

BIBLIOTECA
GRACIEMAR RAMOS

81
Venda

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

BIBLIOTECA
— DA —
D.G.F.N. - BRASÍLIA

RESUMO

EDITORIAL

O Papel da Administração na Aliança Para o Progresso	3
O Nôvo Esquema da Revista do Serviço Público	6

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Evolução da Organização Administrativa Brasileira — Benedicto Silva	9
O Comércio Exterior como Fator do Desenvolvimento Econômico — Francisco das Chagas Melo	29

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

O Sistema do Mérito, a Mão-de-Obra e a Era Humana — O. Glenn Stahl	36
--	----

RELACIONES PÚBLICAS

Maturidade da Conceituação de Relações Públicas — Sylla M. Chaves	44
---	----

REGISTRO ADMINISTRATIVO

A Reforma Administrativa de Goiás	65
Mudança dos Quadros Dirigentes do D.A.S.P.	77
Publicações Recebidas	78

MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

CRÍTICA DE LIVROS

Vidas Paralelas de Taylor e Fayol — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	80
--	----

P
35
R 454A

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

ESPLANADA DCS MINISTÉRIO — BLOCO 7

Brasília — D. F.

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERECO 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

JAN./FEV./MARÇO - 1962

VOL. 94 - N.º 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Págs.

O Papel da Administração na Aliança Para o Progresso.....	3
O Nôvo Esquema da Revista do Serviço Público.....	6

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Evolução da Organização Administrativa Brasileira — Benedicto Silva	9
O Comércio Exterior como Fator do Desenvolvimento Econômico — Francisco das Chagas Melo.....	29

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

O Sistema do Mérito, a Mão-de-Obra e a Era Humana — O. Glenn Stainl	36
---	----

RELAÇÕES PÚBLICAS

Maturidade da Conceituação de Relações Públcas — Sylla M. Chaves	44
--	----

	Págs.
REGISTRO ADMINISTRATIVO	
A Reforma Administrativa de Goiás.....	65
Mudança dos Quadros Dirigentes do D. A. S. P.	77
Publicações Recebidas	78
 MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA	
CRÍTICA DE LIVROS	
Vidas Paralelas de Taylor e Fayol — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	80
 JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA	
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
— Servidor públ'co. Vencimentos. Princípio da isonomia. Matéria relevante aconselhando o provimento do agravo. — Agravo de Instrumento n.º 21.755 — Distr'ito Federal	85
— Aposentadoria provisória. Sua conversão em definitivo pelo simples decurso de cinco anos. Inteligência do disposto no art. 10 do Dec.-lei n.º 8.769 de 1945 — Agravo de Instrumento n.º 21.553, Distr'ito Federal	86
— Vencimentos de médicos da C. A. P. F. E. S. P. Equiparação aos de outras repartições federais. Provimento de agravo para sub'r o recurso extraordinário — Agravo de Instrumento n.º 21.632.....	87
— Embargos da Lei n.º 623. Seu não cabimento. Hipótese de comportar a mesma lei duas interpretações, ambas razoáveis — Recurso extraordinário n.º 39.092 — Distr'ito Federal.....	89
 ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Coordenação dos Serviços de Polícia no Brasil — Jean Nepote....	92
Deve-se Dividir a Guanabara em Municípios? — Benedicto Silva...	103

O Papel da Administração na Aliança Para o Progresso

*O*s Ministros das Relações Exteriores dos países da América — menos o do Canadá — reunidos em Punta del Este, em agosto de 1961, elaboraram e aprovaram os documentos institucionais da Aliança para o Progresso. Como se sabe, esta é a denominação dinâmica adotada pelo atual Presidente dos Estados Unidos para batizar a nova política desenvolvimentista interamericana.

Ao lado da Carta de Punta del Este, os documentos mais importantes, pelo humanismo das idéias e envergadura dos propósitos, surgidos daquela reunião epocal, são as "Resoluções Anexas A-1 e A-2".

A primeira configura a batalha continental que os países da América se comprometeram a ferir, no decênio 1961-1970, contra o analfabetismo. Trata-se do Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, que será executado em todos os países da América Latina, mediante cooperação técnica e financeira internacional. O objetivo principal dêste plano é proporcionar, no mínimo, seis anos de educação primária gratuita e obrigatória a toda a população em idade escolar do Continente, o que pressupõe um aumento de aproximadamente 20 milhões de matrículas nas escolas primárias.

A "Resolução Anexa A-2" contém o Plano Decenal de Saúde Pública da Aliança para o Progresso. O objetivo principal dêste é aumentar de cinco anos, no mínimo, a expectativa de vida do latino-americano ao nascer, o que pressupõe aumento e melhoria dos serviços de água e esgôto, redução dos índices atuais de mortalidade infantil, erradicação da malária e varíola, e várias outras medidas de proteção à saúde e ao bem-estar da população.

Concebida com visível pragmatismo, a Carta de Punta del Este enumera os objetivos, indica os processos e arrola os meios de ação. Inclui, entre os últimos, a capacidade administrativa, apontando-a como fator básico, indispensável e universal do desenvolvimento.

No título II, por exemplo, que trata do desenvolvimento econômico e social, figuram entre os requisitos básicos e medidas de ação imediata, a curto e a longo prazo, "programas tendentes a melhorar os serviços públicos". No Apêndice, que enumera os elementos constituintes dos programas de desenvolvimento econômico nacional, figura novamente "o mecanismo da administração pública". Em suma, todo o texto da Carta de Punta del Este, inclusive a "Declaração aos Povos da América", acentua e realça o papel da boa administração como condição essencial do desenvolvimento.

