública, eis que foram medidas ditadas, em estado de emergência, para arrostar a ação subversiva desencadeada por agentes políticos anti-nacionais e aproveitadores da coisa pública.

E' de presumir-se que da suspensão das garantias constitucionais, prevista no art. 7º do Ato, ocorra, efetivamente, o expurgo dos desonestos e corruptos da Administração, bem como dos inimigos da Democracia a fim de que, desembaraçada desses elementos, possa a burocracia brasileira cumprir a missão de órgão a serviço dos superiores interesses da Nação, e não de facções ou de grupos políticos.

# **ADMINISTRAÇÃO GERAL**

---

## **SERVIÇOS DE ESTADO - MAIOR**

### *Administração, sua teoria e dinâmica*

PROF. NOGUEIRA DE FARIA  
da Faculdade de Ciências Econômicas do  
Estado da Guanabara e da Escola de Serviço  
Público do D.A.S.P.

Oferece-nos, Nogueira de Faria, emérito Professor da Faculdade de Ciências Econômicas do Estado da Guanabara e da Escola do Serviço Público do D.A.S.P., trabalho de boa envergadura, sobre a ciência da administração, sua origem, teoria e dinâmica.

Partindo dos tempos do rei babilônico Hammurabi, (1.728 a 1.686 A. C.), quando se manifestou a mais remota organização do trabalho de que se tem notícia, o autor mostra-nos as variações da arte de administração até os nossos dias, mencionando seu desenvolvimento na América do Norte, a partir de 1920, quando a improvisação de administradores era notória, para chegar à figura máxima profissional dos eurocratas e Robert McNamara.

Para o autor, o Brasil, no que concerne à formação técnica de administradores, ainda se encontra na época em que se iniciou, na América do Norte, a caminhada para a atualidade (1920).

Aqui, instituições de baixo gabarito, formam técnicos em administração quase de um dia para o outro e alguns "aprendem administração na vida prática" . . . mas para levar a término essa aprendizagem, ". . . prejudicaram grandemente as instituições que tiveram a infelicidade de tê-los como chefes . . ."

"Será honesto, e razoável usar a posição de chefia para encobrir a inépcia e alimentar a vaidade, para aprender lentamente o que poderia ser assimilado com relativa rapidez, num curso de formação?"

E termina o Professor Nogueira de Faria, resumindo todo o seu pensamento no anseio de que o

*Brasil vença a fase das improvisações, para lançar-se na de formação de técnicos legítimos de administração: "A vida é demasiadamente curta para que se possa desperdiçar as experiências alheias. A verdadeira sabedoria consiste em começar por onde os outros terminaram... Eis a eterna advertência — os que não se lembram do passado estão condenados a repetí-lo".*

### 1. CONCEITO

**A**DMINISTRAR é gerir, funcionalizando o organismo já estruturado, de forma a levá-lo com segurança e eficiência aos seus propósitos, impedindo que a inércia natural determine a perda dos investimentos feitos.

A ciência da administração é formada do acervo de experiências técnicas acumuladas pelo trabalho de sucessivas gerações, pesquisando e descobrindo formas de *interferir nos acontecimentos*, fazendo com que êles se desenvolvam da maneira mais conveniente, condensada e sistematizada pelos mestres da racionalização.

Para ORDWAY TEAD, "a administração é compreendida como o conjunto de atividades próprias de certos indivíduos (chefes executivos), aos quais cabe, numa entidade, ordenar, encaminhar e facilitar os esforços coletivos de um grupo de pessoas, reunidas para a realização de objetivos definidos". (1)

JAMES MOONEY explica que "a arte ou a técnica da administração, em suas relações humanas, poderia ser descrita como a arte de dirigir e *inspirar seres humanos*, a qual deve basear-se em uma profunda e sagaz compreensão humana", (2) deixando evidenciar que a administração *encontra sempre no elemento humano os seus maiores problemas* e que na perfeita compreensão de sua essência e comportamento encontramos a explicação para o seu mecanismo e solução para as suas dificuldades.

Da mesma forma HERBERT SIMON, DONALD SMITHBURG e VICTOR THOMPSON definem administração como "o comportamento conjunto de um grupo" analisando seus aspectos gerais e objetivamente como "as normas de conduta que são comuns a muitas classes de grupos que cooperam e não dependem dos objetivos que perseguem ou dos métodos tecnológicos postos em prá-

(1) TEAD, Ordway — *A Arte da Administração* — Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1956, pág. 14.

(2) MOONEY, James — *Princípios de Organização* — Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1954, pág. 3.

tica para chegar a êstes objetivos", (3) o que significa o estabelecimento de um procedimento capaz de articular grupos com interesses outros e utilizando técnicas diferentes para levar a instituição aos seus propósitos.

O técnico italiano RICCARDO RICCARDI pondera que "é a atividade que determina o esquema das relações entre os elementos de um grupo e proporciona os meios para modificar tal esquema, segundo as modificações das exigências, tanto no grupo como nas interrelações dos grupos". (4) As suas palavras concordam com as de JAMES MOONEY, evidenciando a importância das relações no trabalho, a análise de seu mecanismo e as formas de interferir no seu mecanismo para obter os resultados que desejamos.

O termo administração pode ter duplo sentido; algumas vezes representa o conjunto de arquivos, normas, rotinas, instruções, cargos, constituindo aquilo que vulgarmente é denominado *máquina administrativa*. O sentido mais comum, todavia, identifica o conjunto de técnicas, métodos e processos que dinamizam e orientam o organismo, levando-o a seus designios; é essencialmente uma atividade-meio.

"A administração substantiva — afirma COMSTOCK GLAZER — diz respeito ao que deve ser administrado; cabe-lhe planificar e traçar as diretrizes fundamentais, dar-se ordens para a sua execução e exercer o controle necessário à consecução dos resultados que se tenha em vista. Já o interesse da administração objetiva se concentra em como o programa deve ser posto em execução, a divisão do trabalho e o estabelecimento das vias através das quais se processará a atividade administrativa". (5)

Em verdade, na prática a administração consiste em conseguir com que pessoas executem as atividades previamente determinadas com o menor dispêndio e risco. Resume-se em orientar, dinamizar e coordenar pessoas, como esclarecem HAROLD KOONTZ e CYRILL O'DONNELL, quando afirmam: "Onde quer que a cooperação de indivíduos, no sentido de um objetivo comum, se torne organizada numa associação formal, o componente essencial e fundamental dessa associação é a administração — a função de se conseguir fazer coisas, através de pessoas" (6) (os grifos são nossos).

(3) SIMON, Herbert A.; SMITHBURG, Donald W. y THOMPSON, Victor A. — *Administración Pública* — Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1956, págs. 21 e 22.

(4) RICCARDI, Riccardo — *La Dinamica de la Dirección* — Ediciones Rialp S. A., Madrid, 1959, págs. 28 e 29.

(5) GLAZER, Comstock — *Normas e Métodos de Administração* — Editora Atlas S. A., São Paulo, 1945, pág. 26.

(6) KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril — *Princípios de Administração* — Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1962, pág. 3.

Concluímos que a administração é a — ciência de gerir um organismo, retirando-o da inércia e levando-o à realização do propósito que justificou a criação, sem lhe comprometer o futuro e com o mínimo de dispêndio, satisfazendo os elementos interessados e melhorando o padrão de vida e o ajustamento social.

## 2. POSIÇÃO

A administração é uma ciência social, pois está intimamente vinculada aos problemas e comportamento humanos, já que qualquer estrutura, por mais aperfeiçoada que seja, usando computadores eletrônicos e amplamente automatizada, não pode prescindir do elemento humano.

As suas técnicas, métodos, normas, instruções e processos são essencialmente relativos, pois o desempenho de pessoas e algumas vezes de máquinas e equipamentos é imprevisível, difícil de ser medido, planejado e controlado. Conseqüentemente, ela não se adapta muito ao rigor do tratamento matemático, que deve ser utilizado com cautela e de forma suplementar.

Os valores matemáticos só apresentam exatidão no plano teórico, pois toda equação e raciocínio é baseada em símbolos com valores imutáveis e na concepção da existência de igualdade. Na verdade, os valores são relativos e não existe igualdade no mundo em que vivemos; uma folha não é igual a outra folha da mesma árvore e até do mesmo ramo; uma peça fabricada dentro da mais rígida especificação não apresenta as mesmas características e mesmo desempenho da subsequente na fabricação; máquinas construídas dentro dos mais eficientes padrões de controle de qualidade apresentam desempenhos diferentes; funcionários selecionados e treinados dentro da mesma técnica reagem diferentemente diante do mesmo problema.

Não existe igualdade, mas únicamente semelhança, e quando afirmamos que algo é igual demonstramos apenas nossa incapacidade de notar as diferenças e comprova sómente as nossas limitações, sendo, até certo ponto,leviandade técnica imperdoável. O maior ou menor uso da simbologia da igualdade serve muito para que um analista de organização possa avaliar as limitações e cultura de quem a usa.

As equações matemáticas são baseadas em valores e símbolos sem a necessária relatividade, permitindo obter resultados aparentemente certos, pois se todos os fatores que podem alterar a problemática conjuntural forem incluídos a equação torna-se demasiadamente complexa, não podendo apresentar uma colaboração real pelo custo e tempo dispendido. Diríamos que é uma maneira de obter resultados teóricamente certos que, na prática, não conduzem a soluções certas. Supondo que fosse possível incluir todos

os fatores imponderáveis na equação, ainda restaria o êrro relativo às falhas de avaliação do valor do fator, como, por exemplo, medir a cordialidade de um chefe em relação a outro ou a um subordinado.. Creio que nenhuma pessoa, nem um leigo em administração, teria coragem de afirmar que êsse fator não é capaz de influir no resultado de um empreendimento,... o que é confirmado por HENRY DUTTON quando afirma: Não é provável que uma expressão matemática completa possa jamais ser dada a tôdas as relações atinentes à vida industrial e comercial. Particularmente nas relações humanas isto constitui fato bastante improvável". (7)

Não poderíamos ignorar ou tentar desmentir a contribuição que uma programação linear, uma análise operacional, um cálculo de probabilidade pode trazer para a solução de alguns problemas de administração; o próprio advento da automação demonstra o aumento da importância e da contribuição da matemática. Supor, todavia, ser possível resolver os problemas administrativos com equações matemáticas é uma utopia. COMSTOCK GLAZER é preciso quando esclarece que a "essência do trabalho administrativo é justamente a sua variabilidade — nunca dois problemas são idênticos". (8)

Poderia surgir uma objeção plausível de estudo com a formulação da seguinte assertiva: Se a administração tem tôda a relatividade enumerada, ela não pode ser classificada como ciência, pois só o é aquela que possui elementos e valores que possam ser identificados e medidos, isto é, só é ciência aquilo que pode ser medido. Temos, porém, as palavras de LAWRENCE APPLEY, quando esclarece: "A atividade administrativa requer tudo o que está implícito na palavra científica (uma série organizada de conhecimentos, aptidões específicas e um tratamento ordenado) e muito mais. Requer, ainda, um sentido de obrigação, uma apreciação dos valores humanos, uma constante preocupação com as relações humanas, um estudo cuidadoso das responsabilidades e da maneira de fazer cumprí-las, e, por último, reflexão, decisão, atenção, interesse, cuidado e consideração", (9) demonstrando com evidência que ela é ciência e das mais complexas, pois deve avaliar e manipular o mais difícil de todos os elementos que é — o homem.

Responderíamos ainda esclarecendo que a administração não pode apresentar resultados rígidos, mas procede à avaliação de seus fatores e resultados, podendo apontar tendências que orientam o procedimento dos elementos humanos que ocupam posições

(7) DUTTON, Henry P. — *Princípios de Organização* — Editora Atlas S. A., São Paulo, 1947, pág. 37.

(8) GLAZER, Comstock, *op. cit.*, pág. 23.

de direção e chefia, oferecendo o balizamento técnico para decisões acertadas.

O grande problema da administração, como esclarece COMSTOCK GLAZER, é que "os executores não tratam de coisas físicas, que possam ser pesadas e medidas, mas, ao contrário, lidam com situações imateriais e, muito comumente, com problemas de peso-só". (10)

A nosso ver, a melhor característica de uma ciência social é a existência de uma teoria sistematizada, amplamente testada e comprovada, com validade universal. TALCOTT PARSONS confirma os nossos argumentos quando diz que "o índice mais importante da maturidade de uma ciência é o estado de sua teoria sistemática". (11)

Considerando as datas recentes em que apareceram os primeiros livros de administração, pois a conhecida obra de HENRI FAYOL (12) intitulada "*Administração Industrial e Geral*", que marca o advento da administração como ciência, apareceu em 1908, incompleta, numa conferência realizada por ocasião do cinquentenário da "Société de Industrie Minerale", em St Elinne, onde o autor analizou "Necessidade e Possibilidade de um Ensino Administrativo" e "Princípios e Elementos de Administração", a circunstância exigüidade de tempo explica as deficiências sob o aspecto de universalidade de princípios e uniformidade de aceitação de sua teoria básica, a falta de uma nomenclatura técnica bem definida e padronizada.

As mencionadas deficiências são amplamente superadas pela aceitação de seu valor como *ferramenta imprescindível, capaz de levar o homem, as instituições e as nações aos seus objetivos*. Hoje todos que ocupam posições de direção ou chefia defendem para si o título de bons administradores, mesmo que não o sejam e não disponham de qualquer formação ou orientação técnica.

A nosso ver o problema mais sério da administração é a avaliação de resultados que não deve ser subjetiva para que ela seja considerada como ciência. Acredito que a possibilidade técnica de fazer avaliações dentro dos métodos oferecidos pela organização marca o limite exato de capacidade entre os administradores de 1<sup>a</sup> classe e os de 2<sup>a</sup> ou 3<sup>a</sup> e mesmo os de 4<sup>a</sup> classe, que

(9) APPLEY, L(wrence A. — *La Administracion en Accion* — Editorial Reverté, México, 1961, pág. 16.

(10) GLAZER, Comstock, *op. cit.*, pág. 23.

(11) PARSONS, Talcott — *Sociological Theory, Pure and Applied* — Free Press, Glencoe, Illinois, 1949, pág. 17.

(12) FAYOL, Henri — *Administração Industrial e Geral* — Editôra Atlas S. A., São Paulo, 1954.

são os amadores improvisados que procedem de outras profissões e procuram defender as posições de chefia que conquistaram.

*Quem não souber fazer avaliação de resultados objetivamente, isto é, elaborando os seus padrões de desempenho que funcionam como instrumento de medida, não pode ser considerado técnico de administração, pois não manipula a técnica mais importante para a ciência da administração.*

Neste ponto é importante reafirmar a íntima ligação entre a organização e a administração, ciências interdependentes, conforme adverte JAMES MOONEY quando diz: "A técnica de organizar precede, em ordem lógica, a técnica de administrar", (13), mesmo porque é possível encontrar uma estrutura bem organizada e mal administrada, como também podemos ter um organismo com deficiências funcionando razoavelmente bem, face à existência de uma administração eficiente.

Existe indubitavelmente um crescimento da administração como ciência; aparecem novos livros, novos métodos como o PERT (14) e MONTE CARLO (15) para solucionar problemas, permitindo que ela possa cada vez mais oferecer auxílio àqueles que enfrentam os problemas de direção e chefia, ao passo que a Organização evolui no sentido de estrutura, departamentalização, comunicações, gráficos e métodos de avaliação de resultados.

Torna-se evidente a crescente interdependência entre a Organização e a Administração com a existência de conceituados especialistas que realizam praticamente a estruturação e gestão das mais importantes empresas, já alcançando a organização e a administração em diversos países o status de profissão definida. A profissionalização marca o fim da era do pioneirismo e do amadorismo, quando todos que ocupam posição de direção ou chefia se intitulam organizadores ou administradores.

Verifica-se também crescente aproximação das duas ciências com a economia, a sociologia, a psicologia e a engenharia. Cada vez mais elas precisam e utilizam assessores que são especialistas nos campos que mencionamos... A especialização determinou o trabalho em equipe.

### 3. OBJETIVOS

Toda organização objetiva criar uma estrutura capaz de bem funcionar. É preciso, todavia, que ela funcione realmente, o que

(13) MOONEY, James D., — *op. cit.*, pág. 4.

(14) STILIAM, Gabriel — *A New Management Planning and Control Technique* — American Management Association, New York, 1963.

(15) MONTE CARLO — Revista "Direção", São Paulo, outubro de 1963, n° 22.

determina a necessidade da existência de um dispositivo capaz de decidir, traçar diretrizes, selecionar elementos executivos, delegar autoridade, precisar padrões qualitativos, quantitativos e as respectivas limitações no tempo e no espaço, estabelecer comunicações, resolver conflitos, acompanhar a execução, avaliar os resultados, distribuir salários e incentivos, velar pela segurança e desenvolver o organismo de forma que êle possa viver e crescer com os seus próprios elementos.

Os objetivos da administração são muitas vezes identificados como funções da direção geral, conforme PAUL HOLDEN, LOUNSBURY FISH e HUBERT SMITH caracterizam:

"1º) Manutenção de um plano sólido e positivo de organização da instituição, com funções, responsabilidades e limitações de autoridade claramente definidas e adequadamente distribuídas.

2º) Manutenção de pessoal perfeitamente capacitado em tôdas as posições de direção.

3º) Planejamento com ampla visão do futuro e clara determinação dos objetivos gerais.

4º) Manutenção de sistemas efetivos de controle sobre as atividades gerais, tais como inversões de capital, despesas e resultados operacionais, mão-de-obra, salários, diárias, linha de produtos e preços.

5º) Estudo e aprovação das principais autorizações, despesas previstas, nomeações e modificações de salário de acordo com as previsões contidas no sistema de controle, dentro dos limites das atribuições delegadas pela diretoria e acima daquelas que foram delegadas aos departamentos executivos.

6º) Determinação das políticas gerais de operações.

7º) Recomendações à direção a respeito dos assuntos que devem ser resolvidos por ela.

8º) Coordenação geral dos principais planos de operações.

9º) Apreciação da ação e resultados das divisões ou departamentos". (16)

*A administração objetiva intervir nos acontecimentos, fazendo com que êles se desenrolem da forma mais conveniente à instituição, evitando que os eventos se desenvolvam de acordo com os interesses de pessoas ou dos concorrentes e em detrimento de seus designios.*

*Objetiva também dinamizar a instituição e os seus recursos, evitando a desaceleração funcional que caracteriza a inércia da*

(16) HOLDEN, Paul E.; FISH, LAUNSBURY S. y SMITH L. — *Direccion de Empresas — Seleccion Contable*, Buenos Aires, 1957, pág. 25.

rotina, isto é, a atitude comum dos assalariados de fazer o mínimo que serve únicamente para manter as aparências e satisfazer indivíduos ou grupos.

Em última análise a administração objetiva *realizar propósitos previamente definidos*, dinamizando os recursos, coordenando os elementos de trabalho e controlando os resultados.

#### 4. IMPORTÂNCIA

Inicialmente o homem não conhecia e não necessitava de administração, pois tudo aquilo que precisava encontrava ou colhia na natureza. Houve a longa evolução e o aumento da ambição pelas descobertas, pelo conhecimento das conquistas de seus vizinhos e surgiram os primeiros artesãos que fabricavam instrumentos que distinguiam pessoas e caracterizavam o status social.

O homem passou a precisar de bens que aumentavam o seu conforto, definiam seu poder, estimulavam a sua vaidade, chamando a atenção sobre sua pessoa, facilitavam as conquistas amorosas e davam aparente dignidade, pois desejava sempre estar em primeiro lugar e ser o alvo das atenções.

Surge a competição social, pois outros também desejavam os bens e as facilidades que êles proporcionavam; surgiram as guerras em disputa dos bens, alimentos e poder; a competição transformou-se em conflito e os vencedores sempre tomavam os escravos mais habilidosos, capazes de fabricar as utilidades mais complexas que iriam causar inveja e admiração aos adversários. A vida se transforma numa busca sistemática de coisas complexas e raras que caracterizavam o status.

Essas utilidades complexas exigiam para a sua fabricação a integração de diversos elementos e algumas vezes de diversos especialistas, tornando-se necessário articular e coordenar o conjunto e fazendo surgir as primeiras práticas administrativas. A vaidade e a ambição complicaram a vida e determinaram a necessidade do trabalho organizado.

As disputas e as guerras deixaram de ser feitas por grupos desorganizados; era necessário o planejamento das operações, o treinamento do pessoal, o abastecimento das tropas, a manutenção dos escravos na agricultura e no artesanato. A máquina pública também teve de ser organizada para melhorar a cobrança de impostos. Tudo isto só poderia ser feito através de um corpo especializado de funcionários e de métodos de trabalho, determinando o aparecimento da administração como atividade sistemática.

As práticas administrativas se transformaram em tradições, transmitidas verbalmente e muitas vezes exercidas e associadas a alguma atividade religiosa, já que os sacerdotes percebiam a sua

importância como elemento de manipulação social capaz de capitalizar materialmente as vantagens decorrentes do desenvolvimento sistemático do medo do desconhecido, da formação de preconceitos e convenções denominados "tabus", objetivando manter no poder a classe dominante.

O crescimento da ambição humana através da descoberta de novos horizontes, outros povos, outros costumes, outros bens, levou à necessidade de manter grandes exércitos, grandes palácios, grandes celeiros, grandes redes de transportes e comunicações, desenvolvendo as práticas administrativas. O crescimento provocou a descentralização e ela determinou a melhoria da administração.

O aumento da ambição condicionou a importância da administração como atividade-meio. HAROLD KOONTZ e CYRIL O'DONNELL esclarecem que ao ser "reunido um grande número de pessoas cujas atividades são coordenadas no sentido da obtenção de um único objetivo,... o problema administrativo torna-se a chave para o sucesso ou o fracasso do grupo", (17) deixando evidenciar que a evolução determinou o trabalho em equipe e ele só pode ser realizado se houver uma atividade-meio capaz de integrar harmoniosamente um conjunto de pessoas constituindo uma força disciplinada e orientada no sentido de seus objetivos. Terminam afirmando: "O crescimento da especialização, o aumento crescente de firmas, a separação da propriedade e da administração na moderna sociedade anônima, o rápido aparecimento dos controles governamentais e o impacto do moderno sindicalismo são algumas das evidentes complexidades enfrentadas pela empresa moderna" (18) e justificam plenamente o desenvolvimento da administração e a sua evolução como ciência.

A importância da administração é bem caracterizada por LAWRENCE APPLEY, presidente da "American Management Association", quando enumera os seguintes aspectos básicos:

"1º) A administração é uma atividade, não uma classe social ou econômica.

2º) A administração constitui responsabilidade de qualquer chefe e não exclusivamente do comércio e da indústria.

3º) A Administração é uma atividade diferente de qualquer outra atividade.

4º) Os administradores necessitam de qualidade e preparação especiais.

5º) Por mais bem preparados que estejam em dado momento, os administradores devem fazer um esforço constante e consciente

(17) KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril, *op. cit.*, pág. 6.

(18) KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril, *op. cit.*, pág. 5.

para manter-se amplamente informados e em dia sobre os progressos da administração". (19)

A crescente complexidade das funções do Estado, o aumento do tamanho das empresas, a multiplicidade de interesses e forças que integram as instituições determinou a necessidade de que as partes componentes de um todo sejam agrupadas de forma racional, obedecendo a técnicas estudadas e testadas em vez de depender do bom-senso ou da habilidade de uma pessoa. *Não mais existe o chefe prodigioso do passado; não existem milagres para resolverem as aflições de pessoas ou de nações. Os bons resultados e a solução dos problemas dependem exclusivamente do estudo, da pesquisa, de métodos, da aplicação de procedimentos amplamente estudados por órgãos profissionais especializados.*

Há alguns anos passados os problemas das empresas e das instituições podiam ser resolvidos com a colaboração de um engenheiro competente que, usando a sua capacidade criadora e raciocínio lógico, aplicados com bom-senso, resolviam os principais problemas. *Tal fenômeno não mais ocorre nas nações desenvolvidas e é a prática característica de países subdesenvolvidos, onde existem pessoas que resolvem todas as dificuldades.* LYNDALL URWICK afirma categóricamente: "Com o desenvolvimento da administração científica, aspectos correlatos do trabalho do engenheiro foram atribuídos a departamentos especializados e transformados em especificações das fichas de procedimentos". (20) Os povos que ainda não pensam assim continuam com baixo padrão de vida e pedindo auxílio a alguma nação que prosperou porque sabe administrar seus recursos.

*O procedimento de chefes e funcionários deixou de depender do talento de uma pessoa para ser previsto e estudado por órgãos especializados e passaram a ser analiticamente descritos e orientados nas rotinas de serviço.* Terminou a fase em que a improvisação de uma pessoa talentosa, aliada ao seu bom-senso, podia resolver os problemas das instituições.

A administração, pelo menos nas nações desenvolvidas, não mais é exercida por amadores, porque a facilidade de comunicações determinou, por parte da opinião pública, o conhecimento, desejo e necessidade de bens e serviços complexos que só podem ser produzidos por instituições bem organizadas e administradas; assim também a inépcia do homem que dirige ou chefia, sem ter a imprescindível formação técnica, não poderá ser ocultada da grande massa de insatisfeitos que pressionam as tradições sociais,

(19) APPLEY, Lawrence, *op. cit.*, pág. 14.

(20) URWICK, Lyndall — *Elementos de Administração* — Ediciones de La Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1954.

como ocorre nas nações subdesenvolvidas, face à inflação e pequena pressão na concorrência comercial e industrial.

PETER DRUCKER esclarece o papel da administração, quando diz que ela "exprime também as convicções básicas da moderna sociedade ocidental; exprime a convicção da possibilidade de controlar-se os meios de vida do homem, por meio da organização sistemática dos recursos econômicos; exprime a convicção de que a variação econômica pode ser convertida no mais potente motor do melhoramento humano e da justiça social". (21)

O bom-senso aumentou a altura da queda. Os que perceberam o perigo que se avizinhava estão estudando administração ou especializando-se. O Brasil está iniciando a era da profissionalização...

### 5. A EVOLUÇÃO

A especialização determinou a profissionalização. Como não era possível produzir bens ou serviços nos padrões qualitativos exigidos pelos consumidores, o artesão transformou-se em operário especializado que, para adquirir o pleno domínio da técnica que manipula, teve de dedicar todo o seu tempo de trabalho, toda a sua capacidade, à aprendizagem e ao desenvolvimento do processo e meios de produção, não mais podendo ocupar-se com outras atividades.

Tôdas as atuais profissões surgiram com o aparecimento dos primeiros especialistas que desenvolveram o seu próprio "*kow-how*" e tiveram por parte dos consumidores o reconhecimento da qualidade das técnicas que manipulavam, pois elas eram vendáveis e passaram a constituir novos produtos ou serviços que eram desejados, necessitados e consumidos.

A primeira especialização que se transformou em profissão foi a de armeiro, pois a defesa da integridade física e do patrimônio não podia ficar na dependência de armas defeituosas, fabricadas por amadores; havia muito risco para confiar únicamente no bom-senso ou talento de um indivíduo. Posteriormente a medicina se transformou em profissão, pois todos procuravam os mais hábeis médicos com medo da morte; a mais forte das emoções humanas é o medo, condicionando grande parte do comportamento. Tivemos Hipócrates, conceituado e respeitado pelos seus contemporâneos.

A evolução da profissionalização foi lenta, pois existiam as tradições seculares, as idéias estereotipadas e as convenções so-

(21) DRUCKER, Peter F. — *Prática de Administração de Empresas* — Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1962, pág. 16.

ciais que impediam a pesquisa e o estudo e facilitavam o aparecimento dos charlatães que abusavam dos incautos e viviam bem, protegidos sempre pelas instituições que não desejavam o avanço tecnológico, porque dependiam de clientela inculta, dócil e facilmente manipulável.

Segundo HUBERT HUGO HILF, um dos mais antigos documentos sobre trabalho organizado dentro da sistemática administrativa é da época de Hammurabi, rei da Babilônia de 1728 a 1686 A.C., e trata de "uma programação do trabalho e um controle da produção, uma contabilidade com registros, uma estimativa das necessidades de mão-de-obra e tempo de trabalho, uma instrução para o início do trabalho e as atividades subsequentes, uma descrição das tarefas e dados sobre o tempo de trabalho necessário e, por último, um salário mínimo", (22) apresentando quase todas as características técnicas de uma organização moderna.

ALBERT LEPAWSKI, analisando a evolução da administração adverte que documentos egípcios de aproximadamente 1.300 A.C. tratam de práticas administrativas típicas de um estado que admitia a existência de administradores profissionais. (23) Da mesma maneira na China, CONFÚCIO nas suas parábolas faz recomendações sobre a administração pública. Na construção da grande muralha chinesa, 200 A.C., foram feitos e gravados dados sobre o rendimento do trabalho.

As grandes obras de engenharia dos egípcios e chineses foram indubitablemente realizadas com o apoio de máquina administrativa capaz de coordenar o esforço de milhares de homens. LEONARD COTTREL, autor de "The Mountains of Pharaoh" e famoso arqueólogo inglês, diz que para construir a pirâmide de Queops, com 147 metros de altura e uma base quadrada de 230 metros de lado, "um número incontável de pedreiros, cavoqueiros, labutou durante 30 anos no Planalto de Gisé;... o peso das pedras com que construída varia entre duas e meia e 15 toneladas. E existem aproximadamente 2.500.000 desses blocos na grande pirâmide; entretanto, os homens que as cortavam e colocavam em posição não possuíam recursos mecânicos a não ser a alavanca, o rôlo e o plano inclinado", e termina lembrando que "os blocos de pedra calcárea do revestimento, dos quais restam alguns fragmentos na base da pirâmide, foram cortados e ajustados com tanta precisão que dificilmente se poderia passar entre êles um papel de cigarro" (os grifos são nossos).

(22) HILF, Hubert Hugo — *La Ciencia del Trabajo* — Ediciones Rialp S. A., Madrid, 1963, pág. 53.

(23) LEPAWSKY, Albert — *Administration* — Publishes by Alfred A. Knoff Inc, New York, 1949, págs. 78/81.

Na idade média o homem retrocedeu técnicamente e as próprias guerras ficaram reduzidas a pequenos movimentos de homens e equipamentos; embora houvesse um aumento de malícia e da prática de traições e usurpações, o homem estava preso a idéias estereotipadas, que lhe limitavam o pensamento criador e desenvolviam aspectos especulativos.

Com o aparecimento de LEONARDO DE VINCI (1452 a 1519), ressurgiu o espírito criador; fazia êle a defesa do método experimental e ponderava que nenhum trabalho de importância poderia ser feito sem pesquisa, estudo e programa. Em 1485, LEON BAPTISTE ALBERTI escreveu a "De Re Aedificatoria", na qual defende a importância da técnica para a solução dos problemas humanos, esclarecendo que "ela permite resistir aos transbordamentos do mar, e dos rios, limpar pântanos e construir navios".

Em 1569, JERÔNIMO CARDAN fêz a apologia das máquinas e da técnica, defendendo o emprêgo de princípios de física como forma de libertar o homem de uma parte do trabalho, transferindo-o para máquinas, o que vem a ser o atual princípio da transferência da habilidade. Já em 1580, CONRAD DASYPODIUS escreveu "Heron Mechanicus", analisando o papel das máquinas como instrumento na economicidade do trabalho, sendo considerado por alguns como a primeira obra de racionalização do trabalho. HUBERT HUGO HILF analisa as grandes obras do Vaticano e afirma que "no ano de 1586 o arquiteto DOMENICO FONTANA recebeu do Papa Sixto V a incumbência de instalar o obelisco da praça de São Pedro, em Roma. Para assegurar a cooperação foi proibido, com pena de morte, falar e sómente cuspir", (24) introduzindo uma disciplina férrea e desumana comparável à dos egípcios para realizar uma pequena obra, enquanto que, segundo LEONARD COTTREL, dentro da Pirâmide de Queops "haveria lugar para a Catedral de São Paulo em Roma, para a de São Paulo e para a Abadia de Westminster, de Londres, e para as catedrais de Florença e Milão". A evolução não havia conseguido recuperar operário, a fim de estimular os esforços.

No século seguinte, em 1610, GALILEU estudou a fadiga e o problema do trabalho humano, bem como os princípios de fisiotécnica, lançando as bases da ergologia. Em 1637, RENÉ DESCARTES, o pai da teoria científica do processo mental lógico que fundamenta a racionalização, escreveu o célebre "Discurso do Método", objetivando, como dizia êle, "bem conduzir a razão na pesquisa da verdade nas ciências", lançando as bases do pensamento científico e possibilitando o desenvolvimento tecnológico que estamos conseguindo. Era grande, todavia, a falta de recursos técnicos e, segundo JEAN CHEVALIER, em 1642 PASCAL "só tinha os recur-

(24) HILF, Hubert Hugo — op. cit., pág. 55.

sos de seu gênio para realizar a máquina (aritmética), cujo mecanismo havia projetado com base de seus conhecimentos de geometria, física e mecânica". (25) Já no final do século, em 1668, VAUBAN publicou um trabalho enunciando as primeiras regras de administração e sugerindo um salário baseado na produtividade do operário, a fim de estimular os esforços.

O século XVIII marca o início da primeira revolução industrial, fazendo renascer a consciência da importância da administração como atividade-meio capaz de possibilitar a realização de grandes empreendimentos. Surgem as grandes cidades, a população aumenta e a vida começa a tornar-se complexa. Em 1729, o engenheiro militar BELIDOR estudou a cronometragem dos tempos dos movimentos, depois de realizar a imprescindível análise do trabalho, na execução de uma tarefa, lançando a idéia básica do estudo de tempos e movimentos que constitui a atual preocupação da organização e administração. Em 1775, MORELLY escreveu o "Código da Natureza", defendendo a formação e o treinamento de trabalhadores e sendo considerado por GUERREIRO RAMOS verdadeiro precursor do Taylorismo, pois "recomendava que cada um deve ter um trabalho de acordo com sua habilidade". (26)

No século XIX tivemos o aparecimento da notável obra de ROBERT OWEN, em 1817, intitulada "A New View of Society", na qual estuda os fundamentos do condicionamento social, esclarecendo que o comportamento do homem é essencialmente um produto das idéias e tradições do meio em que vive, e chegou à conclusão de que o mecanismo dos reflexos condicionados poderia ser usado no treinamento, através da introdução na orientação funcional de fatores determinantes e chegou a demonstrar como os "managements" poderiam aumentar a produtividade e os lucros; na prática também fez modificações substanciais, tornando o treinamento uma atividade funcional sistemática, reduzindo o tempo de trabalho, suprimindo os castigos, e proibiu o trabalho de menores de 10 anos que naquela época era comum na Grã-Bretanha. Em 1819, SAINT-SIMON, na sua obra "L'Organisateur" propõe um governo racional, constituído de três câmaras: 1º) a da invenção; 2º) a do exame, e 3º) a executiva, formada de técnicos, pois considerava que as funções do governo eram muito importantes para permanecerem na mão de políticos, sendo o verdadeiro precursor da Tecnocracia. Posteriormente, CHARLES

(25) CHEVALIER, Jean — *Organización de Empresas* — Ediciones Palestra, Barcelona, 1955, pág. 59.

(26) GUERREIRO RAMOS — *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho* — Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1950, pág. 58.

FOURIER aconselhou a reorganização da sociedade que estava estruturada de forma desatualizada para enfrentar a evolução da tecnologia, preocupando-se com os problemas sociais da produção em série.

Finalmente, temos que registrar a obra de LOUIS BLANC (... 1813-1882), intitulada "Organization du Travail", na qual estuda a estrutura social do trabalho, a livre-empreesa e a concorrência com seus efeitos na sociedade, problema ainda sem solução.

Posteriormente, em 1832, CHARLES BABBAGE escreveu "The Economy of Manufactures"; analisando o processo industrial, considera os aspectos de racionalização do trabalho e lança os fundamentos da administração científica como atividade capaz de aumentar a eficiência dos fatores de produção e a rentabilidade dos negócios.

O século XX marca o início da administração como ciência, pois, além da obra de FAYOL, ocorreu em 1911 a publicação do trabalho de FREDERICK WINSLOW TAYLOR intitulada "The Principles of Scientific Management"; alguns autores afirmam que a publicação foi em 1909; parece, todavia, que foi este o ano em que o trabalho foi escrito, lançando as bases científicas e definitivas da racionalização do trabalho, depois de numerosas experiências e pesquisas, tendo criado a estrutura funcional e o seu mecanismo de acompanhamento e controle do trabalho, objetivando o aumento de produtividade, e sendo muito justamente cognominado de — *Pai da Organização*. (27)

Mais recentemente tivemos a obra de LUTHER GULICK intitulada "Papers on the Science of Administration", onde analisa a técnica de controle e lança os fundamentos da teoria da departamentalização. Em 1923 apareceu a obra do consultor inglês OLIVIER SHELDON intitulada "The Philosophy of Management", na qual lança as bases de uma teoria administrativa unificada.

Em 1931, JAMES MOONEY e ALLAN REILEY publicaram "Outward Industry", e HENRY DUTTON termina o seu trabalho intitulado "Principles of Organization", estudando o processo mental criador, a padronização, o planejamento e as estruturas. Em 1933 foi feita a publicação do trabalho de LYNDALL URWICK intitulado "The Elements of Administration", no qual aperfeiçoa os fundamentos da administração, especialmente as idéias de FAYOL. No ano de 1938, CHESTER BERNARD publica "The Functions of the Executive", onde analisa os fundamentos da autoridade e o mecanismo da chefia. Em 1947, JAMES MOONEY publica novo livro, intitulado "The Principles of Organization", salientando a importância da coordenação no processo da produção.

---

(27) TAYLOR, Frederick Winslow — *Princípios de Administração Científica* — Editora Atlas, S. A., São Paulo, 1953.

Cumpre ainda mencionar a colaboração de Woodrow Wilson, Leonard White, Marchal Dimock, Herbert Simon, Dexter Kimball, Russel Robb, Catherin Seckler-Hudson, Henry Dennison, Mary Parker Follett, Ordway Tead, Paul Holden, L. P. Alford, Ralph Barnes, John Bangs, William Cornell, Hugo Diemer, Harrington Emerson, Henry Ford, Henry Lawrence Gantt, Frank Bunker Gilbreth, Henry Le Chatelier, Lillian Gilbreth, C. E. Koooppel, Richard Lansburg, Allan Mongensen, Harlow Person, Webster Robinson, Erwin Harkell Schell, Morris Viteles, Percival White, John Pfiffner, Willian Mosher, Glenn Stahl, John Millett, Albert Lepawsky, Gordon Carson, Roger Lambert, Richard Lewinsohn, Hubert Hugo Hilf, Georges Leener e Lawrence Appley.

Temos ainda que ressaltar o trabalho de três instituições norte-americanas, a "Society for the Advence of Management", constituída de remanescentes da "Taylor Society", a "International City Manager's Association", que prepara e seleciona administradores para o serviço público norte-americano, e o trabalho da "American Management Association, mais conhecida como AMA, uma das maiores editóras de trabalhos técnicos.

## 6. A PROFISSIONALIZAÇÃO

Até a década iniciada em 1920, os administradores eram improvisados nos Estados Unidos, como ainda hoje ocorre no Brasil. Nessa conjuntura, HERBERT HOOVER constatou a baixa produtividade dos fatores de produção e *iniciou grande campanha contra o desperdício*, defendendo a necessidade de reformular a mentalidade do povo norte-americano, tornando-a mais racional, a fim de aproveitar melhor os recursos nacionais, e dando início à preparação em larga escala de administradores profissionais.

Em 1941 surgiu um livro que fêz sensação nos Estados Unidos, escrito por JAMES BURNHAM e intitulado "*Managerial Revolution*", no qual o autor defende a tese de que o "*governo do mundo está passando das mãos dos capitalistas para a dos administradores*". Tudo indica que a sua tese está sendo comprovada pela realidade. O *Mercado Comum Europeu* com a sua estrutura complexa e com um mecanismo multilingüístico, onde as comunicações e articulações esbarram com numerosos problemas de costumes diferentes, leis peculiares, tradições industriais e comerciais diferentes, não poderia entregar o seu destino a amadores e acabou por criar uma nova categoria de técnicos intitulada "*eurocratas*", com cerca de 4.000 funcionários que administram a Corte Suprema, o Euraton, a Comunidade do Carvão e do Aço e toda a máquina do *Mercado Comum Europeu*.

Os "eurocratas" são selecionados com severidade, pois devem conhecer pelo menos três línguas faladas nos países membros do M.C.E., devem ter excepcional aptidão e capacidade para poderem freqüentar o rigoroso treinamento administrativo imposto. A escolha obedece também à proporção da contribuição financeira de cada nação integrante. Assim a França e a Itália têm direito a uma cota de 28% das vagas, a Bélgica e a Holanda a 7,9%, Luxemburgo a 0,2%. No ano de 1962, todavia, a formação do quadro dos "eurocratas" não obedecia esse critério e constava de 579 alemães, 508 belgas, 458 italianos, 450 franceses, 211 holandeses, e 80 luxemburgueses. Existem também especialistas contratados de outras nacionalidades, quando o recrutamento interno não é satisfatório face às qualificações exigidas. Os norte-americanos e ingleses não chegam a 2% do total.

Os salários são elevados em relação à média européia; os eurocratas são chefados por WALTER HALLSTEIN, presidente da Comissão Administrativa do M.C.E., o qual recebe um salário anual de 27.828 dólares norte-americanos, com isenção de imposto de renda. Cada eurocrata conserva a sua nacionalidade; deve, todavia, defender a integração dentro dos critérios preestabelecidos. O seu trabalho tem sido proveitoso e a iniciativa pode ser tida como vitoriosa, pois consegue manipular a complexa máquina, obtendo projeção internacional, merecem a confiança interna e gozam de simpatia onde residem. O "eurocrata" representa a vitória da administração profissional, face à existência de uma consciência coletiva nos países-membros de que não podiam correr o risco de ter o seu destino orientado por políticos. O eurocrata é o mais importante europroduto... únicamente para consumo interno.

Nos Estados Unidos a profissionalização também está alcançando até a administração pública, depois de ter vencido no setor privado, e temos o exemplo da nomeação de ROBERT McNAMARA, na época com 44 anos, para Secretário da Defesa, o mais importante cargo da administração pública norte-americana, sendo o homem que mais influi nas decisões depois do Presidente da República.

A história de McNAMARA é verdadeiramente estimulante para aqueles que estudam Administração e esperam que o valor dos técnicos seja algum dia reconhecido no Brasil. Nasceu ele em São Francisco, em 1916, e é formado em Administração pela Universidade de Harvard, na qual foi professor; é considerado o tipo do "executivo intelectual", pois possui grande rapidez de pensamento, raciocínio lógico e "ordena as idéias com a precisão de um cronômetro, delas extraindo a noção perfeita do essencial".

ROBERT McNAMARA foi contratado pela "Ford Motors Company" há 15 anos passados para trabalhar no seu departamento de planejamento com modesto salário e chegou ao pôsto de diretor-geral com o salário anual de 500.000 dólares, graças à capacidade de colocar a sua energia a serviço de "achievement", isto é, transformar as idéias e planos em providências e realizações, aumentando a prosperidade da grande emprêsa que dirigia.

