

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

BIBLIOTECA  
— DA —  
D.G.F.N. - BRASÍLIA

## RESUMO

### EDITORIAL

Págs.

A Reforma Administrativa Brasileira ..... 3

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### SERVIÇO DE ESTADO-MAIOR

##### ORGANIZAÇÃO

Da Divisão do Trabalho à Organização — Benedicto Silva ..... 7

##### PLANEJAMENTO

Planejamento Governamental — Henry N. Bunbury, tradução de Benedicto Silva ..... 24

#### SERVIÇOS AUXILIARES

##### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Especificações de Classe (composição e usos) — Traduzido por Maria Moraes ..... 31

Seleção de Pessoal — O Estudo do Trabalho — Tomáz de Vilanova Monteiro Lopes ..... 44

Os Militares no Regime de Proibição de Acumular — Corsindio Monteiro da Silva .... 55

Uma Experiência de Classificação de Cargos — Manoel Alves Mendes Jr. .... 65

##### ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

A Classificação Orçamentária — José Teixeira Machado Jr. .... 71

##### ADMINISTRAÇÃO DOCUMENTAL

Técnica de Publicidade Administrativa — José Mauro Fiuza Lima ..... 84

P  
35  
2454A

# 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

ENDEREÇO 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

Waldyr Lopes de Oliveira

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 XXV

ABRIL, MAIO e JUNHO - 1962

VOL. 94 - N.º 2

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Pág.

- A Reforma Administrativa Brasileira ..... 3

### ADMINISTRAÇÃO GERAL

#### SERVIÇOS DE ESTADO MAIOR

##### ORGANIZAÇÃO

- Da Divisão do Trabalho à Organização — Benedicto Sliva..... 7

##### PLANEJAMENTO

- Planejamento Governamental — Henry N. Bunbury — tradução de  
Benedicto Silva ..... 24

#### SERVIÇOS AUXILIARES

##### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- Especificações de Classe (composição e usos) — traduzido por Maria  
Morais ..... 31
- Seleção de Pessoal — (O Estudo do Trabalho) — Tomás de Vila-  
nova Monteiro Lopes ..... 44
- Os Militares no Regime de Proibição de Acumular — Corsindio Mon-  
teiro da Silva ..... 55
- Uma Experiência de Classificação de Cargos — Manoel Alves Men-  
des Jr. .... 65

##### ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

- A Classificação Orçamentária — José Teixeira Machado Jr. .... 71

	Pág.
<b>ADMINISTRAÇÃO DOCUMENTAL</b>	
Técnica de Publicidade Administrativa — José Mauro Fiuza Lima....	84
<b>RELAÇÕES PÚBLICAS</b>	
A Degeneração do Conceito e Prática das Relações Públicas — Benedicto Silva .....	100
<b>MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA</b>	
<b>CRÍTICA DE LIVROS</b>	
Teoria da Organização e Administração Pública (Crítica do Livro Organizações Complexas : Uma Coletânea Sociológica, de Anitai Etzioni, Holt, Rinehart and Winston, 1961) — Charles A. Joiner	104
<b>REGISTRO ADMINISTRATIVO</b>	
XIIº Congresso Internacional de Ciências Administrativas.....	113
Movimento Editorial do Serviço de Documentação do D. A. S. P. ....	115
Ciclo de Conferências Promovido pela Divisão de Edifícios Públicos do D. A. S. P. ....	116
Publicações Recebidas .....	117
<b>JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA</b>	
<b>PARECERES DA COMISSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS</b>	
1 — O afastamento ou licenciamento para tratar de interesses particulares não impede a aplicação das normas que rejeitam a acumulação de cargos .....	119
2 — A regra que proíbe as acumulações incide sobre o cargo principal e permanente. A situação transitória não caracteriza o tipo de acumulação a ser examinado nem elide a acumulação irregular acaso existente .....	120



## *A Reforma Administrativa Brasileira*

**N**O que tem de menos arcaico, o atual sistema administrativo do Governo Federal vem da década de 30. Todas as modificações significativas introduzidas na máquina administrativa da chamada República Velha ocorreram de 1931 a 1939. Criou-se, em janeiro de 1931, o Departamento Federal de Compras — passo acertado e vigoroso no sentido de modernizar o obsoleto sistema de compras descentralizadas até então vigente e ainda hoje recalcitrante nas tentativas de retôrno ao ancien régime. A padronização do material de consumo de escritório (papel de ofício e de carta, envelopes, cartões e similares) foi decretada em 1935. A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, cópia da Civil Service Commission dos Estados Unidos mal adaptada às condições e reclamos do Brasil, é de 28 de outubro de 1936. A centralização das atividades de estatística e geografia num sistema nacional foi iniciada em 1931, com o Convênio Estatístico, e completada em maio de 1936, com a criação do Instituto Nacional de Estatística, denominação mais tarde mudada para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A criação do departamento de administração geral previsto na Constituição de 1937, o D.A.S.P., deu-se em 1938. A prática de treinamento no estrangeiro de especialistas de administração geral foi inaugurada também em 1937.

Essas informações e datas põem de manifesto que algumas das principais e, para a época, mais avançadas reformas introduzidas no sistema administrativo federal, ocorreram antes da Segunda Guerra Mundial.

De 1940 para cá, as únicas medidas que se podem considerar reformas administrativas (não meras adições e desdobramentos) são a criação dos Cursos de Administração do D.A.S.P. (novembro de 1940), a criação da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda (de 21-2-1940) a criação do Instituto

Rio Branco (abril de 1945), a criação do Conselho Nacional de Economia (art. 205 da Constituição de 1946), e a instauração do Plano Salte no triênio de 1948-1950.

O desdobramento do antigo Ministério da Educação e Saúde nos atuais Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Saúde (julho de 1953); a criação do Ministério das Minas e Energia (julho de 1960); e a dicotomização do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em duas unidades ministeriais distintas — o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministério da Indústria e Comércio (julho de 1960) — são atos que não se acomodam sob o rótulo de reforma administrativa. Foram: apenas edições e desdobramentos. Embora com a anatomia ampliada, o sistema administrativo permaneceu inalterado na fisiologia.

Nada mais será necessário acrescentar para alicerçar a seguinte preposição: o sistema administrativo do Governo da União é obsoleto historicamente, inadequado e canhestro qualitativamente. Nem será necessário lembrar o argumento das profundas mudanças verificadas no mundo e no Brasil — nas relações internacionais, no avanço da ciência, na composição e distribuição da população brasileira, e assim por diante, a partir de 1945, quando se extinguiu por fim a fogueira da Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, o sistema administrativo da União — o instrumento com que contam os Podêres Públicos para enfrentar os problemas triturantes e implacáveis do Brasil atual — em marcha resoluta para o desenvolvimento e a emancipação econômica, permanece praticamente o mesmo.

Um dos ministérios mais perplexionantes da realidade administrativa brasileira, por exemplo, é a perpetuação tranqüila do famoso Código de Contabilidade Pública da União que já era arcaico em 1922, quando decretado. Em comparação com as asperezas, pressões e contradições de hoje, governar o Brasil então era uma tarefa simples e amena. Malsinado por todos, e até excomungado por muitos, o Código de Contabilidade Pública da União continua em vigor. É a mais vetusta encarnação de tabu que a cultura administrativa do País ostenta.

Por isso, quando o Poder Executivo submeteu ao Congresso Nacional, em agosto de 1953, um projeto de reforma administrativa federal, a iniciativa foi recebida com aplausos e manifesta-



ções de apoio de todos os quadrantes da opinião pública. Os partidos políticos foram as primeiras instituições nacionais que reconheceram e proclamaram a oportunidade e necessidade da reforma.

Mas, por motivos que nenhum milagre de síntese poderia sequer listar no exíguo espaço dêste editorial, a reforma até hoje não veio. Em verdade, nunca passou da primeira discussão na Câmara dos Deputados. Volta-se agora a falar no assunto. O impacto da necessidade coloca-o novamente no foco das discussões. Os poderes legislativo e executivo, hoje mais identificados e entrelaçados do que em qualquer época da história de nossa vida republicana, estão cogitando de exumar o problema da reforma administrativa.

Cumpra que o façam, agora, com a objetividade e o senso de urgência que o problema exige. Sabe-se que, em território, o Brasil é um dos cinco colossos do mundo. Em população, já ocupa a oitava posição na lista de grandeza. Em recursos naturais, petróleo, minério de níquel e outros recursos que jazem ocultos no subsolo, ninguém sabe qual a classificação do Brasil no mundo. Qualquer que seja essa classificação, porém, o nosso é um país nababo de riquezas naturais — terras aráveis, rios navegáveis, florestas, quedas d'água, jazidas de minério de ferro, e muito mais. É-nos possível combinar todos êsses valores do ativo brasileiro — território continental, população já beirando os 80 milhões e recursos naturais conhecidos — e erigir com êles uma Pátria generosa e atenta, capaz de proporcionar nível de vida decente a todos os seus habitantes, — natos, naturalizados e estrangeiros.

Que falta ao Brasil para combinar e mobilizar todos os recursos imensos de seu ativo e construir com êles uma conjuntura particularmente dócil aos interesses da gente brasileira? Falta-nos o ingrediente mágico — a boa administração. Não precisa o País de "tocadores de obras", nem de legisladores indiferentistas. O de que precisamos urgentemente é de servidores públicos bem informados e bem equipados, capazes de captarem as urgências brasileiras e criarem e manipularem a engrenagem administrativa indispensável.

Que venha a reforma administrativa, juntamente com as demais reformas que parecem contar com patronos mais prestigiosos

*e mais dinâmicos do que os daquela. E que a reforma administrativa, votada pelo Congresso, ou decretada pelo Conselho de Ministros por delegação do Congresso, venha em termo e condições de atender às necessidades do Brasil. Que seja adequada em envergadura à nossa extensão continental; realista em instrumentos, objetiva, funcional, e estribada no acervo moderno de conhecimentos e experiências da administração científica.*



# **SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR**

## **ORGANIZAÇÃO**

### *Da Divisão do Trabalho à Organização*

BENEDICTO SILVA

Autor de *A Era do Administrador Profissional*

#### I

“A organização está submetida a leis. Essas leis são apenas duas: diversificação e agrupamento do trabalho, especialização e cooperação, divisão e integração. Não conseguiu a inteligência humana imaginar outras. Em organização, não importa o meio que o homem tenha de empregar, e qualquer que seja o método que tenha de seguir, sempre se trata da aplicação destas duas leis. Delas derivam os mais variados princípios de organização: centralização e descentralização, mecanização e automatização, concentração e distribuição” — diz MELLEROVICZ. (1)

“A divisão do trabalho é o fundamento da organização; em verdade, a sua razão de ser” — diz GULICK. (2)

Trata-se de assunto amplamente examinado e debatido pelo direito e pelo avêso. Seria estultice voltar a êle com pretensão de lhe acrescentar algo de nôvo. O presente ensaio, espécie de simpósio sem debates, tem por fim apenas reavivar o conceito de que a divisão do trabalho é a via essencial da organização. Justifica-se o simpósio porque muitos que se anunciam como organizadores ou racionalizadores no Brasil e alhures parecem esquecer o papel pragmático que a divisão do trabalho desempenha na ciência e arte da organização.

A fim de facilitar um confronto das generalidades doutrinárias, transcreverei, em primeiro lugar, excertos de algumas opiniões famosas sobre a divisão do trabalho (de ADAM SMITH, HENRI FAYOL e LUTHER GULICK), por mim traduzidos dos respectivos originais para êste ensaio. Em seguida, tentarei distinguir entre *divisão natural* e *divisão refletida* do trabalho. A arte de organizar cientificamente consiste em substituir a divisão na-

(1) K. MELLEROVICZ, *Teoria Económica de las Exploraciones*, Editorial Labor, Barcelona, 1936, p. 268.

(2) L. GULICK, “Notes on the Theory of Organization”, in *Papers on the Science of Administration*, Nova Iorque, 1937, p. 3.

tural pela refletida, de modo que as duas leis que comandam a organização possam atuar em condições ótimas. Por fim, tecerei, numa espécie de P. S. exemplificativo, em estilo de aplicação, algumas considerações gerais sobre a divisão do trabalho no governo federal do Brasil.

## II

Começamos por FAYOL. Para êle, a divisão do trabalho é um princípio administrativo, o princípio número um de sua lista de quatorze. Talvez por isso, seu enunciado é geral e sucinto, Limita-se a repetir que a divisão do trabalho é um fato de ordem natural e tem as suas limitações, embora produza efeitos altamente desejáveis em termos de rendimento.

### O MELHOR MEIO DE UTILIZAR INDIVÍDUOS E GRUPOS

"A divisão do trabalho é de ordem natural: no mundo animal, onde, quanto mais perfeito o ser, maior a variedade de órgãos encarregados de funções diferentes; e ocorre, igualmente, nas sociedades humanas, onde, quanto mais importante o corpo social, tanto maior e mais estreita a relação entre a função e o órgão. À medida que a sociedade cresce, novos órgãos surgem com a finalidade de substituir o órgão único primitivamente encarregado de todas as funções.

A divisão do trabalho tem por finalidade produzir mais e melhor com o mesmo esforço. O operário que faz diariamente a mesma peça e o chefe que tem constantemente as mesmas ocupações adquirem habilidade, segurança e precisão que lhes aumentam o rendimento. Cada mudança de ocupação exige um esforço de adaptação que diminui a produção.

A divisão do trabalho permite reduzir o número de objetos sobre os quais devem ser aplicados a atenção e o esforço. E' o melhor meio de utilizar os indivíduos e as coletividades.

Ela não se aplica somente às tarefas técnicas, mas a todos os trabalhos, sem exceção, que põem em jôgo um número mais ou menos grande de pessoas e que exigem muitos tipos de capacidade. E traz como consequência a especialização de funções e a separação de poderes.

Se bem que suas vantagens sejam universalmente reconhecidas e que não se imagine a possibilidade de progresso sem o trabalho especializado dos sábios e artistas, a divisão do trabalho tem suas limitações, que a experiência, acompanhada do senso de medida, ensinam a respeitar". (3)

---

(3) HENRI FAYOL, *Administration Industrielle et Générale*, Paris, 1950, p. 20-1.



## III

Os dois famosos primeiros capítulos de *A Riqueza das Nações*, dedica-os ADAM SMITH à divisão do trabalho e suas fronteiras. Diferentemente de FAYOL, faz a apologia da divisão do trabalho e documenta com fatos por êle pessoalmente verificados no interior de fábricas os seus efeitos surpreendentes. O trecho produzido, parte inicial do primeiro capítulo, pode ser considerado amostra representativa da doutrina de ADAM SMITH sobre a divisão do trabalho.

## A DIVISÃO DO TRABALHO NA INDÚSTRIA DE ALFINÊTES

“O grande incremento das forças produtivas do trabalho e a maior parte do aumento de habilidade, destreza e discernimento dos trabalhadores parecem resultar da divisão do trabalho.

Os efeitos da divisão do trabalho nos negócios da sociedade em geral serão mais facilmente compreendidos se considerarmos a maneira pela qual ela funciona em certas manufaturas. Supõe-se, erradamente, que a divisão do trabalho seja mais avançada em empresas pequenas. E' que nas indústrias menos importantes, que se destinam a suprir a escassa procura de reduzido número de pessoas, o total de trabalhadores deve ser necessariamente pequeno. Todos os que se encarregam de qualquer fase de seu trabalho são geralmente reunidos na mesma fábrica e podem ser vistos em conjunto pelo espectador. Já nas grandes indústrias, cujo fim é suprir as grandes necessidades de grande parte do povo, cada diferente fase do trabalho exige tão grande número de operários que é impossível reunir todos êles na mesma fábrica. Raramente podemos ver de uma só vez mais trabalhadores do que os que se ocupam de uma fase do trabalho. Ainda que em tais indústrias o trabalho possa estar dividido em um número muito maior de operações do que nas indústrias pequenas, a divisão aí não é tão clara. Por essa razão, torna-se menos patente.

Assim, vamos tomar o exemplo da manufatura de alfinêtes, em que a divisão do trabalho tem sido freqüentemente testemunhada. Um trabalhador não treinado para êste tipo de trabalho (que a divisão do trabalho tornou um ofício distinto), nem familiarizado com o uso da maquinaria nêle empregada (para a invenção da qual a mesma divisão do trabalho terá provavelmente contribuído), esforçando-se ao máximo poderia fazer talvez um alfinete por dia, mas jamais conseguiria fazer vinte. No entanto, da maneira pela qual sua tarefa é atualmente realizada, não sômente todo o trabalho é uma indústria peculiar, como também está dividido em numerosas operações, a maior parte das quais também constitui ofícios separados. Um operário puxa o arame, outro o endireita, um terceiro o corta, um quarto faz a ponta,



um quinto lima o tampo para receber a cabeça, cuja manufatura requer duas ou três operações diferentes; colocá-la é uma operação específica, dar-lhe brancura é outra; uma operação à parte é ainda colocar os alfinetes no papel. A importante manufatura de alfinetes é, desta maneira, dividida em dezoito operações diferentes. Vi uma pequena fábrica desse tipo onde havia somente dez operários. Alguns deles, conseqüentemente, executavam duas ou três operações diferentes. Mas ainda que fossem muito pobres, e, por isso, mediocrementemente adaptados às máquinas necessárias, podiam, quando se empenhavam, fazer cerca de doze libras de alfinetes por dia. Uma libra de alfinetes de tamanho médio compreende mais de 4.000. Fazendo cada operário, por esse meio, a décima parte de 48.000, podia ser considerado o manufaturador de 4.800 alfinetes por dia. Mas se todos trabalhassem separado e independentemente, e não tivessem sido treinados para esse trabalho específico, certamente nenhum poderia fazer vinte, talvez nem mesmo um alfinete por dia, isto é, nem a ducentésima quadragésima parte, provavelmente nem mesma a quadrimilésima octingentésima parte do que eram capazes de fazer em conseqüência de uma divisão adequada de trabalho e combinação de suas diferentes operações". (4)

#### IV

LUTHER GULICK abre a teoria da organização com um capítulo sobre a divisão do trabalho. Não há exagero em afirmar-se que GULICK conseguiu elaborar, ao mesmo tempo, uma teoria da divisão do trabalho, lastreando-a com exemplos imaginados, porém perfeitamente verossímeis e pragmáticos. GULICK raciocina que, como a divisão do trabalho é inevitável, mas supremamente benéfica ao homem quando feita de certa maneira, a coordenação se torna indispensável. "If subdivision of work is inescapable, co-ordination becomes mandatory", diz ele. E ensina que se coordena por duas vias: coordena-se pela predominância de uma idéia, como ocorre no caso de um grupo de fanáticos, e coordena-se por meio de organização. Daí a sua tese de que a divisão de trabalho é a razão de ser da organização.

#### O FUNDAMENTO DA ORGANIZAÇÃO

"O funcionamento de qualquer empresa complexa ou de vulto depende de numerosos homens. Onde quer que muitas pessoas estejam trabalhando juntas numa empresa, os melhores resultados são obtidos quando existe, entre elas, determinada divisão de trabalho. Conseqüentemente, a teoria de organização relaciona-se com a estrutura de coordenação imposta às unidades entre as

(4) ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, vol. I.



quais o trabalho de uma empresa esteja dividido. Daí não ser possível determinar como deve ser organizada uma atividade, sem se considerar, simultaneamente, como o trabalho respectivo deve ser dividido.

A divisão do trabalho é o fundamento da organização; é em verdade a sua razão de ser.

#### A DIVISÃO DO TRABALHO

Cabe considerar aqui, no limiar da discussão, as razões e os efeitos da divisão do trabalho. Para o nosso propósito, é suficiente assinalar os fatores abaixo indicados.

##### *Por que dividir o trabalho?*

Porque os homens diferem em natureza, capacidade, habilidade, e ganham grandemente em destreza pela especialização;

porque o mesmo homem não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo;

porque um homem não é capaz de fazer duas coisas ao mesmo tempo;

porque a extensão dos conhecimentos e habilidades é tão grande que o homem não pode, no curso da vida, apreender mais do que uma pequena fração dos mesmos.

Em outras palavras, trata-se de uma questão de natureza humana, tempo e espaço.

Seria possível haver, por exemplo, mil operários em uma fábrica de calçados, cada um dos quais incumbido de fazer pares completos de sapatos. Assim, para um par de sapatos, cada operário cortaria o couro, colocaria os ilhoses, costuraria as diferentes peças, pregaria os saltos, enfiaria os atacadores, e, por fim, acondicionaria o produto acabado numa caixa. Talvez fôsem necessários dois dias para completar esta série de operações. Mil homens fabricariam, assim, 500 pares de calçados por dia.

Seria possível, igualmente, dividir-se o trabalho de modo inteiramente diverso entre eles, sem modificar os respectivos métodos manuais: um grupo ficaria incumbido de cortar o couro, outro de colocar os ilhoses, outro de chulear os rostos, outro de costurar as solas, outro de pregar os saltos e outro de enfiar os atacadores e acondicionar os pares de calçados. O senso comum ensina e a experiência confirma que o último processo oferece duas grandes vantagens: primeira torna possível a melhor utilização das variadas habilidades e aptidões dos diferentes operários e estimula o desenvolvimento da especialização; segunda, elimina o tempo que o operário perde quando deixa a faca para usar o perfurador, pega a sovela, depois a agulha, passa desta ao burnidor, do burnidor ao martelo, e quando se move da mesa para o banco, do banco para a bigorna, desta para a banquetta. Sem nenhuma



pressão sobre os operários, eles provavelmente poderiam produzir o dobro, ou sejam mil pares de sapatos por dia. Haveria também economias adicionais, pois as operações de enfiar os atacadores e acondicionar os sapatos poderiam ser atribuídos a operários inqualificados e de salário menor. Além disso, no corte do couro haveria menos desperdício, porque os cortadores menos adestrados seriam naturalmente destacados para outro trabalho. Mediante o emprêgo de um pequeno esforço adicional, seria também possível cortar uma dúzia de sapatos, ao mesmo tempo, pelo mesmo molde.

A introdução de máquinas, por sua vez, acentua a divisão do trabalho. Mesmo coisas simples como o serrote, a máquina de escrever ou o teodolito requerem maior especialização e servem para separar os trabalhadores em dois grupos: o dos que sabem e o dos que não sabem manejá-las efetivamente. Não resta dúvida de que a divisão do trabalho com base nas ferramentas e máquinas deriva em parte da aptidão, mas repousa, sobretudo, no desenvolvimento e manutenção da habilidade através de manipulação contínua.

Não é só o manejo de máquinas e ferramentas que desenvolve as habilidades especializadas. Estas emergem naturalmente dos materiais tratados, como a madeira, o gado, a pintura, o cimento; ocorrem, similarmente, em atividades que giram em torno de uma série complicada de técnicas, princípios e conceitos inter-relacionados. Estas habilidades especializadas são mais claramente reconhecidas nas profissões, particularmente naquelas que, como a engenharia, a medicina e a química, se baseiam na aplicação do conhecimento científico; mas encontram-se não menos presentes no direito, na pedagogia, no sacerdócio, na contabilidade, na navegação, aviação e outros campos.

A despeito de encerrarem uma parcela de lógica, essas subdivisões da atividade humana são essencialmente pragmáticas. Estão, pois, sujeitas a evoluir gradualmente com o avanço da ciência, com a invenção de novas máquinas, o progresso da tecnologia, a mudança do sistema social. Em última análise, entretanto, elas parecem basear-se nas diferenças individuais. Mas não se conclua daí que a estabilidade aparente da *natureza humana* — pouco importa o que isso venha a ser — limite o provável desenvolvimento da especialização. A situação é exatamente a oposta. À medida que cada ramo do saber e trabalho se amplia, constituindo um nexos continuamente maior e mais intrincado de princípios, práticas e habilidades, o ser humano será cada vez menos capaz de acompanhar esse progresso, mantendo ainda conhecimento profundo sobre a área inteira e agilidade de movimento em toda ela. A especialização há de ser cada vez mais minudente, porque o conhecimento e a habilidade avançam, enquanto o homem permanece estacionário.



A divisão do trabalho e a organização integrada constituem as alças com que a humanidade se eleva no processo da civilização.

#### OS LIMITES DA DIVISÃO DO TRABALHO

Há três limitações claras, além das quais a divisão do trabalho não pode ser levada, sob pena de se tornar desvantajosa. A primeira é prática e deriva do volume de trabalho relativo à jornada ou expediente de um trabalhador. Nada se ganha, evidentemente, como subdividir o trabalho se desta nova subdivisão resulta uma tarefa que requeira tempo menor que o tempo integral de uma pessoa. Isto é óbvio demais, não necessita de demonstração. A única exceção ocorre quando intervém o fator espaço. Nesse caso o empregado que trabalha apenas durante parte da jornada deve encher o tempo com outras tarefas de maneira que, na realidade, se opera uma nova combinação.

A segunda limitação surge da tecnologia e dos costumes vigentes em dado momento e lugar. Em certas regiões, por exemplo, nada se ganharia com tirar das igrejas o serviço funerário, visto que, pelo costume, o agente funerário acumula as funções de fabricante; nas construções civis, também, em virtude dos conflitos de jurisdição das uniões trabalhistas, é extraordinariamente difícil redividir certas fases do trabalho de eletricidade e encanamento e combiná-las de maneira mais efetiva; da mesma forma, implantar uma divisão de contabilidade de custo, em setor que ainda não haja desenvolvido a respectiva técnica, é nitidamente impraticável. Esta segunda limitação é patentemente elástica: tanto as invenções como a educação podem alterá-la. Se não fôsse assim, estaríamos em face de uma divisão estática do trabalho. Deve-se notar, contudo, que uma grande mudança na divisão do trabalho envolve dois perigos, a saber: primeiro, restringe consideravelmente o mercado de trabalho onde se possa recrutar os trabalhadores; segundo, diminui enormemente as oportunidades oferecidas àqueles que são treinados para a nova especialização.

A terceira limitação é, por assim dizer, a fronteira orgânica — em outras palavras, a subdivisão do trabalho deve ficar no plano físico, nunca entrar no plano orgânico. Com efeito, poderia parecer muito mais eficiente que a metade dianteira de uma vaca ficasse no campo pastando e a metade traseira no estábulo, em ordenha, tudo ao mesmo tempo — mas esta divisão orgânica produziria resultados negativos. Similarmente, não há vantagem em sectionar um movimento ou gesto simples, como o de lambem um envelope, ou em picar uma série de atividades íntima e intrinsecamente relacionadas.

Pode-se alegar que há algo de vicioso neste raciocínio, pois que o teste aqui aplicado para saber se uma atividade é orgânica



ou não consiste em verificar se a mesma é ou não divisível — e é isto o que estamos tentando definir. Convenhamos em que a objeção tem sua razão de ser. O teste deve ser essencialmente pragmático. Cumpre indagar: dá a divisão bons resultados? alguma coisa vital foi destruída ou perdida? há perda de substância?

#### O TODO E AS PARTES

E' axiomático que o todo é igual à soma de suas partes. Mas ao dividir qualquer "inteiro", deve o operador certificar-se de que tôdas as partes, inclusive os elementos e as relações invisíveis, são levadas em conta. A areia de mármore a que a estátua de Venus de Milo pode ser reduzida por um vândalo não seria igual à estátua, ainda que a última partícula fôsse preservada; tampouco um sabiá é simplesmente um tanto de penas, um tanto de ossos, um tanto de carne e um tanto de sangue; nem a máquina de escrever representa meramente tanto de aço, tanto de vidro, tanto de verniz e tanto de borracha. Pelo mesmo motivo, não se pode picar uma peça de trabalho em suas partes componentes óbvias, sem correr o grande perigo de comprometer o designio central, a relação operante, a idéia prisioneira.

Uma simples ilustração tornará isto bem claro. Um homem sôzinho é capaz de construir uma casa, isto é: lançar os alicerces, cortar as vigas e espigões, lavrar e armar os portais, assentar o assoalho, levantar o teto, rebocar as paredes, colocar os canos d'água e aquecimento, fazer as instalações elétricas, colocar o papel e pintar tôda a casa. Mas se o fizer, a maior parte do trabalho será realizada por mãos inadeiras; haverá grande desperdício de material, além de que a obra lhe requererá muitos meses de esforço. Por outro lado, essa mesma tarefa de construir uma casa pode ser dividida entre vários homens. Um dêles poderá fazer os alicerces, erigir a chaminé e rebocar as paredes; outro poderá assentar o madeiramento, cortar as pranchas e tábuas, levantar o teto — numa palavra, fazer todo o serviço de carpintaria; outro se incumbirá do encanamento; outro, da pintura e colocação de papel nas paredes; outro das instalações elétricas. Entretanto, tudo isso junto não assumirá automaticamente a forma de casa, a menos que alguém — no caso um arquiteto — faça a necessária planta, de modo que cada oficial possa saber o que toca fazer e quando deve fazer a sua parte.

Quando um homem sôzinho constrói uma casa, êle planeja à medida que trabalha. Decide o que deve fazer primeiro e o que deixar para depois — isto é, "coordena o trabalho". Quando muitos indivíduos trabalham juntos na construção de uma casa, não se deve perder de vista esta parte da tarefa — a coordenação.



Na "divisão do trabalho entre vários especialistas qualificados", é necessário, pois, incluir um especialista em planejamento e coordenação. Caso contrário, haverá grande desperdício de tempo, os trabalhadores interferirão nas tarefas uns dos outros, o material possivelmente não estará à mão quando necessário, as coisas poderão ser feitas em seqüência errada, assim como poderá mesmo haver diferenças de opinião sobre o lugar, por exemplo, em que as várias portas e janelas devam ser assentadas.

Quanto mais o trabalho é subdividido, tanto maior é o perigo de confusão e, conseqüentemente, tanto mais imperiosa é a necessidade de fiscalização e coordenação de tôdas as suas partes. Essa afirmativa prescinde de demonstração. Agora, a coordenação não é algo que se desenvolva por acidente. Há que conquistá-la por meio de esforço inteligente, vigoroso, persistente e sistemático". (5)

Falemos, agora, por conta própria:

#### A DIVISÃO DO TRABALHO GOVERNAMENTAL

Tôda e qualquer associação humana, da mais simples à mais transcendental, que se constitua para levar a efeito um propósito comum assume a forma de organização.

No momento em que dois trogloditas associaram, pela primeira vez, os seus esforços para realizar um fim comum a ambos — fôsse catar alimentos ou capturar animais perigosos — surgiu a primeira organização.

Dessa primeira fusão de esforços ao govêrno moderno, que é a mais complexa organização social até hoje conhecida, a distância percorrida pela capacidade dos homens para se "organizar" em busca de objetivos comuns, praticamente se confunde com a medida do progresso humano. É tão grande que atordoa: tão longa, tão extensa que quase chega a escapar ao alcance da própria imaginação. Contudo, a complexidade e o tamanho da organização governamental contemporânea nada mais representam do que uma expansão, em escala vertiginosa, daquela rudimentaríssima associação de esforços dos homens peludos das eras recuadas.

Efetivamente, o que hoje chamamos govêrno, exemplo eminente de associação humana, deliberadamente constituída e mantida para realizar propósitos coletivos, que se resumem, em última análise, na proteção e promoção do *bem-estar geral*, é uma organização como outra qualquer, distinguindo-se das demais apenas pelo seu caráter involuntário. De fato, ao passo que a participação de *qualquer um* em qualquer outra organização é *voluntária*

(5) LUTHER GULICK, *op. cit.*, primeiro capítulo.



ou espontânea, a participação de *todos* na organização pública é impositiva e *inelutável*.

A organização governamental pode assentar em estruturas diversas, assim como é suscetível de vários graus de densidade, qualquer que seja a estrutura.

Os recentes progressos verificados no campo da Ciência Política, confirmando, aliás, a observação leiga, vieram demonstrar que, quanto mais cresce a organização governamental em densidade, tanto mais evidente se torna a unidade imanente da instituição que denominamos governo. Daí o descrédito em que está caindo rapidamente a clássica doutrina tripartida, que secciona o governo em três poderes distintos. Daí, igualmente, o advento da nova concepção, hoje aceita pela maioria dos cientistas políticos, de que o governo é, em essência, uma entidade orgânica e não um conjunto de elementos justapostos, um todo indivisível e não um grupo de poderes ou funções independentes — em suma, uma unidade e não uma trindade, ou pluralidade.

De acôrdo com os autores modernos, os órgãos e serviços que integram determinado governo, por numerosos e funcionalmente diferenciados que sejam, nada mais representam, pois, do que partes de uma só organização.

Apesar de tão luminosamente sistematizada a exposta por Montesquieu em seu famoso *L'Esprit des Lois*, e de tão entusiasticamente decantada e difundida por quase todos os pensadores políticos que surgiram depois dêle, a doutrina da separação de poderes já não resiste à aferição da experiência, tendo conseqüentemente deixado de ser válida. E se, embora bruxuleante, ainda circula em nossos dias, é porque se baseia numa tradição multissecular, tem a misteriosa respeitabilidade das coisas vetustas.

Segundo a concepção novíssima, cada governo nacional não se limita a ser uma unidade *integrada*, composta de órgãos que exercem ao mesmo tempo, em grau maior ou menor, funções políticas e funções administrativas. O governo moderno é mais do que isso: é uma empresa.

Com efeito, não é difícil de perceber — pois basta observar — que o governo nacional de nossos dias é uma vasta empresa politécnica, empenhada em planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as mais diversas atividades, desde as essenciais, como a proteção à vida, até as opcionais, como o transporte de mercadorias e passageiros; desde as imemoriais, como a exação de impostos, até as moderníssimas, como o registro automático por meio da célula fotoelétrica dos veículos que passam em cada período de 24 horas ao longo de uma ponte ou através de um túnel; desde as rotineiras, como o pagamento de pessoal, até as eminentemente técnicas, como a aerofotogrametria; desde as mais simples, como a distribuição de correspondência, até as mais



complexas, como o estudo dos ciclos econômicos; desde as inteiramente rudimentares, como a vigilância noturna, até as eminentemente científicas, como a pesquisa química, a previsão do tempo, o bombardeio dos elétrons, o lançamento de satélites artificiais.

Em tôdas as épocas e em tôda a parte, onde e quando quer que um governo existiu, o seu trabalho houve de ser dividido para ser realizado, por isto que a divisão do trabalho é um fato natural, a que nenhuma empresa jamais poderá escapar.