A Aliança para o Progresso veio consagrar, assim, definitivamente, velha tese brasileira, sustentada com vigor nas discussões internacionais desde 1948, de que a capacidade executiva representa a mais eficaz arma de combate ao subdesenvolvimento.

Não se pode considerar revolucionária, nem mesmo novidadosa, a posição dos elaboradores da Carta de Punta del Este relativamente ao fator administração. Mas cumpre reconhecer-lhe a virtude do realismo. Veio infirmar a crença falaz, que orientou durante anos as atividades de assistência técnica das organizações internacionais de que o subdesenvolvimento se erradicava mediante simples importação de capitais e equipamento pesado.

Conforta-nos verificar que os governos dos países americanos, no momento em que lançam as bases de seus programas de desenvolvimento econômico e social de envergadura continental, destinados a redimir os povos da América Latina dos grilhões, das privações e das humilhações do analfabetismo, do pauperismo e das precárias condições de vida, reconhecem e proclamam de público a essencialidade da boa administração nos planos de combate ao subdesenvolvimento.

O Departamento Administrativo do Serviço Público, guardião do sistema do mérito no Brasil e, ao mesmo tempo, centro de treinamento dos servidores do Estado nas modernas técnicas administrativas, e de difusão, através do livro, do folheto e do periódico, de informações e doutrinas sobre a ciência da administração, vive e pratica a tese agora perfilhada pela Aliança para o Progresso.

Nossa pregação e nossa obra outra coisa não têm sido senão a pregação e a obra da boa administração pública. Inclusive a idéia do planejamento global, condição indispensável estabelecida e reconhecida na Carta de Punta del Este como fator do desenvolvimento econômico e social, o D.A.S.P. vem difundindo e prestigiando desde a sua criação, em 1939.

Na Aliança para o Progresso, como na história do D.A.S.P., o fator supremo de progresso não é o financiamento: é a boa administração.

O Nôvo Esquema da Revista do Serviço Público

CONFORME foi anunciado, a *R.S.P.*, a partir da edição correspondente ao segundo trimestre de 1961 (abril, maio e junho), passou a circular trimestralmente. Ao mesmo tempo, adotou outra maneira de classificar e ordenar a matéria constante de suas edições. O nôvo esquema, desdobrado em duas partes, a primeira e principal dedicada à *administração geral*, núcleo de interesse da *R.S.P.*, a segunda e subsidiária aberta à *administração específica*, também suscetível de oferecer contribuições valiosas ao estudo das modernas técnicas administrativas, comprehende os seguintes:

ELEMENTOS PERMANENTES

Editorial — A *R.S.P.* manterá a tradição de abrir cada número com um editorial, em que, como porta-voz do D.A.S.P., opinará sobre as questões administrativas mais palpitantes do momento. Os editoriais deverão primar pela sobriedade da linguagem, objetividade dos argumentos, procedência das críticas, realismo dos comentários e atualidade e idoneidade da doutrina.

Primeira Parte

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Estudos Gerais — Esta seção incluirá estudos gerais, teóricos, históricos ou descritivos, sobre temas amplos de administração, seu ensino, sua teoria e sua prática. Destina-se a abrigar os trabalhos de administração-geral não enquadráveis em nenhuma das seções especializadas abaixo.

Funções de Chefia — Incluir-se-ão nesta seção ensaios teóricos e estudos pragmáticos (casos) sobre as funções de chefia, a saber: direção, coordenação e contrôle.

Serviços de Estado-Maior — Esta seção subordinará artigos doutrinários e estudos pragmáticos sobre os Serviços de Estado-Maior, nomeadamente a pesquisa administrativa, a previsão, o planejamento, a elaboração orçamentária, a organização, os métodos de trabalho, e o assessoramento em geral.

Serviços Auxiliares — Esta seção compreenderá ensaios doutrinários, estudos pragmáticos, relatórios etc., sobre os meios materiais de ação administrativa. Tudo que tratar de administração de pessoal, administração financeira, administração de material, administração patrimonial, administração documental (biblioteca e arquivo) e outros serviços auxiliares será publicado como parte desta seção.

Relações Públcas — Esta seção incluirá artigos doutrinários, estudos pragmáticos e relatórios sobre serviços de Relações Públcas.

Registro Administrativo — Esta seção registrará os fatos administrativos mais importantes que ocorrerem no serviço público do país.

Marcha da Administração Científica — Esta seção conterá críticas de livros e notícias bibliográficas. Cada edição da *Revista* trará pelo menos uma crítica de livro novo sobre matéria administrativa. Transcrições, notícias bibliográficas e resumos de artigos publicados em órgãos similares no Brasil e no estrangeiro poderão também aparecer aqui.

Jurisprudência Administrativa — Esta seção, tradicional na *Revista*, conterá pareceres e acórdãos selecionados sobre casos e questões administrativas.

Segunda Parte

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Além de tratar dos temas de *Administração-Geral* enumerados acima, a *R.S.P.* incluirá, sempre que oportuno, artigos, estudos, relatórios e notícias sobre ocorrências verificadas no campo da *Administração Específica*.

O MODUS FACIENDI

Ao planejar cada edição da *Revista*, a sua Direção determinará a freqüência com que os diferentes tópicos integrantes das seções deverão ser objeto de ensaios e estudos. Uma política vigilante impedirá que certos temas sejam supercontemplados e outros negligenciados. A direção da *Revista* dosará o tratamento dos diferentes temas em que se subdividem as seções.

O progresso das técnicas administrativas deverá refletir-se pronto nas páginas da *Revista*. O aperfeiçoamento de uma doutrina ou o advento de uma técnica administrativa nova — por exemplo: o *orçamento de execução (performance budget)* — deverá ser objeto de interesse da *Revista*, e esse interesse deverá assumir a forma militante de ensaios, estudos, notícias, críticas etc.