E' atualmente o homem forte do Pentágono, controlando diretamente 25.000 funcionários e indiretamente 3 milhões e 500 mil pessoas que constituem o efetivo das fôrças armadas dos Estados Unidos. Parece que o governo da grande nação acredita no valor da célebre frase, atribuída a CLEMENCEAU — "A guerra é uma coisa muito séria para que os generais possam resolvê-la", ou então que a segurança de uma grande potência é assunto muito importante para ficar entregue a quem não tenha comprovado ser um grande administrador.

No Brasil o ensino de Administração ainda não chegou a empolgar a nação; existem alguns cursos superiores que, todavia, não conseguem realizar o trabalho que seria lícito esperar, considerando os aspectos qualitativos e quantitativos. Não existe ainda a consciência da existência da necessidade de administrador profissional, embora o problema tenha sido estudado por BENEDICTO SILVA no seu ensaio intitulado "A Era do Administrador Profissional", demonstrando de forma cabal a necessidade da profissionalização e a sua importância para o desenvolvimento do nosso País.

A grande maioria de nossos homens de negócios, empresários e capitalistas continuam esperando o milagre dos administradores escolhidos porque são parentes, são amigos, ou então porque são homens de bom senso. Quando a sorte e a inflação auxiliam, tudo vai bem; quando, todavia, incide a concorrência dentro do mecanismo da oferta e da procura na livre emprêsa que defendem, passam a pedir moratória ou favores do governo. Os nossos capitalistas e empresários não entenderam ainda o papel da livre emprêsa na sociedade democrática.

Os mais lúcidos andam à procura de administradores que tenham bom-senso, como se o equilíbrio emocional, social e econômico pudesse resolver os graves e crescentes problemas que existem em tôdas as emprêses médias e grandes. O bom-senso ajuda, mas não resolve. Estamos a todo momento observando erros, fracassos e desajustamentos provocados por chefes que pessoalmente são bons, mas que não conhecem organização e administração. Felizmente começa a surgir um movimento renovador, partindo de industriais esclarecidos. O SR. ISRAEL KLABIN declarou em recente palestra que "a crise brasileira é uma mani-

festação de desadministração vinculada à transformação dos problemas econômicos e sociais do País em problemas políticos", e conclui afirmando: "Temos que lutar contra a inflação, a ineficiência administrativa, o desestímulo à atividade criadora".

Outra solução empírica, muito usada no Brasil, é recrutar para os cargos de chefia quem tenha um diploma de curso superior, ou tenha feito alguma viagem ao exterior, como se os nossos cursos superiores ensinassem a organizar e administrar, ou como se um roteiro mais prolongado no exterior transmitisse por osmose conhecimentos técnicos.

Sob o título de "O subdesenvolvimento é dos Homens", o economista EUGÉNIO GUDIN afirma que "o desenvolvimento econômico de um país é função, mais do que tudo, da capacidade de sua gente" e "um país é aquilo que a sua gente o faz". A responsabilidade dos economistas é muito grande na luta contra o subdesenvolvimento e da sua preparação em organização e administração depende uma grande parcela do progresso do país, sendo necessário aumentar a carga horária e número de disciplinas de micro-economia nos currículos, para que êles possam enfrentar a realidade e não permaneçam na situação de quem tem grandes idéias ou planos e não consegue efetivá-los por falta de uma atitude-meio que é a máquina administrativa eficiente. HAROLD KOONTZ e CYRIL O'DONNELL advertem dizendo: "Uma outra razão para o atraso tem sido a preocupação dos economistas com a economia política e os aspectos não administrativos das empresas". (28) (Os grifos são nossos).

Existem aquêles que aprendem organização e administração na vida prática, na luta pela sobrevivência; trabalhando durante muitos anos, depois de 30 anos de tentativas são razoáveis organizadores e administradores, mas para aprender prejudicaram grandemente as instituições que tiveram a infelicidade de tê-los como chefe, assim como destruiram a paz e as esperanças de muitos subordinados, violentando-os com determinações erradas. Será honesto e razoável usar a posição de chefia para encobrir a inépcia e alimentar a vaidade, para aprender lentamente o que poderia ser assimilado com relativa rapidez, num curso de formação? Será merecedor do conceito de inteligente e digno quem, depois de numerosas experiências, prejudicando aquêles que depositaram confiança na sua capacidade, compromete o futuro da instituição e de pessoas para ter o prazer de dizer que aprendeu sózinho; sem ter mais tempo útil para aplicar o que assimilou? Será que não tiveram capacidade de avaliar as suas limitações e a necessária autocritica de fre-

(28) KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril op. cit., pág. 16.

quêntar um curso, assimilando experiências testadas e sistematizadas ou então para contratar um especialista que pudesse orientá-los?

A resposta para as nossa perguntas é dada por HAROLD KOONTZ e CYRIL O'DONNELL, quando ponderam: "Um advogado é empregado para redigir contratos de venda; um físico para fazer pesquisas nas ciências naturais; um contabilista para manter os livros e registros; um engenheiro para desenhar uma válvula eletrônica. Estas atividades exigem capacidade, *mas não são de nenhuma forma de natureza administrativa*. Ao contrário, o administrador emprega êstes homens porque podem contribuir para atingir o objetivo da empresa", (29) evidenciando que o valor de tôdas as especializações é o resultado da capacidade administrativa do chefe, sem a qual o chefe não pode bem utilizar os elementos disponíveis.

Aquêles que escolhem técnicos pelo bom-senso não acreditam na administração como ciência; colocam o advogado como diretor, o engenheiro como chefe industrial, o contador como chefe de controle, etc., mas quando necessitam de uma intervenção cirúrgica não procuram o amigo que tenha bom-senso, diploma de curso superior ou viagem ao exterior, e, sim, um bom médico operador e que muitas vezes nem conheciam antes. Quando está em jôgo a própria vida, êles acreditam na técnica; quando, todavia, o êrro pode ser suportado pelos sócios, acionistas, subordinados ou consumidores êles preferem o bom-senso e a amizade... Eis o problema que é um verdadeiro desafio à inteligência do brasileiro que ama as suas tradições culturais.

A organização e a administração são ciências; já possuem técnicas, métodos e processos sistematizados e testados com validade universal, que podem ser transmitidos e que resolvem a grande maioria dos problemas, evitando o longo e dispendioso trabalho de redescobrir aquilo que é matéria pacífica e alicerce cultural, sacrificando a instituição, os que dependem de suas decisões e a si próprio. A assimilação do "know-how" é importante e necessária, constituindo condição básica para que um homem honesto tenha coragem de assumir um cargo administrativo importante ou tentar alguma organização.

LAWRENCE APPLEY, estudando os problemas de administração, esclarece que "... um gerente profissional deve ter imaginação, um imperioso desejo de maiores realizações, uma vontade de trabalhar e resolver os problemas humanos e uma atitude crítica construtiva da situação em que estamos: requer também a habili-

(29) KOONTZ, Harold e O'DONNELL, Cyril, *op. cit.*, pág. 46.

dade de fixar objetivos mediante uma análise inteligente de organizar segundo as necessidades, de aproveitar os instrumentos ou meios que estejam à disposição, e estudar, inspirar e dirigir". (30) o que dificilmente pode ser realizado por quem não teve formação profissional ou treinamento.

A melhor forma de assimilação é a freqüência em algum curso de formação, ministrado por instituição idónea e professores qualificados, acompanhada de estágio em alguma empresa bem organizada e administrada. Quando, todavia, tal procedimento não é possível, pois o interessado já ocupa posição importante e não pode afastar-se durante muito tempo, há o treinamento, que é ensinar fazendo, no sentido de condicionar atitudes produtivas dentro da melhor sistemática técnica.

O problema do treinamento é que ele ministra conhecimento com pequena profundidade e amplitude e grande intensidade; só ensina a resolver determinados problemas dentro de certa problemática conjuntural; ele é essencialmente bitulado, pois não visa a proporcionar cultura ou formação técnica, mas, sim, o aumento de produtividade e ajustamento funcional. Na prática os treinandos se empolgam e pensam que são professores de organização e administração e começam a repetir os lugares comuns que aprenderam, as chaves e os esquemas, como se houvessem descoberto uma gazua para todos os problemas técnicos. No Brasil, o treinamento tem sido desvirtuado pela falta de autocrítica e pobreza intelectual dos técnicos. É um remédio que precisa ser dosado e aplicado realmente no trabalho, para resolver os seus problemas e não se transformar no ópio da produtividade.

Nos pequenos negócios, a administração pode ser feita com a prática adquirida na observação de outras empresas; os problemas podem ser resolvidos com a inteligência comum ou argúcia, pois as comunicações diretas com os subordinados e o controle visual ou memorizado bastam para resolver as dificuldades. Um pequeno comerciante consegue ganhar dinheiro, sendo o primeiro a chegar e o último a sair, desgastando-se muito sem poder tirar férias ou aproveitar no lazer o dinheiro que ganha. Está sitiado, quer viver, mas não pode, porque o seu afastamento do negócio significa a derrocada do mesmo. No dia em que ele se empolga com o êxito inicial e compra outro negócio, começa o seu martírio e o seu fim, sendo enganado por todos, pois todo o seu controle é direto, ele não dispõe de nenhum mecanismo e não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo. Aumentou únicamente o volume dos prejuízos.

---

(30) APPLEY, Lawrence A. — op. cit., págs. 27 e 28.

Na média e na grande emprêsa, no Brasil, os amadores em administração também ainda têm ganho dinheiro; a maioria das grandes emprêses está ligada a grupos estrangeiros, e o "know-how" vem pré-fabricado; são assessorados por técnicos estrangeiros, existe também a falta de concorrência, maior demanda do que oferta de produtos ou serviços face à inflação e o aumento crescente da população.

As emprêses médias e grandes contam de forma geral com o protecionismo, isenção de impostos para importar máquinas e equipamentos, financiamento a juros baixos e muitas vezes com o aval do Tesouro Nacional. Grande parte da inflação no Brasil decorre de auxílios e subvenções a instituições e emprêses com péssimas condições de organização e administração. A população inteira é sacrificada para cobrir a inépcia de alguns administradores que possuem políticos e amigos no Governo. Eis porque na disputa do poder vale tudo: os homens da livre emprêsa sabem que não podem perder as vantagens e auxílios do Governo. Esta é talvez a maior característica do subdesenvolvimento, quando os empresários não têm confiança na sua capacidade e fazem da livre-emprêsa uma forma de arrecadar dinheiro público.

Os êrros mais comuns dos administradores improvisados são verdadeiramente cômicos, porque contrariam as normas elementares de administração e representam, na maioria das vezes, sob o aspecto psicológico, uma busca de reafirmação; não confiam em si próprios e então desejam ficar em evidência, dando determinações imperativas, não delegando autoridade e centralizando tudo, até coisas sem a menor importância, emperrando a máquina administrativa. Suas decisões são emocionais, contrariando todos os postulados da racionalização; são do 8 ou 80. Reclamam do excesso de trabalho, alegando que são insubstituíveis, não podem descansar ou tirar férias e ficam atolados num mar de papéis. Mesmo nas emprêses pequenas ficam cercados de alguns protegidos e, como não sabem elaborar normas, rotinas e procedimentos, dificilmente atingem administrativamente a infra-estrutura; suas determinações se perdem na via hierárquica ilógica e inoperante...

Quando os negócios caminham mal face à sua inépcia administrativa o chefe todo-poderoso, em vez de procurar alguém mais capacitado que o oriente, ou contratar um profissional em organização ou administração, apela para a violência, coagindo os subordinados, ou tenta, à última hora, através do subôrno, comprar a colaboração de um subordinado que não o admira. O panorama é tragi-cômico. Para justificar o seu fracasso perante os

familiares, dizem-se vítimas de muitas coisas, levam para casa o trabalho que deveria ter sido feito por alguém e proclamam que são insubstituíveis... e até na derrota final representam o papel de heróis sofredores...

Criticamos o chefe vaidoso e centralizador por não contratar um profissional em organização e administração; temos, todavia, que esclarecer *não ser fácil localizar o profissional competente*; elas existem, mas são prejudicadas pelo grande número de charlatães que conseguem promoção e se intitulam técnicos de organização e administração, geralmente egressos de outras profissões onde fracassaram; comumente fazem algum cursinho em uma instituição preocupada em faturar alto e oferecer em compensação diplomas e certificados com títulos pomposos. Como exemplo, citamos os cursos de direção, gerência básica ou gerência de pessoal, curso de chefia, liderança, etc., como se fosse possível transferir o "know-how" para quem não tem nenhuma formação teórica em 30, 20 ou 10 horas de palestras inconsequentes, muitas vezes feitas por pessoas que também ocupam cargos executivos importantes, porque possuem alguns desses certificados ou falam alguma língua estrangeira, geralmente o inglês, mas o francês e o alemão também servem para impressionar.

Organização e administração são ciências fáceis, com grande amplitude, que podem ser assimiladas por quem tenha boa formação técnica e não esteja preso a idéias estereotipadas; devem, todavia, ser transmitidas em curso regular e de forma sistemática, por quem tenha excelente formação teórica e alguma experiência, a fim de testar e comprovar a teoria, pois são essencialmente analíticas e lógicas. Os preconceitos, dogmas e idéias estereotipadas são os seus inimigos mais comuns.

Existe, felizmente, uma perspectiva animadora, pois a profissionalização começa a ser considerada seriamente; já existem diversos cursos superiores de Administração junto à Faculdade de Economia em Belo Horizonte e Porto Alegre, independentes e subordinados à Universidade em Fortaleza e Salvador. A Fundação Getúlio Vargas mantém no Rio de Janeiro uma Escola de Administração Pública e em São Paulo uma de Administração de Empresas. O D.A.S.P. mantém no Rio de Janeiro diversos cursos de Administração, inclusive um regular, em três anos, no nível médio. Em São Paulo o I.D.O.R.T. mantém diversos cursos de especialização, e o mesmo ocorre no Rio de Janeiro com a E.S.P.E.G. e o G.E.P.I. Em novembro de 1960 foi fundada a "A.B.T.A." — Associação Brasileira de Técnicos de Administração, com o objetivo de congregar elementos capacitados e lutar pela profissionalização da Administração.

Face à carência de administradores profissionais no Brasil, os economistas e os engenheiros podem em grande parte suprir as deficiências, enquanto não houver número suficiente de faculdades de administração, pela circunstância de sua formação técnica ter mais afinidade com a formação do administrador; não podem, todavia, prescindir de cursos de aperfeiçoamento e especialização, ministrados por instituições idôneas como as que mencionamos anteriormente. Na verdade, esta solução é provisória, pois, como adverte LYNDALL URWICK, "o desenvolvimento de uma técnica de administração semelhante a um campo de saber profissional com tôda probabilidade afetará de modo fundamental tôdas as nossas instituições" (31) (os grifos são nossos).

O problema da profissionalização não pode ser adiado, pois o crescimento das empresas aumenta numa progressão geométrica a complexidade de sua máquina administrativa. A economia brasileira é ainda dominada pela pequena empresa, operando, todavia, de forma anti-econômica e sem poder competir com as grandes corporações estrangeiras que instalam sucursais em nosso País, e tendo as suas possibilidades de sobrevivência cada vez mais reduzidas pela tendência de concentração de poder econômico, (32) formando grupos poderosos que esmagam os pequenos.

Terminamos por relembrar que existem muitas pessoas com ótimas idéias que nada conseguem fazer porque não são capazes de transformá-las em realizações. Alguns ficam frustrados e outros culpam os colegas, os chefes e a sociedade pelo que não fizeram por falta de capacidade administrativa. Em alguns casos aparece o administrador improvisado que, dispondo de aptidão e prática, consegue suprir, depois de longos esforços a falta de cultura técnica e ardilosamente constrói um império econômico ou político, à custa do sacrifício de pessoas e das instituições que o apoiaram. Não é lícito aprender à custa do sacrifício dos subordinados, do público e dos colegas, desperdiçando tempo, quando existem as ciências da organização e administração, oferecendo conhecimentos testados e sistematizados.

A vida é demasiadamente curta para que se possa desperdiçar as experiências alheias. A verdadeira sabedoria consiste em começar por onde os outros terminaram... Eis a eterna advertência — os que não se lembram do passado estão condenados a repeti-lo.

---

(31) URWICK, Lyndall, *op. cit.*, pág.

(32) NOGUEIRA DE FARIA, A. — *Estrutura das Organizações Econômicas* — Editora Récord, Rio de Janeiro, 1960, págs. 180/195.

## 7. BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

- ALLEN, Louis A. — *Management And Organization* — McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1958.
- Anual Conference Proceedings of Society for Advancement of Management — Management for To-Morrow — 8th Anual Conference — The Chilton Company, Philadelphia, 1956.
- ARGYRIS, Chris — *Personality and Organization* — Harper & Brothers Publishers, New York.
- BARNARD, Chester I. — *The Functions of the Executive* — Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1951.
- COOPER, Alfred M. — *How to Supervise People* — McGraw-Hill Book Company, Inc. New York, 1946.
- CORDINER, R. G. — *New Frontiers for Professional Managers* — McGraw-Hill Book Company, Inc., New York.
- DIMOCK, Marshall Edward — *A Philosophy of Administration* — Harper & Brothers Publishers, New York, 1958.
- GREEN, James — *Developing the Personnel Manager* — Personnel Journal, April, 1962.
- HARBISON, Frederick and MYERS, Charles — *Management in Industrial World: An International Analysis* — McGraw-Hill Book Company, Inc., New York.
- HARTMANN, Heinz — *Authority and Organization in German Management* — Princeton University Press, Princeton, 1959.
- KERR, Clark; DUNLOP, John I.; HARBISON, Frederick e MYERS, Charles A. — Industrialismo e Sociedade Industrial — Editôra Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1963.
- LIGHT, H. R. — *The Business Executive* — Sir Isaac Pitman & Sons Ltda., London, 1961.
- MOSHER, Frederick C. y CIMMINO, Salvatore — *Ciencia de la Administracion* — Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1961.
- NEWMAN, William Herman — *Administrative Action* — Prentice-Hall, Inc., Englewood Chiffs, New Jersey, 1951.
- SIMON, Herbert A. — *Administrative Behavior* — The Macmillan Company, New York, 1953.
- TRELDAR, Richard W. — *The Trouble With Young Engineers is...* — Personnel Journal, April, 1962.
- WHITE, William H. — *The Organization Man* — Doubleday Anchor Books, New York, 1956.

## **SEGURANÇA NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JOSÉ DE ALMEIDA RIOS

*José de Almeida Rios oferece-nos colaboração de real valia e boa feitura, em que procura definir o papel e a conceituação ótima de Administração Pública e as diversas pressões e impactos exercidos sobre as determinações da técnica, principalmente nos países subdesenvolvidos, onde os interesses e imposições da política terminam por imperar.*

*Partindo dessa premissa, — do prevalecimento da política sobre a técnica, — o autor procura uma maneira de vencer os reflexos negativos da anomalia, terminando por encontrar, — após estudar, detalhadamente, os diversos fatores que interferem na Administração Pública, inclusive à luz de gráficos e opiniões de tratadistas, — na Segurança Nacional, o fator decisivo na ordenação da disputa entre as duas atividades. Entretanto, segundo o autor "o Conselho de Segurança Nacional raramente se reune e, quando o faz, procura atender a problemas julgados de defesa nacional".*

*Ademais, "as autoridades responsáveis pela sua Doutrina, também freqüentemente são contaminadas pelos vícios da promiscuidade, tomando posições ostensivas entre os variados grupos políticos, ideológicos, utópicos, de pressão, etc., despindo-se de sua personalidade de arbitrio supremo da confiança nacional".*

### **CONCEITUAÇÃO**

**E**m nenhum outro setor de atividade social sofre tamanha prova de seu funcionamento o sistema democrático de governo como na Administração Pública Moderna. A amplitude de seu campo empírico e experimental, dada a conformação institucional recente e a imensa gama de fatores adversos com que tem de se haver, exigem realmente a canalização dos resultados de seus trabalhos para o campo legislativo ordenando a elaboração de leis médias que confirmam a resultante dos procedimentos humanos

em sua faina de lutar contra o meio. Para que isto se dê, mister se faz a liberdade de idéias e de pensamentos que conduzam a inovações, renovações e transformações, fundamentos essenciais da evolução. Em uma sistemática ditatorial ou totalitária de governo será possível obter, inclusive, um desenvolvimento mais rápido, tornando contudo, pouco sensível o processo de evolução. Já HEGEL com suas idéias, origem de fórmulas de governo revividas há mais de vinte séculos e *nunca praticadas*, criticando os materialismos dos séculos XVI e XVII, inclusive aqueles de FEURBACH e PROUDHON, mostrava-se céptico ao demonstrar que não foi considerada a fluidez do caráter e dos procedimentos humanos na formação social. Mesmo que pela Medicina fosse possível igualar as biologias humanas, máxime no campo psicológico, teríamos em verdade aberto o caminho do bitolamento da cultura e sua uniformidade, fundamentos das sociedades mais retardadas dos silvícolas. Sem a evolução o animal humano já teria desaparecido do planeta, tal como aconteceu com os grandes mastodontes das idades passadas. Justamente a razão humana força a explosão das idéias e dos pensamentos novos a transformar radicalmente, inclusive, as antigas verdades científicas vigorantes há séculos.

A Administração Pública é uma resultante do jôgo entre política e técnica. Evidentemente ela tende a completar e cumprir finalidades que correspondem às idéias políticas do Estado. Este, é um "meio" de que se servem os povos para conduzirem a conquista de cada vez maior bem-estar, acorde com o conceito atuante do "mores social" vigente, assim como para fazer evoluir a própria cultura e enriquecê-la de novos subsídios. Serve-se o Estado de um "instrumento", o governo, que se flexiona e se movimenta dentro do processo de dinâmica social.

A Administração Pública é a orgânica burocrática baseada na ciência, na técnica, na organização e na experiência para tornar capacitado o instrumento do Estado.

Na deficiência ética das elites na fase de evolução retardada verificam-se reflexos desfavoráveis na dinâmica governamental em sua mobilidade política, impondo-se uma doutrina que inspire maior confiança, objetivando impor determinações técnicas sobre imposições políticas para que a pureza dos processos de execução consiga obter os maiores resultados com os meios e recursos disponíveis. A Segurança Nacional pela confiança que deve inspirar à Fonte Real do Poder Político nas Democracias, que é o povo, atua dando ordem decisiva no jôgo entre política e técnica. Procura ela capacitar o Estado para transformar em Poder seu Potencial Na-

cional já concretizado, dando assim garantia ao povo na consecução, manutenção e perseguição de seus Objetivos Nacionais. Neste ponto ressalta-se a importância do Planejamento — uma conjugação de Ciência, Técnica e Organização, no aproveitamento dos deficientes recursos disponíveis nos países de evolução e desenvolvimento retardados.

"A Política é a atividade do Estado nas coisas grandes e universais", enquanto que a Administração, por outro lado, "é a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas". A Política é, assim, o campo específico do Estadista, a administração do funcionário técnico". (BLINTSCHILL)

Embora a política determine as tarefas para a Administração não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições. O objetivo que encontra na Constituição a sua essência, é a certeza, a idéia e a verdade positiva formando uma disciplina que é o Direito Constitucional. Sendo obra do pensamento espelhando as aspirações da Nação, constitui uma tarefa já realizada em si. Quanto ao *subjetivo*, encarnado nas leis e regulamentos, ingredientes da Administração Pública, depende desta perseguir *eficientemente*, realizando finalidades, aproximar-se ao máximo e atingir, se possível, a verdade dos ideais constitucionais. Agiganta-se, assim, a tarefa da Administração Pública que é apenas um "meio" de que se serve o Governo como "instrumento" do Estado para perseguir o *objetivo*.

A Administração Pública é a ferramenta com que o Estado conta em seu "instrumento", o Governo, para conseguir, na esfera de sua competência, as finalidades almejadas.

Descobrir o melhor princípio de distribuição de autoridade é da maior importância, talvez sob um sistema democrático, onde os funcionários servem a muitos dirigentes do que sob outros sistemas, onde servem a poucos. Todos os soberanos suspeitam de seus servidores, e o povo soberano não é exceção à regra. A confiança faz a força em tôdas as relações da vida, e a Segurança Nacional deverá impô-la, com mais razão, nos povos subdesenvolvidos.

Sofrendo a Administração Pública influências as mais diversas do meio social atuante, tem, por outro lado, de ser objeto de uma perfeita distribuição de autoridade e de competências. Ela, no todo e nos seus elementos, nos vários escalonamentos de sua orgânica, tem que conseguir equilibrar sua atuação vencendo dificuldades e antagonismos gerados externamente na composição da dinâmica social e internamente na qualificação de seus próprios elementos. A autoridade tem que assumir posições e atitudes de estrita justiça social e funcional para adquirir a confiança que determina colaboração indispensável na forma coletiva de tra-

lho. Eis porque a senda democrática é árdua e áspera, em que pese seus princípios de atender à média e procurar o meio-térmo variável e fluído de acôrdo com a fase de evolução e de desenvolvimento históricos. Em países de evolução muito desnivelada com o desenvolvimento são bastante falhos os princípios de ética nas elites e grupos dirigentes, causando impacto desfavorável na Administração Pública, cuja atuação tem que ser serena, firme, precavida e disciplinada, orientando-se pelos fundamentos científicos e técnicos já incorporados a par das aquisições indispensáveis colhidas na análise e na crítica de um trabalho isento de influências deformantes.

A Administração Pública não deve sofrer influência político-partidária, sendo, contudo uma decorrência de sua atividade nos governos democráticos. Neste ponto, sómente a elevação do nível educacional e cultural da nacionalidade irá gradativamente estancando a ação individualista no ponto em que colida com os interesses gerais.

As leis e regulamentos, e sobretudo a formação de um sistema judiciário administrativo, adicionados ao caráter institucional rígido, poderão atenuar a ingerência político-partidária. Evita-se, assim, a interpretação facciosa dos diplomas legais que norteiam a atuação funcional, feitos por uma delegação provisória — o Governo, transplantando-a para uma forma institucional jurídica de caráter continuista e definitivo. O sistema judiciário administrativo nos parece uma solução favorável.

Vemos que a intromissão político-partidária constitui nos países subdesenvolvidos a causa primordial da inexatidão do funcionamento da máquina administrativa.

Sendo uma tremenda alternativa onde o fundamento democrático não pode evitar a ação político-partidária, a fisionomia institucional, jurídica e com certa garantia de independência funcional corrigirá os seus excessos no campo social pouco evoluído e com forte dinâmica de desenvolvimento. "Contudo é preciso ter sempre presente que a abertura de uma brecha entre os políticos e os administradores é sempre sinal da quebra do controle democrático. A linha de limite entre a influência política honesta e a desonesta depende entretanto da característica política dominante na comunidade. Os servidores que se esforçam sinceramente pelo bem-estar social e que procuram trabalhar eficientemente num ambiente politicamente corrupto, acabam-se comprometendo ou entrando na Política". (GLASER)

A Administração como um todo tende no sentido de refletir a moralidade pública, ou melhor aquela sua fase ser expressa em política.

O administrador é um chefe e um líder, e não pode ignorar as qualidades e a atuação que deve demonstrar em suas tarefas. A psicologia proporciona explicações da conduta humana que um administrador não pode desconhecer. Contudo, é preciso não cair no mecanismo puro que procura encontrar sómente na atitude humana a explicação de todos os fracassos.

Como os fatores variáveis, flexíveis e imponderáveis sejam os de maior importância na ação administrativa, força é conveniente-se de que a Administração Pública é essencialmente uma disciplina prática. Contudo a doutrinação metodológica encaminha a análise, racionaliza o espírito e organiza a conclusão.

O estudo da Administração Pública visa melhorar as práticas de governar, tendo sempre em vista as peculiaridades já apontadas. Por isso mesmo tem ele muito de "arte", onde entra forte contingente de personalidade, cultivam-se a sensibilidade e as habilidades, estimula-se a simpatia humana que concorre para a colaboração eficiente, a par da criação de ambiente capaz de suscitar a capacidade criadora do homem. O esforço amplo e conjugado no sentido de dirigir, guiar e integrar as atividades do grupo, exige a capacitação vocacional para chefia e liderança. O subjugado dogmático da administração ao direito traz consequências desfavoráveis à experimentação, tornando-se indispensável certa liberdade e flexibilidade de as leis ordinárias permitirem regulamentações variadas e experimentais. *Estrangulada a Arte e tolhida a experimentação*, pouca coisa restará de material e oportunidades de evolução visando organizar subsídios definitivos para a disciplinação científica e legislação adequada para casos, condições e peculiaridades. A legislação tem cada vez mais de se ater com leis gerais para permitir à Administração Pública jogar com a variedade, a diversidade e a complexidade dos problemas, encarados em campos específicos, particulares e peculiares. Sómente a experiência administrativa será capaz de selecionar os casos e fatos de certeza e perenidade para encaminhá-los à formação de leis. A Administração deve gerar as leis e decretos.

A tarefa de pesquisar, inquirir e atuar constitui atribuição específica do administrador, ao passo que o assentamento de normas é função legislativa. E' do administrador que surgem a maioria das idéias que posteriormente se transformam em leis e princípios orientadores (Política). Assim, pois, a Administração Pública não faz política, mas trata essencialmente de política. E' justamente o ponto de identidade que ela apresenta com a Segurança Nacional. Ela transmite a experiência adquirida no trato direto das questões surgidas nas implicações da dinâmica social e das condições do meio. Decorre, pois, que ela encaminha realmente um governo de homens e não simplesmente um governo de leis.

A vida de um país em fase de industrialização, sobretudo dentro da orgânica de uma Democracia Social e mesmo Estado-Bem-Estar (WELFARE STATE), coloca nos ombros da Administração Pública tarefas tremendas e complexas. No tipo "pioneiro" de desenvolvimento, a forte dinâmica e a diversificação das atividades do Estado resultam na perda do controle e da fiscalização do tipo "universal". Em nosso País, na opinião do Ministro do Tribunal de Contas Henrique Coutinho, apenas 10% das despesas públicas têm sido sujeitas à legalização. Eleva-se tal dispêndio a cerca de três trilhões de cruzeiros anuais (BENEDITO PIO DA SILVA).

Via de regra 3% das populações de países na faixa média de evolução e de desenvolvimento (Argentina, Uruguai etc.) são funcionários públicos. No Brasil esta percentagem desce a 0,8%. O volume físico de serviços poderá ser avaliado, contudo, em 20%, justamente a percentagem de funcionários concursados. A evasão da Receita Pública corresponde a 100% daquela arrecadada. A sonegação de impostos, a importação e exportação contrabandeadas ou clandestinas etc. deverão atingir a astronômica soma de um trilhão de cruzeiros anualmente. Corrigida tal situação verificariamos de que a necessidade de funcionários é imperiosa para atender a tão volumoso acervo de tarefas.

Para E. GRIFFITH, a complexidade da vida moderna exige cada vez maior interferência do Estado na suplementação, complementação, disciplinação e controle das atividades privadas. Nos E.U.A. existem 300 Departamentos e "Bureaux" tratando de questões econômicas, quando em 1907 havia somente 50 e, em 1820, 2.

Para o mesmo autor, a Administração absorveu a maior parte das funções legislativas e judiciárias. Na legislação o autor cita as seguintes etapas: 1) descoberta ou identificação do problema; 2) sugestões no sentido de solucioná-lo; 3) sazonamento da solução; 4) anteprojeto formal; 5) discussão e emendamento; 6) promulgação; 7) regulamentação. A elaboração de princípios ocorre na etapa 3, pois é então que as linhas gerais da política emergem. A Administração ou o poder executivo desempenha papel dominante nas etapas 1, 2, 3, 4 e 7 do processo legislativo e nas ditaduras o papel se estende também aos itens 5 e 6.

Os problemas de governo ligados na Administração Pública no mundo moderno desafiam qualquer veleidade de separação artificial dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Como exemplo desta caricatura vemos a "Fórmula Presidencial" brasileira.

## SEGURANÇA NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*O Sistema Político e a Administração Pública*

A Administração Pública sendo o meio organizado pelo Estado para atingir finalidades que persigam os Objetivos Nacionais, precisa inspirar a confiança necessária e indispensável para obter uma "resultante" favorável no jôgo entre política e técnica. Decorre contudo, a circunstância de que suas atribuições sofrem impactos tremendos (Q. 2), que comprometem a sua responsabilidade de estabelecer um clima de predominância crescente de determinações técnicas sobre imposições políticas. Temos, pois, que estabelecer três escalões de governo com atribuições bem definidas. Um escalão superior de onde partem as Diretrizes Fundamentais onde com assessoramento de elevado nível, os Estadistas que devem compor a Orgânica da Segurança Nacional (Conselho de Segurança Nacional), (Q. 1), equacionam a temática dos Objetivos Nacionais, expedindo o Presidente da República (caso brasileiro), as Diretrizes correspondentes. Os próprios Membros do Conselho de Segurança Nacional (Ministros de Estado), irão procurar conciliar a dinâmica política com as determinações técnicas indispensáveis para executar atos que conduzam à obtenção de finalidades (Planos) cuja síntese representa metas aproximadas dos Objetivos Nacionais. O maior impacto sobre o funcionamento da Administração Pública em nosso País decorre da exorbitância de cada responsabilidade nos vários escalões de governo. A consequência é a má distribuição e falta de apoio às autoridades administrativas (Q. 2), o que apresenta uma "fisionomia global" de todos os escalões de governo. O campo da Administração Pública torna-se assim um palco promíscuo onde se emparelham nas lutas e disputas, pelos interesses pessoais e de grupos, as autoridades de todos os escalões governamentais. Perde, assim, a Administração Pública o seu caráter institucional; onde reclamar pelo espírito público e pelos imperativos da Segurança Nacional merece reparos pilhéricos. (Q. 2)

Evidentemente uma autoridade administrativa não conseguindo manter os princípios fundamentais de Chefia e Liderança para impor uma "justiça funcional" como o que estaria capacitado a conseguir "colaboração", base do sucesso do trabalho em grupo e de equipe, integra-se também na conduta geral, desalentado e desanimado, armando um dispositivo de apêgo ao cargo. Para alguns autores, a Administração Pública é apenas o ato de fazer funcionar uma organização. Uma entidade destas tem que aplicar os princípios de Chefia e Liderança, com o que mantém pela autoridade equilibrada entre sentimento de direção, a boa disciplina grupal, e, pela justiça funcional consegue cooperação. Na atual

conjuntura política brasileira, dificilmente pode êle cumprir tais tarefas. (Q. 2)

Para HENRY FAYOL a função administrativa obedece ao seguinte esquema:

Previsão e Planejamento  
Organização  
Comando  
Coordenação  
Contrôle

Em verdade, o administrador é um planejador de 2º grau, controlador da fase executiva dos planos, observador, coletor das experiências e informador autêntico dos escalões superiores na legislação e na fundamentação de Diretrizes Políticas. Ora, articulando as suas funções em um campo empodernecidio pelos influências espúrias, arriscar-se-á a concluir errôneamente, deturpando as intenções da Política do Estado e, em conseqüência, aquela da Segurança Nacional.

Na Segurança Nacional enquadrados a Ciéncia Politica do Estadista, cabendo ao Estado tratar do assunto *objetivo*, contido no terreno das idéias e do pensamento, onde, grande parte, surge das observações do administrador em contato direto com os problemas. A Administração Pública individualiza e segmenta cumprindo tarefas visando finalidades. Uma, seria a Política do Estado, outra aquela do governo, equacionando problemas frente aos recursos e meios disponíveis, e, finalmente, a Administração Pública seria o organismo de execução dos planos e programas parcelados, conjugados e entrosados. A sôma de finalidades atingidas resultaria na aproximação das metas consignadas nos textos constitucionais, síntese das aspirações, dos anseios e dos objetivos da nacionalidade.

Entre a Política e a Administração Pública situa-se de per-  
meio o sistema político e suas condições específicas ligadas e influenciadas pelo processo de evolução social em sua fase histórica considerada. E' neste jôgo de causa-efeito que vai atuar a Orgânica Administrativa, com as peculiaridades do caráter nacional, do estágio de qualificação humana e da política de governo, como instrumento" do Estado. Nesta disputa e, máxime em condições pouco favoráveis, deveria impor-se a Segurança Nacional à confiança da Nação frente a imposições políticas. Infelizmente, na escala crescente da qualificação humana a partir do primarismo e do instinto até atingir elites e grupos dirigentes, verificamos que uns tantos são responsáveis e culpados, mas primariamente formados para ter consciéncia disto. A própria Segurança Na-

cional vê-se vítima do impacto desfavorável da incompreensão e da ignorância do grupo dirigente. Este ainda não forma uma elite autêntica.

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FATORES SOCIAIS

Para HENRY FAYOL, a Administração Pública é um gênero de administração, guardando linhas fundamentais entre elas. Como Ciência ele a define do seguinte modo:

"É' um conjunto sistemático de princípios ou leis formados experimentalmente, e relativos à previsão das tendências econômicas, ao planejamento da ação, à organização (material e social) de emprêsas, ao comando do pessoal, à coordenação dos esforços, e ao controle dos resultados, objetivando obter o máximo de satisfação com o mínimo esfôrço".

TAYLOR, pensando do mesmo modo, procura alinhar uma série de princípios e fundamentos como se segue:

1. mostrar, por meio de uma série de exemplos simples, a perda imensa que o País inteiro sofre, todos os dias, em todos os atos de sua vida;
2. convencer ao eleitor que o remédio se encontra numa organização sistemática e não na procura de homens extraordinários;
3. provar que a melhor organização é uma verdadeira ciência, baseada em regras, leis e princípios definidos;
4. que os princípios fundamentais da organização científica são aplicáveis a tôdas as formas de atividade humana, desde as mais simples (como os nossos atos individuais), até aos trabalhos das grandes emprêsas, que exigem uma cooperação muito estudada, e que, quando êstes princípios são corretamente aplicados, os resultados são notáveis.

A técnica de administração ainda carece de muitos elementos para tomar características científicas. Encontra-se no mesmo estágio da química e da biologia há duzentos anos. Mostra muitas correntes divergentes e um limitado grupo de idéias aceitas. As ciências sociais têm que se apoiar em fatores subjetivos e abstratos não podendo assim tornar-se uma ciência disciplinadamente definida. Evidentemente, o acervo conseguido do empirismo e da experimentação, poderão entrar na formação fundamental da ciência administrativa. O campo administrativo, ligado a fatores humanos, individuais e coletivos e à constituição do meio natural,

incrivelmente diversificado, tem que encaminhar o processo da técnica ou executivo em novos caminhos e tentativas freqüentes. Hoje já existe um apreciável conjunto de conhecimentos, tal como uma técnica evolutiva de observação e de análise, aplicados em problemas de administração prática e passível de formar uma disciplinação teórica.

Quanto ao meio que pode influenciar a Administração Pública, nele poderão ser sintetizados os quatro fatôres seguintes: Físico, Político, Jurídico e Psicossocial.

O único fator fixo no conjunto e variável na particularização, demonstra a imensa diversificação de procedimentos da técnica de administração. O meio em que se debate a técnica administrativa, tanto apresenta particularidades e peculiaridades a serem atendidas como fatores flexíveis e fluídos como a conformação política ligada ao processo de evolução social. Uma enchente pode provocar transformações de diretrizes políticas e técnicas de comando, controle e previsão a que sómente a ação imediata, empírica e personalista logrará atender. Qualquer plano administrativo tem que prever os quatro fatores acima mencionados. Entram fortemente como quociente ponderável as condições pessoais de Chefia e de Liderança, a par do exercício fundamental do princípio de autoridade apoiado em toda a sua plenitude. Assim, o fundamento de centralização de controle e fiscalização da Administração Pública sofre sensivelmente, encontrando óbices razoáveis na sua aplicação periférica, levando a fracassos inevitáveis a dogmática de sua aplicação. Os fatores inesperados cabíveis na fluidez dos processos humanos ligados ao arbítrio das emoções e reações, indicam a necessidade de contar com a capacitação, responsabilidade e autoridade dos escalões descendentes dos postos de comando visando certa autonomia de procedimentos em casos e condições supervenientes.

Dos quatro fatores com que tem de haver-se a Administração Pública para compor satisfatoriamente a sua dinâmica, acrescentamos em nosso país um outro de excepcional importância. A suprema direção Política emana de um sistema de governo, formal em sua legislação e irreal em sua essência. Vigora nos países sul-americanos uma "fórmula presidencial", vizinha das ditaduras (ESMEIN), rotulada de "presidencialismo". Assim sendo, os negócios de Estado que deveriam pairar acima da arena das lutas e controvérsias políticas, com êles se entrosam e se imiscuem. Desta contaminação participa a Administração Pública. O conjunto, heterogêneo em suas responsabilidades, torna-se homogêneo, englobando uma orgânica deformada e nociva aos interesses da nacionalidade. Decorre o fato, justamente, da formalidade jurídica do sistema de governo, que não é institucional e sim pessoal.

E' no funcionamento regular e legal do Conselho de Segurança Nacional que encontrariamos um passo acertado no sistema presidencialista, que é um Colegiado de Governo. As Seções de Segurança Nacional dos Ministérios Civis, que deveriam ser prestigiadas e apoiadas, dado que procuram inspirar a confiança dos grupos que debatem na dinâmica natural e expressiva do sistema democrático, ao tratar fundamentalmente de Política e não fazê-la, são relegadas a plano secundário. Confirma isto o que dissemos do englobamento governamental em seus três escalões de autoridade e responsabilidade, visando não os negócios de Estado, e sim as promoções pessoais, os interesses particulares e familiares, senão a manutenção dos privilégios de grupos.

O Conselho de Segurança Nacional raramente se reune, e quando o faz, procura atender a problemas julgados de defesa nacional. Ora, o fim almejado da Segurança Nacional é proporcionar a transformação do Potencial Nacional em Poder, o qual reclama os mais sadios princípios e disposições do Planejamento, em tódas as áreas, Políticas, Econômicas, Psicossociais, Ciência, Técnica e Militar.

Mais um refôrço ao nosso pensamento encontramos nas chamadas "Reformas de Base". No momento procura-se uma reformulação da Administração Pública. Provamos a soma enorme de fatores que interferem na sua ação. O processo de evolução e de desenvolvimento do país é UNO E INDIVISÍVEL, havendo uma tal identidade, um tal entrosamento, uma dinâmica interdependente e uma solidariedade nos setores de evolução e de desenvolvimento nacionais, que a reformulação tem que se fazer da cúpula, das diretrizes fundamentais já existentes e não perseguidas eficientemente. No mais é um assunto de governo que equivale a "equacionar problemas". Uma pretensa "Reforma" em um setor falharia certamente se não concorrerem os demais setores, em um esforço conjugado, entrosado, solidarizado e prestimoso. *Estamos demorando em extirpar o ranço provinciano em nossos homens públicos levando-os a tornarem-se homens de Estado.*

Na incompetência e na formação do grupo dirigente, atira-se o povo a decidir êle mesmo a maneira de encaminhar seus destinos. A incapacidade e desconfiança levam o povo a resolver sobre assuntos de alta relevância técnica, em um mundo entregue aos mandamentos da Tecnologia. Na falha das elites e grupos dirigentes, arroga-se o povo o poder de capacidade nos problemas transcedentais técnicos e científicos, misturados com a fluidez, a flexibilidade e a improvisação das decisões coletivas populares movidas pela emoção, pelo sentimento, pela irracionalidade, assim como manobrado pela força imensurável da técnica de propaganda, nem sempre afinando pelos verdadeiros interesses nacionais.