No passado, antes do aparecimento da ciência da administração, o trabalho governamental era dividido exclusivamente por força das circunstâncias. Tratava-se apenas das conseqüências perpétuas e imutáveis decorrentes das limitações naturais da capacidade humana. Desde que nenhum homem podia, como não pode, como nunca poderá, fazer duas ou mais coisas ao mesmo tempo, ou estar em dois ou mais lugares simultaneamente, ou saber fazer tôdas as coisas, sempre que havia trabalho idêntico em lugares diferentes, ou trabalho diferente no mesmo lugar, ou trabalho simultâneo no mesmo recinto, a sua divisão era inevitável, como há de ser eternamente.

Se era inevitável no governo antigo, que geralmente exercia poucas atividades, no governo moderno, tão sobrecarregado de funções novas e renovadas, a divisão do trabalho é inexorável.

Em verdade, o governo dos dias atuais teria impossibilidade física de desempenhar a miríade de funções que lhe congestionam o programa de ação se não dividisse, subdividisse e redividisse o seu trabalho. Mas ao passo que antigamente o trabalho era dividido, como já registramos, exclusivamente porque as circunstâncias assim o determinavam, depois que surgiu a administração científica, o trabalho deve ser dividido não apenas por força daqueles fatores, mas também, e sobretudo, de acôrdo com as indicações da experiência. Antes, o trabalho era simplesmente dividido porque tinha de ser. Hoje, graças aos conhecimentos acumulados, o trabalho deve ser dividido de *certo modo*, segundo certos princípios. Esses princípios, quando bem aplicados, possibilitam a *melhor* divisão de trabalho, conforme a prática tem demonstrado tão repetidas vêzes.

Sendo uma grande empresa, o governo moderno tende naturalmente a procurar aquela *melhor divisão* para o seu trabalho, no que é persuadido pela experiência.

Digamos, agora, entre parênteses, que a experiência que persuade o governo a dividir e subdividir o trabalho, não mais em obediência cega a circunstâncias incontornáveis, mas já agora à luz de determinados princípios, é um dos elementos nucleares da nova ciência da administração.

Quando decorre unicamente das limitações com que certos fatores rígidos e inapeláveis, notadamente o tempo e o espaço,



cerceiam a capacidade humana, a divisão do trabalho é um fato natural, ou antes, uma fatalidade irredutível, em face da qual não há alternativa.

Quando se cria, por exemplo, uma coletoria num município novo — com o que se introduz uma nova subdivisão geográfica no trabalho fiscal do governo —, os fatores determinantes da providência são, em primeiro lugar, o espaço, e em segundo, o tempo. Eis aqui um caso de *divisão natural* do trabalho, natural porque imposta pela força de circunstâncias incontrolláveis. Diante do fato irredutível de que o coletor do município vizinho não pode estar em dois lugares ao mesmo tempo, se se quiser arrecadar impostos simultaneamente nos dois municípios, é imperioso que se incumbam indivíduos diferentes de fazê-lo.

Quando se cria uma segunda coletoria num dado município — subdividindo-se, mais uma vez, o trabalho de arrecadar impostos — os fatores determinantes, aqui também, são, em ordem decrescente, o tempo e o espaço. Pressupõe-se que a primeira coletoria já não seja suficiente para atender, dentro das horas regulamentares de trabalho, à massa de contribuintes. Além disso, para que a massa de contribuintes requeira uma segunda agência arrecadadora, é preciso que seja numerosa e, portanto, dispersa, embora no mesmo município ou no mesmo perímetro urbano. Logo, o fator espaço também influi, é verdade que muito menos do que o fator tempo, no desdobramento da primeira. Seria escusado dizer que aqui defrontamos outro exemplo de *divisão natural* do trabalho, igualmente tornada imperiosa pela influência combinada do tempo e do espaço. Diante da circunstância inexorável de que uma só coletoria já não pode vencer o volume de trabalho, se se quiser cobrar impostos de todos os contribuintes, a solução óbvia é criar outra.

Quando, já havendo coletorias suficientes, se cria, por exemplo, uma agência de correio na mesma área urbana — subdividindo-se, assim, novamente o trabalho governamental —, os fatores determinantes são, ainda uma vez, as mesmas limitações de natureza humana. Diante da circunstância inalterável de que o homem não pode fazer duas coisas ao mesmo tempo — no caso, arrecadar impostos, receber e distribuir correspondência —, se se quiser que uma e outra sejam feitas, é imprescindível que haja dois incumbentes diversos. Trata-se, idênticamente, de uma *divisão natural* do trabalho, imposta, como nos demais casos figurados, por fatores inapeláveis.

Imaginemos, agora, que o coletor de um determinado município, embora sujeito ao regime de tempo integral, passe metade do dia de braços cruzados, por falta de trabalho bastante na sua repartição. Imaginemos ainda que, situado na vizinhança da coletoria, haja um hospital de caridade mantido pelo governo e cuja clientela não demande mais do que metade do tempo de um profissional.



Se os fatores que limitam implacavelmente as faculdades humanas fôsem apenas o tempo e o espaço, está bem visto que o coletor, empregado do mesmo govêrno, poderia desempenhar as duas funções — a de médico e a de coletor — dedicando a cada uma delas metade do seu tempo. Seria mais econômico para o govêrno e, conseqüentemente, para o público.

Todos sabemos, entretanto, que isso não se dá na sociedade atual, porque, mesmo que disponha de tempo, o homem não pode dominar bem senão uma parcela insignificante do conhecimento e da experiência, razão por que a necessidade da especialização também torna impositiva a divisão do trabalho. Assim, o fato de haver um indivíduo para arrecadar impostos e outro para tratar de enfermos, embora qualquer dos dois estivesse, relativamente ao tempo e ao espaço, em condições de exercer os dois encargos, é outro exemplo de *divisão natural* do trabalho. Em resumo, todos os casos que acabamos de supor, se se verificassem, seriam típicas *subdivisões naturais* do trabalho.

Tôdas as vêzes que ocorrem as circunstâncias apontadas, o govêrno é *forçado* a subdividir o seu trabalho. Não é a ciência da administração que o aconselha, é o império das circunstâncias que o obriga a fazê-lo. Mas, ainda que assim obrigado, se o fizer deliberadamente de *certo modo*, segundo certos princípios, então é a conveniência, indicada pelo conhecimento, que o persuade a optar, dentre muitas, por uma forma de estruturar a divisão do trabalho.

O critério fundamental que rege tôda a ciência da administração é a eficiência. Na administração particular, a eficiência se transforma em lucro, que é a sua razão de ser. Na administração pública, a eficiência assume a forma de *mais serviços*, ou de *menos tributação*, ambas desejáveis. E' claro que a administração pública eficiente presta mais serviços com menos recursos, o que leva a dar *mais* aos contribuintes, ou então a exigir-lhes *menos*.

Em alguns casos, a *divisão natural* do trabalho permite a eficiência e, desta sorte, se conforma ao referido critério fundamental. As mais das vêzes, porém, a *divisão natural* do trabalho, só por si, não conduz à eficiência, caso em que pede corretivo.

O sistema conhecido por *scientific management*, com que TAYLOR revolucionou a arte de administrar, elevando-a à categoria de ciência, tem por base o princípio de que, dentre os muitos possíveis, sempre há um *melhor* meio de realizar qualquer operação, inclusive de dividir o trabalho. Descobrir êsse meio é o ofício do organizador; pô-lo em prática, o do administrador.

Em contraposição à *divisão natural*, fato que, como já vimos, deriva de causas irremovíveis, algumas atuantes sôbre a natureza humana, outras a ela inerentes, está emergindo lentamente, dos limbos da incerteza, a teoria da *organização científica* do trabalho.



A *organização científica* do trabalho não remove a *divisão natural*, até porque isso seria impossível, mas a afeiçoa ao princípio da eficiência, mediante a aplicação de corretivos apropriados.

Quando dissemos, períodos atrás, que o governo moderno, ao dividir o seu trabalho, já não o faz apenas por imposição das circunstâncias, mas também por persuasão da experiência, tínhamos em mente o conjunto de regras da *organização científica*, que consiste em aplicar ao esforço associado, ou melhor, à empresa, uns tantos princípios hoje sazoados pela experiência.

\* \* \*

O trabalho de toda e qualquer empresa pode ser originariamente dividido:

- a) verticalmente;
- b) horizontalmente;
- c) vertical e horizontalmente.

O critério vertical, se levado às últimas conseqüências, conduz à divisão da massa total de trabalho por tantos órgãos auto-suficientes quantas forem as *funções principais* que a empresa exercer. Isso quer dizer que cada um desses órgãos disporá de todos os recursos, em pessoal e material, necessários à realização dos propósitos que os animam.

As divisões ou departamentos verticais são homogêneos em propósitos, porque servem apenas a um, e heterogêneos em processos, porque utilizam muitos.

O critério horizontal, se rigidamente adotado, conduz à divisão da massa total de trabalho por tantos órgãos mutuamente dependentes quantos forem os *processos principais* que a empresa utilizar para atingir os seus fins. Isso significa que cada um desses órgãos conterá todos os recursos, em pessoal e material, tècnicamente ligados aos *processos* de que se utilizam.

As divisões ou departamentos horizontais são heterogêneos em propósitos, porque servem a todos, e homogêneos em processo, porque só se utilizam de um.

O critério misto, horizontal-vertical, amálgama dos anteriores, leva à divisão da massa total de trabalho por tantos órgãos interdependentes quantas forem as combinações de processos e propósitos que a experiência e o bom senso indicarem ao organizador. Isso significa que cada um desses órgãos conterá vários dos recursos, mas não todos, em pessoal e material, necessários à realização dos propósitos a que servem e à movimentação dos processos de que se servem.

As divisões ou departamentos mistos são heterogêneos por definição.



Chama-se *departamentalização* a divisão primária do trabalho das grandes empresas. Trata-se de um dos capítulos importantes da teoria da organização.

### *Post Scriptum*

#### A DIVISÃO DO TRABALHO NO GOVÊRNO FEDERAL

Tôda empresa de envergadura vê-se obrigada a dividir o trabalho. E' uma consequência das implacáveis limitações do homem: ou divide ou congestiona. E' uma exigência da lei do menor esforço: ou divide ou trabalha mais. E' um postulado do princípio da coordenação: ou divide ou entra em caos. E' um mandamento da administração científica: ou divide ou desperdiça. É, em suma, um imperativo categórico: ou divide ou perece.

Nas grandes empresas governamentais, o critério de divisão do trabalho afiançado pela experiência universal é o da especialização. Divide-se o trabalho verticalmente, de acôrdo com o princípio da homogeneidade. No Govêrno Federal do Brasil, a divisão ideal do trabalho deveria obedecer a êsse critério. O Ministério das Minas e Energia cuidaria, *especializadamente*, dos negócios de minas e energia, jamais de questões de pessoal e outras da mesma família, comuns aos outros ministérios; o Ministério da Agricultura, dos negócios da produção vegetal e animal; o da Indústria e Comércio, dos assuntos pertinentes à expansão industrial e à normalidade comercial, e assim por diante. Esse critério oferece, entre outras, as vantagens seguintes:

*Primo:* permite que, em cada ministério, o ministro de Estado, seus assessôres e seu corpo de servidores concentrem as energias, a capacidade profissional, a experiência e os recursos materiais no estudo e solução dos problemas específicos, sem qualquer dispersão de esforços ou de atenção.

*Secundo:* atrai para cada ministério os profissionais correspondentes: os professores e pedagogos para o Ministério da Educação; os médicos sanitaristas para o Ministério da Saúde; os engenheiros de minas e os geólogos para o Ministério das Minas; e assim por diante.

*Tertio:* ensaja, em cada ministério, a acumulação de experiência e estimula o aprofundamento da especialização.

Nessa divisão, os fins do govêrno (justiça, educação, saúde, segurança, etc.) ficam a cargo dos diferentes ministérios. E' de bom aviso que isso aconteça: pela soma de interesses sociais que envolvem, os fins do govêrno devem contar com órgãos especializados que a êles se dediquem de corpo e alma, com absoluta exclusividade. Os assuntos e negócios gerais, comuns a todos os ministérios, resvalam para a competência direta da Chefia Executiva. O Chefe Executivo, no caso do Brasil o Pre-



sidente da República ou o Primeiro Ministro, fica assim responsável pelas atividades institucionais, também chamadas *meios administrativos*: pessoal, material, orçamento, planejamento geral, organização, métodos de trabalho, documentação etc. O Chefe Executivo passa a ser uma espécie de provedor-geral dos meios administrativos. Essa divisão do trabalho governamental fundamenta-se na lógica e no bom senso.

O pessoal, por exemplo, para ser bem administrado, requer normas gerais uniformes relativamente aos direitos e deveres. Antigamente, quando descentralizada a administração de pessoal, o Governo da União pagava um desenhista-chefe no ministério A menos do que pagava a um desenhista de segunda classe no ministério B. Quanto ao material, basta lembrar que, só nos seis ministérios civis existentes em 1935, havia em uso 481 tipos diferentes de envelopes oficiais. O equipamento usado em cada ministério era escolhido de acordo com os gostos, os caprichos e até as esquisitices das autoridades compradoras, jamais de acordo com determinadas especificações tecnológicas, tendentes a trazer economia e assegurar conforto. Era, em suma, o reinado do caos na *administração dos meios*.

O remédio específico contra a administração anárquica é a centralização dos meios de ação na Chefia Executiva. Na administração de pessoal, a centralização oferece muitas vantagens:

- a) uniformiza as relações de emprego entre o Estado e os servidores públicos, assegurando igualdade de direitos, deveres e oportunidades;
- b) permite o tratamento profissional dos problemas envolvidos, porque os técnicos de pessoal têm volume de trabalho especializado suficiente para os manter ocupados todo o tempo;
- c) reduz o custo unitário das operações de recrutamento, seleção, treinamento e aperfeiçoamento;
- d) atrai maior número de candidatos para o serviço público, aumentando assim a probabilidade de eficiência da seleção;
- e) evita ou minimiza as nomeações interinas, ou seja o ingresso, no serviço público, de pessoas impreparadas ou de simples cavadores.

Na administração de material, a centralização traz as seguintes vantagens:

- a) reduz os atos administrativos, os contatos com os fornecedores, o número de concorrências públicas e o volume de papéis;
- b) estimula a padronização dos materiais de consumo, móveis e equipamento de escritório;
- c) cria condições para a existência de compradores especializados, progressivamente mais familiarizados com os artigos, os fornecedores, os avanços industriais;



d) em suma, produz uma economia de 10 até 25% na aquisição de material, o que, no caso do Governo Federal do Brasil, representa bilhões de cruzeiros por ano. Na administração dos demais *meios administrativos*, a centralização gera condições para a obtenção de vantagens semelhantes, ora econômicas, ora funcionais, ora de cooperação.

Ocorre que o Chefe Executivo também está sujeito às limitações humanas — físicas, intelectuais, profissionais e outras. Não lhe sendo possível desempenhar pessoalmente todas as funções pertinentes à administração de pessoal, financeira, de material, de orçamento, de documentação e outras da mesma família, é forçado a recorrer à divisão horizontal do trabalho e fazer aquilo a que GULICK chama "institucionalização da Chefia Executiva".

A institucionalização da Chefia Executiva pressupõe a existência de departamentos de administração geral, de que o D.A.S.P. é um dos espécimes mais representativos, segundo tem sido proclamado por tantas autoridades em matéria de administração.

### *Planejamento Governamental (1)*

HENRY N. BUNBURY

Tradução de BENEDICTO SILVA

*Nota do tradutor:* O autor do presente ensaio, funcionário público inglês, é reconhecido como voz autorizada em matéria de planejamento governamental.

**D**IRIGIDO a leitores de fala inglesa e publicado na revista britânica *Public Administration*, este ensaio foi escrito nos últimos anos da década de 30, pouco antes do começo da II Guerra Mundial. Traz, em consequência, sinais evidentes que o situam na conjuntura cultural daquele período. Não obstante, permanece como foi redigido: uma introdução concisa e equilibrada ao tema do planejamento governamental, hoje muito mais atraente do que então. Ao explicar as origens e a natureza do planejamento governamental, o autor aduz argumentos que já então, há mais de 20 anos, vaticinavam e justificavam o advento, em doses cada vez maiores, do planejamento governamental na vida pública, principalmente no setor econômico. E' quase certo que a maioria dos estudiosos de administração pública concorda hoje com o tratamento dado então ao assunto por HENRY N. BUNBURY.

O tema do planejamento, entretanto, não só é extraordinariamente complexo (alguns tipos de planejamento de especial interesse para os estudiosos de administração nem sequer são mencionados no presente ensaio), mas também extremamente controvertido: o que parece boa filosofia política para alguns constitui ideologia tendenciosa para outros.

Como observa HERBERT SIMON, emprega-se hoje a palavra *planejar* com mais freqüência como rótulo de lema político ou de inconformismo político, do que como designação de determinada classe de atividade administrativa. Para os seus entusiastas, *planejar* é sinônimo de *coordenar*, *prever*, *antecipar-se* ao futuro; poder-se-ia dizer que, para eles, planejamento é sinônimo de *racionalidade*. Aos olhos de seus adversários, *planejar* envolve a idéia de *arregimentação*, e até de *coletivismo*. A maioria das

---

(1) In *Public Administration* (outubro, 1938), 381-398. O título completo é "Governmental Planning Machinery" (*Mecanismo do Planejamento Governamental*); somente a parte introdutória do ensaio é reproduzida aqui (resumida).



emoções tempestuosas provocadas pelos termos *planejar* e *planejamento* relaciona-se exclusivamente com determinada classe de planejamento: a dos sistemas econômicos dirigidos pelo Estado.

Segundo o citado SIMON, os inimigos mais acirrados do planejamento são aqueles que crêem que as atividades econômicas devem ser governadas, com o máximo de liberdade, pelas decisões individuais dos homens de negócio, sob a lei da oferta e da procura, em vez de ser reguladas por controles e decisões governamentais. Eis por que *planejar* se converte em um símbolo (e para muitos em uma fórmula estereotipada) da controvérsia entre individualismo *versus* coletivismo.

Ao divulgar, no Brasil, em tradução portuguesa, o presente ensaio, meu propósito é suscitar, na mente dos possíveis leitores, indagações como estas: tornaram-se acaso inexatas algumas afirmações do autor? De suas proposições de fato e de seus julgamentos de valor, quais teriam sido invalidados pela marcha do tempo? B.S.

Em relação à vida social e econômica, o âmbito de atividade governamental aumentou consideravelmente em numerosos países nestes últimos anos. Tem-se verificado forte reação, embora diversa em suas manifestações, contra os princípios do *laissez faire*. Muitas formas de atividade, outrora deixadas como campo livre de empreendimento individual ou de grupos, porque eram consideradas quase privativas da iniciativa particular voluntária e inteiramente solta, tornaram-se objeto de interesse palpitante para a coletividade. O Estado tem intervindo nelas para orientar, estimular, controlar, proibir, comprar e vender, e até especular. As causas que contribuíram para êsse desenvolvimento são múltiplas e diversas, sendo desnecessário discuti-las aqui; diremos apenas que, por várias razões, as perspectivas de um retorno à economia livre, espontânea, auto-regulável, e ao Estado negativo e não intervencionista de antanho, que constituem, senão a conquista, pelo menos o objetivo da política liberal do século dezenove, parecem algo remotas na hora presente.

Mas, se as funções do Estado ampliaram-se dessa maneira, fazem-se necessários pessoal e sistemas administrativos adequados, a fim de capacitar o governo a executar as novas tarefas. E como era de esperar, tais sistemas estão aparecendo em vários países nestes últimos anos, principalmente de modo mais ou menos experimental. Qual é a função e a estrutura dêsses novos sistemas? Como funcionam, na realidade? Bem ou mal? Quais as características mais convenientes e capazes de promover eficiência? Já se podem tirar conclusões a êsse respeito?

Essas funções novas ou ampliadas do Estado (ou sociedade) acham-se ligadas, em muitos setores, ao termo "planejamento". Embora genérico e conveniente, o termo é bastante explorado,



sugerindo várias conotações e associações emocionais, que contribuem mais para gerar confusão do que clareza...

Com suas técnicas associadas, o planejamento é, rigorosamente, um processo, um *método* de atingir algum resultado escolhido. Quando aplicado ao setor de atividade social e econômica é, fundamentalmente, um processo de assegurar continuidade no tempo e coerência intrínseca às diretrizes governamentais referentes àquele setor. Implica um objetivo geral. Poder-se-á dizer que continuidade no tempo, coerência intrínseca e objetivo geral constituem metas em cuja direção todos os governos dignos dêste nome orientam os seus esforços. A isso, os planejadores responderão que, nas complexas condições atuais, sem planejamento consciencioso, não há govêrno capaz de atingir tais objetivos, e isto por duas razões.

Primeira razão: no sistema de economia privada, a empresa particular, compelida a buscar, e a buscar exclusivamente, a sua vantagem máxima, não leva em conta os efeitos de suas atividades econômicas, quer sobre outras empresas, quer sobre o bem-estar social da comunidade. Uma empresa de transporte rodoviário pode, por exemplo, conforme sejam suas diretrizes, retirar da estrada de ferro tamanho volume de tráfego que esta última, ainda assim obrigada a manter o seu sistema, se veja ameaçada de insolvência. E' por êste motivo que, em muitos países, se observam tentativas por parte dos governos no sentido de planejar os serviços de transporte como um todo orgânico.

Para dar outro exemplo: uma empresa que haja adquirido o direito de explorar algum recurso natural será propensa a explorá-lo exaustivamente, sem levar em conta as obrigações sociais que suas atividades criam, ou os prejuízos sociais que poderão surgir quando se esgotarem as respectivas fontes, minas ou jazidas. Daí, a necessidade de desenvolvimento ordenado e exploração metódica dos recursos naturais por meio de planos gerais de longo alcance. Isto se aplica notoriamente ao solo, em muitas de suas utilizações.

Segunda razão: na ausência de diretrizes planejadas, o govêrno democrático tende a:

- a) ceder ante as pressões de "grupos de influência", portavozes de interesses particulares; e
- b) seguir, de tempos a tempos, a linha de menor resistência a essas forças. Dêste ponto-de-vista, o planejamento é, essencialmente, uma diligência para criar, de forma concreta, uma alternativa para o processo: apresentar um objetivo conhecido e aceito, que encarne o interesse geral mais permanente da comunidade, e em torno do qual as diretrizes possam ser traçadas e coordenadas.



Em suma, é quando se abandona, de vez, a crença de que as vantagens gerais serão maiores se a iniciativa individual e particular tiver o caminho livre para cuidar de seus próprios interesses, que se torna essencial a existência de uma forma ou outra de planejamento. Não obstante, o planejamento (que, como dissemos, é um processo), não somente pode ser dirigido para diferentes objetivos, mas também variar bastante em extensão e natureza.

E' de notar-se a principal distinção entre o planejamento de um sistema de economia privada e o de um sistema coletivista. No primeiro caso, surgem questões como estas: quais as atividades que devem ser transferidas do setor de economia privada para o do Estado, e quais devem ser a natureza e forma da orientação ou controle a ser imposto pelo Estado à empresa particular? No segundo caso, tais questões não ocorrem. Por outro lado, um estudo específico da situação em vários países revelará grandes diferenças não só nos métodos de solução, como também no grau e no caráter do controle ou planejamento posto em prática.

Parece que tudo é ainda experimental. Estamos todos em busca de soluções. Estamos tentando descobrir algo melhor do que um intervencionismo eventual que vai tateando, cheio de vacilações, de expediente em expediente, e de crise em crise.

Já dissemos que o planejamento pressupõe um objetivo geral. No mundo moderno, parece (como, de fato, se espera que aconteça) que a necessidade mais premente e de caráter mais geral diz respeito à estabilidade e garantia de subsistência para toda a população, em nível razoavelmente elevado. Em recente inquérito entre os operários de três fábricas inglesas, verificou-se que, dos vários desideratos dos que foram entrevistados, a "garantia de emprego" ocupou o primeiro lugar nas preferências de quase 90 por cento dos opinantes, ao passo que o desejo de "salários elevados" obteve classificação bem inferior.

Aí está, segundo creio, a experiência geral. Ora, essa garantia geral de subsistência — isto é, para o povo inteiro — parece inatingível pela empresa privada, por si só, por mais eficientemente que esteja organizada e quaisquer que sejam os poderes que se lhe confirmam. Parece essencial, pois, que o governo desempenhe o seu papel, uma vez que representa a coletividade em geral e controla, como é, aliás, de sua alçada, os chamados fatores estratégicos da política monetária e tributária, a política do comércio exterior, o desenvolvimento das comunicações, etc. Ademais, torna-se necessário desenvolver, conservar e utilizar os recursos nacionais — materiais e humanos — de cada país, a fim de proporcionar o máximo de riqueza. Além disso, cumpre utilizar e distribuir essa riqueza de tal modo que seja possível assegurar nível de vida razoável e conforto social condigno para todos.



Este objetivo envolve um planejamento de ação direta sobre os recursos naturais, como também de ação indireta, através dos "fatores estratégicos". Implica o planejamento de cidades e zonas agrícolas, e controle da exploração de determinados recursos pelos interesses privados, a criação de determinadas facilidades e comodidades para o público, e outras coisas semelhantes.

O planejamento social e econômico é, pois, um processo multilateral, que exige elevado grau de eficiência por parte dos órgãos e sistemas competentes. Quando aplicado a uma economia baseada na iniciativa particular, e executado de acordo com as condições da autonomia democrática, o problema se torna mais complexo e delicado: de um lado, a empresa particular deve continuar a funcionar eficientemente dentro dos limites que lhe são próprios, e de outro, o órgão de planejamento tem de atingir os seus objetivos pelo processo de persuasão. São essas considerações que comunicam ao problema dos sistemas de planejamento interesse e importância especiais e, por igual, lhe dificultam a solução nos países em que a iniciativa particular é valorizada e encorajada.

Até aqui temos considerado, como único objetivo geral, a conquista, para todo o povo, da máxima garantia da subsistência, com a máxima produção permanente de riqueza (inclusive das comodidades da vida social) e sua distribuição mais equitativa possível. A tal respeito, os Estados Unidos constituem exemplo típico.

Há também o caso das economias que procuram preservar a iniciativa particular, isto é, o uso da produção e o emprego de mão-de-obra com objetivo de lucro, mas dirigem-na para algum propósito diverso daquele para o qual se inclinariam se ficassem relativamente livres de controle. Podem ser chamadas economias privadas controladas pelo Estado. Dêse tipo, a Alemanha e a Itália oferecem os exemplos mais conhecidos. (2) O propósito geral, ao qual se subordina toda atividade econômica, é atingir o máximo grau de auto-suficiência nacional, em parte por motivos de "defesa nacional", em parte para diminuir o risco de perturbação da economia nacional criado pelas diretrizes e medidas adotadas por outros países nos setores comercial e monetário.

Para princípio, este sistema também pressupõe completo controle pelo Estado de toda a atividades econômica, embora na prática permita uma liberdade considerável, contanto que não haja transgressão das diretrizes governamentais. A organização para o planejamento é adaptada a esse propósito modificado. Organizações de produtores, distribuidores e trabalhadores desempenham papel importante no funcionamento do sistema. A produção parece basear-se principalmente no controle quantitativo, tornado

---

(2) Refere-se aos regimes Nazista e Fascista dos últimos anos da década de 30. — O tradutor.



exequível pela adoção de vários métodos de controle e prioridades destinados a assegurar a consecução do objetivo principal. Infelizmente, nos países onde este sistema se desenvolveu, a defesa nacional e o armamento ocupam lugar tão grande nas preferências dos órgãos de planejamento, que não é possível qualquer juízo crítico sobre as possibilidades que poderiam ter-se concretizado, se tal sistema fosse dirigido inteiramente para o bem-estar e prosperidade do povo e no sentido da elevação dos respectivos padrões de vida. Não existe material informativo para um confronto objetivo entre este sistema misto e o sistema de economia liberal.

Finalmente, cabe citar o sistema econômico, em que não há lugar para a iniciativa privada tal como acima definida. Neste caso, o planejamento assume forma diferente e torna-se, nas mãos dos órgãos governamentais, parte essencial da vida econômica e cultural da nação. Esta última *deve* planejar, ou então arruinar-se, e provavelmente, morrer de fome. Talvez seja suficiente dizer que, no caso de uma produção coletivista e uma cultura coletivista, a técnica de planejamento é materialmente diferente daquela que se exige quando a iniciativa particular, mesmo condicionada a certos limites, é aceita e benquista.

Seria erro grave supor que o planejamento das atividades econômicas e sociais de uma comunidade é coisa nova. Pelo contrário, o planejamento existiu desde que o homem começou a viver de modo ordeiro e civilizado; as circunstâncias é que são novas. O movimento em prol do planejamento é uma consequência da necessidade de nos adaptarmos a uma nova situação. O mundo está se tornando cada vez menor. O impacto recíproco das comunidades tem aumentado. As comunicações e o transporte aperfeiçoam-se grandemente e tornam-se mais baratos. A produção da riqueza material, e, mais do que isso, as suas possibilidades, aumentaram consideravelmente. Juntamente com isto, veio o desenvolvimento de novas técnicas financeiras, corporativas, bolsísticas e contábeis que, embora capazes de produzirem benefício social, são também suscetíveis de graves abusos anti-sociais.

Se a garantia da subsistência para todos e uma distribuição equitativa da riqueza constituem os objetivos centrais, há como que necessidade de novo reajustamento — uma nova coordenação de atividades econômicas e sociais que, evidentemente, não pode surgir sem que haja um esforço consciente e deliberado neste sentido.

Sejamos, pois, mais explícitos no tocante à natureza do problema. Em muitas situações, a empresa ou grupo particular, buscando o seu máximo proveito, *não pode* levar em conta todos os fatores que entram na situação, e que serão afetados por sua decisão. Levará em conta apenas aqueles que são capazes de afetá-la. Por exemplo, uma empresa madeireira, entregue a si



própria, derrubará a madeira com rapidez igual à demanda do mercado: o que acontece depois à terra, à região circunjacente e à população que tirava sua subsistência dessas atividades extra-tivas, não interessa à empresa. Uma cidade pode ficar arruinada com a remoção de uma fábrica, mas o efeito da remoção sobre a cidade não é coisa que os proprietários da fábrica sejam obrigados a levar em conta em seus cálculos financeiros. A essência do planejamento está em que todos os fatores, e não apenas alguns deles, devem ser levados em consideração antes de ser tomada qualquer decisão.

Trata-se, evidentemente, de tarefa de grande dificuldade e complexidade, em qualquer Estado desenvolvido, qualquer que seja o objetivo geral. Numa economia inteiramente livre, a produção e a distribuição dependem da iniciativa e julgamento de grande número de indivíduos que trabalham independentemente uns dos outros. Em tais circunstâncias, alguns indivíduos cometem erros a todo momento, e todos os indivíduos, em algum momento: mas em seu conjunto, o trabalho de produção e distribuição prossegue. O pior que acontece são alguns desperdícios de recursos, as flutuações do ciclo de negócios, e uma distribuição altamente desigual e até certo ponto injusta da riqueza produzida. Tais coisas são bastante prejudiciais.

Num sistema planejado, por outro lado, na medida em que o planejamento é pôsto em prática, a iniciativa depende da decisão governamental. Conseqüentemente, a organização de que se necessita, a fim de assegurar que, dentro dos limites da capacidade humana, as decisões corretas sejam tomadas no momento preciso, está longe de ser problema sem importância. O perigo consiste em uma redução gradual do esforço produtivo e distributivo, acompanhada de esforços para aumentá-lo o que pode constituir ameaça à liberdade com que todo indivíduo sonha.

O bolo pode ser distribuído mais eqüitativamente, mas pode ser um bolo muitíssimo menor.



## **SERVIÇOS AUXILIARES**

### **ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL**

#### *Especificações de Classe -- Composição e Usos*

*Traduzido do Capítulo IX — "Position classification in the public service", por Maria Moraes (do Ponto IV) — Relatório submetido à Assembleia do Serviço Público pelo Comitê de Classificação de Cargos e Planos de Vencimentos no Serviço Público.*

UMA "especificação de classe" é um retrato descrito de uma classe. Normalmente ela contém a denominação de classe, a descrição de amplitude das atribuições e responsabilidades da classe, exemplos de trabalhos ou tarefas típicas e um enunciado das qualificações necessárias ao desempenho do trabalho da classe. Esse enunciado do padrão de qualificações geralmente inclui elementos tais como educação, experiência, conhecimentos, habilidades, tirocínio, e atributos físicos e pessoais.

A redação de especificações convenientes é uma tarefa difícil e precisa, que exige rigor de análise, habilidade criadora e habilidade de fazer distinções clara e sucintamente. Também exige completo conhecimento da matéria, função ou atividade da classe e a relação que exista entre esta e as demais.

#### **OBJETIVOS DAS ESPECIFICAÇÕES DE CLASSE**

As especificações de classe se constituem no elemento de referência mais importante de um plano de classificação, pois mostram o que são as classes, que espécie de cargos nelas se enquadram e o que são as linhas de demarcação entre elas, em termos de fatores de trabalho e qualificações. Nessa conformidade, há certos objetivos a atingir pelas especificações de classe na condição de veículos de informação, ao se escrever acerca do plano de classificação. Além disso, qualquer objetivo do plano, como um instrumento de administração de pessoal, é igualmente um objetivo da especificação de classe; juntamente com as regras de administração elas constituem o principal instrumento escrito do plano.

Os principais objetivos estimados pelas especificações de classe podem ser assim sumarizados:

1º) Definir os limites das respectivas classes; diferenciá-los entre si de modo que distinga cada classe de todas as demais,



não apenas em termos de caráter geral ou espécie de trabalho, mas também em termos de dificuldade e responsabilidade de trabalho e qualificações.

2º) Servir, conseqüentemente, como um guia para todos os interessados na distribuição de cada cargo nas respectivas classes.

3º) Definir e padronizar as várias denominações de classe, que deverão ter tão-somente o significado a eles dado pelas especificações; e servir como um dicionário de denominações de classes.

4º) Servir como um conveniente registro escrito, mantido atualizado, para identificar as características básicas de qualquer classe, para qualquer finalidade.

Assim sendo, as especificações de classe permitem o uso compreensível do plano de classificação, de suas classes, denominações de classe, o arranjo dessas por todos os responsáveis pelo recrutamento e seleção de candidatos, pela elaboração de relatórios de eficiência funcional, promoções, transferências, exonerações, tabelas de remuneração, orçamento proposto, dotações para serviços pessoais, manutenção do plano de classificação de cargo e a realização de outras operações pessoais, fiscais, contábeis e de estatística.