Trata-se, como se vê, de um esquema flexível, modulado, adaptado à nova política editorial da *R.S.P.*, que orientará a disposição dos ensaios, estudos, artigos, notícias e informações dentro de seções especializadas.

Baseia-se o esquema, além disso, na mais autorizada divisão da administração científica, estando de acordo, inclusive, com o currículo dos melhores cursos de Administração Geral até agora instituídos.

O esquema é permanente, mas só raramente aparecerá completo (com todas as seções), nos diferentes números da *Revista*. Todavia, uma edição típica da *Revista* conterá, no mínimo, quatro artigos e estudos sobre duas ou mais das cinco primeiras seções, isto é:

- *Estudos Gerais*
- *Funções de Chefia*.
- *Serviços de Estado-Maior*.
- *Serviços Auxiliares*
- *Relações Públicas*.

Assim sendo, aparecerão no sumário de cada edição sómente as seções que veicularem ensaios ou artigos contidos na mesma. Na edição passada, correspondente ao quarto trimestre de 1961, por exemplo, apareceram no sumário apenas as seções — *Estudos Gerais*, *Serviços de Estado-Maior*, e *Serviços Auxiliares*. Na presente edição, figuram: *Estudos Gerais*, *Funções de Chefia*, *Serviços Auxiliares*.

As Seções *Registro Administrativo*, *Marcha da Administração Científica* e *Jurisprudência Administrativa* figurarão em todas as edições. Serão distintivos permanentes da *R.S.P.*.

A Segunda Parte, *Administração Específica*, será acrescentada a uma edição sómente quando houver matéria de interesse excepcional sobre qualquer das modalidades da administração específica, notadamente da escolar, hospitalar, rodoviária, ferroviária, sanitária e outras de igual relêvo. Neste número, por exemplo, inclui-se o estudo de Jean Nepote, intitulado *Coordenação dos Serviços de Polícia no Brasil*.

O esquema será, assim, integralizado com periodicidade variável, por um número igualmente variável de edições da *R.S.P.* Ocasionalmente, quando as circunstâncias forem ideais, uma única edição poderá apresentar o esquema completo (com todas as seções).

Esperamos que o novo arranjo contribua para o prestígio de nossa veterana publicação, assim como para o progresso profissional dos leitores.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Evolução da Organização Administrativa Brasileira

BENEDICTO SILVA

Fundador da Escola Brasileira de
Administração Pública

As histórias política e administrativa do Brasil não se juntapõem, como se fôssem o verso e reverso da mesma medalha. A história administrativa reflete e ecoa a história política, mas tem-se desenvolvido por caminhos diferentes, em ritmo de câmara-lenta, apresentando ênfases diferentes e tendências diferentes.

Estudada em seus procedimentos e práticas, vista em sua intimidade, porém, a história de nossa administração pública faz revelações interessantes e elucidativas.

Não obstante, a evolução administrativa brasileira jamais atraiu os nossos historiadores. Se bem que meritórias como fontes de subsídios, as obras publicadas sobre o assunto limitam-se a enumerar pessoas e fatos: os nomes dos donatários de capitania e os dos governadores gerais, na Colônia; os nomes de presidentes e membros do Conselho de Ministros, no Império; os nomes de presidentes e ministros de Estado, na República; as datas; a longa série de alvarás, atos, leis, decretos e regulamentos; e pouco mais. De modo geral, até agora, não houve tentativa de análise e interpretação.

Talvez essa província de nossa história não haja seduzido os estudiosos porque o seu tratamento adequado exija pesquisas extenuantes e análise exaustiva das instituições públicas, desde, pelo menos, 1532, até os dias atuais, através de 4 séculos e meio.

Na história política, é possível a periodização. Podemos dividi-la, desde logo, em três grandes períodos: o período colonial, o período imperial e o período republicano. Cada um desses, por sua vez, se divide em subperíodos. De qualquer maneira, aí temos as três grandes partes do todo que é a história política do Brasil.

Já a história administrativa não é suscetível de divisão em períodos definidos. Não se podem indicar datas para fixar, na escala de tempo, as fases de seu desenvolvimento. Qualquer esquema de periodização que se tente aplicar à história administrativa do Brasil esbarra em verdadeiros labirintos cronográficos.

Debruçando-se sobre ela, entretanto, o observador consegue distinguir algumas fases que são caracterizáveis, embora não se sucedam cronologicamente, como, por exemplo, a República sucede ao Império.

Trata-se de fases que se imbricam, se superpõem, correm paralelas, são contemporâneas.

A FASE REINOL

A primeira que se apresenta é a fase colonial ou reinol, a mais nítida e a mais longa de todas. Dominou o período colonial e projetou-se pelo período imperial adentro, até, pelo menos, meados do século passado, chegando esmaecida, mas ainda reconhecível aos nossos dias.

A fase colonial caracteriza-se pela transplantação sem adaptação: costumes, práticas, procedimentos, rotinas, normas adotadas na metrópole foram transplantados quase *in natura* e instalados na colônia. Conforme observa Oliveira Viana, "quem quer que se abalance a estudar a evolução do organismo governamental no Brasil, ficará surpresto ao ver, logo nos princípios da nossa nacionalidade, no rudimentarismo das nossas feitorias agrícolas, um aparelhamento político digno de uma sociedade organizada e altamente evoluída". (1)

O exame da nomenclatura dos cargos públicos dá-nos uma idéia das tendências, motivos e interesses da fase reinol, que tantos males causou ao Brasil. Os funcionários públicos eram patriarcalmente chamados "filhos das fôlhas". Uma lista parcial dos cargos que ocupavam na fase colonial inclui os seguintes: corregedores de comarca, ouvidores, provedores, contadores de comarca, juízes originários, juízes de fora, juízes de vintena, juízes de órfãos, vereadores, almotacés, alcaides, solicitadores dos resíduos, procuradores de conselho, tesoureiros, escrivães, tabeliães do judicial, tabeliães de notas, inquiridores, contadores dos feitos, capitães de mato, quadrilheiros, porteiros, recebedores de sisas, meirinhos.

