

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## RESUMO

### EDITORIAL

Volta ao Presidencialismo .....	Págs. 3
---------------------------------	---------

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

### ESTUDOS GERAIS

A Administração Pública como Ciência ou Arte - Georges Alexandris .....	7
---	---

### SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

#### PLANEJAMENTO

Planificação Econômico-Social - Dicamôr Moraes .....	17
--	----

### SERVIÇOS AUXILIARES

#### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Como prever a substituição de Administradores. Uma solução para o problema - Ross Pollock .....	23
Chefia - sua significação - Belmiro Siqueira .....	36
Treinamento de Pessoal em Empresas Industriais - Paulo Novaes .....	41
O Grupo de Trabalho e a Eficiência Individual - Tomás de Vilanova Monteiro Lopes .....	54
Da Classificação de Cargos - Cornélio Otávio Pinheiro Pimenta .....	59

### REGISTRO ADMINISTRATIVO

Considerações Sobre a Ligação Rio-Niterói - Alberto Lélío Moreira .....	67
Realizações do Serviço de Documentação em 1962 .....	83
Publicações Recebidas .....	95

# DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

---

DIRETOR-GERAL

A. Fonseca Pimentel

---

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. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XXVI

JAN./FEV. E MARÇO - 1963

VOL. 95 - N.º 1

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Pág.

Volta ao Presidencialismo .....	3
---------------------------------	---

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### ESTUDOS GERAIS

A Administração Pública como Ciência ou Arte — George Alexandris .....	7
--	---

### SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

#### PLANEJAMENTO

Planificação Econômico-Social — Dicamôr Moraes .....	17
--	----

### SERVIÇOS AUXILIARES

#### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

— Como prever a substituição de Administradores. Uma solução para o problema — Ross Pollock .....	28
— Chefia — sua significação — Belmiro Siqueira .....	36
— Treinamento de Pessoal em Empresas Industriais — Paulo Novaes .....	41
— O Grupo de Trabalho e a Eficiência Individual — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes .....	54
— Da Classificação de Cargos — Cornélio Otávio Pinheiro Pimenta .....	59

## REGISTRO ADMINISTRATIVO

— Considerações sobre a Ligação Rio — Niterói — Alberto Lélío Moreira . . . . .	67
— Realizações do Serviço de Documentação em 1962 . . . . .	88
— Publicações Recebidas . . . . .	95

## JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## ACÓRDÃO

— Reclassificação de cargos não beneficia os aposentados anteriormente, porque não equivale à revisão de proventos regulada na Lei 2.622, de 18-9-55 . . . . .	99
--	----

## PARECERES DO D.A.S.P.

— Conclusão favorável da C.A.C. sobre acumulação de cargo de Defensor Público com o de Professor de Princípios de Sociologia Aplicados à Economia . . . . .	101
— Consulta feita pelo Pres. da Comissão de Inquérito do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro sobre as especificações da série de classes do cargo de eletricitista-instalador . . . . .	102
— Consulta a Diretoria de Pessoal do Ministério da Aeronáutica, como considerar o período de afastamento do funcionário para o exercício de cargo de Prefeito . . . . .	103
— E' da competência privativa do D.A.S.P. realizar concursos para todas as entidades, conforme o estabelecido no art. 55 da Lei número 3.780-60 . . . . .	104

## ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

— Assistência Técnica aos Municípios — José Teixeira Machado Júnior . . . . .	105
---	-----



## *Volta ao Presidencialismo*

*O* plesbício de 6 de janeiro não expressou apenas a manifestação de um povo por uma forma política de governo. Incidiria em grave erro o observador que tentasse subestimar a ocorrência de outros fatores que prevaleceram, de fato, para o resultado do referendium.

No estágio cultural em que nos encontramos, a sabedoria dos nossos colégios eleitorais foi inspirar-se em motivações não meramente políticas, no instante em que determinou a volta do presidencialismo.

Não há mais lugar, no Brasil, para a discussão acadêmica em torno das excelências de uma ou mais variantes do regime democrático. Desde que assegurados por uma Constituição os direitos fundamentais do homem e do cidadão, o que importa, primordialmente, a nosso povo, é a solução dos problemas estruturais do país.

É um fenômeno que nem sempre tem sido convenientemente ressaltado: o que vem fazendo do brasileiro um eleitorado cada vez mais sensível a temas e assuntos de ordinária só atribuídos à pretensa compreensão dos eleitores europeus ou norte-americanos.

A lição da nossa mais recente tradição eleitoral não deixa dúvida quanto a este aspecto realmente lisonjeiro da nossa evolução. Nesse sentido, demonstram-se infundados, em relação a nós, os receios formulados por peritos em ciência política sobre a firmeza da Democracia em países também subdesenvolvidos como o nosso.

Quando esses peritos verificam a instabilidade das instituições políticas em áreas sul-americanas, asiáticas ou africanas, erigem, via de regra, conclusões pessimistas que não encerram, todavia, verdades universais que nos possam abranger.



A Democracia está longe de ser, no Brasil, uma experiência perfeita e acabada. Mas é hoje uma experiência válida que se processa em termos pacíficos, sem maiores lances teatrais, e que caminha para a feliz consumação dos seus objetivos teóricos e práticos, não obstante o impatriotismo de certos círculos esparsos recalcitrantes.

Minorias, aliás, que teimam sobreviver, distante de uma nova ambiência econômica e cultural, que as absorverá, fatalmente. Pois ninguém tem mais o direito de iludir-se para reivindicar a permanência de uma ordem social e econômica contrária aos interesses da comunidade nacional.

Padrão de vida baixo, taxa explosiva de população, renda per capita irrisória, insuficiências culturais e sociais de toda ordem, formam o contexto do longo drama das chamadas nações proletárias, e que estão a exigir uma reformulação de velhos princípios inadequados para a decolagem econômica.

A essa legítima aspiração, países como o nosso se entregam de corpo e alma, a fim de poderem atingir o pleno desenvolvimento de suas potencialidades, humanas e materiais. Estamos convencidos de que esse desenvolvimento só se tornará viável com a ação coesa e segura de um Poder Executivo desembaraçado de outros compromissos que não o de levar adiante a obra redentora que o Brasil reclama.

Os que sincera ou insinceramente procuram diminuir a autoridade executiva do governo, sob o pretexto de exercitar uma vigilância democrática sem trêguas, esquecem as profundas modificações ocorridas, na doutrina e na prática, no funcionamento das instituições liberais de todo o enorme e variado mundo ocidental.

O Poder Executivo em países como os Estados Unidos da América, por exemplo, se tem visto outorgar um crescente prestígio e uma esfera de ação em nenhum ponto comprometedores da integridade do sistema democrático de governo. Os episódios culminantes da Quinta República Francesa são, a esse respeito, igualmente, ilustrativos.

E que a ação governamental há de ser engajada com a rapidez e a energia necessárias para enfrentar os problemas que



se levantam a todo momento, no âmbito interno ou internacional de qualquer nação politicamente organizada.

Não terá seguramente escapado à maioria dos brasileiros a importância de que se reveste, entre nós, a dignidade do Poder Executivo responsável perante o Congresso. Por isso mesmo, não lhe faltou, a esse Poder Executivo, o apoio e a confiança dessa maioria, consciente e atuante, concedidos no exclusivo interesse da nação.

De um país que tem as perspectivas que o nosso apresenta, seria ingênuo desacreditar do seu futuro que começa a ser construído desde já. Não há tempo a perder nessa obra de construção se quisermos vencer, a curto prazo, as etapas do desenvolvimento planejado e harmonioso.

Sanadas as divergências políticas internas, restabelecida, em toda sua plenitude, o princípio da autoridade executiva, compete-nos emprender a tarefa do planejamento, capaz de fazer reagir vastos setores da vida nacional, até agora descuidados, no sentido de uma efetiva contribuição. Dêsses setores não há como relegar o da administração pública.

Os especialistas em estudos da conjuntura econômica das áreas subdesenvolvidas são unânimes em proclamar o valor de um quadro administrativo técnica e moralmente preparado, como instrumento indispensável para a execução dos planos de governo.

Nesse particular, o País ressent-se de evidente atraso que será, no entanto, imediatamente, superado, se consumadas algumas reformas que visem a estimular a rede burocrática existente. Os resultados surgirão, em consequência, com o justo sentimento nacional de júbilo e regozijo.

Fortes no plano interno, não o seremos menos no cenário internacional, onde nos aguardam responsabilidades decorrentes da indubitável condição de nação-líder que adquirimos, por força de circunstâncias favoráveis da nossa posição geográfica e da nossa vocação histórica.

Não haveremos de decepcionar os que esperam do nosso exemplo uma oportunidade de lutar, ao nosso lado, pela emancipação econômica e política, de modo que, unidos, possamos rom-

per a barreira de uma economia rudimentar tributária, de países ou aliança de países e grupos

O ato cívico de 6 de janeiro, restaurando a ordem constitucional, representou o melhor testemunho das inquietações e da vitalidade do nosso país, aberto a amplas perspectivas de paz e progresso.



### *“A Administração Pública como Ciência ou Arte” (\*)*

GEORGES ALEXANDRIS

Diretor do Pessoal do Escritório Nacional de Estatística da Grécia. (Ministério da Coordenação). CDU 00.8: 35.06

A rápida evolução que se processa em nossa época, e o desenvolvimento que atinge todos os campos de atividade humana — consequência do progresso da ciência — criaram problemas sociais inteiramente novos.

No que se refere à administração pública ou à administração em geral, êsses problemas estão a exigir uma adaptação ou uma reformulação de meios e de fins, e, ao mesmo tempo, modificações até certo ponto revolucionárias, visando a realizações objetivas e eficazes da administração no seu conjunto.

Para a consecução dêsses resultados, cumpre promover a formação de quadros administrativos, capazes de fazer face aos problemas que terão de resolver.

Grandes esforços são despendidos hoje pelos técnicos especializados e pelos organismos internacionais, a fim de determinar, se possível, o sentido da Administração e sua natureza exata. O livro (1) de ANDRÉ MOLITOR, professor da Universidade de Louvain, contém dentro dêsse esquema interessante análise da administração em geral.

#### *I — O sentido e a definição da administração pública. Ciência ou arte?*

Não obstante a dificuldade de se definir, exatamente, o que seja administração pública, pode-se dizer que representa, nas suas grandes linhas, todo o esforço empreendido pela máquina do Es-

(\*) Colaboração do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas.

(1) L'enseignement supérieur des Sciences sociales: Administration publique. Paris, UNESCO, 1958.



tado, para a consecução de seus objetivos. E' a arte de pôr em ação tôdas as unidades e os meios de que dispõe o Estado para atingir suas metas. E' a atividade múltipla desenvolvida pelos órgãos estatais, com vistas ao cumprimento de finalidades concretas, e geralmente isoladas, cujo resultado constitui o que chamamos de objetivos do Estado. O professor grego, de direito administrativo, STASSINOPOULOS considera que "administração pública é a ação viva que completa a vida do Estado e constitui seu elemento essencial". (2) O professor, também de direito administrativo, ELI KYRIACOPOULOS, observando a dificuldade existente para uma definição precisa de administração pública, dada sua forma variada e complexa, conclui que ela é constituída por tôdas as atividades do Estado e por qualquer outra atividade integrada no Estado, afora legislar ou fazer justiça, e que tem por finalidade obter um resultado útil à prosperidade comum e à salvaguarda do interesse geral. (3)

A administração pública, nesse sentido, cumpre sua missão, utilizando métodos de organização rigorosamente controlados e diretrizes válidas a todos os seus órgãos, quer se refiram a coisas, quer a pessoas. Essas diretrizes só podem ser eficientes quando aplicam métodos científicos ou métodos derivados da técnica ou da experiência. Daí surge a questão: a administração é uma ciência ou uma arte, e seu método varia segundo as circunstâncias?

Não há concordância de opiniões a êsse respeito. Certos autores acabam por concluir que a administração pública é uma ciência; outros julgam que se trata simplesmente de uma arte; e a maioria admite que ela é a um tempo ciência e arte. Êstes últimos separam ambos os conceitos e estabelecem limites ou esquemas, nos quais a ciência ou a arte possam mover-se. Quer isto dizer que a administração como ciência tem, segundo êles, um campo de ação completamente diferente daquele que tem como arte.

Talvez não valha a pena dizer, a êsse respeito, que a definição exata de administração pública, como ciência ou arte, não é de grande importância, para que os estudiosos de seus problemas cheguem a resultados concretos dentro da complexidade que caracteriza os Estados atuais. Em compensação, o esforço feito para se definirem os métodos científicos, de um lado, e, de outro, os métodos técnicos correspondentes a cada uma das necessidades do funcionamento da administração pública seria de inestimável valor.

---

(2) Direito dos atos administrativos (em grego, 1951), pág. 21.

(3) Direito administrativo helênico (em grego, 1958), págs. 142-143.



A opinião do professor L. D. WHITE, (4) ao considerar o problema da definição de administração pública como ciência ou arte, é de que a mesma constitui uma arte, e não uma ciência.

A arte da administração, escreve êle, é uma das aquisições essenciais do homem. E' a diretriz, a coordenação e o contrôlle da atividade de um grande número de indivíduos para a consecução de um objetivo determinado. E' uma arte dinâmica que movimenta todos os meios de que se dispõe quando se deseja atingir um fim, e que cria as necessárias condições prévias para a colaboração das diversas unidades.

Por outro lado, uma tese de ORDWAY TEAD tem o título: "Administração, uma das belas-artes", (5) o que dá ao leitor a impressão de que as idéias desenvolvidas naquele livro apresentam a administração somente como arte. Entretanto, nessa mesma obra, encontram-se opiniões de CHARLES BEARD, a sustentar a idéia de que a administração pública é uma ciência.

LUTHER GULICK, referindo-se à estrutura da administração, escreve que ela é hoje muito mais uma arte do que uma ciência e que muitos acreditam seriamente não poder a administração ser outra coisa a não ser arte. (6)

O professor A. MOLITOR declara não estar ainda convencido de que haja uma ciência administrativa autônoma, e utiliza, indiferentemente, as expressões "administração pública" e "ciências administrativas". Inclui êle, ainda, nas ciências administrativas o direito administrativo, apesar de ter sido, recentemente, considerado como independente delas. (7) Como já dizia VIVIEN em seus "Estudos Administrativos" (1845), a ciência administrativa é mais geral e mais livre em suas decisões. Como pesquisa os fenômenos sociais, em um campo mais vasto, busca em tôdas as outras ciências os meios úteis para a consecução do seu objetivo. Assim, tira seus princípios da filosofia; da moral, suas regras de conduta e, da história, sua origem. Por outro lado, esforça-se, através da economia política, por resolver seus problemas de um modo geral. (8)

---

(4) "Introduction to the Study of Public Administration" (1958).

(5) "Administration — A Fine Art, in Waldo, D. (Ed.) Ideas and Issues in Public Administration, a Book of Readings" (1953).

(6) Science, Values and Public Administration (Papers on the Science of Administration, "Institute of Public Administration", New York, 1937), página 191.

(7) *Op. cit.*, pág. 24.

(8) *Idem*, pág. 31.



## II — O método científico na administração pública

No livro de PFIFFNER e PRESTHUS, (9) acha-se expressa a idéia de que uma ciência, como ciência, deve necessariamente apresentar certos elementos de exatidão e de *previsão*. Dever-se-ia, assim, indagar se a administração, considerada como ciência, pode fazer parte da categoria das ciências que apresentam aquelas características. Antes mesmo de se dar uma opinião definitiva sobre esse assunto, seria útil proceder-se à análise geral do método científico tal como o julgamos aplicável às ciências naturais e, em seguida, procurar o meio de aplicá-lo às ciências sociais, entre as quais se poderia colocar a administração pública, no caso de considerá-la ciência e não arte. Sobre esse ponto, seguiremos o raciocínio desenvolvido pelos dois autores supracitados, porquanto acreditamos terem dado a definição mais completa do método científico.

Afirmam que, apesar das recentes inovações, tais como a modificação apresentada por EINSTEIN à teoria da gravidade de NEWTON, o que faz supor que mesmo os axiomas teóricos das ciências naturais são menos instáveis do que se crê comumente, se poderia considerar como incontestável o fato de as ciências naturais apresentarem um grau de verossimilhança relativamente elevado. Isto significa, simplesmente, que os teoremas geométricos podem ser demonstrados ou que certos elementos químicos combinados em proporções exatamente iguais devem dar sempre o mesmo resultado. Vale dizer que as características de exatidão e de previsão se apresentam mais estáveis e mais seguras nessas ciências.

Em outras palavras, na "ordem científica", é preciso, em geral, que certas leis ou princípios, objetivamente demonstrados, acarretem uma consequência determinada. Esse gênero de previsão, isto é, de determinação do resultado, assegura a estabilidade das relações, o que permite a existência de uma harmonia em grau superior.

Assim, graças ao resultado previsto, a constância das relações permite a criação de fenômenos que se podem predizer com uma clareza e uma exatidão que resultam dessa mesma constância. Quando, por exemplo, se segue um método concreto relativamente à síntese de um elemento, obter-se-á sempre como consequência o mesmo resultado, sem que haja possibilidade de modificação, exceto se, no decorrer do processo, houver erro, o que, então, certamente acarretará um desvio da ordem científica, da ordem

(9) "Public Administration" (1953), pág. 8.



prefixada para a realização das diversas operações, o que influirá na obtenção do próprio resultado. (10)

Os fenômenos das ciências naturais apresentam êsse grau superior de certeza, independentemente do tempo e do espaço, ou das preferências subjetivas do observador. Conseqüentemente, pode-se considerar como ordem científica aquela em que existam certos "princípios gerais" de valor constante e universal.

Dessa forma, um "princípio", no sentido científico, tal como o que analisamos acima, independe de julgamentos feitos sobre seu valor. Cumpre acrescentar, naturalmente, que em tal caso, não se trata de valores morais, como por exemplo, acreditar que a Democracia é a melhor forma de governo. E' possível que isso seja verdade, mas não há meios científicos de demonstrá-lo, pela carência de elementos objetivos indispensáveis a uma tal análise e a uma demonstração exata. A democracia pressupõe a existência de uma fé, ao passo que princípios científicos exigem provas tangíveis.

O método cinetífico, por outro lado, envolve essencialmente um conjunto de processos e um dinamismo intelectual, compreendendo duas fases de ação.

1ª) A escolha de um ou vários dados que constituirão o quadro ou o campo de provas da ação, para que se possa proceder à pesquisa relativa.

2ª) A reunião e a verificação dos dados em questão, isto é, a seleção do dado a ser utilizado, por ser o mais indicado ao esclarecimento de uma teoria ou de um ponto.

Nas ciências sociais, em geral, e na administração pública, em particular, onde as avaliações são incontestavelmente numerosas, é extremamente difícil a manutenção de tal quadro e, nisso, precisamente, reside a diferença entre a administração pública, como ciência social, e as ciências naturais, definidas como ciências absolutas.

A dificuldade, que no caso da administração é atingir idéias de aplicação universal e comumente admissíveis, decorre do fato de ser variado o fator humano que ela encarra. As oposições de natureza afetiva são mais intensas em matéria de opiniões políticas do que, por exemplo, no domínio das matemáticas.

Esses elementos subjetivos adquirem uma importância particular sempre que se procura aplicar o método científico ao estudo da administração pública e de sua técnica.

---

(10) Cf. COHEN, "An Introduction to Logic and Scientific Method", pág. 392.



Por conseguinte, à primeira vista, e segundo o que se expôs mais acima, parece que a própria finalidade fundamental da administração pública torna inútil a utilização do método científico. Como se poderá, por exemplo, medir e avaliar as curiosas e instáveis manifestações do comportamento humano?

A despeito disto, há sérios indícios que nos permitem fazer crer que as ciências sociais, em geral, e a administração pública, em particular, podem utilizar vantajosamente o método científico, não adotando "princípios" constantes, naturalmente, mas pelo exame crítico de cada uma das experiências obtidas.

### *III — Relação entre administração pública e direito administrativo*

Antes de procedermos ao exame da administração pública, como ciência ou arte, deveríamos examinar sua relação com o direito administrativo. A esse respeito, o professor STASSINOPOULOS descreve de modo muito nítido os limites do direito administrativo e da ciência chamada da administração, e estabelece bases racionais de distinção entre esses dois conceitos. Além disso, pensamos que o ponto de partida que ele adota justifica a opinião segundo a qual a administração pública é, como mostraremos posteriormente, mais um arte do que uma ciência. A atividade da administração, diz ele, é regida por leis controladas pelo direito administrativo. Essas leis são puramente jurídicas e criam compromissos, isto é, direitos e obrigações tanto para a administração como para os administrados. O direito administrativo analisa as leis jurídicas em vigor e procede ao exame do direito já estabelecido, enquanto que a ciência direta da administração tem regras relativas à sua organização, que não são regras jurídicas, mas puramente técnicas, que decorrem da experiência e dos conhecimentos especiais de organização e que determinam a melhor maneira de regular as relações no seio da administração.

Podemos dizer, pois, que a administração examina, em cada caso determinado, a solução mais hábil e a mais conveniente relativamente a sua missão, e as modificações necessárias a fim de se evitar qualquer ação nociva e assegurar-se o resultado desejado.

O direito administrativo abrange as leis jurídicas que regem a organização e o funcionamento da administração, constituindo a base de que emana todo o esforço feito para dar forma à administração e para fixar o quadro jurídico, dentro do qual procurará atingir seu objetivo. Esse quadro constitui, de certo modo, sua substância e sua manifestação jurídica, enquanto o movimento que lhe é inerente, perpétuo e variado, e sempre



dependente de condições imprevisíveis, é o que dá à administração seu segundo aspecto, o da arte, e que lhe confere assim, sua natureza e seu caráter.

Por conseguinte, quando se faz a distinção entre direito administrativo e ciência da administração, é válido dizer que o método científico pode ser parcialmente aplicado à administração pública; essa diferença, entretanto, é o que impede que tal método seja aplicado da mesma forma que nas ciências exatas.

#### IV — *Administração como ciência ou arte e a teoria da adaptação*

Desejamos acentuar aqui o ponto-de-vista formulado por OLIVER SHELDON, (11) a respeito da definição de administração pública como ciência ou arte. Nesse autor encontra-se, segundo nos parece, a resposta mais adequada à nossa pergunta, resposta que, durante muito tempo ainda, será o eixo em torno do qual deverá girar tudo que se relaciona com o estudo da administração. Para SHELDON, em tudo que disser respeito a coisas, a administração pode ser considerada como ciência e pode seguir um método baseado em "princípios científicos". Por outro lado, quando se tratar do fator humano, não lhe podemos aplicar o método científico, a não ser na medida em que essa matéria viva possa subordinar-se a métodos e princípios científicos, de vez que a ciência da administração pode perfeitamente chegar a conclusões sobre cada elemento do trabalho humano, mas que a arte é indispensável à criação de condições favoráveis para a aplicação das decisões já tomadas. Em suma, poder-se-ia dizer que o termo ciência é aplicável à administração pública sempre que alguns de seus métodos possam seguir princípios científicos, tais como métodos de controle contábil, de organização de planos etc., enquanto que poderemos defini-la como arte, quando seus métodos apresentarem o resultado esperado através, apenas, da utilização de uma técnica ou de uma experiência já adquirida. Este é o caso, por exemplo, da necessidade que se impõe de manter a colaboração e a compreensão recíproca entre as unidades da administração. Com efeito, em tal caso, nenhum método científico pode ser aplicado, porquanto seria incapaz de proporcionar equilíbrio às desavenças entre os homens, e de assegurar a colaboração harmoniosa entre as pessoas. E' inegável que, na administração pública, ao se considerarem tais problemas, só a técnica e a experiência dos dirigentes poderão ter alguma eficácia e assegurar o resultado esperado.

(11) "The Philosophy of Management" (1924).



Se levarmos em conta, também, o conceito de administração pública, tal como é formulado pelo professor grego, de direito público, G. DASKALAKIS, (12) igualmente aceito pelo professor WHITE, e, segundo o qual administração pública é "a direção de matéria humana e material para a consecução dos objetivos do Estado", poder-se-ia dizer que administração pública, na medida em que se relaciona à "direção" de matéria humana, constitui mais ou menos uma arte, enquanto que, à medida em que se relaciona com matéria inanimada, constitui uma ciência. Consequentemente, pode-se considerar errônea a opinião que consiste em apresentar a administração quer meramente como arte, quer puramente como ciência. Não há qualquer unidade administrativa em que esta definição de administração pública possa ser considerada como absolutamente exata.

E' bem verdade que, muitas vezes, a própria estrutura da unidade em questão, como tal, exige uma aplicação mais ampla do método científico, a ponto de, por vezes, fazer passar despercebida a aplicação da técnica ou da experiência adquirida e vice-versa.

Isto talvez explique o fato de certos autores, ao tratarem do conceito de administração pública, chegarem, a nosso ver, ao erro de definir administração, como um todo, quer como ciência quer como arte.

Em todo caso, os "princípios", isto é, as regras universais que constituem o método científico, aplicadas à administração pública, não bastam para sustentá-la, se não estiverem acompanhadas, apoiadas e corroboradas, na sua aplicação, pela arte particular e "sui generis" da utilização prática, que tem sua origem na experiência e no saber.

Poder-se-ia dizer a êsse respeito que essa arte é a "fôrça criadora" que da melhor maneira poderá "erigir" o edificio da administração, dando-lhe a forma soberana que lhe convém.

Quando, logo de início, a administração conhece seus mais reais e profundos objetivos, que brotam do interior, isto é, da experiência, e formam uma unidade e uma expressão integral; quando sua manifestação se relaciona apenas àqueles únicos atos ou atividades que devam ocorrer; quando o que se deve empreender fôr corretamente interpretado e na medida em que se tornar necessário, sem outra ação suplementar, inútil ou excessiva e contra-producente; quando nenhuma das manifestações é supérflua e cada uma delas é caracterizada pela necessidade de aparecer;

---

(12) A organização e a coordenação como axiomas da administração pública, e princípios diretores da atividade do administrador. (Conferência feita no I Congresso de administradores).



quando toda ação tem um sentido e uma missão concreta; quando cada ato é inspirado e encerra um elemento de verdade e de realidade; quando cada plano, cada solicitação e cada manifestação constitui uma exigência lógica e verdadeira e se encontra em correlação ativa para criar a administração e fazer dela um todo, somente então obtém-se uma unidade perfeita sem vazios nem defeitos. E' esta unidade que estabelece a forma ideal da administração, feita de verdade e solidez, o que, por sua vez, assegurará seu rendimento integral.

O fato de a administração, exercendo-se em domínio mais ou menos vasto, segundo a estrutura de cada unidade administrativa, constituir parcialmente uma ciência, cremos tê-lo demonstrado. Para defini-la como arte, e em apoio do que já foi dito, daremos alguns exemplos tirados da realidade da administração pública, e que emanam da própria experiência pessoal dos dirigentes. Poderemos citar casos de simplificação do trabalho e dos processos utilizados para tal fim; êsses esforços tendem à melhor organização de uma unidade, quanto aos resultados a serem obtidos, referindo-se também à distribuição do trabalho em bases mais racionais, bem como à aplicação de um sistema mais eficaz na direção das atividades do setor privado. Tais esforços tendem, ainda, à melhor distribuição de responsabilidades, dizendo respeito, também, àqueles problemas de administração pública, para cuja solução só a experiência pode trazer auxilio eficaz. Êsses são exemplos clássicos de bons resultados, obtidos por uma administração fundada sobre a técnica e sobre a experiência, notadamente quando se trata do fator humano. Para dar outro exemplo, como seria possível, pela aplicação de um método científico concreto, fixar o limite máximo de simplificação de determinado trabalho sem desviar-se da legislação e dos regulamentos, assegurando, contudo, o melhor resultado possível, e com um esforço mínimo e os meios mais reduzidos, se o administrador não possui a experiência necessária e os conhecimentos do próprio trabalho, a fim de que dessa maneira esteja capacitado para se pronunciar sobre as situações particulares necessárias ou supérfluas? Como se poderia empreender a subdivisão de uma unidade, seguindo o mesmo método científico, e já se tendo procedido às provas necessárias, se não se conhece a estrutura interna desta unidade e de sua matéria viva, o fator humano? Como se pode distribuir, da maneira mais eficaz, o trabalho, as competências e as responsabilidades, se não se tem a experiência e o conhecimento do conjunto, se não se está a par dos meios e do que a unidade dispõe e do estado d'alma dos indivíduos? Como se pode, enfim, submeter a uma "princípio" os elementos humanos da unidade, se êstes não estiverem predispostos a tal, e se os



que praticam a administração não têm a experiência do conjunto que lhes permite tentar e obter, com segurança, um resultado adequado às circunstâncias, seguindo o caminho mais justo e aplicando o método empírico mais conveniente a cada caso, e se terá dito tudo, afirmando que o método se deve adaptar ao material humano existente?

Incontestavelmente, nos casos mencionados, e em outros semelhantes, a ciência, por seus "princípios" constantes, parece ser, neste domínio apriorístico, incapaz de responder às necessidades da administração; neste campo, com efeito, não se pode negligenciar o estado d'alma de cada um.

E' nisto que reside, principalmente, a arte da administração, cujo êxito repousa, em grande parte, sobre a apreciação tão exata quanto possível das qualidades dos indivíduos e do seu estado d'alma, em geral e em particular. Sômente então se assegura o máximo de probabilidades de êxito às tentativas feitas para descobrir-se a linha a ser seguida na administração. Ao mesmo tempo, chegar-se-á melhor a caracterizar o que é e o que não é administração.

No fundo, a experiência, não é senão a arte da adaptação, de uma adaptação criadora, que é a característica essencial, a nosso ver, do administrador. Seria possível definir, em geral, como "arte" a adaptação, a análise e a delimitação do domínio da atividade de uma unidade determinada da administração, mediante a pesquisa minuciosa e a definição de estrutura de suas subdivisões, que são a matéria humana. Partindo daí, pôder-se-á precisar a qualidade do potencial intelectual de cada um, seu estado d'alma e, em consequência, conforme êsses dados, a linha a seguir que será função dos indivíduos aos quais nos vamos dirigir, para a obtenção do fim desejado, pela unidade e pelo conjunto.

A arte da adaptação é, pois, o que diferencia a administração da ciência, pôsto que a aplicação generalizada dos "princípios", tais como os descrevemos acima, torna-se impossível. Efetivamente, a diretriz estabelecida para a administração é sempre caracterizada pela alternância dos meios, por uma contínua adaptação às realidades cotidianas que se opõe à ordem científica, a qual, ao contrário, procura e consegue obter princípios constantes, próprios a resolver os problemas à medida que se apresentam.



### *Planificação Econômico-Social*

DICAMOR MORAES

#### I

CONSTITUI hoje ponto pacífico — não admitindo controvérsias — a concepção de que o Estado moderno está deixando a cômoda situação de mero espectador das atividades econômico-sociais, para se transformar em agente propiciador do fomento das riquezas. Já se considera mesmo superada a fase do Estado-policial-coletor pela atual fase do Estado-intervencionista. Ao tipo de Estado que se limitava à arrecadação de tributos para a manutenção do aparelho responsável pela ordem interna e externa contrapõe-se o nôvo tipo de Estado convenientemente aparelhado para atingir objetivos muito mais amplos — qual seja o de prever e prover tôdas as necessidades públicas, manifestadas estas tanto no setor econômico como no social.

A intervenção do Estado é hoje em dia tão avassaladora, que não há mais setor de atividade imune à sua ação. Atividades econômicas como a agrária, a industrial e a comercial; atividades sociais como a educacional, a sanitária e a previdenciária, são tôdas elas cada vez mais objeto não só de regulamentação, mas de intervenção direta por parte do Estado moderno. Isto tanto nos países sob o regime socialista, como nos que adotam o regime liberal-democrático; tanto nos países economicamente desenvolvidos, como nos chamados subdesenvolvidos.

#### 1. SISTEMA DE INTERVENÇÃO ESTATAL

No Estado socialista a intervenção planificada é uma constante, por ser da própria essência do regime nêle instaurado. E' uma planificação dirigida segundo fórmulas rígidas, por ser a rigidez uma das colunas basilares do regime socialista. Elaborado o plano, êste deve ser cumprido de maneira inflexível sob o olhar atento da direção central, que não admite desvios nem negligências. E como tôdas as atividades laboriosas são superintendidas pelo Estado, a êste, e não à iniciativa privada, cabe a responsabilidade do planejamento.

Ao particular é negada autoridade para optar por esta ou aquela medida, de vez que o Estado — pela sua natureza centralizadora — está habilitado a organizar um plano de trabalho em seus mínimos detalhes. Habilitação que lhe é assegurada pela soma total dos elementos indispensáveis à eficiente formulação do planejamento, os quais afluem, em caráter obrigatório, à direção central do país. Habilitação também representada pelo numeroso grupo de técnicos que o Estado pode arregimentar para a elaboração do plano central, haja vista o caso da URSS, cujos dados estatísticas acusam, em meados da década de cinquenta, o elevado número de 800.000 economistas empregados nas tarefas do planejamento estatal.

O caráter global da planificação socialista exige o entrosamento desde o mais alto ao menor organismo responsável pela conduta político-administrativa, econômica e social do Estado. A União Soviética é um caso típico desse sistema processual, a partir do I Plano Quinquenal (1928-1932).

Consoante ilustração de CHARLES BETTELHEIM, in "La Planification Soviétique", os planos são elaborados pelo Gosplan (órgão cúpula do sistema) e, em escala descendente, pelos órgãos territoriais como os Gosplans das Repúblicas e pelas comissões de planejamento das regiões (*Obplan*), das zonas (*Raiplan*) e das cidades (*Gorplan*). Da parte técnica são incumbidas as seções de planejamento dos Commissariados do Povo (União e Repúblicas) e as células de planejamento das entidades de base (serviços e produção).