De início, uma especificação de classe deve distinguir entre uma dada classe e todas as demais, e portanto, deverá, de modo geral, indicar explicitamente os fatores diferenciadores, primeiramente mencionando-os na exposição genérica das atribuições e responsabilidades; em segundo lugar, descrevendo-os na exposição das características que discriminam o trabalho; em terceiro lugar, ilustrando-os objetivamente na enumeração e descrição de exemplos de trabalhos executados; e finalmente, consubstanciando-os nas relações correspondentes às habilitações.

Quando esse objetivo houver sido alcançado, as especificações de classe servirão como um guia na distribuição de cargos nas classes, tanto na instalação do plano de classificação de cargos, como em sua futura administração. Esta é a fase mais difícil da classificação de cargos e é, ao mesmo tempo, a base na qual repousa o seu principal valor.

Também dentro deste objetivo, está a finalidade de definir o nome pelo qual se deverão tornar conhecidos em todos os processos de administração de pessoal (não apenas classificação de cargos), todas as classes e todos os cargos nelas contidos, ou seja, a denominação de classe. Na administração de pessoal, como em outros setores, o valor dos nomes ou denominações está colocado em proporção direta com a uniformidade que eles são usados e compreendidos. Na elaboração de um plano de classificação as denominações são selecionadas e adotadas como o título comum para um grupo de cargos substancialmente parecidos, no



que respeita a atribuições e responsabilidades. Mas se cada interessado interpretar à sua própria maneira o significado das denominações, estas poderão informar muito pouco ou conduzir a idéias errôneas. Para servirem à sua finalidade, como uma linguagem comum de trabalho, as denominações deverão ser usadas e compreendidas uniformemente, o que se obtém pela elaboração de especificações de classe, sendo que o conjunto dessas formará um dicionário de cargos.

Finalmente, as especificações deverão servir como fontes comuns de referência para quem tem qualquer interesse em administração de pessoal no serviço público. São as ferramentas escritas para técnicos de pessoal, administradores, encarregados de orçamento e legisladores no planejamento e execução de qualquer fase de administração de orçamento ou de pessoal que exija conhecimento das atribuições — conteúdo dos cargos e sua disposição dentro do plano de classificação. Elas propiciam entendimento comum de questões tais como a significação das denominações em termos de tarefa e responsabilidades ou o valor relativo das várias classes de cargos, ou as habilitações exigidas ou desejadas, questões estas que consomem tempo em demasia, se tiverem de ser analisadas e discutidas tôdas as vezes que surgir um problema ou um "caso".

Em particular, elas servem como ampla base da qual se poderá partir para os tipos mais aperfeiçoados e detalhados de análise de cargo, às vezes necessária na elaboração de testes, no desenvolvimento de programas de treinos específicos e melhoramento de sistemas de avaliação de eficiência funcional. Ajudam os funcionários a pensar em termos de atribuições — conteúdo de cargos; expõem as diferenças e similaridades na classificação de cargos individuais; e indicam as habilitações para cargos mais elevados. Em relação a um plano de remuneração, elas informam a agremiações civis e a grupos de contribuintes as espécies de serviço para os quais são atribuídas determinadas tabelas de remuneração.

Uma especificação de classe deve ser clara e compreensível. Os resultados de análises de cargos deverão ser de tal modo mantidos e os fatores diferenciais entre as classes de tal modo evidenciados que o leitor não tenha que se empenhar, por sua vez, em fazer novas análises para descobri-los e exumá-los de entre uma multidão de frases puramente descritivas.

#### LIMITAÇÕES DAS ESPECIFICAÇÕES DE CLASSE

Especificações de classe, quando apropriadamente elaboradas, tornam-se instrumentos úteis na realização de tarefas relativas a pessoal. Todavia, onde se fazem necessárias análises de cargos bastante detalhadas, as especificações fornecem apenas uma base genérica como ponto de partida.



As necessidades dos diversos setores de atividades de pessoal variam. Portanto, algumas especificações escritas com suficiente refinamento, servirão para alguns casos e para outros não.

Na redação de especificações de classe, tem-se verificado que, via de regra, se atribui o necessário destaque a sua futura utilização como descrições genéricas dos cargos de determinada classe. Esse destaque, todavia, freqüentemente, transforma-se em um instrumento por demais genérico para situações onde se faz necessária uma análise mais detalhada de atribuições; ex.: para o técnico que esteja preparando testes de seleção ou elaborando currículo de treinamento em-serviço.

Considerando as limitações de tempo, verba, e pessoal, o redator deverá preparar todo o conjunto de especificações com o máximo de esmero necessário a qualquer atividade ou problema de pessoal; ou seria esta segunda fase, esse esmero, parte das atribuições de seus colegas em seus respectivos setores? E' duvidoso que especificações ultra-esmeradas sejam compatíveis com os objetivos administrativos da classificação de cargos. Uma das finalidades da classificação de cargos é fornecer informações marcantes sobre cargos numa forma organizada, se bem que sucinta. Especificações que sejam adequadas e suficientemente analíticas e abrangentes para efeito de classificações, distribuições e outras atividades administrativas comuns podem não ser suficientemente detalhadas para certos tipos de problemas de elaboração de testes de seleção ou programas específicos de treinamento. Todavia, se elas são estendidas para estes fins, ficam tão longas e "técnicas" que tornam proibitivo o seu uso por administradores em operações diárias e por outros que não sejam técnicos de pessoal.

O progresso neste setor, futuramente, decorrerá do fato de admitir-se que não haverá qualquer tipo de especificação que sirva a todos os fins da administração de pessoal com a mesma eficiência, ajustando-se melhor a uns do que a outros; que o grau de generalização ou não da especificação de classe e sua forma e conteúdo deverá ser determinado, em se considerando precisamente que utilização lhe será dada; e que, conseqüentemente, deverá haver vários graus de esmero nas especificações para os diferentes fins a que se destinam. Este ponto-de-vista já foi bem enunciado da maneira seguinte:

As especificações de trabalho, por oferecerem uma límpida visão das tarefas e outras obrigações de cada cargo ou trabalho, tornam-se necessárias não somente na avaliação de trabalho para efeito de fixação de níveis salariais, como também nas entrevistas de candidatos a empregos, e ao se elaborarem testes de seleção e programas de treinamento. Para avaliação de salários, nossa principal preocupação é situar o cargo, *como um todo*, em relação a outros trabalhos, no sistema geral. Neste caso, a ênfase não é dada aos detalhes do trabalho, mas à síntese de tôdas as



atividades que o trabalho representa em relação a outras atividades funcionais, com as quais está integrado no conjunto da organização. Para efeito de testes e treinamento, todavia, preocupamo-nos principalmente com habilitações e outros detalhes do trabalho, não obstante a relação que êles tenham com outros trabalhos da organização. No primeiro caso ocupamo-nos de cargos em combinação com outros cargos, mas no segundo com êstes isoladamente.

As especificações de cargos, portanto, são elaboradas de modo diferente para êstes diferentes casos. No presente estudo, que se ocupa principalmente com problemas de avaliação para efeito de fixação de salários, interessamo-nos pela forma descritiva generalizada para obter uma idéia global do que seja o trabalho para identificação e comparação com outros trabalhos no todo do sistema. Outras formas de especificações dão realce a detalhes de certos cargos para a consideração de detalhes especiais ao se prepararem testes, examinarem candidatos, e elaborarem-se programas de treinamento. Êstes não nos interessam aqui. Na forma descritiva de especificação de trabalho devemos, naturalmente, considerar os detalhes dos serviços mais do ponto-de-vista do âmbito geral ou da compreensão do trabalho do que do ponto-de-vista da avaliação de detalhes especiais de cada cargo.

As especificações de classe, preparadas como parte de um plano de classificação de cargos, deverão ser elaboradas de modo que condigam com objetivos previamente delineados. Naturalmente, as especificações deverão servir, ao máximo, às muitas finalidades em que serão usadas. Ao se excederem êstes limites, contudo, ao se estenderem as especificações ou qualquer de suas partes, ou modificá-las, dando-se-lhes diferente realce para fins diferentes, encontram-se problemas futuros, que os encarregados de classificação e seus colegas de outros setores técnicos de pessoal ou administração pública deverão atacar em colaboração.

#### TENDÊNCIAS DAS ESPECIFICAÇÕES DE CLASSE

As especificações de classe têm tomado várias formas nos diferentes setores, mas sua estrutura usual é a seguinte:

a) *Denominação da Classe*: é uma denominação ou nome definitivo apôsto à classe e a todos os cargos desta; deverá ser tão descritiva quanto possível das atribuições e responsabilidades de que se compõe a classe.

b) *Enunciado das Atribuições e Responsabilidades*: é uma descrição global e generalizada do trabalho, i.e., das atribuições preponderantes e as responsabilidades englobadas na soma total de todos os cargos que se enquadram na classe descrita.



c) *Enunciado de Exemplos do Trabalho Executado*: são ilustrações específicas das atribuições e responsabilidades exercidas nos cargos individuais típicos de uma classe.

d) *Enunciado das Habilitações Mínimas*: é uma apresentação da educação básica, da experiência, conhecimentos, habilidade, e atributos pessoais exigidos para o exercício dos cargos da classe.

Recentemente introduziram-se certos aprimoramentos nas especificações de classe, os quais são exemplificados nos esboços que seguem:

#### ESTADO DE ARKANSAS

Denominação de classe

Definição da classe

Enunciado das atribuições em geral  
Supervisão recebida  
Supervisão exercida  
Avaliação das atribuições  
Exemplos das atribuições  
Qualificações mínimas

Experiência e treino  
Conhecimentos especializados  
Habilidade, aptidões.

#### CIDADE DE SEATTLE

Denominação da classe  
Avaliação de atribuições  
Supervisão recebida  
Supervisão exercida  
Exemplos das atribuições  
Habilitação desejável

#### ESTADO DE ALABAMA

Denominação de classe  
Descrição da classe

Enunciado Geral das atribuições  
Avaliação das atribuições  
Dados interpretativos  
Exemplos de atribuições  
Supervisão recebida  
Supervisão exercida  
Especificações das habilitações de ingresso, conhecimentos exigidos, perícia e habilidade, treino e experiência aceitáveis.



## ESTADO DE MINNESOTA

Denominação de classe  
Enunciado geral das atribuições  
Características diferenciais do trabalho  
Exemplos de atribuições  
Habilitações desejáveis

Uma comparação da forma e conteúdo de especificações de classe, antigas e novas, indica várias tendências:

1ª) Há uma tendência definida de tornar as especificações de classe mais compreensíveis àqueles não treinados em administração de pessoal. Isto determinou a adoção de uma descrição simples em estilo de relatório, em vez da convencional fórmula escrita sempre no infinitivo. Existe uma vantagem colateral no uso de enunciados expositivos escritos no tempo presente, porque êsse estilo está mais de acôrdo com a idéia de que a especificação descreve as atribuições como elas são, em vez de como deveriam ser. Essa forma do infinitivo geralmente tem um caráter imperativo para aqueles não enfronhados nas técnicas de classificação e fazem-se necessários esclarecimentos para desfazer essa impressão. Por exemplo, se uma especificação declara que as atribuições da classe são "executar" ou "levar a efeito" um determinado serviço, isto pode ser interpretado como significando que o supervisor deve designar o funcionário para essa tarefa, e, em nenhuma hipótese, qualquer outra. E' possível que êsse tipo de linguagem tenha contribuído para a idéia de que especificações detalhadas e as classes por elas descritas são em muitos casos restritivas demais para uma boa administração.

2ª) Com a mesma finalidade de tornar a especificação de classe mais clara, ponderou-se que o leitor não técnico não está habituado a pensar em termos de cargos como um todo e encontra dificuldade de aprender, ou aprenderá errôneamente, o significado dos serviços quando dispostos isoladamente, quando cada um dêles é, em realidade, parte de um cargo individual. Julga-se por isso, que as tarefas que ocorrem freqüentemente devem ser mencionadas, mesmo que não sejam típicas, no sentido de classificação, particularmente quando estas podem ser devidamente fixadas em combinação com outras tarefas, à medida que ocorram em um cargo.

3ª) Existe uma forte tendência de tornar o caráter das especificações de classe mais analítico ou de maior avaliação. Esforços têm sido feitos no sentido de enunciar expressamente os fatos e fatores que distinguem a classe que está sendo descrita de tôdas as demais. Assim sendo, os pontos nos quais se baseia a dotação de cargos à classe tornam-se claros na própria especificação em vez de serem deixados à mercê da habilidade analítica do leitor. Essa tendência é indicada pela inclusão dos deno-



minados enunciados de "avaliação" ou de "características diferenciais" nas especificações de classe e por se agregarem fatores de limitação ou qualificação a tarefas típicas com a finalidade de se lhes atribuir caracteres diferenciais.

4ª) Os enunciados de conhecimentos, habilidade, aptidões são considerados como mais fundamentais de que os de educação, experiência e treino e as duas espécies de enunciados estão sendo estabelecidas mais distintamente. Padrões de educação para qualificação, experiência e treino estão sendo considerados como tendo caráter demonstrativo, ou seja, são considerados como prova da posse de certas espécies e determinada soma de conhecimentos e habilidade.

5ª) Existe também a tendência de se omitirem as declarações relativas a linhas de promoção e outros dados que se incluem, mais apropriadamente, em cadastros ou regulamentos relativos a outros setores da administração.

#### FORMA E CONTEÚDO ESSENCIAIS

A especificação de classe consiste de cinco partes principais. Primeiro, surge a denominação de classe como um cabeçalho generalizado. Em seguida vem o enunciado generalizado, os exemplos ilustrativos de trabalho, as características diferenciais do trabalho, e um enunciado das habilitações encabeçado pelo título de habilitações exigidas, ou qualificações desejáveis, dependendo isto da diretriz adotada.

O enunciado generalizado é uma descrição introdutiva global do trabalho constante da classe, inclusive as atribuições e responsabilidades.

O enunciado das características diferenciais do trabalho, de natureza interpretativa, assinala os fatores que deram origem à criação da classe e indica em que o trabalho da classe se distingue do trabalho das outras classes, inclusive daquelas imediatamente acima ou imediatamente abaixo na mesma série. Os exemplos ilustrativos de trabalho são ilustrações selecionadas de tarefas executadas ou de responsabilidades assumidas individualmente ou em conjunto. As habilitações exigidas ou qualificações desejáveis são consideradas em termos de conhecimento, habilidade, aptidões ou qualidades pessoais, bem como experiência, educação ou outra prova de posse de outras qualidades exigíveis.

#### ENUNCIADO GERAL

A primeira parte da especificação de classe, seguinte à denominação da classe (que serve de cabeçalho geral de toda especificação) é o enunciado geral das atribuições e responsabilidades. Trata-se de uma breve identificação, por alto, da espécie e nível de trabalho constante da classe. Sua principal finalidade é des-



crever a espécie de trabalho a ser executado e demonstrar em termos amplos o nível de dificuldade desse trabalho e responsabilidade.

Em forma e conteúdo o enunciado geral é elaborado e expresso da maneira mais simples possível, sem repetições de assuntos que tenham aparecido em outras partes da especificação. É estabelecido, principalmente, como uma introdução ao resto do texto. Quando os enunciados gerais de todas as especificações de classe estiverem agrupados servirão como um breve sumário descritivo, o qual, geralmente, tem uma finalidade útil, qual seja a de prover informação onde o interesse do leitor é casual, onde ele não está diretamente ligado à administração geral ou administração do pessoal, ou onde resumos sucintos de especificações de classe se fazem necessários para efeito de orçamento ou legislação.

O enunciado geral compõe-se comumente de umas poucas declarações escritas no indicativo presente. Expressões funcionais generalizadas, ou expressas como as que se seguem, poderão ser usadas para apresentar a declaração: executa, supervisiona; tem supervisão imediata sobre um grupo de ...; é responsável por ...; dirige, administra, planeja, organiza; dirige, supervisiona, interpreta e faz relatórios (de pesquisas); é responsável administrativamente por ...; serve como responsável administrativo e chefe profissional de ... etc. Para muitas outras classes, termos mais precisos poderão ser usados, tais como: datilógrafa, inspeciona, fiscaliza, examina, monta guarda, patrulha, opera, (máquina ou aparelho de escritório); etc. Deve-se ter o cuidado de evitar expressões estereotipadas onde outras mais significativas devam ser usadas. Os itens do enunciado geral são comumente cumulativos, isto é, as atribuições descritas em cada um estão contidas em todos os cargos da classe. Às vezes, os itens são alternativos, cada um aplicando-se a alguns e não a todos os cargos da classe. Tal é o caso quando a classe contém cargos que fazem diferentes usos da matéria, diferentes métodos para problemas similares ou aspectos diferentes mas equivalentes de atribuições. Por exemplo:

"Serve como assistente supervisor responsável do Contador Chefe e é responsável por importante fase do trabalho; substitui o chefe na ausência deste; ou exerce supervisão responsável sobre um grupo de contadores ocupados em trabalho analítico de contabilidade que envolve questões importantes e difíceis.

No enunciado geral, empregam-se freqüentemente adjetivos amplos para indicar o grau ou extensão da importância, dificuldade ou responsabilidade. Isto é necessário onde a distinção entre duas classes sucessivas na mesma série não podem ser enunciadas sem um indevido alongamento dos dizeres.

Tais adjetivos não têm significação definitiva para o leitor, até que estejam adequadamente explicados e ilustrados pelo



conteúdo do restante da especificação de classe. Aliás, eles não têm nenhuma significação, exceto em relação a outras especificações, particularmente na mesma série de classes. Eles devem, portanto, ser compatíveis com expressões similares, de grau mais alto ou mais baixo, usadas em outras especificações de classe mais pròximamente ligadas, a fim de indicar a gradação e coordenação apropriadas. Às vezes, torna-se conveniente decidir antecipadamente a ordem de escalonamento para tais adjetivos, como estes poderão ser usados em diferentes especificações. Por exemplo, o que se segue poderá ser estabelecido como uma série ascendente de adjetivos para indicar dificuldade de trabalho; a rotina mais simples; de menor dificuldade do que a média; de dificuldade média; de maior dificuldade do que a média; muito difícil, excepcionalmente difícil. Expressões similares podem ser usadas na descrição de importância ou atribuições. Também aqui expressões estereotipadas deverão ser evitadas, se houver outras mais significativas.

Para efeito de distribuições de cargos nas classes, esses adjetivos são em si sós as expressões menos úteis na especificação de classes. O seu principal valor reside no fato de mostrarem, logo ao início da especificação, que um dos fatores que diferenciam uma classe de outra mais alta ou mais baixa é o grau ou extensão da importância, dificuldade ou responsabilidade do trabalho, e isto conduz, o leitor ou o intérprete das especificações, à consideração desses fatores de distribuição e à relação que a informação dada tem com cada um deles.

O enunciado geral termina no item que diz "e executar tarefas semelhantes que lhe forem determinadas", ou outro de redação equivalente. Isto tem uma finalidade dupla. Põe em relêvo o fato de que apenas as atribuições preponderantes e características foram descritas e que não há a preocupação em abranger, em detalhe, tôdas as tarefas contidas no cargo. Dá também realce ao fato de que o funcionário pode estar sujeito à execução de tarefas diversas das expressamente mencionadas.

#### ASPECTOS MARCANTES DO TRABALHO

O enunciado dos aspectos marcantes do trabalho é uma parte importante da especificação. Escrito em "linguagem direta de relatório", êle tem por função destacar aquelas características do trabalho da classe que a distinguem das demais. Deve ser suficientemente específico para estabelecer os limites da classe. Distinções quanto a espécies de trabalho são reveladas pelos detalhes, no que tange à sua natureza essencial. Distinções quanto a níveis, ou seja, diferenciações entre a classe que está sendo descrita e as que se encontram imediatamente acima ou imediatamente abaixo, na mesma série, são demonstradas pela informação acêrca da dificuldade e complexidade do trabalho, a quantidade e quali-



dade da supervisão, de não supervisão e administrativas. Como um todo, êsse enunciado abrange os fatores essenciais de diferenciação da análise de classificação, à medida que êstes estão compreendidos no trabalho do cargo que se situa na classe.

Via de regra, nenhuma medida é tomada visando subdividir o enunciado dos aspectos marcantes do trabalho em pequenos tópicos, tais como dificuldade e complexidade, supervisão recebida, supervisão exercida e assim por diante, a menos que a classe seja tão uniforme, ou tão pequena no seu conteúdo de cargos, que torne isto um arranjo lógico. Na maioria dos casos o enunciado é escrito como uma unidade, de forma que as combinações de fatores de distribuição, e os próprios fatores, possam ser mais bem apresentados.

A dificuldade e a complexidade podem ser indicadas em termos de espécie e extensão da supervisão recebida, andamento do trabalho antes e depois de êste alcançar o funcionário, tipos de incumbências, métodos usados, procedimentos empregados, decisões tomadas, ação executada, controle de trabalho do funcionário por assessores ou revisores e a sua variedade e amplitude. As atribuições podem ser de supervisão ou de não supervisão. Atribuições de não supervisão, por exemplo, podem ser demonstradas como sendo a responsabilidade de revisar ou inspecionar o trabalho de outrem; como sendo independência de ação ou decisão; recomendações ou decisões determinando, aplicando ou dizendo respeito a planos, diretrizes, operações, ou regulamentos; o atendimento do público ou outras repartições; a segurança ou a vida de outrem; ou qualquer outra responsabilidade pode também ser indicada por um item que descreva as conseqüências normais de erro. Em geral, torna-se conveniente descrever dificuldade e responsabilidade juntas. Por exemplo:

"O trabalho de um Inspetor Eletricista acarreta, perante o público, a responsabilidade da prevenção de fogo e de outros riscos inerentes a equipamento elétrico nas construções. Exige completa familiaridade com máquina elétrica, com teorias de eletricidade, com tôdas as leis, normas e regulamentos aplicáveis e excepcional habilidade de lidar eficientemente com o público".

"O trabalho de um Químico-Auxiliar Sênior envolve técnicas científicas e de manipulação de considerável grau de dificuldade, se bem que os métodos a serem usados sejam profissionais. Os resultados são cuidadosamente examinados em várias fases da operação. Êste profissional não tem autoridade para agir por sua própria iniciativa, desviando-se das instruções".

"O trabalho de um Calculista Sênior requer o conhecimento de métodos de computações de alta matemática, de longa data estabelecidos e aceitos. Não requer análise de problemas, mas apenas a substituição das quantidades numéricas por símbolos em determinadas fórmulas e perfeita execução das operações



contidas nas referidas fórmulas, e.g. cálculo integral, diferencial e operações ordinárias de trigonometria, álgebra, logaritmos, e de aritmética”.

Uma característica de trabalho que se relaciona tanto com dificuldade como com responsabilidade é a maneira pela qual o supervisor controla o trabalho do funcionário, conforme o respectivo setor. Em alguns casos, o padrão de supervisão recebida será suficientemente uniforme para cada cargo na classe. Em outros casos, isto variará. Em consequência, os itens descritivos da supervisão recebida aparecerão separadamente ou em combinação com itens descritivos de outros fatores de dificuldade e responsabilidade, dependendo dos fatos. Segundo foi indicado (no Capítulo V), para efeito de análise clara, a supervisão que vem de cima é considerada como sendo distinta da dificuldade de trabalho, mesmo que esta possa vir a ser atingida por ela. Podem-se encontrar na mesma classe cargos que exigem supervisão imediata em tarefas difíceis, ou supervisão remota em tarefas simples, ou graus de supervisão e dificuldade em combinações. A supervisão de cima, além do mais, é similarmente intercalada com a responsabilidade individual da pessoa sujeita a supervisão. Assim sendo, a menos que uma determinada classe abranja apenas uns poucos cargos, ou seja inteiramente homogênea, a qualidade e o grau de supervisão recebida poderão variar entre os cargos dentro da classe e ser coberta apenas em combinação com outros fatores.

A supervisão já foi discutida como um fator que entra na análise e classificação de cargos. Em particular, já foram descritas por alto as espécies e graus de supervisão mais comumente encontrados, podendo-se fazer referências a essas descrições como indicativas das variações normais na supervisão recebida ou exercida. Estas deverão ser expressas, tão precisamente quanto possível, no enunciado dos fatores diferenciais do trabalho. Seguem-se exemplos:

“A escolha do problema a ser abordado é feita pelo supervisor em conferência com o funcionário, o qual, então, determina o método que empregará independentemente e estará livre de direção ou supervisão durante o curso do trabalho, exceto no que tange à observância das normas administrativas e à necessidade de atingir resultados satisfatórios.

Recebe orientação imediata bem como instruções freqüentes, específicas e detalhadas quanto a programas de trabalho, métodos e fins; tem pouca oportunidade de tomar atitudes ou decisões independentes, não sujeitas a revisão, salvo quanto a processos mais simples.

Está comissionado a distritos de inspeção, tendo a seu cargo tarefas específicas de fiscalização determinadas pelo Inspetor-Chefe de Edifícios. O trabalho está sujeito a planejamento geral,



diretrizes e objetivos do Departamento de Edifícios. O trabalho é apurado quando completo, pelo Inspetor-Chefe através do estudo dos relatórios de inspeção ou por meio do exame das exceções feitas pelos construtores ou proprietários de edifícios.

Ministram-se instruções detalhadas ao Auxiliar (Jr.) acêrca de qualquer nôvo tipo de incumbência. O serviço é examinado pelo respectivo superior, após concluído, quer através de uma etapa subsequente no processo ou mediante uma verificação material de sua exatidão.

Entra em entendimento com o Diretor de Auto-Estradas e recebe instruções quanto a normas formuladas pelo órgão, seus objetivos e planos".

Para uma classe composta de cargos de administração e supervisão, o enunciado dos fatores diferenciais prescreve o grau, a magnitude e o alcance da responsabilidade de supervisão de que se trata, isto é, a espécie e a quantidade da supervisão que o funcionário deverá exercer sobre seus subordinados. A êsse respeito pode-se fazer referência à discussão dos fatores pertinentes à avaliação da responsabilidade de supervisão.

Os enunciados da supervisão exercida sobre subordinados são bastante informativos quando indicam o "vulto" da responsabilidade de supervisionar em termos de número e espécie de pessoal submetido à supervisão, de variedade e complexidade das funções dirigidas e as maneiras específicas nas quais a supervisão é realmente exercida. Seguem-se exemplos:

"Dirigir, como chefe supervisor da loja de instrumentos, o trabalho de um pequeno grupo de confeccionadores de instrumentos, fazer estimativas, planejar, comissionar, explanar, acompanhar e fiscalizar serviços de construção, reparo ou ajuste de instrumentos de precisão e aparelhos de desenho padrão ou especial".

"Como supervisor atuante de um pequeno grupo de Assistentes de Auditores Júnior, distribui serviço ao grupo; dá instruções e orientação; decide, individualmente, os casos mais difíceis e incomuns; revê o trabalho do grupo, sendo responsável pela sua correta execução".

"Supervisiona tôdas as obras de engenharia no Departamento de Auto-Estradas, mediante a distribuição de serviços de caráter geral, a interpretação de normas regulamentares, objetivos e planos, e o exame de resoluções atinentes a métodos de trabalho, coordenação, produção e resultado obtidos.

O trabalho envolve problemas administrativo-profissionais, do mais alto nível no campo do planejamento, construção e manutenção de rodovias; envolve também responsabilidade pela formulação, iniciação e julgamento da eficiência das mudanças de métodos e normas".



## *Seleção de Pessoal*

### (O ESTUDO DO TRABALHO)

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

N o mundo moderno, em que se concebe o trabalho como uma das formas de realização da personalidade humana, a seleção de pessoal desempenha um papel de grande importância e, graças a ela, vêm sendo eliminadas algumas das principais causas do desajustamento profissional e suas graves consequências para o indivíduo, a família e a comunidade.

Nos seus primórdios, a racionalização do trabalho era tarefa exclusiva do engenheiro, de cuja prancheta saíam máquinas cada vez mais aperfeiçoadas, ou do químico que em suas retortas apurava a matéria-prima para dar-lhe características sempre melhores.

A idéia de que os problemas da produção poderiam ser solucionados apenas com a melhoria dos equipamentos, dos processos de execução e dos materiais não tardou, porém, a revelar a sua inconsistência. Havia um outro fator a exigir cuidados e atenções especiais: a pessoa humana. A constatação desse fato marcou o início de uma nova fase no movimento de racionalização, trazendo para este a contribuição efetiva dos psicólogos, dos médicos e dos educadores. A verdadeira e mais atual filosofia da racionalização do trabalho está contida, por inteiro, nestas palavras de LEON WALTHER. (1)

“Mesmo que a força humana fique cada vez mais subordinada à da máquina, esta nunca poderá substituir aquela: caberá sempre ao homem o encargo de conduzi-la e conservá-la.

.....

“Destarte, pela força das circunstâncias, o fator humano passa para o primeiro plano”.

E' dentro dessa filosofia que atua a seleção de pessoal, encarando o trabalho em função das diferenças individuais, e o homem em função das diferentes modalidades de trabalho.

---

(1) *Psicologia do Trabalho Industrial* — trad. de LOURENÇO FILHO — Companhia de Melhoramentos — São Paulo, 1953.



## FUNDAMENTOS SOCIAIS DA SELEÇÃO

O trabalho é um dever social, e a todo indivíduo cabe prestá-lo como contribuição ao esforço comum pelo bem-estar, segurança e progresso da coletividade. Tão forte é esse princípio que a legislação dos povos cultos pune como delitos a vadiagem e a perturbação do trabalho alheio.

Pelas utilidades que produz com o seu trabalho, o indivíduo corresponde às vantagens que a organização da vida coletiva lhe proporciona. O progresso social deve resultar da cooperação de todos, porque a todos beneficia. Ninguém vive numa sociedade organizada sem participar, desta ou daquela maneira, do desenvolvimento por ela alcançado. Naturalmente as cotas de participação nos encargos e nas vantagens não são iguais, mas as diferenças entre elas tendem a diminuir à medida que o organismo social se aperfeiçoa.

E' lógico que a sociedade se preocupe em tirar o máximo de rendimento do trabalho de cada indivíduo. Todavia esse objetivo ela só alcançará na medida em que adotar um sistema racional de distribuição das tarefas que lhe permita cometer a cada um indivíduo o trabalho para o qual ele possua as aptidões necessárias. O trabalhador inapto produz pouco e mal, desperdiça a matéria-prima, destrói o equipamento, provoca acidentes e, como peça defeituosa, perturba o funcionamento do sistema de produção, no qual os indivíduos dependem, fundamentalmente, uns dos outros em virtude do alto grau de divisão e especialização do trabalho.

A recíproca do direito que tem a sociedade de exigir o cumprimento do dever social do trabalho é a obrigação em que ela se encontra de proporcionar ao indivíduo certas garantias e facilidades. O trabalho não há de ser para o indivíduo um peso esmagador, uma fonte de infortúnio, mas um meio através do qual ele possa realizar-se, desenvolver suas potencialidades e sentir, ante a evidência do êxito alcançado, a consciência do seu próprio valor. Não deve ser um meio de colocar o indivíduo em conflito com a sociedade, mas uma forma de integrá-lo no processo de cooperação essencial à vida coletiva.

As duas aspirações — a da sociedade que espera obter o máximo proveito do trabalho do indivíduo e a deste que espera que a sociedade lhe assegure as melhores condições de trabalho — permaneceriam no terreno puramente metafísico se a técnica não fornecesse os elementos indispensáveis à solução de certos problemas de ordem prática.

Não seria bastante que as condições da vida em sociedade preconizassem a seleção de pessoal; era preciso, ainda, que esta última se revelasse capaz de desempenhar o papel que lhe estava reservado. Os progressos de certos ramos do conhecimento hu-



mano, como a fisiologia, a psicologia e a estatística, por exemplo, vieram colocar em bases seguras a pesquisa e avaliação das aptidões humanas, em suas relações com o trabalho, e, assim, garantir à seleção de pessoal os recursos técnicos essenciais. Os métodos de análise do trabalho, as provas do tipo objetivo, os processos estatísticos de apuração dos resultados dessas provas, os trabalhos dos laboratórios de psicologia aplicada e os serviços de biometria médica dão uma idéia do aperfeiçoamento que a seleção de pessoal já logrou alcançar.

Ora, se é certo que a evolução humana se processa mediante a utilização cada vez mais intensa dos conhecimentos científicos na solução dos problemas humanos, seria incompreensível que a distribuição do trabalho entre os indivíduos continuasse a fazer-se empiricamente, sendo possível realizá-la com os recursos da ciência e da técnica. Por outro lado, se também é certo que a sociedade quanto mais se aperfeiçoa mais aprofunda a divisão e especialização do trabalho, seria igualmente incompreensível que a seleção de pessoal depois de atingir tão alto grau de desenvolvimento, não viesse a constituir-se num ramo de atividade autónomo.

#### DIFERENÇAS ERGOLÓGICAS

##### *Classificação das profissões — Análise do trabalho*

O primeiro cuidado da seleção de pessoal deve consistir em conhecer os diversos tipos de trabalho e apurar quais as condições a serem preenchidas pelos indivíduos que se propõem a desempenhá-los.

Compreende-se sob a designação geral de trabalho um vasto conjunto de atividades que vão desde as tarefas braçais mais simples até as mais requintadas operações do intellecto. Entre esses dois extremos há um número ilimitado de ocupações que se distinguem umas das outras por incontável variedade de aspectos.

A distinção entre trabalho intellectual e físico vem de épocas imemoriais. E' difícil dizer quando surgirem as primeiras classificações baseadas nas matérias-primas de que os homens primitivos se serviam (trabalhos de madeira, de pedra, de couro, etc.), ou nas utilidades que obtinham com o seu trabalho. Como quer que seja, porém, o interesse em sistematizar por gêneros, espécies e classes a imensa variedade dos tipos de trabalho é muito antigo. Naturalmente, com o correr do tempo, ele cresceu e, valendo-se dos meios que a ciência lhe pôs ao alcance, aperfeiçoou seus critérios.

Nas classificações primitivas a pessoa do trabalhador pouca atenção merecia; cogitava-se, sobretudo, dos processos de trabalho e dos resultados por êste produzidos. Pouco e pouco, porém, os



critérios de classificação se foram relacionando cada vez mais intimamente aos aspectos pessoais do trabalho, o qual passou a ser considerado em função das qualidades que sua boa execução exige do trabalhador.