Em seu livro *Organização Política e Administrativa do Brasil*, Tavares de Lira acrescenta: "... outros, muitos outros,

(1) OLIVEIRA VIANA — *Populações Meridionais do Brasil*. São Paulo, 1938. P. 359.

alguns dos quais, simples e modestos funcionários administrativos, se enquadravam também entre os serventuários da justiça, porque esta e a administração não estavam separadas por linhas divisórias rigorosas e perfeitas. Confundiam-se, formando o aparelho de compressão e tirania com que a metrópole explorava a colônia, impedindo o surto de suas indústrias, monopolizando o seu comércio e sufocando os seus anseios de progresso e liberdade". (2)

Note-se, desde logo, a multiplicidade de juízes e fiscais, de funcionários incumbidos de julgar e inspecionar. A metrópole estava muito mais empenhada em apurar faltas de que em servir, muito mais preparada para punir do que para favorecer.

Se quiséssemos examinar um documento da fase reinol, para aferir o seu conteúdo social, nenhum mais representativo do que a chamada "exposição de motivos" da Carta Régia com que D. João VI abriu, em 1808, os portos do Brasil. Ela começa assim:

"Attendendo á representação, que fizestes subir á minha Real Presença, sobre se achar interrompido e suspenso o commercio desta Capitania, com grave prejuizo dos meus vassallos e da minha Real Fazenda, em razão das criticas e publicas circunstancias da Europa; e querendo dar sobre este importante objecto alguma providencia prompta e capaz de melhorar o progresso de taes damnos: sou servido ordenar interina e provisoriamente, enquanto não consolidado hum sistema geral que effetivamente regula semelhantes materias, o seguinte: Primo: Que sejam admissíveis nas Alfandegas do Brasil todos e quaesquer generos, fazendas e mercadorias, transportados em navios estrangeiros das Potencias que se conservam em paz e harmonia com a minha Real Corôa, ou em navios dos meus vassallos, pagando por entrada vinte e quatro por cento; a saber: vinte de direitos grossos, e quatro do donativo já estabelecido, regulando-se a cobrança destes direitos pelas pautas, ou aforamento, por que até o presente se regulão cada uma das ditas Alfandegas, ficando os vinhos, aguas ardentes e azeites doces, que se denominam molhados, pagando o dobro dos direitos, que até agora nellas satisfaziam. Secundo: Que não só os meus vassallos, mas tambem os sobre-dictos estrangeiros possão exportar para os Portos que bem lhes parecer a beneficio do commercio e agricultura, que tanto desejo promover, todos e quaesquer generos e producções coloniaes, a excepção do Pau Brazil, ou outros notoriamente estancados, pagando por sahida os mesmos direitos já estabelecidos nas res-

(2) A. TAVARES DE LIRA — *Organização Política e Administrativa do Brasil*. São Paulo, 1941. P. 40-41.

pectivas Capitanias, ficando entretanto como em suspenso e sem vigor, todas as leis, cartas regias, ou outras ordens que até aqui prohibiam neste Estado do Brazil e reciproco commercio e navegação entre os meus vassalos e os estrangeiros". (3)

A linguagem autocrática, quase truculenta, dessa Carta Régia, tão festejada pelos historiadores como ato de sabedoria altamente favorável ao progresso do Brasil, documento em que os possessivos *meu* e *minha*, *meus* e *minhas* se encadeiam como verdadeiros refrões, repetindo e repetindo que tudo pertencia à cabeça coroada, indica o teor absolutista da fase reinol da administração pública no Brasil.

Essa fase não se encerrou com a vinda de D. João VI, quando houve uma espécie de inversão nos papéis entre o Brasil colônia e Portugal metrópole. Transferida a corte para o Brasil, a colônia passou a ser, por algum tempo, pelo menos, a sede da metrópole, e Portugal ficou reduzido a uma situação de território. Mas a fase colonial não terminou aí, nem terminou em 1822 com a declaração da independência, nem com o advento do II Império. Permeou os costumes, as usanças, os procedimentos da administração até meados do século passado, deixando resíduos que sobrevivem em nossos dias.

Pedro I, em 9 anos de reinado, usou o poder moderador nada menos de doze vezes para recusar sanção a resoluções legislativas. Pedro II foi um monarca sereno, circunspecto, refletido. No seu longo reinado, disponde a bel-prazer de poder moderador, que, na verdade, era poder absoluto, jamais fez uso dêle para vetar qualquer lei.

Mas no estilo com que Pedro II dava contas dos negócios do Estado a seus súditos através das *falas do trono*, o pesquisador surpreende, ainda bem vivo, o espírito da fase colonial. A fala do trono de 9 de maio de 1868, por exemplo, começa assim:

"Que tinha o prazer de annunciar que sua filha a princeza d. Leopoldina regressara da Europa com o seu genro o Duque do Saxe e que a 6 de Dezembro do anno passado dera á luz a um principe, que recebeu o nome de Augusto.

"Em todo o Imperio havia tranquillidade publica.

"O Brasil achava-se em paz com as potencias estrangeiras.