O Estado liberal é, por sua natureza institucional, infenso à economia planificada. Apegado à conhecida fórmula do liberalismo econômico, simbolizada no "laissez-faire", constituiria um paradoxo a admissão, pelo Estado liberal, do intervencionismo estatal no setor econômico, com suas naturais repercussões no campo social.

A liberdade de ação no setor da iniciativa particular tem como corolário a independência de atividades entre os setores privado e público. De forma que se torna difícil a coordenação entre eles, no sentido de conseguir uma ação conjunta visando à formulação do plano de trabalho. Coordenação dificultada pela complexidade com que se apresenta a ingerência do Estado no mecanismo econômico, em especial no tocante à regulamentação do mercado com todas as suas naturais implicações, v.g. sobre a política cambial, visando ao comportamento da importação e exportação; sobre o controle dos preços, tendo em vista a lei da oferta e da procura; sobre a política fiscal, em relação à produção agrícola e industrial; sobre a disciplina do capital e do trabalho, com vistas à sua aplicação, disponibilidades etc.



Com fundamento nesses fatores de caráter incompatíveis com a liberdade de ação, constituía uma temeridade para alguém o equacionamento da questão do intervencionismo estatal planejado. Isto, antes da II Grande Guerra. Autores como LORD BEVERIDGE ("A Ocupação Plena") encontraram resistência na defesa dos princípios norteadores da planificação, por se tratar de sistema originariamente aplicado pelos Estados totalitários. O Prof. HAYEK, em "Caminho à Servidão", foi dos que mais se bateu contra a planificação estatal, invocando, para corroborar seu ponto-de-vista, os casos da Alemanha nazista e da Itália fascista.

Não obstante essa prevenção para com o sistema da planificação estatal, ainda antes da II Grande Guerra registram-se algumas iniciativas dignas de citação, entre elas a do "New Deal" do Presidente FRANKLIN ROOSEVELT (1933). Casos esporádicos como êsse limitaram-se ao processamento de planificação restrita a determinadas finalidades, v.g. o de proporcionar emprego aos desocupados em virtude da crise econômica dos anos trinta. Mas a circunstância de terem sido implantados e cumpridos já representava uma tomada de posição favorável ao advento de nova mentalidade — essa que vê na planificação estatal a solução ideal para os problemas mais sentidos do povo.

## 2. VITÓRIA DA PLANIFICAÇÃO ESTATAL

O intervencionismo estatal deixou, finalmente, de ser uma peculiaridade dos países socialistas. A II Grande Guerra foi um laboratório no qual ficou testada a excelência da política planificada não sómente no setor militar, mas nos setores econômico e social. A íntima conexão entre as atividades pública e privada no esforço comum para a consecução dos objetivos visados levou o Estado liberal a adotar os princípios que regem a política planificada. E hoje pode-se afirmar que a maioria absoluta dos países do mundo enveredou pelo caminho da intervenção ostensiva do Estado nos setores da atividade que respondem pelo desenvolvimento econômico-social de seus povos.

Nos países de sólida infra-estrutura econômica, a intervenção estatal se vem processando através de uma planificação apoiada nos princípios e métodos preconizados pela moderna tecnologia administrativa. Princípios e métodos já de gabarito científico, os quais serão mais bem tratados em artigo posterior.

Países economicamente desenvolvidos, tanto da área socialista como da liberal, estão convencidos das excelências que lhes traz a política de planificação estatal. Aí está a URSS que, em pouco mais de trinta anos de vida totalmente planificada, vem



de galgar uma situação privilegiada no setor técnico-científico, de que as viagens interplanetárias são uma ilustração eloqüente. Ai estão os EUA, com seu governo financeiramente empenhado na implantação de certas indústrias básicas, v.g. a da energia nuclear; na comercialização de seus excedentes agrícolas; nos auxílios e empréstimos através do Plano MARSHALL, Ponto IV, Aliança para o Progresso, de finalidades relacionadas com a política exterior. Ai está a Inglaterra, com a série de nacionalizações no tocante às atividades industriais, comerciais e assistenciais, ocorridas na vigências do governo trabalhista (1945-950). Ai estão os demais países a perfilharem a moderna concepção propugnadora de que o Estado deve ser também administrador de empresas, gerente de bancos, acionista de sociedades anônimas.

Os chamados países subdesenvolvidos não poderiam ficar à margem dessa política de investimentos altamente recuperadores do ponto-de-vista econômico-social. Alguns desses países já adquiriram consciência de que seu atraso material resulta da circunstância de haverem permanecido sob o tipo de economia agrária (exportadores exclusivos de matéria prima), enquanto os industrializados lograram maior desenvolvimento.

Impunha-se uma reformulação de sua política e esta já está em fase de processamento. Alguns governos já se impuseram a tarefa de alterar a infra-estrutura econômica de seus países, ao enveredarem pelo campo da industrialização. Como, porém, seus povos não dispõem de capital privado disponível para levar a efeito empreendimento de tal vulto, são os próprios governos que têm de assumir a iniciativa, adotando uma política nacionalista de resultados satisfatórios graças ao apoio popular.

E' essa a política a que tem de recorrer qualquer governo esclarecido e patriota. E "se o povo estiver a seu lado, se for nacionalista, se tiver consciência de seu atraso e desejo de progredir, voluntariamente suportará grandes sacrifícios e tolerará muitas falhas, atirando-se com entusiasmo à tarefa de reformar o país. O entusiasmo popular é, no mesmo tempo, o óleo lubrificante do planejamento e a gasolina do desenvolvimento econômico — uma força dinâmica que torna quase tudo possível" (ARTHUR LEWIS, in "Os Princípios do Planejamento Econômico").

Dizer-se que um país ou um povo não tem capacidade financeira para atravessar a barreira do subdesenvolvimento é um argumento hoje inteiramente superado. A URSS não necessita de empréstimos para se transformar de país tipicamente feudal, em potência econômica auto-suficiente. De maneira idêntica a



China Continental que, em apenas dez anos, surge como potência de primeira grandeza.

“O Brasil, que começa a acreditar em seu potencial humano, também tem possibilidade de figurar, em futuro próximo, entre os países de maior projeção econômica. Para tanto, basta integrar-se nessa autêntica revolução de princípios e métodos — em que o capital-humano supre as deficiências do capital-monetário, desde que seja racionalmente aproveitado através da planificação científica” (DICAMÔR MORAES, in *“Capital-humano x Capital-monetário”*, em preparo).

## II

### 1. CARACTERÍSTICAS DA PLANIFICAÇÃO

A planificação, no Brasil, pode e deve seguir os mesmos princípios científicos e métodos técnicos adotados em outros países. Porque a ciência e sua tecnologia não têm pátria. Mas as nacionalidades, pelos traços peculiares de seu caráter, exigem tratamento diverso na manipulação dos elementos integrantes do processo que tem por objetivo a solução do mesmo problema — no caso o bem-estar social.

Poder-se-ia argumentar que, para países de territórios de tipo continental, onde há plenitude de recursos naturais, como sói acontecer com o Brasil, a China, os EUA e a URSS, seria possível encontrar um denominador comum para os processos de implantação do planejamento. Acontece, porém, que, apesar dessa identificação geográfica existente entre os citados países, sua estrutura econômica, social e política apresenta reações diversas frente ao mesmo fenômeno.

Assim é que, embora se procure a mesma solução para determinado problema, o tratamento a aplicar é diferente. Como em medicina se diz que não há doenças e sim doentes, o que determina a administração de remédios diferentes para o mesmo mal, também em planejamento os processos diferem segundo o caráter organizacional dos povos e de seus países. Ilustrando, tem-se: apesar de adotarem o mesmo regime político, Brasil e EUA são economicamente antípodas no tocante à organização estrutural de sua produção; um superindustrializado, o outro ainda exportador de matérias-primas. Brasil e China, embora se apresentem sob condições sociais bem semelhantes, vivem sob distintos regimes políticos. Até a URSS e a China têm adotado procedimentos diferentes em matéria de planejamento econômico-social, não obstante desfrutarem do mesmo regime político.



Situações como essas que se acabam de apontar requerem um processamento especial para cada caso. E somente um analista de elevado gabarito técnico será capaz de encontrar a fórmula adequada para a solução de problemas econômico-sociais advindos de tão diversas estruturas.

Em relação ao Brasil, então, tais problemas apresentam uma feição das mais complexas, porque se trata de país no qual se deparam situações bastante paradoxais em matéria de distanciamientos econômico-sociais. Nêle ainda se encontram estágios culturais que vão desde o selvagem ao supercivilizado das grandes cidades; sistemas de produção indenticados com a parcela do feudalismo medieval até o cooperativismo socialista; meios de transporte desde o moroso carro-de-bois ao supersônico avião.

Tendo presente um quadro econômico-social assim tão heterogêneo, não é de estranhar as dificuldades encontradas pela ação governamental na coordenação dos elementos para fins de planificação. Além dêsses fatores de ordem interna, há também a considerar os de ordem externa, sendo êstes tanto ou mais responsáveis do que aquêles, pelos entraves encontrados na luta pela nossa emancipação econômica, luta que exige planejamento. Referimo-nos às poderosas forças do imperialismo internacional, cujo maior objetivo é o de manter submetidas aos seus interesses as nações subdesenvolvidas.

Ao se fazer, de passagem, o registro dessa submissão ao imperialismo internacional, não é com o intuito de culpá-lo por se haver apoderado do nosso, como de outros patrimônios econômicos. Pois se desfrutássemos de condições idênticas às dos povos economicamente fortes, por certo adotariamos o mesmo procedimento em relação aos povos passíveis de submissão. Aliás, não foi outra senão esta a atitude do Brasil no século passado, quando subjugamos o Uruguai, de ORIBE; a Argentina, de ROSAS; o Paraguai, de SOLANO LÓPEZ, em guerras que tiveram como ponto de partida a defesa dos interesses capitalísticos controlados pelo nosso MAUÁ no Uruguai.

## 2. CAPACIDADE FINANCEIRA

O mundo pós-guerra 1939-45 está vivendo uma época de transição em que figuram como pontos marcantes:

1º) assiste-se, a partir da década de cinquenta, a um processo por vêzes lento, mas irreversível, de luta pela emancipação econômica dos povos ainda submetidos ao bloco das potências capitalistas;



2º) o abalo do prestígio político dos países de capital colonizador, em consequência da onda nacionalista que percorre os países até então dominados pelo referido tipo de capital.

Está desencadeada a luta entre o capitalismo e o nacionalismo. Luta em que Inglaterra, França e EUA procuram vencer os países afro-asiáticos e latino-americanos de que, sem apoio financeiro do capital estrangeiro, não se consegue o almejado desenvolvimento econômico. Luta em que China, Índia, Egito, Cuba e Brasil se estão convencendo de que a dependência financeira resulta em jugo econômico, o que implica numa emancipação política apenas nominal.

Em relação ao Brasil, a questão da capacidade financeira nacional para explorar as riquezas minerais, que são as fontes das indústrias básicas sem as quais não há emancipação econômica, essa questão está posta nos seguintes termos: há os que ainda não acreditam nessa nossa capacidade, e os que advogam a tese nacionalista. A corrente nacionalista, sobre contar com figuras de projeção nos setores econômico-social e político-administrativo, vem conseguindo maior apoio nas camadas mais esclarecidas da opinião pública. Partindo do pressuposto de que já constituem uma realidade promissora os empreendimentos nacionais relacionados com as indústrias básicas, em especial os da grande siderurgia, do petróleo, da energia elétrica, a corrente nacionalista defende a política de se preferir o capital nacional ou nacionalizado ao estrangeiro, com o que os lucros auferidos nos investimentos ficam no próprio país, ao invés de serem canalizados para o exterior.

A questão dos investimentos estrangeiros está, aliás, a exigir a adoção de novas diretivas por parte do Brasil. Porque as cifras revelam que tais investimentos se têm comportado como poderosa bomba de sucção a exaurir nossas forças econômicas. Não os investimentos sob a forma de *financiamentos* (empréstimos), pois estes, uma vez aplicados em empreendimentos nacionais de caráter reprodutivo, permitem o seu total resgate mediante a amortização periódica do capital e juros, permanecendo, portanto, tais empreendimentos nacionalizados. Já o mesmo não acontece em relação aos investimentos efetuados através de *inversões diretas*, isto é, em forma de capital associado — e é sob esse aspecto que sua participação se revela prejudicial.

Quem se dispuser a fazer uma análise mais profunda sobre a situação decorrente dos investimentos estrangeiros, sob a forma de inversões diretas em empreendimentos industriais em nosso país, bem assim em outros, verificará desde logo que tais investimentos não são benéficos, como à primeira vista parecem. Os



financistas mais esclarecidos já estão alertando a administração e a opinião públicas, a fim de que se previnam dessa suposta vantagem dos investimentos em forma de capital associado, que se faz acompanhar de pessoal destinado ao aperfeiçoamento do nosso nível técnico.

Conforme sugere ARISTÓTELES MOURA (*in* "Capitais Estrangeiros no Brasil"), ao invés de se convidar uma empresa estrangeira a estabelecer-se aqui e instalar uma fábrica com seu próprio capital, pode-se e deve-se tomar um empréstimo interno ou externo, e entregar o produto dêste a uma empresa estatal para a instalação e exploração da fábrica. O primeiro caso é exemplificado pela existência, no País, de empresas estrangeiras às quais o governo concedeu o direito de explorar a indústria da energia elétrica, a automobilística, a de serviços públicos (gás, luz, telefone), além de outras atividades. No segundo caso, já conta o País com empresas estatais — a Cia. Siderúrgica Nacional, a Petrobrás, a Cia. Hidrelétrica do São Francisco, a Cia. Vale do Rio Doce, para só citar as mais conhecidas — para cuja implantação se recorreu a capitais estrangeiros, mas a título de empréstimo e não sob a forma de associado.

A questão do pessoal habilitado (o *know how*) também não constitui problema, porque a empresa nacional pode e deve mandar seus funcionários aos centros estrangeiros onde a técnica fôr mais aperfeiçoada, bem como contratar técnicos estrangeiros para a organização de seus serviços. Por haverem adotado essa orientação — e não a de se submeterem às imposições do capital colonizador — é que se transformaram em grandes potências econômicas os EUA, a Inglaterra, a França, a URSS, o Japão, a China de hoje.

Como se vê, enquanto as empresas nacionais constituem uma fonte imperecível de acrescentamento ao patrimônio nacional, as empresas estrangeiras funcionam como um insaciável sorvedouro de divisas. A situação ainda é mais agravante quando se sabe que uma considerável parte do capital social das empresas estrangeiras tem sido grandemente majorado com a contribuição de cada brasileiro para os seus lucros, através da compra de seus produtos, da utilização de seus serviços, da aquisição de suas ações. E note-se que não é sobre o capital para aqui enviado, mas sobre o mesmo após o acrescentamento de nossa contribuição financeira, que se faz a remessa periódica de seus lucros e amortizações para o exterior.

"Um estudo absolutamente insuspeito — no caso, o da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico — revela que afluíram ao País, no período 1939-1952, apenas 316,3 milhões de dólares na forma de financiamentos e



inversões diretas, enquanto a saída de recursos ultrapassou 2,9 bilhões de dólares, computados os fretes e seguros de importação, remessa de rendimentos e outros serviços do capital" (MOACIR PAZ — "Capitais Estrangeiros", in revista "Estudos Sociais" — julho-agosto, 1958).

Situação francamente paradoxal: o Brasil, de economia subdesenvolvida, transforma-se em país exportador de capitais.

### 3. O GRANDE SURTO INDUSTRIAL

Em que pesem as dificuldades a que naturalmente tem de enfrentar toda e qualquer organização em sua fase inicial, não mais admite contestação estar o Brasil experimentando o maior surto industrial de que há registro em sua História. Como decorrência desse fenômeno econômico registra-se o advento da mentalidade que vê na planificação estatal o elemento polarizador do esforço em prol da emancipação econômica do País.

Graças à prevalência dessa nova mentalidade que aos poucos vai superando as bolorentas e empíricas formas de atuação no desenvolvimento econômico, está-se processando o aparelhamento racional das indústrias básicas, das quais resulta o maior incremento da indústria pesada. São dignos de citação, entre os maiores empreendimentos responsáveis pelo revitalizante aumento da produção industrial após a II Grande Guerra:

I. A *grande siderurgia*, representada pela Cia. Siderúrgica Nacional, no Estado do Rio de Janeiro; a Belgo-Mineira (em transformação), a Acesita, a Mannesmann, a Usiminas (em instalação), no Estado de Minas Gerais; a Cosipa (em instalação), no Estado de São Paulo; a Ferro e Aço (em instalação), no Estado do Espírito Santo. O quadro a seguir ilustra melhor a situação de progresso dessa indústria.

#### PRODUÇÃO METALÚRGICA

(em toneladas)

ANO	FERRO GUSA	AÇO EM LINGOTES	LAMINADOS
1945.....	259.909	205.935	165.850
1959.....	1.479.742	1.499.158	1.252.862

II. A *indústria petrolífera*, com a produção e refinação a caminho da auto-suficiência nacional, graças à criação da Petróleo Brasileiro S. A. ou Petrobrás (1953) e de seis refinarias particulares (Amazonas, 1; Guanabara, 1; São Paulo, 2; Rio Grande do Sul, 2).



A Petrobrás, com menos de dez anos de existência, dispõe de um capital aprovado no montante de 40 bilhões de cruzeiros (a 7ª parte da receita orçada da União para 1961), o qual é representado por um acervo patrimonial em que se destacam:

- material de pesquisa, perfuração e extração do óleo cru;
- refinarias Landulfo Alves (Mataripe, BA), Presidente Artur Bernardes (Cubatão, SP), Duque de Caxias (Caxias, RJ);
- indústria petroquímica, com a transformação de derivados de petróleo em matérias-primas aplicadas em plásticos, borracha sintética, solventes e milhares de outros produtos;
- frota de petroleiros com mais de 40 unidades.

O quadro seguinte revela a evolução dessa indústria.

#### PRODUÇÃO PETROLÍFERA

ANO	PETRÓLEO BRUTO (BARRIS)	REFINADO (BARRIS)		% DO REFINO EM RELAÇÃO AO CONSUMO
		PRODUÇÃO	CONSUMO	
1947.....	96.540	373.417	20.103.807	1,86
1954.....	992.409	2.288.318	58.379.229	3,92
1955.....	2.021.900	24.357.188	65.707.980	37,07
1961.....	34.807.448	68.883.418	92.126.000	74,70

Ai estão enumerados, propositadamente, os números relativos a 1954 e 1955, para evidenciar a notável diferença alcançada em apenas um ano, devida ao início da produção da grande refinaria de Cubatão.

Antes de terminado o ano de 1962, atingiu-se a auto-suficiência em matéria de refinados (em volume).

O Brasil já figura em 14º lugar (1-7-960) quanto à capacidade de refinação, em confronto com mais de cinquenta países refinadores.

III. *A indústria da energia elétrica* tinha sua potência registrada na ordem de 1.319.400 kw em 1946. E sua produção, para alimentar os centros industriais brasileiros, estava nas mãos de empresas estrangeiras.

Mediante planos de ação governamental (federal e estaduais), já foram inauguradas e estão em construção várias usinas estatais em todo o País, com o que aquele potencial será elevado para cerca de 8.000.000 kw em 1965. Dentre as maiores obras, objeto de planejamento estatal, avultam as usinas hidrelétricas de Paulo Afonso, com 240.000 kw; Três Marias, com



520.000 kw; Furnas, 1.100.000 kw; Urubupungá, com 1.350.000 kw.

\* \* \*

Não houvesse o governo brasileiro tomado a iniciativa de incrementar o desenvolvimento das indústrias básicas, que se acaba de focalizar, não se registraria o grande surto industrial ora testemunhado. Surto industrial impulsionador do acelerado ritmo de desenvolvimento econômico-social que vem o País experimentando após a Grande Guerra 1939-45. E já se disse, mas convém fique bem patenteado: para isso muito tem contribuído a radical transformação que se processa no mundo de hoje e na qual se está integrando o Brasil — a transformação do Estado-policial-coletor em Estado intervencionista. De mero espectador das atividades econômicas, aquele antigo tipo de Estado vem cedendo lugar ao dinâmico tipo de Estado que, através da planificação econômico-social, se revela capaz de administrar empresas industriais, comerciais e assistenciais.

E' essa a política mais consentânea com a realidade histórica. Como argumento convincente, basta estabelecer um confronto entre os Estados que abdicaram do direito (melhor se diria dever) de auto-administração econômica, e os que não admitiram tal alienação. De um lado, estão, entre outros, Venezuela, Guatemala, Iran, Peru; do outro, EUA, Inglaterra, França, URSS. Não há termo de comparação.



# SERVIÇOS AUXILIARES

## ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

### *Como Prever a Substituição de Administradores — Uma Solução para o Problema (\*)*

ROSS POLLOCK

Diretor-Assistente dos Career Systems do  
Office of Career Development da United  
States Civil Service Commission.

“**L**AMENTO imensamente vê-lo aposentar-se, pois temos necessidade de alguém com a sua experiência entre nós”, disse um dia ao seu chefe um jovem e dedicado funcionário. O chefe sorriu e respondeu: “Sinto-me feliz ouvindo-o dizer isso, mas não há o que lamentar; quando eu me fôr, você e outros nove serão, provavelmente, promovidos”.

Como mostra a história, muitas vezes a aposentadoria de um administrador traz a um só tempo benefícios e malefícios. Quando um administrador incapaz se aposenta, a administração é com isso beneficiada; perde, ao contrário, ao afastar-se um de valor. Mas, mesmo assim, há lucros que parcialmente compensam a perda: uma oportunidade de renovar a organização, modificar-lhe ou alterar-lhe o rumo, e experimentar, nos altos postos, os mais jovens, com idéias talvez mais novas e melhores.

O grau em que a administração é beneficiada ou não com a aposentadoria de administradores depende consideravelmente de como foi prevista e solucionada de antemão essa hipótese.

A formação de um grupo de potenciais sucessores requer tempo: tempo de treiná-los para as futuras substituições, tempo de experimentá-los em ocupações diferentes, tempo de apresentar-lhes maneiras diversas de trabalhar, tempo de avaliar-lhes a capacidade. E' preciso tempo para transformar competentes sucessores em competentes administradores, tempo que poderá ser mais bem aproveitado se a provável substituição de administradores for prevista.

#### PROBLEMAS DAS REPARTIÇÕES

Nas repartições há grande variedade de tipos de afastamento de administradores. O chefe de uma repartição científica, por

---

(\*) Traduzido do *Civil Service Journal*, publicado pela *United States Civil Service Commission*, vol. I, nº 2, outubro-dezembro de 1960.



exemplo, diz que, por aposentadoria, praticamente não perde nenhum dos seus subordinados; a maior perda deve-a aos laboratórios industriais e universitários. O chefe de outra afirma que, geralmente aos 62 anos de idade, quase todos os seus se aposentam; sabe bem o que esperar. Um terceiro informa que muitos dos seus comandados estão perto de aposentar-se; seu problema é sério e imediato. Relata um outro que o problema da repartição atualmente é descobrir técnicas para o aperfeiçoamento do pessoal, pois a maioria dos que dirige já está na casa dos 40 ou 50 anos de idade. A aposentadoria de administradores por incapacidade é reduzidíssima, é apenas uma fração do total de funcionários públicos federais aposentados por êsse motivo.

#### CAUSAS DO AFASTAMENTO DE ADMINISTRADORES

Extra-oficialmente numerosas repartições têm examinado as causas da substituição de administradores. E' claro que muitos deixam o serviço ao alcançar a idade de aposentar-se regularmente. Poucos conseguem prolongar a permanência nêle para além dessa idade. Mas por que muitos administradores o deixam antes dêsse momento? As causas estão no próprio administrador, na sua família, na repartição e fora dela.

A saúde pode ter influência numa decisão de aposentar-se. Se ela é deficiente, poderá o administrador ser forçado a aposentar-se antes dos 70 anos de idade. Se não é boa, mas levemente fraca, pode resolver-se êle a continuar trabalhando até o último dia para ter direito à maior pensão possível, com a qual espera pagar as despesas de tratamento. Se ela é boa, finalmente, pode pensar em aposentar-se mais cedo e gozar a vida enquanto é tempo. Por outro lado, tem razão para decidir-se a ficar no emprêgo, que êste lhe dá uma motivação não encontrada na aposentadoria. A saúde, embora importante, dificilmente é um indicador seguro do que fará o funcionário.

As suas preferências também pesam. Suas tarefas portas adentro na repartição, se prefere a vida ao ar livre, podem levá-lo a procurar aposentar-se cedo; assim lhe será possível pescar, caçar ou plantar. Se mudanças freqüentes são do seu gosto, e não vê nenhuma futuro no trabalho, preferirá aposentar-se cedo, com o fim de procurar noutra parte a aventura.

A família é também um fator importante na decisão de aposentar-se. A doença da mulher ou de outro membro da família tem encorajado muitos a permanecer no emprêgo. A sua perda tem levado alguns a partir cedo; outros têm conservado o emprêgo como um refúgio contra a solidão. Os que têm filhos na escola raramente se aposentam cedo; dificilmente podem dar-se a



êsse luxo. Os fatores referentes à família têm grande importância, porém não são fáceis de usar como indicadores da aposentadoria.

Para alguns que pensam em aposentar-se cedo, o ambiente na repartição parece ser um elemento de peso. Aposentam-se uns para fugir à ameaça de perda da situação econômica ou à redução de prazer com o trabalho. Outros apressam o fim porque "não querem ser postos para fora". Alguns outros se afastam porque não gostam do chefe; outros continuam no lugar em razão do próprio programa de trabalho e da boa liderança. A atitude de um funcionário relativamente à direção da sua repartição é outra série de fatores difíceis de determinar, mas que têm influência nos planos de partida.

As ofertas de emprego de outras repartições governamentais, universidades ou indústrias complicam o quadro. Dentro do próprio governo são elas aceitas em termos de motivação comparativamente com o trabalho que já exercem. Fora, são complicadas pela dificuldade de comparar a renda depois da aposentadoria, no caso de permanecer no governo, com a mesma renda, no caso de deixá-lo. Habitualmente o empregado pensa que pode conseguir um salário muito mais alto fora se fracassar em aposentar-se cedo.

As mudanças na situação dos negócios e o custo de vida também podem influir na substituição de um administrador. Quando a economia tende para cima e está aumentando o custo de vida, certos administradores da União recebem atraentes ofertas de organizações não governamentais. O aumento do custo de vida, ademais, pode importar, para um que não planeje procurar trabalho fora, num decréscimo do poder aquisitivo, na aposentadoria. Como os salários são ajustados ao custo de vida mais vezes que as pensões, tem ainda a possibilidade de adiar a aposentadoria a fim de continuar recebendo salários o tempo que puder. Mas, inversamente, quando o custo de vida é estável ou decrescente, pode ele permitir-se aposentar-se mais cedo. Fatores econômicos, portanto, influem forte e indeterminadamente na decisão de aposentar-se um administrador.

O efeito nas aposentadorias das mudanças no sistema de pessoal da União é o último fator que consideraremos. A simples promessa de aumento das pensões poderá retardar a aposentadoria ou a demissão de alguns administradores até que seja cumprida ou negada pelo Congresso. Uma significativa mudança no pagamento que aumente a média que regula a sua anuidade pode levar um homem a continuar no serviço ainda algum tempo. A oportunidade de conseguir novos benefícios, como os concedidos



recentemente no campo médico, pode fazer com que seja adiada a aposentadoria.

Os fatores que levam os administradores à aposentadoria cedo ou à demissão são, assim, complexos e difíceis de utilizar ao prever substituições. Podemos dizer que os administradores, como muitos outros empregados, permanecem no emprego graças ao prazer, recompensas e motivação que ele lhe dá. Deixam-no, provavelmente, quando seus dissabores com o ambiente da seção, a posição no organismo, o pagamento, ou a incerteza no tocante ao emprego permanente ultrapassam as suas alegrias. A amplitude de interesse do trabalho de um administrador para os de fora pode influir no resultado. Quanto mais atraente fôr para os de fora, mais satisfação deverá ter no seu trabalho para que fique com o govêrno.

#### COMO PREVER OS AFASTAMENTOS DE ADMINISTRADORES — UMA FÓRMULA

Apesar do complexo quadro de fatores que influem na decisão de um funcionário de deixar o govêrno antes da idade de aposentar-se, precisam ainda as repartições de fazer estimativas inteligentes sobre quais as suas necessidades de substituição. Como podem fazê-lo?

O sistema, bem simples, é uma previsão que se baseia no pressuposto de que o que aconteceu no passado há de acontecer, com tôda a probabilidade, no futuro. A *Civil Service Commission* possui gráficos sobre a aposentadoria de administradores de carreira do grau GS-15 e graus superiores, e de posições de salários aproximadamente equivalentes, como as posições PL-313. Com uma amostra bastante extensa para constituir uma razoável base estatística, podem os chefes das repartições usá-los para estimar suas perdas nos 5 anos vindouros.

MAURICE S. BROWN, atuário da *Civil Service Commission*, utilizando o censo de funcionários públicos federais de setembro de 1958 e os números de aposentadorias do ano fiscal de 1959, construiu uma tabela com as taxas de aposentadoria dos empregados-chave do govêrno dos Estados Unidos. (V. tabela 1). A coluna 2, intitulada "Tempo de Serviço", separa os empregados com mais de 30 anos de serviço, e por essa razão com as maiores pensões, dos com menos tempo de serviço na época da aposentadoria. Note-se que a taxa de aposentadoria média em 1959 para todos os grupos foi de 10,3%.

Dêsses números, para a predição das prováveis aposentadorias, tirou-se a fórmula da figura 1. Se deseja usá-la na sua repartição, conte o número de empregados dos graus GS-15 e



superiores (ou com salários equivalentes) agora (a) com 50 a 56 anos de idade e 25 anos ou mais de serviço, e (b) com 57 anos ou mais, sem levar em conta o tempo de serviço. A soma das duas cifras, dividida por dois, dar-lhe-á uma estimativa do número de empregados nesses níveis superiores que, espera-se, se aposentarão nos próximos 5 anos (V. exemplo, figura 2).

Evidentemente, a fórmula não pode ser usada para fornecer seguras estimativas a uma repartição com pequeno número de funcionários. Caso a repartição conclua em suas pesquisas que um bom número dos seus empregados vai aposentar-se dentro de 5 anos, deverá corrigir a estimativa, excluindo-os dela e adicionando o seu total ao resultado da fórmula. Se muitos dos administradores estão perto da casa dos 50, o resultado obtido por meio da fórmula será alto demais, inversamente, e deverá ser ajustado. Com mais êxito poderá a fórmula ser aplicada numa repartição com administradores razoavelmente da mesma idade, com 50 ou 60 anos.

E quanto à repartição com um número reduzido de administradores? Os números coligidos podem ser úteis. Os homens que chegam aos 30 anos de serviço antes de se aposentarem parecem ter seguido um padrão um tanto estável (V. figura 3). Vejamo-lo em termos de probabilidades de aposentar-se um funcionário. Podemos predizer com êsse gráfico que, se um funcionário já tem 30 anos de serviço pela época em que tem 56 anos de idade, as probabilidades são de 2 para 1 de que êle se aposente quando andar pelos 63 anos. Se por volta dos 64 anos atingir 30 de serviço, as probabilidades são de 5 para 2 de que depois do 63º aniversário permanecerá ainda algum tempo no serviço.

A fórmula é fácil de aplicar a situações específicas. Suponha o senhor que tem três funcionários de 55 a 60 anos de idade cada um, com 30 anos de serviço. Por serem tais homens jovens ainda para conseguir outro emprego e, talvez, por outros fatores, pode o senhor planejar como se fôsse perder dois dos três nos próximos 5 ou 8 anos.

#### PREVISÃO — OS PLANOS DOS FUNCIONÁRIOS

Teòricamente, deveríamos indagar dos funcionários quais os seus planos quanto à aposentadoria, e obter uma estimativa realista, a qual nos permitiria agir prontamente. Crêem as repartições que há nisso sérios inconvenientes.

Um homem de 50 anos de idade ou mais a quem se pergunta tal coisa pode não ter nenhuma idéia quanto a êles. Em primeiro lugar, muitas pessoas detestam ter de aceitar o fato de que terão



de aposentar-se um dia. Não querem fazer planos relativamente ao que farão depois da aposentadoria, ou mesmo pensar em quando deixarão o emprêgo. Isso é particularmente verdadeiro para os administradores que na ocasião ocupam posições de autoridade considerável. Que farão ao aposentar-se — nada? Uma pergunta a um homem que não quer enfrentar os problemas que a aposentadoria levanta pode ter uma resposta surpreendentemente emotiva.

Um outro fator pode ser de importância. Mostram os estudos sôbre os homens de negócios que um apreciável número dêles tem sentimentos de insegurança. Julgam uns poucos cientistas sociais que êsses sentimentos têm sido importante motivo da busca dos altos cargos. Mesmo não dispondo de dados comparativos sôbre os administradores públicos, podemos supor que muitos dêles também têm sentimentos de insegurança que os levam a ofender-se com uma pergunta sôbre os planos para depois da aposentadoria, vendo aí uma possível indicação de que tencionam demiti-los. De qualquer modo, alguns administradores responderam com desconfiança exatamente a essas indagações.

Acredita uma repartição que tais inquéritos podem realizar-se com sucesso (1) se aos funcionários se faz compreender que a pergunta tem por causa a necessidade urgente da organização de planejar para o futuro, e (2) se o inquiridor é um alto chefe em quem depositam confiança. Relatam os chefes da repartição que têm tido bons resultados em suas previsões, e crêem que isso acontece porque motivaram respostas honestas.