A essa orientação obedecem as classificações modernas de maior prestígio como as de PIORKOWSKI, LIPMANN, BAUMGARTEN e SOLLIER e DRABS, que veremos a seguir:

### CLASSIFICAÇÃO DE PIORKOWSKI

(RESUMO)

PROFISSÕES...	{	Não qualificadas.	{	Especializadas.
		Qualificadas.....		Médias. Superiores.

A classificação de PIORKOWSKI separa as profissões em dois grupos: o das profissões não qualificadas e o das profissões qualificadas. As primeiras (v.g. carregador, peão, entregador de mercadorias, faxineiro, etc.) não exigem qualquer aptidão especial e podem ser exercidas mesmo por indivíduos de baixo nível mental, desde que possuidores de certas qualidades físicas, notadamente força muscular e resistência à fadiga. As segundas exigem aptidões especiais e, conforme a natureza destas, podem ser especializadas, médias ou superiores. Entre as profissões qualificadas-especializadas figuram os trabalhos que põem em jôgo a atenção, a reatividade e considerável capacidade de automatização, como a maioria das tarefas dos operários fabris. Já nas profissões qualificadas-médias, que compreendem uma extensa variedade (v.g. datilógrafo, tipógrafo, relojoeiro, telefonista, etc.) evidencia-se o indispensável à combinação de aptidões psíquicas diversas, cujo desenvolvimento é mecânicamente determinado e limitado num quadro fixo, além de certo grau de inteligência. Atributos pessoais mais elevados, como a imaginação criadora, o raciocínio, o espírito de síntese, o sentido de organização e a capacidade de julgamento, sem qualquer limitação e aliados a uma inteligência de alto nível, são indispensáveis ao exercício das profissões qualificadas-superiores.

### QUALIFICAÇÃO DE LIPMANN

(RESUMO)

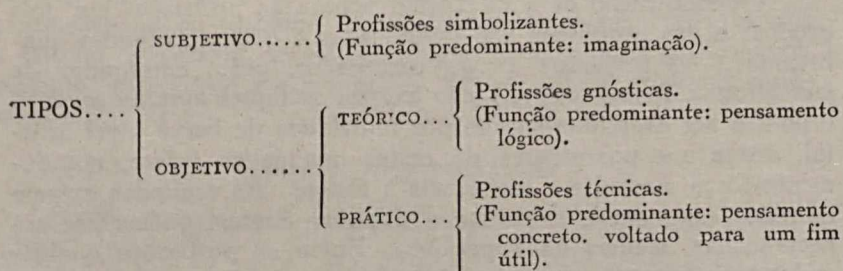
PROFISSÕES...	{	Inferiores.	{	Simbolizantes (artísticas).
		Médias.		gnósticas.
		Superiores.....		técnicas.

Na classificação de LIPMANN, a idéia de encarar o trabalho em função da pessoa do trabalhador é ainda mais acentuada do



que na de PIORKOWSKI. LIPMANN, que também classificava as profissões em superiores, médias e inferiores, atribui especial significação ao cunho pessoal que o indivíduo imprime ao seu trabalho. Graças a êsse cunho pessoal a fronteira entre as profissões torna-se flutuante. O trabalho de um profissional de categoria média (um operário qualificado, por exemplo), pode, pelo *élan* com que fôr executado, consistir numa obra prima, numa criação artística de valor excepcional; em compensação, certas profissões superiores, quando exercidas mecanicamente, como simples ofícios, podem ser consideradas médias.

LIPMANN, como BINET, considerava a atitude objetiva ou subjetiva que o indivíduo assume, face ao mundo exterior; e isso nos permite traduzir em termos tipológicos, como se vê abaixo, a parte de sua classificação que trata das profissões superiores:



As profissões simbolizantes dizem respeito ao tipo subjetivo porque requerem, principalmente, afetividade e imaginação. O artista, que é o profissional típico dessa categoria, serve-se do mundo exterior para expressar seus estados de alma através de imagens e símbolos; êle é o que, na linguagem corrente, se chama "sonhador" por oposição a "realista". Êste último que assume, diante das coisas e dos fatos a atitude objetiva de quem vê a realidade, sem desfigurá-la pela imaginação ou pelo sentimento, revela a preocupação de estudar e conhecer melhor essa realidade, ou, senão, a de utilizar-se dela visando a fins práticos. Ao primeiro caso correspondem as profissões gnósticas, e ao segundo as profissões técnicas.

FRANSISKA BAUMGARTEN, (2) para quem o exercício de vontade humana é um dos fatores primordiais da atividade profissional, distingue:

1º) profissão de manipulação (operários fabris e de usinas, artesãos, mineiros, trabalhadores agrícolas) que se exercem de acôrdo com indicações, prescrições e regras preestabelecidas;

(2) *Les Examens d'Aptitude Professionnelle* — trad. de MARCEL THIERS — Dunod — Paris, 1931.



2º) profissões cuja atividade consiste em dar forma a alguma coisa (cortadores de modelos, floristas, projetistas) e admite certo grau de independência;

3º) profissões condutoras, nas quais o que há de característico é a elaboração de ordens, resoluções e normas que a outrem compete cumprir;

4º) profissões atuantes (juiz, professor, negociante), cujas operações recaem sobre pessoas e envolvem, em relação a estas, maior ou menor autoridade ou influência; e

5º) profissões criadoras (cientista, inventor, técnico).

Tais profissões, conforme consistam na execução de um só e mesmo trabalho ou de uma variedade de trabalhos se subdividem em unilaterais e polilaterais; por sua vez os intervalos entre os vários tipos de trabalho podem ser regulares ou irregulares. A combinação desses fatores dá lugar à criação, dentro de cada categoria profissional, de grupos mais limitados e homogêneos, como, por exemplo, o das profissões unilaterais, variáveis a intervalos certos (empregados de correio) e o das profissões polilaterais, variáveis a tempos irregulares (domésticas).

Na maioria das profissões, segundo SOLLIER e DRABS, (3) o ponto de partida são as operações subalternas de execução *simples*. Assim, tanto a seleção como a orientação profissional deveriam limitar suas ambições às qualidades essenciais ao noviciado da profissão. Das quatro ordens de funções hierarquizadas que o trabalho profissional admite:

- a) funções de execução e fabricação;
- b) funções de transmissão, coordenação e controle;
- c) funções de comando e direção; e
- d) funções de elaboração, organização e criação; somente as primeiras e, em certos casos, as segundas ficariam bem acomodadas no campo da psicotécnica; as restantes transcendem a esse campo pois que exigem qualidades de nível intelectual e moral para o qual não existe padrão de medida fidedigno. Partindo desse raciocínio os dois citados autores classificam as funções essenciais de execução e fabricação, de acordo com os gêneros de execução e os tipos psicoprofissionais correspondentes.

As classificações das profissões, embora ainda apresentem alguma utilidade para a seleção de pessoal, têm, hodiernamente, interesse mais teórico do que prático. Delas se pode dizer, *mutatis mutandis*, o caráter esquemático e de generalização próprio dessas classificações se apresenta com os inconvenientes já apontados. Por outro lado, a organização atual do trabalho, sobretudo no que diz respeito à sua divisão e especialização, não apenas des-

(3) *La Psychotechnique* — Liv. Felix Alcan — Paris, 1935.



truiu a estrutura da maioria das antigas profissões, como determinou o aparecimento de um sem número de ocupações híbridas, nas quais se conjugam, às vezes até de modo um tanto surpreendente, técnicos e processo de trabalho pertencentes a vários ramos profissionais.

Na prática da seleção pessoal a classificação das profissões é substituída pela análise do trabalho.

As diferenças individuais exprimem diferenças de grau de aptidão para determinado trabalho. Não se pode, porém, aferi-las com objetividade, em face dos casos concretos, sem confrontar as características do indivíduo com as que o eficiente desempenho do trabalho exige. Há, assim, uma pergunta inicial a fazer: "Em que consiste o trabalho?" Para responder a tal pergunta a seleção de pessoal dispõe de um instrumento apropriado: a análise do trabalho. Esta, segundo O. PRESTON ROBINSON (4) é o estudo científico de cada fase de um trabalho, incluindo a sua natureza, as condições que o rodeiam e o tipo de trabalhador necessário, para executá-lo. VITELIS (5) emitiu uma definição semelhante, quando escreveu: "O estudo completo de todos os fatores integrantes de um trabalho, visando revelar as atribuições que lhe correspondem, suas condições de execução e as qualificações que o trabalhador deve possuir para realizá-lo com êxito, é conhecido como análise do trabalho".

Vários são os métodos de análise do trabalho, alguns deles de indicação específica para determinados gêneros de atividades profissionais, e outros de caráter mais geral. A decisão quanto ao emprego dos primeiros é, obviamente, mais simples. Desde que o trabalho a analisar comporte a aplicação de um método específico, o problema se reduz a obter e pôr em ação os recursos necessários. Nos outros casos haverá que, primeiro, eleger dentre os métodos disponíveis o que melhor se adapta à situação. Para isso se torna indispensável o conhecimento dos diferentes métodos.

Cronologicamente, o primeiro método de análise do trabalho é o de "característica livre", segundo o qual o psicotécnico, conforme a idéia que faz do trabalho enumera, livremente, as aptidões que se lhe afiguram necessárias. A margem de erro que esse método comporta é bastante elevada, mesmo quando as pessoas que o empregam são dotadas de largo tirocínio e aptidões especiais.

O psicotécnico pode, também, analisar o trabalho, observando alguém executá-lo ao vivo, no seu ambiente natural; ou executando-o, pessoalmente, para penetrar na intimidade dos seus processos e, assim, observar melhor a estrutura do conjunto. Esta última técnica, muito difundida entre os psicólogos soviéticos, é

(4) *Retail Personnel Relations* — Prentice Hall Co, New York, 1939.

(5) *Science of Work* — W. W. Norton & Co, New York, 1934.



de grande eficiência, mas requer que o observador possua certo adestramento nas atividades profissionais que se propõe a analisar. Muito embora esse adestramento não signifique perícia, mas apenas suficiente aprendizagem, nem sempre é fácil consegui-lo. Daí resulta que a observação do trabalho de outrem constitui a forma mais usual do método.

Na prática a observação comporta estas três etapas:

- observação do trabalho em si;
- observação do comportamento do trabalhador durante a execução do trabalho;
- observação do meio ambiente.

A primeira etapa abstrai, inteiramente, a pessoa do trabalhador e atém-se apenas ao trabalho, para verificar-lhe a natureza; as operações através das quais ele se concretiza; as fases que resultam do arranjo natural dessas operações; o tempo de duração global do trabalho e o de cada uma de suas fases; o ritmo e o rendimento das operações realizadas. Na segunda etapa a atenção do observador conflui para a pessoa que executa o trabalho, a fim de registrar-lhe o comportamento, a atitude geral, os movimentos e gestos profissionais, a postura, as expressões fisionômicas indicativas de certas reações psicofísicas, os sinais externos de esforço e de fadiga, enfim, todos elementos através dos quais se evidenciam os diferentes aspectos da conduta do trabalhador em ação. Finalmente a terceira etapa cuida dos fatores ambientais, isto é, das condições características do meio em que o trabalho é executado e que podem afetar este último, através da pessoa do trabalhador.

Antes de passar adiante devemos observar que as críticas de que é alvo o método da observação, quando se cogita da análise de cargos para fins de classificação, perdem seu rigor no terreno da seleção de pessoal, onde a análise do trabalho não visa a propósitos de comparação e os cargos são tratados isoladamente, sem qualquer preocupação de hierarquia.

Ao lado do método de observação e comumente a ele associados, vamos encontrar os métodos do questionário e da entrevista, aos quais já tivemos ensejo de aludir noutra oportunidade. (\*) As considerações então expendidas, acrescentamos, agora, que quando se destinam especificamente à seleção de pessoal, tanto o questionário como a entrevista devem ser conduzidos com o inflexível objetivo de identificar e dissecar, no trabalho que é objeto da análise, os processos e operações que se diferenciam entre si pelas aptidões e capacidades que exigem.

---

(\*) *A Análise dos Cargos para Fins de Classificação* — in "Revista do Serviço Público" — Fevereiro de 1949.



Para isso um e outra precisarão descer a pormenores, do que é exemplo o conhecido questionário de LIPMANN.

Há trabalhos que obrigam os indivíduos que os desempenham a realizarem certos movimentos (gestos) que constituem sinais externos dos processos sensoriais, psicomotores, intelectuais e afetivos que a própria atividade profissional desencadeia. O estudo desses movimentos e de sua duração é também de análise do trabalho, de largo emprêgo na indústria, onde aliás surgiu como instrumento do programa de racionalização concebido por FREDERIC W. TAYLOR, e, nas empresas de transporte.

O método do estudo dos movimentos e de sua duração compreende três operações:

- a) registro;
- b) cronometragem;
- c) interpretação.

O registro, que se faz, usualmente, com emprêgo da fotografia e da cinematografia, proporciona a representação, ou por assim dizer, o retrato da seqüência dos movimentos executados. Para maior facilidade dos estudos dos filmes adaptam-se pequenas lâmpadas elétricas às partes do corpo empenhadas no trabalho e, assim, o registro se traduz em curvas luminosas, cujo contraste com o fundo da película lhes dá a necessária nitidez.

A cronometragem destina-se a apurar o tempo de duração dos movimentos. Modernamente, essa operação dispensa os primitivos cronômetros e relógios ergográficos, que lhes eram outrora indispensáveis, pois se processa, automaticamente, junto com o registro. O mesmo mecanismo que tira a fotografia marca o tempo, através do computador automático de que é provido.

Ao registro e cronometragem segue-se a fase final de interpretação, na qual as chapas ou filmes são minuciosamente examinados. Cada movimento complexo é, então, estudado em sua estrutura lógica e decomposto em movimentos elementares, indivisíveis. Estes, por sua vez, para identificação das aptidões correspondentes são apreciados quanto à sua morfologia (amplitude, direção e forma), seu ritmo de execução (rapidez, uniformidade, continuidade), seu grau de precisão (maior ou menor tolerância) e de automatização (imposta ou espontânea), etc. Com relação aos tempos será preciso distinguir, dentro dos totais apurados, as categorias que possuem significado psicoergológico próprio, como os tempos principais (TP), os tempos auxiliares (TA) e os tempos perdidos ou vagos (TV).

A técnica do estudo dos tempos e dos movimentos é bastante complexa, contudo sua aplicação torna-se bem mais fácil que a de outros métodos, graças às atenções que lhe vêm dispensando várias organizações oficiais e privadas norte-americanas (v.g.



Department of Labour, Motion and Time Measurement Association), as quais, com seus roteiros, tabelas e definições padronizadas, prestam inestimável auxílio ao analista.

Outro método de análise de trabalho é o dos testes, cujo desenvolvimento nos últimos tempos se tem orientado no sentido de um estudo fatorial das profissões, através do qual estas últimas possam ser organizadas, para fins de seleção e mais particularmente de orientação profissional, em conjuntos (*job-families*), de acôrdo com certos elementos comuns. Esquemáticamente considerado, o método dos testes pode ser dividido em seis fases:

1ª) elaboração de uma lista provisória das qualidades que se supõem exigidas pelo trabalho;

2ª) organização de uma bateria experimental de testes considerados, *a priori*, como capazes de diagnosticar as referidas qualidades;

3ª) aplicação da bateria de testes a dois grupos de trabalhadores em exercício, um constituído por bons e outro, por maus trabalhadores;

4ª) comparação, pelos perfis médios dos dois grupos de trabalhadores ou pelos índices de correlação, dos resultados obtidos com o emprego dos testes;

5ª) escolha, dentre êsses testes, daqueles que, por serem válidos, seletivos e fidedignos, devem figurar na bateria definitiva; e

6ª) composição da lista de qualidades provadamente exigidas pelo trabalho, com o estabelecimento da importância relativa de cada uma, para efeito de ponderação dos itens das futuras provas de seleção.

Como se vê, o método dos testes envolve a formulação de uma hipótese (fases 1 e 2), sua comprovação experimental (fases 3, 4 e 5) e elaboração de conclusões (fase 6). Naturalmente, quanto mais próxima da realidade estiver a hipótese inicial, tanto melhores serão as condições da investigação nas fases subseqüentes. É preciso, portanto, cercá-la do máximo de cautela, mediante o uso adequado e criterioso das informações disponíveis a respeito do trabalho que se pretende analisar. Também a escolha dos grupos de controle (fase 3) deve merecer todo o cuidado possível, porque se os membros de tais grupos não representarem, efetivamente, diferenças marcantes no trabalho, a interpretação dos resultados da aplicação dos testes (fase 4) será prejudicada pela impropriedade do critério. Por sua vez, a organização da bateria de testes definitiva e a elaboração das conclusões (fases 5 e 6) devem ser encaradas como atos de grande responsabilidade, pois constituem o objetivo final da análise e a condição para o seu aproveitamento na prática da seleção e da orientação profissional.



Há quem admita que uma boa maneira de analisar o trabalho consiste no estudo dos maus rendimentos (erros cometidos pelo trabalhador, acidentes, produção defeituosa, etc.). Há também quem preconize o estudo do caráter dos trabalhadores considerados como padrões de sua categoria profissional. Tanto o método dos maus rendimentos como o caracteriológico não têm, entretanto, merecido da parte dos psicólogos práticos o mesmo interesse dispensado aos outros métodos.

Concluída a análise do trabalho, os dados por ela coligidos são organizados sob a forma de especificações funcionais, para efeito de ulterior utilização. As especificações funcionais, que se revestem de grande importância porque constituem a base de todos os processos de seleção racional de trabalhadores, **devem** indicar:

- a natureza do trabalho;
- as fases em que ele se decompõe;
- as operações que integram cada uma dessas fases;
- o equipamento e os processos de execução do trabalho;
- as condições do ambiente em que o trabalho é executado; e
- as aptidões e conhecimentos que o trabalhador precisa possuir.



# *Os Militares no Regime de Proibição de Acumular*

(ATÉ O ADVENTO DA REPÚBLICA)

CORSÍNDIO MONTEIRO DA SILVA

A legislação referente à proibição de acumular cargos, lugares ou empregos públicos, a princípio determinava a vedação de modo genérico, passando, ainda no século XVII, a especificar as categorias funcionais, o que começou com os militares.

Ressalte-se, de logo, que por essa época até o último quartel do século XIX não tinham os militares o prestígio de que hoje desfrutam, mormente no Brasil.

Ademais, antes do segundo quartel do século passado, escreveu o ilustrado ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, "o serviço civil pouco se distinguia das atividades políticas ou militares e os cargos públicos, quase sempre desempenhados em caráter vitalício e não poucas vezes hereditário, confundiam-se com os privilégios e dignidades da Côrte ou com a posse da terra" ("Estudos Brasileiros de Direito e Administração" — 1957 — p. 53).

Para notar, ainda, que a *acumulação de cargos* era tratada englobadamente com as *incompatibilidades* em sentido estrito. Confundiam-se, por vezes, os assuntos e, não raro, a pretexto de se proibir acumulações, aplicava-se princípio de incompatibilidades, e vice-versa. Aliás, ainda hoje ambos os institutos têm igual tratamento tanto em Portugal, quanto na Itália, na Espanha e na França. Em nosso País é que as acumulações são tratadas isoladamente, embora se encontrem pontos comuns de incidência entre ambos os institutos.

No exame dêsses preceitos, a despeito da ausência de qualquer disciplinamento ou sistemática, poderíamos prefigurar várias espécies, algumas um tanto imprecisas, de *incompatibilidades*, que, *mutatis mutandis*, seriam as mesmas aplicáveis aos civis.

Haveria, assim, uma *incompatibilidade moral* que se caracterizaria como a impossibilidade, legal ou não, de o militar desempenhar certas funções que pudessem, de algum modo, comprometer o seu *status* de militar ou que o colocasse em situação de dependência, ou de igualdade, a uma autoridade hierarquicamente inferior.

A *incompatibilidade material* decorreria da inviabilidade ou impossibilidade natural de exercício simultâneo de dois cargos nas mesmas horas de trabalho ou em horários diversos, porém



sem guardar um intervalo razoável entre o desempenho de um e outro cargo, com manifesto prejuízo para a administração.

A *incompatibilidade absoluta* resultaria de mandamento legal ou de ato específico emanado da autoridade competente, que vedaria peremptoriamente, àquele que ocupasse determinado cargo, de aceitar designação para outro. Seria o caso, por exemplo, da proibição de Oficiais do Exército serem nomeados para cargos de Polícia ou serem membros das Assembléias provinciais ou do Senado.

A *incompatibilidade facultativa* ou *relativa* decorreria de expressa disposição legal ou de ato emanado da autoridade administrativa competente, mercê de possível incompatibilidade material no desempenho simultâneo de duas funções públicas, ou para assegurar o livre desempenho de cargo eletivo.

A *incompatibilidade de exercício* ou impedimento temporário decorreria de dispositivo legal ou de determinação baixada pela autoridade competente, no sentido da impossibilidade material ou moral de desempenho do cargo de que fôsse titular enquanto no exercício de uma comissão ou de um cargo ou função eventual, transitória e de confiança.

D. Pedro II, de Portugal, quando Príncipe Regente, ao expedir, em 17 de março de 1674, o "Regimento das Causas Comuns, e Gerais aos Officiaes dos Armazéns", inaugurou o regime, de maneira específica e taxativa.

Esse Regimento estabelecia disposições gerais, introdutórias, comuns aos estatutos de vários officios ou funções públicas.

Assim, no parágrafo 6º, do Capítulo XI, dêsse Regimento, ficou estabelecido:

"Nenhuma pessoa poderá ter duas praças, nem vencer dois soldos, salvo os Mestres de Campo".

A legislação específica sôbre vedação de acumular a militares teve um hiato por mais de século, ou, mais precisamente, por 134 anos, o que não aconteceu com a concernente aos civis, mais rebeldes e menos cuidadosos dos rígidos princípios disciplinares, que ensejava uma série de providências legislativas e administrativas muitas vêzes sem êxito.

Somente com D. João VI, com o advento do Decreto de 25 de abril de 1808, que fixou o ordenado do Cirurgião-Mor dos Reais Exércitos e Armada, surgiu nôvo preceito que proibiu "a percepção de qualquer outro ordenado por qualquer diferente título ou exercício", em que, como é ôbvio, se incluíam os militares.

Logo após a Independência do Brasil, o Príncipe D. Pedro adotou um regime de severidade nos gastos públicos, extinguindo repartições e glosando as despesas, mesmo as pessoais, com o objetivo de coibir abusos e atenuar a crise financeira por que



atravessava o País. Dessa política de austeridade, resultou o Decreto de 13 de fevereiro de 1822, que fixara os vencimentos dos Secretários de Estado do Brasil, em que ficou determinado que deixariam êles de perceber, durante o exercício do cargo, quaisquer ordenados, pensões, soldos ou vencimentos, que, por outro título, percebessem da Fazenda Pública, segundo se achava determinado na Lei de 21 de outubro de 1821, das Côrtes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, logo seguido pelo Decreto de 18 de junho do mesmo ano, referendado por José Bonifácio, que, certamente, aconselhara a medida.

Nota-se a preocupação do legislador com o problema de ordem econômica, pois que não se referiu à proibição de que se acumulasse cargos e, sim, que se percebesse quaisquer ordenados, pensões, soldos ou vencimentos, que, por outro título, percebessem da Fazenda Pública. Conservariam os Secretários de Estado o direito aos lugares, pensões ou soldos que houvessem, sem solução de continuidade, até que cessasse a incompatibilidade ou impedimento.

Em 1828, foi promulgada a Lei de 25 de setembro que deu destino aos Oficiais da extinta Imperial Brigada de Artilharia da Marinha, pondo-os à disposição do Ministro da Guerra, ocasião em que se estabeleceu que nenhum Oficial poderia acumular duas gratificações, quando tivesse diversos exercícios, mas ficaria com direito à maior. Êste mandamento legal adotava o princípio esposado pela Portaria do Conselho Ultramarino, de 13 de maio de 1723, e era a primeira vez que, no Brasil, se legislava proibindo acumulação de gratificações, se bem se cogitasse de gratificações a militares. Princípio justo, pois que, dêsse modo, evitaria que o Oficial percebesse três vêzes dos cofres públicos.

A Lei de 1º de outubro de 1828, que dispôs a respeito de *incompatibilidades dos eleitos*, estabeleceu, como escusa, "emprego civil, eclesiástico ou militar, cujas obrigações sejam incompatíveis de se exercerem conjuntamente". Essa incompatibilidade não era em sentido absoluto pois que ficava ao arbítrio do *intérprete*, vale dizer, dos Ministros de Estado, o que ensejava maior flutuação nos entendimentos na esfera administrativa. A incompatibilidade, aqui, era de exercício a se confundir com a de ordem política.

A continuidade dêste regime de incompatibilidade foi estabelecida pelo Aviso de 16 de janeiro de 1861, em que se declarou a *incompatibilidade na acumulação do exercício* do cargo de Vereador com o serviço de Oficial da Guarda Nacional destacada; pelo Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875 e Regulamento nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, em que se estabeleceu a incompatibilidade dos militares para os cargos de Senador e Deputado; pelo Aviso do Ministro do Interior, de 17 de maio de 1890, e Portaria de 22 de maio, em que se esclareceu



que o Oficial do Exército, que exercesse as funções de Governador de qualquer Estado, não poderia acumular o vencimento dêste cargo às vantagens militares inerentes à sua patente, restando-lhe o direito de opção, e pelo Decreto nº 4.531, de 28 de janeiro de 1922. Note-se que se tratava de incompatibilidade de exercício ou impedimento temporário, conservando o militar o seu pôsto.

Pelo Decreto de 21 de janeiro de 1830, ficou estabelecido "quais os empregos militares incompatíveis com as funções de Juizes de Paz, e seus empregados".

Nesse mesmo ano de 1830, a 4 de dezembro, a Assembléia Geral decretou, a respeito dos Conselhos Gerais que as Assembléias Provinciais vieram substituir, que os empregados públicos, civis, eclesiásticos ou militares, enquanto assistissem às sessões dos Conselhos Gerais de Província, de que fôsssem membros, ficariam isentos de exercer os empregos que tivessem, porém, como se disse, poderiam optar pelos vencimentos ou subsídios. Não se tratava de uma incompatibilidade absoluta e, sim, facultativa ou relativa, em razão de uma possível incompatibilidade material no desempenho simultâneo de ambas as funções.

Em 1834, a Regência Permanente, pelo Decreto de 6 de fevereiro, concedeu, a José Antônio Pinheiro, dispensa do cargo de Juiz Municipal da Vila do Rezende, por incompatível com o de Coronel-Chefe de Legião das Guardas Nacionais de S. João do Príncipe. Era já a aplicação do velho princípio da separação da autoridade civil da militar, dentro do espírito da Lei de 1º de outubro de 1828, que se afinava com o que preconizara a Revolução Francesa.

Por essa época, era legítima a percepção do provento da inatividade ou reforma com vencimento de Presidente e Vice-Presidente de Província, e isso em face da Lei nº 40, de 3 de outubro de 1834.

E' de assinalar já se esboçar, nesta Lei nº 1834, o pensamento de que vencimento poderia ser acumulado com provento resultante de aposentadoria ou reforma, idéia essa mais tarde, até certo ponto, correspondente à perfilhada pelo Conselheiro Rui Barbosa. Observe-se, ademais, que o Decreto nº 87, de 27 de outubro de 1835, declarou o direito de vários servidores à continuação de percepção de ordenados que acumulavam com proventos. Dêsse privilégio, gozaram os empregados aposentados da Fazenda e da Marinha, em virtude do Decreto nº 2.041, de 28 de novembro de 1857, Aviso do Ministério da Marinha, de 23 de dezembro de 1875 e Aviso do Ministério da Guerra, de 22 de maio de 1889. Ainda há pouco, em 1947, o Consultor-Geral da República emitiu parecer no sentido de que deveriam ser pagos, aos inativos militares, no exercício de mandatos eletivos, os proventos a que tivessem direito, o que foi aprovado



pelo Presidente da República e mandado adotar pelo Ministro da Guerra através do Aviso nº 1.313, de 18 de dezembro de 1947. Sentença judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em 1956, considerou inconstitucional a Circular nº 4, da Secretaria da Presidência da República, de 17 de março de 1948, que proibira a acumulação de provento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma, quer de civis ou militares, com quaisquer cargos, funções ou mandatos eletivos, e em que determinava a suspensão imediata do pagamento. A sentença só alcançou a parte referente à proibição da acumulação de provento de reforma militar com mandato eletivo.

A 3 de junho de 1837, foi baixado um decreto específico, em que se declarou que certo Oficial teria direito a perceber *vencimento*, concernente ao cargo de Cirurgião-Mor do Exército, além do sôlido de sua patente. Estamos em que se cogitava de uma gratificação de função.

Já na maioria de D. Pedro II, foi baixado o Decreto nº 260, de 1º de dezembro de 1841, referendado por José Clemente Pereira, que determinou a organização do Quadro dos Oficiais do Exército e Armada, fixando soldos e vencimentos dos Oficiais, e em que se estabeleceu só ter direito às gratificações marcadas naquele diploma legal os Oficiais que estivessem empregados no serviço do Exército, ou em tempo de paz, ou no de guerra. Os que, porém, servissem em repartições militares, e vencessem, por isso, ordenado ou gratificação marcada em lei, não acumulariam, a êsse ordenado ou gratificação, inerentes ao emprêgo, algum outro vencimento, que não o sôlido. Pelo que se pode depreender dêsse linguajar difuso e confuso, fazia-se distinção entre Oficiais "empregados no serviço do Exército" e os que "servissem em repartições militares".

Em obediência a êsse preceito, o Ministério da Guerra baixou o Aviso nº 26, de 1842, em que ficou declarado não se acumularem as gratificações de natureza militar com ordenados ou gratificações de empregos em repartições militares.

Reeditou, êsse mandamento, o artigo 24 do Decreto nº 263, de 10 de janeiro de 1843, que estabeleceu:

"Os oficiais que servirem nas repartições militares, e vencerem por isso ordenado ou gratificação marcada em lei, não podem acumular outro vencimento, que não seja o sôlido de suas patentes".

O Decreto nº 641, de 10 de outubro de 1849, que alterou os Estatutos para a Academia da Marinha, baixados com o Decreto nº 586, de 19 de fevereiro do mesmo ano, estabeleceu, em seu artigo 3º, que o Comandante daquela Academia (Oficial de patente superior à de Capitão de Fragata) perceberia, além do respectivo sôlido, a gratificação mensal de duzentos mil réis,



e não poderia exercer outro cargo, nem acumular mais vencimentos aos que se achavam ali marcados, havendo o Decreto nº 1.663, de 24 de outubro de 1855, excluído dessa proibição os Membros do Conselho Supremo Militar.

Os Avisos de 2 de julho de 1852, de 15 de abril e de 5 de setembro de 1859, vedaram o exercício de Comando de Companhias com o de outras funções. Incompatibilidade absoluta.

A Lei nº 719, de 28 de setembro de 1853, que fixou a despesa e orçou a receita para o exercício de 1854-55, autorizou o Governo a extinguir as Contadorias de Marinha da Bahia, Pernambuco e Pará, reorganizar as Intendências e a Contadoria-Geral da Marinha, de acôrdo com o sistema de centralização estabelecido no Tesouro Nacional, sendo o serviço, a cargo das repartições extintas, desempenhado pelas respectivas Tesourarias de Fazenda, passando os empregados daquelas repartições a servir em outras, ou nas referidas Tesourarias, independente de concurso. A Lei nº 939, de 26 de setembro de 1857, estendeu essa autorização (art. 17) aos Arsenais de Marinha, ficando expressamente estabelecido que, em sua organização, o Governo observaria que os Intendentes da Bahia e Pernambuco continuariam a ser os mesmos Inspetores dos Arsenais, e não poderiam acumular os lugares de Capitão do Pôrto.

Os Avisos de 27 de dezembro de 1855 e 17 de dezembro de 1856 proibiram a acumulação de sôlido de Oficial da Guarda Nacional destacada com o vencimento de emprêgo civil, havendo o Aviso de 16 de janeiro de 1861 declarado a incompatibilidade na acumulação do exercício do cargo de Vereador com o serviço de Oficial da Guarda Nacional destacada. Neste sentido, o Ministro do Império baixou o Aviso nº 89, de 12 de março de 1870, dirigido ao Presidente da Província de Santa Catarina, em que declarou não haver incompatibilidade entre os cargos de Vereador e de Procurador Fiscal, bem como de Vereador e Oficial da Guarda Nacional, salvo se estivesse destacado e obtendo sôlido.

Com a criação, na Capital do Império, de um Conselho Naval, por força da Lei nº 874, de 23 de agosto de 1856, ficou estabelecido, no artigo 10º daquele diploma legal, o seguinte:

“Os membros efetivos do Conselho perceberão como gratificação os que forem militares, duzentos mil réis mensais, além dos soldos das respectivas patentes. Os paisanos quatro contos de réis anuais. O encarregado do detalhe do serviço naval na conformidade do artigo 7º, mais cinquenta mil réis mensais. Aos Adjuntos, arbitrará o Governo uma gratificação, tendo atenção ao que já vencerem por seus empregos ou patentes. À exceção dêste, os Membros do Conselho não poderão acumular qualquer outro emprêgo ou vencimento”.



Tratava-se, aqui, de incompatibilidade para o exercício de qualquer outro emprêgo e em que se incluía a proibição de perceber outro vencimento.

Determinaram a Resolução de 27 e Aviso de 29 de maio de 1857 que o Ajudante General, que fôsse membro do Conselho Supremo Militar, não poderia acumular as duas gratificações. Proibição absoluta sem a faculdade de opção deferida pela Lei de 25 de setembro de 1828.

A Portaria de 22 de maio de 1858 determinou que o Oficial que servisse o cargo de Presidente da Província não perceberia sôlido, e o Decreto nº 2.208, de 22 de julho do mesmo ano, reafirmou que os membros do Conselho Naval não poderiam acumular outros empregos, além dos declarados no aludido Decreto nº 874, de 23 de agosto de 1856 e respectivos regulamentos.

Em 1859, o Aviso de 21 de fevereiro esclareceu poderem-se acumular gratificações quando proviessem de exercícios diversos, que não propriamente militares. Temos dúvida a respeito da legitimidade dêste entendimento, que, aliás, reproduz o que se contém no Aviso nº 26, de 1842. Como vimos, desde o advento da Lei de 25 de setembro de 1828, eram vedadas as acumulações de gratificações.