"Não findara ainda a guerra provocada pelo presidente da republica do Paraguai e depois dos sucessos enunciados na fala com que encerrou a sessão legislativa do anno findo, feitos glo-

(3) MANOEL PINTO DE AGUIAR — *A Abertura dos Portos — Caiuru e os Ingleses*. Salvador, 1960. P. 109-110.

riosos e importantes, quae os do Potrero Ovelha, o de Taii, a defesa de Tuiuti, a passagem de Humaitá e tomada do Estabelecimento, assim como a repulsa da abordagem dos encouraçados e o ataque e ocupação de Curupaiti e de grande parte das linhas inimigas, confirmando cada vez mais o valor de nossas forças de mar e terra e dos aliados, promettiam para breve a honrosa terminação da guerra". (4)

Como se vê, primeiro o monarca fazia referência aos membros da família imperial, comunicava ao país o nascimento de um neto, o aparecimento de um príncipe; depois, tratava dos negócios públicos propriamente ditos, inclusive da guerra em que o Brasil se achava engajado.

Na fala do trono de 1874, já se observa ligeira modificação de posição entre os negócios públicos e as pessoas da família real. Informava então o imperador:

"Que, graças á Divina Providencia, a tranquillidade publica conservava-se inabalavel, e o Brasil prosperava sob a influencia deste grande beneficio.

"As ultimas notícias, que tivera de sua filha, princeza imperial condessa d'Eu, trouxeram-lhe a certeza de que se achava de esperanças. Em taes circumstancias devia regressar ao Brasil para satisfazer uma das condições de contracto matrimonial, mas talvez se visse obrigada a evitar tão longa viagem; seguindo o parecer de auctoridades medicas.

"O estado sanitario não fôra satisfactorio em muitos pontos do Imperio; mas, os soffrimentos do povo eram alternados pelos soccorros do Estado e da caridade particular.

"Nossas relações internacionaes não se alteraram e o governo procurava estreital-as cada vez mais pelos vinculos da amizade e dos interesses reciprocos". (5)

O primado da família imperial sobre os interesses gerais exerceu influência muito forte, embora decrescente, na organização administrativa do país, até o advento da República.

O exercício das funções administrativas, durante a longa fase colonial, era uma espécie de mistério pragmático, monopolizado pelos letrados reinóis, que, sobrevinda a independência, foram a pouco e pouco sendo substituídos pelos letrados brasileiros. Não havia nenhum treinamento especial para o exercício dos cargos públicos. A vontade do príncipe reinante pairava,

(4) MAX FLEUSS — *História Administrativa do Brasil*. São Paulo, 1925. P. 304.

(5) MAX FLEUSS — *História Administrativa do Brasil*. São Paulo, 1925. P. 323.

soberana, acima de tudo. Ele era o senhor de todos e o proprietário de tudo. O uso freqüente dos possessivos *meu* e *minha* nos documentos oficiais não representava uma sobrevivência medieval. Quando falava no "meu erário real", nos "meus vassalos", o Príncipe fazia emprêgo literal e não apenas simbólico dos possessivos.

A FASE JURÍDICA

A fase reinol, cujas reumas mais resistentes ainda se encontram na organização administrativa brasileira, cedeu lugar, aos poucos, à fase a que chamamos jurídica, igualmente muito bem caracterizada.

A 11 de agosto de 1827, o governo imperial baixou uma lei, um ato, como se chamava então, criando dois cursos de ciências jurídicas e sociais: um em São Paulo, o outro em Olinda.

O Brasil necessitava de novas categorias profissionais, dentre elas figurava em lugar proeminente a de jurista. Já em 1821 o governo havia baixado um ato "declarando os bacharéis formados em leis ou em cânones habilitados para os lugares da magistratura, sem dependência da leitura..."

Conquanto não seja possível determinar a data exata de seu surgimento, a fase jurídica delineia-se, começa a despontar na organização administrativa do Brasil aí por volta da sexta década do século XIX. Essa fase caracterizou-se pelo respeito nominal e cego à lei, e igualmente pelo monopólio dos cargos públicos, especialmente dos eletivos, pelos bacharéis em direito.

A famosa frase de RUI BARBOSA "com a lei, pela lei e dentro da lei, porque fora da lei não há salvação" (6) pode ser considerada um epitome da fase jurídica.

O advento da República deu maior vigor à fase jurídica, especialmente no que diz respeito à hegemonia política dos juristas. Os mandatos de presidentes, governadores, senadores, deputados, bem como os cargos de ministros de Estado, embaixadores, secretários de Estado, foram e continuam a ser apanágio dos bacharéis em direito. As estatísticas revelam a êsse respeito, se não monopólio, pelo menos o predomínio indisputado, pacífico e inequívoco dos juristas no exercício e gôzo das funções públicas. Até nos postos administrativos de menor projeção e em certas atividades vitalícias altamente remuneradas, como os cartórios e tabelionatos, o predomínio dos bacharéis em direito é inegável.

Não é difícil, por outro lado, documentar abundantemente certos exageros burocráticos determinados pelo culto cego e au-

(6) RUI BARBOSA — *Discursos Parlamentares* — 1892. Rio de Janeiro, 1947. P. 289.

tomático da lei. Quem abrir, por exemplo, o *Diário Oficial*, de 20 de janeiro de 1933, p. 1400, encontrará o seguinte edital do Tribunal de Contas:

“Pelo presente edital ficam intimados o Sr. Cicero Osório Venerando de Azevedo, os herdeiros do Sr. José Maria do Monte Thabor e o Sr. Antonio André Gonçalves Teixeira, ex-agentes do Correio em “Carmo da Escaramuça”, “Paraguassú” e “Araguari”, no Estado de Minas Gerais, para, no prazo de 30 dias, contados da data da publicação dêste, alegarem o que fôr a bem de seus direitos, produzirem documentos ou recolherem, aos cofres públicos, as importâncias de 160\$800, 19\$400 e 26\$400, alcances verificados nos processos de tomadas de suas contas, referentes aos períodos de 15 de setembro de 1904 a 24 de julho de 1905, de 1 de agosto de 1896 a 14 de julho de 1903 e de 1 de dezembro de 1894 a 16 de junho de 1895, respectivamente, sob pena de revelia.