#### PREVISÃO — OLHANDO PARA O FUTURO

Muitas repartições federais estão-se encaminhando para o sistema de diretores de carreira, isto é, preenchimento dos postos acima do nível normal de admissão por promoção de funcionários que fizeram carreira começando na ou perto da base da hierarquia da repartição, e que trabalharam para vencer nessa carreira. Previsões seguras das perdas esperadas nos níveis mais altos do sistema de diretores por promoção podem trazer uma importante contribuição ao sistema. Como ilustra a história que inicia o artigo, a partida de um funcionário pode, numa reação em cadeia, abrir oportunidade de promoção a numerosos homens e mulheres da carreira. Êste apreciável estímulo pode movimentar a organização de alto a baixo, e é mais eficiente quando a partida do alto chefe foi antecipada e outros homens foram preparados para a promoção. Se há falta de homens preparados para a promoção ou transferência em qualquer dos níveis da organização, a cadeia pode ser quebrada, contudo, pela necessidade ou conveniência de introduzir sangue nôvo de fora acima dos níveis



normais de entrada. Por muitas razões o sangue nôvo pode ser necessário; há, porém, a possibilidade de êle contrair o fluxo normal do velho.

Estamos fazendo hoje as primeiras previsões razoavelmente exatas das necessidades de transferência ou substituição dos nossos administradores. E' preciso fazer ainda melhor. Precisamos desenvolver a capacidade de prever os efeitos das mudanças organizacionais e tecnológicas no número e espécie de administradores necessários. Temos necessidade de mais informações sobre as causas da aposentadoria cedo e das demissões.

A direção da *Civil Service Commission* está estudando êsses problemas. As grandes variações nos programas das repartições e no pessoal significam, entretanto, que o seu esforço deve ser completado pelos estudos das repartições. O *Office of Career Development* insiste na realização de tais estudos, para que as repartições participem suas experiências e descobertas à *Civil Service Commission* e a outras repartições. Só através de tal cooperação e divulgação de informações podemos nos aproximar do fundo do problema e aí permanecer.

TABELA I

## APOSENTADORIA DE FUNCIONÁRIOS-CHAVE DO GOVÊRO FEDERAL

IDADE	TEMPO DE SERVIÇO	APOSENTADORIAS NO ANO FISCAL DE 1959	N.º DE ADMINISTRADORES (CENSO DE SETEMBRO DE 1958)	TAXA DE APOSENTADORIA (%)
55 — 59	30 +	29	440	6,6
60 — 64	30 +	48	390	12,2
65 — 69	30 +	43	210	20,5
62 — 64	5 — 29	26	330	7,9
65 — 69	5 — 29	31	370	8,4
70 +	5 — 14	4	20	20,0
		181	1.760	10,3

NOTA: 1. A última coluna foi obtida dividindo-se o número de aposentados no ano fiscal de 1959 pelos números respectivos do censo de 30 de setembro de 1958.

2. Os empregados que recebem de 15.500 a 16.999 dólares foram incluídos na amostra também (aproximadamente salários GS-15 a 18 e salários equivalentes).

## ESTIMATIVA DAS PROVÁVEIS APOSENTADORIAS DE ADMINISTRADORES DO GOVÊRO DA UNIÃO

$$R = \frac{a + b}{2}$$

R — Aposentadorias prováveis nos próximos 5 anos.

a — N.º de administradores, graus GS-15 e superiores, agora com idade variando entre 50 e 56 anos, e 25 ou mais anos de serviço.

b — N.º de administradores do mesmo nível no momento com 57 anos ou mais de idade (qualquer tempo de serviço).



EXEMPLO DO USO DA FÓRMULA PARA CALCULAR AS PROVÁVEIS  
APOSENTADORIAS DE ADMINISTRADORES FEDERAIS

- 1) N.º de empregados relacionados nos níveis GS-15 e acima.....88
- 2) Quantos estão agora:
- a) entre os 50 e os 56 anos de idade e com 25 anos ou mais de serviço?.....24
- b) com 57 ou mais anos (qualquer tempo de serviço)?.....13

$$R = \frac{a + b}{2} = \frac{24 + 13}{2} = \frac{37}{2} = 18$$

Conclusão: Provavelmente 18 dos administradores-chave se aposentarão nos próximos 5 anos.

APOSENTADORIAS EM 1959 DE 161 ADMINISTRADORES QUE SERVIRAM O  
GOVÉRNO FEDERAL NO MÍNIMO 30 ANOS

Idade em que os Administradores completaram 30 anos de serviço

	63 ANOS OU MENOS	64 ANOS OU MAIS
56 ANOS OU MENOS	49	24
57 ANOS OU MAIS	20	48



## *Chefia — Sua Significação*

BELMIRO SIQUEIRA

**É** sempre oportuno estabelecer o conceito de Chefia, do ponto-de-vista das relações de trabalho. No sentido de evidenciar como a boa Técnica de Direção conduz ao máximo de rendimento e à harmonia entre os indivíduos componentes de uma organização — nunca se escreverá demais.

### CHEFIA — FATO NATURAL

Três ou mais pessoas caminham por uma estrada — deparam com uma árvore caída. Uma delas dirá: Vamos tirar esta árvore daqui? As demais responderão: Vamos! Uma pegará aqui, outra ali, uma terceira acolá, e a pessoa que deu a idéia de tirar a árvore gritará: ô! ô! ô!!!, que será a ordem, coordenação de movimentos, comando. Assim nasce a chefia.

Os garotos descem dos apartamentos para a praia. Já em grupo, um desafiará: Vamos jogar uma "pelada"? E dois sub-grupos serão constituídos, dois "goals" improvisados, as diversas posições ocupadas e o futebol se desenrolará com dois "capitães", um de cada lado, um para cada "team". Temos a princípio um chefe. Temos a seguir dois chefes.

Num grupo pré-histórico, numa tribo qualquer, em todo agrupamento humano, entre os irracionais que se agregam, inclusive no mundo dos insetos, aparece, naturalmente, o chefe, o líder, o guia.

A chefia é um fato natural.

### CONCEITOS DE CHEFIA

Em sentido restrito, *chefia é alguém responsável por serviços de terceiros*. Nesta acepção, chefia corresponde a supervisão de primeira linha — é o chefe imediato de uma pequena unidade de trabalho; é o cabo, é o sargento, no caso militar.

Em sentido amplo, chefia é administração — é previsão e planejamento, organização, orientação, direção, coordenação, con-



trôle e finanças, relativamente a uma instituição grande ou pequena empresa. Nesta acepção, chefia corresponde a supervisão intermediária ou superior — é o chefe mediato, de escalão secundário ou superior; é o diretor, é o diretor-geral, é o presidente de um departamento, diretoria, divisão ou grande serviço; — é o coronel, são as patentes superiores.

#### CHEFIA IMPOSTA

Num grupo primário e primitivo, temos o chefe que se impõe — pela força, pela bravura ou até mesmo pela herança (há resquícios disso ainda nos nossos dias). Em estágio avançadíssimo, só seria admissível o chefe eleito, o chefe que o grupo escolheria pelas suas qualidades de líder.

Contudo, tal procedimento, de eleição dos chefes, é incomum, só existindo para algumas posições políticas de tôpo. E assim mesmo não idealmente. O restante das chefias, civis, militares ou clericais, em tôdas as demais posições de hierarquia, se faz regimentalmente, estatutariamente, na forma de algum dispositivo legal que obriga. E' a chefia estatutária, é a chefia imposta ao grupo, não escolhida por êle, mas, sim, pelos altos administradores ou políticos.

Se as chefias fôsem eleitas não haveria, prôpriamente, problemas de chefias — as relações entre chefia e subordinados seriam harmônicas ou para tal chefe caberia destituição imediata.

Quando a chefia se impõe pela força — não foi eleição do grupo e sim domínio sôbre o mesmo (autocracia, ditadura), ou quando a chefia é imposta estatutariamente ou pela autoridade competente, não correspondendo, todavia, aos anseios ou condições de grupo, surgem, por força, os problemas, os difíceis problemas de chefia.

No estágio atual, em todos os setores, o que existe sem dúvida é isto: os grupos já se acham organizados e, sôbre êles, são colocados chefes. Os chefes não são escolhidos pelos grupos; os chefes são impostos aos grupos. Os chefes, em geral, não conhecem o grupos e êstes, muito menos, àqueles.

Dêsse fato se originam problemas de chefia. Disso resulta, como nunca, necessidade do estudo da técnica de chefia ou direção, no sentido de harmonizar chefe e subordinados, tanto para lograr-se maior produtividade (função econômica do trabalho) como bem-estar crescente do pessoal empregado na organização (função social do trabalho).

Dito isso, infere-se que, hoje, a chefia é responsável sempre:

- 1º) pela gerência de programas de trabalho; e
- 2º) pela gerência do pessoal empregado nesses programas.



Se tomarmos *chefiar* como *administrar* e administrar compreendendo a POSDCORB, onde P — é planejamento, O — organização, S — orientação, D — direção, CO — coordenação, R — controle e B — finanças, teremos, como já se disse, integrantes da Chefia:

Chefia é planejamento, organização, orientação, direção, coordenação, controle e finanças, relativamente a uma instituição ou empresa.

Em maior ou menor grau, todas essas funções cabem à chefia, de base ou de topo, em toda a escala hierárquica da organização.

*Planejamento, organização coordenação, controle e finanças* dizem respeito, mais de perto, à chefia como gerência de programas.

*Orientação e direção* correspondem, sobretudo, à Chefia na gerência de pessoal, conduzindo o elemento humano da instituição.

#### CHEFIA COMO GERÊNCIA DE PROGRAMAS

Qualquer empresa, grande ou pequena, pública ou particular, pretenderá, sempre, *produzir serviços* ou *produzir utilidades*.

Em qualquer hipótese, para lograr esses fins, terá a chefia, em todos os níveis, de planejar programas de trabalho, organizar a empresa para realização desses programas, coordenar e controlar a execução de tais programas e, inevitavelmente, balancear os recursos financeiros aplicados, em face, sobretudo, dos lucros mínimos desejáveis.

Estará a chefia, aí, na gerência de programas.

*Planejamento* — À chefia compete prever e planejar. A previsão e o planejamento consistem em "perscrutar o futuro e preparar-se para enfrentá-lo" (FAYOL), mediante adequada programação dos trabalhos.

*Organização* — À chefia compete organizar seu setor de trabalho. Organização é a constituição do duplo corpo material e social da empresa. O corpo material envolverá estrutura e funcionamento — unidades de trabalho e suas rotinas. O corpo social será a disposição do elemento humano na estrutura, para o funcionamento previsto.

*Coordenação* — À chefia compete coordenar as unidades integrantes do serviço. Coordenação é "ligar, unir, harmonizar todos os esforços e todos os atos" (FAYOL). Sem coordenação, as partes constituintes da empresa teriam atividades autônomas que não conduziram à satisfatória consecução dos planos traça-



dos. A coordenação torna a empresa uma, funcionando como um todo.

**Contrôle** — A chefia compete controlar, controlar cada peça da organização. Controlar é "verificar se tudo se realiza conforme o plano adotado, as ordens emitidas e os princípios aceitos. O controle objetiva assinalar as falhas e erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. Controle é, pois, exercer vigilância sobre pessoas, coisas e atos" (FAYOL). O controle deverá sê-lo no sentido positivo, isto é, visando à correção e não à punição.

Lógicamente a chefia na gerência de programas não deixará de estar, forçosamente, na gerência do pessoal da instituição.

#### CHEFIA COMO GERÊNCIA DE PESSOAS

A gerência de programas pela Chefia envolverá, necessariamente, gerência de pessoas.

Diz-se que a Chefia estará na gerência de pessoal quando no desempenho das funções de *orientação* e de *direção*.

**Orientação** — A Chefia compete orientação do grupo de trabalho. Orientação é, certamente, a mais significativa atribuição da Chefia. Orientar seus subordinados é precípua função da Chefia e no desempenho dela identifica-se o líder. Originariamente, lider quer dizer *aquêle que orienta*.

E aí temos a diferença entre chefe, na acepção mais completa de *líder*; e chefe, na acepção incompleta e primária de *capataz*. O chefe que exige produção do grupo é o capataz.

Orientando, informando, esclarecendo, explicando, repetindo, treinando, educando... estará a Chefia alçando-se à sua expressão mais efetiva, e obterá do grupo o que de melhor poderá ele dar.

**Direção** — A Chefia compete a direção, o comando da força de trabalho da instituição ou empresa.

Para muitos, nisto se resume a função de Chefia: "fazer funcionar o pessoal" — definição de comandar dada por FAYOL. Para GULICK, chefiar é "tomar deliberações e incorporá-las em ordens e instruções específicas e gerais".

Porque tomar deliberação pressupõe *previsão* e *planejamento*, além de *organização*.

E no estudo da direção ou comando, especial relevo deve-se dar à responsabilidade do Chefe quanto à *orientação* ou *treinamento*. É que as ordens e instruções somente poderão ser devidamente compreendidas e executadas pelos subordinados com



conhecimentos e atitudes adequadas, enfim, por pessoal treinado. Sòmente através do "treinamento ou orientação" é que a direção efetivamente se concretiza.

*Significação da Chefia* — Os três clássicos fatores da produção — natureza, capital e trabalho, tornaram-se quatro — natureza, capital, trabalho e empresário ou chefe. Modernamente, a figura do chefe, planejando, organizando, orientando, comandando, coordenando, controlando e orçando os gastos a serem realizados — torna-se o mais importante fator da produção. E' êle o elemento dinâmico, atuante, pensante, alma da instituição. Sem a Chefia, a força de trabalho se esvai, instalações, equipamentos, máquinas e utensílios ficam improdutivos, rotinas, métodos e processos permanecem inoperantes e os dinheiros são malbaratados.

A pesquisa HOOVER revelou que, não raro, 80% do êxito ou fracasso de uma instituição resultam da Chefia.

Aqui ou alhures, nos nossos dias ou há milhares de anos, não é difícil a coleta de dados que comprovam a afirmativa de que a Chefia é a razão-de-ser da empresa, determinando seu sucesso ou desastre.

Chefiar é, intrinsecamente, conduzir idéias e homens na consecução destas idéias. Daí a afirmativa anterior de que a Chefia é alma da empresa ou instituição.

Mas de que valem as idéias se não houver homens para executá-las? Por isso se diz que a primeira e principal qualidade da Chefia é sua habilidade em constituir ou manter unido um grupo na perseguição dos fins da organização.

E para constituir e manter unido um grupo, animado, entusiasmado, feliz, com moral sempre alto, terá a Chefia que revelar seus veros atributos de comando e liderança.

Consciente ou inconscientemente, terá o Chefe, na direção de homens, que coagir, suggestionar, persuadir e integrar, dar segurança, correspondência e proporcionar novidades à equipe — sem o que não terá sucesso.

Não se ignora, presentemente, que o traço geral de personalidade característico da Chefia seja inteligência social — capacidade de lidar com pessoas — mas, também, reconhece-se que existe uma técnica de direção, passível de aprendizagem, e que é o único caminho para se lograr um máximo de rendimento com maior bem-estar dos integrantes da instituição.

# *Treinamento de Pessoal em Empresas Industriais*

PAULO NOVAES

## INTRODUÇÃO

NAS notas que se seguem, preparadas para o curso de Assistentes de Direção, organizado pelo DR do SENAI do Rio Grande Sul, o autor procurou expor, de forma sintética, o que a experiência de alguns anos no campo do treinamento lhe indicou como sendo mais útil.

Foram evitados os assuntos que já se acham expostos em publicações do SENAI e de outras entidades. Também não se entrou em detalhes que poderiam alongar o trabalho sem benefício real. E' preferível fixar bem a razão de ser dos métodos, e deixar os detalhes a cargo de coordenadores de treinamento com a necessária capacidade. Porque se não tiverem capacidade, também não adiantará dar os detalhes.

Os exemplos práticos que forem aplicáveis serão fornecidos separadamente.

## I

### O QUE É O TREINAMENTO

Os resultados obtidos por uma empresa dependem, em primeiro lugar, da perfeição com que cada um de seus funcionários, compreende e executa as suas tarefas e contribui para a harmonia e a eficiência do conjunto.

Se deixarmos a cada um a tarefa de melhorar a sua atuação dentro da empresa, usando para isso apenas os seus recursos individuais, o resultado será, evidentemente, precário. E' preciso que a própria empresa se interesse por essa melhoria, dando a cada um a oportunidade de se aperfeiçoar para que possa trabalhar melhor, contribuir para os objetivos comuns, e progredir individualmente.



### *Como iniciar um programa de treinamento*

Não se pode esperar de um programa de treinamento o desejado sucesso sem contar com apoio da direção da Empresa e o interesse do pessoal de todas as categorias. Cumpre, em primeiro lugar, despertar esse interesse e estimulá-lo para que exista um desejo real de proporcionar e receber treinamento.

E' de capital importância o exame cuidadoso de todos os fatores que, em qualquer empresa, influenciam o interesse individual dos que serão afetados pelo treinamento. Os chefes estarão interessados em obter um maior rendimento do seu pessoal ou na solução dos seus problemas da falta de pessoal habilitado, e uma vez que estejam convencidos de que o treinamento pode solucionar estas questões, procurarão conhecer qual o modo mais simples e eficiente de executar o treinamento necessário. Os empregados estarão interessados nas perspectivas de melhoria individual, e poderão ver no treinamento uma porta aberta para um progresso futuro.

O interesse geral pelo treinamento dependerá das perspectivas oferecidas ao pessoal, pela empresa, em matéria de progresso e promoção. Não se pode esperar sucesso de um programa de treinamento, se a empresa não oferecer a seus empregados a segurança de um trabalho e condições de vida cada vez melhores.

### *Os objetivos do treinamento*

E' preciso não esquecer que o treinamento não é um objetivo em si mesmo, mas tão-somente, um meio eficaz para alcançar os objetivos da empresa, através do desenvolvimento seguro das habilidades e das atitudes do seu pessoal.

O treinamento será tanto mais eficaz, em relação aos objetivos da empresa, quanto mais integrado estiver nas suas operações normais, no seu trabalho diário.

Um treinamento realizado eventualmente, fora do programa normal de trabalho da empresa, pode proporcionar um estímulo passageiro, mas também pode ocasionar um desânimo, se ele não corresponder a um objetivo sincero e permanente da direção.

### *Os métodos de treinamento*

Quando se fala de treinamento, a maioria das pessoas pensa logo em cursos, aulas, escolas e professoras. Os métodos escolares têm sua aplicação, mas treinar é uma atividade muito mais ampla.

Existem muitos métodos de treinamento, aplicados a diferentes situações, como por exemplo:

- instrução individual no trabalho;
- instrução em grupo;
- reunião;
- estágio;
- curso por correspondência.

Esses métodos podem ser usados isoladamente ou combinados, mas sempre de acordo com uma programação prévia, e para atingir um objetivo específico.

Qualquer que seja o método, dois elementos são essenciais:

- o instrutor;
- material de ensino.

O instrutor deve ter um bom conhecimento do assunto e estar preparado para ensiná-lo corretamente. O material de ensino deve ser cuidadosamente preparado para que a instrução seja eficiente. Em qualquer empresa, os manuais de serviço representam um instrumento muito útil para o ensino, e devem ser sempre preparados tendo essa finalidade em vista. Além do material, muitas vezes é necessário que existam instalações ou locais próprios para o treinamento.

### *A coordenação do treinamento*

Para que atinja os objetivos certos, com os métodos mais convenientes, é preciso trabalhar organizadamente. Assim, para cada treinamento, deve ser preparado um plano. O conjunto destes planos é que constitui o programa de treinamento da empresa. Para que os planos sejam preparados corretamente, e estabelecida uma ordem de prioridade na sua programação, é preciso que haja, em cada empresa, uma coordenação do treinamento. Essa coordenação pode ser exercida por uma pessoa ou por um grupo, mas é indispensável.

### *O treinamento deve estar relacionado com as necessidades futuras do pessoal*

O treinamento deve ter em vista não só as necessidades atuais como também as necessidades futuras da empresa em matéria de pessoal. É preciso que sejam conhecidos os planos para o futuro, elaborados pela administração, para promover os treinamentos necessários. Seria um erro dos mais graves se os administradores se preocupassem somente com os problemas do mo-



mento. Alguns treinamentos são, necessariamente, muito demorados, exigindo períodos de prática entre cada uma de suas fases.

A preparação de pessoal para chefia pode exigir muitos anos e deve ser começada com muita antecedência, tendo em vista as necessidades futuras da empresa. É fácil compreender que o sucesso futuro da empresa depende da preparação de um quadro de pessoal que reúna as qualidades necessárias. Nessa preparação, o treinamento desempenha um papel muito importante.

### *Serviços em que se aplica o treinamento*

O treinamento deve-se estender a todo o pessoal da empresa, em todas as categorias, cargos e funções. Todo aquele que estiver sendo submetido a treinamento é chamado de treinando, e tanto pode ser um gerente, como um operário semiquualificado.

O treinamento deve ser aplicado desde o instante em que o novo funcionário é admitido no emprego, e deve continuar durante o seu tempo de serviço. Naturalmente, isto não se fará continuamente, mas por doses periódicas, de acordo com um programa pré-estabelecido.

## II

### COMO DETERMINAR AS NECESSIDADES DO TREINAMENTO

O treinamento eficiente em uma empresa só pode ser conseguido com base em uma correta interpretação das necessidades reais de treinamento. Não é suficiente, embora necessária, a simples compreensão de que todas as empresas necessitam de treinamento de seu pessoal. É importante reconhecer quais os problemas que indicam essa necessidade. Os fatos que indicam as necessidades indicarão também muitos dos fatores que deverão ser considerados na organização do treinamento.

### *Avaliação das necessidades de treinamento*

De um modo geral, há duas pesquisas a serem feitas:

- 1ª) fatos que *podem* originar uma necessidade de treinamento.
- 2ª) problemas que *indicam* a necessidade do treinamento.

Entre os fatos que podem originar uma necessidade de treinamento estão:

- a) admissão de novos empregados;
- b) diminuição do número de empregados;

- c) mudanças nas rotinas de serviço;
- d) expansão de serviços;
- e) utilização de técnicas e equipamentos novos.

Problemas que indicam a necessidade de treinamento podem ser, entre outros:

- 1º) baixa produtividade;
- 2º) avarias freqüentes em máquinas e instalações;
- 3º) atraso das informações e erros na execução de ordens;
- 4º) desperdícios ou rejeições em excesso;
- 5º) pouco interesse pelo trabalho.

A pesquisa das necessidades de treinamento deve ser feita por todos os chefes e supervisores, que para isso devem ser treinados pelo coordenador. E' muito fácil dizer que os funcionários ou empregados precisam melhorar, mas é muito difícil precisar em que, e para que, eles devem ser melhorados.

A dificuldade mais freqüente é que os chefes e supervisores não têm uma idéia clara do que seja o treinamento. Pensam logo em cursos longos, em estudos escolares, e não se lembram que, na maior parte dos casos, trata-se apenas de dar uma instrução curta, simples e clara, e que faz parte das suas tarefas normais.

#### *Trabalho do coordenador no levantamento das necessidades de treinamento*

O coordenador deve treinar os chefes e supervisores a identificar corretamente as necessidades de treinamento e a escolher o método mais simples para solucioná-las. Ao discutir o assunto ele pode considerar os seguintes pontos:

- 1º) que é, exatamente, o problema?
- 2º) onde foi assinalado em 1º lugar?
- 3º) ocorre também em outro setor?
- 4º) fará parte de um problema mais geral?
- 5º) deverá ser atendida a necessidade de treinamento separadamente ou em combinação com outros?
- 6º) de quantas pessoas se trata?
- 7º) qual o tempo disponível para o treinamento?
- 8º) a necessidade é temporária ou permanente?
- 9º) a necessidade é imediata?
- 10º) qual o custo provável do treinamento?
- 11º) quem deve executar o treinamento?
- 12º) é preciso preparar material de treinamento?
- 13º) é preciso tomar alguma providência, ou consultar mais alguém antes de prosseguir no estudo?



Uma vez definida a necessidade de treinamento, a urgência do seu atendimento e as pessoas que devem colaborar na solução, pode-se passar à preparação do plano de treinamento.

E' preciso não esquecer que o treinamento não é um objetivo da atividade da empresa, mas tão-somente um modo eficaz de conseguir o desenvolvimento das atividades da empresa e do equilíbrio necessário ao seu bom funcionamento. O treinamento será, pois, tanto mais eficaz quanto mais integrado estiver nos programas de trabalho da empresa.

### *Planos de treinamento*

As vèzes, o estudo de uma necessidade de treinamento revela que o problema pode ser resolvido por único plano. Outras vèzes, é preferível programar o trabalho de treinamento, subdividindo-o em diversos planos, de acôrdo com as possibilidades e disponibilidades de tempo e pessoal.

Cada plano deve conter os seguintes elementos:

- 1º) qual o problema que determinou a necessidades de treinamento;
- 2º) qual o objetivo do treinamento, isto é, que conhecimentos ou habilidades ou atitudes se pretende transmitir ao treinando;
- 3º) quem vai ser treinado e quais os métodos eventuais de seleção;
- 4º) qual o método de treinamento que vai ser usado;
- 5º) qual a época, local e demais detalhes relativos à realização do treinamento;
- 6º) quais os responsáveis pela execução do treinamento;
- 7º) qual o custo do treinamento;
- 8º) como vai ser verificado o resultado obtido com o treinamento;
- 9º) quais as providências complementares necessárias, tais como a preparação de material de instrução, contrato de instrutores, preparação de locais adequados, etc.

O plano de treinamento deve ser aprovado pelo chefe dos treinandos, pelo coordenador do treinamento da empresa, e pela direção-geral da mesma.

## III

### MÉTODOS DE TREINAMENTO

Os métodos de treinamento podem-se classificar de muitas maneiras diferentes. Para nossos fins preferimos fazer uma di-

visão inicial, considerando primeiro os métodos em que há uma predominância da "instrução", por meios mecânicos, isto é, sem a atuação pessoal de um treinador.

### *Processos gráficos*

O primeiro desses métodos é a instrução por escrito; o livro, o folheto, ou a simples folha de instrução. São processos simples e econômicos, cuja aplicação tanto pode ser individual, através de um impresso destinado ao uso pessoal do treinando, como coletivo, através de cartazes. Um exemplo é o uso de instruções e de cartazes, para melhoria de condições de segurança no trabalho.

A preparação de material escrito, ou material gráfico em geral, demanda muita atenção para que se obtenha resultado. É importante, em primeiro lugar, que o material seja legível, isto é, seja impresso em tipos de tamanho suficiente para poder ser usado nas condições de iluminação, distância e acuidade visual, compatíveis com as situações em que vão ser usados. É um erro freqüente, por exemplo, a impressão de manuais de instruções com tipo muito pequeno, cuja leitura é extremamente difícil, senão impossível, para maior parte das pessoas de certa idade. Outro erro é a preparação de cartazes copiados em papel Ozalid e colocados em locais expostos à luz solar, os quais em pouco tempo estão tão desbotados que ficam ilegíveis.

Outros métodos mais elaborados são o cinema e as projeções em geral, acompanhadas, ou não, de reprodução sonora. Esses são métodos caros e de uso pouco freqüente. A sua aplicação só é verdadeiramente eficiente quando se trata de instruir grandes quantidades de pessoas, rapidamente, em assuntos limitados.

### *Instrução oral*

A maior parte dos métodos de treinamento está baseada no trabalho pessoal de um instrutor ou treinador. A instrução é transmitida por explicação oral e, muitas vezes, por demonstração prática.

Esse trabalho é acompanhado, em geral, pelo fornecimento de material escrito, para estudo do treinando. É essencial, na maior parte dos casos, a ação do treinador no acompanhamento do treinando, para verificar se ele assimilou a instrução recebida e corrigir os seus erros eventuais.

A instrução pode ser em grupo ou individual. O caso mais freqüente é o da instrução individual. Para dar um melhor resultado, é preciso que quem dá a instrução esteja preparado para



isso, tendo feito, por exemplo, um curso de "ensino correto de certo trabalho".

A instrução em grupo pode ser feito por dois processos, a reunião de instrução e a aula. A reunião de instrução deve ser conduzida de acôrdo com determinadas regras, necessárias para garantir o sucesso do método. Em geral as reuniões são realizadas com 8 a 10 pessoas e duram de 2 a 3 horas. E' o método mais eficiente quando se trata de assuntos que exijam modificações de atitudes. Todos os supervisores, de nível médio e alto, de uma empresa devem ser capazes de conduzir uma reunião de treinamento.

A aula é utilizada quando há necessidade de transmitir grande quantidade de informações técnicas, acompanhadas de explicações que facilitem sua compreensão, a grupos numerosos, por exemplo: de 20 a 40 alunos. A aula em geral faz parte de uma seqüência de atividades de treinamento, que se complementam umas as outras, tais como: demonstrações, leituras, reuniões, exercícios práticos.

A conferência é usada para exposição de um tema determinado, de uma única vez, e para um auditório maior. E' como se fôsse uma aula isolada e sem que exista obrigação para os alunos de estudo complementar a respeito do assunto exposto.

### *Aprendizagem*

O termo aprendizagem deve ser usado para um tipo especial de treinamento: a formação de operários qualificados. No Brasil, quando a aprendizagem é dada a menores, de 14 a 18 anos, o empregador goza de certos favores que compensam o seu esforço para a formação de pessoal qualificado e que são a possibilidade de pagar até 50% menos que o salário mínimo e a isenção do serviço militar para o aprendiz.

A aprendizagem para ter valor legal deve obedecer a certas regras, estabelecidas pelo Ministério do Trabalho, e cuja aplicação está confiada à orientação do SENAI.

Esse método de treinamento tem grande valor para a formação de pessoal qualificado em ofícios industriais, para cujo exercício é preciso ter conhecimentos técnicos e uma grande habilidade profissional, mas, para que a aprendizagem possa ser eficaz, é preciso que seja muito bem planejada e controlada. O SENAI conta hoje com especialistas que podem ajudar a empresa a organizar a aprendizagem e dela tirar o melhor resultado.

Quase sempre, para que a aprendizagem seja verdadeiramente eficiente, é preciso recorrer a uma escola para completar

o preparo técnico dos aprendizes. Hoje há escolas técnicas oficiais e do SENAI em quase toda parte e é muito fácil conseguir o auxílio necessário.

A empresa deve sempre considerar a utilização de pessoal formado pelas escolas do SENAI e oficiais, mas aí trata-se mais de um problema de seleção, e não de treinamento dentro da empresa. Essas escolas são, hoje, muito eficientes e prestam um grande serviço. Isso não é motivo, contudo, para que grandes empresas procurem montar escolas primárias, do mesmo tipo. Só em casos especialíssimos isso seria possível. Uma escola técnica é um estabelecimento que, para ser eficiente, é de custo elevadíssimo, muito dificilmente suportado por uma empresa.

### *Treinamento de supervisão e chefia*

Conseguir chefia e supervisão eficiente é dos maiores problemas de qualquer empresa. Um bom supervisor deve ter qualidades pessoais inatas, que são muito difíceis de definir porque cada empresa tem uma personalidade própria, métodos de trabalho e critério de julgamento que fazem com que um bom supervisor, para ela, muitas vezes seja um mau supervisor noutra empresa.

Está provado que a boa supervisão e a boa chefia só se conseguem através de seleção e treinamento cuidadosos e contínuos. Pode-se mesmo admitir que 50% ou mais das despesas de treinamento tendem a se realizar nesse campo.

### *Treinamento da supervisão de primeira linha*

A maioria de supervisores de primeira linha são escolhidos entre empregados que se destacaram na execução de suas tarefas, por terem revelado alguma qualidade acima da média. Poder ser que um operário tenha demonstrado maior rapidez de compreensão na execução de ordens de serviço, maior capacidade para melhorar métodos de trabalho, maior senso de responsabilidade, etc. Por uma razão qualquer, é levado a uma posição de chefia de grupo, torna-se responsável pelo trabalho de outros. Para que possa tornar-se um bom supervisor, deve no mínimo, além das qualidades pessoais óbvias para tais funções, possuir os seguintes atributos:

- 1º) conhecer as normas e regulamentos da empresa;
- 2º) conhecer os elementos técnicos inerentes ao trabalho que vai supervisionar;
- 3º) ser capaz de transmitir ordens e instruir o pessoal sobre essas ordens;



4º) ser capaz de melhorar constantemente os métodos e condições de trabalho;

Todos êsses pontos devem ser objeto de treinamento sistemático. E' o que geralmente se chama de treinamento básico de supervisão, e o método mais prático para efetuá-lo é através de reuniões conduzidas por instrutores especialmente preparados para isso.

Um bom supervisor precisa ser constantemente acompanhado e o seu treinamento complementado de tempos a tempos, para que êle possa progredir. O coordenador de treinamento da empresa deve ter um programa contínuo de melhoramento na supervisão de 1ª linha.

### *Treinamento de chefia*

A supervisão de nível mais alto, até a chefia de administração geral, exige uma preparação cuidadosa. Um dos maiores problemas de uma empresa é preparar os seus futuros chefes, porque êsse é um processo que deve levar necessariamente muito tempo.

A primeira providência que uma empresa que tem planos de expansão para o futuro deve tomar é a de conseguir para o seu quadro de empregados elementos jovens, com suficiente capacidade para se tornarem, eventualmente, elementos de chefia. E muito útil manter contacto com as escolas para atrair os melhores alunos, para que venham trabalhar na empresa. A chefia de nível superior não é recrutada, obrigatoriamente, entre os elementos de chefia ou supervisão inferior. Eventualmente, um empregado que entra na empresa nos escalões inferiores pode chegar à chefia superior, se fôr auxiliado na sua formação, mas não é o caso normal.