Como corolário do princípio contido na Lei nº 40, de 3 de outubro de 1834, o Ministério da Guerra expediu Aviso, datado de 19 de setembro de 1859, em que se estabelecia que o Oficial Reformado, quando empregado, acumularia ao sôlido da reforma o respectivo ordenado.

O Aviso de 4 de janeiro de 1860 declarou que, aos Officiais, que acumulem o exercício de Comando de Companhia, Ajudante, Quartel-Mestre e Secretário, com o de diretor de escolas regimentais, deviam-se abonar as vantagens por que tiverem optado e nunca as dos dois lugares. Já tínhamos visto que os Avisos de 2 de julho de 1852, de 15 de abril e de 5 de setembro de 1859, proibiram o exercício de Comando de Companhias com o de outras funções, sem qualquer ressalva.

No tocante à vedação de percepção de duas gratificações, o Aviso de 27 de agosto de 1860 foi mais peremptório que a Lei de 25 de setembro de 1828, ao estabelecer:

“O Oficial do Corpo de Saúde não pode acumular duas gratificações iguais ainda que por diversos serviços”.

Não cogitou do direito de opção a que aludiu a citada Lei de 25 de setembro de 1828, e a que voltou a se referir o Aviso de 15 de novembro de 1864. E deveria ter “derrogado” o Aviso de 21 de fevereiro de 1859!



Por um Aviso do Ministro da Fazenda, datado de 20 de março de 1862, ficou declarado que um Coronel do Exército, membro adjunto do Conselho Naval, e que servisse interinamente como membro efetivo dêsse Conselho, devia continuar a perceber a gratificação de adjunto, sem prejuízo do vencimento a que tivesse direito como lente da Escola Central, porquanto o exercício de membro efetivo não lhe teria tirado a qualidade de adjunto. Tratava-se de entendimento em tôrno do preconizado no artigo 10º da Lei nº 874, de 1856.

O Aviso nº 439, de 23 de setembro de 1865, expedido pelo Ministério da Guerra ao Inspetor da Tesouraria de Fazenda da Província do Rio Grande do Sul, declarou que o fato de um Oficial seguir para determinada comissão não lhe daria direito, desde logo, à percepção das vantagens adjudicadas ao exercício, e ser ilegal a acumulação da gratificação de hospital, ambulante, com a de Chefe da Repartição de Saúde de um Corpo do Exército em operações. Retomava-se o caminho da Lei de 25 de setembro de 1828, do Decreto nº 260, de 1º de dezembro de 1841 e do Decreto nº 263, de 10 de janeiro de 1843.

O Decreto nº 5.529, de 17 de janeiro de 1874, estabeleceu que o lugar de Secretário da Escola Militar poderia ser "ocupado por qualquer dos empregados do magistério, acumulando os respectivos vencimentos" (art. 252). Tanto quanto o "cargo" de Cirurgião-Mor do Exército, o "lugar" de Secretário da Escola Militar só por si não justificava, ao que nos parece, um serventúrio próprio, sendo, a um e a outro, atribuída uma gratificação de função.

Pelo Aviso nº 89, de 1874, o Ministro da Guerra determinou que um Oficial que servisse de Diretor da Escola Elementar de seu Batalhão, e que fôsse eleito agente do Conselho Econômico, não poderia acumular o exercício daqueles cargos.

Conforme já ficou referido, o Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, expressou a incompatibilidade dos militares para os cargos de Senador e Deputado, a refletir, ainda, o velho espírito, de inspiração revolucionária francesa, de afastar os militares das atividades políticas.

Determinou o Aviso nº 143, de 1875, do Ministério da Guerra, não poderem ser acumulados os cargos de Chefe do Corpo e de Comandante de Fronteira.

Já o Aviso do Ministério da Marinha, datado de 23 de dezembro de 1875, dirigido à Presidência da Província de Pernambuco, determinou que a certo Cônego, Capelão do Arsenal daquela Província e Professor das primeiras letras dos Aprendizes Marinheiros, fôsse abonada, além do respectivo vencimento, a quinta parte da gratificação a que tinha direito o Capelão da mesma Companhia, visto como, exercendo aquêle Cônego, simultaneamente, seus dois empregos, aproveitasse o disposto no De-



creto nº 2.041, de 28 de novembro de 1857. Este decreto tornava extensivas, aos empregados da Marinha, as disposições do Decreto nº 1.995, de 14 de outubro de 1857, que estabeleceu que os empregados da Fazenda, aposentados, que fôsem providos em lugares ou comissões alheias a êsse Ministério, teriam direito ao vencimento da aposentadoria, podendo acumulá-lo com o que lhe competisse pelo nôvo emprêgo ou comissão. Entendimento que, certamente, se inspirara na Lei nº 40, de 3 de outubro de 1834, e Decreto nº 87, de 27 de outubro de 1835.

Pelo Aviso de 13 de maio de 1879, do Ministro da Guerra, constante da Ordem do Dia nº 1.452, esclareceu-se serem incompatíveis os exercícios dos cargos de Comandante de Companhia e de Diretor de Escola Regimental, o que estava em consonância com o que dispunham os Avisos de 2 de julho de 1852, de 5 de setembro de 1859 e de 4 de janeiro de 1860.

A 19 de julho de 1879, o Ministro da Marinha expediu idêntico Aviso ao de 23 de dezembro de 1875, mandando abonar, a um Oficial do Batalhão Naval, a gratificação correspondente à quinta parte do vencimento do lugar de Secretário que exercera conjuntamente com o seu emprêgo de Ajudante daquele Batalhão.

Pelo Aviso nº 103-A, de 13 de abril de 1880, à Presidência do Maranhão, ficou determinado não se poderem acumular as funções de Médico Militar com as de membro das Assembléias provinciais, em vista do disposto no artigo 23 da Lei de 12 de agosto de 1834 (que reformou a Constituição de 1824), enquanto o Aviso de 10 de agosto do mesmo ano, do Ministro da Marinha, determinou percebesse um Cirurgião-Mor metade da gratificação inerente ao cargo, acumulada ao vencimento que lhe competisse como Médico da Escola de Marinha e Colégio Naval.

Em 1880, foi expressamente proibido que Oficiais efetivos do Quadro do Exército fôsem nomeados para cargos de Polícia (Circular de 16 de setembro, Avisos de 23 de novembro e de 13 de outubro), reiterada a recomendação pelo Aviso de 22 de julho de 1884, dirigido à Presidência de Goiás. Era a insistência na aplicação do princípio da separação da autoridade civil da militar. Incompatibilidade absoluta.

Também os Ajudantes dos Arsenais das Províncias não podiam acumular o lugar de Encarregado de obras militares (Aviso de 2 de julho de 1880), assim como foi declarado incompatível o exercício do cargo de Cirurgião-Militar com o de lente do Liceu Paraense (Aviso do Ministro da Guerra, de 2 de novembro de 1880), declaração essa reafirmada pelo Aviso de 29 de maio de 1885, com relação ao Ateneu Provincial.

Pelo Aviso de 13 de outubro de 1886 e pelo de 19 de junho de 1888, estabeleceu-se os Enfermeiros-Mores nas Enfermarias



Militares não deveriam acumular o lugar de Amanuense, o que foi reiterado pelo Aviso de 11 de fevereiro de 1889.

A Resolução do Ministro da Guerra, datada de 10 de dezembro de 1888, dispôs que o Ajudante-General, quando acumulasse o cargo de Membro de Conselho Supremo Militar, perceberia a gratificação dêste, independente da daquele. Outra resolução de cuja legitimidade temos dúvidas!

Em 1889, o princípio contido na Lei nº 40, de 3 de outubro de 1834, foi revivido pelo Aviso do Ministro da Guerra, datado de 22 de maio, em que ficou expresso que o Oficial Reformado do Exército, quando exercesse qualquer emprêgo geral ou provincial, continuaria a perceber o sôlido da reforma, por isso que não era entendido haver incompatibilidade na acumulação daquele "vencimento" com o do emprêgo civil.

O Regulamento nº 330, de 12 de abril de 1890, determinou, em seu artigo 293, não se permitir, nas Escolas Militares, a acumulação de mais de dois cargos públicos quaisquer. Donde se pode concluir não ter havido proibição de acumular menos de três! Ainda hoje, cêrca de três quartos de séculos depois, há quem pretenda exercer mais de dois cargos públicos sob alegação de que não há um dispositivo de lei que taxativamente o proíba!

Pelo Aviso de 17 de maio de 1890, do Ministro do Interior, e Portaria de 22 do mesmo mês e ano, dirigidos à Tesouraria de Goiás, ficou estabelecido que o Oficial do Exército que exercesse as funções de Governador de qualquer Estado não poderia acumular o vencimento dêsse cargo às vantagens militares inerentes à sua patente, restando-lhe, entanto, o direito de opção, o que não estava em conformidade com a Lei nº 40, de 1834, que só proibia, aos Presidentes e Vice-Presidentes de Província, a percepção de vencimentos, por qualquer título que fôsse, à exceção do que lhes competisse por aposentadoria, reforma, jubilação, têrça ou pensão.

A Portaria de 24 de setembro de 1890 dirigida à Tesouraria de Mato Grosso, porém de âmbito geral, esclareceu que os Officiais reformados compulsoriamente, quando empregados, acumulariam às vantagens decorrentes do emprêgo o sôlido de que tratava o Decreto nº 193-A, de 30 de janeiro de 1890.

O assunto da acumulação de cargos públicos, todavia, passou a ser tratado como matéria constitucional com a promulgação da Constituição de 1891, em virtude de uma emenda introduzida, segundo Rui Barbosa, "calada, modesta e inadvertidamente", apresentada por Batista da Mota e outros a 13 de janeiro daquele ano e votada três dias após, sem qualquer debate.



## *Uma Experiência de Classificação de Cargos*

MANOEL ALVES MENDES JÚNIOR

**A**pós exercer por um ano ininterrupto, em primeira ocupação, e dêle ser exonerado, o cargo de Chefe do Serviço de Classificação de Cargos da Secretaria Geral de Administração do Estado da Guanabara, consideramos de bom alvitre oferecer aos colegas do serviço público civil um apanhado despretenso da experiência vivida à frente daquele Serviço, sem qualquer propósito de pontificar sobre técnicas de classificação de cargos.

O desejo de servir a um amigo comum, aliado ao vivo interesse que, inegavelmente, despertou em nós essa atividade de administração de pessoal, fez que as dificuldades inerentes a empreendimentos dessa natureza não pesassem na balança de nossa decisão. Ao aceitar o convite do Dr. Luiz Carlos Mancini para exercer aquele cargo — exercício êsse a que devemos valiosa experiência — sabíamos das condições em que se iria processar a implantação do sistema de classificação de cargos na administração do Estado da Guanabara. À nossa decisão, todavia, não era estranho o desejo de servir à terra natal que, após recuperar a autonomia, iniciava nova fase de sua vida política como o Estado benjamim da Federação.

Não ignorávamos que são tantos os problemas e as dificuldades que surgem durante a implantação de um plano de classificação à base de atribuições e responsabilidades que somente as administrações superiormente orientadas e aparelhadas poderão levar a bom termo tão espinhosa tarefa. A vasta bibliografia existente sobre o assunto revela que mesmo nos Estados Unidos da América, cuja experiência neste particular é decisiva, a classificação de cargos suscita muita controvérsia, sobretudo nos meios sindicais e operários.

Se naquele país a classificação de cargos, após cinquenta anos, ainda acarreta objeções importantes em certos meios, não obstante a experiência acumulada nesse período, fácil é avaliar o que poderá ocorrer entre nós — como de fato está ocorrendo — a ponto de certos especialistas aventarem que essa importante atividade da administração de pessoal está irremediavelmente comprometida por atitudes a que não são estranhas a ignorância, a incompreensão, a hostilidade até.

Por parte do funcionalismo, total ausência de senso auto-crítico combinada com irrecusável luta por melhores vencimentos e salários em face da elevação dos níveis do custo-de-vida impe-



dem, quer na fase de elaboração, quer na de implantação, que o interesse coletivo, em última análise o próprio interesse público, prevaleça sobre o interesse individual ou de grupos. A esse comportamento já de si catastrófico vem juntar-se, para agravar mais o problema, a incompreensão da administração perante os aspectos atuais das relações entre o funcionário e o Estado.

Quer se trate da classificação de cargos na administração federal, quer na do Estado da Guanabara, os equívocos foram os mesmos. O funcionário não foi conduzido para um clima favorável à classificação de cargos porque a administração fracassou ao se omitir no que tem sido considerado de suma importância — uma política de informação e cooperação inteligente e sincera que vinculasse o funcionário à classificação de cargos como o criador à sua criatura, à sua obra.

A necessidade de associar o funcionário à elaboração e implantação de um sistema de classificação de cargos justifica-se plenamente pela conveniência de dissipar temores, pois o funcionalismo em geral receia que a administração tem interesse em obter vantagens em seu detrimento, com o auxílio de técnicos que escapam à sua compreensão. Onde normalmente o funcionário tecnicamente qualificado percebe um esforço de racionalização, o funcionário operário julga ver uma modificação desfavorável de sua situação funcional.

Por outro lado, improvidência, improvisação e impaciência são freqüentemente os traços predominantes de nossas atividades. Disposições ou medidas prévias para conseguir determinado fim, remediar qualquer necessidade ou regularizar certos serviços não são providenciadas freqüentemente a tempo. Em consequência, surgem os arranjos improvisados, as soluções de momento que, à míngua de planejamento criterioso, geram o desencanto próprio dos resultados frustrados, das soluções inadequadas.

A elaboração da Lei nº 14, de 24 de outubro de 1960, é sob certos aspectos um exemplo de improvisação. A base legal repousa na sua congênere federal, a Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. A estrutura técnica, pelo contrário, tem sua originalidade. O toque original, entretanto, não impede que se diga: a elaboração do plano de classificação de cargos da administração estadual foi fortemente influenciada pela promulgação daquela lei federal e, também, o que nos parece mais próximo da verdade, pelo empenho de apresentar mais uma realização expressiva no balanço do governo Sette Câmara.

Do afogadilho de sua discussão e votação na Câmara Legislativa serve de exemplo a colaboração do Poder Executivo do Estado: até hoje, é difícil afirmar em sua consciência se o plano elaborado pela Secretaria de Administração em tempo recorde pode ser considerado um substitutivo à Mensagem nº 5, anteriormente enviada à Câmara dos Vereadores ou um projeto novo,



desvinculado do anterior. Outrossim, se aceito como substitutivo, ainda mais difícil se torna conhecer-lhe a paternidade, pois uns consideram-no uma iniciativa do Poder Executivo, outros uma colaboração dada por este ao Poder Legislativo. De qualquer modo, a carência de recursos orçamentários em 1960 era de tal ordem que a Lei nº 14, promulgada a 24 de outubro, permaneceu inoperante, na parte de classificação de cargos, pelo resto do ano.

Se não todas, pelo menos grande parte das premissas que se consideram usualmente necessárias para o bom êxito de um sistema de classificação de cargos estiveram ausentes no Estado da Guanabara. A Lei nº 14 criou o sistema de órgãos para a administração do plano, mas dessa providência, é óbvio, não se poderiam esperar milagres. Muita coisa poderia ser dita com referência à própria Lei nº 14/60. A exposição, entretanto, alongar-se-ia demasiado em prejuízo do que objetivamos relatar, que é a nossa própria experiência iniciada em 2 de janeiro de 1961.

O sistema de órgãos criados ou previstos na Lei nº 14/60 para implantação e administração do plano é integrado pela Comissão de Classificação de Cargos, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Administração, pelo Serviço de Classificação de Cargos com a mesma subordinação e pelos Setores de Classificação de Cargos integrados inicialmente nos Serviços de Administração das Secretarias Gerais e mais tarde subordinados aos titulares destas. A esse sistema, sem nenhuma tradição ou experiência prévia em atividades de classificação de cargos, caberia a responsabilidade de impulsionar o estudo, planejamento, execução, registro e controle do enquadramento do pessoal estadual.

Quanto ao Serviço de Classificação de Cargos, era este o panorama após dois meses de vigência da Lei nº 14/60, quando tomamos posse: o serviço não possuía local para se instalar e funcionar; não lhe havia sido consignada na lei de meios qualquer dotação orçamentária; não havia, outrossim, qualquer crédito especial, aprovado ou em tramitação na Assembléia Legislativa, provendo-o de recursos; não tendo local para funcionar, também, não possuía móveis e equipamentos; não tinha lotação de pessoal; não dispunha do mais modesto estoque de material de consumo; não dispunha de qualquer documentação administrativa, quer no tocante a cadastro de pessoal, quer a respeito de levantamentos da situação existente.

Assim, paralelamente às suas tarefas específicas — que se iniciaram com a elaboração do regimento do S.C.C., realização de um ciclo de reuniões com palestras sobre a execução da Lei nº 14/60 e participação das reuniões da Comissão —, teve o Chefe que se colocar na posição do administrador de orçamento, pessoal e material para preocupar-se com a obtenção de salas de trabalho, recrutamento de pessoal, aquisição de material permanente e de consumo, instalação de telefone, etc. As soluções eram



sempre precárias. No período de um ano, por exemplo, o Serviço funcionou em três locais diferentes. Quando, afinal, começaram a ser entregues as primeiras máquinas de escrever novas, já estávamos em novembro. Móveis adequados, ao que estamos informados, só foram fornecidos já em 1962.

A improvidência, como dissemos acima, levou à improvisação. Não tínhamos móveis apropriados; aceitamos móveis já considerados imprestáveis que a boa vontade dos artífices conseguia recuperar a duras penas. As máquinas de escrever obsoletas, uma cedida pelo Serviço de Planejamento e as demais pelo Serviço de Administração da Secretaria Geral de Educação, nem para a rotina interna serviam.

Para um cadastro mínimo e indispensável do pessoal a enquadrar, recorremos às doações de cartolina que, de forma precaríssima, permitiram a confecção de pequenas fichas em que se registravam os dados mínimos sobre a situação funcional e sobre as condições básicas e específicas apresentadas pelos candidatos a enquadramento. Tais fichas, que ultrapassaram oitenta mil unidades, eram colecionadas em tabuleiros de madeira confeccionados nas oficinas da Secretaria Geral de Administração.

Não alcançou duas dezenas o número de funcionários lotados no Serviço no primeiro ano de seu funcionamento. Dêsses, apenas doze apresentavam exercício regular: três Chefes de Setor, um Oficial Administrativo, um Auxiliar Administrativo, um Escriturário, um Auxiliar de Escritório, um Auxiliar de Registrador, um Datilógrafo Auxiliar, um Enfermeiro, um Estafeta e um Trabalhador. Dêsses doze, apenas seis tinham treinamento funcional bastante para estudar e opinar sobre as propostas de enquadramento.

Diante dêsse quadro, as perspectivas para o enquadramento eram inegavelmente sombrias. Em 3 de agosto, comunicamos ao Sr. Secretário de Administração, pelo Ofício nº 38 do S.C.C., quais seriam as nossas possibilidades de enquadramento de pessoal e confessávamos que nos contentaríamos com a lotação de quatro datilógrafos acompanhados das respectivas máquinas de escrever para logarmos enquadrar 40.000 (quarenta mil) funcionários. Desnecessário seria acrescentar que não fomos atendidos.

Desprovido de meios materiais, sem equipamento, sem pessoal qualificado em número razoável para o desempenho das suas atribuições, não alcançou o Serviço de Classificação de Cargos o tão desejado aparelhamento que lhe asseguraria permanentes iniciativa e eficiência, necessárias ao regular enquadramento do pessoal do Estado. Não fôra o elevado espírito público de um punhado de servidores do Serviço e de outras Secretarias Gerais e das autarquias estaduais, que não poupou esforços, em regime de tempo integral, para nos ajudar a vencer, ao menos em parte, as dificuldades existentes, o Serviço teria fracassado no exercício da sua competência.



Os que estão familiarizados com as características da Lei número 14/60 que, no tocante ao enquadramento, não seguiu a orientação da lei federal, antes preferiu instituir um sistema de verificação das qualificações individuais dos funcionários, podem avaliar o que foi o exame de propostas de enquadramento, acompanhadas de copiosa documentação, de mais de 17.500 (dezessete mil e quinhentos) funcionários, por equipe tão reduzida.

Recapitulando: com tal carência de recursos em pessoal e material, que o Dr. Luiz Carlos Mancini tantas vezes qualificou de pobreza franciscana, o Serviço de Classificação de Cargos conseguiu:

- 1º) elaborar o seu próprio regimento;
- 2º) realizar um ciclo de reuniões de treinamento com o pessoal inicialmente escolhido para os Setores de Classificação de Cargos;
- 3º) elaborar e submeter à Comissão de Classificação de Cargos substitutivos aos planos de classificação de cargos do Departamento de Estradas de Rodagem e do Montepio dos Empregados Municipais e examinar o da Administração dos Estádios Municipais;
- 4º) examinar propostas de enquadramento de aproximadamente 17.500 (dezessete mil e quinhentos) servidores do Estado;
- 5º) enquadrar, entre 9 de junho de 1961, data em que o Serviço recebeu a primeira proposta, e 31 de dezembro do mesmo ano, mais de 16.600 (dezesesseis mil e seiscentos) servidores, dos quais 15.148 (quinze mil, cento e quarenta e oito) já incluídos em decretos submetidos à assinatura do Governador;
- 6º) atender a numerosas solicitações como sejam, entre outras, opinar em processos, elaborar projetos de lei e de decreto, projetar formulários e fichas, elaborar listas de conversão para enquadramento, dar assistência técnica aos Setores de Classificação de Cargos.

Ao findar o ano de nossa gestão à frente do Serviço, sem termos concluído o enquadramento, encerrávamos nossas atividades convencidos de que o sistema de classificação de cargos instituído pela Lei nº 14/60, hostilizado pelo funcionalismo e abandonado pela administração, era mais uma reestruturação de cargos e carreiras, a acrescentar às já realizadas, com a qual o serviço civil do Estado da Guanabara nada tinha a ganhar. Para confirmar o nosso ponto-de-vista basta acrescentar que em dezembro, pouco mais de um ano após a vigência da Lei nº 14/60, era promulgada a Lei nº 134, que reestruturou praticamente todo o sistema vigente.

Dessa experiência saímos convencidos de que a técnica de classificação de cargos como um dos instrumentos mais valiosos



da organização científica do trabalho não conseguiu ainda captar a adesão consciente nem dos responsáveis pela coisa pública nem do funcionalismo em geral. Os primeiros ainda não se convenceram de que é fundamental na luta contra o subdesenvolvimento organizar a administração pública em bases racionais, armando-a de uma política de pessoal que obtenha a aceitação dos diversos grupos profissionais por ela afetados. Os funcionários, por sua vez, não são chamados a participar diretamente na elaboração dessa política, que mesmo medianamente aceitável sob o aspecto técnico poderá funcionar bem desde que nela se acredite.

Hoje, acreditamos que, com essa orientação, é possível derrotar a improvidência, a improvisação e a impaciência, essa trilogia que tantos prejuízos causa ao serviço civil em geral.



### *A Classificação Orçamentária*

JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JR.

"... the process of classifying things really involves, or is a part of, the formulations of hypotheses as to the nature of things..." (MARRIS R. COHEN and ERNEST NAGEL, *An Introduction to Logic and Scientific Method*, citado por FREDERICK C. MOSHER, in *Program Budgeting*, Chicago: Public Administration Service, 1954, pág. 83).

"Tout plan de classement présent un caractère conventionnel et les actions de l'État sont trop multiples pour se laisser aisément enfermer dans un cadre rigide. Aussi, les solutions retenues sont-elles souvent le fruit d'un compromis entre le souci de serrer la réalité et celui de respecter la logique; elles ne prétendent pas être définitives et une analyse plus poussée montrera, sans doute, leurs imperfections et les améliorations à y apporter" (Statistiques et Études Financières, 14 — Année, n° 157, Janvier 1962, pág. 37).

#### I — INTRODUÇÃO

**É** claro que o orçamento, encarado como mero instrumento de controle, como peça do processo contábil, poderia ser constituído de uma simples relação de contas com as respectivas estimativas em termos de dinheiro.

Entretanto, o orçamento concebido, elaborado e executado como um real plano de trabalho, que compreenda as diretrizes da administração pública, não comporta semelhante critério de apresentação. Isto, aliás, foi justamente reconhecido pelos técnicos fazendários que, em 1939, prepararam o anteprojeto que se converteria no Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940. Nessa peça, formula-se já uma classificação das contas públicas, tendo em vista a preparação dos programas de trabalhos. Ninguém discute mais hoje em dia a necessidade de o orçamento apresentar-se com uma classificação racional e uma estrutura que permitam o conhecimento dos programas governamentais. Daí a importância do assunto — classificação orçamentária — na moderna teoria do orçamento público.

O processo de classificar compreende a formulação de hipóteses e é na realidade uma parte desses processo, como salientaram os autores transcritos acima. Nessa categoria de pensamento, a classificação ajuda a formulação de hipótese sobre os mais urgentes planos de trabalho a executar.



E' evidente que classificar é um processo lógico, sem embargo de seu caráter utilitário, alternadamente de separação e de agrupamento; é a busca de uma ordem que atenda a um quadro permanente da mente humana e que satisfaça determinados requisitos do conhecimento das coisas. Nessa ordem de idéias, classificar contas públicas é determinar um quadro dessas contas que, agrupadas convenientemente, permitam o conhecimento da sua destinação ou da sua origem.

Classificar é também um processo de hierarquização de valores e, na verdade, o homem começou a classificar pela hierarquização de valores sociais, estabelecendo classes de pessoas, pela importância da riqueza, do poder político, do comportamento social, da cor da pele, da língua, da religião, para mostrar as semelhanças das propriedades ou atributos das unidades componentes da classificação. Embora, modernamente, nem sempre o princípio da hierarquização atenda aos interesses das ciências políticas, mormente da administração pública, deve-se convir que, quase sempre, o administrador enfrenta problemas de hierarquização de valores ao selecionar os programas, frente aos escassos recursos das receitas.

De fato, se se concebe o orçamento como um plano diretor para distribuição de recursos limitados entre todas as atividades solicitadas pela clientela do poder público, entende-se que as contas públicas, representativas dessas atividades, devem ser hierarquizadas para mostrar os valores mais eminentes e que devem ser atacados com maior urgência. Necessário se faz compreender que as contas públicas apresentam um valor intrínseco de acordo com as necessidades coletivas a serem atendidas, sofrem, não obstante, pressão de fatores extrínsecos oriundos da política, por exemplo. Assim é que pode o povo julgar de grande utilidade um programa de educação, ou de saúde, e nesse julgamento estar apoiado por administradores e economistas. Todavia, a pressão de grupos pode forçar o governo para um programa de assistência social a trabalhadores analfabetos, ou a situação internacional pode conduzir o governo a desviar somas enormes para a defesa nacional. Esse quadro apresenta-se freqüentemente nos governos de âmbito nacional. Sabe-se, v.g., que o povo soviético deseja ardentemente que o governo realize investimentos maciços em bens de consumo, isto é, naqueles que tornam a vida mais agradável de ser vivida, numa busca de igualar o nível de vida com o do povo norte-americano ou inglês. No entanto, o governo soviético persiste na sua política de investimentos na infra-estrutura, inclusive educação, saúde e defesa nacional. São decisões que os governos nacionais se vêem na contingência de tomar muita vez contra a vontade do próprio povo. Pense-se, por outro lado, que cerca de 52% do orçamento do governo federal norte-americano é gasto com a defesa nacional, para contrabalançar o poderio soviético. Numa economia de livre empresa como a norte-



americana, desde que se pudesse liberar tôda essa quantia de dinheiro, ou, pelo menos, parte dela, poder-se-ia diminuir os impostos, deixando na mão do setor privado maior poder aquisitivo, para ser gasto em bens de consumo ou em investimentos em novas fábricas, na agricultura, no comércio, ou no transporte, ou poderia, por sua vez, o próprio govêrno investir em outras atividades, que não a defesa nacional, proporcionando uma melhor redistribuição da riqueza nacional, o que equivaleria a melhor nível de vida para maior quantidade de pessoas. Tais exemplos mostram as imensas implicações políticas da classificação pois que o orçamento público deve espelhar tôdas essas diretrizes governamentais nas contas públicas.

Tais implicações não são menos importantes no âmbito do Estado ou do Município. Diríamos mesmo que aqui é que elas são de importância básica: primeiro, porque o Estado e o Município, especialmente no caso brasileiro, dispõem de menores rendas; segundo, porque especialmente o Município está mais, mas muito mais mesmo, em contato com o elemento humano que condiciona, modernamente, tôda a administração pública.

Por exemplo, poderíamos perguntar que programas deve determinado Estado ou Município realizar, em dado exercício financeiro? Calçamento de artérias públicas? Escolas? Iluminação? Água? Esgotos? Saúde? Que mais? Frente a escassos recursos, decisões devem ser tomadas. Mesmo quando um govêrno decide-se por um programa de educação, resta ainda alternativas entre vários tipos de educação que podem ser levados a cabo por êsse govêrno — educação primária e técnica? Secundária? Poderá o govêrno emprestar livros aos alunos? Que tipo de escolas poderá ser construído? Alguma atividade extra-escolar?

Vê-se, por êsse exemplo, que não esgota a matéria, a complexidade das decisões que um govêrno deve tomar. As contas públicas e sua classificação devem ajudar o administrador na hierarquização das atividades que é chamado a exercer em benefício das populações que pagam o tributo e daquelas que não o podem.

Uma vez, porém, estabelecido o plano diretor, não se trata de hierarquização, senão de levar o plano à realização, executá-lo com economia e eficiência, pois daí por diante, como diria GLADSTONE, a despesa pública expressa uma diretriz, uma política, que deve ser seguida pelo govêrno e sem a qual a despesa pública não teria sentido.

Nem sempre, entretanto, na história das finanças públicas se deu grande importância ao problema da classificação orçamentária. Foi praticamente, a partir do término da segunda guerra mundial, conforme os estudos do Departamento Econômico das Nações Unidas, que a classificação das contas públicas passou a ser discutida com caráter mais científico. Foi, então, publicado



o trabalho que, hoje, constitui o Caderno de Administração Pública nº 52, sob o título "Estrutura do Orçamento, Classificação das Contas Públicas" da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, em tradução de ALUÍSIO LOUREIRO PINTO.

## II — OBJETIVOS DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A classificação das contas públicas compreende, em síntese, todo o processo orçamentário e seus objetivos podem ser desdobrados da seguinte forma:

1º) permitir a formulação de programas de trabalho, com a hierarquização das contas públicas, e a adequada execução desses programas;

2º) facilitar a votação e a aprovação dos orçamentos nos Legislativos;

3º) permitir a contabilização racional e a tomada de contas, estabelecendo as responsabilidades individuais pela execução dos programas, não somente em termos de dinheiro, mas, e sobretudo, em termos de unidades de trabalho produzidas;

4º) permitir a comparação entre programas e entre resultados obtidos em diferentes exercícios financeiros, facilitando, assim, a análise das atividades governamentais, não somente por seus atributos financeiros e econômicos, mas também pela demonstração dos trabalhos obtidos;

5º) no que tange primordialmente à receita, verificar as fontes de que a administração dispõe para o financiamento de seus programas e a produtividade atual e suas possibilidades futuras.

A definição das responsabilidades individuais pela execução dos programas e a análise da realização desses programas podem ser expressas em termos de dinheiro e em termos de unidades de trabalho.

A expressão em termos monetários é sobrejamente conhecida no Brasil, fazendo-se de acordo com a moeda em circulação no país. Contudo, nem sempre ela expressa produtividade. O fato de um governo ter gasto em 1961 mais Cr\$ 50.000.000,00 em seu orçamento não significa, necessariamente, que tenha proporcionado maior quantidade de serviços, face à conjuntura inflacionária dos preços vigentes atualmente na economia brasileira. É evidente, porém, que não se pode abandonar a expressão dos orçamentos públicos em termos monetários, mas faz-se necessário também juntar a essa expressão monetária, a de unidade de trabalho, isto é, alunos alfabetizados, metros de ruas limpas ou pavimentadas, etc., etc. Por isto é que nos itens 3 e 4 dos objetivos básicos da classificação orçamentária, introduzimos o con-



ceito de unidades de trabalho, pois somente a conjugação do dinheiro com a unidade de trabalho pode expressar a realidade financeira e de execução dos orçamentos públicos modernos.

Ao finalizar esses comentários de idéias gerais e antes de enfrentar os problemas da classificação da receita e da despesa pública cumpre-nos assinalar que qualquer esquema de classificação de contas é condicionado pelo ambiente intelectual de sua época, de modo que não há nem poderá haver uma classificação única e imutável, pois cada geração, cada governo, utilizando os conhecimentos dos anteriores, criará sua própria classificação dos elementos que lhe estão ao alcance, de modo a satisfazer seus interesses próprios.

### III — CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA

Já é truismo dizer que os técnicos em orçamento público têm suas preocupações voltadas mais acentuadamente para a despesa pública. JESSE BURKHEAD ao analisar o problema da estimativa da receita assevera que "o trabalho diuturno do orçamento (público) está grandemente voltado para a parte da despesa". (1) Num país rico, como os Estados Unidos, tal é perfeitamente compreensível. Não, porém, no Brasil onde são poucas as fontes de renda dos governos e muitas delas escassas em sua capacidade de proporcionar numerário para os cofres públicos.

Dai decorre a necessidade que temos nós no Brasil de abordar com mais atenção os problemas relativos à receita. Já dissemos que o problema da classificação da receita visa, sob o ângulo administrativo, especialmente a pôr em evidência as fontes que a administração dispõe, (ou pode dispor), a produtividade atual e as possibilidades futuras dessas fontes de rendas. E' verdade que o problema pode ser encarado sob outros aspectos, que não o administrativo puro e simples. E' o caso, por exemplo, de classificar para verificar-se quanto o governo, através a tributação, está transferindo do setor privado para o setor público da economia nacional, ou quanto o governo arrecada por serviços prestados à população ou bens postos à sua disposição. Este seria, então, o atributo econômico para classificação das fontes de receitas governamentais. Outro tipo de preocupação levaria a classificar as receitas em "receitas de economia pública" e "receitas de economia privada". Para a técnica da tributação, v.g., esta classificação é importante, pois ajuda a separar as fontes tributárias das não tributárias.

Assim o faz, por exemplo, o Modelo de Código Tributário Municipal oferecido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal aos estudos das Prefeituras. O mérito da classifica-

(1) JESSE BURKHEAD, *Government Budgeting* (New York, J. Wiley, London, Chapman and Hall, 1956) pág. 378.