O Orçamento, que deveria ser a pedra fundamental do Planejamento governamental, torna-se em realidade uma mistificação para atender à conjuntura de englobamento dos três escalões de governo, na sua faina de demonstrar autoridade na divisão de recursos, pulverizados na orgia das subvenções e dos "deficits" das empresas autárquicas e mistas. Há muito desconhece-se o princípio de "universalidade" na orgânica legal orçamentária. Pois bem, a Administração Pública tem que conseguir resultados dentro de tal quadro desolador da vida pública brasileira. As conclusões a que poderíamos chegar com autenticidade da experiência administrativa brasileira ressentem-se de tais deformações. Pouco sabemos do que seja bom ou mau na Administração Pública de nosso País.

Todos os sistemas democráticos diferem entre si, resguardando, porém, fundamentos comuns que os identificam. Decorre, pois, que cada qual deve orientar-se pelas próprias experiências, sendo difícil estabelecer uma constante disciplinar, especialmente na técnica de administração. As democracias firmam seu princípio evolutivo na igualdade dentro da desigualdade, competindo ao Estado conseguir estabelecer oportunidades iguais para preencher a justiça social de cada qual "ter e fazer o que lhe compete" (ARISTÓTELES). Ao governo cumpre, na moderna administração, conciliar as imposições políticas com as determinações da técnica, tendo na Segurança Nacional o meio hábil de conseguir confiança, no estágio deficiente de evolução social.

As Comissões Técnicas do Congresso devem ter entrosamento e intercâmbio intenso com os setores de Administração Pública, para implantarem gradativamente no Plenário as determinações técnicas. (Q. 1) Na Inglaterra funciona formalmente o processo e na França é atuação legal. Os Ministros, que têm a incumbência excepcional de "conciliar política e técnica", recebem e sentem as disposições do Congresso. As Comissões Técnicas são da confiança geral e têm procurado merecer-la do Plenário do Congresso. Contudo a sua autoridade esbarra nos interesses da elaboração orçamentária, toda ela levada a efeito sob a "forma de assembleia". Cada qual desligou-se dos interesses técnicos e nacionais para atender a pendores provincianos. E' a falta evidente do prestígio deficiente de que gozam os partidos, que dificilmente mantêm nas posições políticas os que assumem atitudes de Estadista. O sistema mais acentuadamente parlamentar encaminha mais rapidamente o problema, levando-o a condições mais favorecidas. Tal intercâmbio entre Comissões do Congresso e administradores, força a condição institucional da Administração Pública, levando ao processo de continuidade, tão necessário e indispensável.

Contudo, para isto, concorre outro fator desfavorável. Em princípio a autoridade administrativa é selecionada por interesse político, faltando-lhe a capacitação indispensável para informar com segurança, com personalidade e debater com autoridade. Tal situação causa a retração e a rejeição do método, dado que o administrador tem que demonstrar conhecimentos gerais e técnicos apreciáveis.

E' preciso ressalvar, contudo, algumas considerações acerca do divórcio do administrador com a política. Tal conceito, expressa verdadeiramente uma impossibilidade. (*GLASER — Normas e Métodos de Administração Pública*, pág. 259-267.)

O mesmo acontece com a distinção entre atividades "de natureza política" e de natureza apolítica". Todo membro de uma organização administrativa tem alguma responsabilidade pelo programa e pela política dentro do respectivo campo de ação. A responsabilidade dos subordinados é intermediária e a do administrador é final, embora não de caráter absoluto, completo. O que determina a distinção da posição de um chefe de departamento "politicamente responsável" não é o fato de que ele determina a política, mas, sim, de que a interpreta para os legisladores e para o público. Uma democracia faz face a duas espécies de "pressões políticas". Uma, de fontes externas, os políticos de diversas cônegas, os representantes de interesses de grupo, a imprensa, etc., e a outra, dos seus próprios funcionários. Ambas, sujeitas a certas limitações são legítimas.

Os políticos não se interessam apenas pelo "que" se administra mas também, ainda que esporadicamente, pelo "como" se Administra. Os parlamentares e todos os curiosos em geral gostam de ter uma mania ou opinião a respeito de administração, sem levar em conta o que sabem acerca dos problemas de sua técnica ou de sua organização. Assim, é preciso que o administrador atenda não apenas ao analista administrativo que se interessa principalmente pela eficiente execução dos trabalhos, mas também os conselheiros políticos que perscrutam as reações e atitudes populares relativas à Administração. A forma institucional de atendimento de interesses particulares ou de grupos, sobretudo aqueles que colidirem com a hermenêutica da administração correta, corrige bastante os inconvenientes e as distorções. (GLASER.)

#### *Ministro de Estado*

Representa o pensamento Político atual da maioria do Congresso acerca dos assuntos de sua Pasta, expedindo Diretrizes de execução decididas pelo Senhor Presidente da República.

Procura ao mesmo tempo conciliar suficientemente assessorado e informado pela Tecnocracia do Ministério (através do Subsecretário), os interesses da política e da técnica.

### *Subsecretaria de Estado*

1. Organiza e executa as decisões ministeriais.
2. Estabelece contato permanente e eficiente com a Comissão Técnica respectiva do Congresso.
3. Promove o funcionamento colegiado e de comissões dos órgãos técnicos e administrativos do Ministério, informando permanentemente ao Ministro de Estado e ao Serviço de Coordenação e Ligação da Comissão Técnica do Congresso, os estudos, análises, as críticas, as conclusões ou seqüência dos trabalhos técnicos do Ministério.
4. Encaminha as exigências da Comissão e Subcomissões do Congresso acerca da exposição e debates de questões, problemas, planos e programas ministeriais, promovendo para isso a presença de Diretores, Chefes, Relatores, Delegados de Comissões Técnicas e Administrativas.
5. Organiza e determina eficientemente a assessoria dos órgãos técnicos e administrativos do Ministério à Comissão e Subcomissões respectivas do Congresso, com a presença de Relatores para exposição, debates, esclarecimentos.

### *Orçamento*

A Comissão do Congresso, integrada dos Relatores Ministeriais da Pasta, fará análise, a crítica e o julgamento das justificações escritas e verbais dos Diretores e Chefes sobre as dotações propostas. Examinará os planos e programas; fiscalizará a aplicação das dotações; solicitará a presença para esclarecimentos dos Diretores e Chefes fazendo, outrossim, o reajustamento orçamentário dentro da política disciplinadora do Congresso. Qualquer Diretor ou Chefe Ministerial poderá ser chamado a expor e debater o emprêgo das verbas orçamentárias, a seqüência e andamento executório dos planos e programas, inclusive resultados parciais obtidos.

Sendo a Comissão Técnica Legislativa uma delegada do Plenário, em sua maioria, não poderá deixá-lo assumir respon-

---

*Nota:* Na "Fórmula" Presidencial Brasileira, os Ministros são obrigados a comparecer ao Plenário; não perdem sua qualidade de congressistas ao serem investidos na Pasta Ministerial, sujeitando-se ainda, na esfera de sua competência, a investigações de Comissões Parlamentares de Inquérito (Constituição Federal — arts. 54, parágrafo único, 51, 55 e 91 inciso IV, em choque com o art. 53 — independência e harmonia de poderes).

sabilidade, sem exame, análise e crítica dos planos, programas e atos executivos onde se encontrem empenhadas as dotações por ele votadas.

### Seção de Segurança Nacional

Na atual conjuntura brasileira quase todos os problemas estão vinculados aos imperativos da Segurança Nacional. Perdurará tal situação até que o processo evolutivo diminua seu desnível com a dinâmica de desenvolvimento. Todos os processos de subvenções deveriam passar na esfera do Ministério, pelo crivo da Seção de Segurança Nacional. Por outro lado, sua autoridade se estenderia pelas dotações periféricas (estaduais e municipais), não podendo serem suas conclusões motivos de exposições públicas e sim reservadas ou secretas, salvo em casos de processo onde estejam resguardados os interesses nacionais em vista da segurança nacional. Nenhuma dotação autorizada poderá ser recebida sem o prévio exame da Seção de Segurança Nacional do Ministério respectivo.

## ALGUNS FATÔRES INTERFERENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### O Meio Físico

No caso brasileiro é de suma importância o meio físico, máxime, quando a Administração Pública necessita servir-se dos fundamentos primordiais da sábia Economia Política Moderna. A vastidão territorial, a imensa irregularidade geográfica, a instabilidade e avariação climática, as asperezas das vias fluviais, a intercorrência incrível das ilhas de solo fértil, a concentração litorânea dos fundamentos culturais, as linhas irregulares e indefinidas das estações causam percalços incríveis à aplicação dos fundamentos essenciais da Administração Pública. O fatalismo histórico impôs na área marítima a civilização ocidental visando os seus precursores a volta fácil para a Metrópole tendo em vista os perigos nativos — os silvícolas, as doenças e o isolamento provocado em grande parte pelos contrafortes montanhosos, difíceis de serem vencidos.

Por outro lado, as intempéries freqüentes do clima tropical e o aspecto geográfico irregular dificultam os acessos e comunicações violentando os esforços humanos para vencê-los. As rodovias tornam-se mais difíceis de conservação em que pese ao seu elevado custo. Acresce ainda o fato de dispor de uma inadequada proporção da divisão territorial federativa, fato decorrente do não aproveitamento da unidade política conseguida pelo Conde de Linhares, especialmente nos anos de 1809-1810.

Também a conformação geográfica proporciona correntes fluviáis pouco favoráveis ao estabelecimento de vias navegáveis indispensáveis.

A área imensa revestida de florestas tropicais dispõe de uma sedimentação fértil recente, sendo por isto uma região pouco atrativa para a iniciativa privada. Em verdade, como disse PIGOU, "não existem terras pobres e terras ricas, podendo-se viver na maior pobreza nas regiões mais ricas e na maior abastança naquelas mais pobres". Contudo, no Brasil, ainda sobejam grandes superfícies capazes de serem aproveitadas, antes de nos atirarmos com sacrifício na agricultura totalmente artificial. Porém, as regiões tropicais florestadas contêm imensas riquezas materiais em potencial, exigindo a economia oficial para aproveitá-las como atividade pioneira. Esbarramos, contudo, na incipiente tecnicológica que não logrou sequer inventariar as possibilidades potenciais do solo. *Sem saber o que se possui, não se consegue nem pensar no que se pode fazer.* Além disso, a versatilidade do meio físico brasileiro, de autêntica dinâmica histórica de transmutações das regiões econômicas, dificultam sobremodo a disciplinação dos campos geopolíticos dentro de uma concepção geodinâmica. Tal decisão no mundo moderno é de excepcional valor na Economia Política.

A presença ainda de processos econômicos fechados falseia a conclusão das estatísticas e pesquisas. Em virtude disto, as tentativas de planejamento incorrem muitas vezes em equívocos decorrentes de premissas básicas. Assim, por exemplo, ao estimarmos o consumo de carne bovina "per capita" em 24,5 gramas por ano, deixamos à margem os abates correntes nas fazendas, usinas e pequenas vilas do interior do país que não são computados, nem na Renda Global nem na capacidade consumidora verdadeira. O maior volume de consumo de pescado da região norte do país está inteiramente fora das estatísticas oficiais.

Quem tem viajado pelo interior do país verifica o aumento sensível de nível de vida nos últimos vinte anos. Não é estranho tal acontecimento ao esforço excepcional das atividades do Correio Aéreo Nacional que tem imposto um sentido de sincretização cultural inestimável. Tem concorrido bastante para diminuir o número de ilhotas culturais e áreas de economias fechadas, estimulando aspirações e desejos de conquista de melhor bem-estar. Os ignorantes e demagogos, que não se inspiram na análise e na crítica do processo de evolução social, procuram ver na vida nacional do interior um estado de penúria concorde com estatísticas oficiais. O exemplo frisante de tal fato foi a discordância do verdadeiro cientista Professor SILVA MELO com o Dr. JOSÉ DE CASTRO acerca do problema de nutrição das populações nordestinas.

### *Demografia*

A posse pura e simples de um vasto território não confere ao País a certeza da conquista de um grande Poder Nacional. O impacto demográfico, sem as condições indispensáveis que conduzam a um estado de valorização humana satisfatório, resulta ao revés em um enfraquecimento progressivo daquele Poder. Quanto a uma população precisamos considerar os seguintes fatores:

Volume

Densidade

Distribuição

Estrutura social

Fôrça de trabalho

Qualificação

Unidade de pensamento nas questões básicas e preservação da cultura, das aspirações e objetivos a serem alcançados.

A população brasileira atinge um índice de crescimento aproximado de 3% anualmente. Mostra uma densidade média das menores do planeta, ou seja 8 hab/Km, e uma densidade das maiores, qual seja aquela da Zona da Mata do Nordeste, atingindo a 100 hab/Km. Vemos, pois, as maiores deformidades na densidade e na distribuição. A estrutura social hesitante e dinâmica não permite ainda uma classificação definitiva, fenômeno natural na fase de forte desenvolvimento econômico. O que se constata é a pasmosa capacidade econômica quando em 1.000 habitantes contamos apenas com 522 unidades de produção. Para 1.000 unidades de produção existem 1.402 de consumo. Por outro lado, a fôrça de trabalho-unidade quanto à sua qualificação, deixa ainda muito a desejar, no quadro alarmante do crescimento populacional.

O Estado não tem conseguido através de seu instrumento, o governo, proporcionar a uma maioria a qualificação indispensável dispensada pela Educação. Decorre logo o fato de que aquela sincretização cultural conseguida pela maior facilidade dos recursos de transportes e comunicações causa a um maior número o impacto de maiores desejos e aspirações visando ao bem-estar. Evidentemente a iniciativa privada, máxime com a elevação razoável do nível salarial, seleciona os indivíduos melhor qualificados. A maioria, porém, fica à margem de acesso favorável ao produto da expansão econômica do País. Na vigência do processo democrático pratica uma atividade política de interesse pessoal e individualista, objetivando conseguir um emprêgo público, acesso que

até o momento pouco se tem interessado pelos métodos seletivos e competitivos. Analisando sob um aspecto conjuntural, arca o Estado com a responsabilidade de engrossar a massa de funcionalismo pouco capacitado, atingindo a uma percentagem de 80%. Contudo, ao criticarmos o fato sob o prisma estrutural, verificamos que cumpre ao Estado uma finalidade assistencial indireta, ao guindar o indivíduo de um confinado e inexpressivo grupo a uma expressão social mais ampla e mais qualificada. Funciona ele, com recursos insuficientes, quando nas mãos do governo, como uma engrenagem ativa atendendo a seus familiares, amigos e vizinhos, no campo educacional e sanitário.

Vemos, assim, que na distorção do processo de evolução e de desenvolvimento analisados na fase conjuntural, vamos encontrar as correções naturais e determinantes na sedimentação estrutural. Contudo, a Administração Pública encontra na conjuntura específica um terrível impacto desfavorável pesando tremendamente nas gerações presentes. Sofre ela tão-somente a carga da deficiente qualificação funcional como a dificuldade imensa de corrigir a intromissão político-partidária descabível. Concluimos desde já que a correção estará na proposição de fatores educacionais amplos. Contudo, não nos movendo qualquer intuito de aprovação ao excesso relativo de funcionalismo público no país, citamos que a Argentina e o Uruguai, com índices educacionais escolares bem superiores ao Brasil, dispõem de 3% da população nos quadros de seu funcionalismo. E' tal a distorção na esfera orçamentária brasileira, com sonegações, contrabandos, irregularidades e ilegalidades fiscais que necessitariam três vezes mais de funcionários para conseguir recursos desviados e aplicá-los na disciplinação de um razoável sistema assistencial nacional. O pouco funcionalismo qualificado disponível alimenta o prestígio e a vaidade de autoridades pouco capacitadas, mantidas justamente pela intromissão político-partidária indevida.

### O caráter

Para RIESMAN, o caráter nacional é um produto de formas sociais, e a estrutura do caráter pode ser definida como a organização mais ou menos permanente, social e historicamente condicionada, das tendências e satisfações individuais. Está sempre sujeito a modificações dado que se exprime conforme condições de personalidade. A influência tradicional do caráter brasileiro, vindo das capitarias, dos engenhos e das fazendas, é de se acobertar debaixo de uma personalidade protetora. O sentido fechado da vida social e da dependência sofreram modificações, cabendo ao Estado brasileiro a missão de substituir a ação paternalista sob a qual sempre viveram as populações brasileiras.

Decorre, assim, por outro lado, a persistência da atitude carismática e de individualismo que se enquadram perfeitamente na atual conjuntura da atividade política nacional. Na fase transitiva, vamos encontrar nos falsos líderes sindicais a pouca disposição de atuar no esforço coletivo, como ainda no aspecto conjuntural, a conformação coletiva de um grupo para lutar legalmente pelos próprios interesses. Destinam tais incumbências a um indivíduo e nêle depositam tôda a sua inaptidão pessoal.

Todo o primarismo enfoca a improvisação e o imediatismo, compreensíveis, em grupos dependentes e isolados. Uma Nação com ambições desmedidas de evolução e de desenvolvimento necessita lançar mão da Tecnologia, ingrediente indispensável do Planejamento, para obedecer a planos e programas medidos, controlados, fiscalizados e aprazados. Tal contradição impõe pelo caráter nacional, em grande parte, exige justamente a ação do estadista para conciliar as determinações técnicas com as imposições políticas. Como o processo é global e total, dificultando a formação do estadista, surge a doutrina de Segurança Nacional.

### *O Poder Político*

Sofre o Poder Político influência notável da qualificação populacional, sendo impressionado, outrossim, pelas atitudes do caráter em suas variantes de modificações ligadas ao meio e ao processo de evolução social. Este toma aspectos tradicionais plasmados em intromissões e transmissões culturais, dinamizados ao sabor da orgânica da vida transformada pela ciência e pela técnica. Mesmo o mecanismo tradicional cede nas questões da racionalização. O antigo organismo administrativo foi substituído por uma estrutura burocrática, que é de fato uma institucionalização do Poder. Um critério pessoal deve ser substituído por um arbitrio-grupal de fórmula. No Brasil gira ainda o movimento político em torno de homens, transferindo tal atitude para a orgânica administrativa. Assim funcionam os poderes em bases carismáticas e não institucionais. Nas repartições públicas a ausência de um funcionário estanca o andamento dos processos. A falta de uma convenção institucional impossibilita a exata interpretação das leis, tornando o assunto um problema particular e familiar a pequenos grupos, individualmente mantidos pelas personalidades e autoridades. Um funcionário não exerce funções institucionais e sim pessoais. Daí decorre a facilidade da intromissão político-partidária que na opinião de todos é causa primordial da insatisfação funcional da máquina administrativa.

A falta de institucionalização política, cuja causa mais importante é tradicional, levá a uma associação de fontes formais e

reais de Poder Político. Sendo a estabilidade social uma decorrência de poderes institucionais e não pessoais, em que a interpretação das leis na rotina executiva sofre influências particulares, no vício das fontes reais de Poder Político procura-se uma Fonte Formal que contemporize a fase conjuntural para evitar a quebra social.

No Brasil, a Classe Militar, com fisionomia disciplinarmente mais institucional, é solicitada como fonte formal de poder político. Realmente devemos tal disposição à estabilidade social vigente. A prova evidente do que afirmamos é o despremido com que se referem ao nosso grupo militar alguns setores de atividades políticas que almejam traumatizar a ordem social e política vigente. No período crítico natural por que passamos de desnível exagerado entre evolução e desenvolvimento, não tendo em funcionamento institucional razoável qualquer setor da orgânica do Estado, especialmente nas esferas política e administrativa, já teríamos descambado para a anarquia social, não fosse a ação de presença da Classe Militar.

A concepção política, como hábitos e costumes, acompanha a evolução e a tendência social da época, havendo mesmo características ou ginástica intelectual concebendo doutrinas políticas "de moda e como atividades esnóbicas". Como uma epidemia surgem os heróis ou candidatos a mártires de novas e esquisitas doutrinas políticas, com cujos sofrimentos espalham-se, difundem-se e feneçem. Os costumes, o sistema de vida, a concepção do Estado, a deficiência dos meios técnicos, de comunicações rápidas, o atraso da ciência, criaram as diversas filosofias da Política, como ciência e como arte. Dentro da História, na análise e na crítica de comparação, encontramos inspiração para conciliarmos e ajustarmos a fonte política como fator do Poder. A democratização da educação, o realismo e a atenção pelos direitos humanos de concorrer igualmente e ser livre na explanação de suas idéias e na transmissão de seus pensamentos, nos encaminhará decisivamente na formação da Democracia Social. Assenta-se na força política decorrente da maioria e indicará a arte de equilíbrio entre correntes e grupos visando a média de atendimento das aspirações e dos interesses populares.

### O Sistema Financeiro

Constitui êste assunto um ponto onde existe a flagrante "interpretação facciosa das leis". Reza o artigo 65 da Constituição item IV: "Compete ao Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República" — "autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado". No artigo 73: "O orça-

mento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos".

Ninguém desconhece em nosso País as emissões desordenadas sem autorização legislativa e o gasto, sem prévia incorporação à receita, dos ágios provenientes das espoliações cambiais. Tal situação coloca nas mãos do Poder Executivo, ilegalmente, uma tremenda força política, comprometendo a forma federativa do sistema político.

O sistema financeiro é escravo decisivo da dinâmica econômica, devendo integrar sua específica função de válvula reguladora das necessidades do processo de criação da riqueza. Muitos países resolveram constituir uma fórmula institucional ditatorial apolítica em seu sistema financeiro (E.U.A., Inglaterra, França etc.). Não colocando em qualquer dos Poderes Políticos tão violenta arma, identificando-se mesmo como um quarto poder político, institucionaram o sistema sob uma fórmula estritamente técnica. Em o nosso caso procura-se um caminho acertado na formulação de um Banco Central.

### *Sistema de trabalho e de posse de terra*

Em toda orgânica social, o meio agrário é aquele que mais resiste à intromissão de inovações, renovações e evoluções constantes do processo de dinâmica social. Assim sendo, fica sempre retardado para aceitar os benefícios da técnica e da ciência com que poderia acompanhar a era produtiva da tecnologia. Decorre sempre, dentro dos antagonismos, pressões e paradoxos existentes na fórmula essencial da dinâmica da evolução e do desenvolvimento, um antagonismo espúrio entre os sistemas urbanos e rurais. Compete ao Estado, pelo seu instrumento, o governo, reajustar de tempos em tempos, a estrutura agrária frente ao dinamismo dos demais setores sociais. O problema ainda mais se agiganta quando o grupo dominante ainda não tem capacitação para compreender e prever, evitando situações dificilmente transponíveis. E' o caso brasileiro. O processo de evolução e de desenvolvimento caminha entrosado, solidarizado, dependente e unido em todos os fatôres e agregados da dinâmica social. Uma Política Estatal deveria estabelecer Diretrizes e uma Política adequada para ir corrigindo gradativamente as deformações e distorções à medida que elas se fôssem configurando. Chegamos ao ponto em que, com excesso de terras frente ao quadro demográfico, encontramos aproximadamente 15 milhões de trabalhadores agrícolas sem cuidar da própria gleba. Por outro lado, tendo como

fundamento da conquista da posição industrial a força econômica da produção agrícola, não cuidamos de sugerir e conseguir a produção concomitante de gêneros alimentícios para uma população com índice progressivo de 3% anuais e com uma elevação de nível de vida que aumenta substancialmente a demanda. Na falta de uma tecnologia prevalente, sómente as grandes empresas agrícolas podem incorporá-la a suas atividades. Por outro lado, a tradição dos proprietários rurais leva-os a investir em novas aquisições de terras como resguardo de suas economias ameaçadas de serem devoradas pela inflação. Agrava-se, assim, o problema pela imprevidência natural consequente à ignorância dos argumentos da Economia Política.

O problema agrário brasileiro deveria obedecer às seguintes linhas políticas:

a) Política Financeira — 1 — crédito supervisionado e cooperativismo visando o aumento progressivo do número de proprietários rurais; 2 — dentro do sistema cooperativista e associativo, financiar a produção e a tecnologia, assim como garantir pelo seguro e preços mínimos compensadores a produção politicamente organizada; 3 — estimular a formação de colonizações que obedeçam a certos requisitos fundamentais; 4 — concorrer para a ampliação das glebas insuficientemente econômicas, apoiando as operações de "concentração".

b) Política Agrícola — 1 — Diversificar a produção agrícola e amparar técnicamente a agropecuária intensiva estabelecida em moldes econômicos definitivos; 2 — ter sempre prontos os levantamentos ecológicos do solo a ser trabalhado; 3 — previamente planejado o consumo local e regional, o excesso a transportar, a parte a ser industrializada e aquela a ser armazenada; 4 — analisar, criticar e concluir acerca das glebas insuficientemente aproveitadas, levantando o cadastro respectivo; 5 — ampliar e difundir os cursos agrícolas práticos nas escolas comuns, nos postos agrícolas, nas fazendas experimentais e nas universidades de acordo com o meio onde estejam inseridas as unidades educacionais; 6 — fazer funcionar a "coordenada agrícola" — Escolas de agricultura, fazendas experimentais, postos agrícolas e agentes agrícolas locais. Estes na sua função social e técnica incorporados à comunidade.

c) Política Fiscal — Transferir o imposto territorial para a União. Impor tributos fiscais gradativamente crescentes nas glebas insuficientemente cultivadas e naquelas que se beneficiaram com obras públicas de vulto. Atender ao critério da conservação do solo e sobretudo ao florestamento e reflorestamento; 2 — desapropriar as áreas excedentes e não cultivadas estabelecendo processo judicial de expropriação aos intuios especulativos e anti-

sociais, com apoio em Leis e na reforma do art. 141 § 16 da Constituição Federal. Contudo o arbitrio para a condenação será outorgada a um Sistema Judiciário Agrário. O governo, que é o centro da dinâmica política, não poderá tomar a si responsabilidade de julgamento definitivo.

d) Colonizações — Formar colonizações visando plantar elementos de formação populacional hígida, resguardando para plano secundário as finalidades econômicas. Impor condições humanas favoráveis para que sejam atendidos os requisitos mínimos de vivência, entre os quais água canalizada, energia elétrica, coordenação do sistema assistencial — educação e saúde, e elementos técnicos para a indústria doméstica.

O problema agrário brasileiro atinge frontalmente a uma grande parte da população. Suas linhas de estruturação devem obedecer a uma rigidez técnica inflexível, dadas as condições existentes e uma extrema complexidade a que atingiu pela imprevidência e incapacidade. Em princípio 75% dos proprietários rurais não têm condições específicas para explorar convenientemente a terra que possuem, necessitando de instruções acerca da aplicação dos créditos obtidos. Neste campo a Administração Pública tem uma das mais gigantescas tarefas, sobretudo ao considerarmos que apenas uma colonização dirigida e de condições mais amplas, conseguiu atingir a sua meta final de evolução — a Colônia de Ceres, em Goiás, hoje cidade.

E' no setor agrícola que encontramos com certa nitidez a caracterização de dois brasis citada por JACQUES LAMBERT. A elevação do nível de vida das populações interiorizadas é fato evidenciado por aquêles que se habituaram nos últimos dez anos a viajar pelo interior do País. Cérca de 85% do volume físico de fertilizantes são utilizados no sul do país.

De 8.372 tratores ascendemos a 63.493; de 714.259 arados possuímos 1.031.930 unidades, conforme o censo de 1950-1960. A região centro-sul dispõe de aproximadamente 80% daquele total. Verificamos que em apenas dois coeficientes diferentes ligados à produtividade estão ao alcance de regiões economicamente mais desenvolvidas. Dentro de tal quadro, esforça-se o governo para manter um preço elevado, especialmente de gêneros alimentícios, para compensar justamente o setor econômicamente deficiente. Estabelece-se um ciclo vicioso, pois que, tal política, enriquece cada vez mais as regiões mais ricas. O mais lógico seria diminuir o desnível tecnológico e mesmo igualá-lo. Do mesmo modo ficariam mais homogêneas as condições de trabalho agrícola melhorando a capacidade aquisitiva do trabalhador assalariado. Ao governo compete estabelecer um clima que facilite

a iniciativa econômica privada, cabendo a êle a suplementação e complementação na ação de "igualar dentro da desigualdade". Existe, pois, a omissão identificada por uma falta de política agrária adequada. O processo evolutivo, na sua espontaneidade, tem concorrido para melhoria evidente, ressentindo-se apenas da ausência governamental. O número de proprietários agrícolas aumentou de 2.064.642 para 3.349.484 ou seja, 50%, de 1950-1960. A mão-de-obra agrícola aumentou de 41%, situando-se em 15.521.701. Ao considerarmos a massa de trabalhadores familiares que atendem nas propriedades e calculando-se em 3 por unidade, poderíamos obter uma quantidade de 7 milhões de empregos novos, em dez anos, ao adicionarmos os novos assalariados. É preciso ressaltar que nas condições brasileiras e na atual fase de desenvolvimento, as lides agrícolas constituem o mais sensível meio de absorção de novas massas trabalhadoras. Ao lançarmos mão da assistência proporcionamos a cada qual capacitação para melhorar condições de vida.

Terminando, concluimos da importância do funcionamento institucional autêntico do Sistema Político para incutir na Administração Pública nacional a satisfação de um instituto condizente com a grandeza da Nação.

#### CONCLUSÕES

A Administração Pública, dada a violenta modificação de estrutura política do Estado Moderno, ainda não possui elementos definitivos para ser plenamente considerada uma Ciência. No campo da Técnica então, sua experiência é bastante recente, tomando o conjunto sob seus ombros a imensa responsabilidade de fundamentar as complexas atribuições do Estado.

A Política do Estado, que deve sobrepor-se ao seu instrumento — o governo — paira acima do campo de lutas dêste e a Administração Pública identifica-se com as atribuições do Estado, ao dispor de condições e atitudes inerentes à consecução de finalidades, etapas e planos complementares de perseguição dos Objetivos Nacionais.

A Doutrina de Segurança Nacional tanto deve predominar no pensamento do Estado como nas idéias da Administração Pública. Ambos têm que conseguir a mais ampla confiança da Nação.

Em nosso País, na fase de excessivo desnível entre Evolução e Desenvolvimento, o campo específico das atividades do governo expande-se, tanto na esfera do Estado como naquela da Administração Pública, sofrendo o processo um aspecto de confinemento nocivo dificultando a institucionalização.

Sòmente a Segurança Nacional poderia amenizar os fatores negativos decorrentes do processo natural de evolução social na sua atual fase histórica. Contudo, autoridades responsáveis pela sua Doutrina, também freqüentemente são contaminadas pelos vícios da promiscuidade, tomando posições ostensivas entre os variados grupos políticos ideológicos, utópicos, de pressão etc., despindo-se de sua personalidade de arbitrio supremo da confiança nacional.

Na atual dinâmica política brasileira esvaziou-se a tarefa do Estadista e êste desapareceu. A Administração Pública com êles identificada haveria de sofrer distúrbios conseqüentes.

# **SERVIÇOS AUXILIARES**

## **ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL**

### *Formação Profissional: Fórmulas Ideais*

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Impressionado com o deficit sempre crescente da mão-de-obra especializada, — que se torna agudo quando computamos, separadamente, os grupos elitários técnicos, — o autor considera urgente acelerarmos, com a mais alta prioridade, a formação profissional de mão-de-obra, em todos os níveis sob pena de legarmos às gerações que se vêm formando, as maiores dificuldades na demanda do primeiro emprego.

Um grande passo para a equação do problema, seria a criação de um órgão de alto gabarito no Ministério do Trabalho e Previdência Social, com a superintendência de toda a orientação e controle da formação profissional e amplos poderes para disciplinar e racionalizar o problema da utilização integral da mão-de-obra.

Ao mesmo tempo, seria incrementado e facilitado, junto a empresas e sociedades de economia mista, a formação técnica profissional, de que tanto necessita o País.

O desempenho do S.E.N.A.I. e S.E.S.C., nesse sentido, deveria ser também mais prestigiado e estimulado, propiciando-se àqueles organismos os meios necessários para a execução de seus programas educacionais.

\* \* \*

I

**P**ARECE lugar comum ressaltar a posição de particular destaque, cabível, nos processos de equilibrado desenvolvimento econômico e social, a programas, amplos e dinâmicos, de formação profissional.

Com efeito, tal investimento no "capital humano" reúne os maiores requisitos, simultaneamente, tanto sob o prisma da expansão da riqueza nacional, quanto sob o ponto-de-vista de bem-estar social, isto é, de fomento dos fenômenos benéficos de mobilidade social: ascensão vertical de todos quantos integram as classes econômica e socialmente dependentes da sociedade.

Entre as "reformas de base", merecem, pois, tratamento de mais alta prioridade, as providências subordinadas ao propósito de organizar, de modo mais eficiente possível, a acelerada formação profissional em massa da mão-de-obra, em todos seus níveis: alto, médio e baixo, assim como em todos os setores da economia e em relação a todos os grupos etários.

No momento em que, por vários motivos, que são de conhecimento de todos, se nos deparam consideráveis dificuldades no caminho rumo ao incremento, em escala desejável, das inversões no "capital material", ofereceria, pois, as maiores vantagens, o deslocamento do centro de gravidade, na aplicação dos disponíveis recursos nacionais, para a expansão e o aprimoramento das qualificações técnico-profissionais dos trabalhadores, que, ainda, não podem oferecer ao setor empresarial mais do que seu mero esforço braçal.

Tais inversões, dedicadas à ampliação da rede escolar de ensino técnico-profissional e ao aperfeiçoamento dos serviços de aprendizagem "institucional" e "empresarial", apresentam, comprovadamente, o mais elevado valor, rendendo, a longo prazo, "juros" plenamente compensadores. Condicionando trabalho produtivo e rendoso dos beneficiados pelos respectivos programas durante toda a sua longa vida econômica ativa, portanto reunindo condições extraordinárias de "durabilidade", agem, ao mesmo tempo, como poderoso fator multiplicador sobre todos os demais elementos da produção. Admite-se, aliás, geralmente, que o aumento da mão-de-obra adestrada assegura, por si só, incremento do rendimento anual dos setores de economia, assim fortalecidos, em 6% a 12% do custo dos respectivos programas de formação profissional.

Não nos parece fora de propósito, relembrar, em breve, o papel desempenhado pelas realizações enquadradas na conceituação mais lata e polivalente de formação profissional, encarado, separadamente, sob o ângulo econômico e social.

A observação atenta do transcurso dos processos econômicos propriamente ditos, na última fase de evolução da economia brasileira, no setor secundário e terciário, (\*) manifesta-nos, com

(\*) Usamos aqui os termos de discriminação da economia, que se devem à iniciativa do famoso economista COLLIN CLARK.

clarividência, que nada deixa a desejar, a existência de nevrálgicos pontos de estrangulamento relacionados com as acentuadas discrepâncias entre os escalões de mão-de-obra oferecidos e procurados.

Na economia industrial, comercial e de transportes, sujeita ao crescente impacto da revolução tecnológica e organizacional contemporânea, com cada vez maior racionalização, mecanização e até, princípios de automatização, surgem, fatalmente, novas e muitas mais rigorosas exigências quanto ao aproveitamento, sobretudo, da mão-de-obra altamente especializada e técnica, porém também qualificada, aliás no sentido afastado de seus conceitos tradicionais, e mesmo, semi-qualificada, todavia, por seu turno, com requisitos muito mais elevados quanto a seu preparo vocacional. Ao mesmo tempo diminui, em ritmo impressionante, a demanda de mão-de-obra simples, cujas oportunidades ínfimas de empregabilidade estão fadadas a provocar o futuro surto maciço de desemprego. (\*\*)

Ora, acompanhando-se a situação, de lado de "anverso da medalha", isto é a oferta de mão-de-obra, não podemos deixar de anotar que continua seguindo rumos exatamente opostos, condicionando as mais graves distorções na composição da nossa mão-de-obra.

O que se verifica, à luz de tôdas as pesquisas atinentes ao estado do mercado de trabalho nacional, diga-se de passagem, muito incompletas e fragmentárias, são déficits agudos no tocante a grupos elitários técnicos (engenheiros e químicos), e gerenciais, com disponibilidade igualmente deficiente dos contingentes com grau intermediário de instrução e treinamento (técnicos industriais, laboratoristas, pessoal encarregado de análise, desenhistas, cargos de contabilidade industrial, etc.) e lacunas, maiores ou menores, no concernente à mão-de-obra operária qualificada e semi-qualificada, aproveitável na produção e conservação, no parque de transporte, nas vendas etc.

Muito pelo contrário, apresenta abundância extraordinária a oferta da mão-de-obra não qualificada, cujas reservas, praticamente inesgotáveis, aumenta, ainda mais, o permanente e extremamente forte influxo nos grandes centros urbanos dos migrantes nacionais, de proveniência, particularmente da zona rural, porém também das menores aglomerações citadinas do interior. (\*\*\*)

(\*\*) Os rumos acima delineados, quanto a emprêgos oferecidos, encontram comprovação integral nos levantamentos periódicos da indústria, a que procede o S.E.N.A.I., D.R. de São Paulo.

(\*\*\*) Convém consultar ESTANISLAU FISCHLOWITZ — *Las Migraciones Internas en Brasil*, Revista Mexicana de Sociologia, nº 3 de 1962.

Tudo o que precede, lança, desde já, muita luz sobre os aflitivos aspectos sociais dos desajustes acima esboçados, quanto à configuração qualitativa da parte preponderante da mão-de-obra nacional.

O que merece, nessa ordem de idéias, apreciação atenta, são:

a) possibilidades de consecução do emprêgo estável e regular.

b) oportunidades que se oferecem aos trabalhadores no concernente à obtenção dos razoáveis níveis salariais, necessários à satisfação de suas necessidades condignas de consumo e, enfim,

c) condições de ascensão maleável dêles a cargos mais elevados, dentro da classe média assalariada, cargos de maior responsabilidade e de relativamente mais altos rendimentos de trabalho.

Ora, o cenário atual, apreciado sob todos êsses três pontos-de-vista, leva às conclusões um tanto desanimadoras quanto aos efeitos do atual adestramento precário da mão-de-obra.

No mercado de trabalho aparecem, desde já, ao lado do sub-emprêgo, cuja incidência manifesta rumos ascensionais, bolsões isolados de desemprego crônico, cuja causalidade se deve, entre vários outros fatores (ciclo-conjuntural adverso, instabilidade monetária, excessivo intercâmbio populacional etc.) também ao des-preparo vocacional dos consideráveis contingentes de mão-de-obra, na parte mor, ainda sempre meramente braçal. Pode-se, quase axiomáticamente, antecipar a agravação do *chomage* nas próximas décadas, sobretudo no que diz ao "desemprego inicial" da nova geração, cujos grupos numerosos ingressam, todos os anos, no mercado de trabalho, em busca do primeiro emprêgo remunerado, e cuja absorção pela economia de trabalho acarreta crescentes dificuldades, dadas as suas deficientes qualificações profissionais. Eis um reflexo fatal da explosão demográfica, (\*) evidenciada pelo Censo de 1960 (taxa anual geométrica de aumento vegetativo, igual, no último período intercensitário, a 3,11% superior aos coeficientes dos dois decênios, anteriores: 2,38% no último e 1,51% no penúltimo). Com efeito, o acelerado aumento populacional transforma a pirâmide etária, com incremento das faixas de idade menor, (ao que parece, no momento cerca de 45% do total!), cujos componentes passam a agudizar a demanda de emprégos, sem apresentarem, na sua maioria esmagadora, nem as condições qualitativas elementares, necessárias ao exercício do trabalho produtivo.

(\*) Convém consultar ESTANISLAU FISCHLOWITZ — *Dinamismo Populacional e Desenvolvimento Econômico*, Síntese, Janeiro-março de 1962.

Quanto à remuneração, prevalecem padrões bastante reduzidos de salário real, sendo que em vários setores da economia o salário médio pouco excede os níveis correspondentes às taxas de salário mínimo. Em tese, pode-se esperar a melhor remuneração quando os proletários, que apenas dispõem da força física, valendo-se de recursos de educação e formação profissional, passam a exercer trabalho semi-qualificado e qualificado, podendo produzir mais e melhor. De um modo geral, a realidade corresponde a tais expectativas; entretanto, cumpre destacar que a evolução nesse sentido não se processa de maneira desejável, em virtude da forte influência niveladora, exercida sobre o "leque de salários" pela instituição de salário mínimo. (\*) Como é natural, tais distorções transitórias prestam-se a serem sanadas mediante reajustamento do intervencionismo salarial público, particularmente sob a forma de criação do salário móvel, aplicável, indistintamente, a todas as classes de salário, capaz de incentivar a formação profissional.

O mesmo quadro oferece-se-nos no tocante aos processos de avanço social da classe proletária, aliás, intimamente entrosados com o problema acima aludido. Superando, vitoriosamente, as rígidas barreiras, existentes nesse particular, vários trabalhadores logram ascender a cargos intermediários da hierarquia industrial, penetrando, aos poucos, na classe média assalariada. Se, como parece certo e seguro, é preciso intensificar muito mais tais fenômenos salutares de mobilidade social, o meio principal que poderá assegurar a consecução de tal meta, consistiria na ampliação dos recursos não sólamente de educação geral, como, sobretudo, de formação profissional, postos, sob todas as suas modalidades, à disposição da classe trabalhadora.

## II

Esse resumo dos aspectos econômicos e sociais do atual panorama do Brasil leva às conclusões nitidamente favoráveis à maior expansão e ao aperfeiçoamento máximo de todos os programas que digam, direta ou indiretamente, respeito à formação profissional.

Antes de esboçar o balanço real desses programas, como se nos apresenta em 1963, como natural ponto de partida para as

(\*) Tal impacto do salário mínimo fica comprovado pela pesquisa sobre os salários das 22 profissões representativas do parque industrial paulista, levada a efeito em 1962 pela Prefeitura de São Paulo, que manifesta fortes desajustes, na elevação muito maior entre 1949, 1951 e 1961 da remuneração dos profissionais não-qualificados e menor quanto aos rendimentos de trabalhadores qualificados.

futuras providências nacionalizadoras nessa matéria, cumpre-nos salientar que dificilmente tais providências poderiam atingir grau desejável de eficiência funcional, se não fôssem preenchidas duas condições básicas.

Em primeiro lugar, a orientação específica dos respectivos programas, quanto à seleção ocupacional, profissional e etária, dos grupos a serem treinados, das técnicas a serem utilizadas para tal fim e do prazo de duração das realizações de que se pretende lançar mão, tem que depender das previsões acertadas no tocante às necessidades econômicas que deverão ser assim atendidas.