Os elementos necessários à formação de um supervisor ou chefe de nível mais alto começam com as noções básicas de supervisão. Daí por diante os seus conhecimentos técnicos e a sua experiência administrativa devem ser ampliados por um treinamento sistemático, que pode incluir, conforme o caso, atividades dos seguintes tipos:

- frequência a cursos especializados;
- estágios supervisionados;
- participação em seminários e reuniões profissionais;
- viagem de estudos e observação.

Algumas companhias mantêm programas especiais para o desenvolvimento de elementos de chefia. Êsses programas incluem uma avaliação contínua dos progressos feitos por cada

um dos participantes do programa e atividades especialmente destinadas a aumentar a sua capacidade de lidar com problemas de ordem geral na vida da empresa.

Para as empresas de tamanho pequeno, é muito difícil estabelecer um programa de preparação de elementos de chefia isoladamente, pois não possuem os recursos necessários. Nesse caso é preciso utilizar os serviços das entidades da Indústria ou do Comércio e dos estabelecimentos educacionais. O SENAI, por exemplo, está muito preocupado em prestar auxílio nesse sentido.

#### IV

##### COMO ORGANIZAR O TREINAMENTO

Todos os supervisores e chefes participam, ativamente, do treinamento, mas a responsabilidade pela existência de um bom programa de treinamento deve estar centralizada. Em cada empresa, deve haver uma unidade central de treinamento. A organização e a natureza dessa unidade dependem da importância da tarefa a realizar. A primeira coisa a fazer é uma avaliação sumária da tarefa de treinamento na empresa.

##### *Estimativa do treinamento a realizar*

Pode-se tomar, como índice básico, que uma empresa em funcionamento normal requer 10 horas, por ano, por pessoa, de treinamento corrente. Se houver mudanças constantes no quadro de pessoal, será preciso tomar um índice mais alto. Isto é, um índice médio, o que não quer dizer que cada pessoa deve receber 10 horas de treinamento por ano. Cada categoria de empregados tem necessidades especiais, por exemplo:

- um aprendiz receberá 2 mil horas de treinamento em um ano;
- um supervisor poderá receber 30 horas;
- um engenheiro que fizer um estágio de 2 semanas receberá 80 horas.

Muitos empregados não receberão nenhum treinamento durante alguns períodos.

##### *Pessoal necessário para o treinamento*

Para que o treinamento possa ser levado a efeito com bom resultado é preciso sempre um trabalho preparatório da organização dos cursos, sessões ou estágios de treinamento, e dos materiais auxiliares de instrução. Esse trabalho exige que haja



pessoas exclusivamente dedicadas ao treinamento, não no sentido de serem organizadores de treinamento. Não é preciso muita gente. A tabela seguinte dará uma idéia aproximada do que é preciso:

N.º DE EMPREGADOS DA EMPRESA	N.º DE PESSOAS CUJO TEMPO É TODO OCUPADO COM TREINAMENTO	ÁREA NECESSÁRIA PARA A SEDE DO SERVIÇO
80 a 150	1 a 2	20m2 (1 sala)
150 a 250	2 a 3	30m2 (1 sala)
250 a 500	4 a 6	60m2 (2 salas)
500 a 1000	6 a 10	90m2 (3 salas)
1000 a 5000	8 a 14	100 a 200m2 (3 a 4")
5000 a 25000	12 a 30	160 a 300m2 (4 a 8")

### *Curso de treinamento*

A despesa total com o treinamento deverá ficar entre 1% e 3% da despesa de pessoal da empresa, isto é, do total da sua folha de pagamento. Uma empresa que tenha 100 milhões de cruzeiros de despesa anual de pessoal poderá, pois, gastar entre 1 e 3 milhões de cruzeiros, por ano, com o treinamento. Desta despesa global de treinamento pode-se admitir, nas grandes empresas, que 20% sejam despesas fixas da unidade central do treinamento, e o restante aplicado em projetos específicos de treinamento. Nas empresas pequenas é admissível que toda a despesa de treinamento esteja na unidade central.

### *Subordinação administrativa*

A unidade central de treinamento pode ser um "Serviço de Treinamento", um "Departamento", um "Centro", uma "Comissão de Treinamento", ou pode ter qualquer outra denominação simples, mas é essencial que tenha uma categoria hierárquica suficientemente alta, para poder realizar seu trabalho sem depender de chefes de rotina administrativa.

A melhor denominação para o chefe da unidade de treinamento é a de "coordenador", porque dá uma idéia precisa de sua função, que não é a de "professor", mas de coordenador dos planos de treinamento. O coordenador deve estar subordinado, de preferência, à direção-geral da empresa, mais é possível, em casos especiais, a sua subordinação a uma Diretoria técnica ou administrativa.

Compete ao coordenador estimular todos os chefes e supervisores para que cuidem do treinamento de seu pessoal e, para isso, ele deve ser capaz de ensinar como se identificam as necessidades de treinamento e como se organizam planos para aten-

dê-las. Uma vez organizados os planos, deve saber como encaminhá-los para aprovação do orçamento respectivo e como acompanhá-los para garantir o seu sucesso.

### *Treinamento e seleção*

A utilização da psicologia aplicada para maior eficiência da empresa não deve ser considerada como aplicável somente na seleção inicial de empregados. O certo é acompanhar continuamente todo o pessoal, procurando conhecer suas qualidades e deficiências durante toda sua vida funcional.

Esse acompanhamento deve ser feito por todos os supervisores e chefes, e orientado pelo coordenador de treinamento que nesse caso será coordenador de seleção e treinamento.

Quando se entra no domínio da psicologia não se pode improvisar. E' preciso ter uma orientação técnica segura, o que não é nada fácil. E' preferível, para a maioria das empresas, guiar-se pelo bom senso, e não adotar nenhum sistema ou método que não seja claramente entendido e que tenha sido provado pela experiência.



## *O grupo de Trabalho e a Eficiência Individual*

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

### A EFICIÊNCIA COMO RESULTANTE DE DETERMINADO TIPO DE CONDUTA

**E**STAMOS quase todos inclinados, numa certa medida, a conceber a eficiência mais como um ideal do que como simples aspecto da realidade. Por isso mesmo a conhecemos tão mal e, muitas vezes, não conseguimos sequer distinguir as diferentes formas sob as quais ela se apresenta.

A conceituação da eficiência revela suas dificuldades mesmo quando pretendemos alcançá-la, partindo do elemento gramatical. A Enciclopédia Britânica (ed. de 1951) não registra o vocábulo eficiência. A Enciclopédia Americana (ed. de 1940) o registra como palavra moderna, sem correspondente em várias línguas (francês, italiano, russo, sueco, alemão) e que serve para definir a relação industrial entre aquilo que é e o que devia ser, entre o resultado obtido e o seu padrão.

O conceito de eficiência é, em verdade, um conceito complexo. Exprimi-lo como a relação positiva entre aquilo que se espera e o que se obtém de uma pessoa (ou coisa) importa em transformar o êxito na medida da eficiência. Mas, por acaso, não se pode ter êxito sem ser eficiente? ou ser eficiente sem ter êxito?

Basta abrírmos os olhos sobre o que se passa em torno de nós para compreendermos que eficiência e êxito nem sempre são o verso e o anverso da mesma medalha. Tomemos dois pequenos exemplos: o do jogador que vê o seu número premiado no giro da roleta; e o do médico que depois de aplicar, dentro da mais rigorosa técnica, os melhores recursos da ciência indicados para o caso não consegue salvar o seu doente. Onde estaria a eficiência? Com o jogador a quem a sorte sorriu? ou com o médico que não teve êxito em seus esforços?

O que parece existir de fundamental na eficiência é o esforço voluntário e consciente, no sentido de alcançar determinado objetivo, mediante a correta utilização dos meios adequados para tal. Ser eficiente implica, portanto, em possuir competência e em



utilizar, consciente e voluntariamente, essa competência para atingir um dado fim. O acaso pode produzir o êxito, mas não produz a eficiência, pois que esta, ao nosso ver, é o produto de um tipo de conduta que se constitui pela conjugação da capacidade e da vontade, orientadas ambas para o objetivo colimado. A capacidade (elemento intelectual) fornece o conhecimento e a técnica; a vontade (elemento afetivo) alimenta o interesse e a dedicação ao trabalho, os quais, por sua vez, levam o indivíduo a descobrir as melhores soluções para os problemas com os quais se defronta na prática. Nem a capacidade nem a vontade são elementos transitórios. Uma e outra se traduzem num esforço continuado, numa organização de propósito e de meios. A eficiência que delas resulta é um estado permanente, que subsiste enquanto o conjunto de circunstâncias sob o qual o indivíduo atua se mantém inalterado. O indivíduo eficiente não o é, apenas, quando o acaso o permite. A eficiência, longe de ser um efeito momentâneo, constitui uma qualidade constante, a qual, embora sujeita a flutuações, conserva através destas sua continuidade essencial.

Como resultante de um determinado tipo de conduta, a eficiência pode, inclusive, ser prevista pelo mecanismo das relações entre causa e efeito. Isso, que assume especial importância do ponto-de-vista da organização do trabalho, uma vez que permite tomar a eficiência como um dado de planejamento, nem sempre ocorre com o êxito. Este, em determinados casos, é, realmente, um reflexo da eficiência e, como tal, pode ser previsto; mas em grande número de outros é incerto, porque depende do acaso, de influência ocasionais ou de fatores inteiramente fora do controle de que se pode lançar mão na execução do trabalho.

Para que o êxito seja um reflexo da eficiência e, conseqüentemente, um instrumento para sua medida, duas condições, pelo menos, são necessárias:

- a) que a atividade a que ele diz respeito seja daquelas nas quais o sucesso ou insucesso depende de fatores totalmente subordinados à atuação de quem a exerce; e
- b) que ele seja constante e não deixe de se manifestar enquanto o conjunto de circunstâncias sob as quais a atividade é exercida permaneça inalterado.

A primeira condição exclui o êxito aleatório; a segunda, o êxito episódico; e as duas juntas fazem o verdadeiro êxito, o único que pode ser tomado como medida legítima da eficiência. Mas, como é fácil de observar, as aludidas condições exprimem aquêle tipo de conduta sem o qual a eficiência não existe. Com efeito, se o indivíduo que exerce a atividade não dispuser dos conhecimentos e das aptidões indispensáveis, sua atuação será



falha, não lhe permitindo exercer o efetivo controle dos fatores dos quais o êxito depende, nem manter esse controle enquanto ele for necessário. Assim, mesmo naqueles casos em que o êxito e a eficiência se identificam, o que há de fundamental nesta última, como já dissemos antes, é o esforço voluntário e consciente, no sentido de alcançar determinado objetivo mediante a correta utilização dos recursos adequados para tal. O indivíduo não será eficiente por obter êxito; ao contrário, ele obterá êxito por ser eficiente.

#### EFICIÊNCIA E INTEGRAÇÃO AO GRUPO DE TRABALHO

Mas quando o indivíduo adota o tipo de conduta que descrevemos de início como característica fundamental da eficiência, é porque se acha integrado ao grupo de trabalho a que pertence. Numa situação de desajustamento não agiria ele, no desempenho de suas funções, com o mesmo senso de responsabilidade, o mesmo espírito de cooperação e o mesmo ânimo de servir da melhor forma possível os objetivos do seu grupo de trabalho. Sua conduta é típica de quem aceitou o grupo, de quem se integrou e não, simplesmente, se *justapôs*.

O trabalhador verdadeiramente eficiente é sempre um indivíduo integrado ao seu grupo de trabalho. Não se pode ser eficiente senão dentro dessa condição; mas se pode ter êxito fora dela. Desde que a eficiência é um valor social, ou, em melhores termos, desde que ela evidencia a realização dos objetivos do grupo, seria ilógico admiti-la no indivíduo desajustado a esse mesmo grupo. O êxito é algo que pode ser alcançado até mesmo contra os objetivos do grupo; a eficiência não. A história da humanidade, sobretudo no que respeita à conquista do poder e da riqueza, está cheia de exemplos de pessoas que realizaram suas ambições, que tiveram êxito à custa do sacrifício e até mesmo da destruição dos respectivos grupos.

Quando nos referimos à eficiência no trabalho, tomamos a atuação de cada indivíduo em função do grupo a que ele pertence, uma vez que as relações entre o indivíduo e o grupo consistem, essencialmente, em dar e receber. O indivíduo é eficiente na medida em que recebe e dá, na medida em que através de suas atividades realiza os objetivos do grupo a que se acha filiado. A eficiência do indivíduo não pode, portanto, ser alcançada em detrimento do grupo, pois que deve servi-lo e não prejudicá-lo.

#### O CONDICIONAMENTO DA EFICIÊNCIA INDIVIDUAL PELO GRUPO DE TRABALHO

Não é regra geral, entretanto, a inteira subordinação dos fatores de êxito à atuação de quem exerce uma atividade qual-



quer. O sistema atual de organização do trabalho faz com que os diferentes tipos de atividade se complementem mutuamente e dependam uns dos outros. O reativo que o químico utiliza em seu laboratório, o aço com que o operário torneia suas engrenagens ou o tecido com o qual o alfaiate confecciona suas peças são o produto de um sem-número de operações das quais participaram muitos outros indivíduos. Todos estes são também responsáveis pelo sucesso ou insucesso do químico, do torneiro, do alfaiate. Quem dirá que o reativo, por um defeito de composição, não irá produzir fenômenos diferentes daqueles que seria lícito esperar? Não poderá, porventura, a qualidade do aço provocar a fratura das engrenagens em circunstâncias que levariam a supor que o torneiro não soube executar o seu trabalho com proficiência? Haverá, acaso, algum absurdo em se admitir que a má qualidade do tecido poderá obstar que o alfaiate dê à sua obra um acabamento esmerado?

Quando passamos ao campo mais vasto da produção em massa, vemos que a dependência do indivíduo em relação ao grupo de trabalho ainda mais se acentua. PETER DRUCKER observa a respeito que:

“Na organização do trabalho, segundo o princípio da produção em massa, a unidade de trabalho individual não é o produto, mas uma única operação ou único movimento. O produto é o resultado de milhares de outras operações semelhantes, cada uma executada por um único operador. Nenhum operador seria capaz de fazer o produto por mais tempo que dedicasse à tarefa”. (“A Nova Sociedade”, trad. de ESMERINO MAGALHÃES, Editora Ipanema Ltda. — Rio, 1957).

Não é, pois, apenas o fator azar, componente natural de certos tipos de trabalho, e influência a que outros estão sujeitos em maior ou menor escala, que impede o inteiro controle dos fatores de que depende o sucesso ou insucesso na execução do trabalho. O próprio sistema atual de organização da produção exerce o mesmo efeito, e de maneira geral e constante. Mas o sistema de organização da produção foi instituído pelo grupo; é ele próprio um dos muitos instrumentos de que se vale o grupo para condicionar o indivíduo a um determinado tipo de conduta.

Assim, ao lado da atuação particular de cada um dos componentes do grupo de trabalho, a qual se pode manifestar sob as diferentes formas de cooperação, competição e conflito, a que a convivência dá origem, há, ainda, a atuação do grupo como instituição integrada e autônoma, impondo a cada indivíduo um



conjunto de objetivos e de meios: o sistema de organização da produção, fora do qual não se pode conceber a eficiência como dado objetivo.

Cada membro do grupo, para desempenhar, eficientemente o seu papel, terá, antes de mais nada, de apreender êsse sistema de organização da produção e de a êle ajustar-se.

O processo de apreensão e ajustamento a que nos estamos referindo é uma responsabilidade conjunta do grupo social e do indivíduo. Um e outro se devem, mutuamente, uma atitude de cooperação. O grupo de trabalho cumpre a sua por diversas maneiras, e destas há duas que se prestam a um exemplo suficientemente ilustrativo: — a *formação profissional* e o *treinamento*, por isso que através de ambas e com o auxílio dos meios de comunicação apropriados, o indivíduo é moldado para o tipo de conduta, para a forma específica de convivência, que o grupo adotou como conveniente aos seus objetivos.

A experiência e as técnicas de trabalho do grupo, ao mesmo tempo que se transmitem ao indivíduo, dão a êste último uma diretriz e um sentido de integração. O processo não é apenas de aquisição de conhecimentos, mas também de formação e fixação de hábitos e atitudes.

Tudo isso, porém, redundaria em pura perda sem a cooperação do indivíduo para com o grupo, eis que tal cooperação significa, principalmente, receptividade e aproveitamento. Numa linguagem um pouco mais simbólica: o indivíduo precisa saber receber aquilo que o grupo lhe dá. A formação profissional e o treinamento — para nos cingirmos ao exemplo que escolhemos — estariam votados ao fracasso se os indivíduos aos quais se destinam não lhes respondessem com uma atitude positiva, de cooperação.

O grupo não somente estabelece, em função de seus objetivos, o que se pode considerar como eficiência individual; não apenas oferece ao indivíduo, através da organização dos seus meios, a condição de adaptação àqueles objetivos e aos processos de transmiti-los sob as formas mais convenientes; além disso fixa êle próprio os critérios para a aferição da eficiência individual.

## *Da classificação de cargos*

*Alguns Aspectos Problemáticos Ligados à Aprovação e à Administração de um Plano de Classificação de Cargos no Serviço Público Federal Brasileiro Hodierno.*

CORNÉLIO OCTAVIO PINHEIRO PIMENTA

### INTRODUÇÃO

**P**ROPOMO-NOS, nesta tese, mostrar os atuais empecilhos de toda ordem surgidos na fase de aprovação que dificultam a correta implantação e administração de um Plano de Classificação de Cargos no serviço público federal na época hodierna, e, através deste conhecimento e do exame crítico, mas construtivo, dos obstáculos, procuramos mais alcançar as verdadeiras causas deste estado de coisas.

Alcançadas as causas, poderemos, então, procurar afastá-las, apontando soluções que visem a purificar o uso deste instrumento tão necessário, básico mesmo, não só a uma sadia e racional política de administração de pessoal como também a uma melhor organização das estruturas administrativas governamentais.

Utilizando-se melhor o instrumento mediante a adoção das soluções aventadas, teremos, sem desprezarmos a importância de todas as demais funções da administração de pessoal, dado um grande passo no sentido de alcançarmos os superiores objetivos de uma racional política de pessoal, ou seja proporcionar a todos os servidores real satisfação no trabalho, traduzida em elevado moral, eficiência, entusiasmo, lealdade e orgulho em servir ao Governo.

### DESENVOLVIMENTO DO TEMA

Começemos por fixar o conceito, os objetivos e a importância de uma adequada classificação de cargos.

"Classificação é a separação dos cargos, segundo processo adequadamente escolhido, para se colocar em um mesmo grupo,



os que apresentarem características semelhantes e, em outros, os que mostrarem particularidades diferentes". (1)

E "em termos gerais, o objetivo de uma classificação de tarefas é lançar as bases para um equitativo tratamento dos servidores, através de definição correta, agrupamento ordenado e imparcial avaliação dos cargos". (2)

Com referência à importância da classificação de cargos, os estudiosos do assunto são unânimes em afirmar a extraordinária valia deste instrumento administrativo.

"Estruturada com base na análise das tarefas dos cargos e, conseqüentemente, na competência fixada e nas responsabilidades impostas aos ocupantes, impõe-se a classificação como instrumento indispensável ao encaminhamento dos aspectos técnicos da administração de pessoal, bem como de vários problemas de organização. Não existe uma só fase do processo administrativo em que não se possa apontar, direta ou indiretamente, a classificação como meio idôneo para oferecer soluções equilibradas. Não se restringe ela ao campo de pessoal. Penetra, também, no problema mesmo da estrutura, extravasa-se para o aspecto orçamentário e vai impor-se como elemento indispensável à uniformização da terminologia entre os vários departamentos, aumentando a facilidade de comunicação". (3)

Por sua vez, diz-nos BARUCH que é "objetivo da classificação de cargos obter e manter esta relação e servir neste e em outros sentidos como principal instrumento para a administração de pessoal". (4) WHITE assinala que "a classificação de cargos é a única base capaz de sustentar um seguro programa de pessoal". (5)

Segundo PFIFFNER a classificação de cargos é "a chave de um correto programa de pessoal" (6) e, para BROOKE GRAVES, é "a base de tôdas as etapas das atividades de pessoal". (7)

---

(1) ADALMO DE ARAÚJO ANDRADE — *Diretrizes para Classificação de Cargos*. Instituto de Ciências Econômicas, Políticas e Sociais de Minas Gerais (ICEPS) — Belo Horizonte — 1960 — pág. 49.

(2) HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States*. Farrar & Rinehart Incorp., pág. 159.

(3) ADALMO DE ARAÚJO ANDRADE, obra citada, página 26.

(4) ISMAR BARUCH — *Basic Aspects of position classification*. Reading in Personnel Administration. Civil Service Assembly of the United States and Canada. EE. UU. 1942 — páginas 27-29.

(5) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the study of public administration*. 3th. edition. The Mac Millan Comp. New York — 1949 — páginas 369-371.

(6) JOHN PFIFFNER — *Public Administration*. Revised edition. Ronald Press Company. New York. 1946 — página 283.

(7) W. BROOKE GRAVES — *Public Administration in a democratic society*. D. C. Heath and Company. Boston, 1950 — página 134.



Finalmente, para PAULO POPPE DE FIGUEIREDO, ela é "a estrutura indispensável sobre a qual se deve levantar uma administração de pessoal em bases racionais" (8) e, segundo NAZARÉ DIAS, "a classificação de cargos assume papel relevante, manifesta em sua plenitude, seu valor inestimável de instrumento útil, de peça imprescindível na política do pessoal da organização". (9)

Examinada a importância da classificação de cargos para qualquer administração, pública ou particular, que deseje operar em bases racionais, vejamos, com relação ao tema, alguns problemas ligados às fases de aprovação e administração do atual Plano de Classificação de Cargos do serviço público federal brasileiro. O fato de não nos ocuparmos das demais fases do Plano, ou seja, as de preparação e implantação, não significa inexistirem problemas intrincados com referência a estes momentos do instrumento; ao contrário, por existirem é que nossa tese se limitará à tarefa de encontrar soluções apenas para alguns problemas ligados à fase de aprovação; caso contrário, teríamos que nos alongar demasiadamente ou escrever outras teses.

A preferência se prende ao fato de que as fases de preparação, em nosso atual regime político, são cometidas ao D.A.S.P., órgão central de pessoal do serviço público federal brasileiro, o qual se acha tècnicamente preparado para tarefa de tanta complexidade e responsabilidade.

Com relação à fase de aprovação, o Plano de Classificação de Cargos tem que ser submetido à apreciação do Poder Legislativo. E a Lei nº 3.780, de 12-7-60, que aprovou o 1º Plano de Classificação de Cargos no serviço público federal brasileiro bem comprova a magnitude dos problemas que surgem. Bastaria fôsse comparada com o anteprojeto de lei preparado no D.A.S.P. e enviado ao Congresso pelo Presidente da República para se verem, claramente, as alterações e deturpações por que passou, desvirtuando-se em larga escala o alto sentido de que era portador: o de introduzir no serviço público federal os sãos princípios filosóficos da imparcialidade e do mérito no campo da administração de pessoal.

"O ato legislativo — escreve NAZARÉ DIAS, deve limitar-se ao estritamente essencial de modo a não invadir ou perturbar a esfera estritamente regular, de competência do Executivo". E mais adiante prossegue: "... o que ocorre é a invasão, pelo

(8) Usos e vantagens da classificação de cargos. *Revista do Serviço Público*. Vol. II, nº 2. Maio de 1952 — página 11.

(9) J. DE NAZARÉ T. DIAS — *Classificação de Cargos*. Caderno de Administração Pública nº 27. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1955 — página 4.



Legislativo, da esfera de competência do Executivo. O poder Regulamentar, inquestionavelmente do Executivo, não é respeitado. O resultado é que as leis perdem, cada vez mais, seu teor legal, sua majestade, para descerem à planura da regulamentação, com evidente desprestígio para a tarefa legislativa e enormes prejuízos à boa marcha da administração". (10)

O retrato nos parece perfeito. Além das deturpações ocorridas com o Plano elaborado pelo D.A.S.P., o Congresso ainda cerceou o Poder Executivo, dificultando-lhe a possibilidade de aprefeioar o atual estado de coisas através da fase de administração do Plano.

A Ciência da Administração é essencialmente dinâmica e progressista. O Direito Administrativo, porém, não tem acompanhado a evolução da Ciência da Administração, permanecendo, no Brasil, prêso a sistemas e procedimentos jurídicos obsoletos e estáticos, preocupado com minúcias, rígido, inflexível e excessivamente conservador, fomentando a administração rotineira que se apresenta incompatível com os anseios coletivos de desenvolvimento sócio-econômico e principalmente ético do País, ao invés de criar condições que possibilitem sua erradicação.

Aprisiona o Poder Executivo em um esquema jurídico rígido, esquecido de que a política e a sua execução são fases de um só processo: o de administrar. Devem, pois os Poderes Legislativo e Executivo agir *harmoniosamente* como, aliás, preceitua a nossa Constituição.

E' preciso que o Poder Legislativo permita ao Poder Executivo trazer o Plano "... sempre atualizado, não permitindo a permanência de um enquadramento quando as tarefas de um cargo tenham sofrido mudança, com alteração, também, na atribuição e responsabilidade do ocupante" (11); "o que é importante, como se nota, é não fazer do plano nada de definitivo, senão um instrumento atualizado, de modo a poder estar sempre conjugado com a realidade, como é do interesse da administração e da finalidade da classificação". (12)

Ou, no dizer da *United States Civil Service Commission*, presidida por ISMAR BARUCH, "um plano de classificação de cargos não é algo que se estabeleça em determinado momento para permanecer imutável daí em diante. Ao contrário, é êle dinâmico e cresce de acôrdo com as tendências do próprio serviço". (13)

---

(10) J. DE NAZARÉ DIAS — obra citada — página 18.

(11) ADALMO DE ARAÚJO ANDRADE — obra citada — página 114.

(12) ADALMO DE ARAÚJO ANDRADE — obra citada — página 115.

(13) *Relatório da Comissão de Planos de Classificação de Cargos e Remuneração da Ex-Civil Service Assembly of the United States and Canada*



Surge, então, o problema: como manter o Plano sempre atualizado; como realizar constantemente periódicas revisões; como tirar sucessivas fotografias dos diversos órgãos governamentais de modo que se possam suprimir, alterar ou criar cargos e, desta forma trazer o Plano sempre ajustado à realidade dos fatos que ocorram nas repartições, se o Poder Executivo, através de seu órgão central em administração de classificação de cargos, se encontra aprisionado pelo Poder Legislativo mediante leis rígidas e inflexíveis?

“Após a implantação do novo sistema de classificação, respeitadas as exceções previstas nesta lei, será responsabilizado o Chefe de Serviço, sob pena de demissão, ou destituição de função, que conferir a qualquer servidor atribuição diversa da pertinente à classe a que pertence. Em caso algum poderá tal fato acarretar a reclassificação do funcionário ou a sua readaptação; determinará apenas a correção da irregularidade, mediante retorno do funcionário às atribuições de seu cargo” — eis o texto do artigo 47 da Lei nº 3.780, de 12-7-60, que dispõe sobre a classificação de cargos do Serviço Civil do Poder Executivo.

A nós, nos parece impossível que o administrador progressista, desejoso, com sinceridade, de acompanhar a evolução da técnica administrativa, possa evitar o desvio de funções: estas se alteram, se modificam com o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho. Fugir deliberadamente ao progresso administrativo por aprisionamento a artigos de lei inflexíveis seria a consagração da rotina e do obsoletismo.

Poder-se-ia objetar ao argumento supra dizendo-se:

a) O Poder Legislativo não confia nos homens que dirigem os órgãos governamentais do Poder Executivo, e teme que cometam protecionismos se lhes fôr dada uma lei que permita uma maior soma de poder discricionário em matéria de administração de pessoal.

b) O artigo 47 da Lei nº 3.780-60, acima citado, não impossibilita a evolução das atribuições e conseqüentemente das responsabilidades dos cargos, mas tão somente visa a impedir que servidores sejam desviados para funções *diversas* das de seu cargo, ocasionando necessidade de novas readaptações, as quais, em essência, visariam a proteger determinados servidores em detrimento de outros.



Ao que retrucaríamos, dizendo:

a) A desconfiança gera a desconfiança. Se os dirigentes de órgãos governamentais sentem que o Poder Legislativo lhes dificulta a ação de administrar, por nêles não confiar, motivos de ordem psicológica podem levá-los a procurar brechas na lei, mediante o uso de sutilezas jurídicas, reagindo à opressão e à coação legal.

Acresce dizer que falecerá autoridade moral ao Congresso para tentar, através da lei, evitar protecionismos por parte dos agentes do Poder Executivo se, ao votar o anteprojeto de lei que o Poder Executivo lhe enviar em bases técnicas e racionais, alterar-lhe as normas, deturpar-lhe o sentido e proteger determinadas classes de servidores, quer elevando seus níveis, sem razões de ordem técnica e com reflexos na faixa salarial, quer excluindo-os da sistemática do Plano.

Se o Congresso desejar evitar abusos, melhor agirá autopolicando-se do que inserindo artigos na Lei que, além de contraproducentes — por motivos psicológicos, levem o Direito Administrativo a entravar a Ciência da Administração e a se manter obsoleto e ultrapassado. Agindo assim, o Congresso desprestigia o Direito Administrativo, afastando-o da Ciência da Administração ao invés de procurar dinamizá-lo e adaptá-lo à contínua evolução social e administrativa do País.

b) Em parte já retrucamos a êste ponto com o acima dito. Acrescentaríamos apenas que as atribuições e responsabilidades de certos cargos, pela evolução da administração, podem vir a se alterar de tal forma que do cargo antigo o nôvo só conserve a terminologia, operando-se, assim, um autêntico desvio de funções, não para cargo de outra denominação por motivos protecionistas, mas apenas por desapareição das antigas funções e por questões de progresso técnico dentro dos órgãos governamentais.

Expostos os problemas que surgem nas fases de aprovação e de administração do atual Plano de Classificação de Cargos do serviço público federal, qual a *solução* ou *soluções* que aventamos? E' o que veremos no item seguinte.

#### CONCLUSÕES

Nossas conclusões se assentam na premissa de que, para atender aos objetivos e aos limites da presente tese, damos como não discutível o regime de democracia representativa e da tripartição dos Podêres da União — Legislativo, Executivo e Judiciário "independentes e harmônicos entre si" conforme dispõem os arti-



gos 1º e 36º da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em vigor.

Concluiríamos, então:

1º) Em face do exposto no item II, números 5 e 6, da presente tese, defendemos, em matéria de Classificação de Cargos, a revisão do atual Plano pelo Poder Executivo, que o purificaria, eliminando protecionismos dispensados a certas classes, estendendo a sistemática do Plano a classes que ainda não abrange, bem como afastando os atuais entraves que dificultam a sua boa administração e possibilitando seja mantido sempre atualizado e dinâmico. Esta revisão poderia vir a ser efetuada mediante a *delegação de Podêres* que seria concedida pelo Legislativo ao Executivo, e encontra amparo legal no artigo 22 e seu parágrafo único, do Ato Adicional à Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgado pelo Congresso Nacional em 2-9-61, que transcrevemos:

"Art. 22. Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. A legislação delegada poderá ser admitida por lei votada na forma deste artigo".

2º) Obtida que fôsse a legislação delegada e aperfeiçoado o atual Plano de Classificação de Cargos, assumiria real importância a sua contínua administração, conforme expusemos no item II, nº 5, do presente trabalho. No Brasil, de conformidade com os artigos 36 e 39 da Lei nº 3.780-60, foram instituídas no D.A.S.P. uma Comissão de Classificação de Cargos e uma Divisão de Classificação de Cargos, cabendo à primeira, entre outras atribuições, a de propugnar pelo aperfeiçoamento da atual lei (vide art. 37 item II) e à segunda, além de outras competências, a de "realizar análise e estudos nos Ministérios e Órgãos subordinados ao Presidente da República, indispensáveis aos esclarecimentos dos pedidos de criação, alteração, extinção, supressão ou transferência de cargos ou funções", conforme dispõe o artigo 40, item V da Lei nº 3.780-60. Concluiríamos, então, que, existindo os órgãos capazes de administrar o Plano, restaria *prestigiá-los* aparelhando-os financeira, humana e materialmente a fim de que possam manter o Plano constantemente atualizado e ajustado à realidade.

3º) Finalmente, concluímos afirmando que, sendo a administração de pessoal *um todo*, divisível em funções e técnicas apenas por questões didáticas ou de divisão do trabalho, ter-se-ia



de aperfeiçoar, também, o Plano de Remuneração, a Seleção, o Treinamento, a avaliação de eficiência, a escolha de chefias, etc., mediante a introdução, no serviço público federal, dos princípios filosóficos da moderna administração do pessoal, ou seja: *mérito, imparcialidade, neutralidade político-partidária e anonimato*.

Só, então, teremos realmente rompido a barreira do subdesenvolvimento neste país, não apenas através do progresso econômico, mas, principalmente, mediante o aperfeiçoamento ético de homem brasileiro.