“Terceira Diretoria do Tribunal de Contas, 13 de janeiro de 1933. — *Mario Newton de Figueiredo*, diretor”.

Isso significa que, no ano de 1933, 39 anos depois de ocorridos alguns dos fatos a que se refere, o edital publicado no *Diário Oficial* intima os herdeiros de ex-agentes de correio de remotos povoados de Minas Gerais, a recolherem aos cofres públicos a importância de 19.400 réis, consequência de alcance correspondente ao período de 1º de agosto de 1896 a 14 de julho de 1903.

A publicação do edital terá custado ao Tesouro Nacional muito mais do que a importância cuja arrecadação improvável poderia determinar. Qual a razão de semelhante ato? Era a observância cega, automática da lei. A lei mandava que assim se fizesse, e, embora com 40 anos de gestação, com 40 anos de atraso, assim se fêz, no momento em que o ato já não tinha sentido.

Não se diga que estamos diante de um caso isolado. Há muitos outros. Possuo documentação sobre pelo menos vinte casos semelhantes, recolhidos em épocas diferentes. Vejamos o seguinte:

“Pelo presente edital são intimados os herdeiros de ex-agente de Correio em “Urucú de Minas Novas”, no Estado de Minas Gerais, Oto Somerlatti, para, no prazo de trinta dias, contados da data da publicação dêste, recolherem, aos cofres públicos, a importância de réis 14\$400, alcance apurado no processo de tomada de contas do citado ex-agente, referente ao período de 1 de janeiro de 1895 a 13 de abril de 1916, e a cujo pagamento, bem como ao dos juros da mora que forem devidos, foram os

referidos herdeiros condenados por acórdão de 8 de março de 1921, sob pena de ser feita a alienação administrativa da fiança do aludido ex-agente".

"Terceira Diretoria do Tribunal de Contas, 14 de outubro de 1933. — Alexandre Emilio Sommier, diretor interino". (Publicado a páginas 20.867 no D. O. de 1 de novembro de 1933).

Neste caso, os responsáveis pela indenização de 14\$400 réis (Cr\$ 14,40 na moeda de hoje), correspondente a um alcance apurado no processo de tomada de contas referente ao período de 1º de janeiro de 1895 a 13 de abril de 1916, foram condenados por acórdão de 8 de março de 1921 e intimados a recolher aquela importância pelo *Diário Oficial* de 1 de novembro de 1933.

Estes são alguns dos aspectos negativos da fase jurídica. Cumpre-nos apontar também os positivos. Os juristas desempenharam papel ímpar e formidável na campanha da Abolição, na propaganda republicana e na organização política e administrativa da República.

Há mesmo quem diga ser a República obra exclusiva dêles. Em um de seus discursos de antologia, Rui Barbosa perguntava afirmativamente — "O próprio Brasil, o Brasil parlamentar, o Brasil abolicionista, o Brasil republicano, que outra coisa não é, senão a obra dos seus homens de Estado, os quais eram, ao mesmo tempo, os seus jurisconsultos e os seus oradores? (7). E em outra ocasião, apostrofava:

"Suprime (os juristas) ... do Brasil, e tereis acabado com a atividade civilizadora do Império, a luminosa jurisprudência dos seus tribunais, os seus magníficos monumentos de codificação, a educação liberal das classes cultas pela escolha das suas assembleias, a conquista da emancipação pelos comícios populares, a organização da Monarquia e da República, pelas nossas duas Constituições. Tudo, tudo, benefícios do senso jurídico e do senso político, representados e desenvolvidos pela ciência dos nossos legistas e pelo influxo dos nossos parlamentares". (8)

A FASE TAYLORISTA

A terceira fase, discernível na evolução da administração pública brasileira, embora muito menos importante, e muito menos evidente, poderia ser cognominada fase taylorista. Seus primeiros sintomas começam a aparecer dois ou três lustres depois da primeira guerra mundial, na terceira década do século atual. A preocupação legalística, até aí dominante no panorama adminis-

(7) RUI BARBOSA — *Antologia*. Rio de Janeiro, 1953. P. 116.

(8) Ibid., P. 117.

trativo do país, passa a ceder terreno à preocupação do rendimento. As repartições governamentais começam a sentir a atração da eficiência, a preocupar-se com os custos unitários. Aparecem, na literatura oficial, nos relatórios administrativos, nas exposições de motivos, nos projetos de leis, nas mensagens presidenciais, certas palavras e expressões novas, como *racionalização, organização científica do trabalho, estudos de tempo e movimentos, seleção de pessoal, organogramas, fluxogramas, etc.*

Daí dessa fase várias iniciativas e resoluções do governo federal, algumas legislativas, outras executivas, evidentemente inspiradas pelas idéias tayloristas.