Sem projeções, baseadas na observação estatística das tendências atuais e nos prognósticos objetivos, relativos ao provável transcurso futuro dos processos econômicos e do dinamismo demográfico, tudo o que se quiser fazer, nesse particular, enfrentaria o risco contraproducente de divorciamento com a realidade. E' óbvio que os programas de formação profissional, capazes de surtir todos os efeitos almejados, não podem ser, em hipótese alguma, agarrados ao atendimento das necessidades da época passada, e, mesmo, presente. E isto também em virtude da natural decalagem do tempo entre o início ou a revisão dos respectivos programas e seu rendimento final. Na grande maioria dos países empresta-se, por conseguinte, a maior importância à elaboração, a mais aprimorada possível, de tais projeções, de amplitude e profundidade, compatíveis com seu papel de responsabilidade inconteste. À guisa de mero exemplo, cumpre destacar os interessantes trabalhos nesse sentido, levados a efeito dentro do famoso "Plano de Mediterrâneo". Na mais ampla órbita internacional, merecem ser realçadas as valiosas contribuições para êsse fim, consubstanciadas nas recomendações do grupo de peritos, de alto gabarito, recém-convocados pela Repartição Internacional do Trabalho. (\*)

Ora, não podem passar despercebidos flagrantes claros que se nos oferecem nesse particular, no Brasil. Nas condições de fluída conjuntura econômica, agravada pela instabilidade monetária, a previsão acertada dos rumos econômicos, mesmo a curto e médio prazo, acarreta, é preciso reconhecê-lo, dificuldades consideráveis, ao passo que não existem em relação aos prognósticos populacionais, desde que fôssem definitivamente apurados os resultados do Censo de 1960. Contudo, por motivos ignorados, foi suspenso, no ano passado, o funcionamento do Grupo de Estudos de Mão-de-Obra (Gemo), constituído, junto ao I.N.I.C., pelo Decreto nº 51.251 de 24 de agosto de 1961, e que conseguiu, concentrar em suas mãos o rico acervo de documentação e de

(\*) Réunion d'Experts sur l'Evaluation des Besoins en Matière de Main-D'Ouvre et de Formation pour le Développement Économique (1-10 de outubro de 1962).

estudos, indispensável para o cumprimento dessa tarefa. Em falta, na estrutura da administração federal, de um órgão especializado, encarregado da política de mão-de-obra, nada se faz, no momento, para preencher tais lacunas. Convém apenas assinalar dois excelentes estudos, atinentes a essa matéria, e preparados, em 1962, pela Comissão Nacional de Planejamento (Decreto nº 51.152 de 5 de agosto de 1961 e nº 154 de 17 de setembro de 1961. (\*\*)

Por outro lado, a programação da formação profissional poderia corresponder integralmente a seus importantes objetivos, apenas quando estiver devidamente entrosada com planos, a longo prazo, de equilibrado desenvolvimento econômico e social. Nas grandes obras de planejamento costuma-se, pois, via de regra, incluir diretrizes atinentes à valorização dos recursos humanos.

Ora, enquanto não faltam entre nós planos desenvolvimentistas de ínole regional, cuja principal, relativa ao Nordeste e afeta à S.U.D.E.N.E., não deixa de atacar vários aspectos relacionados com o aproveitamento da mão-de-obra daquela desprivilegiada área, não possuímos, ainda, na realidade, tais planos de âmbito nacional. O Plano Trienal, a primeira tentativa nesse sentido, aliás, ao que parece, em grande parte, já posto de lado, não dispensa, como é notório, maior atenção aos aspectos sociais de desenvolvimento.

Seja como fôr, não se pode prestar à interpretação controvértida a crescente agravação do panorama nacional, quanto a problemas, quantitativos e qualitativos, de mão-de-obra, aliás, intimamente entrelaçados entre si.

Pois, bem, não existe ainda, no Brasil, política de mão-de-obra, capaz de equacioná-los. Os princípios dela delineiam-se apenas vagamente no horizonte. As realizações construtivas de tal política, ampla e dinâmica, não poderão ficar dissociadas das diretrizes planejadoras, eis que, de contrário, ficariam, por assim dizer, suspensas no ar. E, como é natural, o intervencionismo estatal no setor de mão-de-obra pressupõe, antes de mais nada, a criação no serviço público de uma entidade central, destinada a promover tais providências, com tôda ênfase deslocada para a coordenação de vários organismos, públicos, semi-estatais e semi-privados, que atuam, isoladamente, nessa matéria.

O que urge, por conseguinte, é a criação imediata, no plano de administração pública federal, de um órgão, colocado no mais alto nível ministerial, (\*) dotado de necessários recursos e podê-

(\*\*) Cumpre realçar, aqui, particularmente, o *Plano Demográfico e o Estudo das Migrações*, de 1962.

(\*) Não nos parece satisfazer plenamente a solução (Departamento de Mão-de-Obra e Salário), consubstanciada no projeto de reestruturação do Ministério do Trabalho e Previdência Social, elaborado pela Comissão constituída pelo Decreto nº 51.044, de 25 de Julho de 1961.

res, e a que incumbiriam providências racionalizadoras e disciplinadoras no setor de mão-de-obra *sensu lato*, inclusive no tocante à elaboração das projeções acima aludidas, e que, assim, possa contribuir para a extensão à mão-de-obra das futuras e mais polivalentes medidas de planificação nacional.

### III

Cabe-nos apresentar, a seguir, o balanço, o mais sumário possível, das realizações brasileiras, nesse assunto, relacionadas, sobretudo com o setor-chave: indústria nacional, dentro do trinômio: 1) sistema de educação pública; 2) serviços sociais de aprendizagem (particularmente S.E.N.A.I., com algumas alusões à sua entidade irmã: S.E.N.A.C.), acompanhadas por órgãos com finalidades afins, como seja a C.B.A.I., (\*\*) e, enfim; 3) formação profissional infra-empresarial. Na respectiva análise propomo-nos distribuir, equitativamente, as suas respectivas luzes e sombras.

No concernente à rede de ensino público, merecem exame todo particular, por uma lado, os subsídios nesse sentido, dos centros universitários, quanto à formação tanto dos quadros técnicos elitários, engenheiros e químicos, como de pessoal altamente qualificado gerencial, e, por outra parte, dos estabelecimentos de ensino médio de caráter técnico e profissional.

Quanto à produção anual de engenheiros, vem sendo considerada com unanimidade, deficitária (mais ou menos 2.000 formados por ano), tendo sido, por conseguinte, sugerido em 1962, pela comissão, presidida pelo Diretor de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura a alteração dos currículos das competentes escolas de engenharia, no sentido de possibilitar a formação anual acelerada, mediante cursos de 3 anos, de 3.000 engenheiros de operação, ao lado de 3.000 engenheiros plenamente qualificados em cursos de 5 anos. (\*)

No tocante à *business administration* propriamente dita, é mister salientar que nos últimos anos surgiram, pela primeira vez, numerosas escolas e cursos especiais, dentro e fora da rede universitária, que se destinam à constituição do pessoal gerencial de nível elevado, sendo que seria ainda prematura a tentativa no sentido de apreciar seu rendimento global.

(\*\*) Entidade *sui generis* brasileiro-americana, criada pela Recomendação nº XV da XV Conferência Interamericana, realizada entre 25 de setembro e 4 de outubro de 1943.

(\*) Cumpre ressaltar os interessantes subsídios para o exame integral desse problema, prestados pelo Grupo recém constituído na Fundação Getúlio Vargas e liderado pelo Prof. Joaquim Faria Góes.

No que diz respeito à atuação dos estabelecimentos de ensino técnico de nível médio, cumpre examinar os dados estatísticos, relativos à sua matrícula, em 1962. Havia, naquêle ano, 84 ginásios e 94 colégios industriais, com matrícula total igual a 36.500 alunos (24.328 inscritos nos ginásios e 12.212 — nos colégios dessa índole).

Abrindo parêntese, convém salientar a discrepância entre o desenvolvimento moderado dos ciclos didáticos de ensino médio industrial, e a grande expansão dos estabelecimentos de ensino comercial, aliás, com prevalência de escolas privadas, assim como o angustiante subdesenvolvimento do ensino técnico agrícola.

Em conexão com a lei de Diretrizes e Bases, programa-se a expansão substancial desses estabelecimentos, sobretudo no concernente a ginásios industriais. Entretanto, em virtude de seu subequipamento técnico — amplitude limitada de seus cursos e descoordenação com o setor empresarial, não se deve apreciar de modo excessivo os serviços que prestam, no atendimento das necessidades pessoais da nossa economia.

Passamos a expor os resultados de atuação das entidades semi-privadas, patronais, de caráter institucional e coletivo, constituídas, de início, mediante Decreto-lei nº 4.048 de 21 de janeiro de 1942, quanto ao S.E.N.A.I., e, a seguir, por meio de Decreto-lei nº 8.622 de 10 de janeiro de 1946, no que diz respeito ao S.E.N.A.C.

Cumpre-nos tornar bem patente o papel de particular destaque, desempenhado no Brasil e no Hemisfério Ocidental inteiro, pelo S.E.N.A.I., primeira entidade desse gênero na América Latina, a seguir reproduzida, com alterações insignificantes, na legislação de vários países dessa região:

S.E.N.A. na Colômbia (Lei nº 118 de 21 de junho de 1937), S.E.N.A.T.I. no Peru (Lei nº 13.771 de 19 de dezembro de 1961, I.N.C.E. na Venezuela (lei de 22 de agosto de 1959), C.O.N.E.T. na Argentina, e assim por diante. (\*)

Foram imensos os serviços prestados pelo S.E.N.A.I. à economia industrial brasileira na primeira, particularmente difícil e nevrálgica, fase de incipiente e rudimentar industrialização.

Contudo, uma vez transcorrido o período de 21 anos de operação dessa entidade, verifica-se a necessidade imperiosa de revisão radical de suas técnicas de funcionamento, ora levada a efeito

(\*) Submetendo-se à análise a solução original brasileira no setor de aprendizagem, convém ressaltar que não diverge dos princípios internacionalmente consagrados nessa matéria, e consubstanciados na Recomendação nº 117, aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho em 25 de junho de 1962 e na Recomendação, adotada pela 12ª sessão da Conferência Geral da UNESCO, realizada entre 9 de novembro e 12 de dezembro de 1962.

pelo Departamento Nacional do S.E.N.A.I., eis que, particularmente, em virtude da sua limitada receita contributiva (adicional de apenas 1% sobre a contribuição patronal previdenciária), não bastam mais para fazer face às crescentes necessidades pessoais do setor secundário da economia, em pleno ritmo de incremento horizontal e vertical.

A interpretação do sentido exato da atual e extremamente interessante revisão dos programas do S.E.N.A.I., seria difícil sem exame prévio dos princípios, que presidiram aos diplomas legais, relacionados com a constituição dessa entidade, criada por iniciativa da Confederação Nacional da Indústria, e administrada pelos órgãos especializados daquela organização suprema das classes produtoras da indústria.

Tais princípios foram os cinco seguintes:

1. Devia servir para fomentar a formação da mão-de-obra, operária, preponderantemente semi-qualificada e qualificada, com certo desinteresse manifestado em relação aos escalões mais elevados, a serviço da indústria.

2. Atenção primacial devia ser prestada ao treinamento dos trabalhadores de menor idade, de qualquer modo, muito mais do que aos programas de formação profissional de adultos.

3. Supunha-se que tal objetivo podia ser conseguido, de melhor modo, mediante estruturação da instituição sócio-jurídica de aprendizagem industrial, aplicável a grupos etários de 14 a 18 anos, incentivando-se o recurso à mesma pelo setor patronal mediante redução, em metade, do salário-mínimo dos aprendizes, e obrigando-se, ademais, as empresas a admitirem ao emprêgo uma determinada cota mínima de jovens trabalhadores-aprendizes.

4. Partia-se, ao mesmo tempo, do pressuposto de que a aprendizagem desse grupo poderia ser assegurada, quase única e exclusivamente, em escolas e cursos próprios do S.E.N.A.I., destinados a proporcionar formação profissional para determinados ofícios e ocupações, mais comuns nas atividades manufatureiras, assim como em transportes, comunicações, etc.

5. Muito pelo contrário, nos respectivos diplomas legais, estava sendo visivelmente relegado a lugar secundário, como modalidade apenas supletiva e complementar, a aprendizagem ministrada, diretamente, na órbita empresarial, prevendo-se apenas a isenção do pagamento de contribuições para o S.E.N.A.I. das empresas com particularmente extensas e adiantadas realizações nesse sentido.

Entretanto, todas essas assunções não encontraram corroboração integral nos resultados pragmáticos da ação desenvolvida pelo S.E.N.A.I. Com o tempo, verificou-se o crescente e angus-

tante hiato entre o vulto quantitativo das realizações técnico-educacionais dessa entidade e os efeitos práticos das obrigações normativas correlatas, acima aludidas, por um lado, e o tamanho das respectivas necessidades, inadiáveis e prementes, da indústria nacional, condizentes com a sua nova ordem de grandeza, por outra parte.

Não será fora de propósito ilustrar essas observações com algumas estimativas, quanto ao volume de mão-de-obra industrial, cujo cômputo exato nos fornecerá a apuração final do Censo de 1960, assim com indicações precisas, no tocante a serviços do S.E.N.A.I. e seu rendimento.

A mão-de-obra a serviço da indústria oscila, atualmente, em torno de 3 milhões de trabalhadores, dos quais, aproximadamente, um meio milhão de jovens trabalhadores menores de 18 anos.

Ora, o S.E.N.A.I. possuiu, em 1962, nada mais de 113 escolas com 805 cursos, nos quais se ensinava, mais ou menos, 108 ofícios, sendo que a matrícula geral em todos os tipos de cursos não ultrapassou a 33.305 e, quanto à matrícula de menores de 14 a 18 anos, inscritos em cursos regulares de aprendizagem, a 22.198 pessoas.

Na última década nota-se crescimento pouco expressivo das escolas e dos cursos assim como das respectivas matrícululas.

À luz do simples confronto entre o volume do pessoal empregado na indústria, discriminado em adultos e menores, e o número de matrículas que, aliás, não assegura, ainda, por si só, o término da aprendizagem, que, em virtude da evasão escolar, manifesta um grupo ainda mais restrito dos contemplados com cartas de ofício e certificados de aprendizagem, habilitação e conclusão — torna-se patente que o S.E.N.A.I., realiza no momento, tão somente uma parcela da grande tarefa que lhe é confiada. (\*)

Falharam também, de uma certo modo, várias premissas, que condicionaram a regulamentação que rege aspectos correlativos de emprêgo e salário dos jovens trabalhadores.

(\*) As mesmas distorções, particularmente graves no tocante à aprendizagem dos jovens trabalhadores, evidenciam-nos alguns dados relativos ao maior centro industrial do país: o paulista. De acordo com o levantamento feito pelo Departamento Regional do S.E.N.A.I. do referido Estado havia ali, em 1961, 101.526 menores ocupados na indústria, isto é, quase exatamente 10% do total, dos quais 60.872 exerceram trabalho na capital e 40.654 no interior de São Paulo. Ora, em consonância com as indicações do S.E.N.A.I., estavam matriculados em seus cursos apenas 11.682 menores e 17.551 aproveitavam o treinamento de aprendizagem no local de trabalho. Assim, 72.293 menores não estavam enquadrados dentro de uma ou outra modalidade de aprendizado, exercendo, em parte, ofícios que não demandam formação metódica, portanto trabalho não qualificado.

Assim, por causa da lotação limitada das escolas e dos cursos do S.E.N.A.I., tornaram-se, de fato, *letra morta* as normas, baixadas no sentido de determinar, aliás, de modo rígido e artificial, a proporção mínima de admissão dos aprendizes às empré-sas industriais.

Por sua vez, não foram coroadas de êxito as respectivas providências salariais. O tratamento garantido, nesse particular, aos aprendizes (redução global em 50% das taxas de salário mínimo) sem estimular, em maior escala, o emprêgo dêles pelo setor patronal, contribui, porém, para desincentivar o interesse dos menores por essa modalidade *sui generis* de trabalho, manifestando-se, no seu seio, preferência para o exercício de ofícios e ocupações de nível qualitativo baixo, que lhes garante direito à taxa integral de salário mínimo. A falta de discriminação bastante acentuada entre os níveis da remuneração cabível à mão-de-obra simples, não-qualificada e qualificada, efeito fatal da influência niveladora do salário-mínimo, cria, por seu turno, obstáculos à formação profissional, sob qualquer uma de suas formas, eis que encerra sacrifícios em tempo, em esforço, até em dinheiro, que, a seguir, não encontram contrapartida na elevação dos padrões salariais.

Enfim, verifica-se, cada vez mais, a improcedência da política de formação profissional que, (a) unilateralmente, beneficia apenas os trabalhadores menores, afinal de contas, sómente uma minoria da classe trabalhadora e (b) concentra todos os esforços no adestramento das camadas baixas, proletárias, sem tomar em devida consideração os programas de formação de pessoal médio e alto, capaz de contribuir, consideravelmente, uma vez devidamente aperfeiçoado, para o treinamento dos grupos que lhe estão subordinados.

#### IV

Tal análise do balanço das realizações do S.E.N.A.I., orientada no sentido de legítima auto-crítica, teve que levar à reformulação dos programas dessa entidade, consubstanciada nas proposições nº 11-15, aprovadas pelo Conselho Nacional do S.E.N.A.I. em março de 1963.

O que se objetiva nelas é, em última análise:

a) a ênfase às atribuições do S.E.N.A.I., como órgão de promoção de mão-de-obra industrial, com equivalentes objetivos econômicos e sociais, sem a sua configuração como uma parcela do sistema educacional do País;

b) utilização mais eficiente das escolas existentes, evitando-se a excessiva e injustificada ampliação da sua rede atual e promo-

vendo-se, onde e quando fôr considerado oportuno, a transformação dêsses estabelecimentos em centros dinâmicos de treinamento, afastados da tradicional e ortodoxa índole escolar;

c) maior desenvolvimento de programas de treinamento nas empresas, que, dada a sua natureza eminentemente prática e vinculada com as necessidades específicas de operação das respectivas indústrias, oferece oportunidades lisonjeiras, que, todavia, deverá ser assessorado e orientado pelo S.E.N.A.I., inclusive mediante acôrdos de colaboração, celebrados entre as mesmas e êsse Serviço, subordinando-se a aplicação direta pela empresa das contribuições, devidas ao S.E.N.A.I., ao preenchimento de tôda uma série de exigências;

d) extensão paulatina da órbita pessoal do S.E.N.A.I., para que as suas atividades possam abranger, com o correr do tempo, tôdas as faixas etárias e todos os escalões de mão-de-obra de nível básico, de pessoal de supervisão técnica propriamente dito e de direção;

e) colaboração estreita e permanente, nesse setor, do S.E.N.A.I. com escolas de ensino técnico, médio e superior, assim como tôdas as demais entidades interessadas nessa matéria;

f) contribuição ativa do S.E.N.A.I. por ocasião da substituição do C.L.T. pelo Código de Trabalho (\*) para a revisão da atual regulamentação normativa da figura de aprendizagem, no intuito de escoimá-la de todos os defeitos acima apontados; e, enfim;

g) reestruturação administrativa do S.E.N.A.I., para que possa assumir tôdas as novas obrigações acima aludidas, com redefinição das atribuições cabíveis, respectivamente, ao Departamento Nacional e aos Departamentos Regionais.

O sentido dessas importantes alterações, que encontram reflexo nas conclusões do Seminário Nacional de Diretores Regionais do S.E.N.A.I. (Patí do Alferes, 1 de junho de 1963), parece tão claro que dispensa quaisquer comentários adicionais.

Parece-nos apenas desejável acrescentar algumas observações necessárias para esclarecer melhor a orientação consubstanciada nos itens a) e c).

A própria essência da aprendizagem continua ainda, entre nós, objeto da interpretação bastante controvertida. Com efeito, opõem-se, na apreciação dêsse assunto, uma à outra, duas teses opostas. Uma que lhe atribui índole de arma de educação "in-

(\*) Cumpre examinar o Anteprojeto de Código de Trabalho, de autoria do Prof. Evaristo de Moraes Filho, apresentado, em 31 de março de 1963, ao Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, que, aliás, na Seção V ("Da Aprendizagem") do Capítulo III do Título IV, muito se afasta das diretrizes, acima formuladas e pleiteadas pelo S.E.N.A.I.

tegral", e outra que vê nela "instrumento a serviço do desenvolvimento econômico e social". A primeira, advogada pelo S.E.N.A.C. (\*\*) e a segunda, preconizada pelo S.E.N.A.I.

Em consonância com os preceitos doutrinários, pleiteados pelo S.E.N.A.C., a formação profissional dos menores deveria constituir "um conjunto de objetivos morais, cívicos, intelectuais e profissionais, que se completam num todo indissolúvel a colimar, "devendo, por conseguinte, os programas dos respectivos serviços "ser elaborados, precipuamente, em função dos interesses gerais da educação nacional, e não nos dos interesses privados da economia empresarial".

Porque o S.E.N.A.I. discorda dessa conceituação? Evidentemente, não pode ignorar nem menosprezar a enorme relevância, de que se reveste, no cenário do Brasil de 1963, a educação geral. Entretanto, parte do pressuposto, conforme que a contribuição, para esse fim, dos cursos de aprendizagem, aliás com matrícula relativamente reduzidíssima, não possa constituir, mesmo na melhor das hipóteses, mais do que subproduto, pouco expressivo, de suas atividades. Por conseguinte, de acordo com o princípio salutar de divisão de trabalho, é a rede nacional escolar que deveria, no modo de ver do S.E.N.A.I., competir, com exclusividade, o cumprimento de tal importante tarefa, evitando-se, assim, a deturpação do caráter genuíno da aprendizagem, instrumento *sui generis*, destinado a promover o progresso econômico e social. A bifurcação dispersiva de atividades dirigidas, simultaneamente, num e outro sentido, levaria a resultados nitidamente insatisfatórios, encarados sob esses dois prismas. Seria, pois, preferível que os Serviços de Aprendizagem concentrassem todos seus esforços na organização da formação profissional, propriamente dita, de relevância crucial, e em que atuam quase monopolisticamente, sem pretenderem cumprir, ao mesmo tempo, tarefas meramente educacionais, para cujo desempenho não estão devidamente preparados, e para as quais não foram criados. Por conseguinte, os órgãos representativos do S.E.N.A.I., consideraram oportuno descarregar a rede de cursos de aprendizagem das atribuições vinculadas ao campo de instrução formal, suprimindo-se ou reduzindo-se ao mínimo o estudo das disciplinas essenciais à escolaridade geral, e depurando-se seus estabelecimentos da índole clássica e ortodoxa escolar. Muito pelo contrário, tudo deverá ser feito para subordinar às exigências tecnológicas específicas do setor empresarial, público ou privado, as mais discriminadas e individualizadas, peculiares de cada um de seus res-

(\*\*) Prof. Roberto N. Dannemann "Trabalho do Menor Aprendiz e sua formação profissional Metódica, Estudo e Projeto de Decreto" Rio de Janeiro, abril de 1962.

pectivos ramos e, até de cada uma emprêsa, considerada em si só, os programas de formação profissional, inclusive de aprendizagem.

Essa controvérsia, que, aliás, indiretamente, reflete certa disparidade entre as necessidades da indústria e do comércio, quanto ao treinamento do pessoal a seu serviço, não pode deixar de repercutir, por seu turno, sobre a opção entre várias técnicas de formação profissional, que se oferecem aos referidos dois Serviços de Aprendizagem.

Dentro da conceituação rigorosamente econômica, defendida pelo S.E.N.A.I., têm que ocupar posição de maior relêvo os programas de treinamento no próprio emprêgo, dentro da órbita infra-empresarial, nos quais, por motivo óbvio, não se pode emprestar maior importância aos deveres relacionados com as metas de "educação integral dos trabalhadores". Com efeito, pode-se antecipar que a emprêsa moderna e bem organizada sabe apreciar as necessidades, no tocante ao treinamento do pessoal que ocupa, de modo incomparavelmente melhor do que quaisquer organizações externas. Dentro da emprêsa, a formação profissional e aprendizagem adquirem caráter dinâmico, entrelaçado com as demais providências racionalizadoras patronais (seleção e recrutamento, promoção, estruturação objetiva do sistema salarial, serviços sociais, relações humanas etc.) (\*) visando a elevação máxima dos índices de produtividade mediante aumento da sua parcela, particularmente relevante, ligada ao rendimento do trabalho. O treinamento, no local de trabalho tem sempre cunho acentuadamente prático, muito mais econômico do que o "institucional", não acusa taxas de "evasão" e obedece, de modo flexível e plástico, aos requisitos variáveis da economia empresarial.

Entretanto, a ênfase deslocada para o fomento dos respetivos programas microempresariais não significa de modo algum, contrariamente ao que se possa pensar à primeira vista, diminuição das diretas responsabilidades funcionais do S.E.N.A.I. nessa matéria. Apenas, como é natural, sofrem alterações, no que diz respeito às obrigações, relacionadas com o novo papel que essa entidade passa a desempenhar junto às emprêses, determinadas a enveredar nesse caminho.

Tem que lhes prestar assessoramento. Tem que se encarregar da formação do pessoal de grau médio, particularmente, instrutores, mestres, e contra-mestres industriais, aos quais caberá ministrar, a seguir, treinamento ao operariado dentro da emprêsa.

---

(\*) Convém consultar TOMÁS DE VILLANOVA M. LOPES, *Problemas de Administração da Empreza Moderna*, Fundação Getúlio Vargas, 1963.

Tem que fornecer aos respectivos serviços empresariais material didático e instruções técnicas de que possam precisar. Tem que completar, onde e quando fôr necessário, a formação e aprendizagem profissional, essencialmente prática, assim organizada, mediante ensino supletivo, destinado a proporcionar aos formandos alguns elementares conhecimentos teóricos. Tem que conceder ajuda técnica e administrativa ao setor empresarial na seleção adequada pelo mesmo dos programas que se possam coadunar, de melhor modo possível, com os objetivos colimados. Eis apenas alguns exemplos isolados da assistência de grande valor, que o S.E.N.A.I., pode e deve prestar à economia microempresarial, para facilitá-la a enfrentar tarefas, de grande responsabilidade, que ora assume.

Os princípios de frutuosa colaboração sistemática acima esboçada têm que encontrar reflexos em acôrdos celebrados entre essa entidade e as emprêsas, nos quais, de ora em diante, não se concede, mais o direito de aplicação direta da contribuição devida ao S.E.N.A.I., a não ser em base de compromissos firmes patronais, no tocante à programação satisfatória da formação profissional e aprendizagem infraempresarial. Tais acôrdos definem as modalidades das respectivas atividades, os grupos beneficiados, os fundos específicos, destinados a tal fim, os órgãos da emprêsa, encarregados da aplicação dêsses programas, os gastos anuais com os mesmos etc., outorgando-se, ao mesmo tempo, à referida entidade direitos necessários à fiscalização da execução dêsses entendimentos.

São relativamente poucos os setores da economia, que não oferecem maiores perspectivas, quanto ao recurso a essa fórmula interessante de treinamento profissional, que merece, no estrangeiro, tratamento preferencial. São, antes de mais nada, indústrias pequenas e flutuantes, como seja, p. ex., a construção civil. Por outro lado, dificilmente prestam-se à aplicação generalizada dessa modalidade, na maior escala, as atividades comerciais, o que explica a atitude, um tanto divergente do ponto-de-vista do S.E.N.A.I., tomada, nesse particular, pelo S.E.N.A.C.

Nessas condições, nada se oporia a um certo divorcamento das soluções normativas, no momento quase homogêneas, que passariam a reger, futuramente, de modo diferente a aprendizagem industrial e comercial.

Não procederia a opinião, conforme que os programas de formação, deslocados para o treinamento no próprio local de trabalho, no propósito de lhes assegurar maior amplitude e eficiência, assim como ritmo mais acelerado, possam levar à sua subordinação unilateral as decisões arbitrárias dos empregadores. Tais desvios ficam, de ante-mão, anulados pela posição de destaque, reservado, dentro do referido mecanismo contratual, ao S.E.N.A.I.

Outrossim, cogita-se da criação de Comissões operárias de Formação Profissional, às quais caberiam em empresas de vulto médio e grande atribuições análogas às desempenhadas por órgãos congêneres ("CIPA") no setor de segurança de trabalho.

A reforma funcional acima esboçada e que se processa, no momento, simultaneamente, mais ou menos no mesmo sentido, em todos os países industrializados, acarretará, fatalmente, a revisão do conjunto de normas relativas a esse assunto, atualmente consubstanciadas na C.L.T. e em numerosos diplomas legais, aplicáveis à aprendizagem. As diretrizes dessa reforma não corresponde o supra-mencionado Ante-Projeto de Código de Trabalho, de orientação ortodoxa e tradicional, devendo, pois, os respectivos dispositivos ser cuidadosamente reexaminados para reajustá-los aos novos rumos de formação profissional.

Finalizando êste sucinto resumo, desejamos, ainda ressaltar os serviços de elevado valor que nos poderá prestar, nessa matéria, o Centro de Documentação e Intercâmbio em Formação Profissional na América Latina (*Cinterfor*), cuja criação foi deliberada pela Segunda Reunião Técnica Preparatória, convocada pela O.I.T., e realizada no Rio de Janeiro, de 24 de junho a 2 de julho de 1963. (\*)

Quer nos parecer que tudo o que precede manifesta, desde já, a magnitude e complexidade dos problemas de formação profissional, que deverão ser atacados e equacionados, com urgência, eis que, de contrário, a manutenção passiva do *Statu Quo* encerraria os mais graves riscos econômicos e sociais.

Todos os aspectos qualitativos de mão-de-obra não podem ser, todavia, artificialmente separados de suas facetas quantitativas, isto é do emprêgo, desemprego e subemprego.

Seja como fôr, não pode ser mais protelado o início da dinâmica política nacional de mão-de-obra, com o objetivo principal de valorização máxima dos recursos humanos, dentro do estado ideal de "pleno emprêgo".

O primeiro passo nesse sentido deverá constituir-se — convém repetí-lo mais uma vez — a criação, na estrutura administrativa federal, de um órgão central, dotado de poderes amplos e incisivos nesse particular.

A reforma da administração, ora levada a efeito, seria manifestamente incompleta, se — em oposição às realizações dessa índole, adotadas por quase todos os países de ordem de grandeza do Brasil — não fosse extensiva ao preenchimento da referida e grave lacuna no atual organograma dos serviços públicos federais.

A abundante experiência, acumulada com o funcionamento do Mercado Comum Europeu, permite antecipar que a consoli-

---

(\*) *Correio do S.E.N.A.I.* nº 245, de julho de 1963.

dação do Mercado Comum Latino Americano, cuja organização inicial e precursora constitui a ALALC, fará com que assumirão importância ainda muito maior programas interamericanos, relacionados com a intensificação da formação profissional, como, aliás, também com o fomento do livre intercâmbio, entre os países participantes, não sómente de capital e de bens, como também de mão-de-obra de elevado valor vocacional. (\*)

Tal estado maior da administração de mão-de-obra, órgão de alto gabarito hierárquico — p. ex-Departamento Nacional de Mão-de-Obra, encaixado na órbita do Ministério do Trabalho e Previdência Social — não corresponderia às suas imensas responsabilidades, se não fossem incluídos na sua alçada assuntos relacionados com a orientação e controle dos programas de formação profissional, inclusive funções coordenadoras no tocante à respectiva rede escolar, com o serviço de emprêgo (\*\*) e com a regulamentação das migrações internas e da imigração internacional, devendo caber-lhe, ademais, posição de célula, encarregada de planejamento plurianual econômico-social, quanto à utilização integral de mão-de-obra.

A consciência, ultimamente já muito amadurecida, quanto aos tremendos desperdícios na valorização, apenas parcial e inefficiente, tanto anti-econômica, quanto anti-social, dos recursos humanos — afinal de contas, principal elemento da riqueza nacional? — torna imperiosas tôdas essas providências racionalizadoras e disciplinadoras.

Não nos iludamos: A reestruturação administrativa acima pleiteada não passará, por si só, de solução de mera fachada, de significado pouco expressivo. Acontece, todavia, que sem criação prévia de tal novo órgão público não será possível preencher, a seguir, todos os insuportáveis claros que se nos oferecem nessa relevante matéria.

(\*) Convém consultar *Valorização dos Recursos Humanos*, relatório apresentado em setembro de 1963, pela Confederação Nacional da Indústria ao II Congresso da AILA.

(\*\*) Não nos foi, ainda, possível cumprir os compromissos, claros e inequívocos, que assumimos nessa matéria, quanto à organização do Serviço Nacional de Emprego, mediante ratificação da convenção internacional de trabalho nº 88.

## *Perspectivas da Administração de Pessoal*

BENEDICTO SILVA

*Segundo a conceituação corrente, administração do pessoal seria a arte de escolher, identificar e selecionar os melhores empregados, dispondo-os ao longo da escala hierárquica e retendo-os a serviço das emprêsas.*

*Entretanto, o Professor BENEDICTO SILVA não se detém ante os limites daquela conceituação, para apresentar-nos uma segura previsão do futuro, no que tange à ciência de administrar pessoal.*

*Para o autor, "a administração do pessoal se expandirá nas direções entredemonstradas e ainda em várias outras; o que será cada vez mais psicologia aplicada, cada vez menos "estatutologia" e aplicação de leis trabalhistas".*

Intuition lies at the roots of any science, from mathematical axiom to the natural sciences. The deductive and inductive superstructure of science rests not upon logic or the testimony of the senses but upon the ultimate intuitional verities. Intuition is also the basic foundation of the beautiful, of moral norms, and of religious values. It has furnished the initial impulse to an enormous number of sensory and dialectic discoveries in all fields of human knowledge and values, including mathematics, physics, and technology. More scientific discoveries and technological inventions — especially the more important ones — are attributable to intuition than to plodding, mechanical sensory observations.

PITIRIM SOROKIN

**O** PESDOBRAMENTO, como o obsoletismo de profissões antigas, bem assim a floração de profissões novas incluem-se entre os índices mais expressivos do progresso científico e tecnológico.

Em verdade, a lista das profissões e ocupações não se completa nunca: recebe freqüentemente adições novas, muitas das quais, se descritas a nossos avós, pareceriam tropelias da imaginação dos mais mirabolantes Julios Vernes, ou então puras alucinações intelectuais.

A ocupação de munidor de computador eletrônico, por exemplo, seria inimaginável nas primeiras décadas do século XX. E que dizer-se do cosmonauta? Aqui está uma ocupação novíssima, que, a despeito de ainda não arrolar senão uma dúzia de praticantes, metade na União Soviética, metade nos Estados Unidos, já se tornou universalmente famosa, graças a seu estrepitoso aparecimento no rol das atividades humanas.

Embora menos esplendorosamente, também se observa esse processo de diluição de atividades, com o advento de profissões e ocupações novas, no campo das ciências sociais. O técnico de relações públicas, o antropólogo social, o especialista em organização e métodos, o planejador, o econometrista e outras modalidades de profissões e ocupações emergentes comprovam a afirmativa.

Em meio às ocupações surgidas depois da Primeira Guerra Mundial e desenvolvidas durante a Segunda, de 1939 a 1945, mas sobretudo a partir de então, destaca-se a de administrador de pessoal. Trata-se de uma ocupação nova, que advém com todas as características de profissão: possui corpo de conhecimentos teóricos e doutrinários próprio, oferece vasto campo de aplicação e impõe a mais severa ética profissional.

Seu aprendizado completo demanda pelo menos dez anos de estudo e quinze de prática para familiarizar o interessado com o repertório de idéias, princípios e ensinamentos já acumulados e com as práticas adotadas ou apenas testadas em repartições públicas e empresas particulares em vários países.

O Brasil, País dos *deficits*, entre êstes inclui, como talvez o mais agudo, o *deficit* de titulares das modernas profissões. Quantos administradores de pessoal verdadeiramente dignos do título existem no Brasil? Não me aventuro a responder à pergunta com um palpite ou mera adivinhação. Mas, quem está em dia com as peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro nos domínios da administração não terá dúvidas em afirmar que o número de administradores de pessoal existentes no país mal chega para atender a uma parte negligenciável das necessidades.

A administração de pessoal, notadamente nos estabelecimentos industriais, nos bancos, nas casas comerciais e na grande maioria dos municípios brasileiros, ainda é uma atividades rudimentar, relegada aos cuidados de qualquer um. Sómente no serviço civil federal e no de alguns Estados, assim como nas empresas públicas e em algumas sociedades de economia mista e nas

emprêsas particulares de grande envergadura, já se tem noção da importância da administração de pessoal.

Não obstante o que ocorre no Brasil, os procedimentos de recrutamento, seleção, promoção, treinamento, aperfeiçoamento, adaptação e readaptação tornam-se mais e mais sutis, à medida que são conhecidos os desenvolvimentos e as técnicas pertinentes nos vários *fronts* da cultura contemporânea.

Estamos, entretanto, apenas aflorando a superfície dos recursos formidáveis com que a administração de pessoal acena aos respectivos titulares.

Nos primeiros anos da década dos 30, ALEXIS CARREL ganhou nomeada internacional com o livro *L'Homme, cet inconnu*, best-seller em vários idiomas e em vários países. Os ecos da obra de Carrel na abóbada cultural foram tremendos, firmaram jurisprudência. A *intelligentsia* ocidental aceitou, como verdade demonstrada, a tese do desconhecimento do homem: o homem é infinito, o homem é inescrutável, o homem é um mistério de profundezas abismais.

Aparecendo cronologicamente pouco depois da vulgarização das idéias de FREUD que, como disse LEON TROTSKY, "destapou a bôca do poço poéticamente denominado alma", a tese de CARREL entronizou-se como quintessência do diagnóstico negativo do homem sobre si mesmo.

"Ainda não é possível fazer-se uma análise completa da personalidade psicológica, e medir-lhe as partes componentes. Tampouco podemos determinar exatamente a sua natureza e como um indivíduo difere de outro. Não somos capazes sequer de descobrir as características essenciais de determinado homem. Menos ainda, as suas potencialidades" — depunha CARREL, taxativamente, em 1934.

Poucos anos depois, em 1939, o VISCONDE SAMUEL, no capítulo sobre o panorama científico (*The scientific outlook*) de seu livro *Crença e Ação* (*Belief and Action*) secundava: "A psicologia ainda está à espera de seu GALILEU e de seu NEWTON. A ciência-chave da electro-biologia ainda se encontra na infância. Os fisiólogos mal conseguem medir e cronometrar os impulsos elétricos ao longo dos canais nervosos".

Se útil ao presente objetivo, seria fácil alinhar outros depoimentos lúgubres sobre a indigência das ciências que tratam do homem, sobretudo do homem metafísico e psíquico.

HERBERT SPENCER estabeleceu uma divisão sobre o *conhecido*, o *desconhecido* e o *incognoscível*. Mas, convenhamos, se realmente existe o *incognoscível*, acaso não será parte do *desconhecido*?

CARREL não afirma que o homem seja *incognoscível* — apenas que é *desconhecido*.

O mistério do homem, entretanto, está perdendo espessura. As conquistas modernas da biologia humana estão batendo às portas do miraculoso. As da psicologia não parecem tão espetaculares; porém, mesmo as facetas mentais mais recônditas do homem já se fazem menos refratárias à exploração científica. O cone de luz da ciência começa a penetrar nos socavões remotos da personalidade psicológica.

Os métodos de identificação das qualidades intelectuais e das qualidades pessoais, os meios de aferição dessas qualidades no trabalho ou em situações simuladas, as "amostras" da personalidade, que permitem diagnósticos mais e mais aproximados da realidade, são outros tantos instrumentos de uma ciência em plena evolução.

O homem equipa-se dia a dia para decifrar o mistério do homem. Mediante o uso dos atuais recursos de sopesamento da pessoa humana e aferição de seus caracteres adquiridos ou hereditários, já é possível selecionar, indiferentemente, cada vez com risco menor, capitães da indústria ou choferes, taquígrafos ou economistas, psiquiatras como tradutores, pilotos de guerra como parteiras, enfim, quaisquer categorias profissionais ou ocupacionais.

Dados os recursos modernos, quimioterápicos, psicológicos, eletrônicos e outros, continuará o homem a ser "o desconhecido"? Se a resposta à pergunta fosse afirmativa, a administração de pessoal não teria grande futuro.

O Instituto de Seleção e Orientação Profissional repete em suas publicações e impressos aquela sentença aforismática de GOETHE: *Nem todos os caminhos são para todos os caminhantes*. O axioma de GOETHE soa como um diagnóstico terrível, semelhante, pela universalidade melancólica do sentido, àquela inscrição inexorável que DANTE pôs na porta do Inferno: *Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate*. Ao repetí-lo, querem os psicólogos do ISOP chamar a atenção para o fato de que ninguém consegue ser o que quer, mas apenas chega (quando chega) a ser o que pode.

As limitações intelectuais e físicas do homem são incoercíveis. Os graus, porém, de suas manifestações variam dentro de uma faixa larga, que vai do débil mental ao gênio, formando a chamada pirâmide social de Galton.

Os horizontes da administração de pessoal desdobram-se promissores, anunciando o advento da época em que será possível ao psicólogo indicar a cada caminhante os caminhos seguros que pode palmilhar.

Dois depoimentos literários, um brasileiro, outro americano, bastarão para basilar o progresso feito pela administração de pessoal de 1930 para cá.

No conto "Luzeiro Agrícola", de MONTEIRO LOBATO, ocorre, entre um chefe político, que detém o poder de nomear, e um candidato a emprêgo público, poeta fracassado, a entrevista seguinte:

"Tu me caíste em graças e, pois, acolho-te sob o meu pálio. Que queres ser?

— Inspetor.

— ... de quarteirão?

— Isso não.

— Agrícola?

— Ou avícola ...

— De que região?

— Não faço questão.

— Sê-lo-ás do vigésimo distrito. Conheces as culturas rurais?

— Já cultivei batatas gramaticais.

— E de pecuária, entendas? Distingues um zebú d'um galo Brama? um pampa d'um morzelo?

— Já cavalguei Pégaso em pélo!

— Conheces a suinocultura? Sabes como se cria o canastrão?

— Sei trincá-lo com tutú de feijão.

— És um gênio, não há que ver. Talvez faça de ti, um dia, presidente da República. Teu nome?

— Sizenando. Capistrano é sobrenome.

— Cá me fica. Vai, que estás aí, estás fomentando a agricultura como inspetor do vigésimo distrito, com setecentos bagos por mês. Os poetas dão ótimos inspetores agrícolas e tu tens dedo para a coisa. Vai, levita do Ideal..."

Trata-se de uma caricatura do processo de seleção. O autor estigmatiza, ao mesmo tempo, com sua veia satírica, o sistema do pistolão, até hoje largamente praticado no Brasil, e a inépcia tradicional dos serviços governamentais de fomento e defesa agrícolas.

Já a novela *Fail-Safe*, recente bestseller americano, apresenta de modo excruciantemente dramático o alcance e complexidade da seleção para as funções administrativas e militares na era atômica. O enredo do livro expande-se em torno das precauções e vigilância americanas — contínuas, proteiformes, implacáveis — contra possíveis ataques nucleares russos desfechados de surpresa. Vários dos personagens, que desempenham funções ou ocupam cargos civis e militares, passam pelos crivos dos mais rigorosos e inquisitivos testes psicológicos.

Os autores de *Fail-Safe* parecem bastante familiarizados com a variedade dos recursos psicológicos existentes para explorar

e descobrir vocações, identificar aptidões, aferir conhecimentos e analisar os pontos fortes e fracos da personalidade.