#### BIBLIOGRAFIA

1. ADALMO DE ARAÚJO ANDRADE — *Diretrizes para Classificação de Cargos*. Instituto de Ciências Econômicas, Políticas e Sociais de Minas Gerais (ICEPS) — Belo Horizonte.
2. HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States* — Farrar & Rinehart Incorp.
3. ISMAR BARUCH — *Basic Aspects of position classification* — Readings in Public Personnel Administration — Civil Service Assembly of the United States and Canada — EE.UU. — 1942.
4. JOHN H. PFIFFNER — *Public Administration Revised* — edition — Ronal Press Company — New York — 1946.
5. JOSÉ DE NAZARÉ T. DIAS — *Classificação de Cargos* — Caderno de Administração Pública nº 27 — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1955.
6. LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of public administration* — 3th. edition — The Mac Millan Company — New York — 1949.
7. PAULO POPPE DE FIGUEIREDO — *Usos e vantagens da classificação de cargos* — Revista do Serviço Público — Vol. II, nº 2 — maio de 1952.
8. W. BOOKE GRAVES — *Public Administration in a democratic society* — D. C. Heath and Company — Boston — 1950.

## *Considerações Sobre a Ligação Rio-Niterói (\*)*

### II

ENG. ALBERTO LÉLIO MOREIRA

Membro do Clube de Engenharia e do Instituto  
de Engenharia Legal

### XIII

#### O TEMPO DE CONSTRUÇÃO

O fator “tempo de construção” é muitas vezes decisivo quando se pretende realizar uma obra dessa natureza; — a construção de túneis, mormente os subaquáticos, é uma realização sob constantes pesquisas e sempre assediada por incertezas; — por esse motivo é muito difícil se predizer a data em que um túnel deverá ficar pronto.

Por outro lado, a engenharia de pontes maneja com fatos indiscutíveis, encontrados cientificamente, e a estrutura é inteiramente controlada pelo homem, a céu aberto; — daí decorre uma facilidade de planejamento prévio, em bases seguras, e a garantia de um prazo de execução às vezes antecipado.

Um caso bem marcante é o que ocorreu com o túnel Queens—Midtown e a ponte Bronx-Whitestone (Fig. 11) ambos em Nova Iorque; — essas obras foram programadas para estarem prontas a 30 de abril de 1939, data prevista para a inauguração da Feira Mundial de Nova Iorque; — embora o túnel tenha sido iniciado bastante antes da ponte, só foi terminado em fins de 1940, enquanto a ponte era inaugurada na véspera da Feira.

No quadro anexo, podemos apreciar os tempos de construção dos 15 maiores túneis do mundo, todos eles de comprimento entre portais superior a um quilômetro. (Quadro 1)

---

(\*) Continuação do artigo que publicamos com o mesmo título, no número do 4º trimestre de 1962.



Dêsses 15 túneis, os dois maiores do mundo, o Kannon, de Moji a Shimonoseki, no Japão, e o Queensway, de Liverpool a Birkenhead, sob o Rio Mersey, na Inglaterra, foram construídos pelo método da escavação em rocha; — dos restantes, sete foram construídos pelo método do escudo e os outros seis foram construídos pelo método de escavação de uma trincheira onde são colocadas secções pré-fabricadas.

À exceção de Mosa, em Rotterdam, Holanda, que é de secção retangular, todos êsses túneis são de secção circular e, à exceção do Queensway, que tem quatro pistas de tráfego, em um só tubo, todos têm só duas pistas de tráfego em cada tubo; — é conveniente todavia salientar que, conquanto quase todos os túneis apresentem uma largura média da pista de rolamento de 7.00 m para dois carros (3.50 m para cada um), no túnel Queensway essa largura é de somente 11.00 m para quatro carros (2.25 m para cada um), o que, sem dúvida, aumenta o risco de acidentes.

No túnel Kanmon, foi disposta uma pista, no piso inferior, para pedestres e ciclistas e, no túnel do Mosa, êsse movimento foi previsto em duas pistas laterais, sobrepostas e inteiramente separadas do movimento de veículos; — *nos demais túneis é vedada a passagem de pedestres ou ciclistas.*

Êsses túneis foram construídos em várias profundidades, mas o que atinge o ponto mais profundo é o Queensway, com 51 metros abaixo do nível das águas, seguido pelo Kanmon, com 45 metros no ponto mais baixo.

O túnel mais extenso do mundo é o Kanmon, que mede 3.460 m entre portais e é seguido pelo Queensway, que mede 3.425 m, mas a maior extensão sob água cabe ao túnel de Hampton Roads, em Norfolk, Estados Unidos, com 2.080 m, seguido pelo Brooklyn—Battery, em Nova Iorque, com 1.730 m; — estranho como possa parecer, o maior túnel do mundo entre portais está em 9º lugar em comprimento sob água, com somente 730 m.

Nessa relação, há túneis que foram construídos em 2 anos e 2 anos e meio, mas são os menores; — o maior dêles, o Kanmon, levou nada menos de 21 anos em construção, e o Lincoln, em Nova Iorque, levou 12 anos, mas êsses números têm pouca expressão se não forem comparados com os respectivos comprimentos das obras, isto é, os tempos de construção por metro de túnel.

Êsses tempos de construção unitários variam desde 165 metros por ano, para o Kanmon, até 928 metros por ano, para o Patapsco, em Baltimore, Estados Unidos, que é o túnel que,



embora o mais caro de todos, foi construído mais rapidamente no mundo.

O projeto da Société Française d'Études et Entreprises prevê um túnel, escavado na rocha, a 90 metros de profundidade no ponto mais baixo (*quase o dôbro do mais profundo do mundo*) com 5.600 m de extensão sob água (*cêrca de 2.5 vêzes o maior do mundo sob água*) e com 6.105 metros de comprimento entre portais (*quase o dôbro do maior do mundo*); — se adotarmos as médias de 165 m/ano do túnel Kanmon ou de 380 m/ano do túnel Queensway, que são os mais comparáveis, não só pelo comprimento mas porque também foram escavados em rocha, concluiremos que o *túnel da Études et Entreprises* levará entre 16 e 37 anos para ligar o Rio a Niterói.

Não será licito fazermos uma comparação dessa natureza com os outros túneis porque o tipo de construção é completamente diferente, mas, ainda que o projeto da Études et Entreprises fôsse modificado para construir o túnel pelo processo da trincheira, com secções pré-fabricadas, de modo a imitar a construção do Patapsco, concluiremos que essa obra levaria, no mínimo 6.6 anos.

O acima exposto deixa claro que deve ter havido engano na estimativa daquela empresa francesa quando, no seu projeto, estabeleceu o prazo de sômente 3 (três) anos para a realização da obra.

Por outro lado, sem apresentar um projeto definitivo como o da Études et Entreprises, o Comitê Pró-Construção do Túnel Rio—Niterói tem-se batido pela imprensa no sentido de que seja adotado o traçado Gragoatá—Calabouço em vez do da Praça Mauá à Av. Feliciano Sodré, bem como o emprêgo do processo da trincheira com secções pré-fabricadas.

Quer-nos parecer que o traçado defendido pelo Comitê é evidentemente mais lógico por ser mais curto quase 2.500 metros, pois só com essa diferença daria para se construir um outro túnel da extensão do Lincoln, o 5º do mundo em comprimento!

Objeta-se a traçado Gragoatá—Calabouço alegando-se o congestionamento que essa obra iria trazer ao Rio nas imediações da Esplanada do Castelo, mas tal argumento é evidentemente improcedente primeiro, em vista do escasso tráfego existente e do previsto para além do ano 2.000 e, depois, porque existem soluções para evitar o congestionamento por meio de trevos, pistas rebaixadas e pistas elevadas, como no caso da Avenida Perimetral, em construção; ademais, nesse caso, a considerável diferença no custo compensaria um pequeno congestionamento que fôsse inevitável.



A objeção que se deve levantar contro o projeto do Comitê é que absolutamente não estamos aparelhados para construir êsse túnel pelo processo da trincheira com secções pré-fabricadas; — de fato, a construção dessas secções, verdadeiros navios, com 97 metros de comprimento por 11 m de diâmetro cada um, exige um parque de construção naval bem aparelhado, de que não dispomos.

Para a construção das secções pré-fabricadas do túnel sob o Patapsco, em Baltimore, inaugurado há somente 2 anos, foram contratados os serviços de 3 diferentes estaleiros: um de Baltimore, um em Sparrows Point (ambos no Estado de Maryland) e um em Camden (no Estado de Nova Jérsei).

Observe-se que, mesmo pelo traçado do Comitê, o túnel Rio—Niterói resultaria com um comprimento entre portais mais de uma vez e meia maior que o Patapsco, pois que êste tem 2.320 m e o Rio—Niterói teria 3.560 m (*ainda 100 metros a mais do que o maior do mundo*); — também no tocante ao comprimento sob água, o traçado do Comitê ainda supera em quase 600 metros o túnel de Hampton Roads, o maior comprimento sob água no mundo (2.600 metros contra 2.080 metros).

Se adotarmos para o traçado Gragoatá—Calabouço as médias de 928 m/ano para construção do Patapsco, de 670 m/ano do túnel de Hampton Roads, de 625 m/ano do túnel de Detroit, nos EE.UU. a Windsor, no Canadá, de 360 m/ano do túnel George A. Posey, em Oakland, Califórnia, de 357 m/ano do túnel Mosa, em Rotterdam, Holanda, ou de 510 m/ano do túnel Elizabeth, em Norfolk, Virgínia, que são os mais comparáveis pelo comprimento e processo de construção, verificaremos que o *túnel pretendido pelo Comitê levará de 3.8 a 10 anos para ser concluído*.

Quer-nos parecer que o Comitê não andou bem informado, ou também se enganou, quando estimou que aquela obra poderia ser feita em somente 2 (dois!) anos.

Enquanto isso se passa com os túneis, observemos pelo outro quadro, o que se passa com as pontes. (Quadro 2)

Nesse quadro, estão relacionadas características de algumas das principais pontes do mundo para nos dar uma idéia para base de comparação.

Vimos que o túnel de construção mais rápida do mundo foi o Patapsco, com 928 metros por ano — êsse valor é verdadeiramente insignificante em face da velocidade de construção alcançada pelas modernas pontes, como é o caso da de Mackinac, em Michigan, com 2.285 m/ano (Fig. 12), a "Bay Bridge", de São

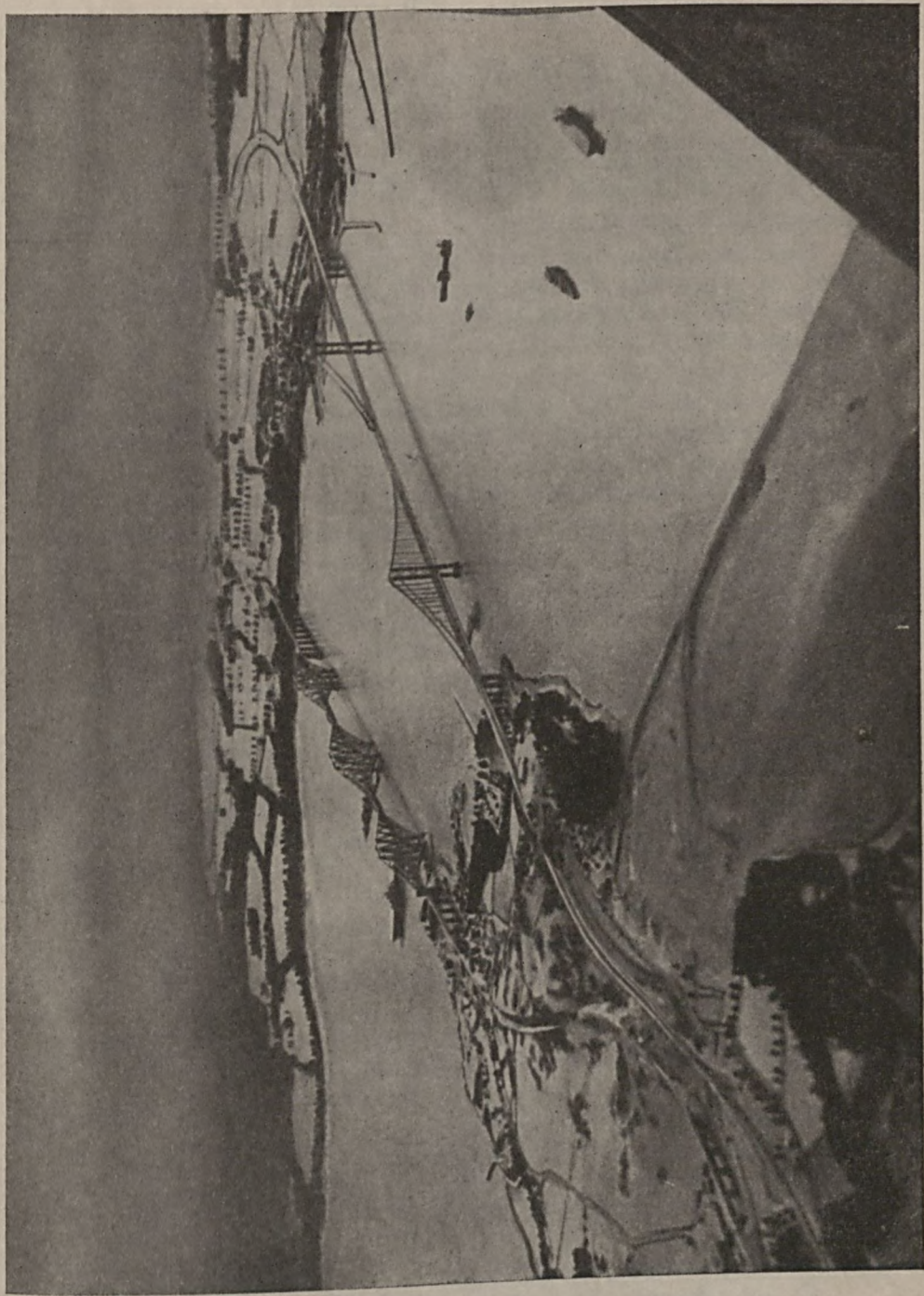


Fig. 15 — Pontes de Firth-of-Forth, em Edimburgo. A Base Naval de Rosyth fica a montante dessas pontes.



Francisco a Oakland, com 3.680 m/ano (Fig. 7), e o caso espetacular da de Pontchartrain, em Lousiana, com 23.900 m/ano! (Fig. 13).

Se pudéssemos construir uma ponte, do tipo da de Ponchartrain, no traçado Gragoatá—Calabouço, ela poderia ser executada, *teoricamente, em menos de 2 meses!*

Com êstes fatos, acreditamos não ser necessário estudar o tempo de construção de nenhuma ponte em qualquer traçado, ligando o Rio a Niterói, pois está bem claro que, *no que se refere ao tempo de construção, as pontes levam tremenda vantagem sobre os túneis.*

Aqui mesmo no Rio de Janeiro temos dois bons exemplos da velocidade de construção de obras subterrâneas: um é a passagem para pedestres sob a Av. Presidente Vargas, próximo da Estação de D. Pedro II, e o outro é o túnel Catumbi—Laranjeiras.

A passagem para pedestres, com menos de uma centena de metros, levou mais de 7 (sete) anos para ser entregue ao público, e ainda está pela metade; — isto contribuiu para que o seu custo, que estava inicialmente previsto para Cr\$ 17.000.000,00, já tenha ultrapassado os Cr\$ 70.000.000,00.

Quanto ao túnel Catumbi—Laranjeiras, uma perfuração em rocha, de 1.285 metros de extensão, que deverá ser o maior da América do Sul, *foi iniciado em 1948. há 15 anos atrás, e até hoje não foi entregue ao público;* — suas obras, avaliadas em 2.300.000.000,00, provavelmente custarão muito mais que isso e não se tem idéia de quando serão concluídas.

#### XIV

##### O CUSTO DE CONSTRUÇÃO, DE OPERAÇÃO E DE MANUTENÇÃO

Êste é realmente um dos pontos nevrálgicos da execução de qualquer obra pública: são êsses custos que decidem, em última análise, se uma obra deverá ser levada avante, ser substituída por outra ou ser abandonada.

O custo de construção depende mais da técnica de construção que fôr empregada; — assim, duas pontes que forem projetadas para um mesmo local poderão ter custos inteiramente diversos se uma delas adotar o tipo pênsil e a outra fôr em arcos de concreto armado.

O custo da operação depende mais da natureza da obra; — assim, duas pontes de duas pistas cada uma, com a mesma ex-

tensão, geralmente exigem igual despesa de operação, mas já um túnel, também de duas pistas e com a mesma extensão, geralmente exige uma despesa de operação muito maior do que uma ponte no mesmo local; — isto se dá em virtude dos inúmeros serviços complexos que o túnel exige e que são dispensados na ponte.

O custo de manutenção, por sua vez depende mais do tipo de estrutura adotado e da sua maior ou menor complexidade de funcionamento; — assim, uma ponte metálica exigirá uma renovação constante de sua pintura a fim de evitar a ferrugem, enquanto que uma ponte de concreto armado poderá dispensar essa medida por longos anos; — de um modo geral, quanto mais mecanizada for a obra ou instalação, maior será o custo de manutenção devido às constantes reparações que as máquinas exigem.

Os equipamentos de bombeamento, ventilação, sinalização e iluminação exigem dos túneis verbas substanciais para atender à manutenção, enquanto que, nas pontes, a manutenção se limita quase que exclusivamente à pintura periódica e à substituição de lâmpadas queimadas quando essas pontes são iluminadas à noite.

Para termos uma melhor idéia do custo de construção de túneis subaquáticos, voltemos ao quadro onde estão assinaladas as principais características dos 15 maiores túneis do mundo, todos eles com um comprimento entre portais superior a um quilômetro. (Quadro 1)

A simples indicação do custo total de construção desses túneis de nada adiantará se não tivermos em conta os seus comprimentos, o número de pistas e a técnica de construção empregada.

Nessa relação, verificamos que o maior túnel do mundo entre portais, o Kanmon, de Moji a Shimonoseki, no Japão, custou US\$ 22,000,000, sem incluir os juros passivos do capital empatado durante a construção; — sendo esse um túnel de 3.460 m de extensão e com 2 pistas para veículos, vemos que nesse túnel foi alcançado o valor unitário de US\$ 3,178 por metro de túnel e por pista.

Da mesma forma, o túnel Queensway, de Birkenhead a Liverpool, na Inglaterra, que também foi construído pelo processo de escavação em rocha, alcançou a cifra de US\$ 1,445 por metro e por pista, custo este bem menor do que o anterior porque, neste túnel, há 4 pistas para veículos, embora sua largura, de 11 metros, não seja recomendada para 4 pistas de tráfego.



Êsses valores são aquêles alcançados nas épocas respectivas das construções dêsses túneis; — para podermos fazer uma comparação lógica, será mister atualizarmos êsses valores de forma a sabermos quanto custariam *hoje* as execuções daquelas mesmas obras; — para essa atualização, lançamos mão do gráfico obtido da revista *Engineering News-Record*, de 20-3-1958, págs. 34/40, e de 24-3-1960, págs. 75/80; — êsse gráfico nos dá os índices de custo da construção nos Estados Unidos e, por êle, com razoável aproximação, poderemos saber quanto deverá custar, hoje, uma mesma obra feita, digamos, há 30 anos atrás. (Fig. 14)

A obra do túnel Kanmon foi executada de fins de 1937 a 9-3-1958, e considerando-se o fator de atualização de custo, de 2.2, indicado por *Engineering News-Record*, temos que *hoje* aquela mesma obra custaria US\$ 6.990 por metro e por pista; — da mesma forma, o túnel Queensway, executado de 1925 a 19-7-1934, se fôsse executado *hoje* custaria US\$ 5.490 por metro e por pista.

Nessa lista vimos os dois túneis escavados em rocha e portanto comparáveis com o projeto Rio—Niterói da Études et Entreprises; — vejamos agora qual o mais barato executado pelo processo do escudo.

A lista nos indica o túnel Holland, em Nova Iorque, com 2.600 metros de extensão e dois tubos de duas pistas cada um, construído de 1920 a 1927 por um total de US\$ 55,000,000; — se fôsse executado *hoje* êsse túnel custaria US\$ 19,040 por metro e por pista.

E qual será o túnel mais barato, executado pelo processo de trincheira? — A lista nos indica o túnel de Hampton Roads, em Norfolk, Virgínia, Estados Unidos, com 2.280 metros de extensão e duas pistas de tráfego, construído de janeiro de 1955 a 1-5-1958 por um total de US\$ 19,000,000; — se fôsse executado *hoje*, êsse túnel custaria US\$ 5,000 por metro e por pista.

Nestes comentários, não poderíamos deixar de lado o custo do túnel cuja construção detém o recorde mundial de velocidade de construção: o túnel do Rio Patapsco, em Baltimore, Maryland, Estados Unidos, com 2.320 m de extensão e dois tubos de duas pistas cada um, construído de 21-4-1957 a 30-11-1957 por um total de US\$ 130,000,000; se fôsse executado *hoje*, êsse túnel custaria US\$ 16,800 por metro e por pista.

O processo da trincheira é o recomendado pelo Comitê Pró-Construção do Túnel Rio—Niterói, que quer localizar essa obra na linha Gragoatá—Calabouço.

Apliquemos agora êsses valores aqui apontados para o caso do túnel Rio—Niterói; — primeiramente será útil transformarmos

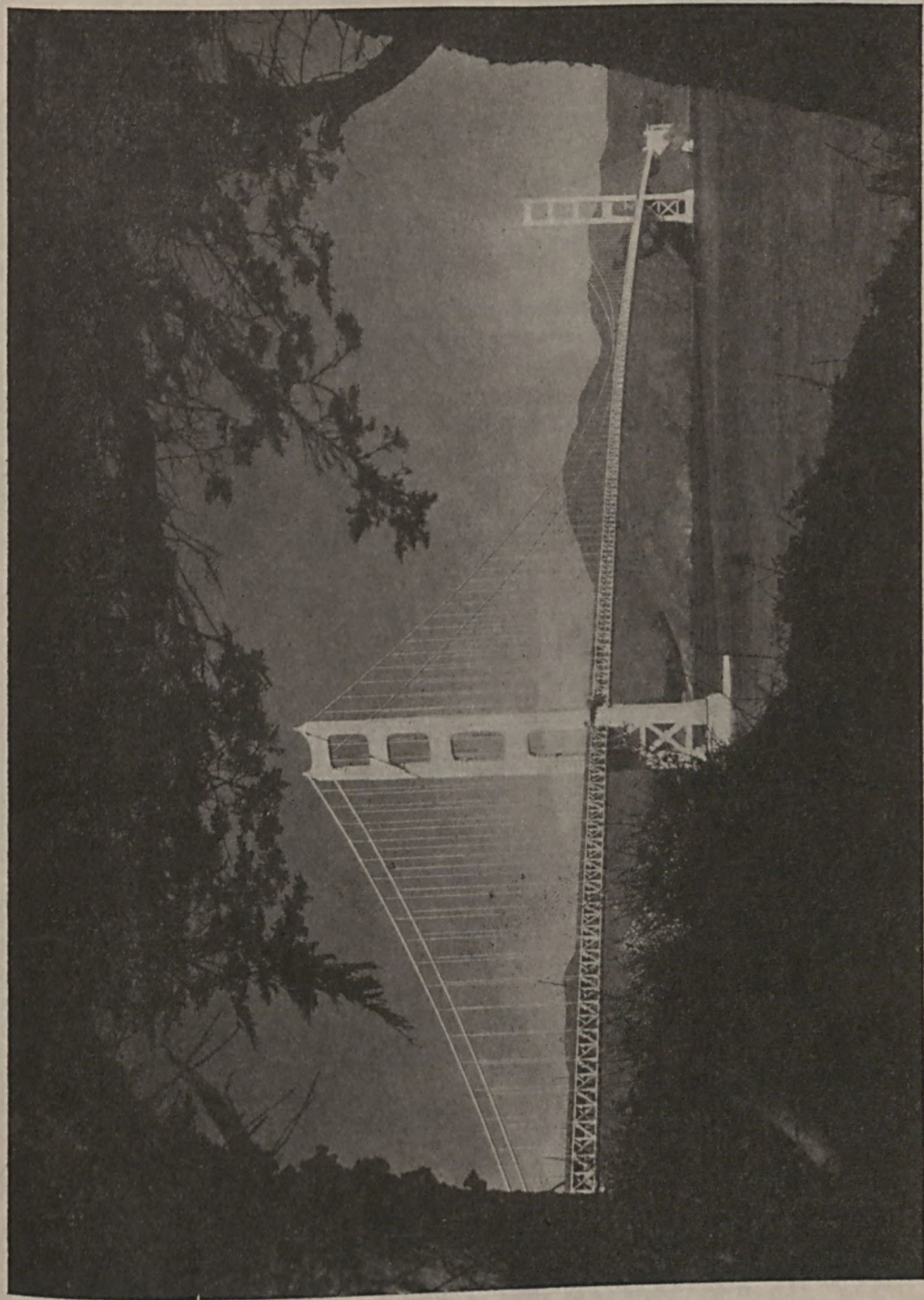


Fig. 16 — Ponte "Golden Gate" sobre a entrada da Baía de São Francisco. O maior vão do mundo.



esses custos unitários em cruzeiros, à razão de Cr\$ 200,00 por dólar, o que nos dará: (\*)

Túnel Kanmon .....	Cr\$ 1.398.000,00/m/pista
Túnel Queensway .....	Cr\$ 1.098.000,00/m/pista
Túnel Holland .....	Cr\$ 3.808.000,00/m/pista
Túnel de Hampton Roads .....	Cr\$ 1.000.000,00/m/pista
Túnel do Patapasco .....	Cr\$ 3.360.000,00/m/pista

Convém aqui ressaltar que o baixo custo do túnel Kanmon se deve à mão-de-obra japonesa, por todos conhecida como extremamente barata, e o do túnel Queensway se deve não somente ao fato de se terem adotado 4 pistas, embora apertadas, mas também ao fato de a rocha naquele local ser extremamente macia, fácil de trabalhar.

No nosso caso, não poderemos contar nem com uma mão-de-obra tão barata quanto a japonesa, nem com uma rocha tão macia como a inglesa e nem poderemos admitir que os nossos órgãos técnicos aceitem a repetição do erro inglês de permitir 4 pistas de rolamento dentro de somente 11 metros de largura.

Pelo acima exposto, é de se esperar que, no nosso caso, o custo unitário venha a sair bem mais alto do que o do túnel japonês ou do túnel inglês, mas, mesmo que obtivéssemos esses mesmos valores, considerando-se que o túnel projetado pela Études et Entreprises é de 4 pistas (2 em cada tubo) e que medirá 6.105 metros entre portais, êle custará, comparando com o Kanmon, Cr\$ 34.139.000.000,00 comparando com o Queensway Cr\$ 26.800.000.000,00!

Quer-nos parecer que aquela empresa francesa se equivocou quando orçou aquela obra em somente Cr\$ 5.000.000.000,00!

Felizmente, que seja do nosso conhecimento, até agora nenhum projetista considerou empregar o método de perfuração com escudo, porque então, comparando-se o túnel Holland (o mais barato perfurado por esse processo) com o Rio—Niterói (traçado idêntico ao da Études et Entreprises), chegaríamos à soma astronômica de Cr\$ 93.000.000.000,00!

Se compararmos ao túnel Detroit—Windsor (executado pelo processo da trincheira), então a soma já chegará perto do total do meio circulante no Brasil: Cr\$ 152.600.000.000,00!

Consideremos agora o traçado indicado pelo Comitê Pró-Construção do Túnel Rio—Niterói, isto é, a linha Calabouço—Gragoatá e a construção a ser executada pelo método da trincheira; — esse traçado compreendeu dois tubos com 2 pistas de

(\*) Hoje (dezembro de 1962), o dólar já se acha cotado a cerca de Cr\$ 800,00, de forma que esses valores devem ser quadruplicados.

rolamento em cada um e com a extensão de 3.560 metros entre portais.

Comparando-se então êsse projeto com o túnel mais barato construído pelo processo da trincheira, o túnel de Hampton Roads, concluiremos que essa obra custará, no mínimo, Cr\$ .... 14.240.000.000,00 !

Se todavia compararmos com o túnel do Patapsco, o túnel mais moderno e de construção mais rápida no mundo, também executado pelo processo da trincheira, veremos que essa obra irá custar então Cr\$ 47.900.000.000,00 !

À vista do exposto, quer-nos parecer que também o Comitê Pró-Construção do Túnel Rio—Niterói andou mal informado quando estimou aquela obra em sòmente Cr\$ 2.000.000.000,00 !

Se êsse mesmo traçado do Comitê fôr comparado com outro túnel também executado pelo processo da trincheira, o Detroit—Windsor, concluiremos que essa obra não poderá ficar por menos de Cr\$ 88.800.000.000,00 !

Vejamos agora, rapidamente, o que acontece com as pontes: enquanto o primeiro quadro consigna os custos unitários dos 15 maiores túneis do mundo, custos êsses que vão desde Cr\$ 6.240.000,00/m/pista até o mínimo de Cr\$ 1.000.000,00/m/pista, no outro quadro estão consignadas as principais características de 16 das maiores pontes do mundo; (Quadro 2) — por êsse quadro se vê que a velha ponte de Forth, em Edimburgo, na Escócia, uma estrutura metálica em "cantilever", com 2.520 m. (Fig. 15) nos apresenta o custo unitário mais elevado, com Cr\$ 3.580.000,00/m/pista, enquanto que os demais valores são bastante inferiores aos dos túneis, como é o caso da ponte sôbre o Lago Pontchartrain, na Luisiana, uma estrutura de concreto protendido, com 38.300 m de extensão, (Fig. 13) que custou a insignificância de Cr\$ 86.400,00/m/pista !

Essa comparação nos mostra que, a grosso modo, o custo por metro de pista de uma ponte poderá sair inferior à décima parte do custo de um túnel !

Já em 1939, o engenheiro norte americano F. H. FRANKLAND, em seu "Estudo econômico comparativo entre pontes e túneis", trabalho que tivemos ocasião de traduzir e fazer publicar no número de dezembro de 1957 da Revista do Clube de Engenharia, concluía que:

"... com travessias similares o custo por pista de tráfego para os túneis é de 2.3 a mais de 4 vezes o das pontes".



Não acreditamos ainda ser necessário continuarmos demonstrando que também os custos de operação e manutenção são bem mais elevados nos túneis do que nas pontes, pois que, naquele mesmo trabalho, FRANKLAND conclui que as despesas anuais de operação e manutenção de túneis por pista de tráfego montam, aproximadamente, 8 a 12 vezes aquelas das pontes.

Será conveniente não perdemos de vista que a tarifa do pedágio inclui parcelas de:

- a) amortização do custo inicial e juros;
- b) despesa de operação;
- c) despesa de manutenção;
- d) fundo de depreciação de maquinismo e equipamento;
- e) remuneração do capital invertido;
- f) outras despesas.

Ora, sendo tôdas essas parcelas maiores nos túneis do que nas pontes, daí resultará que sairá mais barato atravessar uma ponte do que um túnel e, *mesmo que não se tenha mais que amortizar o custo inicial e os juros e que não se tenha mais que remunerar o capital invertido*, o pedágio deverá permanecer em cobrança a fim de cobrir as outras despesas, que são permanentes e as quais *continuam maiores do que no caso de uma ponte*.

## XV

### ASPECTOS ESTRATÉGICOS DO PROBLEMA

Até hoje os oponentes à idéia da ligação Rio—Niterói através de uma ponte têm-se estribado no principal argumento de que, em caso de guerra, um inimigo poderia facilmente bombardear a ponte e, a uma tempo só, cortar a ligação Rio—Niterói e bloquear a entrada da barra, impedindo desta forma que a nossa esquadra pudesse sair ou vir servir-se da nossa principal base naval.

Quer-nos parecer que tal raciocínio só ficaria bem lá pelos primórdios da primeira guerra mundial, mas, hoje, em plena era atômica, dos foguetes teleguiados, dos satélites artificiais e dos cérebros eletrônicos, êsse pensamento enveredaria por aquêlê mesmo ridículo que enveredam todos os cegos que não querem ver.