ção do modelo de Código apresenta-se justamente em fazer a correspondência do conceito de preço para as receitas de economia privada, isto é, aquelas para as quais o poder público cobra preços, na qualidade de empresa prestadora de serviço ou fornecedora de bens. No preço há mais que uma contrapartida de serviço, há um *qui pro quo*, como diria HUGH DALTON; (2) envolve, especialmente, um conceito de custo e uma retribuição, ainda que módica, do capital empregado. Os tributos, por sua vez, são cobrados pelo poder público em virtude de seu poder de império, que lhe é atribuído em caráter exclusivo e permanente, oriundo de sua própria soberania política, como pessoa jurídica de direito público interno, e para os quais não existe o *qui pro quo* a que se refere o autor inglês.

Orientação estritamente econômica na classificação das receitas públicas é seguida pelo Substitutivo ao Projeto nº 36/52 do Senado Federal apresentado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Ministério da Fazenda, agrupando-as em dois grandes títulos: "Receitas Correntes" e "Receitas de Capital" na procura de uma dicotomia uniforme com a despesa pública.

Pensamos, porém, que tal uniformidade não é essencial e a dicotomia "Receitas Correntes" e de "Capital" não tem grande valor quando se pensa em termos de classificação econômica, embora ocorra justamente o contrário com a despesa.

Cumprе salientar, todavia, que o Substitutivo, ao basear-se em um atributo econômico para classificar as receitas públicas deu um firme passo à frente, pois quebra a arcaica dicotomia de receitas ordinárias e receitas extraordinárias que não se baseia em qualquer critério lógico, pois a frequência ou não das fontes de receitas seria, teoricamente, a base do critério para tal divisão, que a prática, no entanto, desprezou, para classificar como receitas extraordinárias fontes perenes, anuais, como as multas, o produto da cobrança da dívida ativa e classificar como receita ordinária fontes escassas ou incertas como "alienação de bens patrimoniais". O Substitutivo, seguindo estritamente o caráter econômico, tem, pelo menos, um critério firmemente estabelecido.

Todavia, como bem assinala o próprio trabalho das Nações Unidas, "é provável que a distinção entre rendas tributárias e rendas não tributárias seja mais importante para fins administrativos do que para a análise econômica". (3) E, convenhamos, tanto quanto são interessados os administradores públicos brasi-

(2) HUGH DALTON, *Princípios de Finanças Públicas*, tradução de Maria de Lourdes Modiano, (Rio, EBAP — Fundação Getúlio Vargas, 1960) página 23.

(3) Nações Unidas, *Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas* — Trad. de ALUIZIO LOUREIRO PINTO (EBAP, Fundação Getúlio Vargas, 1959) página 37.



leiros, estamos muito mais preocupados com os fins administrativos do que com a análise econômica.

Convém notar que a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, no Volume III sobre "A Reforma Administrativa Brasileira" (Rio: Departamento de Imprensa Nacional, 1961), seguindo a linha tradicional de cuidar muito mais da despesa que da receita, não deu qualquer instrução ou critério para o grupamento desta última em classes a fim de facilitar o exame de suas fontes.

Antes, porém, de tentar equacionar o problema de classificação administrativa da receita, vale a pena tentar esclarecer o conceito de receita. O conceito mais genérico de receita é-nos transmitido por ALIOMAR BALEIRO:

"Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo". (4)

É, como se vê, um conceito contabilístico, nem sempre, no entanto, seguido na prática, pois muita vez, tanto o contador como o técnico de orçamento usam a palavra receita num sentido mais amplo, qual seja o de ingresso de recursos para os cofres públicos, embora haja um correspondente aumento de passivo ou diminuição de ativo. Daí preferirmos seguir a lição de HUGH DALTON segundo a qual a receita dos poderes públicos pode ser definida *lato sensu e stricto sensu*. (5)

No sentido geral, a receita pública corresponde a quaisquer entradas de numerário para as tesourarias dos poderes públicos, compreendendo, assim, os empréstimos, que, por sua vez, pesarão no passivo.

De outra parte, o sentido restrito corresponde exatamente à definição transcrita acima e devida ao ilustre professor e político brasileiro, isto é, aquelas entradas que se incorporam ao patrimônio do poder público, sem obrigação de devolução posterior e das quais o governo pode gastar, na perseguição dos objetivos estabelecidos na política pública, ou seja, na contrapartida da despesa.

Como regra, o técnico de orçamento utiliza a palavra receita no seu sentido amplo, lato, compreensivo, universal, total, isto é, de todas as entradas em perspectiva para os cofres públicos. Surge, então, a necessidade de distinguir, na prática, o que é receita propriamente dita do que é receita gravada ou onerada, que não deve por sua vez ser confundida com receita vinculada.

(4) ALIOMAR BALEIRO, *Uma Introdução à Ciência das Finanças* (Rio de Janeiro: edição da Revista Forense, 1958) pág. 158.

(5) DALTON, *op. cit.*, pág. 23.



Nessa ordem de idéias, ainda, convém fazer referência à definição de ALIOMAR BALEEIRO, para salientar que as receitas impróprias não são somente aquelas que criam um passivo correspondente, mas também aquelas que determinam uma diminuição do ativo e que entram, portanto, com reservas ou condições. Tal é o caso da fonte de receita extraordinária sob o título de "Alienação de Bens Patrimoniais", que, embora se integre no patrimônio, necessariamente determina uma diminuição do valor do mesmo pela saída do bem alienado. Na contabilidade privada, receita seria apenas a diferença entre o valor inicialmente contabilizado e o de venda, pois, se vendido com lucro ou prejuízo, trata-se, na verdade, de uma operação mista, isto é, ao mesmo tempo, permutativa e modificativa.

Não há, até o momento, um conceito que estabeleça uma distinção prática entre receita e renda, no que tange à classificação orçamentária, embora a lei do imposto de renda o faça, mas sem interesse no nosso caso concreto.

Podemos dizer que, de modo geral, receita é o gênero, ao passo que renda é a espécie. Assim dizíamos: receita ordinária, abrangendo diversos tipos de renda: tributárias, patrimoniais, industriais, etc.

Veremos, a seguir, alguns tipos de classificação oficialmente adotados no Brasil.

A Constituição Federal não deu qualquer base para a classificação da receita, embora o tenha feito em relação à despesa. O Regulamento de Contabilidade (Decreto 15.783 de 8-11-1922) no seu artigo 76 classifica as fontes de receita do governo federal em "Ordinária", "Extraordinária" e "Especial". Nos orçamentos federais aparecem, hoje, só as duas primeiras. A última compreendia:

"Art. 83. Como receita especial considera-se o produto das fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial, como as destinadas:

- a) ao resgate do papel moeda;
- b) à garantia da massa circulante fiduciária;
- c) ao resgate das apólices emitidas para encampação das estradas de ferro;
- d) ao fundo de amortização dos empréstimos internos;
- e) ao fundo para as obras de melhoramento dos portos;
- f) ao fundo de custeio das obras contra as sêcas;
- g) ao fundo de custeio da profilaxia rural". (6)

---

(6) ALONSO CALDAS BRANDÃO, *Contabilidade Pública* (Rio: A. Coelho Branco Fº, 1960) pág. 169.



Como se vê, verdadeiras reservas ou fundos rotativos.

"A distinção entre Renda Ordinária e a Extraordinária funda-se em que a primeira tem caráter permanente, enquanto que a segunda dimana de fonte provisória. Não há como considerar a receita lotérica, como provisória, pois as loterias no Brasil têm legislação quase secular e o imposto sobre as emissões remota ao ano de 1884". (Esclareceu o D.A.S.P. em parecer nº 2.229, publicado no D. O. de 27-1-1941). (7)

A mesma orientação segue o Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940 que estabeleceu normas financeiras para os Estados e Municípios, mas ao contrário da orientação do D.A.S.P., classifica como extraordinárias várias fontes de receitas de caráter eminentemente constante.

A classificação adotada pelo governo federal, para a receita, não apresenta características especiais e segue as linhas gerais dos grupos que transcrevemos abaixo.

O problema fundamental da classificação da receita pública é a ordenação das contas em grupos que dêem ao administrador a visão do que podem elas produzir no exercício para o qual se estima a receita.

Com os dispositivos constitucionais que transferem rendas, originariamente recebidos por um governo para outro (da União para os Municípios, por exemplo), havemos hoje de acrescentar um novo título as contas de receita: As "Rendas Transferidas".

Com tais considerações, uma classificação da receita pública poderia agrupar as fontes de renda do seguinte modo:

- 1º) Renda Tributária
  - 10 — Imposto
  - 11 — Taxas
  - 12 — Contribuição de Melhoria
- 2º) Rendas Transferidas
  - 20 — Transferências da União
  - 21 — Transferências dos Estados
  - 22 — Transferência dos Municípios
- 3º) Rendas Patrimoniais
  - 30 — De valores Imobiliários
  - 31 — De valores Mobiliários
- 4º) Renda Industrial
  - 40 — De Empresas Públicas
  - 41 — De Serviços Públicos

(7) BRANDÃO, *op. cit.*, pág. 685.



- 5º) Rendas de Mutações Patrimoniais
  - 50 — Alienação de Bens Imóveis
  - 51 — Alienação de Bens Móveis
  - 52 — Cobrança da Dívida Ativa
  - 53 — Operações de Crédito
  - 54 — Empréstimos Concedidos
- 6º) Rendas Diversas
  - 60 — Diversas Rendas

Os parágrafos (códigos em dezenas) serão desdobrados para apresentar a discriminação por rubrica ou conta de receita.

Se se pretender seguir a norma do Decreto 15.783, serão *receitas ordinárias* as de código 1 a 4 e 6 e *receitas extraordinárias* as de código 5. Se se quiser classificar em dois grupos de *receitas correntes* as de código 1 a 4 e 6 e *receitas de capital* as de código 5 também é possível.

#### IV — OUTRAS CONSIDERAÇÕES

Dissemos anteriormente que a classificação das receitas tem por objetivo mostrar ao administrador as fontes principais de renda que ele dispõe para o financiamento de despesa pública mas também salientamos que a classificação das contas públicas tem sua importância sob o ponto-de-vista econômico, a fim de que se possa exprimir a intervenção do Estado na economia nacional. Essa visão, no que diz respeito à receita, pode ser feita pelo estudo do comportamento de determinadas fontes de renda, tais como os impostos diretos e indiretos. Ainda pode a classificação da receita permitir que se determine não só o grau de serviço que o governo oferece a seu público contra uma remuneração, como ainda se essa remuneração (ou preço) está financiando o custo operacional dos serviços, ou se se trata de um preço político, isto é, se se trata de serviços financiados pelos tributos.

Assim, por exemplo, o Governo Federal, para 1962, apresenta um orçamento de 573,5 bilhões de cruzeiros composto de 387 bilhões de tributos.

Além disso, pode-se ver que a arrecadação da renda industrial do Departamento dos Correios e Telégrafos ascende a 6 bilhões e 500 milhões de cruzeiros, enquanto sua despesa ascende a 21 bilhões de cruzeiros, o que demonstra claramente que, no caso do D.C.T. estamos pagando taxas telegráficas e porte de correio com uma base estritamente política. (8)

Entretanto, a ausência de elementos referentes a outros serviços industriais, bem como às várias autarquias mantidas pelo

(8) O sumário do orçamento federal não permite esta comparação de imediato, pois que na Despesa não há separação entre "despesas da administração direta" e "despesa dos serviços industriais". Veremos este problema posteriormente.



Governo Federal, diminui de muito o valor do documento orçamentário como elemento de análise quer econômica quer administrativa.

De qualquer forma, porém, a análise das fontes de renda deixa bem claro que a despesa pública é financiada quase inteiramente, pela transferência de riqueza gerada no setor privado para o Governo Federal.

Isto é, aliás, perfeitamente normal, e até desejável, no regime de livre empresa onde o imposto caracteriza o "imperium" do governo, e permite-lhe o poder, indireto e democrático, de intervenção na órbita econômica, tornando-se verdadeiro redistribuidor da riqueza nacional. A análise do orçamento do Governo Federal norte-americano mostra, do mesmo modo, que os grandes totais de sua receita provêm dos tributos, especialmente do imposto de renda sobre os indivíduos e do imposto de renda sobre as empresas particulares.

Entretanto, a análise da estrutura dos tributos nos governos federais brasileiro e estadunidense mostra que, enquanto o primeiro funda sua receita no imposto de consumo, tributo indireto pago indiscriminadamente por ricos e pobres, o segundo baseia sua arrecadação no imposto de renda, isto é, absorve mais pesadamente parte da renda dos que podem pagar. O quadro abaixo é elucidativo.

TÍTULO	BRASIL	E. U. A.
Renda Tributária .....	100%	100%
Imposto de Consumo		
(Excise Taxes) .....	46,3%	11,5%
Imposto de Renda .....	29,3%	80,8%
(Individual e de empresas)		
Outros tributos .....	24,4%	7,7%

Não obstante têmo-nos baseado na proposta orçamentária do Governo Federal americano para o exercício de 1958, a relação não perde seu valor de comparação. A situação seria ainda pior se considerássemos o sistema tributário da nação, pois os Estados brasileiros cobram o imposto de vendas e consignações de caráter essencialmente indireto e que onera enormemente a bolsa das classes menos favorecidas. Mas isto é outro tipo de estudo, embora tal comparação sirva, ao menos, para objetivar a necessidade de um bom sistema de classificação de contas públicas.



Já na União Soviética, em que o Estado absorve toda a economia, o imposto tende a perder sua importância, de vez que o governo se apropria de parte do lucro das empresas para o financiamento das atividades estatais, o que não deixa de ser de certo modo um imposto direto sobre o lucro, ou sobre a própria produção.

E' evidente que, sob qualquer ponto-de-vista em que se coloque o observador, a classificação das contas públicas num país de economia socializada, há de diferir essencialmente da de uma nação em que predomina a livre empresa, mesmo porque no primeiro as fontes de renda são em número muito menor que na segunda, já que o governo se apropria na fonte da "plus valia" da produção. O quadro seguinte dá uma idéia da estrutura das receitas da União Soviética. (9)

CLASSE DE RECEITAS	1958	
	Valor Absoluto	Valor Relativo
Total .....	642,9	100
1. Receitas de economia socialista .....	570,3	88,8
<i>Das quais</i>		
Descontos dos lucros das empresas e outras entidades econômicas .....	130,3	20,3
Imposto sobre o volume de vendas .....	301,5	46,8
Cotas das empresas e instituições de seguro social .....	32,1	5,0
2. Outras receitas obtidas diretamente da população .....	72,6	11,3
<i>Dos quais</i>		
Impostos .....	49,8	7,7
Empréstimos por subscrições .....	4,6	0,7
Recursos proporcionados pelas Caixas Econômicas .....	13,0	2,0
(Em bilhões de rublos)		

(9) V. LAGROV, *El Presupuesto de La Union Sovietica* (Moscu: Ediciones en Lengua Extranjeras, 1958), pág. 61.



Se se considerar que a URSS é uma federação e que lá continuam a existir governos locais, apresenta-se o problema do financiamento das Repúblicas federadas e dos governos locais.

Na verdade, tal financiamento é feito maciçamente na base das transferências das rendas da União para os demais níveis governamentais.

Tal problema parece ser universal pois transferências das Uniões para os dois outros níveis de governo existem no Brasil (Transferências para os Estados e Municípios) e nos Estados Unidos. Na Grã-Bretanha, onde o governo é unitário, o financiamento dos governos locais é feito quase inteiramente pelo "orçamento de Sua Majestade" restando aos governos locais pequenas taxas.

Tais problemas, porém, são *ad latere* da classificação orçamentária e seu estudo total demandaria maior espaço e tempo.

Por fim, para os que estiverem interessados em pesquisas neste campo, vale lembrar que outros tipos de classificação poderão ser estruturados na dependência do tipo de empresa e do serviço explorado. Veja-se, por exemplo, o plano de contas para os "Institutos de Caixa de Aposentadoria e Pensões" elaborado pelo Departamento Nacional de Previdência Social do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1953.

Outros exemplos poderão ser buscados nos planos de contas aprovados para empresas de viação aérea, Rede Ferroviária Federal, Companhia Siderúrgica Nacional, Petrobrás, etc.



### *Técnica de Publicidade Administrativa*

JOSÉ MAURO FIÚZA LIMA

(*Conferência pronunciada no auditório da Escola Parque,  
em Brasília, a 26 de julho de 1961*)

**D**A administração pública no Brasil não se poderá dizer, sem incorrer em falso otimismo, que tenha conseguido realizar, plenamente, os objetivos da organização científica do trabalho.

A análise dos fatores que dificultam, em maior ou menor grau, o êxito dos planos e programas estabelecidos com aquele propósito, transcende o âmbito de uma palestra dedicada ao estudo, ainda que sumário, de um dos aspectos mais interessantes da administração — o da organização dos Serviços de Documentação em órgãos e repartições do govêrno.

De um modo geral, porém, os estudiosos da matéria, entre nós, acreditam poder afirmar que as falhas do sistema administrativo brasileiro resultam de uma certa tendência à improvisação de medidas e da preferência por métodos de trabalho já superados.

Improvisação que, segundo crítica corrente, conduziria o teórico da administração a conceber normas e princípios de ação não facilmente adaptáveis à realidade brasileira, por isso que divorciados do conhecimento integral das necessidades do país, em seu complexo político-administrativo.

O quase horror de alguns círculos dirigentes em promover, por outro lado, os meios para uma reforma de base nos costumes, práticas e instrumentos da administração, seria a causa determinante do espírito conservador que domina a grande maioria dos administradores, mais empenhados em decidir sobre processos e casos administrativos do que em refletir sobre o destino e o mecanismo dos órgãos de govêrno.

Não surpreende, nessas condições, que a expansão e o rendimento da atividade estatal venham a sofrer os conhecidos efeitos de uma mentalidade rotineira insensível e avessa à adoção de outro comportamento. Ela se reflete em repetidas manifestações de desajustamento, de morosidade, de reincidência de erros, que marcam, de ordinário, o compasso de nossa máquina burocrática.

Essa mentalidade representa, aliás. — ou pode representar — séria ameaça ao progresso que o país experimenta, na medida



em que seus reflexos negativos continuem a se fazer sentir, colocando o corpo administrativo em condições de absoluta inadequação ao quadro do desenvolvimento nacional.

Pois já não se discute, em nossa época, em termos científicos, o caráter prioritário, nos planos de qualquer comunidade nacional, da formação de uma estrutura administrativa rigorosamente concebida em função do desenvolvimento econômico, social e político. Bastaria referir, a esse respeito, o esforço de compreensão que tem merecido o fenômeno administrativo, por parte inclusive de organismos internacionais como a UNESCO, culturalmente dedicados aos problemas do mundo moderno, para se avaliar da sua importância fundamental.

No documento *Administration Publique*, 1958, pode ler-se na nota preliminar: "L'avènement de l'État social, au siècle, a considérablement élargi le champ d'activité de l'administration publique en même temps qu'il l'a rendu beaucoup plus complexe. Le développement économique et social qui tend à s'accélérer dans de nombreux pays du monde requiert une administration efficace et dynamique. Aussi dans tous les pays l'attention se porte-t-elle sur le fonctionnement de l'administration publique".

No caso do Brasil, estamos, sem dúvida, presenciando ao despertar de novas forças criadoras de riqueza. Particularmente, no campo econômico, essa atividade se manifesta de maneira categórica, preparando a infra-estrutura de um progresso, que começa a animar de vida todo o amplo complexo da organização nacional.

A essa feliz perspectiva, que se constituiu, finalmente, em filosofia de luta pelo desenvolvimento, não deve faltar o correspondente esforço em prol da modernização, dinamização e racionalização da máquina administrativa.

"Pour éviter ces échecs — diz ainda o citado documento da UNESCO — et assurer la réalisation des plans de développement, il faut une administration publique efficace". Esse, o valor conferido pelos técnicos da UNESCO à administração, como instrumento imprescindível à ação de todo governo interessado na promoção do bem-estar social, econômico e político da coletividade.

A criação de centros ou serviços de documentação em repartições de governo foi o resultado da necessidade mais geral, para o homem moderno, de proceder, em todos os campos de atividade, a um levantamento racional do vasto material escrito publicado em quantidade impressionante, depois do advento das modernas técnicas de impressão.

Na indústria e no comércio, no trabalho intelectual da educação, do ensino ou da pesquisa pura, essa necessidade de catalogar, disciplinar, comparar e divulgar os mais variados conhecimentos acumulados ao longo dos séculos, deu origem a uma



verdadeira arte de documentação, que se enriqueceu inclusive com os métodos e processos já aplicados na biblioteconomia e na bibliografia especializada.

Nesse sentido, a documentação adquire um valor cultural de primeira ordem. HENRY DE LA FONTAINE atribuiu-lhe, por isso o mesmo, como finalidade última "tornar mais acessíveis os conhecimentos relativos a tôdas as épocas, regiões ou setores de atividade, transformando-os em patrimônio da comunidade universal". Para o Poder Público os Serviços de Documentação passaram a merecer cada vez mais a atenção do administrador, pela utilidade que representam na obra administrativa do Estado moderno.

Não existe, pròpriamente, um tipo ideal verificável uniformemente na estrutura organizacional dos vários sistemas de serviço público. São as circunstâncias, peculiares a cada um dêles, que ditam o contôrno e os objetivos principais dêsses organismos administrativos.

Pode surpreender-se, no entanto, em quase todos um duplo aspecto, estático e dinâmico, de acôrdo com a natureza do trabalho a executar. E' assim que, de um ponto-de-vista estático, êsses serviços ocupam-se, particularmente, com a coleta de dados, a catalogação de documentos, o levantamento estatístico, a publicação, enfim, de atos ou documentos oficiais de qualquer espécie. A editoração de livros, revistas, cursos, monografias, constituiria, por outro lado, a parte mais dinâmica de um Serviço ou Centro de Documentação com programa e recursos bem definidos.

O Serviço de Documentação do D.A.S.P. obedece a essas linhas gerais de estrutura. Como parte integrante do órgão máximo do "staff" administrativo brasileiro, os resultados que, a justo título, dêle se aguardam, nem sempre são dos mais animadores. Seus reveses, porém, inscrevem-se no quadro de nossas deficiências em matéria de administração pública. Pois idealismo, competência e visão do problema não têm faltado, ao longo dos anos, aos que nêle têm militado.

Dificuldades de ordem econômica, umas, de ordem intelectual, outras, não têm permitido que o Serviço de Documentação dê plena expansão às suas múltiplas tarefas. Daí, uma produção heterogêneamente tumultuada ou intrinsecamente pobre, e quase sempre desatenta das verdadeiras finalidades da documentação administrativa.

Um S. D. realmente equipado de recursos humanos e técnicos teria de dinamizar, não apenas o conjunto, mas todos os pormenores de sua organização, de modo que os trabalhos de rotina ou os de criação resultassem em efetivos benefícios para a Administração.

A adoção de um plano diretor de ação, detalhadamente executado, em função de objetivos educacionais e sociais, viria impri-



mir ao trabalho de rotina um rendimento e um atrativo que estão longe de apresentar. Catalogar, registrar, arquivar documentos oficiais ou coletar, levantar, interpretar dados estatísticos do maior interesse para o conhecimento científico dos problemas administrativos — são operações materiais, monotonamente repetidas, mas que deveriam projetar-se, mediante uma exata planificação, em úteis publicações gráficamente simples, austeras e manuseáveis. É tarefa que só demanda como fator primordial o bom gosto dos que a executam com entusiasmo, tendo em vista o serviço que prestam ao país.

Um S.D. que estivesse em condições de reunir ainda recursos mais amplos de verba e de pessoal qualificado, teria pelo trabalho de criação o aprêço que, infelizmente, não nos parece muito visível, no que diz respeito aos nossos centros de documentação governamental.

A discussão dos problemas administrativos, sob ângulos diferentes ou de qualquer dimensão, é, de toda evidência, o objetivo permanente do administrador consciente, mais amigo do progresso do que da intocável rotina dos processos ou ritos da administração. No plano da documentação, essa discussão se faria sobretudo através de inquéritos, bem fundamentados, junto a líderes, organizações ou entidades especializadas. A inteligente publicação desse acervo de doutrina justificaria, por si só, a existência de um serviço de documentação.

Os temas e assuntos da administração encontrariam um rápido veículo de divulgação em textos que cuidassem de apresentar ao homem da rua o conteúdo, o mecanismo e os fins dessa rede burocrática, para cuja manutenção ele concorre. Iniciativa importante, não apenas como elementos de propaganda, mas como meio de educação, capaz de suscitar o interesse e a adesão do maior número de indivíduos.

Assim procedendo, um serviço de documentação contribuiria, através da palavra escrita, para a ampla difusão de problemas, que são, hoje, a chave que abre as melhores perspectivas para o êxito dos planos e da ação do governo. Pois Burocracia e Progresso formam, antes, dois fatores interdependentes, e não antagonicos, na luta de todos os países que aspiram seriamente a um novo estilo de vida social, política e econômica.

Nosso S. D., tal como funciona, pouco tem podido fazer em favor desses superiores objetivos. Sua contribuição, ainda que variada e quantitativamente expressiva, ressent-se de um plano diretor, que fizesse espalhar, com regularidade e pontualidade, toda a sua produção, por todos os meios sociais passíveis de reagir intelectualmente aos assuntos e temas da administração. Sob certos aspectos, essa produção oficial tem sido de consumo oficial quase exclusivo. Produção nem sempre em dia, igualmente, com os temas de interesse imediato, nem sempre em dia com



a sua linha de montagem... deficiências, aliás, decorrentes do quadro geral.

Isso não impediu e não tem impedido que se possa destacar, com justiça, algumas realizações de méritos incontestáveis, a despeito da pobreza de verbas, de uma aparelhagem burocrática e mecânica praticamente nula e da inexistência de um grupo mais numeroso de funcionários qualificados.

A *Revista do Serviço Público*, por exemplo, setor pioneiro do S. D., tem sido, ao longo dos seus vinte e quatro anos, a tribuna permanente dos técnicos, estudiosos e autoridades administrativas do país. Suas páginas cobriram, sem exagêro, toda a vastidão de assuntos e temas da Ciência da Administração e de alguns ramos afins de conhecimentos especializados. Reconhecidos autores nacionais e estrangeiros marcaram de vida suas numerosas edições, por muito tempo, com formato e paginação gráficamente agressivos ao bom gosto e a curiosidade intelectual do leitor. E' recente a inovação de uma nova apresentação gráfica, que tenta alcançar a preferência de um público sem dúvida cada dia mais curioso dos problemas básicos do Estado moderno.

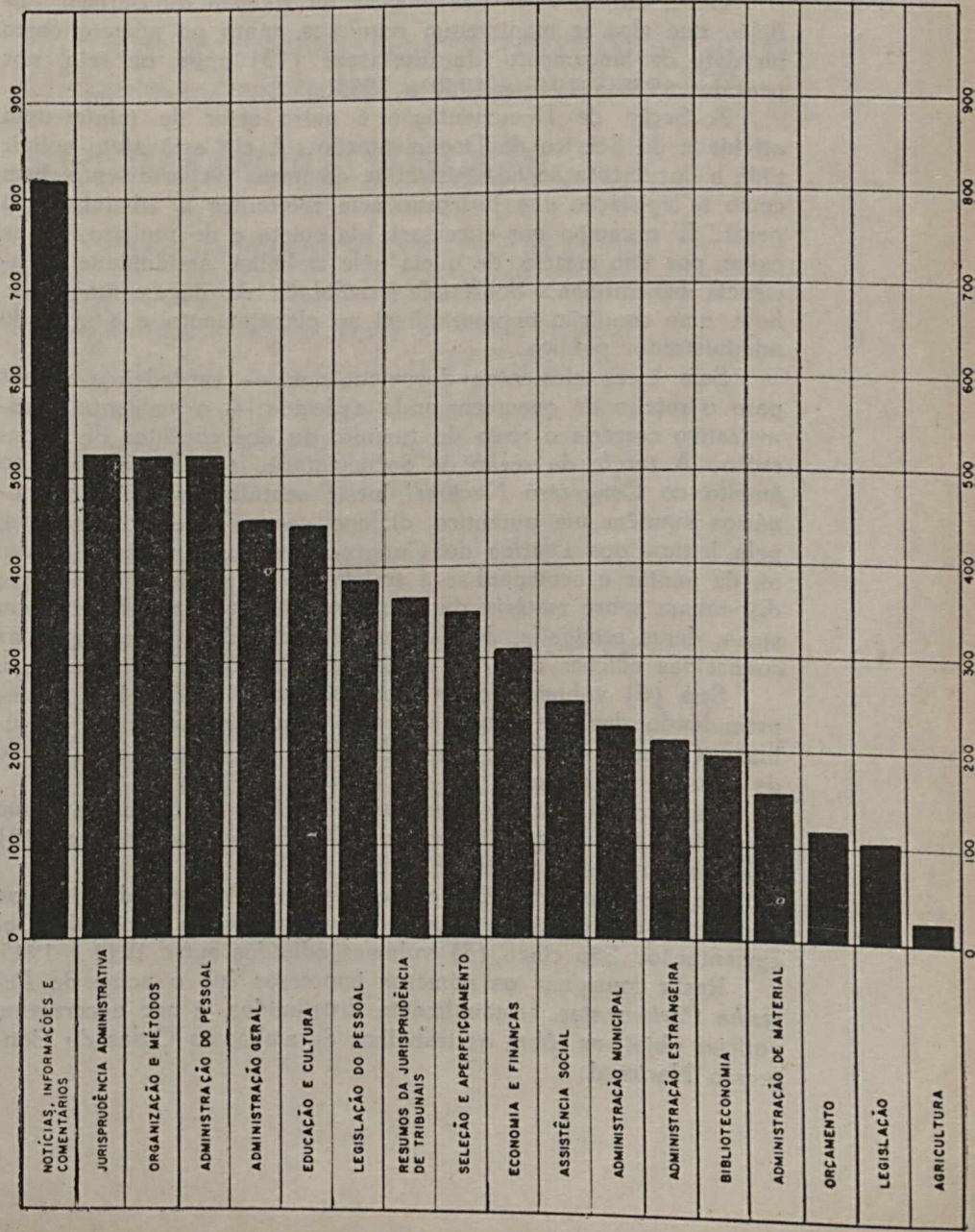
O acervo dos artigos, dos inquéritos, dos estudos, das traduções ou das pesquisas, que forma o essencial da coleção da Revista, representa repertório, único talvez no país, para a investigação crítica e o aperfeiçoamento de nossas instituições administrativas. Seria, aliás, das mais louváveis, a iniciativa que se encarregasse de transformar em realidade a idéia de uma reedição geral dos números da revista. Uma objetiva visão do trabalho feito poderia assim ser obtida, com essa reedição, sob forma de pequenos volumes, dispostos cronologicamente e por assunto tratado. Teríamos alguns volumes, de fácil acesso, e de consulta inestimável e obrigatória para o estudioso de nossa história administrativa. A enorme quantidade de matéria doutrinária, informativa, crítica e noticiosa que a Revista tem publicado, está esperando, com efeito, pelo intérprete inteligente e paciente capaz de formular conclusões e alinhar sugestões de caráter científico.

Compete-nos, neste espaço de tempo, aludir a êsse extraordinário campo de investigação intelectual, declinando alguns dados sobre o funcionamento e o movimento editorial da Revista, ao longo de sua existência. *Nada menos de hum milhão e duzentos mil (1.200.000) exemplares da Revista do Serviço Público terão sido distribuídos, até hoje, num total de 246 edições.*

Dos seis mil e cem (6.100) artigos publicados, 820 resumiram *Notícias, Informações e Comentários*, vindo, em seguida, em ordem decrescente, os que trataram de *Jurisprudência Administrativa* (522), de *Organização e Métodos* (519), de *Administração de Pessoal* (519), de *Administração Geral* (457), de *Educação e Cultura* (445), de *Legislação do Pessoal* (385), de *Resumos da Jurisprudência de Tribunais* (368), de *Seleção e*



# NÚMERO E NATUREZA DOS ARTIGOS PUBLICADOS NA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO EM 246 EDIÇÕES 1937 A 1960



FORTE: SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D. A. S. P.

NOTA: NAS 246 EDIÇÕES FORAM IMPRESSOS E DISTRIBUÍDOS, APROXIMADAMENTE, 1.200.000 EXEMPLARES.



*Aperfeiçoamento* (350), de *Economia e Finanças* (309), de *Assistência Social* (251), de *Administração Municipal* (226), de *Administração Estrangeira* (211), de *Biblioteconomia* (196), de *Administração de Material* (159), de *Orçamento* (117), de *Legislação* (104) e de *Agricultura* (26).

Os assuntos discutidos nesses artigos sempre o foram sob o ângulo da ciência da administração pública, embora seja de admitir-se que um considerável número deles se tenha afastado de um critério ou perspectiva rigorosamente científicos do tema em causa.

Cabe, enfim, dizer das edições da *Revista do Serviço Público*, que elas se mantiveram regulares, tanto no número como na data de lançamento, durante treze (13) anos, ou seja, nos períodos 1938 a 1945 e 1950 a 1955.

A Seção de Documentação é outro setor de ininterrupta atividade do Serviço de Documentação. A ela está afeto coligir toda a documentação administrativa do nosso Departamento, bem como a legislação e a jurisprudência referentes à administração geral. É o campo por excelência da coleta e do registro, e que exige, por isso mesmo, de quem nêle trabalha, assiduidade e paciência beneditinas. Sobretudo atualidade de documentação, é, hoje, uma condição imprescindível ao planejamento e à ação do administrador público.

Sem esses elementos documentários — verdadeiros mapas para o roteiro de quem comanda e decide — o ambiente administrativo correria o risco do tumulto ou dos conflitos de orientação. A tarefa da seção de documentação estende-se ainda ao âmbito do Congresso Nacional, neste sentido, que seus funcionários mantêm um autêntico diálogo com o Poder Legislativo, pela leitura dos Diários do Congresso, e com interesse, ainda, aí, de anotar e acompanhar a tramitação de projetos de lei que disponham sobre matéria da administração pública. Nascem, em suma, dessa atividade, devidamente coordenada e planificada, as conhecidas edições dos *Ementários de Decisões Administrativas*.

Seis (6) volumes foram lançados, entre 1956 e 1961, compreendendo decisões proferidas pelo Consultor-Geral da República, Consultor Jurídico do D.A.S.P. e do Diretor da Divisão de Pessoal, no período que vai de 1952 a 1959.