Merce destaque o intérprete russo, PETER BUCK, servidor civil permanentemente postado na Casa Branca, à espera da ocasião de interpretar as conversações telefônicas entre o Presidente dos Estados Unidos e o Primeiro Ministro russo, caso um dêstes chame o outro pelo famoso "telefone quente" (ligação direta, secreta e exclusiva), cuja instalação foi negociada como dispositivo de proteção contra a possibilidade de uma guerra por engano entre os dois países.

Ao ser testado para o serviço militar pouco antes da guerra da Coréia, o jovem PETER BUCK, americano nato, apresentara índice fenomenal de aptidão para o estudo de línguas e fôra mandado para a Escola de Línguas do Exército, em Monterey, Califórnia. Até então, já na universidade, com intenção de se fazer engenheiro, não havia mostrado interesse algum pelas línguas estrangeiras. Esse fato põe de manifesto a importância da sondagem de interesses vocacionais na escolha da profissão. Matriculado na Escola de Línguas, PETER BUCK, graças à rapidez e perfeição incríveis com que aprende o idioma russo, vira celebidade em três semanas e transforma-se em perplexionante desafio para os psicólogos. Intrigados, querem êstes desvendar as causas por que o jovem soldado aprendia russo com facilidade nunca vista. Alguns desconfiam que PETER BUCK esteja escondendo algo — talvez ascendência russa. Um chega a aventar a teoria de que o paciente havia sido exposto, durante a primeira infância, ao convívio de alguém de fala russa. Submetem-no a uma série sem fim de testes de todo tipo — físicos, de inteligência, de aptidão, de personalidade. Viram-no praticamente pelo avesso. É uma verdadeira devassa psicológica. Estudam-lhe todos os índices de correlação, a memória, a audição, o olfato, a fluência verbal, o reflexo visão-movimento, os antepassados (nenhum russo) etc.

À força de sofrer a perquirição terebrante dos psicólogos, PETER BUCK acaba sabendo "precisamente como eram interpretadas suas reações às manchas de tinta do teste de RORSCHACH, os resultados de seu Minnesota Multiphasic Personality Inventory, o seu Q. I. em oito diferentes testes, os resultados de seu Inventário de Interesses Vocacionais de STRONG, o seu índice de neuroticismo e o seu grau de tolerância à ambigüidade".

Embora literárias, essas duas posições marcam, *grosso modo*, o progresso verificado, em matéria de administração de pessoal, do "Luzeiro Agrícola", conto escrito no Brasil, em 1928, por MONTEIRO LOBATO, ao *Fail-Safe*, novela sofisticada de conteúdo nuclear, escrita nos Estados Unidos, em 1962, por EUGENE BURDICK de parceria com HARVEY WHEELER.

Seriam devassáveis, nesta altura do progresso científico e tecnológico, os horizontes da administração de pessoal? Ser-nos-ia dado levantar um canto da cortina do futuro e espreitar o acervo de recursos que a administração de pessoal oferecerá dentro dos próximos trinta anos?

Podemos pelo menos aventurar algumas projeções intuitivas.

*Orientação profissional e matrimonial.* Ensina o Professor MIRA Y LOPEZ: as decisões mais sérias que cabe ao homem civilizado tomar se prendem à escolha da profissão e à escolha do cônjuge, isto é, se prendem às escolhas que vão afetar o comportamento do indivíduo como produtor e como reproduutor.

O grau de cuidado com que oriente e ajude a adolescência a fazer essas escolhas é um índice da civilização de cada povo. Quanto mais civilizado, tanto mais viva será a consciência da importância de propiciar a cada jovem condições asseguradoras de êxito na escolha da agência econômica, para se integrar na sociedade, e da parceria biológica, para cumprir o comando incoercível do Gênesis: *crescendi et multiplicandi*.

O ajustamento do indivíduo à família, aos diferentes grupos a que pertença e à sociedade em geral, seu bom êxito profissional e social e, acima de tudo, sua própria felicidade pessoal, dependem, em larga medida, do critério que presidir à busca da profissão e à busca da companheira ou companheiro.

As oportunidades de formação universitária devem ser bem distribuídas, isto é, exclusivamente aos que tenham condições reais de progresso intelectual. Sómente aos "caminhantes" possuidores de qualidades pessoais e intelectuais, que os habilitem a transpor as barreiras dos "caminhos" universitários, deverão ser franqueadas as oportunidades de ingresso. Os menos capazes terão que ser eliminados da competição e contentar-se com profissões e ocupações mais simples, compatíveis com as respectivas aptidões.

A consciência de que cumpre a cada país desenvolver ao máximo os recursos humanos, identificar e aproveitar as vocações verdadeiras e os maiores talentos de cada geração, está generalizando o sistema de bolsas de estudo, a fim de garantir aos melhores, através do crivo de uma competição leal e rigorosamente fiscalizada, o ingresso na carreira universitária.

Nesse processo de seleção dos que devem e dos que não devem ser encorajados a ingressar na universidade está presente uma das funções sociais mais importantes da administração de pessoal; a de escolher bem os que se apresentam, e orientar bem a todos, indistintamente, tanto aos que vencem as provas, quanto aos que são reprovados.

Extraord'nário progresso tem sido feito nestes últimos decênios relativamente ao procedimento para a escolha dos que ingressam nas universidades. Erros ainda são cometidos: os mais

lamentáveis são os negativos, isto é, os diagnósticos que dão como incapazes ou mediocres candidatos que realmente não o são. WINSTON CHURCHILL foi reprovado duas vezes pelo Royal Militar College da Inglaterra — sómente logrando matrícula na terceira tentativa. Hoje seria improvável a reprovação de um superdotado; no futuro, impossível.

*Seleção precisa.* Mediante o uso dos recursos atuais, já é possível senão eliminar, pelo menos minimizar consideravelmente os erros de seleção profissional. Mas o que existe agora nada mais representa do que pálida indicação do que existirá daqui a alguns anos. É previsível grande progresso nos métodos de aferição de aptidões, conhecimentos, experiências, reflexos, etc. Em dias próximos, os selecionadores chegarão a um grau de conhecimento e certeza só comparável ao que é proporcionado pelos instrumentos de precisão das ciências físicas. Desde que o mercado de trabalho ofereça candidatos em número adequado, a tarefa do selecionador consistirá apenas em pedir uma descrição exata das funções e estabelecer o conjunto de qualidades e habilidades desejadas. Os laboratórios de psicologia incumbir-se-ão de isolar dentre dez, cem ou mil concorrentes, o candidato ideal ou pelo menos, o mais próximo do ideal. De tal maneira a seleção poderá ser fidedigna, que o próprio treinamento de ambientação será eliminado ou reduzido a horas ou dias. Desde que outros setores da administração de pessoal evoluam paralelamente, será possível descobrir, em todos os casos, com precisão científica, o melhor candidato disponível para qualquer cargo ou função, seja diretor do Arquivo Nacional, seja Secretário do Planejamento do Governo Federal, seja comprador de material de escritório, seja calculista, porteiro, espião, agrônomo ou físico.

*Mensuração das diferenças individuais.* Aquilo que CARREL considerava impossível há três décadas, isto é, a análise completa da personalidade psicológica e a mensuração de suas partes componentes, será moeda miúda de circulação diária nos laboratórios de psicologia de amanhã. As características essenciais da personalidade psicológica determinar-se-ão exatamente. As diferenças individuais tornar-se-ão conhecidas e facilmente mensuráveis. Já é possível estabelecer tais diferenças com grau razoável de aproximação. Em futuro próximo, porém, elas serão precisamente identificadas, classificadas, comparadas e medidas, tão rigorosamente quanto hoje se medem as diferenças de espessura, comprimento, largura e outras características físicas dos corpos. Os laboratórios de psicologia aplicada poderão documentar, enumerar e classificar as infinitas variedades da personalidade humana.

*Avaliação do potencial.* Um dos problemas desesperadores da administração de pessoal consiste na insuficiência dos recursos

atuais para avaliar a potencialidade do indivíduo. Isso representa uma das causas de frustração para o administrador de pessoal. O homem que se tornou o maior escritor e o maior orador da língua inglesa da era contemporânea, WINSTON CHURCHILL, tirava notas medíocres nessa matéria quando estudante em Harrow. Como seria proveitoso, para o progresso da humanidade, se homens como WINSTON CHURCHILL, WALT DISNEY e outros da mesma família, criadores de rumos novos, pudessem ser precocemente descobertos e orientados. Quantos grandes cientistas deixaram de o ser por falta de recursos. Em nosso Brasil, tão pobre de tecnólogos e cientistas, quantos talentos insuspeitados desapareceram ou vão desaparecer na vala comum dos que morrem ignorantes e até analfabetos?

O caso fenomenal de JEAN FRÈNE, campônio francês, em quem o exército da França descobriu a marca da genialidade, ilustra a importância da avaliação exata do potencial humano. Nono e antepenúltimo filho de um casal de camponeses pobres da região de Lyon, JEAN FRÈNE, ao ser submetido, aos dezenove anos, como recruta, a uma série de testes destinados a medir-lhe a inteligência e classificar-lhe a instrução para efeito de serviço militar obrigatório, obteve notas que, pela altura inaudita, logo causaram espécie. Examinado o *dossier* do recruta, verificou-se que era camponês, tinha apenas instrução primária e havia saído da escola aos quatorze anos, para trabalhar na pequena propriedade agrícola da família. Nem sequer fôra aluno excepcional. Submeteram-no em seguida a outra série de provas mais difíceis. Num dos exames destinados a selecionar cadetes, a nota média obtida pelos candidatos oscilava entre 11 e 12. Raramente alguém conseguia chegar a 15. O grau máximo correspondente a esta prova seria 20. JEAN FRÈNE obteve 17 pontos no primeiro teste e 19 no segundo.

Considerando judiciosamente que o jovem camponês "era inteligente demais para soldado", o Exército francês dispensou-o do serviço militar e recomendou que o governo o mandasse à escola superior, à custa dos cofres públicos. Na Escola Normal de Lyon, JEAN FRÈNE completou em seis meses um curso cuja duração ordinária, para os bons alunos, é de cinco a seis anos. Entanto, a ambição profissional de JEAN FRÈNE era, ao deixar o serviço militar, fazer-se mecânico de automóveis. A esta altura talvez já seja físico. Deus o proteja.

A descoberta do potencial intelectual humano já deixou, assim, de ser mera perspectiva: transforma-se em conquista real presente. A descoberta, juntamente com a avaliação, será, nos horizontes próximos da administração de pessoal, um dos fatores mais valiosos para o aproveitamento racional dos talentos e vocações superiores que surgirem em cada geração.

*Previsão do vôo profissional.* A previsão da trajetória profissional será, em grande parte, subproduto da avaliação rigorosa do potencial e dos caracteres adquiridos. Essa proeza do administrador de pessoal do futuro, além de lhe permitir orientação segura dos jovens, permitir-lhe-á também desvendar precocemente as limitações incoercíveis. Dado com imparcialidade e segurança no momento adequado, êste aviso poupará a muitos a amargura de ver irrealizados na carreira profissional os sonhos inspirados por pequenos triunfos iniciais. Muitos jovens que, em concorrência com grupos restritos e em condições mais que propícias, conseguem salientar-se no aproveitamento e nas provas intelectuais, facilmente se promovem a si mesmos ao estrelato intelectual, e passam a um estado de arrogância ridícula, do qual só muito mais tarde se curvam depois de castigados pelas dificuldades da vida. SOMMERSET MAUGHAM observa, em um de seus livros, que só depois dos trinta e às vezes depois dos quarenta, é que certos indivíduos se dão conta da dura realidade de que não são nem tão formidáveis, nem tão inteligentes, nem tão irresistíveis quanto êles sinceramente acreditavam. Quem não conhece dezessas dêsses pequenos pobres diabos que se erigem em sumidades precoces e só depois, muito mais tarde, desmoralizados pelas decepções, ressabiados pelos triunfos efêmeros, reduzidos enfim às suas justas proporções, começam a ver a si próprios como são vistos pelos outros, isto é, ordinários e comuns? O diagnóstico precoce da altura e distância do vôo profissional de cada indivíduo poderá proteger os jovens recuperáveis contra a ridiculez do homem que, na loteria do talento, tira o mesmo dinheiro ou apenas um gasparinho, mas age e gasta como se tivesse tirado a sorte grande. Enfim, a avaliação do potencial, juntamente com a curva do vôo profissional, será terapêutica eficaz para o ajustamento, antes dos trinta anos, do indivíduo ao seu papel e ao seu destino no meio social.

*Identificação de neuropatias e psicopatias embrionárias.* Progressará a administração de pessoal a ponto de conseguir detetar no jovem aparentemente são e normal de hoje as neuropatias ou psicopatias que êle porventura traga em embrião? O fenômeno da vida de cada indivíduo desenvolve-se de acordo com leis inexoráveis. Na página dolorosa do último capítulo de *Dom Casmurro*, MACHADO DE ASSIS indaga se a Capitu da Praia da Glória, a Capitu de olhos de ressaca, que enganou Bentinho com seu maior amigo, Ezequiel, "já estava dentro da de Matacavalos, ou se esta foi mudada naquela por efeito de algum caso incidente". E conjectura que sim, que a segunda já estava contida na primeira. "Se te lembras bem da Capitu menina, hás de reconhecer que uma estava dentro da outra, como a fruta dentro da casca".

Parece-me também previsível que em futuro não muito remoto, os laboratórios de psicologia aplicada estarão capacitados a submeter o homem a análises espectrais tão profundas e exaustivas, que os levarão a descobrir os embriões das neuropatias e das psicopatias de que o paciente porventura seja portador. Assim como hoje já é possível descobrir os indivíduos propensos a acidentes, a que os psicólogos americanos classificam como *accident prone*, assim também me parece admissível a identificação precocíssima de neuropatias e psicopatias embrionárias, que vinte anos mais tarde poderão influir e até desviar e mesmo mutilar a carreira profissional. Essa descoberta, além de outros efeitos sociais, terá o de pôr o indivíduo em guarda e levá-lo a viver cautelosamente e a procurar os remédios possíveis, psiquiátricos, quimioterápicos e outros.

*Determinação do grau de elegibilidade democrática.* O aperfeiçoamento dos instrumentos de administração de pessoal começará fatalmente a interferir, em futuro próximo, nas instituições políticas. Acrescentemos: fatal e auspiciosamente. Orientados pelos laboratórios de psicologia, os eleitores dos países democráticos passarão a exigir a *ficha psicológica* dos que se apresentarem, ou forem apresentados, como candidatos a cargos públicos eletivos. Assim como hoje, no Brasil, já se obriga o candidato a eleição para cargo público a fazer declaração de bens, assim também e com o mesmo propósito de proteger a coisa pública, se procurará conhecer ou determinar o grau de *elegibilidade democrática*, isto é, a posse de condições físicas e mentais que respondam pelo exercício sereno e equilibrado do cargo.

Se já houvesse a exigência da sondagem psicológica para determinação do grau de fidedignidade democrática, muitos dos que, nas condições atuais, se candidatam e conseguem eleger-se, seriam aconselhados a desistir de qualquer veleidade política, no momento em que os laboratórios de psicologia lhes revelassem a instabilidade emocional, os desajustamentos profundos ou os complexos ou as neuroses em potencial. E caso teimassem em disputar mandatos políticos em eleições, seriam exemplarmente repelidos nas urnas pelos eleitores.

Os próprios partidos políticos serão os primeiros em investigar cuidadosamente os chamados candidatos papáveis, antes de apresentá-los aos prérios eleitorais. Já existem institutos de opinião pública que se incumbem de proceder a inquéritos prévios sobre o grau de aceitabilidade, por parte do eleitorado, de candidaturas políticas. Antes do ano 2.000 haverá institutos de psicologia aplicada para examinar o estado de sanidade, física e mental, dos políticos e determinar aquilo a que poderemos chamar grau de *fidedignidade democrática*.

Ninguém duvida de que o mundo vive sob a ameaça constante de destruição física por meio de uma guerra nuclear, que, inclusive, poderá ser deflagrada por engano ou por ato de loucura. Não será demais, pois, que os povos passem a exigir os mais rigorosos certificados de sanidade mental dos que se candidatarem a postos eletivos. A história registra vários episódios de governantes que enlouqueceram no poder. Há graves suspeitas, por exemplo, sobre o estado mental de WOODROW WILSON durante os últimos meses de seu segundo mandato presidencial. Imagine-se o perigo permanente a que está exposto o gênero humano — não apenas o povo americano e o povo russo — se de repente enlouquecer no poder um dirigente dos Estados Unidos ou da Rússia.

Dizia-me um psiquiatra amigo que, dos quatro candidatos (todos candidatos de si mesmos) que disputavam a governadoria de certo Estado do Brasil em 1961, três apresentavam sintomas de paranóia. Um foi eleito!

O grupo de *gangsters* intelectuais que se apoderou da Alemanha em 1932, sob a liderança psicótica de ADOLF HITLER, e que impeliu o mundo para a hecatombe da Segunda Guerra Mundial e aquêle país para a rendição incondicional e para a quase destruição, sem falar em seus crimes inomináveis de genocídio praticados contra judeus, russos, polacos, tchecos e outros, não teria empolgado o poder caso suas taras e tendências tivessem sido oportunamente diagnosticadas e reveladas ao povo alemão.

Não se trata de profecia ociosa: as câmaras legislativas de amanhã, alertadas pelos novos recursos da psicologia individual, estabelecerão regras de defesa contra a eleição de candidatos insanos, declarados ou em potencial, assim como hoje estabelecem regra de defesa da saúde pública, como a quarentena, a vacinação compulsória, a extinção de insetos e outras.

*Seleção eletrônica.* Prevejo, também, que na sociedade do futuro haverá estabelecimentos centrais complicadíssimos, verdadeiros labirintos de células eletrônicas, para armazenar informações sobre as qualidades pessoais, as aptidões e habilidades de todos os habitantes em idade empregável. Serão como que agências centrais de colocação.

Quando qualquer entidade, pública ou particular, necessitar de um porteiro, de uma entomólogo, de um cosmonauta, de um atuário ou de uma costureira, terá apenas que pedir à agência central eletrônica de pessoal os dados dos três ou cinco melhores candidatos disponíveis no momento. Um minuto depois poderá escolher, dentre êles, o que mais convier. Poderá solicitar, também, os dados de tôdas as pessoas vivas, empregadas ou não,

que possuam os requisitos desejados e tentar atrair, mediante ofertas irresistíveis de emprêgo, a que os possuir em maior grau.

Aliás, a verificação prévia, rotineira, fria, do potencial de serviço de cada indivíduo virá oferecer a vantagem de ser mais objetiva, mais isenta, do que a que se faz sob a pressão de necessidades existentes de pessoal para colocação imediata.

Já há os "bancos de informações", eletronicamente acionados, que memorizam milhões e milhões de dados sobre indivíduos, entidades ou acontecimentos, dados que são instantâneamente trazidos ao consciente dos monstros eletrônicos, isto é, às fitas sobre as quais os teclados de suas máquinas automáticas imprimem as respostas que lhes são pedidas. O que estou imaginando é, pois, uma aplicação especializada, de que já se conhecem amostras da universalização e automatização do processo de recrutamento e exame para fins de emprêgo.

Esta previsão não é mais do que uma extrapolação das tendências atuais de racionalização do trabalho em todos os setores da atividade humana, juntamente com uma visão antecipada da utilização de computadores eletrônicos para armazenar, em suas memórias ilimitadas, os dados individuais levantados e aferidos por laboratórios de psicologia.

Haverá quem questione algumas das atividades que arrolo neste ensaio entre as da administração de pessoal. Ajudar alguém a escolher cônjuge é administração de pessoal? Pre-selecionar candidatos a cargos eletivos é administração de pessoal? Como assim?

Na conceituação corrente, sabemos, a administração de pessoal é um campo mais restrito do que o delineado pelas minhas perspectivas. Ortodoxamente compreendida, a administração de pessoal, *a lo mejor*, tem por fim identificar os melhores candidatos disponíveis no mercado de trabalho e reter, no serviço da empréssia, os melhores empregados.

Estou reformulando, assim, arbitraria, mas deliberadamente, o conceito de administração de pessoal, e ampliando, intuitivamente, digamos, sua área de ação.

Vaticino que a administração de pessoal se expandirá nas direções por mim entremostradas e ainda em várias outras; e que será *cada vez mais* psicologia aplicada, *cada vez menos* "estatutologia" e aplicação de leis trabalhistas.

*Administração de Pessoal: Princípios e Técnicas.* Sobre esta ciência fascinante e esta arte nevrálgica de escolher pessoas e colocá-las ao longo da escala hierárquica das empréssias humanas versa o novo livro de BEATRIZ WAHRLICH, que acaba de ser editado pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas.

A autora revela que acelerou a composição da obra em virtude de uma espécie de apêlo meu. Procurei-a, sim, em boa hora, deliberadamente, para lhe solicitar que transformasse suas notas de aula em originais de um livro. Sensível ao apêlo, BEATRIZ WAHRLICH deu à obra êste título escorreito: *Administração de Pessoal: Princípios e Técnicas*. Trata-se da condensação sistemática da informação teórica (princípios) e da experiência prática (técnicas) da autora, acumuladas através do exercício de postos administrativos e da cátedra. Não é uma leviandade literária temporânea, ferventada de improviso para exaltar a autora ou consolidar-lhe a reputação. Ao contrário: é fruto de tempo, sazonado regularmente pelas estações profissionais. Não há, neste livro, nada que careça da contraprova da aplicação. Apesar de apresentado sob a forma despretenciosa de manual, para consulta diuturna de administradores, professores e estudantes, ostenta a solidez de conhecimentos que a autora adquiriu e aferiu através de longo processo de amadurecimento profissional.

Como é urgente o advento da literatura brasileira neste campo. Como precisamos desesperadamente de livros brasileiros idôneos, escritos por quem conheça as coisas do país, sobre a administração pública e ciências afins!

O que me impulsionou a pedir a BEATRIZ WAHRLICH que abreviasse a gestação dêste livro foi, além do sentido de urgência de publicações nossas, brasileiras, a convicção de que o livro ainda é o *visual-aid* ideal. O livro acomoda-se aos hábitos, peculiaridades e extravagâncias de cada aluno. Não dialoga, e embora deixe às vezes de responder a dúvidas, repete, impassível e lealmente, as suas lições. Fica à disposição do aluno 24 horas por dia. Não boceja. Não fila cigarros, como certos professores. Não se impacienta. Não faz greve. Não entra em férias. É a tolerância em letra de fôrma. Em suma, o livro é o veículo cultural supremo, a tribuna permanentemente em ação, a cátedra personificada, o melhor transmissor de idéias jamais inventado pelo homem — uma das bêncções da civilização. Alunos arredios ou arrogantes, que não se dignam de baixar ao nível do professor, discreta ou secretamente lhe consultam os livros.

Viajando pelo interior do Brasil, quantas vezes tenho sido gratamente surpreendido pela presença, em estantes insuspeitadas, de exemplares dos Cadernos da Administração Pública e dos livros da Biblioteca Brasileira de Administração lançados pela E.B.A.P. Através dêsses veículos admiráveis, a Escola estende sua influência pelo Brasil adentro e pela América agora, *urbi et orbe*, espalhando por tôda a parte seus serviços e ensinamentos. O fundo de conhecimentos e experiências sobre administração de que a E.B.A.P. é, sem dúvida, na América do Sul, a matriz indiscutível, está assim liberalizado ao público do Continente.

Livros como este ainda desempenham, no Brasil, o papel pioneiro de levar noções novas a uma clientela especificamente ignorante. A administração de pessoal permanece praticamente um campo inédito para a grande maioria de brasileiros, inclusive dos que mais necessitam conhecê-la.

Este livro é mais um arauto do laboratório brasileiro de ciência social, a Fundação Getúlio Vargas, sobre esta arte moderna, que se anuncia como o grande trunfo da psicologia aplicada de amanhã.

Estou certo de que será benvindo a todos os quadrantes da cultura técnica brasileira.

## *Classificação de Cargos — Um Estudo de Seus Usos*

MONROE F. DAY e GLENN D. THOMPSON  
tradução de Mary Cardoso

MONROE F. DAY é chefe-adjunto do Setor de Classificação, da Divisão de Reclamações, tendo antes sido encarregado das atividades de classificação, no Gabinete do Secretário de Estado para o Departamento do Interior, em Chicago, que servia a três divisões descentralizadas.

GLENN D. THOMPSON é diretor da Seção de Pessoal, da Divisão de Reclamações. Ocupou altos cargos de pessoal em organizações como a Administração do Petróleo na Guerra, o Conselho Federal de Estabilização de Emprego e a Administração Federal de Emergência das Obras Públicas.

ATÉ que ponto são admitidos e aplicados pelos administradores de pessoal, na execução de várias fases de suas atividades específicas, alguns dos usos ou recursos oferecidos pela classificação de cargos? Justificam-se, nas condições que ora prevalecem, as afirmações feitas quanto a êsses usos, em administração de pessoal?

Tais perguntas foram as razões determinantes de um inquérito feito entre funcionários de departamento e de divisão, em cinco das maiores repartições sediadas em Washington, o Departamento do Interior, o do Comércio, o da Marinha, a Administração de Veteranos e o Departamento de Agricultura.

Todos os usos aqui mencionados como tendo sido investigados e registrados foram, nessa ou naquela circunstância, tanto afirmados como questionados. Não faremos citação das fontes porque isso resultaria num artigo enorme, mas indicaremos outro trabalho, como referência informativa. (1) Aliás, nem todos os

(1) "Estudo do Sistema Federal de Classificação de Cargos como um Instrumento da Administração — Usos e Forma de Operação", de MONROE F. DAY, págs. 63-88, publ. da Biblioteca da Universidade Americana, 1952.

usos que se afirma ter a classificação de cargos para a administração de pessoal foram testados pelo presente estudo. Para que assim fôsse, teríamos que aumentar muito o número de itens a serem investigados e, sendo assim, correríamos o risco de ver afetadas a qualidade e a quantidade dos dados utilizados como amostra. Não obstante, o inquérito considerou, de modo geral, os usos da classificação de cargos em conexão com as provas, a chamada de candidatos, e os processos de transferência, enquadramento, promoção, mensuração da eficiência e treinamento. Não teve relação alguma com a técnica da classificação de cargos propriamente dita, isto é, referente ao estabelecimento de graus ou níveis, nem com a administração do plano de remuneração, dois tópicos inteiramente distintos. (2)

A bibliografia disponível sobre os usos da classificação de cargos é, ainda, substancialmente a mesma indicada em 1943 pelo diretor adjunto de pessoal de uma Comissão Estadual de Serviço Civil, valendo esta observação para salientar que a literatura existente sobre classificação praticamente não indica os usos que poderiam ter, nos diferentes órgãos de serviço, as especificações de cargos. E embora o órgão de pessoal seja via de regra encarado como um "setor de staff", sem dúvida tal afirmação lhe é, em essência, noutro sentido, inteiramente aplicável.

O "Questionário para funcionários de pessoal, relativo ao sistema de classificação de cargos e suas relações com certas fases da administração de pessoal" consistia em dez itens e foi distribuído aos funcionários a que já fizemos referência. A parte mais importante desse inquérito de dez itens, incluindo os fatos, opiniões e condições descritos pelos que dele participaram, consta a seguir. Solicitamos respostas anônimas, de modo a permitir o máximo possível de liberdade de expressão.

#### COMO FONTES DE INFORMAÇÃO

##### a) na preparação de provas

O sistema de classificação de cargos constitui fonte de informações que pode ser usada pela Comissão do Serviço Civil, pelos órgãos examinadores das repartições e por outros serviços de emprêgo, relativamente a fatos concernentes a deveres, responsabilidades e qualificações requeridos no desempenho do trabalho

(2) Para uma análise administrativa da eficácia técnica do sistema de classificação de cargos, veja-se o estudo de MONROE F. DAY, "Os administradores de linha avaliam a classificação de cargos — Estudo com caráter de pesquisa", in—"Administração de Pessoal (Personnel Administration)", número de novembro de 1952, págs. 16-22, 29.

atribuído aos cargos. Entretanto, os técnicos de pessoal tiram partido dessa fonte de informações e sabem utilizá-la?

Houve concordância unânime de opiniões no sentido de que os fatos fornecidos pelo sistema de classificação eram aproveitados, em maior ou menor grau, como base para ulteriores estudos ligados à preparação dos testes, mais de dois terços afirmando que freqüentemente a obtenção de tais dados era feita dessa maneira.

*b) na avaliação de qualificações básicas*

Cerca de 85% dos questionados afirmou que os fatos relativos a deveres, responsabilidades e qualificações provinham de fontes oriundas da classificação de cargos, servindo para o esclarecimento dos futuros candidatos, a propósito da avaliação das qualificações fundamentais para o exercício do cargo. 8% não opinaram, declarando "Não sei". Um pouco mais de 60% assinalava que o uso de tal fonte de informação era feito com muita freqüência, ao passo que uns 30% disseram que tal freqüência era baixa. 8% afirmaram que a informação era sempre usada para esse efeito, mas por outro lado houve a mesma percentagem de afirmação em contrário.

*c) na preparação das listas de candidatos*

Uma parcela de mais ou menos 70% afirmou, em proporções variáveis, que os fatos obtidos através do sistema de classificação eram utilizados como base para ulteriores estudos tendentes à preparação de listas de candidatos, sendo de assinalar-se que um pouco mais de 60% foi de opinião que isso ocorria com pouca freqüência, uma pequena percentagem declarando "Sómente em casos de certificação de seleção". Minoria de pouco mais de 30% opinou por uma alta taxa de freqüência e uns 8% responderam "Não sei". A alta percentagem acusando pequena freqüência deve-se muito, sem dúvida, ao fato de que tal função é exercida, especialmente, pela Comissão de Serviço Civil e não pelos Departamentos e Divisões.

*d) para controle do uso das listas de candidatos qualificados*

Um grupo de mais de 3/4 assinalou a circunstância de que os dados obtidos mediante o sistema de classificação eram usados para controlar o uso das listas de candidatos, no atendimento das requisições de pessoal qualificado. Um pouco mais de 60% afirmou que isso ocorria com grande freqüência, cerca de 30% respondeu que a freqüência era pequena e o restante declarou não ter conhecimento suficiente para afirmar num sentido ou no outro.

### NA DIVULGAÇÃO DOS CONCURSOS

O mais importante documento técnico sobre classificação de cargos no serviço público registrou situação em que os padrões de classificação foram reproduzidos nas notícias divulgatórias dos concursos, com o objetivo de salientar os dados significativos referentes aos mesmos, tais como, os títulos dos cargos, o trabalho respectivo e as qualificações de ordem geral exigidas.

No inquérito, cerca de 2/5 dos técnicos de pessoal declarou ter conhecimento de exemplos verificados no governo federal, no decorrer dos dez anos anteriores, nos quais os padrões da classificação de cargos haviam sido assim utilizados. Um pouco menos de 1/4 do total de inquiridos afirmou ser freqüente esse uso e uns setenta por cento responderam que o mesmo ocorria com pouca freqüência. Percentagem ligeiramente maior que a metade do grupo declarou não saber da ocorrência de tais casos, em que os padrões houvessem sido incluídos literalmente nas notícias sobre os concursos, sendo de assinalar, entretanto, que 8% dessas respostas indicaram uma tomada de posição, já que foi nelas afirmado "Não quanto a cargos especializados".

### NA CONVOCAÇÃO DE CANDIDATOS QUALIFICADOS

Nos setores que tratam dos problemas de emprêgo e enquadramento (incluindo o exemplo as funções de chamada, certificação e nomeação), ouve-se dizer, às vezes, que os dados sobre deveres e qualificações, constantes dos formulários de chamada, são freqüentemente insignificantes e pouco definidos e assim não podem ser de muita utilidade. E' o caso de se procurar então saber se a culpa é dos técnicos de pessoal, que não usam convenientemente as informações contidas nas especificações de cargos ou se os dados são, de fato, em si mesmos deficientes. Tais especificações, bem como a indicação de qualificações especiais que se fazem necessárias, prestam auxílio particular na solução de pedidos de certificação, sempre que não tenha sido tornada pública a existência de especificações-padrões da classe de cargos, pelas quais seja possível identificar a natureza do trabalho em foco.

Ligeira margem acima de 90% assinalou que os dados sobre deveres e os requisitos exigidos eram obtidos, com maior ou menor freqüência, de fontes ligadas à classificação de cargos, sendo porém de se notar que pouco menos de 50% do grupo mencionou uma baixa de freqüência, respondendo "raramente" ou "nunca". Notou-se ligeira predominância da opinião favorável a uma elevada taxa de freqüência, 7,5% afirmando "Dispomos apenas da descrição do trabalho".

## NA ECONOMIA DE TEMPO NOS CONCURSOS

a) *identificação de deveres*

Um dos melhores argumentos para justificar uma norma, técnica ou instrumento, consiste em indicar economia de tempo, trabalho ou material. Um dos resultados do sistema de classificação é o de permitir a determinação dos deveres que irão caber ao ocupante do cargo. A pergunta, portanto, foi: "O técnico de seleção pode aceitar esse dado como válido, assim economizando tempo, já que não precisará, em cada nova oportunidade, pesquisar e estabelecer os deveres em torno dos quais deverá girar a seleção, sempre que novos empregados devam preencher funções antigas?"

Na resposta a esta indagação, cerca de 85% declarou que, em tais circunstâncias, havia de fato economia de tempo. Percentagem ligeiramente acima de 50% afirmou que semelhante uso dos resultados da classificação ocorria com muita freqüência, enquanto um pouco menos de 50% dos questionados assinalou que o mesmo acontecia com pequena freqüência.

b) *classes de cargos versus cargos isolados*

Todos os técnicos de pessoal declararam reconhecer que o plano de classificação de cargos pode ser usado para economia de tempo, desde que o selecionador esteja interessado, em estabelecer exames-padrões para classes de cargos, de preferência a fazê-lo para cargos isolados, havendo uns 70% declarado que esse uso se faz em grande escala.

c) *redução do número de listas de candidatos qualificados*

O fato de que os deveres não precisam estar sendo repetidamente determinados sempre que se tratar de submeter novos empregados a seleção, para o preenchimento de funções já bem conhecidas, e a circunstância de que o selecionador pode estabelecer provas-padrões para classes de cargos contribuem para reduzir o número de listas de elementos qualificados, que são preparadas para atender às necessidades dos Departamentos. Cerca de 85% dos inquiridos afirmou isto e não houve nenhuma declaração direta em contrário. Uns 46% opinaram quanto à baixa freqüência desse fato, ao passo que 39% disseram que tal freqüência era alta.

## NA SIMPLIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

a) *relação dos cargos entre si*

Oitenta e cinco por cento das respostas indicaram que o sistema de classificação fornece informações sobre as relações dos

cargos entre si, quanto ao tipo e nível de trabalho, dados êsses que podem ser úteis nos casos de transferência. Mais ou menos 70% declarou haver usado com freqüência tais informações para efeito de transferências.

b) *áreas de atividade*

Uma esmagadora maioria superior a 90% afirmou que o sistema de classificação fornece informações quanto às áreas de atividade onde encontrar pessoal para as transferências e cerca de 70% declarou que o uso de tais informações é muito freqüente.

c) *identificação de rotas profissionais*

Ainda aqui mais de 90% respondeu que, em maior ou menor grau, a classificação de cargos oferece dados que permitem a identificação de rotas profissionais, capazes de boa utilização nos casos de transferência. É até certo ponto significativo, porém, que mais da metade do grupo investigado declarou que essa fonte de informações é usada com pequena freqüência. Convém, no interesse de melhor administração e da segurança de mais elevado moral entre os funcionários, que se dê mais atenção a essa área da administração de pessoal.

#### NA CORREÇÃO DOS ERROS DE ENQUADRAMENTO

Para 80% dos técnicos de pessoal interrogados, o plano de classificação ajuda, em maior ou menor escala, na correlação entre funcionários desajustados e os cargos para que estariam os mesmos mais bem qualificados. Não obstante, apenas uma pequena maioria salientou a utilização do plano, com alta freqüência, para esse propósito. Há, portanto, fortes indícios de que os usos da classificação de cargos, no processo de enquadramento de pessoal, não estão sendo feitos em toda a extensão possível.

#### NA DIVULGAÇÃO DE MAPAS DE CARREIRAS, COMO INCENTIVO AO PESSOAL

Apenas 15% dos questionados assinalou ter conhecimento de que mapas ou gráficos de organização, em termos de cargos de carreira, haviam sido afixados em setores estratégicos do Serviço Federal, com o objetivo de estimular os funcionários com vistas a um plano de promoções. Todos êles responderam que sabiam da ocorrência desse fato, "mas raramente", e mais de 90%, considerado todo o grupo sujeito à investigação, acentuou que tal uso da classificação de cargos ocorria com pequena freqüência.

## NA DETERMINAÇÃO DE PADRÕES DE EFICIÊNCIA

O sistema de classificação de cargos oferece informação básica quanto ao trabalho das funções a desempenhar, mas até que ponto tais informes são de fato utilizados no estabelecimento e na administração de planos que visem aos padrões de eficiência?

Aproximadamente 85% das respostas indicou, em grau maior ou menor, que os dados sobre o trabalho a executar, apurados no processo de classificação de cargos, eram utilizados para aqueles propósitos, 62% mencionando uma alta taxa de freqüência nessa utilização e o restante assinalando pequena freqüência para o mesmo fato. Uns poucos, nesse segundo grupo, afirmaram ainda ser de opinião que conviria talvez aproveitar mais amiúde os referidos dados, com vistas ao relativamente recente plano de mensuração de eficiência posto em prática pelo Governo Federal.

## INCLUSÃO DE EXIGÊNCIAS MÍNIMAS DE EXECUÇÃO COMO PARTE DAS ESPECIFICAÇÕES DE CARGOS

São várias as opiniões freqüentemente manifestadas quanto à conveniência de se incluirem nas especificações de cargos exigências mínimas de execução ou eficiência. Assim, considerando que os técnicos de pessoal submetidos ao inquérito seriam certamente afetados por qualquer decisão de caráter compulsório nessa matéria, solicitou-se aos mesmos que expressassem seus pontos-de-vista, à luz da experiência de cada um.

Não houve uma determinada opinião que pudesse ser tomada como bem representativa da maioria, mas tão-somente uma faixa preponderante de 30%, que declarou que os formulários de classificação deveriam conter sempre uma parte mencionando as exigências mínimas de execução. Cérca de um quarto entendia que a matéria deveria ficar na alçada dos supervisores, enquanto um grupo muito pequeno opinou no sentido de que tal assunto nunca deveria constar das especificações de cargos.

## NO DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DE TREINAMENTO

Perguntou-se se os padrões da classificação de cargos são empregados como auxiliares subsidiários pelos técnicos de treinamento, ao elaborarem seus programas. Como resultado apurou-se que 92% dos inquiridos afirmaram o bom uso dos padrões para efeitos de treinamento, quase todos assinalando que êsse uso era freqüente e uns poucos declarando que tal freqüência era pequena.

## COMENTÁRIOS ESCRITOS

Os comentários de ordem geral mais interessantes, feitos pelos técnicos de pessoal interrogados foram os seguintes:

1. "Largamente usado para dirimir conflitos de jurisdição".
2. "Os usos da classificação de cargos acima indicados são prejudicados e obscurecidos pela corrupção do sistema, decorrente de crises em torno da fixação de níveis".
3. "Há necessidade de estreita coordenação entre classificadores, técnicos de enquadramento e selecionadores, para que se atinjam os melhores resultados num programa de administração de pessoal. Cada um desses grupos precisa ter a perspectiva exata de seu lugar na organização e da relação entre seu trabalho e o dos outros, de modo que cada um possa agir como auxiliar da boa administração e não tentar obter como resultado final apenas seus programas individuais".
4. "Completas e freqüentes inspeções fazem-se necessárias, para assegurar a quantidade e a qualidade do trabalho".

## PROGNÓSTICOS

Tendo em vista o futuro, parecem cabíveis várias observações:

1. Não basta apenas que a administração saiba que a classificação de cargos é um bom auxiliar de quase todos os aspectos da administração de pessoal. Também deveriam ser conhecidos alguns pormenores, como métodos, normas, tipos de conhecimento disponível ou exigível, oportunidade no tempo e outros tópicos, que mostram como funciona a classificação de cargos.
2. O conhecimento desse instrumento auxiliar não deveria ficar confinado às esferas de pessoal, mas deveria ser extensivo aos setores de linha, orçamento, organização e métodos de trabalho, bem como a outros campos da administração.
3. Nem sempre é bastante também saber que certo tipo de informação é útil até certo ponto. O grau ou a freqüência com que se pode usar determinado instrumento pode dar, igualmente, a medida exata de sua validade. Se a classificação deve ter sua justificativa em termos do uso que dela se faz, então a freqüência desse uso, a extensão em que é aplicada e o conteúdo intrínseco da contribuição que presta deveriam ser firmemente estabelecidos.

De um modo geral, os índices que este estudo revela, no tocante a freqüência e validade, são mais positivos que negativos.

E' necessário, ainda, que haja maior colaboração no órgão de pessoal, tanto no Governo como na indústria particular, entre os vários técnicos ocupados em atividades diferentes, como treinamento, classificação, mercado de emprego, etc., de modo que possam ser executados, nesses campos, mais realísticos programas. O grau de colaboração que seja mantido determinará, em larga escala, o progresso efetivo, realizado em cada setor.

(In "Personnel Administration (Administração de Pessoal)", vol. 16, n° 4, Julho, 1953).

# *Avaliação de Cargos: O Método de Orçamento*

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

*A avaliação de cargos, tão necessária à manutenção de equilíbrio entre o custo da mão de obra e salário justo e compensador, é estudado no presente trabalho de TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES.*

*O método de avaliação, conhecido como ordenamento, é o que serve de base ao estudo do autor, que o classifica de subjetivo e inseguro, já que o cargo é avaliado no seu aspecto global, segundo a opinião que dêle tem o avaliador, sem o uso de padrões de comparação.*

*Apesar dessa opinião, o autor reconhece aspectos benéficos na maneira de avaliação de cargos pelo método de ordenamento, entre as quais a rapidez de sua execução e o baixo preço de custo.*

## CONCEITO

UMA das necessidades básicas do empregador é a mão-de-obra econômica; uma das necessidades básicas do empregado é o salário-compensador.

O ponto de equilíbrio entre essas duas necessidades é o salário justo, ou seja aquêle tipo de remuneração que permita ao empregador receber do empregado trabalho de categoria correspondente ao nível do salário que paga; e assegure do empregado a percepção de salário correspondente à categoria do trabalho que presta.

Quando o salário que o empregado recebe está acima da categoria do trabalho prestado, a mão-de-obra deixa de ser econômica e, portanto, uma das necessidades básicas do empregador não é satisfeita. Mas não é só. Como o salário é um componente do preço de custo e este elemento base do preço de venda, a coletividade, representada pelos consumidores, paga pelo que consome mais do que deve pagar, quando os salários são fixados acima do nível justo. Por outro lado, quando está abaixo da categoria do trabalho prestado, o salário não é compensador e, consequentemente, fica desatendida uma das necessidades básicas do empregado.

O salário abaixo do nível justo prejudica o recrutamento e, por conseqüência, a seleção do pessoal; tem efeitos corrosivos sobre o moral do grupo e constitui uma das causas mais eficientes da instabilidade da mão-de-obra.