O notável engenheiro norte-americano F. H. FRANKLAND tece alguns comentários de natureza estratégica que vale a pena reproduzir:

“Vários conceitos já têm sido emitidos com relação à vulnerabilidade das pontes no caso de bombardeio em



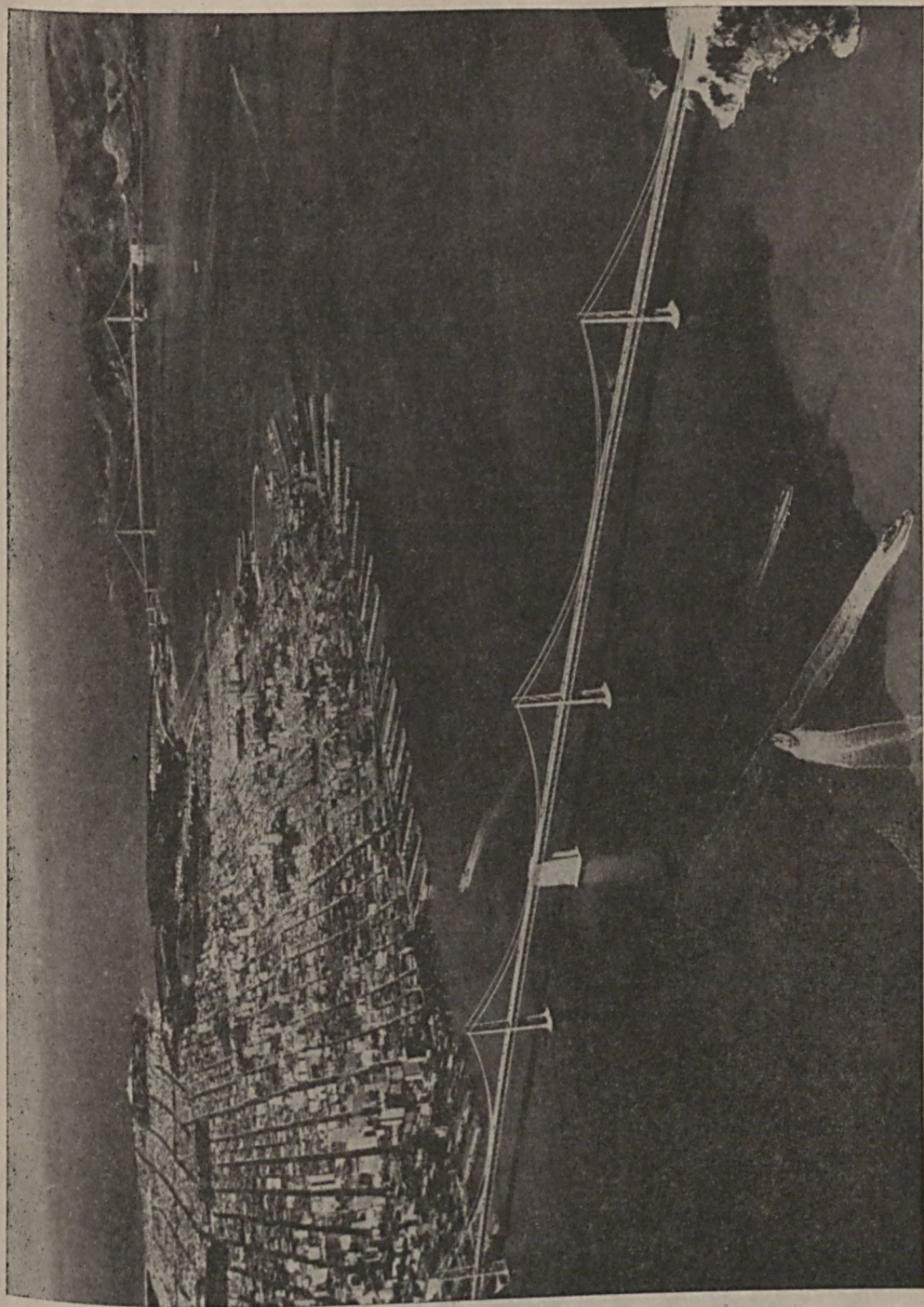


Fig. 17 — Ponte "Golden Gate", ao fundo a "Bay Bridge", de São Francisco a Oakland. Construídas ao mesmo tempo.



tempo de guerra. A verdade é que os túneis são muitas vezes mais vulneráveis à destruição por essas causas do que as pontes. Comparativamente será mais fácil destruir os túneis sob o Rio Hudson, deixando cair bombas em qualquer lugar até uma distância considerável do túnel, porque a água, praticamente incompressível, é um meio excelente para transmitir quase toda a concussão produzida pela explosão de uma carga de profundidade. A explosão de carga de profundidade, mesmo a boa distância, é um dos principais meios de destruição dos submarinos. Por outro lado, é extremamente difícil destruir grandes pontes suspensas por bombardeio ou tiro de canhão porque é absolutamente essencial que haja um impacto direto sobre as torres, ancoragens ou cabos principais para causar o colapso de tal estrutura. Por um custo comparativamente pequeno, uma ponte pênsil pode ser inteiramente imunizada contra ataques aéreos e uma guarda contínua pode decididamente evitar a destruição da passagem como foi demonstrado durante a Guerra Mundial (a 1ª)".

Em seguida, prossegue o eng. FRANKLAND citando um relatório sobre riscos de destruição, durante uma guerra, de uma ponte pênsil sobre o estuário do Sena, próximo de Tancarville, na França, ponte essa que *foi realizada após a 2ª Guerra Mundial e inaugurada no ano passado*; — êsse relatório, assinado pelo Coronel L. Icre, e datado de 9 de junho de 1937, declara:

"Só se pode seriamente admitir a destruição da ponte no caso de uso de bombas superpoderosas com altos explosivos, quer colocadas diretamente sobre ou próximo da ponte por ação de sabotagem ou então deixadas cair de bombardeiros inimigos. Com relação à possibilidade de sabotagem, a precaução a ser tomada deve ser um simples trabalho de policiamento, fechando e guardando as partes vitais e acessíveis da ponte, tais como a entrada dos cabos nas ancoragens, bases das torres etc. Essa conhecida técnica de proteção é fácil de organizar, embora requiera um trabalho de vigia sem descanso. Deve ser lembrada a boa lição, ensinada pelos acontecimentos da guerra na Espanha, com a impressionante eficiência dos modernos canhões antiaéreos. Durante a Guerra Mundial (1ª) foi feita uma estimativa pela qual foram necessários 5.000 a 8.000 tiros para abater um avião e, mesmo com tão ridículo efeito, êsses canhões foram sempre respeitados pelas

fôrças aéreas inimigas. Hoje em dia os canhões anti-aéreos são dez vêzes mais eficientes e se tornaram o inimigo número um dos atacantes aéreos, substituindo em grande parte os aviões de caça do passado. O resultado é que uma bateria antiaérea bem equipada, colocada na vizinhança da ponte, efetivamente evitará que os bombardeiros inimigos se aproximem, voando baixo, e forçá-los-á a permanecer numa altura de cêrca de 5 quilômetros".

Como se vê, já antes da 2ª Guerra Mundial, era êste o pensamento do Exército Francês e não foi outro, agora, após a guerra, ao permitir, afinal, a construção da majestosa ponte de Tancarville, através do estuário do Rio Sena.

Da mesma forma que a França, outras grandes potências nos vêm dando seguidas lições sôbre êste assunto; — senão vejamos:

Na Inglaterra, barrando o estuário do Rio Forth — o Firth of Forth — ao norte de Edimburgo, foi construída, de 1883 a 1890, a ponte que é a maior estrutura em "cantilever" do mundo, com um comprimento total de 2.520 metros; — essa é, todavia, uma ponte sômente ferroviária e, como, daí para cá, cresceu a necessidade do trânsito rodoviário através daquele estuário, resolveram agora os inglêses iniciar a construção de outra ponte, paralela àquela, a montante e do tipo pênsil. (Fig. 15)

A montante dessas duas pontes, isto é, para dentro do rio, está situada a *Base Naval de Rosyth* e, nem por isso, os britânicos se preocuparam com um eventual bombardeio dessas pontes. Aliás, a antiga já atravessou galhardamente os bombardeios da primeira e da segunda Guerra Mundial.

Nos Estados Unidos, temos dois brilhantes exemplos: a Baía de São Francisco, na Califórnia, que muito nos lembra a Baía da Guanabara, e o Pôrto de Nova Iorque, o maior pôrto do mundo, e hoje talvez uma das cidades mais visadas no mundo em caso de guerra.

Na entrada da barra da Baía de São Francisco, foi construída a ponte pênsil que é a detentora do maior vão livre do mundo: a célebre *Golden Gate* com 1.280 metros no vão central: — dentro da Baía de São Francisco está, além de uma das mais importantes bases navais norte-americanas do Pacífico, um dos mais movimentados portos daquele oceano e aí, também, os "yankees" não se preocuparam com a idéia de bombardeio daquela estrutura que custou *US\$ 35,000,000!* (Fig. 16)



E' interessante observar que, *ao mesmo tempo que se construía a Golden Gate*, se construía também a "Bay Bridge", ligando São Francisco a Oakland, do outro lado da baía, uma ponte de dois pisos, com 13.250 metros de extensão total e que custou *US\$ 78,000,000 !*

Por sua vez, a "Bay Bridge" isola a parte sul da baía, onde está a maior parte das instalações navais.

Hoje, a Baía de São Francisco é cortada por oito grandes pontes e se pensa em *duplicar* a "Bay Bridge", construindo-se uma réplica, paralela e a cêrca de 50 metros ao norte !

Em Nova Iorque, a situação é inteiramente diferente da de São Francisco: — a maior parte das instalações portuárias se situam na Ilha de Manhattan, mas também são importantes as instalações em Long Island (onde estão os estaleiros navais) e em Nova Jérsei.

A estrada do Pôrto de Nova Iorque pode ser feita, pelo norte, através do Rio East, ou pelo sul, através do Estreito de Narrows, entre Long Island e Staten Island; — os navios que vierem pelo norte terão que atravessar, pelo menos, 4 pontos: Throgs Neck, Bronx-Whitestone, (Fig. 21) Triborough e Queensborough; — mas se quiser continuar e sair pelo sul ainda terão que atravessar mais outras 4 pontes: Williamsburgh, Manhattan, Brooklyn e a ponte de Narrows, que está sendo construída.

Os navios que vierem pelo sul terão todos que passar pela ponte de Narrows, mas se se dirigirem aos estaleiros navais terão que passar ainda pelas pontes de Brooklyn e Manhattan, ao passo que se se dirigirem para os "piers" do Rio Hudson só encontrarão a ponte George Washington, já muito ao norte da Ilha de Manhattan.

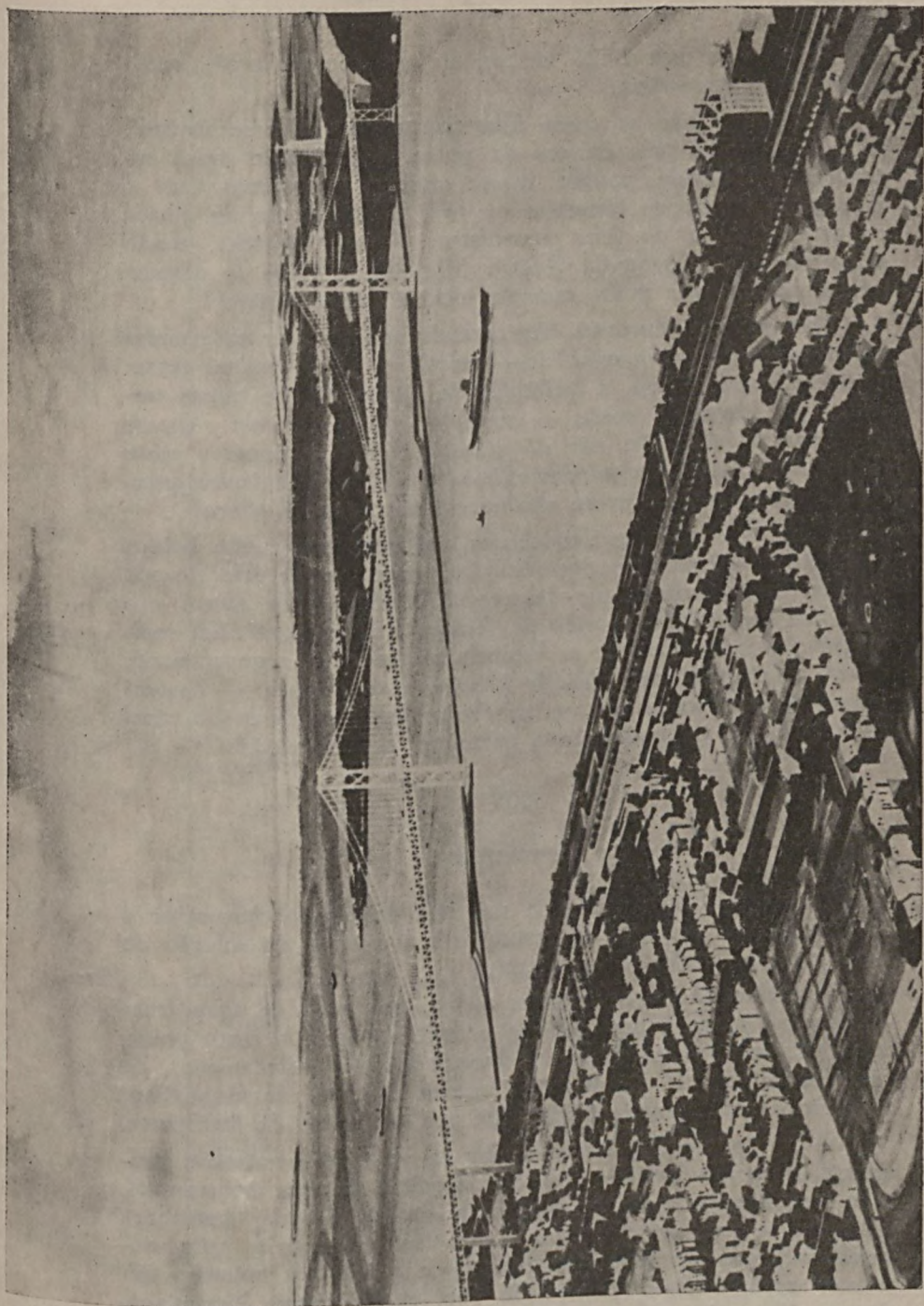
Essa enorme quantidade de pontes na área de Nova Iorque demonstra claramente que os norte-americanos nunca se preocuparam com hipotéticos bombardeios.

Em Lisboa, atravessando o Rio Tejo e também deixando a montante as instalações portuárias e navais, os portugueses vêm de iniciar a construção de uma ponte pênsil (Fig. 18) cujo vão central será o maior da Europa (1.100 metros).

Vemos assim que também os portugueses não se preocuparam com hipotéticos bombadeios.

Finalmente, na Itália, temos mais um exemplo importante: — está para ser iniciada a construção de uma ponte pênsil através do Estreito de Messina, ligando Reggio, na Calábria, e Messina, na Sicília; — essa ponte que deverá bater o recorde de Golden





*Fig. 18 — Ponte sobre o Tejo, em construção em Lisboa. O maior vão da Europa*



Gate, pois que terá 1.520 metros no vço central, será mista: rodoviária e ferroviária.

Conquanto não se possa falar muito em "engarrafamento" de uma esquadra pelo colapso da ponte, a destruição dessa estrutura, sem dúvida, poderia trazer grandes transtornos para o movimento de tropas terrestres ou para o movimento de navios no estreito, além do dano econômico; — não obstante, tendo saído vencida da segunda Guerra Mundial, a Itália se apresta para construir uma ponte naquele local e *não um túnel!*

Não podemos encerrar êste capítulo sem apontar as grandes vantagens que uma ligação Rio—Niterói *por ponte* poderá trazer à defesa nacional com a facilidade de movimento de tropas terrestres ao longo da costa; — de fato, *um túnel, com sòmente 4 metros de pé direito, não dá passagem para as grandes peças de artilharia, os carros-guindaste, holofotes e outros veículos grandes, ao passo que na ponte não haverá limitação de altura...*

Para os cariocas e fluminenses que conhecem muito bem a confusão do trânsito nas duas cidades, especialmente pelo elevado número de motoristas que desrespeitam sinais e de carros que trafegam produzindo excesso de fumaça e barulho, é fácil compreender a balbúrdia que se estabelecerá com um engavetamento dentro de um tubo com mais de 6 km de comprimento: — bastará uma bomba colocada por um sabotador antes da saída do túnel para bloquear integralmente a passagem de um exército!

## XX

### CONCLUSÃO

A exposição que acaba de ser feita demonstra claramente a inconveniência e o êrro que representa a escolha da solução do túnel para a ligação Rio—Niterói.

A melhoria dos transportes autais, por meio de uma frota de lanchas novas, é uma solução possível sòmente a curto prazo, uma vez que as crescentes necessidades de deslocamento de veículos comerciais e industriais através da Baía da Guanabara não são atendidas satisfatoriamente por êsse meio de transporte.

Além do mais, inegáveis serão as vantagens turísticas proporcionadas pelas pontes, não só pela beleza da obra monumental, que servirá como mais um motivo de propaganda da Guanabara no exterior, mas, principalmente, pelas facilidades de trânsito proporcionadas aos turistas que queiram-se dirigir aos inúmeros recantos aprazíveis do Estado do Rio, como Icaraí, Piratininga, Itaipu, Cabo Frio, Friburgo, Teresópolis, etc.





(A) REFERENCIA	(B) ALGUMAS DAS PONTES MAIS IMPORTANTES DO MUNDO	(C) COMPRIMENTO TOTAL (metros)	(D) VAIO MAIOR (metros)	(E) VAIO DE LUZ (ALTURA) (metros)	(F) TIPO DE CONSTRUÇÃO	(G) NÚMERO DE PISTAS	(H) LARGURA DAS PISTAS (metros)	CONSTRUÇÃO (época)		(K) TEMPO DE CONSTRUÇÃO (anos)	(L) TEMPO DE CONSTRUÇÃO UNITÁRIO (metros/ano)	(M) CUSTO TOTAL (dólares)	(N) DOLARES POR METRO POR PISTA	(O) FATOR DE ATUALIZAÇÃO DO CUSTO	(P) DOLARES POR METRO POR PISTA ATUALIZADOS	(Q) CRUZEIROS POR METRO ATUALIZADOS (Cr\$ 200,00/US\$)
								(I) INÍCIO	(J) FIM							
1	BAY BRIDGE (S. Francisco-Oakland, E.U.A.)	13 250	704	65,60	MISTO	6 + 6	2 x 17,60	5/1933	11/1936	3,6	3 680	78.000.000	490	3,9	1 910	382.000
2	CHESAPEAKE (Maryland, E.U.A.)	12 400	486	60,00	MISTO	2	8,50		7/1952			45.000.000	1 810	1,6	2 900	580.000
3	PONTCHARTRAIN (Louisiana, E.U.A.)	38 300	17	4,90	CONC. PROT.	2	8,50	20/ 1/1955	20/12/1956	1,6	23 900	27.600.000	360	1,2	432	88.400
4	GOLDEN GATE (S. Francisco, E.U.A.)	2 740	1 280	67,00	PÊNSIL	6	18,20	1932	1937	5,0	548	35.000.000	2 130	3,9	8 300	1 660 000
5	MACKINAC (Michigan, E.U.A.)	8 000	1 160	47,00	PÊNSIL	4	14,60	5/1954	1/11/1957	3,5	2 285	99.800.000	3 120	1,2	3 740	748.000
6	GEORGE WASHINGTON (New York, E.U.A.)	2 360	1 064	62,00	PÊNSIL	8 + 6	2 x 25,90	1927	1931	4,0	425	55.000.000	2 910	3,9	11 350	2 270.000
7	DELAWARE MEMORIAL (Delaware, E.U.A.)	1 075	655	41,00	PÊNSIL	4	7,90		7/1951			40.000.000	9 300	1,8	16 750	3 350 000
8	BROOKLYN (New York, E.U.A.)	1 050	484	41,00	PÊNSIL	2 (ant), 6 (nova)		1869	24/ 5/1883	14,0	75			10,0		
9	BRONX WHITESTONE (New York, E.U.A.)	1 145	700	41,00	PÊNSIL	4 + Ped	9,75	1936	1939	4,0	296	(7) 10.000.000		3,8		
10	NARROWS (New York, E.U.A.)	2 190	1 340	72,00	PÊNSIL	6 + 6	2 x 17,60	1/1960	1964	5,0	483	220.000.000	8 360	1,0	8 360	1 672.000
11	THROGS NECK (New York, E.U.A.)	1 580	546	43,00	PÊNSIL	6	23,00	8/1957	1/1961	3,5	450	93.000.000	9 810	1,0	9 810	1 962.000
12	FIRTH OF FORTH (antiga) (Edimburgo, Escócia)	2 520	516	45,80	CANTILEVER	2 (ferrov.)	7,20	1883	1890	7,0	360	9.040.000	1 790	10,0	17 900	3 580.000
13	FIRTH OF FORTH (nova) (Edimburgo, Escócia)	2 400	1 000	50,00	PÊNSIL	2 (+ Ped & Cid)	7,30			5,0	480	42.000.000	4 370	1,0	4 370	874.000
14	HERCULO LUIZ (Florianópolis, Brasil)	820	340	30,80	PÊNSIL	3 + Ped	13,30	1/ 8/1924	3/ 5/1926	1,8	455	1.400.000	568	3,9	2 220	444.000
15	BAYONNE (New York, E.U.A.)	2 460	510	45,60	ARCO MET	4	12,20	9/1928	15/11/1931	3,0	820	13.100.000	1 300	3,9	5 140	1 038.000
16	MESSINA (Calábria-Sicília, Itália)	3 000	1 520		PÊNSIL	2 Rod + 2 Ferr	7,20 + 6,00					60.000.000	5 000	1,5	7 200	1 440.000

Observação: Esta tabela foi elaborada ao tempo em que o dólar era cotado a Cr\$ 200,00 no mercado livre; sendo sua cotação nesta data (dezembro/1962) por volta dos Cr\$ 800,00 o valor indicado na coluna Q deverá ser quadruplicado.

Problemas de travessia de braços de água por ponte ou por túnel já têm surgido em inúmeras ocasiões pelo mundo todo; — na maioria das vezes tem vencido a solução por meio de ponte e em poucas ocasiões têm vencido os túneis.

Não é a primeira vez que se debate no Brasil um problema dessa natureza: — na travessia do Rio Guaíba, em Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul, surgiu uma grande contenda quando se decidiu cruzar aquêlê rio: — o deputado Batista Pereira, grande argumentador, defendia ardorosamente a solução túnel, mas, no final, venceu a ponte.

## XXI

### AGRADECIMENTOS

Ao terminar esta palestra não posso deixar de agradecer de público a valiosa colaboração recebida de pessoas e entidades, sem as quais êste trabalho não teria sido realizado:

- A The Port of New York Authority, de Nova Iorque;
  - A Triborough Bridge and Tunnel Authority, de Nova Iorque;
  - A Golden Gate Bridge and Highway District, de São Francisco;
  - A Division of Highways, Departament of Public Works, States of California, de Oakland;
  - A Macknac Bridge Authority, de St. Ignace;
  - O Department of Highways, Commonwealth of Virginia, de Richmond;
  - A The Institution of Civil Engineers, de Londres;
  - A The Scotsman Reviews, de Edimburgo;
  - As revistas Civil Engineering, Engineering News-Record e Life, de Nova Iorque;
  - A United States Steel, de Nova Iorque;
  - A Lone Star Cement Corporation, de Nova Iorque;
  - A Raymond International, de Nova Iorque;
  - O Dr. F. H. Frankland, engenheiro-consultor, de Nova Iorque;
  - O Professor Ole Singstad, de Nova Iorque;
  - A Prefeitura de Florianópolis;
  - O Dr. Oscar Machado da Costa;
  - O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
  - As emprêsas do grupo Carretero;
  - As bibliotecas da Embaixada Americana, de Maison de France e do Clube de Engenharia;
  - E, finalmente, o público aqui presente.
- A todos, muito obrigado pela atenção.



## *Realizações do Serviço de Documentação em 1962*

O país conheceu, em 1962, uma fase de acontecimentos políticos e sociais que repercutiram decisivamente na formação do nosso destino histórico como nação independente e progressista.

Não obstante algumas oscilações de ordem econômica ou financeira, o cômputo da atividade nacional, nesse período de crise de desenvolvimento, manteve-se firme, sem qualquer sintoma alarmante de fraqueza ou exaustão.

A um duvidoso retraimento em uns poucos setores industriais ou comerciais, extremamente sensíveis em suas estruturas superadas, tivemos, em contrapartida, como lucro rendoso a afirmação política de um povo que não se abstém do direito de decidir.

Foi, então, possível, graças a essa atitude, e amplo diálogo, a que assistimos, entre a Nação e os seus dirigentes, diálogo de que resultou mais invulnerável o princípio da autoridade constitucional.

Os benefícios dessa atmosfera de confiança e responsabilidade fizeram-se, desde logo, sentir no âmbito da vida administrativa que prosseguiu em sua expansão normal.

O D.A.S.P. constitui um bom exemplo, nesse sentido. Órgão *staff* da Presidência da República, pôde, prontamente, atender a tôcas as situações de emergência, com idêntico zelo e dinamismo. Em nenhum instante viu-se tolhido em iniciativas criadoras para disciplinar e comandar os movimentos de nossa rede burocrática. Suas múltiplas tarefas procesaram-se em termos de apreciável produtividade, mantendo, aliás, uma tradição que lhe é peculiar: tradição do trabalho silencioso e austero executado pelos seus órgãos.

Em mais de uma oportunidade o *Serviço de Documentação* lançou-se à frente, por assim dizer, nessa faina cotidiana. Destinado por natureza a documentar a ação administrativa da Presidência da República, as várias seções que o integram cumpriram, plenamente, as suas finalidades.

Adotando rigoroso critério de etapas, o *Serviço de Documentação* traçou, para o ano de 1962, planos todos eles realizados, sem a menor dilação de prazo ou substituição de projetos.



A *Revista do Serviço Público*, além de inovações técnicas que lhe emprestam novo feitio, passou a circular regularmente, em números trimestrais, restabelecendo a pontualidade indispensável ao seu prestígio de publicação especializada.

Por outro lado, enriquecida de outras seções, projetou com mais fidelidade a experiência e o pensamento brasileiro em matéria de administração pública, através da colaboração de eminentes professores e técnicos de comprovada competência.

O elevado índice de procura dos seus exemplares, quase sempre esgotados, atesta, de modo inequívoco, o conceito em que a Revista é tida entre os estudiosos e o funcionalismo em geral.

As edições lançadas pelo *Serviço de Documentação*, no ano recém-findo, foram o resultado também desse esquema de planejamento. Houve em todas elas o cuidado de divulgar conhecimentos que viessem a contribuir para o aperfeiçoamento profissional ou cultural dos servidores públicos.

Em nenhuma dessas publicações deixará o leitor de colher informações úteis e atualizadas, elaboradas em termos de absoluta seriedade. São ao todo vinte edições, das quais doze, ainda não lançadas, encontram-se inteiramente entregues ao Departamento de Imprensa Nacional.

O *Serviço de Documentação*, neste começo de ano, não alimenta outro propósito senão o de bem servir, como pretende ter servido em 1962. Com mais experiência, espera melhorar ainda mais a sua programação para um público cada vez mais exigente e numeroso.

Estamos certos de que não faltaremos à nossa ambição, tanto mais que com um Poder Executivo mais prestigiado e desembaraçado, a ação administrativa se fará com maior projeção e firmeza.

#### TRABALHOS EDITADOS EM 1962

1. *A Administração Municipal de Guaraniésia* (Tomo III — A Planificação Municipal) — Autor: A. Delorenzo Neto — Tiragem: 1.500 exemplares.
- ✓ 2. *A Missão das Bibliotecas Nacionais* — Separata da "Revista do Serviço Público" de abril-maio-junho de 1961 — Tiragem: 1.500 exemplares.
3. Fichas para empréstimos de livros na Biblioteca do D.A.S.P. — Tiragem: 10.000 exemplares.
4. *História Administrativa do Brasil* — Vol. IV — Parte VI — Autor: João Alfredo Libânio Guedes — Tiragem: 5.000 exemplares.
5. *Manual de Serviço dos Processos das Pensões Militares* — Tiragem: 2.000 exemplares.
- ✓ 6. *Português e Redação Oficial* — Autor: Vittorio Bergo — Tiragem: 3.000 exemplares.



7. *Prontuário de Redação Oficial* — Autor: João Luiz Ney — Tiragem: 5.000 exemplares.
8. *Temas de Política e Filosofia* — Autor: Djacir Menezes — Tiragem: 3.000 exemplares.

## REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

PUBLICAÇÕES EM ANDAMENTO NO DEPARTAMENTO  
DE IMPRENSA NACIONAL

- |                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| 2º trimestre de 1961 — | Tiragem: 7.000 exemplares |
| 3º trimestre de 1961 — | Tiragem: 7.000 exemplares |
| 4º trimestre de 1961 — | Tiragem: 7.000 exemplares |
| 1º trimestre de 1962 — | Tiragem: 7.000 exemplares |
| 2º trimestre de 1962 — | Tiragem: 7.000 exemplares |
| 3º trimestre de 1962 — | Tiragem: 7.000 exemplares |
| 4º trimestre de 1962 — | Tiragem: 7.000 exemplares |
1. *Aspectos de Relações Públicas* — (Separata da Revista do Serviço Público de abril-maio-junho de 1961 — janeiro-fevereiro-março e outubro-novembro-dezembro de 1962) — Autor: Sylla M. Chaves — Tiragem: 1.500 exemplares.
  2. *Classificação de Cargos (Legislação)* — Tiragem: 3.000 exemplares.
  3. *Diretrizes e Bases da Documentação* — Tiragem: 2.000 exemplares.
  4. *Evolução das Fronteiras do Brasil até a Proclamação da Independência* — Autor: Vera Pasqui Lopes — Tiragem: 1.500 exemplares.
  5. *História Administrativa do Brasil* — Vol. VI — Parte VIII — Autor: Roberto Macedo — Tiragem: 5.000 exemplares.
  6. *Manual de Serviço dos Processos das Pensões Militares* (2ª edição) — Atualizada — Tiragem: 4.000 exemplares.
  7. *Marcas de Autor Cutter-Sanborn* (2ª edição) — Autor: Tradução de Silvio do Valle Amaral — Tiragem: 1.000 exemplares.
  8. *Problemas e Reivindicações Fundamentais dos Municípios* — Tiragem: 2.500 exemplares.
  9. *Projeto do Estatuto do Trabalhador Rural* — Tiragem: 1.500 exemplares.
  10. *Regimento do D.A.S.P.* — 2ª edição — Atualizada — Tiragem: 1.000 exemplares.
  11. *O Regulamento de Acumulação de Cargos* — Comentado. — Autor: Corsíndio Monteiro da Silva — Tiragem: 3.000 exemplares.
  12. *Ruy Barbosa* — Autor: Alfredo Balthazar da Silveira — Tiragem: 1.500 exemplares.
  13. *Visconde de Jaguarí* — Autor: Alfredo Balthazar da Silveira — Tiragem: 1.500 exemplares.

OBRAS ENVIADAS AO DEPARTAMENTO DE IMPRENSA  
NACIONAL EM JANEIRO DE 1963

1. *História Administrativa do Brasil* — Vol. I — Reedição — Autor: Hélio Alcântara Avellar e Alfredo D'Escagnolle Taunay — Tiragem: 5.000 exemplares.

2. *História Administrativa do Brasil* — Vol. II — Reedição — Autor: Vicente Tapajós — Tiragem: 5.000 exemplares.
3. *História Administrativa do Brasil* — Vol. VI — Parte VIII — Autor: Roberto Macedo — Tiragem: 5.000 exemplares.
4. *D.A.S.P. e sua Legislação* — Tiragem: 2.000 exemplares.
5. *Ementário de Decisões Administrativas* — Vol. 3 — Tiragem: 3.000 exemplares.
6. *Catálogo de Publicações do D.A.S.P.* — Atualizado — Tiragem: 2.000 exemplares.
7. *Armazéns e Silos* (Preservação de grãos alimentícios) — Autor: Eduardo Veiga Soares — Tiragem: 2.000 exemplares.

#### LANÇAMENTOS PREVISTOS PARA ABRIL DE 1963 ATRAVÉS DO DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL

1. *Aspectos de Relações Públicas* — (Separata da Revista do Serviço Público de abril-maio-junho de 1961, janeiro-fevereiro-março e outubro-novembro-dezembro de 1962) — Autor: Sylla M. Chaves — Tiragem: 1.500 exemplares.
2. *Classificação de Cargos* (Legislação) — Tiragem: 3.000 exemplares.
3. *Evolução das Fronteiras do Brasil até a Proclamação da Independência* — Autor: Vera Pasqui Lopes — Tiragem: 1.500 exemplares.
4. *História Administrativa do Brasil* — Vol. VI — Parte VIII — Autor: Roberto Macedo — Tiragem: 5.000 exemplares.
5. *Manual de Serviço dos Processos das Pensões Militares* (2ª edição) — Atualizada — Tiragem: 4.000 exemplares.
6. *Projeto do Estatuto do Trabalhador Rural* — Tiragem: 1.500 exemplares.
7. *Regimento do D.A.S.P.* — 2ª edição — Atualizada — Tiragem: 1.000 exemplares.
8. *O Regulamento de Acumulação de Cargos* — Comentado. — Autor: Corsíndio Monteiro da Silva — Tiragem: 3.000 exemplares.

#### Através da Seção de Publicações

1. *Circulares da Secretaria da Presidência da República*, expedidas em 1962 — Tiragem: 1.600 exemplares.