Os fascículos de *Jurisprudência Administrativa*, que enfeixam decisões e pareceres emitidos pelo D.A.S.P., somaram dez (10) volumes editados a partir de 1943 até 1948.

Também uma coleção de *Exposição de Motivos* dirigidas ao Presidente da República integra o patrimônio da Seção de Documentação. São cinco (5) volumes editados entre 1944 e 1945.

Resta consignar os números impressos sob o nome de *Resenha Parlamentar*, semanalmente distribuídos, e que encerravam notícias objetivas sobre os trabalhos de ambas as Casas do Congresso Nacional.



## QUADRO II

## REFERÊNCIA LEGISLATIVA

a) Projetos que estão sendo acompanhados:

Senado \_\_\_\_\_ 310

Câmara \_\_\_\_\_ 2.696

Total \_\_\_\_\_ 3.006

b) Projetos acompanhados que foram convertidos em lei: 1.115

c) Projetos acompanhados que foram ao arquivo: 1.024

## JURISPRUDÊNCIA E LEGISLAÇÃO

a) Decisões Administrativas - 6.098 fichas

b) Legislação (Adm. de Pessoal) 11.228 fichas

c) Legislação (Organização) 4.611 fichas

d) Legislação (Orçamento) 417 fichas

e) Legislação (Material) - 228 fichas

f) Legislação (fichário numérico)

Decretos-leis - 2.299 fichas

Leis - 983 fichas

Decretos - 8.679 fichas

g) Pareceres da Comissão

de Acumulação de Cargos - 2.265 fichas

h) Circulares da Secretaria

da Presidência da República - 551 fichas

i) Portarias do DASP - 468 fichas

j) Processos e decisões da

Comissão de Classificação de Cargos - 279 fichas



A Seção de Publicações é a parte dinâmica do S. D. Todo o movimento editorial é, ali, discutido, projetado e executado. Tornou-se, com o tempo, uma modesta editora que, em regime de cooperação com a Imprensa Nacional, tem entregue ao especialista e ao leigo algumas obras de indubitável valor educativo, e não apenas publicitário.

O cuidado e a dedicação com que seus funcionários têm procurado executar o trabalho de correção, revisão e composição de textos, estão traduzidos no acentuado bom gosto predominante em muitas de suas publicações. Quando se trata de livro, tanto o formato como a capa, ainda que pobremente vestidos, podem figurar entre o que se faz comumente de melhor no comércio livreiro. Em suas publicações *avulsas* são focalizados, em geral, os assuntos por natureza técnicos como orçamento, pessoal, organização, classificação, material, etc. Em suas quatro séries — *Ensaio de Administração*, *Pequenos Estudos sobre Administradores Brasileiros*, a *Separata da Revista* e a *I.B.C.A.-D.A.S.P.* — o assunto, sempre sensível ao clima e à atmosfera administrativa, pode, todavia, não ser necessariamente tratado de um ponto-de-vista rigorosamente técnico. Algumas edições, quase especiais, têm havido, como no caso dessa *História Administrativa do Brasil*, cujo quarto volume está anunciado para breve. A seção de publicações, para os trabalhos gráficos de urgência, dispõe também de uma máquina multilite, que reproduz os textos datilografados ou fotografados mesmo em cores.

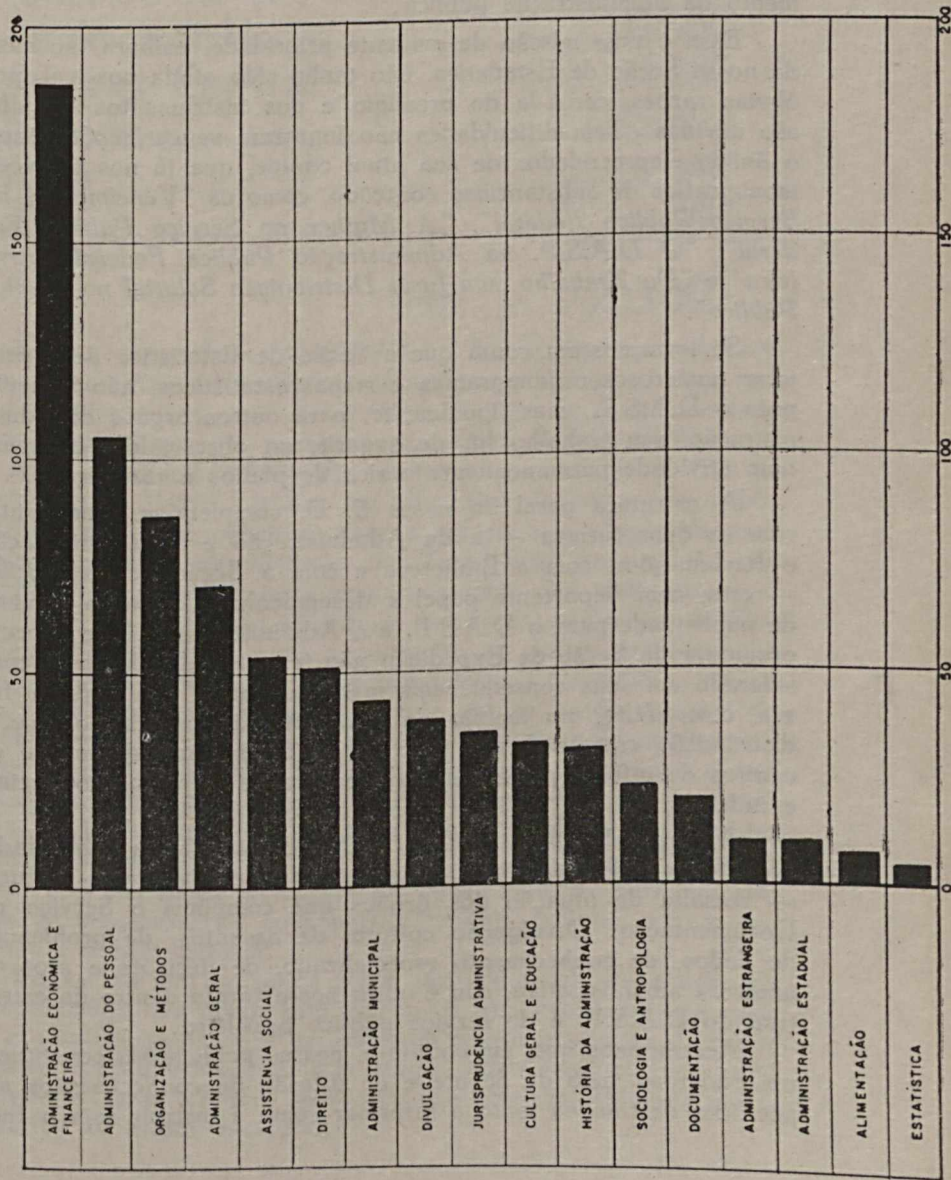
Esse, o esquema de ação da Seção de Publicações, esquema que tem dado resultados positivos, e não apenas as decepções verificáveis em nossa estrutura administrativa. Sua atividade, bem refletida no número de publicações e na qualidade superior de mais de um texto impresso, exprime-se nos seguintes dados estatísticos.

De 1938 a 1961, a Seção de Publicações fez imprimir cerca de 846 publicações, sob os mais variados títulos. Cento e oitenta e sete (187) publicações ocuparam-se por exemplo, de *Administração Econômica e Financeira*; (105) de *Administração do Pessoal*; (87) de *Organização e Métodos*; (70) de *Administração-Geral*; (53) de *Assistência Social*; (51) de *Direito*; (44) de *Administração Municipal*; (39) de *Divulgação*; (36) de *Jurisprudência Administrativa*; (33) de *Cultura Geral e Educação*; (31) de *História da Administração*; (23) de *Sociologia e Antropologia*; (20) de *Documentação*; (10) de *Administração Estrangeira*; (10) de *Administração Estadual*; (8) de *Alimentação e* (5) de *Estatística*.

Essas publicações totalizaram, segundo estimativa feita, umas 91.752 páginas impressas.



# NÚMERO E NATUREZA DAS PUBLICAÇÕES EDITADAS PELO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO NO PERÍODO DE 1938 A 1961.



FORTE: SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D.A.S.P.\*



A *Seção de Estatística* assume, no panorama dessa organização, a importância que lhe conferem os seus objetivos de natureza essencialmente científica; a coleta e a interpretação de dados referentes ao funcionamento do D.A.S.P. e dos demais órgãos da administração. De posse desses dados sobre os tipos de organização, a incidência de falhas ou imprevistos, as reclamações, o nível de vida e salarial do funcionário, ou outro que seja o aspecto da ambiência administrativa, a direção superior do país estará em condições de empreender, à medida que os fatos se apresentam, as correções e modificações aconselháveis para o melhor rendimento da administração pública.

Essa é uma missão de evidente prioridade, embora, no caso da nossa *Seção de Estatística*, não tenha sido ainda possível, por óbvias razões, cercá-la do prestígio e dos instrumentos que lhe são devidos. Tais dificuldades não lograram vencer, no entanto, o ânimo empreendedor de sua atual equipe, que já nos ofereceu monografias de substancioso conteúdo, como os "*Vencimentos no Serviço Público Federal*", "*A Mulher no Serviço Público Federal*", "*O D.A.S.P. na Administração Pública Federal Brasileira*" e "*Do Trabalho, sua Justa Distribuição Salarial no Serviço Público*".

Se levarmos em conta que a *Seção de Estatística* deve projetar numerosos organogramas e mapas estatísticos, não somente para o D.A.S.P., mas, igualmente, para outros órgãos da administração, seu trabalho há de sugerir, ao observador imparcial, uma atividade permanentemente rica de planos e realizações.

A estrutura geral do nosso S. D. completa-se, finalmente, com as duas turmas — a da Administração e a de Orientação e Reclamações, com a Biblioteca e com a *Seção de Expedição*, — esta, com importante papel a desempenhar do ponto-de-vista de publicidade para o D.A.S.P. e a Administração. Esse aspecto promissor da *Seção de Expedição* não tem sido devidamente considerado em suas conseqüências mais evidentes. Ela poderia fazer, com efeito, no âmbito da administração pública, o que a distribuição comercial faz para as editoras particulares ou os centros de informação e publicidade para as empresas comerciais e industriais.

A obra publicitária do D.A.S.P. — e entendemos publicidade, no setor que nos interessa, como técnica de divulgação cultural — ressalta da atuação dos órgãos que compõem o Serviço de Documentação. Divulgação cultural de assuntos, de problemas, de dados, de conhecimento especializado, de decisões e atos de natureza administrativa, não é outra nossa tarefa dentro da estrutura do D.A.S.P. e do serviço público brasileiro.

Acreditamos que, em conjunto, nossas publicações constituem um poderoso meio de debate e de difusão de conhecimentos específicos destinados tanto a informar como a instruir seja o fun-



## QUADRO IV

Publicações e Revistas do Serviço Público  
distribuídas no Brasil e exterior de 1939 a 1960:

Brasil	1.933.700
América do Sul	107.300
América do Norte	111.500
América Central	1.200
Europa	48.880
Ásia	240
África	240
Total	2.203.060

cionário, o especialista ou o público. A etiqueta marcada nos livros e nos mais diferentes textos saídos do nosso trabalho, tem sido um instrumento apto a fortalecer o interesse da comunidade nacional pelos grandes problemas da Administração Pública.

Com finalidade altamente educativa e cívica, o S. D. vai levando, pelo Brasil adentro, um novo tipo de mensagem publicitária que a todos conclama para o estudo e a solução de problemas da maior objetividade científica. Seus instrumentos de trabalho não são dos mais modernos nem dos mais profusos. Apesar disso, é possível afirmar-se que o nosso Serviço de Documentação contribuiu para o despertar de muitas gerações que vieram e estão vindo para o serviço público. Contribuiu, mesmo com parcela modesta, para a formação de um fundo nacional de conhecimentos administrativos, já que a administração pública, em nosso país, era, antes do D.A.S.P., praticamente rotineira e empírica e informada por um espírito falsamente aristocrático de classe e clã. A democratização do serviço público deve também alguma coisa ao nosso trabalho, na medida que fomos entusiastas porta-vozes de novas técnicas e de novas soluções para um sistema de administração mais particularmente voltado para o interesse e o bem público.

Fomos até dos primeiros nessa campanha pela divulgação de conhecimentos, em documento escrito, e com propósito educacional e publicitário, em que se empenha a Administração de todos os países organizados, para dar sangue novo, instituir uma mentalidade e inaugurar uma nova atitude diante da realidade administrativa do estado moderno.



No documento da UNESCO já citado, seu ilustre relator constata que "il semble que, dans le domaine des centres de documentation, la plupart des pays commencent seulement à aborder le problème, mais en ont compris l'importance et font des efforts en vue d'y parer". Ora desde 1939 que o D.A.S.P. compreendeu a importância desse aspecto da administração, através de um serviço especial, para esse fim criado, e que tem variado apenas de nome e de ligeiras modificações de organização.

E' evidente que o S. D. não tem a pretensão de haver feito obra perfeita. Ao contrário, sabemos das pesadas deficiências que emperam a expansão de nossa atividade. Estamos longe de nos equiparar aos organismos congêneres existentes em universidades principalmente norte-americanas, como bem distanciados nos encontramos de um centro de documentação como o da *Fundation Nationale des Sciences Politiques*, o do *Royal Institute of Public Administration* ou a do *Joint Reference Library*, considerado único no mundo. Organismos, todavia, não de todo vinculados à administração pública, mas, em maior ou menor escala, beneficiando da ajuda financeira e técnica de instituições privadas.

Como quer que seja, o S. D. concorreu, sem favor, para a divulgação no país de idéias, projetos, teorias e sugestões no campo da administração. Se esse trabalho resultou em benefícios imediatos, não nos cabe julgar. Somos, porém, dos que pensam que existe no Brasil de hoje uma mentalidade pública favorável ao aperfeiçoamento e a modernização de nossa máquina administrativa. E somos também dos que reivindicam para nós o direito de dizer que ela muito deve ao silencioso trabalho do D.A.S.P. e, dentro dele, às numerosas edições do S. D.

Mas, através, igualmente, da *Escola do Serviço Público* a ação publicitária do D.A.S.P. processa-se de maneira inequívoca. E' possível dizer-se da Escola do Serviço Público que ela representa, para o anônimo funcionário ou candidato a funcionário público, o que a Escola Superior de Guerra representa, em outro nível, para o aperfeiçoamento e a iniciação, de indivíduos de formação heterogênea, na discussão dos grandes problemas políticos, econômicos ou geopolíticos do Brasil.

Para promover a adequada formação profissional do servidor público, adaptando-o às exigências e necessidades da administração, a Escola se tem valido de uma série de cursos gradativos, bem estruturados e definidos, em que os assuntos são distribuídos com absoluto rigor pedagógico. Nos Cursos Permanentes, por correspondência, nos cursos avulsos ou nos ministrados nos Estados, temas como Administração-Geral, financeira, organização, administração de material, atividades auxiliares, chefia e supervisão vão sendo tratados e tornando-se familiares a uma grande massa de funcionários desejosos de aperfeiçoamento e treinamento.



As conseqüências de ordem educacional e técnica, no plano da vida social brasileira, são indiscutíveis, como se verifica.

Entre 1941 e 1960, inscreveram-se nos Cursos cerca de cento e doze mil e novecentos e setenta e seis (112.976) candidatos, dos quais oitenta e quatro mil e novecentos e trinta e nove (84.939) obtiveram matrícula. Durante o mesmo período, foram aprovados quinze mil e trezentos e sessenta e um (15.361) candidatos. No curso por correspondência, o movimento estatístico no período entre 1948 e 1958, registra a inscrição de vinte mil e seiscentos e noventa (20.690) candidatos, com matrícula para dez mil e seiscentos e treze (10.613).

Nesse setor, o D.A.S.P. realiza, sem dúvida, trabalho digno de aplausos, pois o problema do aperfeiçoamento e treinamento do servidor público como o de sua formação específica, é preocupação maior, senão mesmo obsessão de todos os dirigentes de qualquer regime político. Situações novas resultantes da revolução tecnológica e científica a que estamos assistindo exigem cada dia mais uma soma maior de conhecimentos por parte de funcionário civil do Poder Público.

Não é outro o espírito que tem animado as diretrizes da Escola do Serviço Público. Se ela não pode formar, por ausência de recursos ou incompatibilidade de objetivo, o administrador líder, o teórico ou o inovador de processos administrativos, seus cursos têm propiciado a formação de novos hábitos e de novas reações mais consentâneas com as funções e deveres de cada servidor.

O resultado mais palpável dessa ação educativa e publicitária reside, no nosso entender, no prestígio que ela concede ao exercício da função pública. Temos ainda uma máquina burocrática, a muitos títulos injusta e falha, cuja modernização se impõe de toda evidência. Mas, conseguimos criar, no seio do funcionalismo e do grande público, um comportamento nitidamente favorável à valorização da função administrativa. Cabe aos responsáveis pelo destino do país, não deixar desperdiçar-se essa adesão e esse entusiasmo da maioria por uma reforma de base nos métodos, nos costumes e nos objetivos da administração.

Pois só uma reforma administrativa de base virá corrigir, em termos definitivos, os vícios e defeitos da Administração Pública no Brasil. Não é de agora que ela é reclamada. Muitos já meditarão longamente sobre as causas que entravam os movimentos do nosso aparelho burocrático. Centralização, descongestionamento, coordenação, descentralização, estrangulamento, princípios de subordinação direta ou indireta são vocábulos ou expressões técnicas que traduzem não somente tendências doutrinárias, mas toda uma gama de insatisfação diante de nossa realidade administrativa. Questão, diga-se de passagem, que está na ordem



do dia de muitos outros países havidos e considerados como desenvolvidos.

E' que o fenômeno administrativo do Estado moderno adquiriu proporções, mesmo nos países de índole democrática, que absorvem uma esfera cada vez mais vasta de atividades. A atitude de tratar cientificamente o fenômeno administrativo, como consequência da revolução social e econômica, é a melhor garantia para a solução de problemas tão complexos, que implicam, em última análise, na felicidade e na liberdade dos indivíduos como dos Estados.

No caso brasileiro, uma iniciativa de grande envergadura deveria cuidar, como já foi sugerido, não apenas de reformar a estrutura e o funcionamento dos órgãos estatais, mas de reformar igualmente o homem. A reforma estrutural contentar-se-á com uma redistribuição mais harmoniosa das atividades do Estado, mediante a supressão de organismos inúteis ou a criação de outros mais aptos a desempenhar uma função de progresso. A reforma do funcionamento dependeria apenas de uma nova instrumentalidade.

Mas, a reforma dos homens, muito mais complexa e delicada, significaria uma verdadeira revolução psicológica e política, em face dos superiores objetivos do Estado brasileiro. Revolução imediata e enérgica a provocar-se contra os que ainda teimam em ver na Administração a satisfação e o gozo de situações estritamente pessoais. Uma revolução que viesse armar o servidor de todos os meios materiais, morais e intelectuais, para o digno exercício de suas funções.

O D.A.S.P., que teve ao menos o sucesso de inaugurar uma outra concepção dos problemas administrativos, terá de se fazer presente nessas cogitações de reforma, como órgão que é da Presidência da República. O patrimônio de sua experiência como instituição técnica dedicada à investigação, ao estudo e à orientação geral dos problemas administrativos, não poderá ser esquecido na hora marcada para uma corajosa reforma da administração do país.

Dessa reforma é com direito seja pedido um lugar de honra, intocável, para o sistema do mérito, como único método democrático para o recrutamento dos cidadãos que desejem colocar-se a serviço do Estado. Sistema do mérito que não limite o seu império aos modestos níveis de cargos públicos, mas se expanda vitoriosamente sobretudo naqueles territórios havidos como ricos de possibilidades e de recompensas...

Em qualquer regime, o apoio da opinião pública é um fato social político fundamental para a manutenção e a execução de um programa de governo. Uma opinião pública esclarecida em assuntos de administração vale como um potencial inigualável de energia, de entusiasmo e de cooperação com o Poder Público.



Para atingi-la, conquistá-la e educá-la nos superiores interesses do país, basta a boa literatura, culta e honesta.

No âmbito de uma Administração Pública, com programa e metas definidas, os Centros ou Serviços de Documentação, como o nosso S. D., têm uma palavra a dar. Sem o apêlo demagógico a qualquer tipo de técnica de convencimento, sem nenhuma preocupação partidária ou filosófica, eles prestarão serviços inestimáveis à cultura e ao Estado democrático, com a exclusiva divulgação de idéias e conhecimentos em textos impressos que visem apenas a informar sobre o mecanismo, a dinâmica, o funcionamento de uma administração pública consciente de suas responsabilidades.

Um pouco disso tudo o Serviço de Documentação do D.A.S.P. vem fazendo ao longo dos anos. Esperamos que, mais breve do que se pensa, estejamos em condições de cumprir um programa de divulgação e de educação, em favor dos que se mostrem especialmente interessados em discutir os grandes problemas da administração pública.



## RELAÇÕES PÚBLICAS

### *Degeneração do Conceito e Prática das Relações Públicas*

BENEDICTO SILVA

Fundador da Escola Brasileira de Administração Pública

*Como técnica administrativa, relações públicas tem a dupla função de: primeiro, levar às clientelas o conhecimento daquilo que se fez e do que se deve fazer; segundo, estimular o administrador a procurar superar-se a si mesmo, a proceder sempre da melhor maneira, a produzir resultados progressivamente melhores.*

**N**A versão cinematográfica de *O Homem do Terno Cinzento*, novela americana, há um episódio que, de certo modo, dá a indicação de como o conceito de relações públicas ainda é fluido, vagamente compreendido, suscetível das mais estranhas interpretações. Referimo-nos à cena em que um companheiro de viagem suburbana diz ao homem do terno cinzento que na empresa em que trabalha estão procurando um empregado.

— “Em que departamento?”, indaga um.

— “No de relações públicas”, responde o outro. Ao que o homem do terno cinzento retruca, com certo desapontamento, que não podia candidatar-se ao lugar porque nada entendia de relações públicas. O informante examina-lhe o colarinho, a gravata, os sapatos, o vinco das calças e diz:

— “Qual o quê. Você poderia servir”, querendo dizer com isso que os requisitos do agente de relações públicas consistem numa boa apresentação: unhas limpas, calças vincadas, sapato engraxado, colarinho esticado, etc.

Expressão nova no Brasil, relações públicas designa muitas coisas, desde a simples propaganda feita pelo *camelot* na esquina, a propaganda comercial, inclusive de produtos destinados à higiene íntima, a propaganda institucional, que é a que se faz com o objetivo de atrair boa vontade do público não para determinado produto mas para determinada empresa ou instituição, até à simples prestação de informações. A expressão relações públicas é de aclimação recente: coube à Escola Brasileira de Administra-



ção Pública da Fundação Getúlio Vargas a responsabilidade pelo lançamento do primeiro curso regular da disciplina em nosso país.

Apesar de estar agora em processo de aculturação, o termo relações públicas é usado no Brasil, intermutavelmente, como sinônimo de publicidade comercial, de divulgação, de propaganda, de relações humanas.

Repitamos aqui a pergunta: Que vem a ser relações públicas?

Tem-se a impressão, algumas vezes, de que relações públicas é, afinal de contas, uma espécie de panacéia capaz de resolver todos os problemas administrativos. Consequentemente, sendo uma panacéia, remédio para todos os males, é facilímo a alguém se especializar em relações públicas, uma vez que os contornos da disciplina são tão largos, tão amplos, tão indefinidos, que facilmente abrangem atividades distintas, como, por exemplo, propaganda comercial, cabala eleitoral, pregação religiosa, etc. Uma das definições populares que contém certa dose de verdade é a seguinte: relações públicas é fazer bem as coisas que devem ser feitas e obter o respectivo crédito. Não se trata, longe disso, de dar publicidade a certos fatos, de fazer propaganda, de transmitir comunicações, mas sobretudo de fazer bem as coisas que devem ser feitas e, em seguida, torná-las conhecidas através de uma publicidade honesta e sincera.

ARISTÓTELES disse, há mais de dois mil e quinhentos anos, que não se pode amar o desconhecido. Nada há mais verdadeiro do que isso. Para que possamos apreciar a ação de um administrador, para alguém julgar boa ou má a sua administração, é necessário conhecê-la.

Há também os que dizem que relações públicas é uma espécie de "bom mocismo". Para estes, relações públicas se limitam ao envio de cartões de boas-festas, telegramas de parabéns e de congratulações. Os que assim concebem a função administrativa de relações públicas organizam fichários para o registro da data de aniversário de cada colega ou de cada cliente a fim de não deixar sem alguma declaração de aprêço, de apoio ou de pesar as modificações verificadas na vida ou na carreira dos clientes, dos amigos e dos colegas; enfim, estão sempre alertas e sempre presentes aos desembarques, embarques, batizados, casamentos, manifestações de aprêço, banquetes, chás, e às vezes até reuniões destinadas ao *pij-paf*, à canastra e ao *bridge*. O grupo que assim concebe e pratica aquilo a que chamamos relações públicas não está, doutrinariamente falando, muito longe dos que dizem que relações públicas é "a arte de se dar bem com os outros".

Em minha opinião, a definição popular mais digna de aprêço é a que diz que relações públicas é boa conduta seguida de boa publicidade. Assim sendo, não pode haver boas relações públicas se não houver boa conduta e administração meritória. A propa-



ganda, a divulgação, os esforços de disseminação de determinadas idéias sobre determinadas pessoas ou instituições soam falso sempre que não estejam apoiadas no comportamento meritório.

O administrador, seja ele Presidente da República, comandante de um exército, gerente de uma casa bancária, ou diretor de uma escola, tem nas relações públicas um meio extraordinário de vencer resistências, de angariar a compreensão e de conseguir o apoio das respectivas clientelas, desde que sua ação administrativa seja eficiente, honesta, capaz de lhe granjear crédito.

Hoje, mais do que nunca, torna-se necessário dar ampla explicação às clientelas, a fim de obter a sua boa vontade ou pelo menos atenuar a sua hostilidade. Quando as clientelas se politizam e se tornam mais exigentes, mais bem informadas, a única via aberta ao administrador para chegar à sua boa vontade e ao seu apoio é a via da boa administração. O trabalho bem feito possui a alta eloquência dos fatos. A boa administração fala por si. De maneira que, pelo fato de administrar bem, já está o bom administrador fazendo relações públicas. Cumpre-lhe, porém, fazer uso consciente dessa técnica, a fim de estar sempre em boas relações com os seus públicos.

Conseqüentemente, o mau administrador, o administrador corrupto (falo agora do administrador público), desonesto, despótico, negligente, omissor, sacrificador de programas, o administrador que não delega, que não dá oportunidades aos seus funcionários, que "enterra o time" (para empregar aqui uma expressão da gíria futebolística), *ipso facto* não está em condições de utilizar as virtudes de um serviço de relações públicas, porque relações públicas, repitamos mais uma vez, é a comunicação serena do comportamento meritório.

Se o administrador não tem mérito para comunicar e ainda assim se vale da técnica das relações públicas, a sua atividade publicitária degenera em propaganda, falsificação dos fatos e engodo das clientelas. Isso deixa de ser relações públicas: será propaganda comercial, será promoção pessoal, será campanha eleitoral. Pode ser tudo, menos relações públicas, que deve ter uma base ética muito sólida.

Vemos, assim, que onde existe um serviço digno dêsse nome, relações públicas desempenha papel extraordinário de estimulante moral para bom administrador. Levado pela necessidade de dar boas notícias, de publicar bons relatórios, de conseguir o respeito dos clientes, o bom administrador é constantemente estimulado na sua ação: procura excelir na sua administração. Relações públicas dá uma espécie de transparência às paredes de um estabelecimento, através das quais o público vê o que se passa lá dentro, vê efetivamente e, por essa razão, o administrador deseja que as coisas se passem de maneira ordenada, deseja que o conteúdo de sua administração combine com o rótulo, isto é, que numa escola



de instrução especializada se ministre eficientemente instrução especializada, e assim por diante.

Como meio administrativo, relações públicas tem essa dupla função: primeiro, a função de levar às clientelas o conhecimento objetivo daquilo que se fez e do que se deve fazer; segundo, a função de estimular o administrador a procurar superar-se a si mesmo, a proceder sempre da melhor maneira, a produzir resultados progressivamente melhores.

Estimulado pela prática ortodoxa de relações públicas, o bom administrador pode deixar empolgar-se pelo prazer de administrar bem, sentir as alegrias do progresso feito, verificar a melhoria da situação, comparando ano a ano, mês a mês, dia a dia, os resultados obtidos. Por essa razão, relações públicas, que não tem nada a ver com propaganda, que não tem nada a ver com mentiras, é um meio administrativo de extraordinária fecundidade, porque quanto mais torna a administração aceitável para o respectivo público, tanto mais estimula o administrador a acertar.

Não estamos fazendo nenhuma teoria, estamos apenas expondo os ensinamentos do bom senso, de acôrdo com os quais relações públicas é um meio administrativo extraordinário, que pode e deve ser usado pelo administrador tôdas as horas, todos os minutos no desempenho das atividades institucionais assim como das atividades funcionais.



# MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

## CRÍTICA DE LIVROS

### *Teoria da Organização e Administração Pública*

Tradução de CIEMA DE OLIVEIRA SILVA.

Charles A. Joiner, Universidade do Estado de Michigan. Crítica do Livro *Organizações Complexas: uma Coletânea Sociológica*, de Anitai Etzioni, Holt, Rinehart and Winston, 1961, 497 pp.

O estudo da administração pública esteve sempre intimamente ligado à teoria da organização. Mesmo os trabalhos de WEBER e os *Ensaio sobre a Ciências da Administração* (1) basearam-se em conceitos sobre como estruturar e programar a sociologia e a política da organização administrativa. Os *Ensaio*s representaram uma integração importante de idéias, estudos e informações, disponíveis na época, sobre teorias de organização. Essa integração incluiu conceitos cuidadosamente articulados e desenvolvidos na administração pública, na administração de empresas, na sociologia industrial e na então proeminente escola do constitucionalismo e responsabilidade, dentro da ciência política. Infelizmente, entretanto, os *Ensaio*s não integraram conceitos teóricos concernentes à política da estrutura informal em organização, tampouco incorporaram conceitos pertinentes à política sobre as contribuições de colaboradores de fora para o funcionamento das organizações. Esta omissão deveu-se ao fato de que, tanto a sociologia quanto a política formulada para as organizações administrativas, segundo os *Ensaio*s, eram baseados na concepção econômica que considerava como contribuidores para o funcionamento das organizações apenas os homens da economia.

Desde 1937 várias tentativas de desenvolver a teoria da organização têm-se baseado no postulado de que os incentivos dados em troca de contribuições devem ser vistos, por igual, em termos sociais, políticos e econômicos.

A sociologia e a política de criar e distribuir incentivos a membros da organização e a colaboradores de fora têm recebido crescente atenção. Isto, por sua vez, vem concorrendo para aumentar a preocupação com o problema de encontrar a forma de

---

(1) Editado por LUTHER GULICK e L. URWICK (Instituto de Administração Pública, Universidade de Columbia), 1937.



estrutura organizacional que promova um máximo de incentivos. Estudos dos aspectos negativos do aumento da burocratização, por exemplo, têm-se preocupado com o volume de incentivos oferecidos pela formalização da estrutura. Analisam estes estudos a política da organização informal como uma reação ao tipo de incentivos decorrentes da formalização. Um artigo de ROBERT T. GOLEMBIEWKI, "O & M e o Pequeno Grupo", recentemente aparecido na *Public Administration Review*, acentua este ponto-de-vista em relação à administração pública. A preocupação com a estrutura organizacional também tem enfatizado os incentivos que certas formas de estrutura proporcionam aos colaboradores de fora. O estudo de PHILIP SELZNICK sobre a T.V.A. é clássico sobre este aspecto da sociologia e da política da organização administrativa. Particularmente, os analistas dos processos políticos de formulação de diretrizes e de adaptações estruturais da organização têm contribuído para a compreensão dos incentivos a colaboradores de fora. Esses analistas compreendem os teorias do interesse pela atividade, tais como MURRAY EDELMAN, os teóricos da responsabilidade administrativa, como ARTHUR MAASS e os teóricos da área substantiva especial, como CHARLES HARDIN.

Infelizmente, os conceitos relativos à política e à sociologia do incentivo aos contribuidores de fora não têm sido adequadamente incorporados à teoria hodierna da organização. Mesmo JAMES G. MARCH e HERBERT A. SIMON, na obra *Organizações*, (2) falharam em desenvolver "modelos" para analisar esta espécie de incentivo. Entretanto, estudos de associações voluntárias, sindicatos e empresas demonstram que se pode analisar elementos presentes no ambiente de uma organização mediante o emprego de conceitos iguais àqueles desenvolvidos por EDELMAN, etc., para o estudo das organizações administrativas governamentais.

Uma integração desses conceitos oriundos de várias disciplinas acadêmicas, relativas ao aspecto político e social dos incentivos aos colaboradores de fora, poderia acelerar grandemente o desenvolvimento da teoria da organização. Primeiro, contribuiria para o desenvolvimento de um conglomerado de conceitos para descrever os incentivos, em geral, e os efeitos de incentivos específicos, em particular. Segundo, contribuiria para o desenvolvimento de uma teoria do comportamento político no seio das organizações. Terceiro, tornaria mais significativo o conceito de uma organização com entidade em marcha (um sistema social) cujas operações envolvem uma variedade de tipos de contribuidores e contribuições. Quarto, tornaria possível a análise e a descrição da formulação das diretrizes administrativas e a reorganização estrutural em todas as formas de organizações sociais. Final-

(2) JOHN WILEY AND SONS, 1958.



mente, estabeleceria um contexto teórico para descrever a sociologia e a política das adaptações das organizações como remédio contra as tensões internas e externas.

As operações das organizações administrativas, cumpre examiná-las também como processos políticos. Não se pode entendê-las com clareza à revelia: primeiro, da sociologia da organização administrativa, isto é, dos processos de interação, comunicação, e prestígio que definem a estrutura da organização operante; e segundo, da política da organização administrativa, isto é, dos processos de manipular a interação, comunicação e prestígio. Existe documentação pertinente nos relatórios, teorias e "modelos" oriundos das várias disciplinas acadêmicas que se ocupam com as diferentes formas de organizações sociais. Agora, a tarefa dos teóricos da organização consiste em reunir essa documentação e reduzi-la a conceitos significativos, teorias e padrões ou "modelos", a fim de descrever a sociologia e a política de todas as organizações sociais.