Não pretendendo apresentar, desta feita, lista exaustiva de tais providências, limitamo-nos a apontar as seguintes:

a) A inclusão, pela reforma ROCHA VAZ, no currículo das Escolas de Engenharia, de uma cadeira ministrada no 3º ano para todos os cursos de engenharia e denominada: "Organização e tráfico das indústrias, Contabilidade Pública e Industrial e Direito Administrativo". A reforma Francisco Campos, de abril de 1931, manteve essa cadeira, modificando-lhe, porém, o título para "Organização das Indústrias, Contabilidade Pública e Industrial, Direito Administrativo, Legislação (de Águas, Minas, Terras e Trabalho)".

b) A criação, em 1931, do Departamento Federal de Compras no Ministério da Fazenda, destinado a centralizar a aquisição de material permanente e de consumo para o serviço público civil.

c) A padronização dos artigos de papel para expediente.

d) A padronização dos móveis e equipamentos das repartições públicas.

e) A padronização dos vencimentos dos servidores civis da União.

f) A criação das Comissões de Eficiência nos Ministérios.

g) O estabelecimento de normas financeiras para os Estados e municípios.

h) a revisão dos topônimos do Brasil.

A propósito de algumas dessas medidas cabem comentários adicionais, para situá-las no esquema geral do esforço de taylorização, mais ou menos desordenado, que entre os anos de 1925 e 1945 se fêz no Brasil.

A padronização dos artigos de papel de expediente, por exemplo, representou progresso indiscutível. Basta mencionar que na Presidência da República e nos 6 ministérios civis então existentes, havia em uso nada menos de 481 tipos diferentes de envelopes oficiais, variando na côr, no formato, nos tipos das

letras, no tamanho do emblema, na timbragem. Essa mesma anarquia campeava nos demais artigos do expediente: papel de ofício, papel de carta, cartões, etc. A Comissão Permanente de Padronização fez obra meritória. Para citar apenas um de seus feitos — reduziu os 481 tipos de envelopes a quatro apenas. O que isso representa, em termos de economia, seria difícil de avaliar, mas certamente representa soma considerável.

A padronização da nomenclatura e vencimentos dos funcionários civis da União, realizada em 1936, também constitui passo gigantesco para a racionalização administrativa do Brasil. Resultado de vários séculos de administração empírica, havia então mais de 500 tipos de vencimentos no serviço público federal, variedade que, longe de espelhar diferenças de capacidade e de responsabilidade funcionais, apenas refletia uma acumulação de desordem.

Além da existência de muitos servidores desempenhando as mesmas funções, mas sob designações diferentes, havia muitos com designação idêntica, mas desempenhando funções diversas. Havia, por exemplo, desenhistas, desenhistas de 1^a classe, desenhistas de 2^a classe e desenhistas-chefes, todos ganhando o mesmo salário. Havia oito níveis diferentes de remuneração para os *primeiros escriturários*. Inclusive no caso de funções simples, com a de carroceiro, as modalidades de pagamento e os quantitativos variavam de repartição para repartição, muitas vezes dentro do mesmo Ministério.

A desordem de nomenclatura, vencimentos e classificações era tamanha que dois ocupantes de cargos de funções técnicas absolutamente iguais eram chamados, um, *fotomicrógrafo*, no Instituto de Biologia Vegetal, do Ministério da Agricultura, e outro, *microfotógrafo*, no Instituto Osvaldo Cruz, do Ministério da Educação. Além disso, o *fotomicrógrafo* percebia 14:400\$000 por ano, e o *microfotógrafo* apenas 12:000\$000 por ano.

Havia, espalhados pelos nove ministérios, 300 carpinteiros, aos quais correspondiam 48 modalidades distintas de vencimentos. A lei 284, de 28 de outubro de 1936 realizou uma extraordinária operação de simplificação, policiando os títulos dos cargos, criando cerca de 100 carreiras profissionais para ordenar o caos existente, e reduzindo a escala de vencimentos a apenas 27 padrões.

Animados com os brilhantes êxitos obtidos até então nas aplicações das idéias de Taylor, não tardamos em descambar para algumas leviandades. Em nossa aceitação incrítica dos princípios tayloristas, chegamos a deformá-los e até corrompê-los, por exagero. Houve um momento em que a ordem era simplificar, padronizar e uniformizar. Nessa febre de taylorização exaltada, fomos longe demais. Fomos, por exemplo, ao extremo iconoclas-

tico de decretar a revisão geral dos topônimos brasileiros e proibir, por decreto-lei, a identidade de nomes a cidades e povoados. Alegou-se que a existência de duas ou mais cidades com o mesmo nome, embora uma na Bahia, outra em Minas e a terceira em Goiás, perturbava o ensino de geografia política e facilitava o extravio de correspondência.

O poder central impôs, então, aos municípios de todo o país, mudanças revoltantes e absurdas de nomes, violentando inutilmente os sentimentos e tradições locais.

Denominações seculares repentinamente ruíram por terra, sendo substituídas por nomes artificiais, inexpressivos, inventados pela fantasia tola de seus proponentes.

Graças a essa taylorização exuberante e adulterada, cidades tradicionais, como Santa Cruz, Santa Luzia e Bonfim, no Estado de Goiás, com mais de 100 e até 200 anos de existência sob essas denominações históricas, tiveram de repente os nomes mudados por decreto, à revelia e ao arrepio de sentimento local. Santa Luzia, um dos topônimos mais belos da língua portuguêsa, Santa Luzia, que soa à maneira de música em ouvidos educados, que em sonoridade e beleza se equipara a Caravelas, Valparaíso e Los Angeles, passou a chamar-se *Luziânia*. A vetusta Santa Cruz passou a chamar-se *Potira*; Bonfim, *Silvânia*. Ainda no Estado de Goiás, Santa Rita do Paranaíba foi rebaixada a *Itumbiara* e Tôrres do Rio Bonito, a *Caiapônia* — outras tantas atrocidades campanudas; Bela Vista recebeu o nome de *Sussuapara*; Campo Formo, meu torrão natal, o apelidinho ridículo de *Orizona*.

A influência de Taylor na administração pública brasileira foi benéfica, sem dúvida, nas aplicações judiciosas, mas certamente exagerada e até grotesca, nas aplicações superficiais.