#### TRABALHOS EXECUTADOS PELA SEÇÃO DE PUBLICAÇÕES

##### MIMEÓGRAFO

##### Direto:-Geral:

Formulatório para Requisição de Viaturas .....	1.000
Formulário Guia de Remessa .....	1.000

##### Serviço de Documentação:

Fichas-papeleta de justificação de faltas .....	1.500
Recibo de serviço prestado .....	1.000
Boletim de Revistas nº 1 .....	480
Boletim de Revistas nº 2 .....	400
Boletim de Revistas nº 3 .....	480



Boletim de Revistas nº 4 .....	400
Recibo de adiantamento .....	600
Boletim de Revistas nº 5 .....	350
Boletim de Revistas nº 6 .....	300
Boletim de Revistas nº 7 .....	300
Recibo de serviço prestado .....	300
Aviso aos assinantes da R.S.P. ....	2.000
Boletim de Revistas nº 8 .....	240
Recibo de adiantamento .....	500
Boletim de Revistas nº 9 .....	300
Recibo de venda da R.S.P. ....	500
Boletim de Revistas nº 10 .....	180
Boletim de Revistas nºs 11 e 12 .....	300
Relação de Publicações .....	300

#### Divisão de Edifícios Públicos:

Fôlha de pagamento a servidor mandado para Brasília .....	200
Quadro "Especificação de áreas" .....	300
Papeleta-circular nº 5-62 .....	100
Quadro de Padronização de material .....	50
Especificação de Definição de Serviços e Métodos de execução .....	310
Relação de funcionários .....	60
Papeleta-circular .....	20
Especificação .....	1.580
Ficha para rubrica orçamentária .....	200
Papeleta-circular nº 7-62 .....	120
Contrôle Curso Inglês .....	50
Especificação de serviço .....	1.550
Ficha de verba de municípios .....	700
Ficha de verba de municípios .....	1.000

#### Divisão de Orçamento e Organização:

Relação de despesa .....	200
Relação sobre Gratificação de Serviço Industrial .....	6.000

#### Grupo de Trabalho de Brasília:

Cópia do Decreto nº 807, de 30-3-62 .....	600
Declaração de ida para Brasília .....	600
Requisição de passagens .....	500
Ofício-circular nº 1-62 .....	100
Declaração de bagagem .....	300
Guia de transporte .....	300
Recibo de colaboração .....	500
Relação de pessoal para servir em Brasília .....	650
Relação de bagagem de funcionário .....	500

#### Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento:

Ficha de inscrição .....	1.150
Comunicação a candidato .....	1.000

#### Junta Nacional do Algodão:

Circular nº 62 .....	200
Atas das 7ª e 8ª reuniões .....	130

Plano algodoeiro .....	510
Ata da 9ª reunião .....	30

## Ministério da Fazenda:

Ofício-circular nº 3 .....	100
Transferência de imóvel .....	500
Ofícios-circular nºs 4, 5 e 6 .....	600

Total de exemplares .....	33.140
---------------------------	--------

## MULTILLITH

## Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento:

Programa de concurso .....	10.000
Ficha de lista de presença de candidatos .....	10.000
Capa de prova .....	150.000

## Serviço de Documentação:

Autoridades Brasileiras .....	500
Emendas Constitucionais .....	1.600
Ficha de Requisição de Publicações .....	1.000
Cartão de cumprimentos .....	8.000
Emendas Constitucionais .....	1.500
Carta para assinatura da R.S.P. ....	280

## Serviço de Administração:

Boletins de Pessoal nºs 694 a 699 .....	2.400
---	-------

## Diretor-Geral:

Cartões-convite para conferência .....	200
Cartões de cumprimentos .....	100

Total de exemplares .....	185.580
---------------------------	---------

## COMPOSIÇÃO TIPOGRÁFICA

## Divisão de Edifícios Públicos:

Cartão-convite ciclo de palestras .....	1.400
---	-------

## Serviço de Documentação:

Cartão de cumprimentos .....	4.000
Relações no Trabalho .....	2.000
Cartão — Prazo para assinatura .....	200
Cartão de cumprimentos .....	500

## Diretor-Geral:

Cartão de cumprimentos .....	100
------------------------------	-----

Total de exemplares .....	8.200
---------------------------	-------



## OFICIAL DA ORDEM DO MÉRITO NAVAL

O DIRETOR-GERAL DO DASP



*Flagrante da solenidade em que o Dr. A. Fonseca Pimentel, Diretor-Geral do DASP, era condecorado Oficial da Ordem do Mérito Naval, em 13 de dezembro de 1962*

Recebemos e agradecemos:

*Ação Democrática* — Publicação mensal do Instituto Brasileiro de Ação Democrática — Ano IV — Nº 41 — Outubro de 1962. — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara — Brasil.

*América Latina* — Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais — Ano V — Números 1 e 2 — Janeiro-junho de 1962 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara — Brasil.

*Américas* — Publicada em português, inglês e espanhol — Seção especial de junho de 1962: *A Cidade*.

*Boletim da Contadoria Geral da República* — Editado no Ministério da Fazenda do Brasil — Ano XXXVIII — Nºs 303-4 — Fevereiro-março de 1962 — Rio de Janeiro — Brasil.

*Boletim Econômico da Dinamarca* — Do Departamento Estatístico, divulgado pelo Ministério das Relações Exteriores, Copenhague — Boletim nº 1 — Agosto de 1962 — Copenhague.

*Boletim do Departamento de Estatística do Estado de S. Paulo* — Segundo semestre — Nº 2 — 1961 — Estado de São Paulo — Brasil.

*Boletim Geográfico* — Informações, notícias, bibliografia e legislação — Conselho Nacional de Geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I.B.G.E.) — Ano XIX — Nº 165 — Novembro e dezembro de 1961 — Rio de Janeiro — Nº 166 — Janeiro-fevereiro de 1962 — Rio de Janeiro — Brasil.

*Boletim Mensal da FIEGA* — da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara — Publicação do Departamento de Intercâmbio — Nº 92 — Agosto de 1962 — Rio de Janeiro — Guanabara — Número 93 — Setembro de 1962 —

Rio de Janeiro — Guanabara — Brasil.

*Bôlsa de Mercadorias da Bahia* — Filial ao Conselho Interamericano de Comércio e Produção — Boletim referente a julho de 1962 — Salvador — Estado da Bahia — Brasil — Boletim referente a agosto de 1962 — Bahia — Brasil.

*Brasil* — Da Embajada del Brasil — Publicación del Servicio de Propaganda y Expansión Comercial — Sepro — Asunción — Nº 3 — Julio de 1962 — Asunción — Paraguai.

*Brasil Açucareiro* — Publicação do Instituto do Açúcar e do Alcool — Ano XXX — Vol. LIX — Números 5 e 6 — Maio-junho de 1962.

*Bulletin Analytique de Documentation Politique, Economique et Sociale Contemporaine* — Fondation Nationale des Sciences Politiques — Nº 4 — 17ème année — 1962 — Paris — France.

*Carta Mensal* — Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serviço Social do Comércio — Ano VIII — Número 88, julho — Nº 89, agosto — Nº 90, setembro de 1962 — Rio de Janeiro — Guanabara — Brasil.

*Correio de São Félix* — Ano XXIX — Nº 1.313, de 1-9-1962 — São Félix, Estado da Bahia — Brasil.

*Catálogo General de Publicaciones* — Del Instituto de Estudios Políticos. — Colecciones y Revistas — Madrid — Febrero, 1962. — Espanha.

*Centro Industrial do Rio de Janeiro* — Federação das Indústrias do Estado da Guanabara — Separata do Boletim Mensal nº 4, de setembro de 1962 — Pareceres — Rio de Janeiro — Brasil.



- Cultivador* (O) — Órgão oficial, informativo, agrícola e cultural da Escola Agrotécnica de Santa Teresa — Ano XV — N<sup>os</sup> 193/4 — São João de Petrópolis — Estado do Espírito Santo — Brasil.
- Diário Oficial do Estado de Sergipe* — Ano XLIII — N<sup>os</sup> 14.558/73, 6-9-1962 a 27-9-1962 — Aracajú — Estado de Sergipe — Brasil.
- Dirigente Industrial* (O) — Revista de Administração, Produtividade, Equipamentos e Processos — Volume 4 — N<sup>o</sup> 1 — Setembro de 1962 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara — Brasil.
- ECA* — Revista del Instituto Superior de Ciencias Administrativas de la Universidad Nacional de la Plata — Ano III — Noviembre-Diciembre de 1961 — N<sup>o</sup> 9 — La Plata, Buenos Aires, República Argentina.
- Economic Survey of Latin America 1958* — United Nations — Washington, USA.
- Funcionário Público* — Ano I — 20-10-1962 a 26-10-1962 — N<sup>o</sup> 68 — Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil.
- Información Jurídica* — Comisión de Legislación Extranjera — Madrid — Marzo-Abril — N<sup>os</sup> 226-7 — Código Penal Finlandês — Madrid, Espanha.
- Información Jurídica* — Ministerio de Justicia — Comisión de Legislación Extranjera — N<sup>os</sup> 228/9 — Mayo/Junio de 1962 — Código Penal Francês — Madrid, Espanha.
- Jornal dos Hospitais* — Órgão oficial da Associação de Hospitais do Rio de Janeiro — Ano I — N<sup>o</sup> 9 — Agosto de 1962 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara — Brasil.
- Jornal Legislativo* — Da Câmara Municipal de Caruaru — Ano I — Abril/Maio de 1962 — N<sup>o</sup> 3 — Caruaru — Estado de Pernambuco — Brasil.
- Livros de Portugal* — N<sup>o</sup> 44 — Agosto de 1962 — Boletim mensal do Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros — Lisboa — Portugal.
- La Gaceta* — Publicación del Fondo de Cultura Económica — Ano IX — N<sup>o</sup> 96 — Agosto de 1962 — Publicación mensual.
- La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Publica Amministrazione* — Anno IX — Aprile/Giugno — Revista trimestrale — 1962 — Italia.
- Mensário Estatístico* — Do Departamento de Geografia e Estatística — S.G.I. — GB — N<sup>o</sup> 181 — Outubro-dezembro de 1961 — Rio de Janeiro — Estado da Guanabara — Brasil.
- Minas Gerais* — Órgão Oficial dos Podêres do Estado — Ano LXX — N<sup>o</sup> 222 — 2 de outubro de 1962 — Belo Horizonte — Minas Gerais.
- Negro Sobre Blanco* — Boletim Literário Bibliográfico — N<sup>os</sup> 24 e 25 — Editorial Losada S. A. — Alsina 113 — Buenos Aires — Argentina.
- Noticias da Anfavea* — Órgão da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores — N<sup>o</sup> 1 — Agosto de 1962 — N<sup>o</sup> 1 — São Paulo, Estado de São Paulo — Brasil.
- Noticias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ano XVI — N<sup>o</sup> 799, de 25-8-1962 — Palácio da Foz; Ano XVI — N<sup>o</sup> 800, de 1-9-1962 — Palácio da Foz — Lisboa; Ano XVI — N<sup>o</sup> 801, de 8-9-1962 — Palácio da Foz — Lisboa; Ano XVI — N<sup>o</sup> 802, de 15-9-1962 — Palácio da Foz — Lisboa; Ano XVI — N<sup>o</sup> 803, de 22-9-1962 — Palácio da Foz — Lisboa; Ano XVI — N<sup>o</sup> 804, de 29-9-1962 — Palácio da Foz — Lisboa.
- Paz y Soberania* — Boletín del Movimiento por la paz y la soberanía de los pueblos — Ano 2 — N<sup>o</sup> 6 — Mayo de 1962 — La Habana — Cuba.
- Portugal* — Boletim do Centro de Turismo de Portugal — N<sup>o</sup> 4, 5<sup>a</sup> semana — Agosto de 1962 — Es-



- tado da Guanabara — Brasil;  
Nº 5, 6ª semana — Setembro de  
1962 — Guanabara — Brasil.
- Repórter (O)* — Ano XXIX — 4ª  
feira, 19-8-1962 — Uberlândia —  
Minas Gerais; Ano XXIX —  
Nº 3.990 — Sábado, 1-9-1962 —  
Uberlândia — Minas Gerais; Ano  
XXIX — Nº 3.991 — 2ª feira,  
3-9-1962 — Uberlândia — Minas  
Gerais; Ano XXIX — Nº 3.992 —  
4ª feira, 5-9-1962 — Uberlândia  
— Minas Gerais; Ano XXIX —  
Nº 3.994 — Sábado, 8-9-1962 —  
Uberlândia — Minas Gerais; Ano  
XXIX — Nº 3.401 — Sábado,  
6-10-1962 — Uberlândia — Minas  
Gerais; Ano XXIX — Nº 3.410 —  
2ª feira, 8-10-1962 — Uberlân-  
dia — Minas Gerais; Ano XXIX  
— Nº 3.412 — 5ª feira, 11-10-1962  
— Uberlândia Minas Gerais.
- Revista de Administração Municipal*  
— (antiga, Notícias Municipais)  
do Instituto Brasileiro de Admi-  
nistração Municipal — Ano IX  
— Nº 54 — Setembro-outubro de  
1962 — Rio de Janeiro — Estado  
da Guanabara — Brasil.
- Revista da Associação Paulista de Ci-  
rurgiões-dentistas* — Publicação  
bimestral da A.P.C.D. — Nº 2  
— Volume 15 — Março-abril de  
1962 — São Paulo — Estado de  
São Paulo; Nº 3 — Volume 16  
— Maio-junho de 1962 — São  
Paulo — Estado de São Paulo —  
Brasil.
- Revista de Ciências Sociais* — Publi-  
cada trimestralmente — Vol. VI  
— Nº 2 — Junho de 1962 — Uni-  
versidad de Puerto Rico; Nº 3  
— Vol. VI — Septiembre de 1962  
— Colegio de Ciencias Sociales de  
la Universidad de Puerto Rico.
- Revista de Finanças Públicas* — do  
Conselho Técnico de Economia e  
Finanças, do Ministério da Fazen-  
da — Ano XXII — Nº 222 —  
Abril-junho de 1962 — Rio de  
Janeiro — Guanabara — Brasil.
- Revista de Administración Publica* —  
Nº 5 — Abril-junho de 1962 —  
Buenos Aires — Argentina.
- Revista del Archivo Nacional del Perú*  
— Publicación semestral — Tomo  
XXV — Julio-diciembre, 1961 —  
Lima — Perú.
- Revista da Associação Paulista de Ci-  
rurgiões-dentistas* — Publicação bi-  
mestral da A.P.C.D. — Nº 5  
— Volume 15 — Setembro-outu-  
bro de 1961 — S. Paulo — Es-  
tado de São Paulo — Brasil.
- Revista Brasileira de Geografia* — Do  
Instituto Brasileiro de Geografia e  
Estatística — Ano XXIV — Nº 1  
(Jubileo) — Janeiro-março de 1962  
— Rio de Janeiro — Brasil.
- Revista Brasileira de Malariologia e  
Doenças Tropicais* — Publicada  
pela Divisão de Cooperação e  
Divulgação — D.N.E.Ru., M.S.  
— Rio de Janeiro — Vol. XIII —  
Nºs 3 e 4 — Julho-dezembro de  
1961 — Rio de Janeiro — Brasil.
- Revista da Caixa Econômica Federal  
do Rio de Janeiro* — Nº 34 —  
1º trimestre de 1962 — Estado da  
Guanabara — Brasil.
- Revista do D.E.E.* — Departamento  
de Estradas de Rodagem do Es-  
tado de São Paulo — Ano XXVI  
— Vol. XXII — Nº 80 — De-  
zembro de 1961 — Brasil.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fa-  
zerida* — Publicação quinzenal sis-  
tematizada sobre matéria fazendá-  
ria — Ano XXXIII — Nº 13, de  
30-9-1962 — Rio de Janeiro —  
Guanabara — Brasil.
- Revista Forense* — Volume 198 —  
Ano 59 — Fascículos 706/8 —  
Abril — Maio — Junho de 1962  
— Rio de Janeiro — Estado da  
Guanabara — Brasil.
- Revista Del Foro* — Del Colegio de  
Abogados de Lima — Cuarta  
época — Nº 36 — Enero-Marzo,  
1962 — D.F. — México.
- Revista del Instituto Superior de Cien-  
cias Administrativas (ECA)* —  
Universidad Nacional de La Plata  
— Ano IV — Nº 11 — Abril-  
Junio de 1962 — Buenos Aires —  
Argentina.
- Revista do IRB* — Instituto de Resse-  
guos do Brasil — Ano XXIII —  
Nº 135 — Setembro de 1962 —  
Rio de Janeiro — Brasil.



*Revista da Ordem dos Advogados* —  
Vol. 25 — Nº 163 — Julho de  
1962 — Biênio 1961/63 — Rio de  
Janeiro — Brasil.

*Revista do Sindicato Nacional da In-  
dústria do Cimento* — Boletim  
mensal do S.N.I.C. — Ano IX  
— Nºs 105/6 — Julho-agosto de  
1962 — Estado da Guanabara —  
Rio de Janeiro — Brasil.

*Revue Internationale* — Des sciences  
administratives du Institut Inter-  
national des Sciences Administrati-

ves — Vol. XXVIII — Nº 2 —  
1962.

*Universidad de la Habana* — Nº 154  
— Enero a Febrero de 1962 —  
Publicación bimestral — Comisión  
de Extensión Universitaria de La  
Habana — Cuba.

*Vida Universitaria* — Ano XIII —  
Nº 137 — Enero de 1962 — La  
Habana — Cuba; Ano XIII —  
Nº 138 — Febrero de 1962 — La  
Habana — Cuba; Ano XIII —  
Nº 139 — Marzo de 1962 — La  
Habana — Cuba.

### Supremo Tribunal Federal

#### RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 9.992 — DISTRITO FEDERAL

*Reclassificação de cargos não beneficia os aposentados anteriormente, porque não equivale à revisão de proventos regulada na Lei nº 2.622, de 18-9-55.*

Relator: O Sr. Ministro Vilas Boas.

Recorrente: Orthogamizo de Magalhães.

Recorrida: União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, negar provimento ao recurso.

Brasília, 28 de setembro de 1962 (data do julgamento). — *Lafayette de Andrada*, Presidente. — *Victor Nunes Leal*, Relator.

#### RELATÓRIO

O Senhor Ministro Vilas Boas — O recurso foi interposto contra acórdão que, cassando o *writ* outorgado a Orthogamizo de Magalhães, se subordina a esta ementa: "Alcance da Lei número 2.622-55, para os fins da revisão de proventos de aposentadoria".

A douta Procuradoria-Geral da República opina pela confirmação.

#### VOTO

O recorrente se aposentou em 1939, como Motorista G, do Quadro da Secretaria do Supremo Tribunal Federal.

cargo que corresponde hoje, como certifica o Sr. D.: Diretor-Geral, ao padrão M (fls. 9).

O M. Juiz havia deferido ampla equiparação, conforme o pedido, inclusive aumento de gratificação.

Outra, porém, foi a decisão do Egrégio Tribunal Federal de Recursos.

Vejamos.

A revisão é imperativo constitucional e tem por índice os vencimentos dos funcionários em atividade (Constituição, artigo 193).

A Lei nº 2.622, mais positivamente, preceitua:

"Art. 1º O cálculo dos proventos dos servidores civis da União, e bem assim dos servidores das entidades autárquicas ou paraestatais que se encontram na inatividade e dos que para ela forem transferidos, será feito à base do que perceberem os servidores em atividade, a fim de que seus proventos sejam sempre atualizados".

E' claro o texto: atualização por isonomia ou igualitarismo.

A operação começa com uma pesquisa que dará resposta à pergunta — se esse servido: não estivesse aposentado, qual seria a sua posição atual?

Faço naturalmente abstração da carreira, por se tratar de cargo isolado.

E' que o funcionário se aposenta com os vencimentos que a lei da época fixa em correspondência com o seu título, observado necessariamente o tempo de serviço (artigo 191, § 2º).

Se o título do companheiro que continua não é substituído por outro, modificando-se apenas o valor numérico da remuneração (quem era G, naquele momento, agora é M), evidentemente essa melhoria beneficia, também, nos



têrmos da lei, ao inativo, mesmo porque não há outro critério para a revisão.

Dou provimento em parte ao recurso, para conceder a equiparação, menos quanto à gratificação adicional, pois, essa fica sem alteração (artigo 2º da Lei).

#### VISTA

O Senhor Ministro Victor Nunes — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Depois do voto do Relator dando provimento, em parte, ao recurso, o Ministro Victor Nunes pediu vista dos autos.

Relator: o Ex<sup>mo</sup> Senhor Ministro Villa Boas.

Presidência do Ex<sup>mo</sup> Senhor Ministro Lafayette de Andrada.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Srs. Ministros Gonçalves de Oliveira, Cândido Motta Filho e Ary Franco. — Hugo Mosca, Vice-Diretor-Geral.

#### VOTO

#### (Vista)

O Senhor Ministro Victor Nunes — *Data venia* do eminente relator, nego provimento ao recurso. O princípio geral, tantas vezes reiterado no Supremo Tribunal (inclusive, recentemente, nos embargos 35.059, de 9-1-61, relator o eminente Ministro Ary Franco), é que os benefícios da aposentadoria são os da lei vigente ao tempo da concessão. Pode-se entender esse princípio, razoavelmente, como indicando a lei do tempo em que o interessado, pela reunião dos requisitos necessários, adquiriu o direito à aposentadoria. Assim se evitará, por exemplo, que em caso de aposentadoria compulsória o administrador retarde a expedição do ato, à espera de uma lei em elaboração, que lhe desse menores proventos do que os previstos na lei vigente na data em que se realizou a condição a que estava subor-

dinada a aposentadoria. Entretanto, não é disso que se trata nos presentes autos.

Aqui, pretende o recorrente beneficiar-se de uma interpretação extensiva do princípio da revisão dos proventos dos inativos, inscrito na Constituição, artigo 193, e regulado na Lei nº 2.622, de 18-10-55. Mas, no caso, não se trata de simples majoração de vencimentos, que pudesse favorecer o recorrente. Houve autêntica reclassificação do cargo em que foi o recorrente aposentado — Motorista —, o qual passou do padrão "L" para o padrão "M".

A reclassificação atinge apenas os servidores em atividade, não os aposentados, porque é coisa bem diversa de majoração de vencimentos, que pudesse dar origem à revisão de proventos.

Mantenho, *data venia*, a decisão recorrida, do Tribunal Federal de Recursos, tomada à base do voto do eminente Ministro Oscar Saraiva.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento contra o voto do Ministro Relator.

Presidência do Ex<sup>mo</sup> Senhor Ministro Lafayette de Andrada.

Relator: o Ex<sup>mo</sup> Senhor Ministro Villas Boas.

Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Gallotti.

Não votou o Ex<sup>mo</sup> Senhor Ministro Ary Franco, por não ter assistido ao relatório.

Tomaram parte no julgamento os Ex<sup>mos</sup> Senhores Ministros Cunha Mello (substituto do Ex<sup>mo</sup> Senhor Ministro Barros Barreto), Pedro Chaves, Victor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Villas Boas, Cândido Motta Filho, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa. — Daniel Aarão Reis, Diretor da Biblioteca, em substituição ao Dr. Hugo Mosca, Vice-Diretor-Geral, no exercício da Diretoria Geral.



*Conclusão favorável da C.A.C. sobre acumulação de cargo de Defensor Público com o de Professor de Princípios de Sociologia Aplicados à Economia.*

A Comissão de Acumulação de Cargos, ao examinar o processo que cuida da situação de Anibal Athayde Lima, que pretende acumular o cargo de Defensor Público com o de Professor de Princípios de Sociologia Aplicados à Economia, concluiu favoravelmente à pretensão do servidor.

2. Entendeu aquela Comissão estar caracterizada a hipótese prevista no artigo 185 da Constituição Federal, uma vez que se trata de exercício de um cargo técnico com outro de magistério, entre os quais existe correlação de matérias e se comprova a compatibilidade de horário.

3. Pela existência de um voto em sentido contrário, veio o processo a esta Consultoria.

4. Esse voto mencionado fundamentou-se na inexistência de correlação de matérias, pelo fato de não constar do currículo do curso jurídico a cadeira de Sociologia.

5. De início, cumpre-me ressaltar que a tese favorável à acumulação pretendida já constitui ponto pacífico por parte daquela Comissão, hajam vistos os pronunciamentos emitidos nos processos nºs 2.415-56 (*Diário Oficial* de 27-3-58) e 10.396-55 (*D. O.* de 13 de janeiro de 1958), dos quais convém transcrever os seguintes trechos:

No processo nº 2.415-56, em que se estudou a acumulação de dois cargos de Professor Catedrático, um da cadeira de Direito Constitucional da Faculdade de Direito e outro da cadeira de Sociologia da Faculdade de Filosofia, o relator do processo assim se manifestou:

"4. Constitui ponto pacífico, portanto indiscutível, a conexão existente entre o Direito e a Sociologia. E que, conforme ecantou

Pontes de Miranda em seus "Comentários à Constituição de 1946" — Vol. I, "todo sistema de Direito, todo Direito supõe um círculo social a que pertença" (página 28). E mais adiante, comenta o jurista:

"A realidade do Direito é ligada à vida social, à coexistência e adaptações sociais" (página 30).

5. Aliás, esta própria Comissão de Acumulação de Cargos já entendeu serem acumuláveis os cargos de Professor da cadeira de Teoria Geral do Estado e a de Princípios de Sociologia Aplicados à Economia (Parecer no processo 2.980-56, publicado no *Diário Oficial* de 15 de janeiro de 1957).

6. Nesse parecer, acentuou-se que "a Sociologia, ao surgir, como se sabe, já encontrou constituídas e em pleno desenvolvimento outras ciências sociais, tais como a ciências política, a ciência econômica, a ciência do direito, como elos de uma só corrente, como parcelas de um todo, como espécie de um gênero, como ramos da grande árvore da cultura".

7. A Sociologia, no entender de Queiroz Lima (*in* "Princípios de Sociologia Jurídica"), "é uma ciência abstrata, ou fundamental, pois que tem como objeto de estudo um fato irreduzível, ...: o fato social". O Estado, por sua vez, na opinião de Rudolf Von Ghering, "é a sociedade feita de tentora da forma regulada e disciplinada da coação".

No processo nº 10.396-55, que cuidou de acumulação da função de Assistente de Ensino junto à Cátedra de Sociologia da Faculdade de Filosofia, de Pernambuco, com o cargo de Promotor Público de Joaquim Nabuco, julgou ilícita por desatender ao pre-



suposto legal da compatibilidade horária, mas quanto à correlação evidenciou:

"6. Com efeito, não há dúvida quanto à possibilidade de acumular, no que concerne ao atendimento dos demais pressupostos legais, isto é, da natureza técnica ou científica do cargo de Promotor Público, de ser o outro de magistério, e de haver correlação de matérias entre as atribuições do Promotor e o que se ministra na Cátedra de Sociologia, uma vez que ao Promotor é de necessidade, além do conhecimento das leis, para a sua eficiente e integral defesa, o conhecimento das regras da Sociologia, e considerando, ainda, decisões anteriores desta Comissão". (O grifo não é do original).

6. Em face do que foi acima exposto, verifica-se que a referida Comissão, ao concluir pela legitimidade da acumulação pretendida, nada mais fez que ratificar entendimentos anteriores.

7. Com efeito, conquanto não exista expressamente nos currículos jurídicos escolares a Sociologia, como disciplina autônoma, ela se faz presente em todos os ramos do Direito, considerado este como fato social, fruto da interação e inter-relação social, acompanhando a dinâmica sócio-cultural.

8. Por outro, a Constituição não exigiu que as matérias fossem, dependentes, nem que fossem da mesma espécie, nem sequer do mesmo gênero, mas apenas que houvesse entre elas relação recíproca.

9. No caso em aprêço, os conhecimentos indispensáveis ao desempenho perfeito das atribuições afetas a ambos os cargos — Defensor Público e Professor de Sociologia — se revestem de reciprocidade de relação, trazendo ao exercício dos mesmos a correlação fundamental desejada.

10. Assim, concordo com a conclusão da C.A.C.

Brasília, em 28 de março de 1962.  
— Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

*Consulta feita pelo Presidente da Comissão de Inquérito do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro sobre as especificações da série de classes do cargo de eletricitista-instalador.*

Trata o processo sobre consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Inquérito que estuda a situação de Pedro Ribeiro dos Santos, eletricitista-instalador do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, sobre as especificações da série de classes a que pertence o cargo ocupado pelo servidor mencionado.

2. Pelo que consta do expediente em que é feita a consulta, o servidor em aprêço destacado para "reparar baterias de acumuladores de navios" recusou-se a executar o serviço sob a alegação de estar o encargo que lhe foi atribuído fora das suas atribuições específicas e também por desconhecê-lo.

3. Inicialmente, cumpre-me ratificar o que foi dito pela D.C.C., no sentido de que ainda não existem, aprovadas, as especificações de classes e esse fato em si já induz que a primeira alegação do interessado não poderia ser aceita. Por outro lado, no esboço feito para especificações da série de classe de eletricitista-instalador, que tem servido de base a enquadramentos, constam atribuições similares àquelas que foram mandadas o servidor executar.

4. Embora essas especificações ainda devam merecer exame por parte da Direção-Geral do D.A.S.P. e da C.C.C., as circunstâncias evidenciadas mostram a impropriedade e insubsistência das escusas do interessado.

5. Quanto ao desconhecimento da tarefa a executar, é questão a ser devidamente apurada e analisada com base no que foi anteriormente feito pelo servidor, isto para verificar se a assertiva é verdadeira ou se foi alegação de momento, com o objetivo apenas de não executar o trabalho ordenado. Se positivada a primeira hipótese, resta à administração do Arsenal treiná-lo; no caso segundo, deverá ser concluído o inquérito estabelecendo



punição coerente com o que estabelece a Lei nº 1.711-52.

E' o meu parecer.

Brasília, em 22 de março de 1962.  
— Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

*Consulta a Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica, como considerar o período de afastamento do funcionário para o exercício do cargo de Prefeito.*

Consulta a Diretoria de Pessoal do Ministério da Aeronáutica como considerar o período de afastamento do funcionário, para o exercício do cargo de Prefeito.

2. A Divisão de Regime Jurídico do Pessoal deste Departamento, ao examinar o assunto, expõe em suas conclusões:

"a) que as razões que levaram o legislador a mandar computar, como de efetivo exercício, o período em que o servidor exerceu função legislativa, subsistem para o caso do desempenho de mandato executivo;

b) que, do espírito do E. F. ressalta evidente a intenção de incluir no benefício do inciso VIII do artigo 79 todos os servidores que desempenhem função decorrente de mandato eletivo;

c) que as espécies semelhantes devem ser reguladas por normas semelhantes";

E em face dessas ponderações concluiu no sentido de que "no caso de afastamento de servidor para exercer mandato de Prefeito, deve ser aplicado, por analogia, o disposto no inciso VIII do artigo 79 do Estatuto dos Funcionários".

3. Não subsiste dúvida quanto à contagem desse período para efeito de aposentadoria e disponibilidade, haja vista o que dispõe o artigo 80 da Lei nº 1.711-52. Resta examinar se esse período de afastamento deverá ser considerado como de efetivo exercício,

resultando daí sua contagem para os demais efeitos.

4. O artigo 79 da Lei citada estabelece:

"Art. 79 — Será considerado de efetivo exercício o afastamento em virtude de:

VIII — Desempenho de função legislativa da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios;

XII — Exercício, em comissão, de cargos de chefia nos serviços dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios".

Como exercício de função legislativa não pode ser entendido o desempenho do cargo de Prefeito Municipal, visto que tal cargo representa a chefia do Poder Executivo do Município. E' realmente uma função eletiva e o seu desempenho mais se assemelha ao exercício de um cargo em comissão, na órbita municipal, para o qual o item XII, acima transcrito, prevê a contagem do período dos servidores nele investidos.

5. Por outro lado, o artigo 121 da mesma lei evidencia:

"Art. 121 — Ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo, perderá o vencimento ou remuneração do cargo efetivo o funcionário:

I —

II — Quando no exercício de mandato eletivo remunerado, federal, estadual ou municipal";

6. Observa-se que o texto legal supra impede apenas a percepção do respectivo vencimento; conseqüentemente, dessa vedação especificamente estabelecida, deduz-se a permissibilidade da contagem do período, como se de efetivo exercício fôsse, à semelhança do que está previsto nos itens VIII e XII do artigo 79, para os que se afastam para mandato legislativo ou para desempenho de cargo em comissão estadual ou municipal.



7. Além disso, a Lei nº 3.506, de 27 de dezembro de 1958, que regula a situação de servidores civis e militares candidatos a cargos eletivos, dispõe:

"Art. 1º — O funcionário público, o militar ou o empregado de entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público poderá, para dedicar-se à atividade política, requerer licença sem vencimento, remuneração ou sôlido, cargo ou posto, que estiver ocupando, durante o período que mediar entre a sua escolha, em convenção partidária, para candidato a cargo eletivo e a data em que forem diplomados os eleitos pelo órgão competente da Justiça Eleitoral.

.....

Art. 4º — O período de licença e os de afastamento previstos nesta Lei serão considerados de *efetivo* exercício para aposentadoria, disponibilidade, promoção por antiguidade, transferência para a reserva ou reforma".

8. Examinando a legislação citada, observado o seu devido alcance com o fito de evitar discriminações quando as situações requerem tratamento igual, concluo favoravelmente à contagem do período em que o servidor se afastar para o desempenho de cargo eletivo de Prefeito, como se em efetivo exercício estivesse.

E' o meu parecer.

Brasília, em 11 de dezembro de 1961.

— Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

—

*E' da competência privativa do D.A.S.P. realizar concursos para tôdas as entidades, conforme o estabelecido no artigo 55 da Lei número 3.780-60.*

De conformidade com o que estabelece o artigo 55 da Lei nº 3.780-60 é da competência privativa do D.A.S.P.

realizar concursos para tôdas as entidades mencionadas naquela disposição.

2. Segundo esclarece a D.C.C. as atribuições de uma série de classe, tanto na esfera federal centralizada como descentralizada, são sempre as mesmas. A D.S.A., com base no grau de dificuldade das tarefas típicas de cada série de classes, realiza o concurso, que tanto pode ser específico de uma determinada entidade como geral, isto é, para provimento de cargos de uma série de classe ou classe singular dos diversos quadros pertencentes às entidades citadas no artigo 55 da Lei nº 3.780-60.

3. No caso ora em exame, a D.S.A. realizou, para o I.N.I.C., o concurso de Documentarista, no qual existem candidatos habilitados e dentro, ainda, do prazo de validade.

4. O grau de dificuldade das provas desse concurso forçosamente será igual ao que se exigiria em outros concursos da mesma natureza, que venham posteriormente a ser realizados pela D.S.A., isto em face da identidade de atribuições afetas aos cargos componentes da série de Documentarista do serviço público.

5. Não há disposição legal que impeça o aproveitamento desejado e verifica-se ainda que a medida vem ao encontro do interesse da administração, de vez que não se justifica seja realizado concurso quando já existem candidatos recrutados, em competição pública, na qual evidenciam capacidade para o exercício do cargo.

6. Convém, no entanto, ressaltar que, no caso, não se justificaria em hipótese alguma a exoneração de interinos de outros Institutos, substituindo-os por habilitados nesse concurso, uma vez que o mesmo, tendo sido específico para o I.N.I.C., não poderia obrigar nele fôsse inscritos *ex officio* aqueles interinos ocupantes de cargos da mesma série de classe, mas de outras entidades. Portanto, a indicação somente poderá ser para cargo que esteja atualmente vago.

E' o que me parece.

Brasília, em 16 de março de 1962.

— Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.



# ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

## *Assistência Técnica aos Municípios*

*Informe do Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
ao IX Congresso Interamericano de Municípios*

PROF. JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JÚNIOR

### I — A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

#### *Autonomia Municipal*

**D**E modo geral, como assinala a breve explicação do conteúdo do temário ao IX Congresso Interamericano de Municípios, no seu item 3, os Municípios da maior parte dos países da América Latina vivem num contexto sócio-político de alta centralização, e por isto se encontram incapacitados para levar adiante certos planos, obras e serviços de envergadura.

No Brasil, desde que, em setembro de 1946, foi adotada a atual Constituição Nacional, o Município brasileiro passou a viver num contexto político-administrativo da mais ampla descentralização.

Já o Prof. DIOGO LORDELLO DE MELLO, em estudo apresentado ao Grupo de Trabalho da ONU sobre "Aspectos Administrativos da Descentralização para o Desenvolvimento Nacional", reunido em Genebra, em outubro de 1961, salientava:

"Os governos municipais no Brasil gozam de um grau de autonomia talvez nunca atingido em qualquer outro país do mundo. Tão vastos são os poderes conferidos ao Município e tão ampla é a liberdade atribuída ao governo municipal relativamente às autoridades do Estado-membro e da União, que o regime federativo brasileiro é considerado único no que diz respeito ao "status" político-administrativo municipal. (1)

---

(1) DIOGO LORDELLO DE MELLO, Subdesenvolvimento e Descentralização, (in *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 8 (49), págs. 505-513, novembro-dezembro, 1961).



De fato, a Constituição Nacional estabeleceu amplitude de descentralização bastante extensa para os Municípios brasileiros ao declarar:

“Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

- I — pela eleição dos Prefeitos e dos Vereadores;
- II — pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente.
  - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
  - b) à organização dos serviços públicos locais.

Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º e 4º do artigo 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem, privativamente aos Municípios os impostos:

- I — predial e territorial urbano;
- II — de licença;
- III — de indústrias e profissões;
- IV — sobre diversões públicas;
- V — sobre ato de sua economia ou assuntos de sua competência”.

A Emenda Constitucional nº 5, promulgada em novembro de 1961, ampliou este elenco, retirando do Estado-membro para o Município o imposto territorial rural e o imposto sobre transmissão da propriedade imobiliária “inter vivos” e sua incorporação ao capital de sociedades.

As rendas transferidas pela União por força dos parágrafos 2º e 4º do artigo 15 mencionados no artigo 29 transcrito acima referem-se à:

- I — Quota do imposto único cobrado pela União sobre produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica;

II — Quota de 15% da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, feita a distribuição em partes iguais; (2)

III — Quota de 10% da arrecadação do imposto sobre o consumo de mercadorias. (2)

O Estado-membro é obrigado, também, a fazer transferência para seus Municípios de parte da arrecadação estadual de impostos, como se vê no artigo 20 da Constituição:

“Art. 20. Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhes-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado”.

Verifica-se, pelo exposto, que a Constituição brasileira, ao assegurar a autonomia municipal, não o fez de modo utópico, mas deu aos Municípios fontes de rendas que, convenientemente utilizadas, poderão assegurar-lhes autonomia financeira, sem a qual a autonomia político-administrativa praticamente não se realiza.

Os Municípios podem ainda cobrar:

I — contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas;

II — taxas;

III — quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

Além disso, algumas leis ordinárias têm proporcionado certos benefícios financeiros aos Municípios. Vale citar a Lei nº 2.004, que criou o monopólio estatal do petróleo e determina que a empresa pague aos Municípios, Estados e Territórios uma indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do pás. Isto, para onze Municípios do Estado da Bahia, em que a Petrobrás vem fazendo extensiva extração de óleo, elevou-se a Cr\$ 74.291.448,00 relativos ao ano de 1962. E' verdade que tal renda fica adstrita aos Municípios em que atua a Petrobrás ou companhia subsidiária.

Esta a autonomia administrativa. Quanto à autonomia política está a mesma definitivamente consagrada no

---

(2) Redação adaptada da Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961.



"Art. 23. Os Estados não intervirão nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando:

I — se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada".

O conhecimento desse quadro leva a uma inferência de que deve ser ótima a participação do Município brasileiro no processo de desenvolvimento econômico e social, pois que dispõe ele de autonomia político-administrativa, de fontes de receitas próprias, enfim de um largo grau de descentralização.

Entretanto, essa inferência seria apressada, como demonstra incisivamente o próprio Prof. DIOGO LORDELLO DE MELLO:

"Não obstante este extraordinário grau de descentralização político-jurídica, os governos municipais estão longe de constituir elemento decisivo no processo de desenvolvimento nacional. Isto é devido parcialmente a falhas e deficiências do sistema administrativo; muitas dessas imperfeições, porém, originam-se direta ou indiretamente de condições econômicas próprias do subdesenvolvimento". (3)

O problema da contribuição do Município brasileiro à luta contra o subdesenvolvimento é, ao contrário do que sucede na maioria dos países latino-americanos, o problema de uma excessiva descentralização, o que dificulta a coordenação no nível de tomada de decisão e de aplicação de recursos, estes pulverizados por pequenas comunidades espalhadas pelo interior do Brasil a que uma excessiva autonomia político-administrativa atribui, ao mesmo tempo, autonomia para gastar seus recursos financeiros sem qualquer coordenação num planejamento estadual, regional e muito menos nacional.

Assim, por exemplo, a coordenação de recursos financeiros para obras do plano de eletrificação do Nordeste e, especialmente, para obras no setor dos transportes nessa região agressivamente subdesenvolvida do Brasil tem sido prejudicada porque "se bem que decreto federal determine que a SUDENE aprove os planos para utilização desse Fundo (de eletrificação), os recursos não são depositados em nome dela, o que é o bastante para ficarmos na dependência de ato que de alguma maneira escapam à nossa

---

(3) LORDELLO DE MELLO, *ib.*, *ib.*

autoridade, representando entendimentos com outras autoridades, que às vezes se prolongam bastante". (4)

### *Imaturidade Administrativa*

A realidade é que, com raras exceções, como o Município de Campo Grande, no Estado de Mato Grosso, o de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, Anápolis, no Estado de Goiás, e outras poucas, o Município brasileiro não tem sabido tirar de suas fontes de renda, de natureza tributária, os recursos necessários a sua própria manutenção operacional. Em outras palavras, o Município não soube, ou não pôde, até hoje tirar da tributação os recursos necessários às despesas de custeio, e, muito menos, aos investimentos.

Também, outros instrumentos de administração, de modo geral, são pobremente utilizados. O orçamento, por exemplo, longe está de tornar-se um instrumentos de coleta de elementos para facilitar a tomada de decisões em qualquer dos níveis administrativos, ou de controle da execução de uma política racionalmente formulada. Malmente, é ele utilizado como instrumento de controle político-legal. O processo de elaboração não passa de repetição de dados numéricos com acréscimos percentuais fixos anos após anos. O processo de votação exprime apenas a luta pelo poder entre o Legislativo e o Executivo na distribuição dos dinheiros públicos.

O planejamento não existe como função administrativa sistemática e contínua. Algumas tentativas de planejamento no nível municipal têm sido feitas, em caráter episódico. A mais interessante, para citar um exemplo confirmador da regra, está sendo realizada no Município de Caruaru, Estado de Pernambuco.

Outras técnicas da administração moderna são precariamente utilizadas, ou não o são de modo algum.

Por que essa situação, quando, aparentemente, o Município brasileiro tudo tem para realizar uma grande contribuição para o bem-estar de suas populações?

Valemo-nos da lição do Prof. DIOGO LORDELLO DE MELLO, mais uma vez, para apontar tais causas:

"Imaturidade política; nepotismo; persistência do sistema de pistolão político; uma burocracia excessiva,

---

(4) CELSO FURTADO, Exposição realizada para o Conselho Nacional de Economia na sua 977ª sessão plena ordinária. (*In Revista do Conselho Nacional de Economia*, Rio de Janeiro, 11 (4), págs. 367-378, julho-agosto de 1962).



estéril e irresponsável, que existe para si mesma; a falta de uma consciência cívica; vinculação a interesses de família ou de clãs — eis alguns empecilhos a um bom governo, surgindo sempre *pari-passu* com uma economia subdesenvolvida, e da qual são antes efeitos do que causa". (5)

Como se vê do ensinamento do Diretor-Executivo em exercício do Instituto Brasileiro de Administração Municipal e professor de Administração Municipal da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, há um círculo vicioso ligando o subdesenvolvimento como causa dos efeitos primeiramente apontados, e estes, por sua vez, criando dificuldades ao processo de desenvolvimento econômico e social da nação.

### *Esclarecimento Histórico*

Por outro lado, é, considerada à luz da História, muito recente a experiência de descentralização no municipalismo brasileiro, pois que, de fato, iniciou-se com a Carta Política de 1946. Antes disso, o Município no Brasil viveu em regime de excessiva centralização em face do Poder Provincial no Império e ao Poder do Estado-membro, de 1889 até o advento do nosso regime constitucional em 1946, como acima referido. Para uma economia de agricultura ou de criatória, baseada exclusivamente no latifúndio da terra, era absolutamente necessária a centralização do Município, ou seja, da vida local, aos poderes mais elevados da vida política da nação, os quais, na realidade, formulavam a política econômica e social da nacionalidade. Para uma melhor compreensão das origens e evolução do Município no Brasil consulte-se o Capítulo I do livro do Dr. HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro* (São Paulo, Editôra Revista dos Tribunais Ltda., 1957). É altamente proveitosa a transcrição de alguns trechos do livro do publicista paulista:

"No período colonial, a expansão municipalista foi restringida pela idéia centralizadora das Capitanias, que afogava as aspirações autonômicas dos povoados, que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos Donatários. Mesmo assim, as municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. (Pág. 3)".

---

(5) LORDELLO DE MELLO, *ib.*, *ib.*



Ao analisar a evolução do Município durante o período imperial que vigeu no Brasil de 1822 a 1889, passando pela Constituição imperial de 1824, e leis reguladoras do sistema municipalista nessa fase da história brasileira, conclui o eminente Juiz de Direito:

“A despeito da iniciativa dos parlamentares e da acerba crítica dos publicistas de então, ao espírito centralizador e à sufocante uniformidade que a Lei regulamentar de 1828 impunha às municipalidades, o malfadado diploma resistiu incólume até à proclamação da República, com todo o seu cortejo de malefícios aos Municípios do Império”. (Pág. 6)

Não era de esperar-se que a República modificasse a situação, por isto que a República brasileira até 1930 pouco fez pela modificação do sistema de propriedade da terra e quase nada pela industrialização do País, sem o que a luta pelo subdesenvolvimento é apenas literatura inócua. Foi a época do *Coronelismo*, *Enxada* e *Voto* na magnífica síntese de NUNES LEAL. (6) Diz o tratadista cujo pensamento vimos acompanhando:

“Durante os quarenta anos em que vigorou a Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fôsse propriedade particular e o eleito um rebanho dócil ao seu poder”. (Pág. 7)

De 1930 a 1934 imperaram no Brasil as forças triunfantes com a Revolução de outubro de 1930, sem qualquer controle de natureza constitucional e os Municípios como os Estados-membros viveram sob a intervenção.

A Constituição votada em 1934 consubstanciava as idéias sociais-democráticas que informavam o espírito dos líderes mais representativos da opinião pública brasileira de então. E sob tais inspirações, o Município brasileiro evoluiu para a autonomia “em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços” (art. 13) e, pela

---

(6) VICTOR NUNES LEAL, *O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 1948, apud. Hely Lopes Meirelles.



primeira vez, uma Constituição Nacional discriminava rendas próprias ao Município (art. 13, § 2º, nºs I a V). Entretanto,

“A brevíssima vigência da Constituição de 1934 não permitiu uma apreciação segura dos resultados das inovações... introduzidas na esfera Municipal (LOPES MEIRELLES, pág. 9)”.

De 10 de novembro de 1937 a 18 de setembro de 1946, mergulhou novamente o País no regime da intervenção federal para os Estados-membros e da intervenção estadual sobre os Municípios, sem vislumbre de representação popular nos governos:

“Todas as atribuições municipais enfaixavam-se nas mãos do Prefeito, mas acima dele pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal que entravava eficientemente as iniciativas locais. (Pág. 9)

.....

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial... no sistema intervencional do *Estado Novo*, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os Prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular. (Pág. 10)”

Está visto, pois, pelo bosquejo histórico acima, que falta treino ao Município brasileiro para exercitar a autonomia que lhe consagrou a Constituição Política da Nação em 1946, e êsses 17 anos de vivência autônoma, comparados com todo um passado de subordinação, de excessiva centralização, são um nada para o treinamento de líderes e de administradores para a prática dessa autonomia em benefício real das populações comunais.

Ainda hoje, ao IBAM, são endereçadas consultas cujas respostas estão exclusivamente na interpretação e na aplicação prática do artigo 28 da Constituição Federal de 1946, o que demonstra, a sobejo, que os administradores municipais brasileiros necessitam treino inclusive no trato, no manuseio, do instrumento básico do direito constitucional da nação.

A solução, é óbvio, não pode ser encontrada com a volta ao passado. A coordenação tão reclamada pelos líderes de nossa administração pública não significa necessariamente centralização.



Se, por um lado, o problema da coordenação foge ao âmbito do Temário do IX Congresso Interamericano de Municípios, o problema da assistência técnica está contido em seu item 3 e sobre ele, para finalizar, diremos algumas palavras.

### *Contrôle x Assistência*

Após estruturar a autonomia político-administrativa do Município, a Constituição brasileira, no seu artigo 24, permite ao Estado a criação de órgãos de assistência técnica aos Municípios.

Entretanto, tais órgãos estaduais de assistência técnica aos Municípios brasileiros já existiam em alguns Estados da Federação, desde alguns anos. E' verdade que tais órgãos — geralmente no nível de Departamentos — criados sobretudo durante a vigência do chamado *Estado Novo*, — correspondente ao período de 1937 a 1945, tinham mais funções controladoras do que propriamente de orientação.

Também no âmbito federal existe um órgão — o Conselho Técnico de Economia e Finanças que é a continuação de uma antiga "Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios", instituída pelo Decreto nº 20.631, de 9 de novembro de 1931, cuja missão precípua era a de proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecer, a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativa do País". (7)

Como se vê não se tratava, nos idos de 1931, de dar autonomia a Estados e Municípios, mas a decretação de medidas de alto para baixo.

Dai a idéia de centralização e controle que sempre presidiu os atos desses órgãos federal e estaduais o que os levou a completo fracasso no que tange ao conceito de "assistência".

Não se nega, especialmente ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, grande função no que tange à estatística das receitas e despesas estaduais e municipais, obtida através da padronização dos códigos das contas de receita e despesa. Codificação, aliás, engenhosa que permite conhecer a natureza, a espécie e a incidência da receita e, na despesa, apresenta uma sistemática grandemente funcional. Era para este aspecto da questão, especialmente, que queríamos chamar atenção. De fato, se o Conselho Técnico de Economia e Finanças tivesse aproveitado seu grande prestígio como órgão do Governo Federal dentro da

(7) AFFONSO ALMIRO, *Técnica Orçamentária — Estados e Municípios* (Ric de Janeiro, Editora Guairá Ltda., 1ª edição), pág. 17.



estrutura do Ministério da Fazenda e buscado um entrosamento com os órgãos estaduais para prestação de "assistência" ter-se-iam talvez, hoje, no Brasil os melhores sistemas orçamentários da América. Entretanto, nenhum desses órgãos estaduais, ou o federal, jamais evoluiu do controle para a "assistência" e a classificação funcional das contas públicas perdeu-se completamente porque nunca foi aplicada, nunca se realizaram estudos sistemáticos para sua evolução. Agora, com o trabalho das Nações Unidas e com a lição das Municipalidades dos Estados Unidos da América do Norte volta-se a cuidar da classificação funcional (por programas, função e atividade) das contas governamentais.

Poderia, em todos os campos da administração municipal, ter sido a mais relevante a ação do Conselho Técnico de Economia e Finanças em atividades assistenciais que envolvessem o treinamento em serviço, cursos especiais sobre contabilidade, orçamento, tributação, etc., para funcionários municipais, desde que o nível cultural desses sempre foi muito baixo na grande maioria dos Municípios brasileiros. Tal ação poderia ter sido realizada, descentralizadamente, através dos Departamentos Estaduais de Assistência Técnica aos Municípios, sem impactos de natureza política no que tange à autonomia dos Estados e dos Municípios. A cooperação ajuda muito.

Muitos Estados mesmo não possuem ainda hoje órgãos próprios de assistência técnica aos Municípios. É o caso do Estado de São Paulo que somente no Governo Carvalho Pinto criou uma Assessoria junto ao Gabinete do Governador. O Estado do Paraná também apenas na atual administração está cuidando seriamente do assunto.

É necessário, para uma melhor compreensão do sentido controlador dos órgãos existentes nas estruturas do Governo Federal e dos estaduais, que se faça aqui, mesmo com o risco de estender demais estas informações, referência ao processo de controle, já que referência foi feita a órgãos controladores. De fato, buscando normas padronizadas para classificação e codificação das contas públicas estaduais e municipais e bem assim para os processos orçamentários e contábil em geral, foram aprovadas normas recomendadas pela 2ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários pelo Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, em que figuram dispositivos como o que abaixo citamos:

"Art. 11. O Estado e o Município não poderão, sem autorização prévia, respectivamente, do Presidente da República e do Departamento Administrativo, abrir créditos suplementares antes do segundo semestre, ou créditos especiais no decorrer do primeiro trimestre".



Colocava na mão do Presidente da República um papelório tremendo oriundo de todos os Estados e, em cada Unidade da Federação, um poder enorme nos Departamentos Administrativos que, infelizmente, como já vimos, nunca foi utilizado para instrução dos funcionários municipais, mas apenas para comando político-paternalista.

Por outro lado, o sistema educacional da nação não favorecia o aperfeiçoamento do nível intelectual e técnico dos servidores municipais, especialmente daquelas municipalidades situadas no interior longínquo, onde os ecos da cultura mal chegavam. A grande maioria do servidor municipal não possuía, até bem pouco tempo, instrução acima do nível primário.

Viam-se assim as Prefeituras Municipais do Brasil a braços com um centralismo absorvente que, com a Constituição de 1946, abrandou um pouco, mas não foi supresso de todo e, por outro lado, com uma carência tremenda de assistência técnica e de pessoal pelo menos medianamente habilitado a executar as tarefas elementares das funções municipais capazes de atender aos reclamos e às insatisfações dos seus munícipes.

## II — O INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

### *Criação*

Pelas razões acima expostas foi que o Congresso Nacional de Municípios, reunido em São Vicente, Estado de São Paulo, em outubro de 1952, aprovou uma recomendação pela qual deveria ser criado um órgão básico de assistência aos Municípios.

Fundamentado naquela recomendação, em 1º de outubro de 1952, foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), fora da estrutura político-administrativa governamental, porém, reconhecido de utilidade pública pelo Governo da República, pelo Decreto nº 34.661, de 19 de novembro de 1953.

Tem-se o IBAM até hoje mantido fora das lutas políticas do municipalismo brasileiro, procurando ater-se aos problemas de natureza técnico-administrativa.

### *Finalidades*

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal é uma sociedade civil, sem finalidade lucrativa, com sede e fôro na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, na rua Miguel Pereira nº 34, Humaitá (sede própria) e tem por finalidades:

I — estudar a organização administrativa e o funcionamento dos serviços públicos municipais, tendo em vista o seu constante aperfeiçoamento;



II — promover a divulgação de idéias e práticas capazes de contribuir para o desenvolvimento progressivo da administração municipal brasileira;

III — prestar aos Prefeitos e às Câmaras de Vereadores a assistência técnica necessária e promover o intercâmbio, de informações e experiências no âmbito da administração municipal;

IV — manter cursos de administração municipal e desenvolver outras atividades, visando à formação de profissionais competentes;

V — articular-se com instituições especializadas, nacionais e estrangeiras, para efeito de solução de problemas específicos dos Municípios.

### *Administração*

E' administrado por um Conselho de Administração, constituído de brasileiros de idoneidade moral comprovada e de grande projeção na vida do País.

Além do Conselho de Administração, que formula a política do IBAM e aprova seu orçamento anual, há uma Diretoria encarregada da execução diuturna da política e do orçamento aprovados.

### *Organização*

A fim de melhor executar seu programa de atividades, foi adotada, a partir de janeiro de 1962, a estrutura organizacional abaixo:

#### 1. Gabinete do Diretor

1.1 — Diretor-Executivo

1.2 — Diretor-Adjunto

1.2.1 — Secretária

#### 2. Assessoria de Administração:

Com a função de executar os serviços auxiliares necessários à efetivação dos trabalhos do IBAM.

#### 3. Assessoria de Promoção:

Tem por finalidade a promoção do IBAM junto ao público interessado.

#### 4. Assessoria de Documentação:

4.1 — Biblioteca

4.2 — Laboratório de Administração Municipal

4.3 — Setor de Pesquisas.

Esta Assessoria visa primordialmente à pesquisa, coleção e manutenção de quaisquer elementos que interessem ao desenvolvimento dos programas substantivos de trabalho do Instituto.

#### 5. Assessoria de Cursos:

Com o objetivo de planejar e fazer executar cursos de treinamento para funcionários municipais em qualquer ponto do território nacional.

#### 6. Assessoria de Publicações:

Com o objetivo de planejar e executar o programa de publicações, incluindo a "*Revista de Administração Municipal*".

### *Programas e realizações*

#### 1. *Treinamento*

##### 1.1 — Conceito

O programa de treinamento do IBAM visa essencialmente levar ao servidor, *in-loco*, novas idéias e novas práticas sobre administração municipal, procurando, assim, contribuir para a introdução de novas técnicas. Nos cursos são utilizados instrumentos básicos como o Modelo de Código Tributário Municipal e outras publicações e a oportunidade dos cursos é aproveitada para prestar assistência técnica, de modo a entrosar os diversos programas do IBAM e tirar de uma mesma oportunidade a melhor eficiência possível.

##### 1.2 — Realizações

1.2.1 — Nesse campo podem ser citados os seguintes cursos já realizados no Brasil:

- a) para secretários e contadores, realizados na Paraíba, Bahia, Paraná, Mato Grosso, Goiás e Santa Catarina;
- b) de tributação municipal, na cidade de Patos, na Paraíba, com a participação de 36 Prefeitos e seis funcionários fazendeiros;
- c) em colaboração com o Serviço Cultural da Embaixada da França, seminário sobre a metodologia do urbanismo;
- d) por indicação do IBAM, a Divisão Cultural do Itamarati convidou o urbanista inglês MAX LOCK para participar do Seminário Internacional sobre a Criação de Cidades Novas, promovido pela UNESCO, no Rio de Janeiro. A convite do IBAM o mesmo urbanista pronunciou uma série de quatro conferências no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em São Paulo;
- e) Curso de Max Lock na Universidade do Brasil;



- f) Curso de Técnica Orçamentária, em São Paulo;
- g) Curso de Tributação Municipal, também em São Paulo;
- h) Primeiro Curso Intensivo de Administração Municipal em Salvador (BA), em cooperação com a Escola de Administração, da Universidade da Bahia;
- i) Curso de Administração de Material, na sede;
- j) Seminário de Previdência Social para servidores municipais, no Rio de Janeiro;
- k) Administração Municipal em Recife, junho-julho de 1962;
- l) Administração Municipal em João Pessoa, junho de 1962;
- m) Participação no I Curso Intensivo de Administração Municipal, promovido pelo Instituto de Administração da Universidade do Rio Grande do Sul, julho de 1962.

### 1.2.2 — Curso Interamericano

Reconhecendo o interesse e eficiência dos cursos do IBAM, as Nações Unidas, através do Catálogo Brasileiro de Bolsas e Serviços do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, estenderam a atividade do IBAM no campo do treinamento às demais Repúblicas irmãs da América Latina. Já foram realizados seis (6). "Cursos para Latino-Americanos", adaptado cada um a uma clientela específica. Assim, têm sido realizados cursos de Administração Municipal, com ênfase nos problemas de tributação, orçamentação e cursos de Planejamento e Urbanismo. Pode-se assinalar o comparecimento de funcionários municipais ou ligados a problemas do Município de quase todas as Repúblicas do Continente de língua espanhola os quais já se beneficiaram desse tipo de treinamento.

### 1.3 — Observação sobre este programa

Com seu programa de treinamento, na realidade, o IBAM está preenchendo uma lacuna no Brasil, qual seja a de levar os cursos às cidades, trabalho esse que não está sendo realizado por nenhuma outra entidade de cunho nacional ou local.

Tem sido honrado, por outro lado, em contribuir para a difusão das novas técnicas de administração municipal pelas Repúblicas amigas de nossa Continente.

## 2. Publicações

### 2.1 — Conceito

O programa de publicações destina-se precipuamente a difundir uma literatura básica em administração municipal, compreendendo algumas especialidades fundamentais como a Tributação,

o Planejamento e o Urbanismo. Este programa tem como escopo contribuir para a mudança de mentalidade de prefeitos, vereadores, funcionalismo e público em geral.

## 2.2 — Realizações

a) Em primeiro lugar colocamos a "Revista de Administração Municipal" (antiga Notícias Municipais), veículo de imensa difusão no Brasil inteiro e até no exterior. Encontra-se em seu nono ano de publicação consecutiva estando em circulação o nº 54. São seções básicas da "Revista": Planejamento e Urbanismo; Finanças Municipais; Legislação e Jurisprudência; Publicações em Revista;

b) O "Modelo de Código Tributário Municipal", em 2ª edição, distribuído gratuitamente às Prefeituras filiadas como instrumento básico de uma produtiva administração tributária;

c) Fôlhas Técnicas;

d) Leituras de Administração Municipal;

e) "A Multiplicação dos Municípios em Minas Gerais";

f) "Pesquisas Básicas para o Planejamento Regional e Local";

g) "Roteiro dos Programas Federais de Assistência aos Municípios";

h) "Códigos e outras Leis Básicas Municipais";

i) "Guia de Zoneamento";

j) "Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre Tributação Municipal";

k) "Metodologia do Urbanismo";

l) "Municípios do Brasil — Organização e Atividades Governamentais";

m) "Organização-Padrão dos Departamentos Municipais de Estradas de Rodagem".

Tais publicações constituem a "Biblioteca de Administração Municipal".

## 2.3 — O programa de publicações é o seguinte:

a) "Técnica de Planejamento Urbano" (Livro-tradução);

b) "O Direito Municipal Brasileiro nos Acórdãos do Supremo Tribunal Federal" — Ementário.

## 3. Assistência Técnica

### 3.1 — Conceito

Este programa visa à realização de análise administrativa e à elaboração de pareceres sobre determinada matéria técnica ou jurídica, quando solicitada, ou por iniciativa própria, às Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Departamentos Estaduais de As-



sistência às Municipalidades dos Estados ou outros órgãos interessados.

### 3.2 — Tipos

Como se verifica da conceituação acima, são, basicamente, de dois tipos a assistência técnica prestada pelo IBAM.

#### a) *Pareceres*

Os pareceres são prolatados geralmente sobre casos concretos que surgem nas administrações municipais, tais como problemas sobre tributação, orçamento, pessoal, concorrências públicas para realização de obras, tomadas de contas etc. Dizem respeito a problemas de natureza jurídica ou de natureza técnico-administrativa e são conclusivos, apresentando geralmente sugestões para solução do problema indicado.

#### b) *Organização administrativa*

Este tipo de assistência é prestado na própria Prefeitura. Um técnico do IBAM (ou equipe) desloca-se para a Prefeitura e faz a análise administrativa da situação existente. Elabora um relatório com recomendações para melhoria da situação.

O trabalho pode parar no relatório ou ir além, se assim o desejar a Prefeitura, passando, então, o IBAM a orientar a implantação das recomendações sugeridas. Com o aumento de sua equipe técnica, tem o IBAM em vista, a partir de agora em diante, somente tomar a seu cargo trabalhos que envolvam a orientação da implantação, a menos que reconheça que a Prefeitura tem pessoal treinado em cursos especializados (EBAP — Escola de Serviço Público do D.A.S.P.) para realizar com sucesso a tal implantação.

### 3.3 — Realizações

3.3.1 — No setor de organização administrativa, o IBAM já teve ocasião de prestar assistência direta às seguintes Municipalidades: Macapá, no Território Federal do Amapá; Belém, no Estado do Pará; São Luís, no Maranhão; Fortaleza, no Ceará; Campina Grande, na Paraíba; Recife e Caruaru, em Pernambuco; Salvador, Ilhéus e Jequié, na Bahia; Cuiabá, Campo Grande e Ponta Porã, em Mato Grosso; Goiânia e Rio Verde, em Goiás; Belo Horizonte e Juiz de Fora, em Minas Gerais; Colatina, no Espírito Santo; Pindamonhangaba, em São Paulo; Curitiba e Maringá, no Paraná; Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, no Rio Grande do Sul.

3.3.2 — No setor de pareceres são inúmeros os já elaborados até esse momento, abrangendo todos os Estados e todos os campos da administração municipal.

#### 4. *Diversos*

##### 4.1 — Municípios brasileiros de maior progresso

Como meio de promover o próprio IBAM no seio das prefeituras e visando a despertar o interesse dos administradores municipais pelas novas técnicas e por uma administração racional, o IBAM já realizou seis (6) concursos para classificar as prefeituras inscritas numa série de cinco mais progressistas, obedecendo a critérios relacionados com as atividades fins e meios levadas a cabo pelos administradores.

O concurso tem o patrocínio da Revista "O Cruzeiro", uma das de maior circulação na América Latina.

Os diplomas de Município Brasileiro de Maior Progresso são entregues pelo Presidente da República.

Nota-se a procura cada vez crescente dos serviços do IBAM por parte das Prefeituras, embora ainda não tenham estas compreendido o papel total que o Instituto poderia prestar no processo de melhoramento da administração em todos os seus aspectos. O mesmo poder-se-á dizer da parte dos Estados e do próprio Governo Federal.

Esta compreensão tem permitido ao IBAM viver mesmo quase que exclusivamente das rendas provenientes das contribuições pagas por seus sócios cooperadores e das prestações cobradas pelos serviços diretamente prestados. Embora as publicações que compõem a Biblioteca de Administração Municipal estejam à venda, na realidade, o preço dos livros mal cobre os custos de impressão. A "Revista de Administração Municipal", numa tiragem de 4.000 exemplares, é na sua maior parte distribuída gratuitamente.

Ainda, no entanto, está longe o IBAM de poder contar com um corpo técnico capaz de realizar todos os seus objetivos em uma escala tão grande quanto a área geográfica do País e o número de Municípios em que, cada ano, os Estados-membros se desdobram. Isto decorre exatamente do processo inflacionário brasileiro que cobre de longe os salários que o Instituto pode pagar com suas rendas próprias. Além disso é escasso, no Brasil como em outras nações em desenvolvimento, o número de técnicos em administração, e a demanda desses profissionais cresce em razão direta das novas empresas que vão surgindo no País e à medida que os responsáveis pela administração das empresas, quer no setor privado quer no setor público, vão compreendendo que a Administração é uma atividade peculiar, característica, e o conhecimento e aplicação de suas técnicas permitem economia e eficiência nos serviços.



Nós do IBAM estamos certos de que cumprimos uma tarefa em benefício de cada Município em particular, e da nação, como um todo.

### III — CONCLUSÕES

Dois fatos atuais são evidentes e para eles gostaríamos, porém, de solicitar a atenção dos eminentes participantes do IX Congresso Interamericano de Municípios.

*Primeiro* — Com o desenvolvimento industrial que o Brasil adquiriu a partir de 1956 um novo impulso da vida local tem-se processado, exigindo participação cada vez maior do Município que luta contra o subdesenvolvimento.

Em consequência disto e por exigência do próprio processo de crescimento, tem-se desenvolvido, pelo menos em número e sobretudo na parte centro-sul do País, a rede de estabelecimentos educacionais de nível médio e superior. Isto de certo modo auxilia o treinamento dos funcionários públicos municipais, porque as próprias Universidades estão-se interessando por este setor de atividades. A Universidade da Bahia já mantém uma Escola de Administração, com um setor dedicado à administração, e realizou em 1961 um curso com participação do IBAM. Do mesmo modo, a Universidade do Rio Grande do Sul, como se vê da exposição acima sobre as realizações do IBAM.

*Segundo* — E' que o Governo Federal não poderia ficar indiferente a esse problema da assistência técnica efetiva aos Municípios brasileiros e, por isto, foi criado o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (SENAM), pelo Decreto número 50.334, de 11 de março de 1961.

Recentemente estruturado, o SENAM, de logo compreendeu a necessidade de coordenação de esforços também no setor de assistência técnica, e seu Diretor-Geral já autorizou o estudo de um convênio do SENAM com o IBAM a fim de dar maior amplitude ao treinamento dos funcionários municipais.

E' claro que também nessa área se faz necessário um esforço de coordenação de atividades a fim de que se obtenha um rendimento mais efetivo dos esforços de todas as instituições que lidam no campo da assistência aos Municípios com economia para esses, para os Governos estaduais e para o Governo da República.

Parece ser, pela experiência do IBAM nesses anos de vida, que, solucionando o problema financeiro, a solução de uma entidade sem fins lucrativos, mas de natureza privada que possa

pagar uma pequena porém eficiente equipe técnica, dedicada ao estudo, à pesquisa e ao ensino, com o apoio de todos os níveis de governo, parece ser, repetimos, a solução que melhores benefícios pode trazer a um municipalismo conseqüente e voltado para os altos interesses das populações beneficiárias, em última análise, de um governo eficiente e econômico.