Essas razões bastam para demonstrar o quanto é importante, em administração de pessoal, o problema da avaliação de cargos.

Podemos conceituar essa avaliação como sendo o processo através do qual estabelecemos a posição dos vários cargos numa escala de hierarquia apropriada e, em face dessa posição, determinamos o salário que deve ser atribuído a cada um.

Similar a êsse conceito é o proposto pelo Occupational Analysis Branch, do U.S. Employment Service:

"Avaliação do trabalho é a operação completa de fixação do valor que determinado trabalho tem dentro de uma organização, relativamente aos demais trabalhos que nesta última existem". (1)

Dêsses dois conceitos é fácil deduzir que a avaliação de cargos, além de proporcionar uma base racional para o problema da fixação dos salários, constitui, ainda, um instrumento de organização de múltiplas utilidades. A extensa gama de questões ligadas à distinção dos níveis de autoridade e responsabilidade, ai compreendidas as idéias de chefia, promoção, treinamento etc., tem na avaliação de cargos uma boa fonte de auxílio e sugestões.

#### A AVALIAÇÃO POR ORDENAMENTO

A avaliação por ordenamento considera o cargo no seu aspecto global, conforme a opinião que dêle tem o avaliador. Não usa um padrão externo e uniforme, com o qual os cargos possam ser confrontados. É um método muito subjetivo e a avaliação que produz deixa a desejar, mesmo quando os avaliadores têm grande experiência na utilização do método e seguro conhecimento dos cargos a avaliar. Ademais, é de aplicação limitada, uma vez que seu emprêgo se torna praticamente inviável quando a avaliação deve abranger um número de cargos elevado. Oferece, entretanto, como atrativo o seu preço de custo, que é baixo, e a rapidez de execução. BENGE, BURK e HAY (2) que não ocultam sua simpatia pelo método de ordenamento, afirmam que os resultados que êle pode proporcionar coincidem em cerca de 60% com os resultados obtidos com o emprêgo de outros métodos mais requintados.

A primeira etapa na prática da avaliação por ordenamento consiste na designação dos avaliadores. Estes, geralmente em número de três, devem ser pessoas muito bem familiarizadas com

(1) *Apud E. LANHAM — Job Evaluation — Mc GRAW HILL Book Company Inc. — New York, 1955.*

(2) *Manual of Job Evaluation — HARPERS BROTHERS, New York, 1941.*

os objetivos, organização e funcionamento da instituição a que pertencem os cargos e, naturalmente, dotadas da capacidade de crítica e de julgamento indispensável à boa utilização do método. As pessoas que não disponham de um conhecimento pormenorizado da instituição, dificilmente poderão determinar o que para esta significam, em realidade, os diferentes conjuntos de atribuições e provavelmente se deixarão impressionar por aspectos de importância secundária. Em tal caso a subjetividade do método será agravada pela errônea concepção em que o avaliador basear o seu trabalho.

Designado os avaliadores, procede-se à seleção dos cargos típicos (dez no mínimo e vinte e cinco no máximo), salvo se os cargos existentes fôrem em número reduzido ou suscetíveis de agrupamento em categorias poucas e homogêneas (grande número de cargos e pequeno número de espécies), caso em que podermos tomar de saída a totalidade dos cargos. Convém, antes de prosseguir, esclarecermos que cargos típicos são aquêles que constituem uma amostra representativa da instituição, ou seja aquêles que, pela natureza do trabalho que lhes corresponde, dão uma idéia da instituição, permitindo caracterizar esta última como organização de ensino, de pesquisa, de saúde, de comércio, de transporte etc. Devem êles cobrir todos os níveis de dificuldade e responsabilidade funcionais existentes na instituição, desde os mais elementares aos mais elevados, e terem suas atribuições fixadas de modo tal que em relação a elas não haja controvérsia.

As denominações de cargos típicos, às vezes acompanhadas de uma descrição sumária de cada um, são registradas numa fôlha de papel com tantas cópias quantos forem os avaliadores. Cada um destes, de posse de sua cópia da fôlha de registro, indicará numa fôlha à parte a ordem em que os mesmos cargos devem ser colocados, conforme sua importância crescente.

A fôlha de registro e as respectivas cópias podem ser substituídas por coleções de cartões, de sorte que cada avaliador, mediante simples arrumação destes cartões, mostrará a posição que, a seu ver, cabe a cada cargo na ordem de importância. Convencionada a ordem de importância crescente, o cartão correspondente ao cargo menos importante virá em primeiro lugar; o correspondente ao cargo mais importante, em último lugar; e entre êsses dois extremos serão colocados nas posições convenientes os cartões relativos ao demais cargos. Feito isso, numeraram-se os cartões, na ordem em que foram arrumados pelos avaliadores. O número que cada cartão receber representará o grau de avaliação do cargo correspondente.

Assim, numa escala de importância crescente, o cargo colocado em 1º lugar receberá grau 1; o colocado em 2º lugar receberá grau 2, e assim por diante. Um pequeno exemplo elucidará melhor

as diferentes fases do processo de ordenamento. Figuremos, pois, que numa determinada instituição foram selecionados como típicos os cargos indicados abaixo:

### CARGOS TÍPICOS

TABELA 1

DENOMINAÇÃO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Monitor.....	Distribuir o material didático aos alunos; recolhê-lo ao fim das aulas e guardá-lo sob sua inteira responsabilidade.
Professor.....	Ministrar aulas, de acordo com os programas aprovados.

Como no caso os avaliadores seriam três, começariamos por preparar três coleções iguais, de dez cartões; e como cada coleção deveria abranger todos os cargos por avaliar, seriam feitos três cartões iguais para o cargo A, três para o cargo B e assim sucessivamente. Daríamos uma coleção a cada avaliador, a fim de que êste arrumasse os cartões na ordem crescente da importância dos cargos por êles representados. Em seguida numeraríamos os cartões e teríamos os resultados da avaliação. Tais resultados poderiam ser apresentados sob a forma de uma tabela como esta:

Escrevente-Datilógrafo.....	Datilografar as súmulas de aulas.
Orientador.....	Organizar os programas pelos quais deverão reger-se as aulas e orientar os professores na aplicação dos métodos didáticos mais apropriados ao ensino da matéria de tais programas.
Auxiliar de Ensino.....	Apurar a frequência dos alunos.
Coordenador.....	Organizar os planos de cursos; fixar as diretrizes a serem obedecidas na organização dos programas, visando à melhor integração destes últimos naqueles planos.
Instrutor.....	Realizar, sob a orientação do professor, as demonstrações e exercícios práticos que complementem as aulas ministradas.
Correntista.....	Organizar as folhas de pagamento dos professores auxiliares e encaminhá-las à Tesouraria.
Pagador.....	Efetuar o pagamento do pessoal e dos fornecedores.
Zelador.....	Executar os trabalhos de limpeza e arrumação dos locais de trabalho.

A tabela mostra que houve divergência na avaliação dos cargos de Monitor, Zelador, Correntista e Pagador. Na prática, divergências desse tipo são bastante comuns; para eliminá-las os avaliadores trocam idéias entre si, reexaminam seus pontos-de-vista, debatem os critérios adotados e tentam chegar a um acôrdo. Este é quase sempre possível, uma vez que raramente as causas das divergências são de molde a criar posições irredutíveis. Além disso, como a avaliação é repetida por duas ou mais vêzes, aquelas divergências, não raro, praticamente se anulam nas médias dos graus das diferentes avaliações. Só excepcionalmente não é possível conciliar-se a discrepância de julgamento entre os avaliadores e nesse caso o cargo que der lugar a tal desacôrdo deve ser retirado da lista dos cargos típicos.

Avaliados os cargos típicos procede-se à avaliação dos demais cargos, pelo mesmo processo aqui descrito, confrontando-se os cargos típicos já avaliados com os cargos que se deseja avaliar e decidindo-se quanto à posição em que este último será colocado. Para efeito de confronto, toma-se, em cada caso, o cargo típico que, pelas suas atribuições, maior semelhança ou afinidade tiver com o cargo a ser avaliado.

Também aqui se fazem, comumente, três avaliações com intervalos de dez ou quinze dias, e toma-se com expressão numérica do julgamento de cada avaliador a média dos graus por ele atribuídos ao cargo nas diferentes avaliações.

A média dessas médias será o grau final que expressa a avaliação do cargo.

Todo esse trabalho será feito primeiramente com os cargos típicos. A avaliação dos demais cargos far-se-á em seguida por comparação de cada um dêstes com o cargo típico mais semelhante.

1.º AVALIADOR		2.º AVALIADOR		3.º AVALIADOR	
CARGO	AVALIAÇÃO	CARGO	AVALIAÇÃO	CARGO	AVALIAÇÃO
Monitor.....	1	Zelador.....	1	Monitor.....	1
Zelador.....	2	Monitor.....	2	Zelador.....	2
Auxiliar de Ensino.....	3	Auxiliar de Ensino.....	3	Auxiliar de Ensino.....	3
Escrevente-Datil.....	4	Escrevente-Datil.....	4	Escrevente-Datil.....	4
Correntista.....	5	Pagador.....	5	Pagador.....	5
Pagador.....	6	Correntista.....	6	Correntista.....	6
Instrutor.....	7	Instrutor.....	7	Instrutor.....	7
Professor.....	8	Professor.....	8	Professor.....	8
Orientador.....	9	Orientador.....	9	Orientador.....	9
Coordenador.....	10	Coordenador.....	10	Coordenador.....	10

A versão do método de ordenamento que acabamos de apresentar é a mais divulgada. Não é, porém a única. Há uma outra forma de avaliação por ordenamento que importa em tomar os cargos dois a dois, para efeito de comparação. Conhecida sob o título de método de comparação por pares (Method of Paired Comparison) ela, como a forma anteriormente exposta reclama o mesmo trabalho preliminar de especificação do trabalho, designação de avaliadores competentes e seleção dos cargos típicos. A diferença está em que êstes são distribuídos em diversos pares, tantos quantos forem necessários para que cada cargo típico possa figurar ao lado de todos os outros, afim de ser confrontado com cada um deles. Em cada par os avaliadores terão, simplesmente, que assinalar o cargo que lhes parecer mais importante. Depois disso bastará contarmos o número de vêzes em que determinado cargo foi considerado mais importante do que os que com él foram comparados. Esse número acrescido de mais 1, representará seu grau na avaliação.

Retomemos, para efeito de ilustração o exemplo de que nos servimos anteriormente. Com os cargos típicos formulários os seguintes pares:

Os pares acima foram distribuídos irregularmente de propósito, para evitar que sua apresentação numa determinada ordem viesse a constituir um elemento de possível sugestão. As letras sublinhadas F (9 vêzes), B (7 vêzes) e C (3 vêzes) mostram servimos anteriormente. Com os cargos típicos formaríamos os seguintes resultados.

#### Graus

10 — F
9.....
8 — B
7.....
6.....
5.....
4 — C
3.....
2.....
1.....

Pelo mesmo processo prosseguiríamos na avaliação dos demais cargos, até que fôssem preenchidas tôdas as posições da escola.

O ordenamento através da comparação por pares torna a avaliação mais cômoda, por isso que os avaliadores, para emitir seu julgamento, lidam apenas com dois cargos de cada vez, não precisando preocupar-se com os restantes. Como, em princípio

<i>Professor</i>	— Escrevente-Datil.	Orientador	— <i>Coordenador</i>	Escrevente-Datil.	— <i>Coordenador</i>
Auxiliar de Ensino	— Instrutor	<i>Escrevente-Datilógrafo</i>	— Auxiliar de Ensino	Orientador	— Correntista
Correntista	— Pagador	Correntista	— Zelador	Auxiliar de Ensino	— Zelador
Instrutor	— Correntista	<i>Professor</i>	— Zelador	<i>Escrevente-Datilógrafo</i>	— Zelador
Monitor	— Auxiliar de Ensino	Monitor	— Instrutor	<i>Coordenador</i>	— Zelador
<i>Professor</i>	— Auxiliar de Ensino	<i>Professor</i>	— Instrutor	Monitor	— <i>Escrevente-Datilógrafo</i>
Escrevente-Datil.	— Correntista	Orientador	— Auxiliar de Ensino	Monitor	— Zelador
Orientador	— Zelador	Escrevente-Datil.	— Orientador	Auxiliar de Ensino	— <i>Coordenador</i>
Auxiliar de Ensino	— Correntista	Instrutor	— Pagador	<i>Professor</i>	— Correntista
Escrevente-Datil.	— Pagador	Auxiliar de Ensino	— Pagador	Orientador	— Instrutor
Pagador	— Zelador	<i>Coordenador</i>	— Correntista	Monitor	— Pagador
<i>Professor</i>	— Pagador	Monitor	— Orientador	<i>Coordenador</i>	— Instrutor
Monitor	— <i>Professor</i>	<i>Professor</i>	— Orientador	Instrutor	— Zelador
Escrevente-Datil.	— Instrutor	Monitor	— <i>Coordenador</i>	<i>Coordenador</i>	— Pagador
Professor	— <i>Coordenador</i>	Professor	— Orientador	Monitor	— Correntista

é mais fácil decidir qual a mais importante entre duas cousas do que aferir as diferenças de valores entre várias cousas, pode-se esperar que o emprêgo da comparação por pares proporcione um ordenamento melhor.

O processo de avaliação por ordenamento não atendia às necessidades das grandes empresas. Estas, entretanto, passaram a predominar à medida que o industrialismo foi evoluindo. Para satisfazê-las, novos processos de avaliação de cargos apareceram e dentre êles merecem destaque a avaliação por agrupamento em classe, por fatôres e por pontos.

Seria, talvez, mais acertado dizer que o processo de ordenamento se foi progressivamente apurando, mediante a substituição de um critério por outro mais aperfeiçoado, já que, em realidade, o agrupamento em classe, a discriminação e a ponderação de fatôres nada são do que simples critérios de ordenamento dos cargos. Este último é o resultado final a que visamos quando grupamos os cargos consoante os níveis de dificuldade e responsabilidades das respectivas atribuições, ou quando identificamos os fatôres dos quais depende o bom desempenho de tais atribuições e lhes conferimos certo valor, conforme a importância com que cada um concorre para aquêle desempenho.

Consolidou-se, porém, a prática de considerar o agrupamento em classe e a ponderação de fatôres como dois processos de avaliação independentes, e não como formas evoluídas do processo de ordenamento.

# ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

## *Aumento da Arrecadação: Criar Novas Recebedorias Federais Não Atinge o Objetivo*

PAULO CORIOLANO TUNIS VIANA

*Estuda o presente trabalho a criação de novas Recebedorias Federais, na conformidade do que dispõem os projetos de Lei nº 2.397-60 e 4.014-62.*

O autor, chefe da S.F.C., da D.R.I., do Ministério da Fazenda, demonstra a inconveniência de aprovação, pelo Legislativo, dos mencionados projetos.

Para tanto, enumera uma série de razões e argumentos contrários às disposições dos mesmos, destacando-se, entre êles, as dispendiosas manutenções de tais organismos: a sua inaptidão, comprovada na prática, para atingir suas finalidades, no rápido atendimento do contribuinte; a transferência de atribuições próprias, já postas em prática, a organismos privados, em demonstração ostensiva de incapacidade; e vários outros que, no parecer do autor, condenam, até, as Recebedorias Federais já existentes.

Para fortalecer a defesa de sua tese, vale-se de estatísticas, demonstrando que, em 1962, as 16 maiores Coletorias Federais, situadas quase todas em S. Paulo, com apenas 158 funcionários, arrecadaram mais que a Recebedoria Federal do Estado da Guanabara, com 306 funcionários.

Mas, o trunfo decisivo do autor é a afirmação de que cerca de 500 órgãos arrecadadores, pelo menos, têm arrecadação inferior às despesas das próprias manutenções.

\* \* \*

Já se disse alhures, com justa razão, que quem voltar sua atenção para as questões relacionadas com a administração pública do nosso País, não pode deixar de reconhecer, desde logo, a

verdade incontestável de que, com o vertiginoso desenvolvimento econômico do Brasil, nestas últimas décadas, tornaram-se obsoletas as condições de existência da maioria dos órgãos administrativos federais, mórmente os fazendários, que de maneira alguma apresentam características de funcionamento, para atenderem às exigências atuais. Há necessidade, portanto, de se proceder, o quanto antes, à reforma, em moldes racionais, dêsses órgãos fazendários, dentre os quais se sobressaem os que integram o aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, de cujo sistema fazem parte as Recebedorias Federais.

Quando se atenta para o problema do bom funcionamento dos órgãos arrecadadores federais, percebe-se, de pronto, que êle depende da ocorrência de vários fatores, como sejam, adequada instalação das repartições fiscais; provimento de pessoal habilitado e em número suficiente, para a execução dos serviços; uniformização e padronização de material aí utilizado; execução, tanto quanto possível, por meios mecanizados, dos serviços de arrecadação e escrituração das rendas; melhoramentos dos métodos de controle, etc., exigindo, em primeiro lugar, portanto, uma primordial reestruturação dêsse aparelho, de modo que o seu funcionamento se processe normal e harmônica mente. Ter-se-á que atender às condições existenciais do sistema, para depois se cuidar do seu funcionamento e do seu aperfeiçoamento: as condições de *ordem* precedem as condições de *progresso*.

Ao aludirmos a *bases racionais*, a que deve obedecer a reforma do aparelho arrecadador do Ministério da Fazenda, queremos nos referir aos princípios estruturais já por nós enumerados em outras oportunidades, quando abordamos tema semelhante, cuja observância constitui o único modo certo de se alcançar uma verdadeira reforma, coerente no seu todo e harmônica nas suas partes, princípios êsses preconizados pela moderna Ciência da Administração, assim enumerados:

- a) o da divisão do trabalho;
- b) o da descentralização das funções de execução e centralização das de comando;
- c) o da limitação do âmbito de ação ou capacidade de um organismo qualquer;
- d) o da comodidade da clientela; e
- e) o da simultaneidade da distribuição e coordenação das funções orgânicas.

Examinando o projeto de Lei 2.397-60 e 4.014-62, à luz dêsses postulados, chegaremos à conclusão de que a criação de órgãos arrecadadores do tipo das Recebedorias Federais, cuja existência contraria, frontalmente, o que preceituam êsses prin-

cípios, não consulta os reais interesses da Fazenda Nacional, o que é sobejamente confirmado pelos fatos, como veremos a seguir, provando-se, assim, teórica e praticamente, que é condenável, não apenas a criação desses órgãos, mas a manutenção dos já existentes.

Ao analisar as Recebedorias Federais, começaremos por notar que elas têm, precisamente, a mesma finalidade que uma Coletoria qualquer, qual seja a de arrecadar os impostos internos, tais como os do consumo, renda e sôlo e demais tributos devidos à União, ou a cargo desta, com exclusão, apenas, dos impostos aduaneiros e afins, cabendo-lhes, também, efetuar pagamentos, devidamente autorizados por autoridade competente. As Recebedorias atualmente existentes nos Estados da Guanabara, São Paulo e Minas Gerais não passam, pois, de uma Coletoria Federal de grandes proporções, que se diferem apenas no tamanho, mas com atribuições idênticas.

No entanto, basta um primeiro confronto, para demonstrar o quanto são mais dispendiosas as Recebedorias, comparadas às Coletorias. Com efeito, a Recebedoria Federal no Estado da Guanabara, que contava, em 1962, com uma lotação de 306 servidores, realizou, naquêle exercício, uma arrecadação de ..... Cr\$ 53.571.221.849,70, ao passo que as 16 maiores Coletorias, situadas, na sua maioria, no Estado de São Paulo, arrecadaram no mesmo período Cr\$ 55.136.968.187,40, apenas com 158 servidores na sua lotação.

Mas não reside apenas na economia negativa, o ponto vulnerável das Recebedorias, senão, e principalmente, na sua irremediável inaptidão para cumprir, com eficiência, as suas atribuições.

O exame, ainda que superficial do modo como funcionam esses agigantados órgãos arrecadadores federais, levará à conclusão imediata de que o mau funcionamento delas, traduzido no precário atendimento do público que a elas recorre, provém, principalmente, da sobrecarga de serviços de que, por defeito de constituição, se acham incumbidos. São órgãos congestionados; hiper-trofiados por excesso de atribuições, decorrente da desmedida extensão territorial sob sua ação fiscal, adquirindo, desta forma, proporção anormal, cujo gigantismo lhe entorpece os movimentos, prejudicando sua eficiência. E o resultado aí está patenteado no seu defeituoso funcionamento, permitindo a repetição de deprimentes espetáculos, que oferecem as intermináveis filas, formadas de centenas e até milhares de contribuintes que se aglomeram durante horas a fio e, não raro, o dia inteiro, entrando, às vezes, pela noite a dentro, diante dos guichês da repartição, na expectativa enervante de poder pagar o seu impôsto...

Ao considerar o desmesurado porte dessas repartições, a impressão que se tem é de estar contemplando um desses animais

pre-históricos, que por inadaptáveis a novas condições existenciais, tendem fatalmente à extinção, tal como aconteceu aos desejitados e inermes espécimes antediluvianos...

Incapacitadas essas repartições, pelos vícios de constituição que as tornam ineptas, apelam as autoridades administrativas para o recurso também vicioso, de atribuir a particulares e a entidades privadas a incumbência, que só deve caber, com exclusividade, às repartições arrecadadoras por lhes ser inerentes — de promover a venda do sêlo adesivo e a de arrecadar o impôsto de renda, incumbência esta que vem sendo delegada ao Banco do Brasil S. A. Nota-se mesmo, atualmente, um propósito determinado das altas autoridades fazendárias no sentido de entregar aos Bancos particulares a arrecadação desse tributo, sob a alegação ostensiva de que, nos grandes centros, as repartições arrecadadoras (Rebedorias Federais) não estão capacitadas a fazê-lo, satisfatoriamente. Sobre este ponto, pretendemos falar mais detidamente, visando a alertar as autoridades fazendárias para os perigos e inconvenientes que uma tal medida acarreta, pois não se pode nem deve, sem graves danos para os interesses da Fazenda Nacional, transferir, através de leis improvisadas, uma função própria da repartição fiscal, a terceira, sujeito às leis fiscais.

Não é de se estranhar, porém, a ocorrência de tais irregularidades. É evidente que há um limite na capacidade de ação reservada a qualquer órgão ou organismo para exercer determinada função ou conjunto de funções. Além dela, seu funcionamento se torna anormal. E tal verdade aplica-se tanto no domínio biológico como no campo social.

Urge, pois, fazer com que êsses órgãos se transformem, segundo os princípios já enunciados, da descentralização das funções de execução e centralização das de comando; da divisão do trabalho; da limitação da capacidade de um órgão ou organismo quaisquer; o da comodidade da clientela, etc., para que possam, realmente, alcançar sua finalidade. Isto significa que é preciso substituir essas repartições agigantadas, hipertrofiadas, dispendiosas, saturadas, deficientes, inertes, e fossilizadas, por pequenas exatorias (qualquer que seja o nome que se lhes dê), instaladas, segundo uma criteriosa divisão em zonas fiscais, das regiões jurisdicionais, de modo a que possam os contribuintes ser atendidos de maneira mais racional. Evitar-se-ia, assim, que núcleos de população densa, e zonas comerciais e industriais da mais alta significação, como sejam, Meier, Madureira, Bonsucesso, Campo Grande, Copacabana, para só se falar em bairros da Cidade do Rio de Janeiro, cujo potencial econômico de cada um deles supera, em muito, o de inúmeras Capitais de Estados brasileiros, continuem desprovidos de sua Coletoria própria, quando se sabe que

dentre as 2.100 Coletorias existentes, aproximadamente, no País, a metade delas arrecada, cada uma, menos de um milhão de cruzeiros anuais, sendo que cerca de quinhentas, pelo menos, têm sua arrecadação menor que as despesas de sua manutenção com pessoal e material.

Como exemplo típico da descentralização das funções de execução, temos a organização do sistema bancário, em nosso meio, em cuja estrutura observa-se, invariavelmente, que onde houver possibilidade de o Banco operar, aí haverá instalada uma de suas agências, atendendo ao princípio da comodidade da clientela, consistindo nisto a principal razão, talvez, de sua eficiência e expansão. O mesmo se verifica, de um modo geral, com relação à organização das repartições arrecadadoras dos Estados, os quais, em virtude da discriminação das rendas que o preceito constitucional lhes atribui, reservando-lhes um âmbito fiscal reduzido, e, consequentemente, uma restrita fonte de receita, são obrigados a adotarem um sistema de arrecadação mais aperfeiçoado, optando sempre pelo critério da pluralidade de exatorias, que é o que melhor atende ao contribuinte, reduzindo, ao mínimo, a sonegação.

Se a prática comprovou a excelência do critério aplicado a essas organizações, por que não adotá-lo, então, na esfera federal, quando se torna evidente que o mau funcionamento do aparêlho arrecadador do Ministério da Fazenda reside, principalmente, na sua defeituosa estruturação?

Cabe aqui uma observação quanto à medida que está sendo preconizada no projeto que estamos examinando, consagrando, aliás, prática já adotada pela Recebedoria Federal no Estado da Guanabara, qual seja a da criação de Agências de Arrecadação, visando a alcançar a almejada descentralização dos serviços que lhe são afetos. A nosso ver, esta medida não atenderá aos reclamos do necessário desdobramento das funções de execução, para a melhor eficiência dos serviços de arrecadação. Muito ao contrário, virá agravar o problema, visto que a desejada descentralização só produziria o efeito esperado se tais estações arrecadadoras gozassem de plena autonomia executiva e administrativa, com escrituração de seu movimento distinta da de outro órgão arrecadador, exatamente como uma Coletoria comum, que arrecada as rendas, escritura-as, efetua pagamento e recolhe o produto arrecadado diretamente ao Banco do Brasil, à conta da União, ou por intermédio da Delegacia Fiscal, a que estiver subordinada. Ao passo que controlada pelas Recebedorias, estas passariam a acumular as funções de órgão arrecadador com as de órgão controlador, à semelhança de uma Delegacia Fiscal, agravando, assim, a sua atual situação de sobrecarga de serviços, e comprometendo mais ainda a arrecadação, causando, portanto, maiores danos

à Fazenda Nacional. A agência de arrecadação, tal como é criada, não passa, pois, de um órgão mutilado, que não tem condições de exercer as funções a que se destina; que nem sequer tem autonomia para pagar os seus próprios servidores, de vez que a renda por ela arrecadada se incorpora à da Recebedoria a que é subordinada, em cujo balancete deve figurar, a despeito de todos os inevitáveis inconvenientes que, na prática, acarreta esta circunstância, condição que a reduz a um triste apêndice de uma entidade fossilizada...

Não queremos concluir êste nosso já longo parecer sobre o Projeto de Lei em aprêço, sem transcrever o que a seu respeito disse, no número 10, da *Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* do dia 15 de agosto de 1962, págs. 87 a 89, sob o título "*Providência Onerosa e Desnecessária*", o redator desta prestigiosa revista, Sr. Armando Villar, que aliado ao grande interesse que sempre demonstrou pelos assuntos fazendários, durante a sua longa e proficia atuação nos vários setores do Ministério da Fazenda, reune um grande cabedal de conhecimentos sobre tudo o que se relaciona com o sistema arrecadador federal:

"E' significativo que, num momento de aperturas financeiras, de alarmante *déficit* orçamentário, proponha o Ministério da Fazenda a criação de órgãos novos, a serem providos de pessoal e material e instalados em imóveis particulares, de não pequeno custo, para substituirem outros que, embora mal aparelhados, por culpa da administração, vêm desenvolvendo a contento a sua tarefa arrecadadora dos impostos internos, quais sejam Alfândegas e Coletorias.

"Vejamos, porém, a justificação ministerial, constante dos itens 32/33, da Exposição de Motivos nº 257-62, publicada no *Diário do Congresso* de 31 de março vazada nos seguintes termos:

"Sabendo-se o que expressam as Recebedorias no campo da arrecadação e fiscalização, torna-se desnecessário justificar esta providência legislativa.

Com efeito, numa hora em que o Governo Federal pretende articular nova política tributária, bem como incentivar a arrecadação dos impostos, não é possível que grandes centros demográficos, econômicos e financeiros — o Distrito Federal, e os Estados do Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul — não tenham Recebedorias".

"Ora, — continua o articulista — o que qualquer interessado em assuntos fazendários sabe é que tais afirmativas estão longe da realidade. As recebedorias só

expressam mais que as coletorias, em qualquer centro, quando estas se encontram desaparelhadas, como vem acontecendo, na maioria dos casos, por culpa exclusiva da administração.

Depois de encarecer a importância da fiscalização no incremento da arrecadação, indaga o citado autor, comentando o artigo 3º, do projeto em exame, que preceitua que a função de chefia dos diversos órgãos das recebedorias só poderá ser exercida por um agente fiscal de impôsto de consumo ou um oficial de administração:

"Por que não um coletor ou um escrivão de coletoria? Não se trata de uma repartição arrecadadora, que virá substituir uma ou mais coletorias? Que superioridade, em matéria de arrecadação, pode existir entre um coletor ou um escrivão e um agente fiscal do impôsto de consumo, cuja função precípua é externa? E por que não um oficial aduaneiro ou um agente fiscal do impôsto de renda? Se podem exercer a função de Diretor — porque a lei não a veda — como não lhes podem atribuir função subalterna? E não vemos como combinar êsse dispositivo com o item I, do § 1º do art. 8º que recomenda:

"Os coletores e escrivães passarão a ter exercício na Recebedoria local, em função compatível com os respectivos cargos, até sua relotação em outras coletorias da mesma classe e, se possível, do mesmo Estado".

Prosseguindo no comentário quanto à natureza dessas funções, para assinalar a perfeita correlação existente entre elas e as inerentes aos cargos de coletor e escrivão, estranha o articolista, por isso mesmo, a exclusão dêsses servidores dentre os que podem exercer a função de chefia dos diversos órgãos das recebedorias, concluindo o seu artigo com as seguintes palavras:

"Como se vê, a criação das recebedorias propostas, muito ao contrário do que afirma a Exposição de Motivos ministerial, nenhuma vantagem trará à melhoria da arrecadação e, muito menos, da fiscalização. Trará — isto sim — desnecessárias despesas, no hora financeira crucial que o país atravessa".

Eivado, pois, de vícios e incongruências, que o invalidam, definitivamente, para o fim a que se destina, como ficou demons-

trado, julgamos inoportuna e inconveniente a conversão em lei do Projeto examinado, que, a nosso ver, desatende, inteiramente, aos sadios propósitos de que se acham animados os atuais dirigentes da Fazenda Nacional, em proporcionar ao aparêlho arrecadador do Ministério da Fazenda condições de eficiência de que necessita, de modo a torná-lo apto a acompanhar e ajudar o admirável surto de progresso, por que passa o Brasil.

## *Inflação: Seus Problemas e Soluções*

J. LÚCIO BITTENCOURT

*A inflação com tôdas as suas consequências, tem sido um dos maiores males que já assolararam o Brasil, sem que seja encontrado o remédio seguro para curá-lo.*

O autor, com oportunidade, procura abordar o assunto, relacionando inicialmente os erros cometidos, em sua opinião, pelos que têm procurado enfrentar o problema, para, afinal, apresentar uma série de sugestões sobre a maneira de resolver as dificuldades da atual conjuntura econômica do País.

Algumas dessas sugestões, principalmente a apresentada para a reformulação agrária, com a constituição de uma Comissão paritária, composta de representantes do Executivo, Judiciário e Legislativo, são aproveitáveis e merecem estudo detalhado.

I — INFLAÇÃO NÃO É CAUSA — É EFEITO

**C**OUSTOMA-SE citar a inflação como a causa principal, senão a única, que está levando o País de roldão às mais catastróficas consequências econômicas, financeiras e sociais.

E' a inflação a justificativa sempre utilizada para todo esse descalabro que aí está e a panacéia empregada, sem constrangimentos, a mancheias, para transformar, aos olhos do Povo, erros profundos, dolosos e culposos, em salutares soluções e em alviceiras esperanças de salvação.

E, de tal modo conseguiu-se deformar a mentalidade brasileira com êsse martelar de tôdas as horas, todos os momentos e tôdas as coisas, que hoje só raciocinamos e fazemos previsões em termos de inflação e o País está sendo, aos poucos dominado solertemente por verdadeiro pânico inflacionário.

Urge, assim, modificar e transformar tal mentalidade, erroneamente firmada em bases falsas, sob pena de submergirmos, sem apelação, no caos total.

Faz-se mister, urgentemente, ganhem principalmente as cúpulas, nova orientação alicerçada na verdade e na exata realidade, se convencendo do lamentável equívoco em que estão mergulhadas, para partirem para novo equacionamento do problema brasileiro, alcançando uma solução mais satisfatória e justa para todos.

Não queremos, com isso, dizer que não haja inflação no Brasil. Não! Apesar de reconhecermos que, em determinadas ocasiões e sob determinados aspectos especiais, poderíamos afirmar o contrário.

O que sustentamos convictamente é, isso sim, que a inflação não é a causa de nossos males. E não é causa porque, apesar de apregoada e combatida como tal, mesmo pelos melhores e mais lúcidos técnicos, é ela, antes de tudo, simplesmente, um efeito: uma consequência.

Quando muito, será um subefecto: uma subconsequência.

Causa, nunca!

Ora, se a inflação brasileira é uma consequência, como se pretende atingir a resultados satisfatórios, combatendo-a diretamente e relegando-se a causa e os motivos que a determinam?

Dirão muitos, principalmente os executores e planejadores da política econômico-financeira do Governo, que não desconhecem a inflação como efeito e que, ao invés do que afirmamos, têm procurado vencê-la combatendo a causa e não o efeito.

Será?

Os fatos aí estão.

Vimos e continuamos a ver Ministros de Fazenda e grupos meritórios de financistas, planejadores econômicos de primeira linha, técnicos do que de melhor existe, combatendo o *efeito inflação*, ao contrário do que determinam e ensinam os mais rudimentares estudos de economia e finanças: o combate à *causa da inflação*.

Não é verdade?

Então vejamos: que fez um dos últimos Ministros da Fazenda do Brasil? — restringiu o crédito; retalhou o orçamento em verbas vitais; deixou de pagar credores; tomou, enfim, uma série de medidas violentamente restritivas e, por fim, anunciou o controle da inflação.

Será essa orientação uma luta contra a causa? Ou será, muito ao contrário, um estimulante ao motivo e uma ação contra o efeito?

Foram abruptamente, violentamente, comprimidas em um saco, as fôlhas da inflação, mas as raízes da árvore, deixadas livres, regadas e adubadas.

Momentaneamente, na aparência, a inflação fôr contida e dominada.

Mas, a árvore, estimulada em seu viço, forcejava e esforçava-se por libertar as fôlhas cativas e o que não poderia deixar de acontecer, ocorreu também de maneira abrupta e violenta: o saco rompeu-se: as fôlhas libertaram-se: a inflação entrou em ritmo vertiginoso: o pavor e o pânico embalançaram a tranqüila convicção das cúpulas.

Por que? — Porque se combateu ao efeito inflação e não à sua causa.

Entender de forma diferente, é confundir causa com efeito e enveredar pelo êrro, sem alternativa e com os mais catastróficos resultados.

Já compararam a inflação brasileira a uma panela de água a ferver em fogo intenso. Se não houver diminuição na intensidade do fogo, o vapor d'água sempre em crescente formação e contido no espaço restrito, fará, dentro em breve, voar a tampa da panela.

O fogo é a causa da inflação. A água, o subefeto. O vapor d'água, o efeito.

O fogo é o desequilíbrio estrutural. A água, o momento social brasileiro, em efervescênciâ. O vapor d'água, o caminho para a subversão e a ilegalidade.

Se o fogo não fôr amenizado, a água continuará a ferver, com redobrado ímpeto, se transformando, tôda ela, em vapor d'água.

Nossos técnicos, no entanto, pareceram e parecem ignorar que o fogo é que deve ser combatido, não com a paralisação das emissões; o racionamento das verbas; o corte e a restrição de créditos. Confundiram fogo e água e aumentaram o vapor d'água pregando calotes; estagnando o desenvolvimento do País; aumentando o desemprego; elevando o custo de vida, através de medidas tomadas pelo meio; lançando o Povo em maior miséria e a Nação em maiores dificuldades.

Quantas e quantas fábricas foram paralisadas em decorrência de medidas restritivas que, até hoje, ainda se refletem na vida nacional? Quantas e quantas famílias foram lançadas ao desespero? Quantos e quantos trabalhadores ficaram desempregados? Quantas e quantas falências foram decretadas? E, para coroar tudo, em quanto caiu a taxa de desenvolvimento do País?

E, tudo isso, para que? Com que fim?

Para se dizer que a inflação foi contida e dominada?

Os resultados, hoje, aí estão: a tampa da panela só a muito custo está sendo contida em seu lugar.

## II — O QUE É PRECISO FAZER

Antes de mais nada, precisamos verificar quais as *causas reais* que determinaram o desencadeamento do atual surto inflacionário.

São elas as mais variadas, desde as fundamentais, representadas pelos violentos desequilíbrios estruturais, motivados pela descontrolada e atabalhoadas transição verificada, principalmente, no decênio 1950-1960, quando abandonamos a base agropecuária que norteava a nossa economia, para ingressar decidida e vigorosamente na fase da industrialização.

Essa transição *ex-abrupto*, ocasionando o deslocamento das populações rurais para a cidade, em busca de melhores condições de vida, determinou que se verificasse vertiginosa queda na produção rural, enquanto, no asfalto, foram aumentadas as necessidades de consumo, pela adição de novas bôcas.

A oferta passou, assim, a ser menor que a procura, no que tange a produtos alimentícios e os pratos da balança se desencontraram bruscamente.

Quebrado o equilíbrio, passou-se à especulação, à fraude, ao açambarcamento, com cada qual procurando usufruir o máximo, com o mínimo de esforços: as fortunas se multiplicaram da noite para o dia; as mentalidades de deformaram: os assalariados foram mergulhados na incerteza e na miséria.

Se, em 1952, já nos limiares da catástrofe que se avizinhava, ao invés de ser criado um órgão contensor de preços como a COFAP, fosse amparado enérgicamente o campo, dando ao trabalhador rural motivo para dêle não se afastar, possivelmente tudo teria sido evitado.

Mas, não! Agravamos a situação rural; relegamos a agropecuária e desconhecemos que seres humanos, nossos irmãos, mereciam melhor vida, menos sacrificada e mais condigna, ao contrário daquela a que foram arrastados.

Foi esquecido, na ocasião, que o amparo ao trabalhador e aos produtores rurais não deveria ser tido como um favor, mas sim como a única solução para o desenvolvimento e a vitalidade da própria indústria e que, agindo com aquela imprevidência, estávamos nos condenando a todos nós, ao futuro que é a realidade de hoje.

E a verdade é que, com o desnível entre a oferta e a procura ainda relativamente suportável, a atuação daquele organismo, combatendo o intermediarismo ganancioso que começava a tomar corpo, foi satisfatória e resolveu momentaneamente o problema.

Mas tal desnível foi se acentuando cada dia que passava. A produção agropastoril, mais e mais, era insuficiente para atender aos reclamos de consumo e todos começaram a verificar

que os preços não mais podiam ser controlados e, naquela conjuntura, a COFAP passou a representar um *mal necessário*.

Daí para diante, quando se procurou corrigir a deficiência, com importações de produtos alimentícios, mergulhamos definitivamente no vácuo e, aos trambulhões, estamos caindo até agora. Os meios rurais, definindo: os trabalhadores de campo, morrendo à mingua: a produção agrícola, baixando mais e mais: os produtores, entregues à própria sorte e ao arbitrio dos intermediários.

Dêsse desequilíbrio entre o campo e o asfalto, gerou-se tudo o mais: as subvenções governamentais a entidades deficitárias: o endividamento no exterior: as emissões maciças para suprir *deficits*: a inflação: o desequilíbrio orçamentário: o aumento vertiginoso do custo de vida: o empobrecimento sempre maior dos assalariados: o enriquecimento desumano dos que vivem do aumento de preços e das especulações.

Como corrigir-se, agora, o êrro da falta de planejamento estrutural, já em fase deveras avançada, em que o problema atinge foros de grande relêvo e desafia estudos, doutrinas e orientações, inutilizando esforços e tornando inócuas as menores tentativas para cercear e conter a voragem inflacionária?

Temos que reconhecer, na atual conjuntura, ser a sua esquematização, sumamente difícil, tornando-se obra ciclópica encontrar o caminho para uma solução plausível e exequível.

Por isso mesmo, exige-se mais que a argúcia dos técnicos, porque exige-se a serenidade e segurança para a execução de medidas muitas vezes drásticas, impopulares e, aparentemente, injustas.

A nosso ver, o controle da inflação, só será possível se o governo resolver arcar, de forma decidida e resolutamente, sem tergiversações e ambigüidades, com os ônus iniciais das medidas que se impõe sejam tomadas.

Tais medidas, a serem tomadas em diversas fases e que nós consideraríamos como de prazo imediato; de curto; médio e longo prazo, seriam:

#### *A prazo imediato*

Decretação do congelamento de taxas, impostos, tarifas, salários e preços em geral, pelo prazo de noventa dias.

Tal medida visa conter, por aquèle período, artificialmente, o custo de vida, de forma a permitir o estudo e preparação, para entrarem em execução conjuntamente, logo após ao término do referido espaço de tempo, das demais medidas consideradas de curto prazo e que seriam:

*A curto prazo*

- a) atualização das taxas cambiais dentro da realidade dos fatos e decretação de novos preços dos produtos e bens importados;
- b) atualização das tarifas ferroviárias, marítimas, rodoviárias e aéreas, com a cobrança de preços justos aos usuários e a suspensão da subvenção governamental;
- c) suspensão de subvenções de todas e quaisquer ordens ou títulos, inclusive as pagas a produtores, com a atualização dos preços respectivos, para o usuário ou consumidor;
- d) reescalonamento dos pagamentos das dívidas externas;
- e) reestudo de todos os impostos e taxas, de forma a proporcionar melhor equilíbrio entre a receita e a despesa;
- f) atualização do preço de compra de ouro pelo Tesouro, considerando-se os preços vigentes no mercado mais uma sobre-taxa de até 5%;
- g) criação de um Ministério Extraordinário de Arrecadação, com rigorosas instruções e perfeito aparelhamento, para a execução de medidas drásticas visando a coibir a evasão de impostos;
- h) aparelhamento da SUNAB, para dedicar-se com êxito ao controle dos preços, especialmente daqueles referentes a gêneros, artigos e serviços de primeira necessidade;
- i) reestruturação dos escritórios comerciais no Exterior, de forma que os mesmos sejam mantidos e custeados sem ônus para o governo, com rendas decorrentes de taxas a serem cobradas aos exportadores;
- j) extinção de todas as demais representações do Brasil no Exterior, exceto as diplomáticas, cujas estruturas também devem ser revistas, de forma a não exorbitarem nos gastos de manutenção;
- k) designação de comandos de exploração e fiscalização de riquezas do subsolo, para a procura de jazidas e minas de metais e pedras preciosas, com o concurso das Forças Armadas e Ministério de Minas e Energia;
- l) criação de pelotões agrários no Ministério da Agricultura com o concurso do Exército, para a instalação de núcleos agropecuários e escolas modelos;
- m) adoção de nova moeda, a par com o dólar no câmbio manual;
- n) facilidades de financiamento a novos empreendimentos privados, que concorram para o desenvolvimento do País;
- o) decretação de novos níveis de salário-mínimo, consideradas rigorosamente as necessidades para uma vida condigna;

p) uniformização dos salários pagos a empregados em Entidades de Economia Mista, Autarquias, inclusive marítimas, e funcionários públicos, com a instituição do salário-móvel para pagamento de tais servidores;

q) estudo com rigorosa obediência à realidade, dos novos preços de gêneros, artigos, produtos e serviços.