#### UM DIGESTO DE CONCEITOS TEÓRICOS DE ORGANIZAÇÃO NÃO-INTEGRADA

*As Organizações Complexas: uma Coletânea Sociológica*, de ANITAI ETZIONI, alia-se agora a outras tentativas recentes para integrar a documentação disponível em várias disciplinas referentes à fisiologia das organizações sociais. Trata-se de mais uma das muitas compilações que reproduzem, de modo mais ou menos lógico, certas declarações, teorias e estudos daqueles que concorrem para aumentar a compreensão de determinados fenômenos sociais e políticos. Por ser um "digesto", o trabalho de ETZIONI não chega a consolidar os subsídios que engloba. Sem embargo, numerosas formas de técnicas de integração conhecidas não foram exploradas pela ETZIONI. Por exemplo, os seus sete breves tópicos introdutórios poderiam levar a uma integração dos conceitos constantes dos ensaios compilados. Poderia haver desenvolvido uma teoria de organização por enunciado verbal baseada naqueles conceitos. Entretanto, suas notas introdutórias não passam de descrições do conteúdo dos ensaios individuais compilados, em lugar de considerações articulando os elementos comuns examinados. De modo geral, são boas as descrições das notas introdutórias; porém, vez por outra, o introdutor esquece a tese apresentada, como no caso em que descreve o ponto-de-vista de BLAUS sobre o comportamento burocrático como função da personalidade, e não da posição hierárquica. Também poderia ETZIONI haver integrado a sua documentação mediante elaboração de "modelos" ou teorias que especificassem conceitos principais com que os diferentes ensaios individuais contribuem para tornar os esboços de teorias ou teorias aplicáveis ao estudo comparado



de todas as formas de organizações. Ele falhou em desenvolver tais instrumentos de integração.

Por não conseguir consolidar de alguma forma os conceitos expostos nos ensaios compilados, ETZIONI torna o valor do trabalho abaixo de seu potencial. Por diversas razões, isto é particularmente verdadeiro como contribuição útil aos estudantes de administração pública. *Complex Organizations* não é uma contribuição para o desenvolvimento de uma teoria de política que abranja as operações e efeito de formas contemporâneas de estruturas intermediárias. Não é uma contribuição ao estudo da administração comparada, porque não contém definições operacionais, tampouco leva à integração de conceitos relativos a todos os tipos de organizações. Nem é um subsídio para uma teoria genuína de organização, porque ETZIONI não faz tentativa alguma no sentido de estabelecer ligação sistemática e integração das construções formuladas por estudantes de várias disciplinas com o objetivo de articular os componentes de certas formas de organizações.

E' pena que ETZIONI não haja conseguido amalgamar, fôsse por meio de uma descrição conceitual, fôsse por meio de "modelos" e padrões, os subsídios que utiliza. Faz-se necessária uma consolidação das hipóteses verificadas, generalizações de base empíricas e teorias, que se apresentam como universalmente aplicáveis. Construções que abranjam a dependência mútua, de grupos, indivíduos e organizações, dentre todas as formas de estrutura social, ainda não ultrapassaram as construções clássicas de HERBERT A. SIMON em seu *Comportamento Administrativo*, (3) ou de CHESTER I. BARNARD, em seu livro *Funções do Executivo*. (4) MARCH e SIMON tentaram integrar estudos de várias disciplinas. E alguns dos mais articulados estudantes das organizações sociais, como E. WIGHT BAKKE, CHRIS ARGYRIS e TALCOTT PARSONS, têm tentado desenvolver construções gerais do tipo das primeiras de BARNARD e SIMON. Mas, de modo geral, todas essas tentativas ficaram aquém de uma teoria unificada de organização.

A fim de integrar subsídios e elementos concernentes às variáveis e aos componentes das organizações, são necessárias muitas etapas. Cumpre categorizar e enunciar os conceitos sobre variáveis e componentes. Essas variáveis e componentes deviam ser aquelas que se referem a tais aspectos das operações da organização como processo social e produto social, às pessoas que direta ou indiretamente operam, membros e "clientela" participantes, e à estrutura formal e informal. Muitos são os ramos científicos que estudam e analisam esses e diversos outros aspectos

(3) PRENTICE-HALL, 1960.

(4) Editora da Universidade de Harvard, 1938.



tos. Entretanto, a única tentativa real no sentido de integrar o acervo disponível, além da de MARCH e SIMON, *Organizations*, foi o trabalho de PFIFFNER e SHERWOOD, *A Organização Administrativa*. (5) Essas duas tentativas de integração concorreram em larga medida para refinar as formulações pioneiras de BARNARD e SIMON, e até para lhes dar sentido operacional.

É, naturalmente, difícil conseguir uma integração desse tipo através de uma coletânea de ensaios. Todavia, é possível selecionar não somente trabalhos, mas também excertos suscetíveis de integração verbal proveitosa. A compilação dessa documentação, entretanto, somente se torna viável por meio do desenvolvimento cuidadoso e preciso de uma estrutura conceitual que sirva de contexto para a integração. Esta estrutura poderia assumir a forma de um "modelo". ARTHUR RUBENSTEIN e CHADWICK HABERSTROH, na coletânea que intitularam *Algumas Teorias de Organização*, (6) tentaram, com relativo sucesso, desenvolver uma tal estrutura para a teoria da organização. Trata-se de contribuição importante, porque afinal de contas eles deram ao estudante de organização algo mais do que dispunha até então. Mas, não é matéria fácil construir esquemas referentes às palavras exatas de outros autores. Faz-se preciso certa dose de interpolação. O que MARCH e SIMON fizeram relativamente a copiosa documentação multidisciplinar é um exemplo de interpolação que se pode fazer na construção de esquemas desse tipo. Não obstante, suas tentativas ficaram mais no campo da explicação do sentido do que no da integração. Mas, a importância da explicação como fundamento para a integração não pode ser superestimada. Exemplo disso, temo-lo no livro de GEORGE C. HOMANS, *O Grupo Humano*, (7) publicado há tempo suficiente para dar alguma indicação sobre o impacto desse tipo de procedimento na teoria da organização. Esse trabalho abarca estudos particulares sobre as variáveis da organização informal dentro de moldura conceitual bem definida. O impacto do novo trabalho de HOMANS, "*O Comportamento Social: Suas Formas Elementares*", (8) em que a moldura conceitual vem mais claramente definida, deverá ser ainda maior do que o do *Grupo Humano*. Em cada caso — MARCH e SIMON, PFIFFNER e SHERWOOD, RUBENSTEIN e HABERSTROH, e HOMANS — o acervo de informações utilizado não é original. Ao contrário, eles aplicaram a técnica e os instrumentos das respectivas profissões para esclarecer, articular e conceituar muitos dos mais importantes estudos, idéias e "modelos" da teoria da organização. Não lograram, contudo, integrar todos os ele-

---

(5) PRENTICE-HALL, 1960.

(6) Editôra Press, 1960.

(7) HARCOURT, Brace, 1950.

(8) HARCOURT. Brace, and World, 1961.



mentos conhecidos concernentes a cada um dos aspectos das operações ocorridas na organização. Mas conseguiram uma estrutura conceitual e uma série de "modelos", que, devidamente explorados, podem conduzir à integração de que tanto se necessita. Em outras palavras, fizeram um tipo de contribuição para uma compreensão melhor do comportamento da organização, um tipo de contribuição que ETZIONI simplesmente não alcançou fazer.

ORGANIZAÇÃO — DEFINIÇÕES — CONSEQUÊNCIAS, METAS,  
ESTRUTURAS E MUDANÇAS

As graves críticas que ETZIONI merece por não haver conseguido nenhuma integração, de modo geral não se aplicam à seleção dos ensaios componentes de seu trabalho. Ele reuniu várias seleções excelentes e cinco ensaios originais, que representam verdadeiras contribuições. O seu primeiro capítulo, *Rumo a uma Teoria de Organização*, contém proposições bem conhecidas de WEBER, BARNARD, SELZICK, PARSONS, MERTON, MARCH e SIMON, e GOULDNER. ETZIONI reduz o valor dos ensaios contidos em seu trabalho, por não analisar as várias e diferentes definições de "organização" e não especificar os componentes comuns a todas as definições.

BARNARD, SELZNICK e PARSONS vêem a organização como um sistema social. MERTON, como uma atividade ligada a designios. MARCH e SIMON definem "organização" em termos de contribuidores e de sistemas de incentivos. "Sistema" é o elemento comum a essas definições. Todavia, GOULDNER questiona o sistema de definição, assim como certas definições encontradas em outros ensaios; e discute notadamente as teses da "necessidade de segurança" estrutural-funcional — de SELZNICK, e da burocratização, — de WEBER. As dúvidas de GOULDNER são penetrantes, embora, para respondê-las, não seja necessário sair do contexto geral de BARNARD, SELZNICK, etc. Por nem sequer tentar responder as indagações de GOULDNER, ETZIONI apresenta a seus leitores uma história interessante, mas confusa.

GOULDNER formula também dúvidas sérias sobre as repercussões sociais e políticas das teorias de organização. Essas repercussões são particularmente importantes no que diz respeito ao capítulo "Organização e Sociedade", no qual ETZIONI se contenta com as generalidades de amplos ensaios de índole sociológica. Em geral, os ensaios aqui apresentados são excelentes em si, embora não apropriados ao texto. Transfere ele a discussão da organização para a burocracia, sem definir a última. "As mais poderosas unidades sociais da sociedade moderna são burocracias" (p. 257). O ensaio precioso de LIPSET, por exemplo, não se refere à organização de *per si*, ou mesmo à burocratização da estrutura da organização. É antes uma descrição do problema do choque



potencial entre os valores sociais e econômicos dos sistemas de serviço civil e dos políticos eleitos para governar. Entretanto, certos ensaios, contidos nesta parte, especialmente os de EISENSTADT e DUBIN, implicitamente esboçam as repercussões políticas e sociais do funcionamento organizacional e o significado disso não foi apontado por ETZIONI. Ademais, muitas das implicações que atraem a atenção dos estudantes de organização social em várias disciplinas, não são realçadas no texto. Exemplos: o impacto da organização sobre as atividades políticas e sociais de seus membros, a importância das associações voluntárias para formulação de políticas da comunidade, a influência das companhias e sindicatos (consideradas como organizações) no estilo de vida da comunidade, e a importância das organizações na estrutura do poder de cada comunidade.

Do texto de ETZIONI, as partes que combinam mais claramente conceitos na teoria organizacional são as que tratam das estruturas, objetivos e mudanças das organizações. Nessa parte, a natureza dinâmica das operações organizacionais é realçada. A necessidade de incentivos para os de casa e os contribuidores de fora, bem como os problemas pertinentes, também recebem atenção. Os ensaios são excelentes. Se utilizados com propriedade, poderão servir de base para a elaboração de uma teoria integrada da organização. A tese básica desses ensaios é a de que a estrutura e os objetivos podem ser adaptados no funcionamento, e que as adaptações adequadas asseguram contribuições contínuas dos de casa e dos de fora. Em sua maior parte, os ensaios selecionados são descrições clássicas dessa tese, como as de DALTON, SILLS, CLARK, THOMPSON e McEWEN, BLAUS e SELZNICK. Alguns ensaios originais, de autoria de BERNARD LEVENSON, ALLEN H. BARTON e BO ANDERSEN, concorrem para reforçar a tese. ETZIONI não esboça sequer a importância de *ajustar* e *adaptar*, mas, em lugar disso, trata da mudança de um estado de equilíbrio para outro. Entretanto, não especifica o que quer dizer por "equilíbrio". É lamentável, especialmente para os estudantes de administração pública, uma vez que a tese básica envolve o processo político das operações e transformações da organização. A tese ter-se-ia enriquecido, se ETZIONI tivesse feito sobressair o papel do interesse de atividade (dos de casa e dos de fora) como força atuante na formulação da política da organização. Qualquer de numerosos estudos poderia ter sido reproduzido, o que proporcionaria base para uma análise comparativa das organizações administrativas governamentais com outros tipos de organização, como as empresas industriais. Os conceitos desenvolvidos com vistas à política das mudanças na estrutura e nos objetivos das organizações poderiam ter contribuído para a construção de uma teoria integrada de organização para efeito de estudos comparados.



*Integração Metodológica: Uma base para integrar conceitos de teoria da Organização.*

O último capítulo de ETZIONI "Métodos para o Estudo da Organização", é o mais original, e, por várias razões, o mais estimulante. Os ensaios originais de LAZARSELD e MENDEL e de ZILDICH e HOPKINS são excelentes tentativas exploratórias. E o ensaio de WEISS e JACOBSON surge como uma das exposições mais interessantes da literatura sobre o papel da pesquisa na organização. ETZIONI enuncia corretamente a metodologia integrada. As questões são basicamente estas: aprender a aplicar ao estudo da organização métodos que possam servir na exploração frutífera de outros campos; adaptar ao estudo da organização técnicas desenvolvidas para o estudo de outras matérias como, por exemplo, os grupos pequenos; e estabelecer métodos de pesquisa que atendam às necessidades específicas do campo, criadas pelas "propriedades emergentes" deste tipo de unidade social. (p. 419)

A metodologia é um campo em que se têm obtido êxitos notáveis. Nestes últimos anos, todas as disciplinas das ciências sociais apuraram consideravelmente seus instrumentos de pesquisa. Variáveis mais e mais numerosas estão sendo colhidas por uma única observação; técnicas estatísticas mais adequadas para a análise dos dados estão sendo desenvolvidas; e está cada vez mais difundido o uso do processamento automático de dados. O que se tem descoberto em termos de progresso nos instrumentos de investigação é prontamente adaptável ao estudo das operações das organizações administrativas.

Informações e técnicas para reunir dados relativos a entidades sociais primárias, como pequenos grupos, freqüentemente podem ser adaptadas ao estudo das estruturas intermediárias, tais como as organizações administrativas. Naturalmente, em muitos casos, o rigor metodologicamente possível no plano do pequeno grupo, já não é possível no plano da organização. Obviamente, há limites práticos ao refinamento do estudo das operações não controladas e não verificadas em dada conjuntura de laboratório. Os ensaios de ZILDICH e HOPKINS contidos no trabalho de ETZIONI indicam o modo por que as organizações podem funcionar como laboratórios. Várias considerações têm-se feito em favor de técnicas metodológicas experimentadas e aprovadas para o estudo da organização administrativa:

- a) a adaptação de tais práticas contribui para o refinamento das técnicas existentes no estudo da administração;
- b) a adaptação de tais técnicas pode ajudar no desenvolvimento das definições operacionais das variáveis;
- c) a adaptação de tais técnicas dá também oportunidade para adaptar uma estrutura conceitual útil em outro plano de análise; e



d) a adaptação de tais técnicas, se bem sucedida, ajuda a desenvolver uma estrutura conceitual da análise já agora independente da organização. Podem-se dar numerosos exemplos de técnicas que foram adaptadas com grande sucesso. O próprio ETZIONI indica vários exemplos no capítulo sobre metodologia. Muitas outras técnicas de valor estão à disposição para serem adaptadas. De fato, exemplos de adaptações possíveis, e também de integração das várias técnicas, melhores do que as dadas por ETZIONI, encontram-se na *Teoria da Moderna Organização*, (9) editada por MASON HAIRE. Um bom começo no campo. A possibilidade futura de desenvolver uma teoria de organização integrada incluindo a política e a sociologia de ambas as contribuições dos de casa e dos de fora depende principalmente de maiores conquistas na adaptação e integração metodológicas.

#### POLÍTICA — SOCIOLOGIA: AS BASES MÚTUAS DA TEORIA DE ORGANIZAÇÃO

A necessidade de uma teoria de organização integrada na administração pública confunde-se com a indispensabilidade do desenvolvimento de uma teoria para esclarecer a política e a sociologia das operações das unidades administrativas. Essa teoria deve incluir os conceitos desenvolvidos com referência dos incentivos para os colaboradores membros e não-membros. ETZIONI não pode ser censurado por falhar em desenvolver uma teoria de organização que incorporasse todos os conceitos relativos ao aspecto político de tais incentivos. Como sociólogo industrial, sua tarefa foi integrar conceitos relativos à fase sociológica. Se tivesse integrado os conceitos sociológicos, contudo, teria inevitavelmente articulado e integrado certos conceitos políticos. Os dois grupos de conceitos — políticos e sociológicos — não podem ser considerados isoladamente. (10) São os dois lados da mesma moeda. Uma investigação rigorosa das operações de uma organização poria de manifesto não somente os processos de interação, comunicação e influência, mas, também, a manipulação desses processos. Uma teoria concernente às operações de todas as formas de organizações, simplesmente expressa esta constatação empírica em termos geralmente aplicáveis. O crescente número de escritos que são outras tantas tentativas de desenvolver uma teoria integrada de organização baseada em pesquisas e conceitos de várias disciplinas sociais torna mais óbvia do que nunca mútua dependência da política e da sociologia.

(9) JOHN WILEY & FILHOS, 1959.

(10) CHARLES A. JONIER, *A Organização Administrativa como um Sistema Social*. Dissertação não publicada PhD, Departamento de Ciência Política, Universidade de Illinois, 1958.



### *XII Congresso Internacional de Ciências Administrativas*

Ao registrarmos a próxima realização do XII Congresso Internacional de Ciências Administrativas, cabe uma palavra de amizade e homenagem ao "Institut International des Sciences Administratives".

Nascido do mais puro idealismo, esse organismo internacional transformou-se, com o tempo, na mais alta instância universal do estudo e da pesquisa, no campo das ciências administrativas e afins.

Sua atividade tem sido marcada, com efeito, de um permanente espírito de renovação e crítica que deu ensejo a uma valiosa contribuição doutrinária tão bem expressa em livros e em publicações periódicas. A "Revue International des Sciences Administratives", editada em vários idiomas, é outro testemunho da obra empreendida pelo Instituto.

O Congresso a ser aberto em Viena, no mês de julho, deverá, sem dúvida, como os anteriores, recolher os melhores resultados da participação e do trabalho de eminentes professores, cientistas e autoridades, mais uma vez reunidos para o debate dos grandes temas da Ciência da Administração.

Transcrevemos, na íntegra, as informações que nos chegaram sobre o certame em aprêço.

XII Congresso Internacional de Ciências Administrativas.

I — Data e local: Viena (Áustria), Palais de la Hofburg, de 16 a 20 de julho de 1962.

#### II — *Temário:*

a) A assistência técnica em matéria de administração.

b) Relações públicas em matéria de administração:  
I. As publicações oficiais.

c) A organização governamental para o desenvolvimento econômico.



III — Reunião especial (representantes de escolas e de institutos de administração pública):

- a) Os métodos de ensino e o material didático.
- b) A cooperação entre os institutos.

IV — Bureau de Informações:

Institut International des Sciences Administratives  
25, Rue de la Charité, Bruxelles, Belgique.



## *Movimento Editorial do S.D. do D.A.S.P.*

SOMAM algumas centenas as publicações lançadas pelo Serviço de Documentação. Sem recursos técnicos à altura de sua missão, as edições que vem, no entanto, realizando, apresentam um bom índice de qualidade tanto no trabalho de composição gráfica como no de acabamento artístico.

Em conteúdo, refletem com absoluta fidelidade toda a experiência brasileira em matéria de administração pública. Doutrina e prática administrativas são, com efeito, a permanente preocupação dos que têm assinado os mais importantes textos publicados pelo S. D. A esses juntam-se, agora, outros cinco livros que estarão, em breve, em circulação.

*Temas de Política e de Filosofia* do Prof. DJACIR MENEZES, *Manual de Serviço dos Processos das Pensões Militares* organizado por uma equipe de técnicos do D.A.S.P., *Português e Redação Oficial* do Prof. VITTORIO BERGO, o quarto volume da *História Administrativa do Brasil* dirigida pelo Prof. LIBÂNIO GUEDES e *Prontuário de Redação Oficial* do Prof. JOÃO LUIZ NEY, focalizam sob ângulos diferentes assuntos que, direta ou indiretamente, convergem para a área da ciência da administração. Seus autores são conhecidas autoridades que emprestam às edições do D.A.S.P. o prestígio do renome profissional em cada uma de suas especialidades.

Com um programa elaborado em termos objetivos, o Serviço de Documentação espera, nestes próximos meses, ampliar o movimento editorial, de modo que, para um público cada dia mais numeroso, se faça cada vez mais presente a divulgação dos estudos, práticas e planos que resultam da atividade administrativa.



## *Ciclo de Conferências Promovido pela Divisão de Edifícios Públicos do D. A. S. P.*

A Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. programou, no início d'êste ano, uma série de conferências sôbre assuntos de interesse geral ligados à engenharia nacional.

Esta atividade cultural teve início no dia 23 de abril com a preleção do Engenheiro DJALMA FERREIRA ALVES MAIA, Superintendente Geral Industrial da Rêde Ferroviária Federal S. A., sôbre o tema "Coordenação do Transporte Ferroviário com os demais Transportes", havendo, na oportunidade, apresentado uma série de dados econômico-financeiros da organização estatal que atualmente controla a quase totalidade das ferrovias nacionais.

Em maio, o Engenheiro ALBERTO LÉLIO MOREIRA, professor no Ministério da Aeronáutica e na Escola Técnica Nacional, discorreu sôbre a Ligação Rio-Niterói, procedendo a um equacionamento de ordem técnica do problema. Aludiu, ainda, o conferencista, aos inconvenientes da solução túnel e revelou inúmeros elementos estatísticos obtidos em outros países.

No mês de junho, o Engenheiro GERALDO FERREIRA SAMPAIO, do Escritório Saturnino de Brito, falará sôbre "Saneamento das Cidades Brasileiras", e em julho o Engenheiro ANNIBAL ALVES BASTOS sôbre o "Problema do Carvão Nacional".

Estão previstas, em continuação à série, outras palestras em agosto, setembro, outubro e novembro,



## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

### RECEBEMOS E AGRADECEMOS

- A Verdade* — Semanário Católico e noticioso — Ano XLVI — Número 2.293 — 1962 — Baturité — Ceará — Brasil.
- Ação Demográfica* — Boletim mensal do Instituto Brasileiro de Ação Democrática — Ano III — Nº 33 a 36 — Rio de Janeiro — Guanabara — Brasil.
- Boletim da Associação Comercial de Caruaru* — Ano IV — Nº 44 — Abril de 1962 — Pernambuco — Brasil.
- Boletim Mensal da Fiega* — Federação das Indústrias do Estado da Guanabara, publicação do Departamento de Intercâmbio — Número 88 — Abril de 1962 — Estado da Guanabara — Brasil.
- Bulletin Analytique de Documentation* — Politique, Économique et Sociale — Presses Universitaires de France — 16<sup>e</sup> année — Nº 12 — 1961.
- Bulletin Analytique de Documentation* — Politique, Économique et Sociale contemporaine — Suplement au nº 12.
- Economic Bulletin for Africa* — 1961 — Vol. 1 — Nº 1 — Addis Ababa Ithiopia.
- IDORT* — Revista de Organização e Produtividade — 1962 — Ano XXXI — nº 364 — São Paulo — Brasil.
- Jornal dos Hospitais* — Órgão Oficial da Associação de Hospitais do Rio de Janeiro — 1962 — Ano 1 — nº 4 — Guanabara, Brasil.
- Livros de Portugal* — Boletim mensal do Grêmio Nacional dos Editores e Livreiros — 1962.
- Multilateral Economic Co-Operation in Latin America* — 1962 — U.S.A. — Vol. 1 — New York.
- Noticias de Portugal* — Boletim mensal do Secretariado Nacional da informação — Ano XVI — Números 782 a 786 — Palácio da foz — Lisboa — Portugal.
- O Colatinense* — Órgão Oficial dos Podêres Públicos Municipais — 1962 — Ano X — Nº 406 — Colatina — Espírito Santo — Brasil.
- O Repórter* — O único jornal diário da cidade de Uberlândia — Ano XXIX — Ns. 3.930 a 3.945 — Uberlândia — M. Gerais — Brasil.
- Paraná Econômico* — Órgão defensor dos interesses econômicos do Estado — Ano IX — Ns. 108 a 109 março, 1962 — Curitiba — Paraná — Brasil.
- Portugal* — Boletim do Centro de Turismo de Portugal — Ano II — Ns. 13 a 15 — Janeiro a março — 1962 — Estado da Guanabara — Brasil.
- Rêde Ferroviária Federal S. A.* — Publicação editada pelo Setor de Documentação e Informação do Departamento de Estatística e Documentação 1958-1960 — Guanabara — Brasil.
- Revista de Administração Municipal* — Instituto Brasileiro de Administração Municipal — Ano IX — Nº 52 — Maio-junho 1962 — Guanabara — Brasil.
- Revista da Associação Paulista de Cirurgiões-Dentistas* — Publicação Bimestral — Nº 2 — Vol. 16 — Março-abril 1962 — São Paulo — Brasil.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Publicação quinzenal, sistematizada e com explicações — Ano XXXIII — Nº 3 — Março — 1962 — Guanabara — Brasil.
- Revista do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento* — Boletim Mensal — 1962 — Ano IX — Nº 102 — Rio de Janeiro — Brasil.



*Revue Internationale des Sciences  
Administratives* — Vol. XXVIII  
— Nº 1 — Ano 1962 — Bel-  
gique.

*Uberlândia Comercial* — Órgão de di-  
vulgação da Associação Comercial

Industrial Agro-Pecuária de Uber-  
lândia — 1962 — Ano 1 — Nº 1  
II — Minas Gerais — Brasil.

*União dos Viajantes* — Maio 1962 —  
Ano XXX — Nº 5 — Santa Ma-  
ria — R. G. do Sul — Brasil.



## Comissão de Acumulação de Cargos

PROCESSO Nº 3.202-62

*O afastamento ou licenciamento para tratar de interesses particulares não impede a aplicação das normas que regem a acumulação de cargos.*

### PARECER

Lauro de Oliveira Lima, Inspetor do Ensino Secundário, lotado em Fortaleza, Estado do Ceará, e Professor Catedrático de "Pedagogia", do Curso Normal do Instituto de Educação Justiniano de Serpa, daquele Estado, consulta se lhe é possível afastar-se de um desses cargos enquanto exercer, interinamente, o de Professor da Cadeira de "Educação" da recém-fundada Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade do Ceará.

2. Aduz o ilustre consulente que "especializado em assuntos sócio-educacionais, além dos cargos acima, leciona Psicologia Educacional na Faculdade Católica de Filosofia e Psicologia Social no Instituto Social, escolas particulares de ensino superior desta Capital, pretendendo, logo que se abra concurso, como coramento de seu já longo tirocínio didático, candidatar-se à cátedra efetiva da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade do Ceará.

3. Diz mais que, dos requisitos exigidos para inscrição no concurso, a não ser o de "notório saber", de que, não lhe seria razoável valer-se, só lhe restaria servir-se do que prescreve o artigo 253 do Regimento da Faculdade de Filosofia que reza: "Até resolução em contrário do Conselho Universitário, o exercício de magistério por dois anos consecutivos, na própria Faculdade, como professor *interino* ou *contratado*, dará direito a inscrição em exame de habilitação para docência livre e concurso de títulos e provas para o provimento da cátedra respectiva, podendo suprir, quando for o caso, as

condições estabelecidas na alínea a do art. 101 e no art. 122 deste Regimento.

4. Acrescenta que o art. 252 do citado regulamento declara que nenhuma interinidade deverá ser de prazo superior a 3 anos, período de tempo em que permaneceria afastado de um dos cargos sem percepção de vencimentos.

5. O próprio consulente, pessoa altamente esclarecida, reconhece não poder exercer cumulativamente aqueles dois cargos e mais um terceiro, mesmo interinamente, "porque a isso se opõem a Constituição Federal e demais leis que regulamentam o instituto da acumulação no serviço público federal" "entretanto, acrescenta o interessado, isso não obsta, em absoluto, como lhe parece, a que, afastando-se, como pretende, temporariamente, de um dos cargos que ocupa, no caso o de catedrático de Pedagogia do Instituto de Educação, não possa exercer, também temporariamente, durante esse afastamento, o de catedrático interino da Universidade do Ceará, para assim credenciar-se ao concurso da cátedra". Alega, ainda, que "requerendo, como pretende, licença para trato de interesses particulares, sem percepção de vencimentos ou remuneração, do cargo de professor de Pedagogia do Instituto de Educação, fica-lhe, ao suplicante, livre e desimpedido de assumir a regência interina da cadeira de "Educação" da Universidade do Ceará, e acumular, também temporariamente, esse cargo com o de Inspetor do Ensino Secundário, que exerce, em caráter efetivo".

6. Cioso da viabilidade de sua tese, o insigne professor assevera que "compreender o contrário seria, sem dúvida, criar insuperável e injustificável óbice ao aperfeiçoamento intelectual de todo aquele que, como o postulante, pretende um título como requisito para a prestação de futuro concurso e fazer exigência que não corresponde, em absoluto, ao interesse do serviço pú-



blico, máxime do magistério público onde o tirocinio da cátedra se faz valer com inestimável valor na aferição das notas do respectivo concurso. E por sua vez exigir-se que, para assumir a interinidade da referida cadeira, tenha o requerente que demitir-se de outro efetivo, conquistado por concurso, quando dêle poderia perfeitamente afastar-se, para trato de interesses particulares sem percepção de vencimento ou remuneração, seria iníquo e desarrazado.

7. Embora compreendemos, em toda a sua extensão e profundidade, o problema e a situação do eminente homem de estudos ante o seu louvável desejo de aperfeiçoamento cada vez mais intelectualmente, arostando os percalços de um novo concurso para catedrático, quando poderia conformar-se, sem qualquer desluz, a ser Inspetor Federal do Ensino, Catedrático do Instituto de Educação, do Ceará, Professor de Psicologia Educacional na Faculdade Católica e Professor de Psicologia Social do Instituto Social, malgrado nosso, *permissa venia*, não vemos como, dentro dos termos legais, encontrar solução que não possa ser argüida de iníqua e desarrazada.

8. Já constitui, entanto, jurisprudência assente que o afastamento para tratamento de interesses particulares não elide a proibição de acumular cargos públicos, pois que o funcionário continua vinculado ao cargo e detentor dêle o que o faz incidir nas normas proibitivas. O exercício interino, igualmente, incorre nessas normas e só o afastamento definitivo torna o funcionário apto a exercer novo cargo, desde que obedecidos os pressupostos legais.

9. Não vemos, dêsse modo, como responder afirmativamente à consulta, conciliando o respeitável interesse do insigne consulente com os preceitos legais que regem a acumulação de cargos públicos, de igual maneira como não sabemos como o eminente Mestre cearense faz para conciliar os seus horários no exercício de dois altos cargos públicos e mais dois cargos de magistério em escolas particulares de ensino superior. C. A. C., em 13 de abril de 1962. — *Corsindio Monteiro da Silva*, Relator. — *Célio Fonseca*.

— *Hilton de Carvalho Briggs*. — *José Medeiros*. — *Zola Maria Fraga*.

Submeto, nos termos do § 3.º do artigo 15, do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Senhor Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 4 de maio de 1962. — *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos. Aprovado, Brasília, 4 de maio de 1962. — *A. Fonseca Pimentel*.

#### PROCESSO N.º 3.005-62

*A regra que proíbe as acumulações incide sobre o cargo principal e permanente. A situação transitória não caracteriza o tipo de acumulação a ser examinado nem elide a acumulação irregular acaso existente.*

#### PARECER

Francisco Ribas consulta se é lícita a acumulação do cargo de Procurador autárquico federal com o de Comissário de Polícia, do Departamento Estadual de Segurança Pública, se neste exercer funções de professor da Escola de Polícia do Estado da Guanabara, havendo compatibilidade de horário.

2. Em mais de uma oportunidade, tem esta Comissão expressado a conveniência de só proferir pareceres em caso concreto, frente a dados objetivos, pôsto que o entendimento apriorístico nem sempre consegue alcançar o verdadeiro sentido da consulta ou atender satisfatoriamente ao consulente, ensejando, ademais, a emissão de expressões geradoras de maiores dúvidas ou incidências em equívocos.

3. Nada obstante, consignamos aqui o nosso entendimento à vista dos estritos termos da consulta.

4. Com efeito, o cargo de Procurador autárquico federal, considerando de natureza técnica ou científica, nos termos da letra a, do parágrafo único, do art. 3.º do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, é, em princípio, acumulável com outro cargo de magis-



tério de disciplina jurídica ou integrativa de currículo de formação técnico-profissional do Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Não seria, entanto, legitimamente acumulável com o aludido cargo de Comissário de Polícia, posto que este, como se evidencia, não é de magistério. E na verificação da legitimidade da acumulação faz-se mister deter-se no cargo permanente, nas atribuições de caráter duradouro, não aleatório, eventual ou passageiro.

5. Assim é que, pelo que se desprende dos termos da consulta, no cargo de Comissário de Polícia, o Procurador autárquico exerceria as funções de professor da Escola de Polícia, senda esta função de magistério de natureza contingente ou eventual e, ao que parece, vinculada casualmente, ou por qualquer conveniência, ao cargo permanente de Comissário. Não seria esta situação transitória que iria caracterizar o tipo de acumulação a ser examinado frente aos pressupostos constitucionais e estatutários, e dar a essa acumulação foros de legitimidade.

6. Dêse modo, o fortuito desempenho de funções de magistério não convalida ou elide a irregularidade, acaso existente, no exercício cumulativo de dois cargos públicos, posto que não

será o acessório ou o acidental que há de mudar a feição ou a natureza do cargo principal e permanente.

7. Respondemos, assim, negativamente à consulta, ficando todavia, esclarecido que o Procurador autárquico poderá exercer as funções de professor da Escola de Polícia, uma vez atendidos os requisitos legais da correlação de matérias e da compatibilidade horária e desde que aquelas funções não sejam cometidas somente a integrantes dos quadros da Polícia.

E' o que nos parece.

C. A. C., em 13 de abril de 1962.  
— *Corsindio Montenegro da Silva*, Relator. — *José Medeiros*. — *Hilton de Carvalho Briggs*. — *Célio Fonseca*. — *Zola Maria Fraga*.

Submeto, nos termos do § 3.º do artigo 15, do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à aprovação do Senhor Diretor-Geral do D.A.S.P.

Brasília, em 4 de maio de 1962. —  
*José Medeiros*, Presidente.

Aprovado.

Brasília, 4 de maio de 1962. — *A. Fonseca Pimentel*.