Tais medidas, a serem postas em execução logo após o vencimento do prazo de noventa dias relativo ao congelamento de preços já mencionado, visam desafogar o Governo das dificuldades que o obrigam a emitir papel moeda quase diariamente (alíneas a a e) tornando os preços rigorosamente reais.

A compra de ouro pelo Tesouro, com um ágio de até 5%, tem por fim evitar o contrabando e a evasão de ouro que se verifica de forma violenta no País, e concorrer para o fortalecimento da nossa moeda.

Nas alíneas g a j, são propostas medidas administrativas que visam diminuir as despesas de administração e pessoal de nossas representações no Exterior, que acarretam gastos inusitados para o País.

Com as medidas mencionadas nos itens g e h, tivemos por mira refrear e diminuir a evasão constante e crescente de impostos e, também, cercear a ação dos especuladores, que poderão prejudicar fundamentalmente o presente planejamento.

O aumento de nossas reservas, que podem, por si só, fazer-nos sair da crise atual, poderia também ser conseguido com a maior e melhor exploração de nossas riquezas do subsolo e a fiscalização idônea de sua circulação. Na alínea l propomos, portanto, a designação de comandos com o concurso das Fôrças Armadas e Ministério das Minas e Energia, com aquela finalidade.

O aumento de nossa produção agropecuária, dependente de uma reforma agrária equilibrada, a que não deve faltar a assistência governamental ao homem rural, poderia ser conseguido com o concurso maior do Exército, devidamente entrosado com o Ministério da Agricultura. Deveria, mesmo, ser exigido, para a consumação da distribuição de terras aos trabalhadores rurais, um estágio dos mesmos nos núcleos ou escolas agropecuárias, onde poderiam, a par com a instrução agrícola, aprender as primeiras letras.

Todas as medidas citadas, complementam-se com a adoção de nova moeda, mais forte e menos desmoralizada, que evitará, principalmente, despesas sempre maiores com as volumosas e crescentes emissões de papel moeda e com a decretação de novos níveis salariais e novos preços, o que é providência inevitável.

Restam, agora, as medidas a médio e longo prazo.

*A médio prazo*

a) efetivação, mediante esforço conjunto do Congresso e do Executivo, das reformas estruturais que se fazem necessárias, como sejam: administrativa; bancária; fiscal; agrária; urbana; eleitoral; de ensino e judiciária;

b) reformas e atualizações de códigos e Leis, para adaptá-los à realidade brasileira;

c) instituição do serviço militar agrícola, com o desdobramento do atual serviço militar obrigatório, em seis meses de serviço agrícola e seis meses de serviço militar.

Sobre as reformas básicas nada de novo diríamos, afirmando que são urgentes e inadiáveis, sendo cada dia de retardamento na efetivação das mesmas, um dia a mais na caminhada empreendida pelo Brasil, em busca de sua emancipação.

O patriotismo de nossos legisladores, que não é maior nem menor do que o dos membros do executivo, que conhecem profundamente o problema, por certo há de permitir que, sem radicalizações ideológicas, as reformas sejam devidamente equacionadas.

Para tanto, é necessário, apenas, bom senso e patriotismo, propiciando os entendimentos entre as diversas correntes, para constituição de uma comissão paritária, com igual representação do Legislativo, Executivo e Judiciário e com poderes para projetar e estudar as reformas básicas que se fizerem necessárias.

Da mesma forma, poderia ser procedido com respeito à reforma dos códigos e atualização de leis.

Quanto à instituição do serviço agrícola, com a divisão do atual serviço militar em duas etapas, pensamos ser providência altamente vantajosa e mais um serviço relevante a ser prestado pelo Exército Brasileiro.

Todos sabemos o êxodo que se verifica no campo, tendo por motivo a prestação, pelos jovens, do Serviço Militar obrigatório. O rurícola, vivendo uma vida miserável e amargurada, sujeito a todas as espécies de doenças, abandonado e maltratado, encontra no Serviço Militar uma válvula de escape para fugir às suas agruras. Vem para o asfalto, presta a sua obrigação e, quando dá "baixa", aqui fica, muitas vezes para engrossar a fileira dos desocupados e pedintes.

Se conseguíssemos determinar um fato contrário, levando ao campo, após o período de instrução militar, os jovens convocados, para receberem instrução e orientação agrícola, em escolas e núcleos agropecuários do Exército, além de estarmos aumentando a produção do campo, o que nos é tão necessário, estaríamos dando

aos futuros reservistas oportunidade de conhecerem os meios de vencerem as dificuldades rurais e propiciando-lhes motivos para povoarem o *hinterland*.

### *A longo prazo*

Reforma da mentalidade brasileira, mediante uma segura educação de nossas gerações nas sendas do bem e da justiça, com a abominação de tôdas as formas de corrupção.

Hoje, o que vemos, em razão do enfraquecimento moral causado, também, em grande parte, pela inflação, é o amolecimento dos jovens nos estudos e no trabalho. Os exemplos das inversões de valores, com o prêmio ao mais fraco e menos capaz, dos corruptos e peculatários, se sobrepondo aos honestos e bem intencionados; dos que, sem trabalhar, se locupletam à custa dos que labutam às vezes de sol a sol; é muito forte para deixar de ser seguido pelas gerações em formação.

Precisamos principiar combatendo, com tôdas as nossas forças, com a garantia de não sermos nós os acusados, tal anomalia na vida brasileira, a fim de que os jovens sintam razão e motivo para estudar e trabalhar.

Ao mesmo tempo, com tal exemplo e a par com ele, precisamos mostrar-lhes as vantagens de praticarem o bem e amarem a sua Pátria, incutindo-lhes o sentimento de aversão à corrupção, à fraude, à desonestidade e a tudo o que possa prejudicar o bem comum e o interesse pâtrio.

Será, em última instância, se nada mais fôr feito, essa reforma da mentalidade nacional, o maior serviço que poderá ser prestado, pelas cúpulas, à Nação Brasileira.

Mas, se afinal nada fôr feito, não teremos que temer pelo futuro. O Gigante chagado por saques de toda espécie; ulcerado pela falta de amor da grande maioria de seus filhos; sangrando e sofrendo, vítima da disputa, da incúria, da desídia, do dolo e da má-fé, ainda encontrará forças, contra tudo e contra quase todos para romper a barreira do subdesenvolvimento dentro de um prazo surpreendentemente curto.

# *Contribuições Parafiscais: Natureza, Classificação e Distinção*

CHAGAS MELO

Embora não se tenha ainda definido rigorosamente o conceito de contribuições parafiscais, o Autor, estribado em valiosas opiniões de renomados técnicos e professores de finanças, procura definir, classificar e distinguir a espécie, terminando por aconselhar o seu enquadramento no orçamento da União, mediante dispositivo legal, a fim de que tais contribuições se revistam da qualidade de verdadeiro tributo.

A tese vem ao encontro da opinião de ilustre Ministro do Tribunal de Contas, já publicada na R.S.V. de outubro de 1958; "são incontáveis os malefícios da ruptura causada pela parafiscalidade à unidade e à universalidade do orçamento, bem como ao controle dos dinheiros públicos...".

**A** "PARAFISCALIDADE" contém algo novo e inconfundível como instituto fiscal no sistema tributário brasileiro. É uma espécie, como o Impôsto, a taxa e a contribuição de melhoria, do gênero tributo, porém com características especiais.

Recentemente, diz o Professor ALIOMAR BALEIRO "popularizou-se a denominação de contribuições parafiscais dada às receitas dos institutos de previdência e organismos profissionais autônomos e investidos de delegação do poder fiscal, para aplicação de tais arrecadações aos fins que as justificam. Rigorosamente, essas contribuições parafiscais são ora taxas, ora impostos, ou consociações dêstes e daquelas" — *Cinco aulas de Finanças e Política Fiscal* — Universidade da Bahia — 1959.

No panorama tributário brasileiro nós temos dois tipos de contribuições parafiscais: a dos institutos de previdência a que se refere o artigo 157, item XVI da Constituição Federal e a dos demais órgãos autônomos como Instituto do Pinho, Açúcar

e do Álcool, Departamento Nacional de Estrada de Rodagem e muitos outros órgãos da administração descentralizada do Estado, criados com base no artigo 30, item III, também da Constituição.

Todos êsses órgãos que arrecadam contribuições parafiscais são organismos da administração indireta do Estado que consiste em dotar certos serviços públicos de autoridade orgânica, em face do poder central. O serviço público descentralizado tem personalidade jurídica, seu próprio estatuto e seu patrimônio distinto de patrimônio do Estado.

Por quê o Governo descentraliza os serviços públicos? Responde-nos o Professor Themistocles Cavalcanti em seu "Tratado de Direito Administrativo, volume IV, páginas 27, 2, 28: a) complexidade das funções do Estado; b) multiplicidade dos serviços públicos; e c) necessidade de prover, com maior presteza a realização de certos serviços técnicos, sem os meios e os entraves peculiares ao aparelhamento burocrático".

O ilustre jurista Seabra Fagundes, quando Consultor Geral da República, em vários pareceres, sintetizou as características dos órgãos da administração indireta ou autárquicos do Estado:

- a) criação por ato estatal, importando na outorga de personalidade jurídica;
- b) desempenho de serviço público, assim considerado por natureza ou por força de lei;
- c) execução técnica ou especializada de serviço público;
- d) autonomia administrativa ou de direito;
- e) autonomia patrimonial que se exprime pela atribuição de recursos financeiros próprios e pela liberdade de aplicação de tais recursos na realização das finalidades do serviço;
- f) controle estatal, através do qual se tornam efetivos os limites preestabelecidos à autonomia.

A personalidade jurídica das autarquias significa que elas são titulares de direitos subjetivos, pessoas jurídicas de direito público, independentes desse ser principal que é Estado, ou melhor o Executivo.

A criação da autarquia depende de Lei, de acordo com o Decreto-lei nº 6/016, de 1943, ao definir essa entidade como:

"serviço público descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por Lei".

O Tribunal de Contas ao expedir, em 1957, Instruções sobre a organização dos processos para julgamento das contas dos administradores das Entidades Autárquicas e das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, classificou êsses órgãos da se-

quinte maneira: a) Entidades Autárquicas de Intervenção Econômica, como o Instituto do Açúcar e do Álcool, Pinho, Mate e Sal; b) Entidades Autárquicas de Exploração Industrial e de execução de obras públicas como a Comissão de Marinha Mercante, Lóide Brasileiro, Departamento Nacional de Estrada de Rodagem; c) Entidades Autárquicas de Previdência Social, incluindo todos os Institutos de Previdência; d) Entidades de Economia Popular, Crédito e Financiamento como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Crédito Cooperativo; e) Entidades de Assistência Social e de Educação Profissional como o S.E.N.A.C, S.E.S.I. e S.E.S.C., embora sejam considerados entidades privadas.

As características das contribuições parafiscais são: a) delegação do poder fiscal do Estado a um órgão autônomo; b) destinação especial dessas receitas aos fins específicos cometidos ao órgão oficial ou semi-oficial investido daquela delegação; c) exclusão dessas receitas do orçamento geral.

Há na parafiscalidade, diz o Professor Aliomar Baleeiro", o elemento coativo peculiar a todos os tributos e consequentemente o problema consiste na justificação ou explicação de como ela possa afastar os princípios jurídicos que, por motivos políticos e históricos, se cristalizaram numa prática secular em todas as nações policiadas. Ou, por outras palavras, o importante é investigar-se se há fundamento jurídico para não inclusão das contribuições parafiscais no rol dos impostos e tributos dependentes de autorização orçamentária e de fiscalização pelo Tribunal de Contas, nos países que adotam esse tipo de controle das receitas e despesas públicas".

Desde que a contribuição parafiscal foi criada por lei e a sua cobrança foi delegada a um órgão autônomo com aplicação específica, a sua cobrança anual independe de autorização orçamentária a que estaria sujeita por força do artigo 141, § 34 da Constituição Federal assim redigido:

"Art. 141, § 34. Nenhum tributo será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto por motivo de guerra".

Fugindo à regra da prévia inclusão no orçamento para sua cobrança, as contribuições parafiscais são tributos de natureza especial, pelo menos na estrutura fiscal brasileira, já que em outros países elas são tributos e, em muitos casos, taxas.

Decorre desta regra constitucional, diz o Professor Aliomar Baleeiro "que uma contribuição parafiscal, no Brasil, há-de ter

por assento, no fato gerador, uma situação característica de imposto da competência do governo que delegou àquela entidade para-estatal, a menos que se revista de caráter de taxa, por corresponder a um benefício prestado, provocado ou pôsto à disposição do contribuinte. E, em ambos os casos, se não existir a autorização orçamentária, há o risco de a cobrança ser repelida pelo contribuinte por meio de recurso ao Poder Judiciário, que tem competência para negar aplicação à lei reputada constitucional".

"Todavia, continua o Professor ALIOMAR BALEIRO, as contribuições exigidas pelos institutos de seguro social estão expressamente previstas na Constituição (art. 157, XVI) em disposições específicas sobre a proteção aos trabalhadores, inteiramente à parte das regras de caráter financeiro".

Embora os orçamentos das autarquias não sejam aprovados pelo Parlamento e nem constem do orçamento da União, estão sujeitos ao controle do Tribunal de Contas por força do art. 77 da Constituição Federal.

Aplicando-se o artigo 73 da Constituição que estabelece os princípios da unidade e da universalidade do orçamento, a lei ordinária pode estabelecer a obrigatoriedade da inclusão dos orçamentos das autarquias no orçamento federal, já que os seus balanços econômicos, financeiros e patrimoniais, em virtude do Decreto-lei nº 5.570, de 1943, devem constar em anexo ao Balanço Geral, publicado pela Contadoria Geral da República.

Copiando o Professor ALIOMAR BALEIRO, quem melhor estudou o problema da parafiscalidade no Brasil, diríamos que "sem dúvida, constitui problema técnico penosíssimo o da inclusão da despesa discriminada, de vários órgãos paraestatais no orçamento da nação. Mas essa dificuldade não é tão insuperável que justifique uma técnica revolucionária, como a parafiscalidade, que rompe com os canões seculares do direito constitucional e fiscal acerca da legitimidade dos impostos e controle de sua aplicação".

O ilustre Ministro do Tribunal de Contas do Estado da Guanabara, Dr. JOSÉ LYRA FILHO tratando do problema da parafiscalidade no Brasil, disse o seguinte: "são incontáveis os malefícios da ruptura causada pela parafiscalidade à unidade e à universalidade do orçamento, bem como ao controle dos dinheiros públicos. Não se deve pretender tapar o sol com a peneira, tentando-se ocultar razões políticas a jeito do arbitrio intervencionista do Estado, numa aparência de defesa do bem social e da ordem econômica". Da descentralização funcional do Tribunal de Contas — *Revista do Serviço Público* — outubro de 1958, página 13.

O Deputado BILAC PINTO, com objetivo de conceituar e caracterizar no direito tributário brasileiro as contribuições parafiscais, apresentou, em 1953, o Projeto de Lei nº 2.760, que visava:

- a) submeter ao controle do Tribunal de Contas a aplicação de dinheiro resultante de contribuições parafiscais instituídas por lei federal;
- b) definir as contribuições parafiscais;
- c) ordenar a intervenção do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Fazenda, nas instituições que não prestarem contas, ou que as prestarem incorretamente, quando houverem recebido contribuições parafiscais;
- d) transformar em entidades de direito público todas as instituições privadas que se acham no gôzo da percepção de contribuições parafiscais;
- e) declarar a responsabilidade pessoal dos dirigentes das entidades reguladas no projeto, quando causarem prejuízos, por dolo, culpa ou violação de lei, regulamento ou normas internas das mesmas.

A proposição considera contribuição parafiscal, qualquer que seja a sua denominação legal, a que reuna as seguintes características: a) tenha sido criada ou autorizada por lei federal; b) constitua obrigação de pagamento em dinheiro, sob qualquer forma; c) não figure no orçamento da União; d) seja arrecadada diretamente pela entidade a que se destine, ou por intermédio de outra entidade de direito privado ou de direito público, ou de autarquia.

Embora o projeto do ilustre Deputado Bilac Pinto não tenha sido aprovado, quase todos os seus objetivos foram atingidos, pois, até mesmo entidades de natureza privada como o S.E.S.I., S.E.N.A.I., e S.E.S.C. estão obrigadas a prestarem contas ao Tribunal de Contas da União.

No estágio atual, as contribuições parafiscais continuam à margem das regras de caráter financeiro estabelecidas na Constituição, tornando-se necessário um dispositivo legal que as enquadre no orçamento da União para que elas se revistam das qualidades de um verdadeiro tributo.

## *O Binômio — Inflação — Desenvolvimento (II)*

CHAGAS MELO

*Os múltiplos aspectos da atual conjuntura econômico-financeira do Brasil são estudados, com boa técnica, no presente trabalho.*

Segundo o autor, foi decisivo, ao desencadeamento da pressão inflacionária, haver deixado, o governo, de selecionar os investimentos e ultrapassado os limites de emissões que poderiam ser considerados benéficos ao desenvolvimento do País.

Após analisar a doutrina desenvolvimentista de Keynes e a sua adversa aplicação no Brasil, o autor estuda a receita, representada pela ajuda externa e pelas exportações, insuficiente ao financiamento de nosso desenvolvimento e à cobertura de déficits orçamentários, terminando por recomendar a urgente necessidade de reformulação de financiamento do desenvolvimento econômico do Brasil.

**O** FINANCIAMENTO do nosso desenvolvimento econômico através de emissões maciças de papel-moeda não deu os resultados esperados por dois motivos importantes: a) não houve seleção de investimentos; e b) se é verdade que um ligeiro sôpro inflacionário pode ser benéfico ao desenvolvimento, o seu exagero acarreta o desencadeamento de violentas pressões inflacionárias como vem ocorrendo no Brasil.

No planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos o problema do financiamento é básico, seguindo-se uma escala prioritária dos setores que devam merecer maior incremento por parte do Governo.

Preliminarmente, não houve um levantamento dos recursos com que poderia contar o Governo para custear o seu programa de investimentos: os recursos vinham de várias fontes, como empréstimos externos e internos, recursos provenientes de importação de capital, dotações orçamentárias e quando êsses recursos eram insuficientes como sempre o foram, recorria-se às emissões.

Depois de criada pela Carta de Punta del Este, em agosto de 1961, todos os empréstimos externos estão subordinados à "Aliança para o Progresso".

Segundo "Relatório da Comissão Coordenadora da Aliança para o Progresso, órgão da Presidência da República, no período de maio de 1961 a outubro de 1962, a ajuda norte-americana somou US\$ 661 milhões, dos quais sómente 61% ou seja, US\$ 406 milhões foram efetivamente desembolsados, sendo que os restantes US\$ 255 estão paulatinamente sendo liberados.

Nas relações diretas com os Estados apenas o Estado da Guanabara, Pernambuco e alguns Estados do Nordeste foram beneficiados.

O Estado da Guanabara obteve empréstimos para água e esgotos, no valor de US\$ 35 milhões e negociações estão sendo levadas a efeito com a Companhia Progresso do Estado para concessão de empréstimos com a finalidade de atender às demandas de capital da pequena e média indústria.

Pernambuco obteve financiamento para integralização de capital da Companhia Pernambucana de Borracha Sintética e para construção de casas populares.

Pelo "Acordo do Nordeste", assinado em abril de 1962, pelos Presidentes João GOULART e JOHN KENNEDY, foram reservados à S.U.D.E.N.E. para emprêgo no Nordeste, US\$ 131 milhões. Posteriormente, novos acordos foram assinados num total de US\$ 17 milhões para abastecimento de água em cidades e capitais da referida região.

O Estado de Minas Gerais já deve ter recebido o auxílio de US\$ 6 milhões para execução do programa de colonização que está sendo executado pelo ilustre Governador Magalhães Pinto.

Os empréstimos internos são cobrados como adicionais ao impôsto de renda e recolhidos e aplicados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

Desde sua criação de 1952, o Banco aplicou a soma de Cr\$ 59.532.225.000,00, distribuídos segundo o Relatório de suas atividades para 1960, da seguinte forma: a) 10 bilhões para transporte; b) 16 bilhões para energia elétrica; c) 24 bilhões para indústrias básicas; e d) 10 bilhões para metalurgia, e outros ramos sem grande expressão estatística.

Os recursos do Banco de Desenvolvimento Econômico foram aplicados, 85% na Região Centro-leste, restando apenas 15% para as demais regiões do País. Tais recursos foram empregados na produção de equipamentos ou de criação de condições básicas para o desenvolvimento econômico, como energia elétrica e transporte.

No setor agrícola a ação do Banco foi quase nula, à exceção de pequenos financiamentos para construção de armazens e silos, e uma ou duas fábricas de fertilizantes.

Se levarmos em conta que em 4 anos, de 1947 a 1960, foram gastos em Brasília, 150 bilhões de cruzeiros, verificamos que os investimentos a que acima aludimos foram insignificantes em face de nossas necessidades.

Do setor externo, como vimos, os empréstimos foram insuficientes para atender às nossas necessidades de demanda de capital. No que respeita às importações financiadas pelas exportações a situação tornou-se mais dramática, pois, estas se mantiveram em termos monetários, sem variações, como se vê do quadro abaixo:

Ano	Exportações	US\$ milhares
1958	—	1.243,0
1959	—	1.282,0
1960	—	1.268,8
1961	—	1.403,0
1962	—	1.214,2

A exceção do ano de 1961 que recebeu um impulso decorrente da Instrução 204 da S.U.M.O.C., nos demais anos as exportações permaneceram as mesmas, quando as necessidades de importação aumentaram e foram refreadas pela falta de divisas, prejudicando o nosso desenvolvimento econômico.

Assim, o setor do comércio exterior não contribuiu, como era de esperar, para o financiamento do nosso desenvolvimento.

O setor do comércio exterior precisa ser reformulado em dois pontos principais: a) intensificação da exportação de produtos manufaturados, pois os produtos primários vêm sofrendo uma deterioração de preço no mercado internacional tendo como um dos motivos principais a superprodução; e b) ampliação da área geográfica de comércio.

Como uma dos fatores de incremento das exportações, além do aspecto cambial por uma melhor remuneração, ressaltamos o problema fiscal, ou seja isenção de impostos para produtos exportados.

Em 1962, na última reforma do imposto de consumo, ficaram isentas do imposto as mercadorias exportadas, bem como as matérias-primas importadas através do instituto conhecido como "draw-back", que consiste na devolução do imposto pago quando as referidas matérias-primas forem empregadas em produtos industriais exportados.

As isenções dos impostos acima mencionados não têm favorecido como estímulos fiscais às exportações, não sómente pela dificuldade no recebimento e na devolução dos impostos pagos, como pelo fato dos maiores gravames fiscais advirem do sistema de cobrança do impôsto de vendas e consignações conhecido como "cascade systeme" onde as mercadorias são taxadas duas ou três vezes até serem exportadas, além do pagamento do anti-econômico impôsto de exportação que deveria, através de uma emenda constitucional, passar ao âmbito federal.

A receita federal tem sido insuficiente para cobrir os "deficits" orçamentários oriundos de subvenções às empresas governamentais tradicionalmente deficitárias e das despesas de custeio inclusive as de pessoal civil e militar. As despesas de investimentos somam apenas a pouco mais de 30% do total do orçamento do governo federal, o que vêm confirmar que os investimentos governamentais têm sido feitos à custa de emissões de papel-moeda, com reflexos no padrão de vida do povo brasileiro que sofre os efeitos da alta de preços.

Assim, financiar o nosso desenvolvimento econômico através de processos inflacionários, é sumamente perigoso em face dos resultados obtidos no Brasil.

Esse êrro, aliás, vem de longa data, agravado em determinados períodos governamentais, alegando os seus defensores que foi LORD KEYNES em duas obras de grande importância, uma de 1930, *Theory of Money*, outra de 1936, *General Theory of Employment, Interest and Money*, quem sustentou a compatibilidade do desequilíbrio monetário com a melhoria do padrão de vida da coletividade.

A "Revista Técnica e Financeira da Indústria e Comércio", de novembro-dezembro de 1961, em editorial, comentando a teoria de KEYNES sobre o financiamento do desenvolvimento econômico, disse o seguinte:

"Esta é, pois, a teoria de KEYNES que é, afinal de contas, a teoria inflacionista posta em prática no Brasil e ardente mente defendida pelos círculos econômicos governamentais que, no período de 1955-1960 lançou o que se convencionou chamar desenvolvimentismo".

"Entretanto, continua a Revista, há que fazer dois reparos, o primeiro à aplicação, no Brasil, da política keynesiana nas atuais circunstâncias de nossa economia e o segundo, à própria essência da teoria de KEYNES.

"O primeiro é que a política keynesiana foi posta em prática com grande sucesso para combater justamente o fenômeno oposto do que entre nós ocorre, ou seja a depressão. Foi adotada se-

melhante política para atingir o que se considera a normalidade econômica ideal ou seja o pleno emprêgo dos fatores de produção. Depois que os Estados Unidos recuperaram-se da depressão, procuraram sempre manter o equilíbrio econômico da nação evitando cair na inflação. No Brasil, a política desenvolvimentista vem aplicar as teses de KEYNES num país em que, na prática, ela sempre foi praticada. Como resultado teremos a aceleração cada vez maior da inflação. Cabe a nós decidir: isto será um bem?

O segundo reparo, como já dissemos, é feito à própria teoria keynesiana: é que a redistribuição da renda nacional, por KYNES preconizada, não ocorre, a não ser que se parte de uma posição de equilíbrio. É preciso haver o fator surpresa a fim de que os elementos que vivem de rendas contratuais não saibam de antemão que se pretende provocar aquela redistribuição. Se já existe essa expectativa é evidente que a tendência do indivíduo que vive de renda contratual é assumir uma posição de precaução, levando-o a incluir em seus contratos a expectativa de uma futura depreciação da moeda. O que ocorre é que inicia-se complexa luta social pelos privilégios da renda inflacionada. Surge a tão conhecida espiral "custos-prêmios", o que nos leva a compreender por que em 1954 duplicou-se o salário-mínimo e nos recentes dissídios coletivos os aumentos sempre superaram a elevação dos preços. A expectativa de que os preços serão ainda mais altos no futuro, leva os assalariados a incluírem em seus contratos presentes a certeza da inflação futura. O melhor exemplo do que seja a luta em redor da espiral "custos-preços" é o chamado salário-móvel. O Chile, que mantinha um ritmo de aumento de preços de 25% a 30% ao ano (o mais elevado da América Latina), adotou o salário-móvel. O resultado foi que o nível dos preços atingiu um aumento de 80% ao ano, forçando o abandono da escala móvel.

Antes de terminar, diz a Revista, queremos lembrar que a mais aceita tese moderna é a dos chamados ciclos inflacionários, à qual se filia o economista brasileiro ROBERTO CAMPOS. Considera esta tese que o ideal para a economia de um país é ter períodos de pequena inflação seguidos por períodos de estabilidade. Consegue-se, assim, o elemento surpresa, implícito na tese de KEYNES. Se, durante algum tempo, a estabilidade dos preços puder resultar em pessimismo para os homens de negócios e não os estimular a fazer novas inversões, então deve haver, na economia do país, um pequeno desequilíbrio monetário, para a aceleração dos negócios voltando-se em seguida ao período de estabilidade".

Já está suficientemente provado que o desenvolvimento econômico brasileiro não pode ser financiado através de processos

inflacionários e sómente pode se admitir um ligeiro sôpro de inflação.

O problema do financiamento de nosso plano de investimentos deve assentar-se em um esquema misto de empréstimos externos, atração de capitais privados, poupanças internas através de uma reforma tributária e, para investimentos de produtividade imediata, emissões de papel-moeda.

Em recente estudo, o ilustre homem público Deputado ALDE SAMPAIO, no artigo *A Inflação e o Desenvolvimento Econômico* diz o seguinte:

"Quando se trata de deficiência de poupança, ainda que por motivo da redução do crédito, a emissão só constitui fator interno de desenvolvimento econômico, se o dinheiro emitido é colocado em investimento produtivo; e, nas mesmas condições, poderá vir à sê-lo,, quando se trate de conjuntura onde haja excesso de entesouramento ou poupança paralizada.

Contudo, continua o Deputado ALDE SAMPAIO, pelas circunstâncias que acarreta, pelo dano que possa trazer quer ao bem-estar da população, quer à prosperidade dos empreendimentos em curso e pelos problemas legais que cria, a emissão inflacionária só se justifica quando não seja possível aumentar o desenvolvimento econômico por outros meios mais aconselháveis". (Deputado ALDE SAMPAIO, artigo citado).

"Do ponto-de-vista social, a inflação, praticamente, já esgotou suas possibilidades de financiar o desenvolvimento econômico brasileiro. E' principalmente por êsse motivo que, na impossibilidade de contê-la a curto prazo por intermédio de uma política de estabilização ortodoxa que ponha em risco o nosso desenvolvimento, novos esquemas de política econômica de natureza qualitativa começam a ser delineados, e já estão penetrando na arena política. Tais esquemas, que são as chamadas reformas de base, visam, a longo prazo, a aumentar o ritmo da mudança estrutural e a diminuir as pressões inflacionárias", foi o que escreveu o Prof. JAMIL MUNHOZ BAILÃO em artigo "Conjuntura Econômico-Financeira do Brasil" (Revista do Conselho Nacional de Economia— março-agôsto de 1963).

Por todos êsses motivos, é que devemos reformular o financiamento do nosso desenvolvimento econômico em outras bases, sem utilizar emissões com base de um programa de investimentos.

## *Seguro do Capital Social*

PEDRO KOSCKY ROSA

A instituição do Seguro do capital social, visando garantir os investimentos em compras de ações, é tese que por certo motivará debates, face às controvérsias que provoca, — haja vista aos incontáveis benefícios da medida proposta, em oposição aos argumentos desfavoráveis.

Tratando-se de medida eminentemente técnica, há necessidade de estudos detalhados, quer sob o aspecto econométrico, atuarial, estatístico, quer sob o legal, jurídico e outros, que venham propiciar elementos concretos para definir e alinhar vantagens e desvantagens; conveniências e inconveniências, na implantação do seguro.

A presente proposição devidamente analisada e equacionada, poderá propiciar, no interesse do desenvolvimento das empresas, uma maior segurança na evolução dos investimentos em compras de ações.

O MERCADO de capitais no Brasil tem sido caracterizado por uma certa inquietação por parte dos tomadores de ações, que, receosos de falências, concordatas, inflação galopante, possibilidades de "cracks" e "booms", etc., não conservam ações adquiridas como reserva de valores (poupança acumulada) — na expectativa de dividendos — antes, malbaratam-nas no processo especulativo.

Essa atitude do tomador de ações é assaz perceptível quando se trata de conjuntura desfavorável para o mercado de capitais — abalos políticos; modificação da política creditícia e/ou de salários; problemas de "stocks": retenção voluntária especulativa, escassez real de mercadorias, etc. — quando então o proprietário de ações procura desvincilar-se das mesmas a qualquer preço, inclusive com prejuízo de parte do próprio capital que investiu na sua compra, isso sem mencionar os deságios e quedas gerais

de valores que habitualmente ocorrem quando transparece inquietação sobre a evolução dos negócios.

Se houvesse um instituto segurador das ações vendidas na Bolsa, é de se presumir que o tomador de ações vendo parantido seu capital contra possíveis desastres econômicos, tendesse a canalizar sua poupança, seu capital livre, para novas compras de ações, conservando-as como reserva de valores e fontes de rendimentos mais ou menos fixos e regulares (dividendos). Caso o instituto segurador das ações ganhasse vulto, essa conduta do tomador de ações, generalizando-se, conduziria a uma situação concreta de maior permeabilidade à estabilização econômica, ao nível geral dos negócios, com implicações conjunturais e estruturais. A repercussão geral do instituto segurador das ações seria do mais elevado conteúdo positivo, do ponto-de-vista psicológico, mormente no que se refere ao comportamento do tomador de ações. Tal repercussão fundamentar-se-ia na possibilidade efetiva, que proporcionaria o novo instituto segurador, seja na expansão do mercado de valores (maior colocação de ações na Bolsa), seja como mecanismo auxiliar de corretivo à especulação.

Essas duas consequências do seguro do capital social verificar-se-iam pelas novas condições que seriam impostas à taxa de juro, com redução do encaixe de entesouramento, e maior canalização de capitais disponíveis na comunidade para a preferência pela liquidez no motivo de transações e no de precaução, restringindo-se a um mínimo a absorção de capitais no motivo de especulação, para utilizar a terminologia keynesiana.

As novas condições a serem incutidas na sistemática vigente da taxa de juro, traduziriam, pelo menos, uma certeza maior quanto ao seu comportamento e evolução no futuro, que inevitavelmente possuiriam maior estabilidade.

Ora, se o seguro do capital social visa precipuamente restringir e submeter a um controle estatisticamente verificável, o encaixe líquido vinculado à especulação, é de se esperar a estabilização a curto e longo prazo da taxa de juro, porque "é, sobretudo, pelo encaixe de especulação e a preferência pela liquidez que se vai fazer a determinação da taxa de juro, pois que esse encaixe é o que está, por excelência, sujeito às variações. E' por ele que se vai traduzir, principalmente, a ação da procura e sobre ele que vai recair a ação da oferta de moeda". (1)

A fim de que seja localizada, do ponto-de-vista da teoria econômica, a influência do seguro do capital social, transcrevemos abaixo trechos do livro *Teoria Econômica e Impulso Keynesiano*, de ALAIN BARRÈRE, que esclarecem o mecanismo da taxa de juro, do encaixe de especulação e a preferência pela liquidez, que cons-

tituem os fatos e os fenômenos econômico-monetários que sentirão mais perceptivamente os efeitos estabilizadores do novo instituto segurador:

"Sabemos que KEYNES estabelece como princípio que a preferência pela liquidez, que se traduz por uma procura de moeda, é dependente, antes de tudo, da incerteza relativa às futuras taxas de juro". Se não houvesse incerteza, se conhecêssemos o futuro com bastante probabilidade, as taxas atuais de juro poderiam adaptar-se sem dificuldade aos valores futuros. Em consequência, os *detentores de moeda teriam sempre vantagem em emprestar sua liquidez*, pois, estando seus cálculos isentos de imprecisão, não teriam de se precaver contra eventuais enganos (não aludimos aos riscos previsíveis cobertos pelo encaixe de precaução, mas ao risco econômico, que resulta das *variações dos valores e dos preços*). Assim, teriam mais vantagem em emprestar seu dinheiro a juro, do que em conservá-lo estéril. Esta hipótese é a que serve de base à explicação clássica que faz, em consequência, abstração do encaixe de especulação que, para ela, não tem objetivo.

O detentor de moeda utiliza, portanto, seu encaixe de especulação para gozar das consequências da incerteza concernente ao futuro. Uma vez sendo a taxa de juro, para ele, que o recompensa do abandono da liquidez, a medida em que concordará em se desfazer dela dependerá de suas previsões relativas às taxas de juro futuras. Ora, de acordo com o que se disse sobre o desconhecimento do futuro, não se podem conhecer essas taxas com precisão; em particular, não se pode saber com certeza qual será a taxa de juro corrente num número de anos N e, portanto, qual será o valor de um crédito qualquer nessa época. Se o detentor de moeda adquire esse crédito e tem, antes de seu vencimento, necessidade de dinheiro, que o obriga a vendê-lo para voltar à sua liquidez, pode sofrer uma perda.

No mercado de crédito, a incerteza quanto às taxas futuras de juros é objeto de apreciação pessoal; mas a opinião dominante se forma e sobressai pela cotação dos títulos no mercado. Todo detentor de moeda, tendo opinião diferente da comum, tenderá a conservar suas disponibilidades, e, portanto, a aumentar seu encaixe de especulação, para tirar proveito das modificações antecipadas no nível das cotações. Resulta daí que as previsões relativas às taxas futuras de juro agem de maneira direta sobre a preferência pela liquidez, consequentemente, sobre a procura de moeda, e, por conseguinte, sobre a taxa atual do juro.

Tal fato é passível de exprimir-se de modo ligeiramente diferente, levando-se em conta, ao mesmo tempo, as freqüentes flu-

tuações da taxa. As cotações do mercado retratam a opinião média a respeito das taxas futuras, e muitas pessoas aceitam as indicações que essas cotações exprimem. Mas, há outras, querendo tirar proveito do que julgam ser melhor conhecimento do futuro e tomam posição diferente, na alta como na baixa, constituindo assim uma comtrapartida.

Ao lado de pessoas que manifestam forte preferência pela liquidez, existem outras cuja preferência é fraca.

De qualquer forma, uma das duas tendências predomina. Em função da tendência dominante, os especuladores tomam posição na Bólsa, fazem variar as cotações dos valores e, por conseguinte, a taxa do juro. O caráter convencional desta é assim ressaltado ao mesmo tempo que suas possibilidades de variação, em consequência da opinião variável dos particulares.

Assim, a preferência pela liquidez passa a depender da previsão das taxas futuras: uma previsão de alta provoca o aumento da procura da moeda e tende a fazer subir a taxa de juro, pois os detentores de moeda só concordarão em se desfazer de sua liquidez por uma remuneração mais forte, e inversamente. Uma previsão de alta provoca a alta da taxa atual, porque aumenta a procura de moeda e porque a recompensa exigida é maior, pois deve compensar uma esperança de ganho mais elevado.

Há, porém, outros elementos que se juntam a este. A taxa atual de juro age sobre a preferência pela liquidez, pois quanto mais a taxa atual for baixa, mais terá oportunidade de subir; portanto, maior será o risco de perdas futuras corrido pelo credor. Este pedirá, pois, para abandonar sua liquidez, recompensa maior. Ainda mais, os gastos de colocação intervêm nas decisões; como são em geral fixos, opõem-se a uma redução muito grande de taxa.

Todas essas razões, ligadas, sobretudo, à incerteza em relação à evolução futura da taxa de juro, determinam certa preferência pela liquidez e, por conseguinte, certa procura de moeda da parte dos sujeitos econômicos. Estes só abandonam, portanto, sua liquidez na medida em que a recompensa a eles oferecida, isto é, a taxa atual, for de natureza a compensar, ou, para retomar a expressão de KEYNES, a acalmar suas inquietações diante da incerteza do futuro".

Um seguro de capitais investidos em compra de ações deveria conduzir a taxa de juro a um ponto ótimo de estabilização, consequência de maior certeza quanto à evolução e ao comportamento da preferência pela liquidez no futuro.

Agora, apresentaremos do ponto-de-vista da técnica de seguro, propriamente dita, algumas condições que deveriam presidir

à materialização do seguro do capital, com vistas, especialmente, à nossa estrutura econômico-social.

1) *Conceito:* Trata-se de uma modalidade de seguro que visa garantir os investimentos em compra de ações preferenciais ou ordinárias, nominativas ou ao portador.

2) *Responsabilidades da Cia. de Seguros:* A Cia. de Seguros comprometer-se-ia a indenizar os tomadores de ações das empresas, na hipótese exclusiva de falências passadas em julgado.

A Cia. de Seguros garantiria o resarcimento sómente do capital investido na compra das ações em seu total líquido. Esse total, para fins de pagamento pela Cia. de Seguros, seria aquêle efetivamente verificado na Bôlsa pela cotação do dia da compra da ação ou ações, e não pelo seu valor ao par ou de outra cotação de outro dia qualquer.

Para o pagamento seria estipulada uma forma parcelada, consoante a porcentagem da última distribuição de dividendos verificada na firma falida, e, naturalmente, após a sentença judicial.

Aqui surge a alternativa de uma variação: caso o segurado optasse pelo pagamento imediato do capital investido, por ocasião da compra das ações, o prêmio de seu seguro deveria ser maior. Naturalmente, que seria de bom alvitre que à forma parcelada de pagamento fôsse acrescida uma cifra correspondente à taxa de juros legal.

3) *Potencialidade do Risco do Seguro:* Essa nova modalidade de seguro constituir-se-ia num instituto segurador correspondente à própria confiança do público na aquisição de ações.

E' evidente que o caráter seletivo da Cia. de Seguros, sendo tecnicamente muito mais apurado que o do público em geral, o seu risco seria bem menor.

Por outro lado, o seguro das ações de uma empresa qualquer tenderia a incrementar o movimento de suas próprias vendas de capital social na Bôlsa, e, por conseguinte, elevar o seu coeficiente de liquidez, ou seja, reduzir sua vulnerabilidade ao colapso financeiro.

A Cia. de Seguros, por seu turno, poderia com os próprios fundos auferidos dessa modalidade de seguros, efetivar financiamentos às empresas seguradas, já que a estabilidade das mes-

mas e o aumento do volume de seus negócios interessaria diretamente à própria Cia. de Seguros.

4) *Repercussões financeiras favoráveis para a Cia. de Seguros:* Cumpre ser considerado o aspecto da repercussão dêsse tipo de seguros para as outras modalidades seguradoras já existentes. Iso é, a Cia. de Seguros sómente aceitaria o seguro do capital social quando a emprêsa possuísse seguros contra incêndio para o seu ativo real, de acidentes do trabalho para a mão-de-obra e seguro de vida em grupo para determinados estratos de seu corpo de funcionários (direitos, técnicos, etc.), sendo as indenizações dêsse seguro em grupo reversíveis à própria emprêsa.

Também, caberia observar que o sistema de distribuição do risco "pro-rata" entre outras congêneres, iria diminuir o risco matemático de cada Companhia "per-si". Aliás, conforme o sistema vigente para o setor de ramos elementares, por exemplo. O risco do seguro do capital social, consoante seja o rigoroso critério de seletividade do segurado, corresponderá a um risco menor, v. g., que o seguro de transportes. As reservas técnicas, portanto, serão também menores.

5) *O prêmio do seguro:* Quanto aos prêmios, deve-se acentuar que a sua incidência, "a fortiori", oscilará estatisticamente consoante o tipo de atividade da emprêsa segurada, e deverá ser cobrado em parte da emprêsa e em parte do segurado tomador de ação, ou ações.

Aliás, o tomador de ações poderá optar por aceitar ou recusar o seguro, e, nessa última circunstância, à emprêsa e ao tomador de ações não corresponderá obrigação financeira alguma, pois no caso não existirá seguro.

Entretanto, cada emprêsa segurada deverá pagar um prêmio mínimo para comprar a apólice do seguro do capital. Dest'arte, à cada ação vendida com seguro corresponderá uma entrada de numerário na Cia. de Seguros. Entretanto, para apólices especiais, a própria emprêsa segurada poderia pagar os prêmios do seguro de um certo número de ações "a priori", as quais seriam colocadas no mercado já seguradas.

O estudo da incidência das alíquotas dos prêmios poderia partir de amostragens estatísticas setoriais e inter-setoriais do se-

guinte tipo, naturalmente depuradas das influências sazonais e regionais:

**FALÊNCIAS E CONCORDATAS ENTRE FIRMAS DOS PRINCIPAIS RAMOS DE ATIVIDADE — RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO — JANEIRO A NOVEMBRO DE 1962.**

RAMO DE ATIVIDADE	RIO DE JANEIRO — SÃO PAULO			
	Requeridas — Decr./Deferidas			
	1962	1961	1962	1961
Engenharia, Empr. Imobiliárias e Material de Construção .....	60	51	22	23
Vestuário .....	67	70	34	35
Gêneros alimentícios .....	66	53	21	15
Produtos químicos .....	39	29	14	14
Imp. Exp. e Represent. .....	24	25	8	14
Móveis e Decorações .....	23	24	10	16
Aparelhos Domésticos .....	18	13	5	6
Veículos .....	17	16	11	9
Máquinas e Equipamentos .....	16	12	6	9
Transportes .....	11	11	2	4

Fonte: Cartórios (In Conjuntura Econômica).

6) A possibilidade do monopólio pelo governo do seguro do capital social: Caso o Governo chame a si toda a responsabilidade do risco do seguro do capital social, dever-se-á amalgamar a recente instituição do Fundo Nacional de Investimentos (F.N.I.) com a nova modalidade de seguro, de tal forma que

fique garantida a máxima vantagem econômico-social dos investimentos que os recursos do seguro propiciarião (vd. Lei 4.242).

Como os investimentos do F.N.I. deverão localizar-se, principalmente, no setor infra-estrutural da economia, onde o efeito do multiplicador das inversões e da mão-de-obra (Keynes e Kahn) apresentam índices elevados, fica claro que as próprias empresas privadas sentir-se-ão mediata ou imediatamente beneficiadas pelo F.N.I., já então com um volume maior de recursos de que o proverá o seguro do capital social.

As companhias de seguros, por outro lado, teriam suas receitas aumentadas mesmo no caso do monopólio estatal do seguro do capital social, pois, como adquirentes obrigatórias de ações do Instituto de Resseguros do Brasil (Decreto-lei nº 9.735, de 4-9-46 e Decreto nº 21.810, de 4-9-46), veriam suas ações acrescidas de maiores dividendos que distribuiria aquele Instituto, face à alta rentabilidade do seguro inovado, que então seria monopolizado pelo I.R.B.

Além do mais, é razoável supor que o I.R.B. exigisse que os seus novos segurados (as empresas) adotassem outras modalidades de seguro já existentes, como incêndio, seguro de vida em grupo, lucros cessantes, crédito interno, etc., o que novamente iria expandir o movimento de seguros nas sociedades privadas.

No caso de monopolização total do seguro do capital social pelo Estado, o Governo deveria ajustar medidas que evitassem consequências desfavoráveis no setor privado, que poderia recear o estabelecimento de controle estatal rígido sobre o mercado de ações, conforme, "mutatis mutandis", ocorreu no setor cambial, com as instruções 244 e 245 da SUMOC (24-8-63).

Por outra forma, o Governo deveria diligenciar no sentido de suprir a insuficiência de agenciamento do I.R.B., que, ao menos na fase inicial de consolidação do novo seguro, poderia delegar a coretores e demais habilitados de empresas privadas a colocação do seguro.

Também, o Governo poderia adotar uma fórmula de semi-estatização, semi-monopólio, em que, aproveitando-se a organização securitária já existente poder-se-ia reduzir ao mínimo a participação particular nos lucros operacionais, que seriam vinculados, em sua parte mais significativa, ao F.N.I.

No caso do semi-monopólio o I.R.B. continuaria agindo como simples ressegurador, evitando-se, destarte, a irrupção de novas atividades, pois mesmo estas sendo lucrativas, haveriam os custos de instalação, readaptações organizacionais, etc. E, nessa hipótese

de simples ressegurador, o I.R.B. utilizaria seu recurso legal de ressegurar o mínimo de 20% do seguro do capital social, elevando, conforme o caso, essa percentagem mínima até uma maior responsabilidade no risco total.

7) *Dispositivo anti-inflacionário no seguro do capital social:* Poderia ser agregado às condições gerais da apólice do seguro do capital social um dispositivo de adaptação às condições inflacionárias do País, por exemplo, permitindo que o seguro fôssse reavaliado automaticamente na mesma base da reavaliação do ativo, consoante os índices do Conselho Nacional de Economia. Salta aos olhos o grande efeito publicidade de um tal dispositivo.

8) *Conclusões:* Existem no País, atualmente, por estimativa a "grosso modo", de 16.000 a 17.000 sociedades anônimas, que tendem a aumentar em cerca de 1.000 por ano, em média, no próximo quinquênio. "As operações decorrentes da elevação de capital das sociedades anônimas e da fundação de novas empresas no período (1962) alcançaram a importância récorde de 341 bilhões de cruzeiros, ou seja, aproximadamente o dobro da de 1961, que foi de 178 bilhões" (Conjuntura Econômica — Fevereiro 63 — pág. 99). Se se acrescentar a essas informações a expansão dos negócios nas Bolsas de Valores, concluir-se-á que o setor privado está bem permeável a um instituto segurador do capital social, que, nas diversas formas propostas: 1) privatização; 2) estatização e 3) semi-estatização, poderá, se fôr estruturado em adequação com os interesses nacionais, captar recursos monetários disponíveis do mercado nacional, conduzindo-os ao investimento privado porque propiciará aumento nas vendas de ações nas Bolsas, e ao investimento público porque absorverá o Fundo Nacional de Investimentos, parte, ou totalidade, dos lucros obtidos pela nova modalidade de seguro.

Naturalmente que o objetivo dêste trabalho foi apenas o de apresentar a idéia do seguro do capital social, para cuja cristalização, entretanto, cumpre realizar estudos de econometria, atuariais, estatísticos, jurídicos, etc., que irão propiciar elementos concretos que definam as condições gerais da apólice do novo seguro, as alíquotas dos prêmios, as reservas técnicas, etc.

Trata-se de uma medida técnica de precaução econômico-financeira perfeitamente exequível, desde que "estruturada adequadamente. Aliás, para dissipar dúvidas pessimistas, lembramos apenas que "the soundness of a security purchase is determined by future developments and not by past history or statistics. But the future cannot be analyzed; we can seek only to anticipate it intelligently and to prepare for it prudently. Here the past comes in — through the back door, as it were — because

long experience tells us that investment anticipations, like other business anticipations, cannot be sound or dependable unless they relate themselves to past performance. In measuring past performance we should give consideration to both trends and averages". (Security Analysis, Graham, Dodd, Cottle, Fourth Edition, pág. 3).

## **REGISTRO ADMINISTRATIVO**

### *“Problemas e Reivindicações Fundamentais dos Municípios” (Anais do V Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros)*

**A**CABA de ser lançada à publicidade, pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P., o volume *Problemas e Reivindicações Fundamentais dos Municípios*, ou seja, *Anais do V Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros*.

Conforme noticiário da época, o V Congresso Nacional de Municípios se reuniu na cidade do Recife, Pernambuco, no período de 1º a 8 de dezembro de 1959, convocado pela Associação Brasileira de Municípios.

Cinco Comissões Técnicas examinaram as teses, indicações e outras contribuições, em número de 421, o que revela o extraordinário interesse despertado pelo certame. Tais Comissões foram: I — Emancipação Global e Progressiva; II — Desenvolvimento Planificado; III — Mobilização contra o Subdesenvolvimento; IV — Aperfeiçoamento do Sistema Federativo; V — Reformulação do Municipalismo.

Dentre os trabalhos publicados na íntegra, destacam-se, pela sua importância e atualidade:

— “Problemas Psicológicos, Vocacionais e Sociais na Reabilitação do Incapacitado Físico”, de autoria do Dr. Ladislau Pôrto e da Dra. Sara Erlich, do Centro de Recuperação Motora do Nordeste.

— “Mecanização da Lavoura — Novas Perspectivas para a Agricultura no Brasil”, pelo deputado Cunha Bueno.

— “Consórcios Municipais para Serviços de Energia Elétrica, Água Canalizada e Esgotos Sanitários”, de Élio de F. Macedo.

— “Criação do Banco dos Municípios no Brasil”, pelo Sr. Eloy Ramos Ferreira.

— “Banco dos Municípios do Brasil” — vários trabalhos de autoria de Leopoldo Luís dos Santos, vereador Jaime da Silva Reis, Jaime Câmara, vereador Rodolfo Vale, vereador Amauri Câmara Sobral, deputado Cunha Bueno.

— "Treinamento no Serviço Público Municipal", por Luís Machado Júnior.

— "Aplicação do Princípio da Unidade de Vizinhança no Planejamento de Comunidades Urbanas com mais de 20.000 habitantes", por Luís Armando Garcez.

— Proposição Oferecida pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, sobre o cumprimento, pelos Estados, do art. 20 da Constituição. (Sabe-se que apenas três Estados da Federação — São Paulo, Rio Grande do Sul e Sta. Catarina — pagam aos respectivos Municípios 30% do excesso da arrecadação).

— "Municipalismo e Reforma Agrária", por Élvio de F. Macedo.

— "Do Traveller's Check em Cruzeiros", por Leopoldo Luís dos Santos.

— "Municipalismo, Técnica e Ciência na Formação dos Homens Públicos no Brasil", por José Luís Bittencourt.

— "Saneamento Básico no Meio Rural Brasileiro", por Hyder Corrêa Lima.

Essas teses foram selecionadas pelo Chefe da Assessoria Técnica do V Congresso Nacional de Municípios, Dr. Araújo Cavalcante, sob a supervisão do presidente do Congresso, o atual Governador Lomanto Júnior da Bahia.

Em virtude de haver o tema-criação do Banco dos Municípios atraído maior número de congressistas, seria conveniente acentuar que, de acordo com o projeto apresentado, o Banco sómente financiará obras públicas municipais, na seguinte ordem de prioridade: a) energia elétrica e sua distribuição; b) serviços de água; c) serviços de esgôto; d) máquinas e veículos para construção e conservação de estradas, bem como calçamento de ruas; e) ambulatórios médicos, dentários e farmacêuticos, de assistência ao trabalhador rural, em convênio com o Serviço Social Rural.

Nesse volume de 558 páginas, encontrará o leitor farto material de pesquisas, orientadas num sentido pragmático, pois que o Municipalismo, no Brasil, já ultrapassou a sua fase heróica, de apresentação, discussão e fixação de idéias-mestras. Alguma coisa de prático e útil já conseguiram os municipalistas, esclarecendo pontos controversos da Carta Constitucional e defendendo com denôdo as reivindicações fundamentais dos Municípios Brasileiros. Resta, apenas, que os Poderes competentes examinem com muito cuidado e patriotismo os problemas municipais, tendo em vista soluções adequadas à realidade nacional.

## *Obras de Edifícios Públícos*

**A**PESAR dos esforços anteriores, para a regulamentação, dentro da necessária objetividade técnica da execução de obras de edifícios públicos, o problema permanecia sem uma solução equânime e definitiva.

Isso porque vários de seus aspectos, tanto no que concerne à parte de métodos de execução, como discriminação orçamentária para obras de edifícios públicos, não eram atendidos e as exigências da prática e fácil exequibilidade não poderiam ser consideradas satisfeitas.

Dessa forma, era mister que o assunto fôsse urgentemente estudado, de acordo com os reclamos da administração pública, para que, afinal, pudesse ela contar com uma diretriz permanente, que propiciasse o uniforme tratamento do assunto.

Empenhada em atingir essa meta, a Divisão de Edifícios Públícos do D.A.S.P., em trabalho da mais alta especialização técnica, organizou o Projeto de Métodos de Execução de Serviço e a Discriminação Orçamentária para Obras de Edifícios Públícos, aprovado pelo Decreto nº 52.147, de 25 de junho de 1963.

Está, assim, de agora em diante, a Administração Pública, apta a desenvolver as suas atividades de obras e engenharia, sem as improvisações anteriores, quando aquelas incumbências não obedeciam a programações e orientações homogêneas, variando de acordo com o senso e a interpretação de cada administrador.

O meritório trabalho do D.E.P., porém, vem de ser completado pela Fundação Getúlio Vargas, através de seu Serviço de Publicações, com a edição de um volume, sob o título *Obras de Edifícios Públícos*, contando o texto do projeto e o Decreto número 52.147-63, que o aprovou.

Agradecendo o exemplar enviado, a *Revista do Serviço Públíco* não pode deixar de consignar o seu respeito e admiração pela sempre crescente especialização da Divisão de Edifícios Públícos do D.A.S.P.

# JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

## ACÓRDÃOS

### Tribunal Federal de Recursos

#### APELAÇÃO CÍVEL N° 3.906 — DISTRITO FEDERAL

*As Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional não se identificam com o regime dos órgãos da administração pública. Não há conceder reclassificação aos respectivos funcionários.*

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Godoy Ilha.

Revisor: o Exmo. Sr. Ministro Souza Neto (Cunha Vasconcellos).

Apelante: Manoel Rodrigues Reed.

Apelado: Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n° 3.906, do Distrito Federal, apelante Manoel Rodrigues Reed e apelado, Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional.

Acorda, por unanimidade, a segunda Turma julgadora do Tribunal de Recursos, negar provimento, conforme consta das notas taquigráficas anexas as quais, com o relatório, ficam fazendo parte integrante deste julgado, apurado nos termos de folhas 159, custas *ex-leges*.

Tribunal Federal de Recursos. Distrito Federal, 25 de outubro de 1961 (data do julgamento). Presidente, *Djalma da Cunha Mello*; Relator, *Godoy Ilha*.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — Manoel Rodrigues Reed, funcionário público federal, propõe a presente ação ordinária contra a União Fe-

deral, pela qual pretende obter a restituição na letra M, do seu cargo de Tesoureiro Auxiliar da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, desde a vigência da Lei n° 403, de 24 de setembro de 1948.

A União contestou a causa, realizou-se a audiência de instrução e julgamento sendo este convertido em diligência para que a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, serviço autônomo, se pronunciasse (fls. 27). Isto foi feito pela petição de fls. 29 e 32, com a alegação de nulidade absoluta da causa por falta de citação inicial e estudos quanto ao mérito. Contrariando na causa, assim se pronunciou o douto Juiz *a quo*, Aguiar Dias (fls. 49 a 53):

"É velho princípio de salutar política processual que não se pronunciam nulidades sem prejuízos e, também, que não pode arguir nulidade de citação aquele que compareça a Juízo ainda que para argüi-la. A Superintendência das Empresas Incorporadas compareceu a Juízo, defendeu-se amplamente e a prova em que teria sido cedida, isto é, a prova do movimento de sua tesouraria, foi produzida pelo autor.

Não há, assim, nulidade a decretar.

Como Consultor Geral da República assim se pronunciou o exímio Themístocles Cavalcanti, a propósito do *status* das Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União:

a) Embora houvesse o Governo determinado a incorporação dos bens pertencentes à Companhia Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande e outras empresas ao Patrimônio Nacional conservou o regime da gestão privada, embora sob a direção de delegado do

Governo para a administração das mesmas empresas;

b) Substituiu assim um regime descentralizado para os negócios peculiares a cada uma das empresas incorporadas, embora sujeitas a um sistema de controle sob a forma hierárquica, debaixo da direção geral das Superintendências,

c) Assim sendo, os negócios com cada uma dessas empresas devem ser resolvidos pelos respectivos administradores, com recurso para a Superintendência;

d) Escapa, portanto, ao Ministério da Fazenda a decisão sobre assuntos peculiares às empresas, cujos patrimônios continuem a responder pelos atos praticados por seus administradores.

Adiante, precisando mais enérgicamente o seu pensamento, afirmava:

"As empresas incorporadas não se acham vinculadas ao Código de Contabilidade da União, nem os seus bens sofrem restrições impostas pela lei para disponibilidade dos bens públicos.

Não vejo, portanto, como admitir a sua identificação com o regime dos órgãos da administração pública.

São empresas privadas, vivendo sob regime financeiro e legal das entidades privadas, mas sob o controle da fiscalização do Estado por seus delegados. A não serem os Decretos-leis de sua incorporação, nenhum outro ato posterior foi praticado no sentido dessa assimilação das empresas pelos órgãos do Estado, nenhum outro ato as submeteu a outro regime diferente daquele em que vivem". — "Pareceres, vol. I, 1945-46, pág. 130-141).

Como acentuava o mesmo Consultor da República — "apenas os seus administradores foram substituídos, mas este fato define apenas uma intervenção administrativa, e não importa subversão na vida íntima do patrimônio da empresa" (Parecer citado).

O saudoso Filadelfo Azevedo, em voto proferido no Supremo Tribunal Federal, como Relator, a propósito da incorporação da Organização Lage e

das Empresas filiadas Brasil Railway manifestou-se nestes termos:

"os bens componentes dessas instituições não adquiriram as condições de públicos e muito menos a natureza de inalienabilidade que lhes atribui o Código Civil. As empresas visadas pelo Decreto-lei nº 4.638, de 1942, conservam sua estrutura funcional, seus órgãos representativos".

Quando, portanto, os atos legislativos e administrativos se referem à incorporação ao Patrimônio Nacional, — não podem tais expressões ser literalmente entendidas no sentido de transferência de domínio e de mudança de titular.

Compreendem uma fiscalização mais direta do Estado. Ora, de tudo se há de concluir que, a despeito da aparente deixada por certas expressões, não foram absolvidas as entidades autônomas, nem misturados os seus patrimônios. O Estado interveio *quantum-satis*, para defesa dos seus fins, mas manteve o *statu quo* na medida do possível até futura e definitiva solução "no acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 3 de maio de 1943 in "Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal", vol. 18, página 240).

O eminentíssimo Ministro Castro Nunes, igualmente conhecedor do direito público e constitucional, concordando com o relator, no acórdão mencionado, afirmou que:

"as entidades incorporadas continuam com a sua vida própria, como pessoas jurídicas, com representação ativa e passiva em juízo com o patrimônio separado da União, de modo que não há confusão possível".

Não é preciso dizer mais, para acomodar a tese da ré, no tocante ao caráter de seus serviços. Não há, consequentemente, como encarar o autor como funcionário público, subordinado ao Ministério da Fazenda, nem a sua tesouraria geral um desdobramento da

Tesouraria Geral. Daí resulta que o movimento da tesouraria a cargo do autor, ainda que, liberalmente, se inclua no conceito de autarquia ou de serviços autônomos, tem que ser apreciado isoladamente, para o efeito pretendido. E, assim confrontado com o texto da lei, o que se apura é que não pode ser considerado como tesouraria de primeira categoria, à vista da certidão de fls. 36". Pelo exposto, julgo improcedente a ação".

O autor, inconformado, apelou (fólios 55 e 64 — lê). A Superintendência contrarrazou de fls. 130 a 140 (lê) falou a União a fls. 142 a 143, e nessa instância a Subprocuradoria Geral da República proferiu o parecer de fólios 8, dêste teor (lê).

E' o relatório.

#### VOTO

*O Senhor Ministro Godoy Ilha — Sr. Presidente, o meu voto é negando provimento ao recurso, para confirmar a decisão por seus próprios fundamentos.*

#### DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: Por unanimidade, negou-se provimento. Os Srs. Ministros Souza Neto e Djalma da Cunha Mello votaram com o Relator. O Sr. Ministro Sousa Neto foi convocado para compor quorum em virtude da ausência do Sr. Ministro Cunha Vasconcellos. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello.

Publicado no *Diário da Justiça* de 21-2-1964, pág. 187 — Apenso ao número 32.

#### APELAÇÃO CÍVEL N° 12.065 — DISTRITO FEDERAL

*Servidor público. Aposentadoria. Os proventos respectivos são calculados pelo padrão de vencimentos dos servidores de situação idêntica na ativa, pelos vencimen-*

*tos que percebia o aposentado, não sendo possível retificá-los com base em vencimentos de servidores de funções diversas, de nenhum modo assemelhadas e até do quadro de pessoal de outro Ministério.*

Relator: o Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello.

Revisor: o Sr. Ministro Godoy Ilha.

Apelantes: Antônio Pereira Pinto e outros.

Apelada: União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Civil nº 12.065, do Distrito Federal, em que são partes as acima indicadas:

Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, negar provimento, na forma do relatório de fls. 69, votos e resultado de julgamento de fls. 71 até 75, que ficam integrando o presente. Custas de lei.

Distrito Federal, 13 de abril de 1962 (data do julgamento). — *Cunha Vasconcellos Filho, Presidente. — Djalma da Cunha Mello, Relator.*

#### RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Antônio Pereira Pinto e outros, servidores do Arsenal de Marinha, acionaram a União, objetivando melhorias de vencimentos com elevação dos padrões respectivos, tudo com base na Lei nº 1.455.*

O Juiz teve à ação por prescrita numa parte e por improcedente quanto ao mais, nos termos da sentença de fls. 48 até 59, assim redigida: (lê).

Apelaram os autores, com as razões de fls. 53 até 58; (lê).

A apelação foi contrarrazoada a fls. 60 e 61: (lê).

A Subprocuradoria Geral da República emitiu parecer a fls. 66, no sentido da sentença.

E' o que tenho a relatar.

## VOTO

*O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello* — O ilustre Juiz a quo assim fundamentou a sentença apelada:

"Procede a preliminar de prescrição, pelo menos, quanto à diferença de vencimentos relativos ao quinquênio imediatamente posterior à Lei nº 1.455-51.

No mérito, pretendem os Autores equiparação às carreiras de Gráfico e Revisor de Provas da Imprensa Nacional, reestruturadas pela Lei nº 1.455, de 10-10-1951, fundando tal pretensão no § 3º do art. 1º da Lei nº 5.622, de 20-12-1928, e no seu regulamento (Decreto nº 18.588, de 28-1-1929).

O dispositivo invocado prescreve que "serão também assemelhados quanto aos vencimentos os cargos e suas atribuições em diversas repartições federais".

Alegam os autores que, admitidos no serviço público antes do advento da Lei nº 284, de 28-10-1936, esta não alterou o direito adquirido de sempre terem os vencimentos assemelhados aos de cargos iguais de outros ministérios.

Assim, um Contador do Ministério da Justiça, admitido no serviço público antes de 1936, teria o direito adquirido de jamais ficar em desigualdade de vencimentos com outro Contador de Ministério diverso, ou melhor, a Administração jamais poderia atribuir maiores vencimentos ao Contador do Ministério da Fazenda, sem fazer o mesmo, quanto aos Contadores de outros Ministérios, admitidos antes de 1936.

A tese dos autores, afinal, nada mais é do que o princípio de isonomia em velha roupagem.

Ocorre, porém, que a Lei nº 5.622-28 autorizou a equiparação de vencimentos dos cargos de iguais atribuições a Operários do Arsenal, cargo dos autores, não tem atribuições iguais às dos Gráficos e Revisores de Provas da Imprensa Nacional.

Mais a mais só o último autor provou que exercia cargo, antes da Lei nº 284-36, que revogou a assemelhação assegurada na Lei nº 5.622-28. Assim, os demais autores prova algu-

ma fizeram de que, na vigência das garantias da Lei nº 5.622-28, não eram diaristas, extranumerários ou precários, nem os direitos e regalias atribuídos aos funcionários, ocupantes de cargos, direitos e regalias êsses só recentemente estendidos aos extranumerários pela Lei nº 2.284.

Trata-se, ao demais, de direito excepcional, que não comporta interpretação elástica ou ampliativa, porque *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*.

Por essas razões de decidir, julgo a ação prescrita e improcedente e condeno os autores nas custas".

Prescrita em parte e improcedente no mais.

Os apelantes também aludem à Lei nº 4.622 (fls. 56), art. 73. Não é 4.622, mas 4.632. Essa lei porém foi revogada em 1939 pelo Decreto-lei nº 1.200, de 1939 e a presente demanda foi ajuizada quase vinte anos depois. Nego provimento.

## VOTO

*O Sr. Ministro Godoy Ilha (Revisor)* — Os autores, operários do Arsenal de Marinha, ocupantes de cargos dos padrões G e I, postulam equiparação aos gráficos e revisores de provas da Imprensa Nacional, reestruturados pela Lei nº 1.455, de 1951, e a consequente apostila de seus títulos nos padrões K e M.

Invocam em favor de sua pretensão o § 3º do art. 1º da Lei nº 5.622, de 1928, mas não proyaram a identidade de funções ou a igualdade de atribuições, nem que tivessem sido nomeados em data anterior à Lei 284, de 1936, cujo art. 48 revogou expressamente aquela disposição da Lei número 5.622, de 1928.

Não os aproveita, por igual, o disposto no art. 73 da Lei nº 4.632, de 1923, posto que expressamente revogado pelo Decreto-lei nº 1.200, de 1939, conforme bem assinalou o parecer da douta Subprocuradoria Geral da República, a fls. 66.

Ademais, a pretendida equiparação seria atribuição própria do Poder Legislativo, nunca do Poder Judiciário. Nego provimento.

## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, negou-se provimento. Os Srs. Ministros Godoy Ilha e Oscar Saraiva votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Cunha Vasconcellos.

Publicado no *Diário da Justiça* de 21-2-964, pág. 181 — Apenso ao número 32.

**AGRADO EM MANDADO DE  
SEGURANÇA Nº 23.095 —  
SÃO PAULO**

*Impôsto sobre lucro imobiliário — Imóveis havidos por sucessão hereditária — Só os que objeto de propriedade de compra e venda antes da Lei nº 3.470 e nas condições na mesma estabelecidas ficaram escapas ao tributo, em virtude de jurisprudência — Sem prova a respeito, transações posteriores à Lei estarão sujeitas ao impôsto.*

Relator: o Sr. Ministro Cunha Vasconcellos.

Recorrente: Juiz da Fazenda Nacional — *ex-officio*.

Agravante: União Federal.

Agravados: Carmino Del Nero e outros.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo em Mandado de Segurança nº 23.095, de São Paulo, em que são partes as acima indicadas.

Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria, dar provimento, na forma do relatório, votos e resultado do julgamento de fls. 45 até 50, que ficam integrando o presente. Custas de lei.

Distrito Federal, 11 de abril de 1962 (data do julgamento). — *Cunha Vasconcellos Filho*, Presidente. — *Djalma da Cunha Mello*, Relator designado.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos — Trata-se de mandado de segurança requerido por Carmino Del Nero e outros contra o Delegado Regional do Impôsto de Renda em S. Paulo, para se livrarem do pagamento do impôsto de lucro imobiliário sobre bens havidos por herança e doação.

O Dr. Juiz, em sua sentença de fólias 34, 35, pronunciou-se assim:

"Vistos estes autos de mandado de segurança impetrado, contra o Sr. Delegado Regional do Impôsto de Renda Del Nero Fernandes, Vicente Del Nero, Humberto Vicente Del Nero, Assunta Del Nero Fernandes, Vicente Del Nero Arnaldo Del Nero e Oswaldo Del Nero.

Insurgem-se os impetrantes contra ato do impetrado que lhes está exigindo o pagamento do chamado impôsto sobre lucro imobiliário com referência aos imóveis descritos na inicial e que acabam de vender. Sustentam, em resumo, que o impôsto não é devido por se tratar de bens havidos por doação e por herança.

Concedida a suspensão liminar do ato, prestou a autoridade apontada como coatora as suas informações, tendo o Sr. Procurador da República se manifestado pela denegação da segurança.

Minha decisão é pela concessão do mandado, conforme, aliás, tenho decidido em casos idênticos.

A questão de fato ficou extrema de dúvidas e não foi mesmo objeto de qualquer impugnação por parte da autoridade apontada como coatora.

Ora, conforme bem salientou o eminente Ministro Barros Barreto, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, "em inúmeras decisões", já se manifestou contrariamente à cobrança do tributo, dado que "por incorrer especulação imobiliária, não incide o malsinado impôsto sobre a venda de bens havidos mediante transmissão *causa-mortis*" (cf. "Revista dos Tribunais", 279-879 a 881). Outro julgado, no mesmo sentido, está transcrito na citada "Revista dos Tribunais" 284-779 a 781. E as-

sim também tem decidido o E. Tribunal Federal de Recursos.

A meu ver, a situação não mudou, em face da Lei nº 3.470, de 1958, que fixou apenas um critério na aferição do valor dos bens adquiridos por meio de herança ou doação. Esta lei, contudo, não disse, de maneira taxativa, categórica e precisa, que impunha o tributo quando os bens fôssem adquiridos por doação, herança ou legado (cf. artigo 7º). Aliás, sabido é que o valor dado aos bens, nas doações e em investimentos, não é especulativo, ou seja, o da oferta e da procura, mas destinado a fins fiscais (pagamento do impôsto de transmissão *causa-mortis* ou *inter-vivos*, conforme o caso). E para tal fim aceita-se valor inferior ao real. O mesmo, contudo, não ocorre quanto à fixação do valor para o cálculo do lucro imobiliário. Por isso mesmo, bem salientou, a meu ver, ex-Juiz Titular desta Vara que "o caráter informativo para ambos os tributos não poderá ser o mesmo, por serem evidentemente distintos e completamente dispare".

Em caso como o dos autos tenho mesmo para mim que, se se admitir a incidência do tributo estaremos, de maneira, disfarçada, permitindo a cobrança de verdadeira sisa aos transmitentes. E sabido é que a União não pode exigir pagamento de impôsto de transmissão *inter-vivos*.

*Em suma:* o que a lei tributa é a especulação imobiliária, coisa que não ocorre quando a aquisição é feita em virtude de herança ou doação. Concedo, assim, a segurança impetrada, tornando definitiva a liminar já deferida".

Vieram os recursos e a Subprocuradoria Geral opinou pela reforma da decisão.

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos (Relator) — Como viram os colegas, no caso trata-se de operação posterior à Lei nº 3.470-58.

Para mim, entretanto, torna-se indiferente essa circunstância porque entendo que o impôsto é inconstitucional, como deixa transparecer o Juiz na própria sentença.

A legitimidade desse impôsto só seria possível se o impôsto de transmissão de propriedade não fôsse reservado aos municípios. Assim, confirmo a sentença, não por seus fundamentos, mas por razão que tenho mencionado em casos anteriores.

#### VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Sr. Presidente, *data venia* de V. Exº dou provimento ao recurso para cassar a segurança. Sempre entendi que os imóveis havidos por sucessão, desde que vendidos com lucro, deviam esse tributo, esse impôsto.

#### VOTO

O Sr. Ministro Godoy Ilha — Dou provimento, porque a Lei nº 3.470 veio dirimir as dúvidas que surgiram nesse sentido.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria, deu-se provimento, vencido o Sr. Ministro Relator. O Senhor Ministro Godoy Ilha votou de acordo com o Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Cunha Vasconcellos.

*Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P.**Divisão do Regime Jurídico do Pessoal*

PROCESSO N° 52.015-63

## PARECER

Silvério Rodrigues Bráulio, habilitado no concurso para provimento da série de classes de Porteiro e classificado em 1º lugar no referido concurso, invocando o art. 13 da Lei nº 1.711, de 1952, requer sua imediata nomeação para o referido cargo, visto já terem sido nomeados o 2º e 3º colocados.

2. Pretende ainda o requerente seja sua nomeação efetivada para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

3. Por outro lado, esclarece a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento dêste Departamento que sómente agora o postulante apresentou o atestado de bons antecedentes, quando já esgotado o prazo para apresentação do referido documento, e apenas por concessão especial daquela Divisão passou a figurar entre os habilitados no concurso.

4. Isto posto, observa-se que o artigo 13 da Lei nº 1.711, de 1952, estabelece:

"A nomeação obedecerá à ordem de classificação dos candidatos habilitados em concurso".

5. Ora, no caso em exame, o petionário não possuía a condição de candidato habilitado, visto como a entrega do atestado de bons antecedentes constitui prova eliminatória do concurso a que se submeteu.

6. Assim sendo, não há qualquer incidência daquele dispositivo legal no caso em exame.

7. Não fôra concessão especial da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento — órgão credenciado para tal — e o requerente não teria sequer adquirido direito de figurar entre os candidatos habilitados no concurso.

8. Além disso, a pretensão do requerente se acha prejudicada legalmente em vista do princípio de irretratatividade da posse.

9. Vale salientar, ainda, que esta Divisão, quando examinou o processo nº 4.668-56, em que Hilda Reis Capuci reclama efeitos pretéritos para sua admissão, entendeu que apenas a partir da data da resolução atinente à mudança de ordem de classificação — no caso a aceitação do atestado de bons antecedentes — é que terão eficácia as respectivas alterações (D. O. de 7-8-62).

10. Pelo exposto, entende esta Divisão que ao postulante nada é dado a reclamar.

11. Com êste parecer, poderá o processo ser restituído à D.S.A. dêste Departamento.

Brasília, em 30 de dezembro de 1963.  
 — Hugo Mello, Substituto do Diretor.  
 De acôrdo. Em 2 de janeiro de 1964.  
 — M. A. Mendes Júnior, Substituto do Diretor-Geral.

---

Publicado no *Diário Oficial* de 24 de fevereiro de 1964, pág. 769 — Seção I — Parte I.

PROCESSO N° 15.881-63

## PARECER

O Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, propõe seja mantida a denominação de Assistente Jurídico para o conjunto de atribuições de natureza jurídica existente nessa Autarquia.

2. Aduz que sendo o Conselho "de dotação orçamentária própria mas de receita limitada, o cargo de Procurador iria acarretar um aumento de despesa de grande vulto e difícil de ser coberto", além de que "o atual ocupante do cargo funciona tão sómente como Assistente Jurídico", chamado a opinar em casos excepcionais, sendo que "os processos de cobrança judicial têm sido encaminhados às diversas Varas Criminais por advogados contratados, com procuração *ad judicia*".

3. Ora, de conformidade com o artigo 2º da Lei nº 2.123, de 1º de dezembro de 1953, os cargos ou funções de Procurador, Consultor Jurídico, Advogado, Assistente Jurídico, Adjunto de Consultor Jurídico e Assistente de Procurador de autarquias federais foram transformados em cargos de Procurador. Por via de consequência, faz-se mister que tódas as atividades ligadas ao serviço jurídico do órgão devam ser desempenhadas pelo titular do cargo de Procurador.

4. Ademais, em face do que estabelece o art. 17 da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, irrelevante se torna a circunstância invocada de que acarretaria aumento de despesa o cargo de Procurador, visto que, com as ressalvas da Lei, aos membros do Serviço Jurídico da União "são atribuídos respectivamente, os mesmos vencimentos, gratificações e vantagens dos Procuradores da República de 1ª Categoria e dos Procuradores da República de 2ª Categoria". Conforme a categoria atribuída, o cargo de Procurador poderia até mesmo acarretar menor despesa que o de Assistente Jurídico.

5. Em razão, assim, de óbice legal, torna-se inviável, ao entender desta Divisão, a proposta feita pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, devendo o processo, em atendimento à solicitação daquele órgão, ser remetido à Divisão de Classificação de Cargos.

Brasília, 6 de setembro de 1963. — Luiz de Lima Cardoso, Diretor da Divisão do Regime Jurídico do Pessoal. De acôrdo, encaminhe-se à D.C.C. — André Carrazzoni. Em 10 de setembro de 1963.

Publicado no *Diário Oficial* de 13 de novembro de 1963, pág. 9.581 — Seção I.

PROCESSO N° 14.611-63

## PARECER

No anexo processo, o Ministério do Trabalho e Previdência Social, acolhendo proposta do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, sugere a regulamentação do conceito de *dependência econômica* para fins de aplicação do disposto no artigo 5º, § 3º, da Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, segundo o qual:

"§ 3º O servidor civil, militar ou autárquico, solteiro, desquitado ou viúvo, poderá destinar a pensão, se não tiver filhos capazes de receber o benefício, à pessoa que viva sob sua dependência econômica no mínimo há cinco anos, e desde que haja subsistido impedimento legal para o casamento".

2. A Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807, de 26-8-60), em seu artigo 11, §§ 1º e 2º, estabelece:

"§ 1º O segurado poderá designar, para fins de percepção de prestações, uma pessoa que viva sob sua dependência econômica inclusiva a filha ou irmã maior solteira, viúva ou desquitada.

§ 2º A pessoa designada apenas fará jus à prestação na falta dos dependentes enumerados no

item I dêste artigo e se, por motivo de saúde ou encargos domésticos não puder angariar meios para os seus sustentos".

3. Os benefícios assegurados pelas duas leis citadas têm o mesmo alcance social e o respectivo pagamento corre à conta de fundos da mesma origem, ou seja do acolhimento das parcelas devidas pelos associados.

4. Verifica-se, por outro lado, que a Lei nº 4.069, de 1962, apenas não exige que o beneficiário esteja impedido de angariar meios para seu sustento, isto é, dispensa a êste a prova dessa circunstância.

5. Assim, no entender desta Divisão, se o beneficiário a que se refere o art. 5º, § 3º, da citada Lei número 4.069, tiver meios próprios de subsistência, não fará jus à pensão, podendo, apena, optar por esta.

6. Por outro lado, tendo em vista o conceito de salário-mínimo fixado pelo art. 7º da Consolidação das Leis do Trabalho, não vê esta Divisão como deixar de concluir que a pessoa que percebe salário-mínimo é economicamente independente para efeito de subsistência.

7. A vista dessas conclusões, parece não haver necessidade de se regulamentar o mencionado dispositivo legal, desde que se adote o critério exposto.

8. Não obstante, se o órgão consultante julgar indispensável a expedição do ato proposto bastará que o decreto tenha a seguinte redação:

"Art. 1º Diz-se que alguém é dependente econômica mente de outrem quando, vivendo a suas expensas, não possui meios próprios de manutenção.

§ 1º Entende-se como meios próprios de manutenção a percepção [pecuniária mensal não inferior ao salário-mínimo regional".

8. Com êste parecer, poderá o presente processo ser restituído ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Brasília, em 9 de dezembro de 1963.  
— Luiz de Lima Cardoso, Diretor de Divisão do Regime Jurídico do Pessoal.

De acordo. Em 10 de dezembro de 1963. — André Carrazoni.

---

Publicado no D. O. de 24-1-964, página 769 — Seção I.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

*Brasil em Marcha* — Ano IV — Nº 44  
— Dezembro de 1963 — Rio de Janeiro.

*Bulletin Analytique de Documentation*  
— politique, économique et sociale  
contemporaine — 18<sup>e</sup> année 1963  
n<sup>os</sup> 7/8 — Presses Universitaires  
de France.

*D'Etudes Africaines* — Revue Paris  
Mouton & Co. La Haye.

*Goiás 63* — Órgão de Escritório de  
Representação do Governo de  
Goiás — Ano II — Novembro e  
Dezembro de 1963 — N<sup>os</sup> 11 e 12.

*Guanabara Industrial* — Publicação  
Mensal — Rio de Janeiro — Ano  
I. — Janeiro de 1964 — Nº 12.

*History And Theory* — Mouton &  
Co. P. O. Box 1132 — The  
Hague-Netherle.

*Informações do Uruguai* — Revista da  
Embaixada do Brasil — Serviço  
de Propaganda e Expansão Com-  
mercial — SEPRO — Ano II —  
Dezembro de 1963 — Montevideu  
— Uruguai.

*Institute of Social Studies* — The  
Hague-Netherlands 5 th-My te  
18 t — Decembre 1963.

*L'homme* — Revue Française D'An-  
thropologie — Paris Mouton.

*Repertoire d'Arte e d'Archeologie* —  
Co. La Haye.

*Limites de Segurança e de Tolerância  
no Trabalho — IDORF* — Re-  
vista de Organização e Produtivi-  
dade — Novembro e Dezembro  
de 1963 — Ano XXXII — N<sup>os</sup>  
383-384 — Rio de Janeiro.

*Livros de Portugal* — Novidades —  
Écos — Bibliografia — Dezem-  
bro de 1963 — Lisboa — Portu-  
gal.

*Material de Informação* — Boletim  
Quinzenal da Secretaria de Im-  
prensa da Presidência da Repú-  
blica — Janeiro e Fevereiro de  
1964 — N<sup>os</sup> 2/5 — Rio de Ja-  
neiro.

*Mensário Estatístico* — Revista do  
Serviço de Estatística Econômica  
e Financeira do Ministério da Fa-  
zenda — Dezembro de 1963 —  
Nº 150 — Rio de Janeiro.

*Noticiário das Nações Unidas* — Cen-  
tro de Informações das Nações  
Unidas no Rio de Janeiro — No-  
vembro e Dezembro de 1963 —  
Nº 6.

O *Dirigente Industrial* — Revista  
de Administração, Produtividade,  
Equipamentos e Processos — Ano  
1964 — Vol. 5 — Nº 6 — Rio  
de Janeiro.

*Paraná Econômico* — Outubro, No-  
vembro e Dezembro de 1963 —  
N<sup>os</sup> 127/129 — Curitiba — Pa-  
raná.

*Portugal* — Boletim do Centro de Tu-  
rismo de Portugal — Serviço de  
Turismo e Informação — Janeiro  
— 1964 — Nº 140.

*Repertoire d'Art et d'Archeologie* —  
Mouton & Co. Paris La Haye.

*Revista de Direito Rodoviário* — Se-  
tembro e Dezembro 1963 — Ano  
XI — Nº 56 — Rio de Janeiro.

*Revista Brasileira de Energia Elétrica* —  
Revista Bimestral Editada pela  
Eletrobrás — Novembro e Dezem-  
bro de 1963 — Nº 3.

*Revista do IRB* — Revista do Insti-  
tuto de Resseguros do Brasil —  
Dezembro 1963 — Nº 142 — Rio  
de Janeiro.

*Revista de Finanças Públicas* — Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda — Setembro e Dezembro 1963 — Ano XXIII — Nº 227 — Rio de Janeiro.

*Revista Forense* — Publicação Nacional de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Outubro, Novembro e Dezembro 1963 — Ano 60 — Vol. 204 — Rio de Janeiro.

*Revue Internationale des Sciences Administratives* — Institute International des Sciences Administratives — 1963 — Vol. XXIX — Nº 3 — Bruxelles, Belgique.

*Scala International* — Edição Luso-Brasileira — Dezembro 1963 — Nº 12.

*Studies In General Anthropologie* — Mouton & Co. Publishrs — The Hague.

*Turismo de Portugal* — Boletim do Centro de Turismo de Portugal no Brasil — Dezembro 1963 — Rio de Janeiro.

*União dos Viajantes* — Dezembro e Novembro 1963 — Ano XXXII — Nºs 11 e 12 — Santa Maria — Rio Grande do Sul.



REVISTA  
DO  
**SERVIÇO PÚBLICO**

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Públíco

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Diretor: JOAQUIM EMYGDIO DE CASTRO

*Redação e Administração*

TELEFONES:	Redação .....	{	42-7937
			22-9961 Ramal 515
Administração	22-9961	»	530
Expedição ..	42-7141	{	
	22-9961		» 555

Enderêço telegráfico: REVSDASP

**E x p e d i e n t e**

Assinatura anual (4 números) .....	Cr\$ 700,00
Assinatura anual para o exterior .....	Cr\$ 1.400,00
Número avulso .....	Cr\$ 200,00

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

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 ta's 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.

Tôda correspondência sobre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Públíco» — Palácio da Fazenda — 6º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL  
1964