A fase taylorista não chegou, porém, a imprimir seu signo na administração do Brasil tão profundamente quanto as fases anteriores.

A FASE DAS RELAÇÕES HUMANAS

Antes de consolidar-se, a fase taylorista já está sendo abalada pela fase mais recente, que ainda se encontra no limiar de seu advento, a fase atual, a que podemos chamar, indistintamente, *fase das relações humanas*, *fase antropológica*, ou *fase psicológica*. Esta ainda não se infiltrou nas instituições públicas do país; está apenas acampada em barracas provisórias em alguns setores mais esclarecidos. Orienta-se pelo esforço de dignificar a pessoa humana e compreender, não pela via legal, não pela via mecanicista, tampouco pela interpretação materialista, mas pela via mais complexa dos *motivos humanos*, as causas mís-

riosas que fazem o trabalhador gostar do trabalho ou aborrecê-lo, sentir-se bem ou mal ajustado na emprêsa.

Essa fase tende a caracterizar-se pelo empenho deliberado de pesquisar a fundo os móveis humanos. Que é que faz o trabalhador gostar do trabalho? Que é que o leva a sentir-se ajustado na emprêsa, na repartição, ou, ao contrário, detestar o trabalho, sentir-se infeliz no emprêgo? Serão boas condições higiênicas, conforto físico, serão salários elevados ou será um conjunto eclético de causas?

Esta é a fase que está apenas aportando a nossa cultura, fase da qual é pioneira a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas. Não só a Escola criou seus cursos de relações humanas, senão também está tentando forjar o profissional que deverá ser para essa nova fase o que o jurista tem sido para a fase jurídica. Cumpre preparar o homem adequado para desempenhar as funções correspondentes.

A INTERPRETAÇÃO DAS FASES

Um corte transversal, no sentido físico, da administração pública brasileira, poria em relêvo traços remanescentes da fase colonial, o rico filão da fase jurídica, os vestígios recentes da fase taylorista, que não chegou ao estágio de floração, e os sintomas incipientes da fase antropológica.

Exceto no caso da fase colonial ou reinol, que por sua duração e natureza empolgou inteiramente as instituições públicas do país, a administração brasileira jamais chegou a ser dominada por qualquer das outras fases. Em muitos casos, apenas partes da administração, setores restritos e mesmo indivíduos isolados é que foram objeto de mudança. Nem mesmo a fase reinol, a mais remota de todas, foi completamente suplantada. Ainda há reumas coloniais em redutos tradicionalistas de nossa administração pública. Já não falamos em *almotacés, homens bons, capitães-mores, provedores, ouvidores, juízes de fora*, mas usamos expressões como *direitos de importação, sisa, amanuense, meirinho, escrivão de órfãos*, e outras que representam sobrevivências tranquílias das instituições coloniais.

Na fase colonial, a administração pública é uma espécie de mistério pragmático, capaz de ser aprendido a poder de rotina e praticado a olho.

Na fase jurídica, um ritual especializado e privativo, rigidamente regulado pela lei. Na fase taylorista, a administração tende a ser uma técnica científica, muito mais preocupada com o rendimento do trabalho e o *modus operandi* do trabalhador do que com a observância religiosa da lei. Na fase antropológica

— é de prever-se —, a administração transfigura-se em atividade profissional complexa, cujo exercício requer equipamento intelectual igualmente complexo a que sejam incorporados elementos das outras fases, bem como conhecimentos e métodos de trabalho originários de outras categorias profissionais.

Apesar de paralelas e por vezes mescladas, não é difícil identificar o teor profissional dominante das três primeiras fases: o artifice da fase colonial era o letrado reinol; o da fase jurídica, o legista, o exegeta da lei, numa palavra, o bacharel em direito; o da fase taylorista, o engenheiro industrial.

EFEITOS CUMULATIVOS DAS QUATRO FASES

Parece, pois, demonstrável que o desenvolvimento da organização administrativa do Brasil se vem processando ao longo e através de várias fases, que, embora reflitam a história política, não coincidem com ela na periodização.

A primeira, a mais longa, a mais veemente, a que deixou vestígios mais profundos, a fase reinol ou colonial, que abarca desde o descobrimento até os dias contemporâneos, começou a perder vigor gradativamente a partir da sexta década do século passado.

Em seguida, tivemos a fase jurídica, que começou não em 11 de agosto de 1827, com a criação dos cursos jurídicos, mas uma geração depois, 30 ou 40 anos depois, o que se caracteriza pelo culto da lei, pelo formalismo impenitente, pela volúpia de cumprir a lei, pelo ideal inatingível de dar à sociedade não um governo de homens, mas um governo de leis.

A terceira, a que chamamos fase taylorista, não chegou a instalar-se longamente e completamente nas instituições administrativas do Brasil como as fases que a precederam. Resultou de nossa sensibilidade ao progresso geral, de nossa capacidade de captar e utilizar, em benefício da solução de nossos problemas, idéias e modos de ver procedentes de outros países. Da quarta fase, pouco se pode falar por enquanto: está apenas emergindo, batendo às portas de nosso mecanismo administrativo.

Os efeitos cumulativos dessas fases, especialmente da primeira e da segunda, podem ser percebidos no organograma da administração federal do Brasil.

Como não podia deixar de ser num país da extensão, da potencialidade e da vitalidade do Brasil, a estrutura administrativa federal é complexa, labiríntica, formada, como foi, a pouco e pouco, pela criação de órgãos novos, consultivos, autárquicos e outros, à medida que o Estado Brasileiro, mais e mais premido pelos grupos de pressão e orientado pela moderna filosofia políti-

ca, passou a incluir em sua agenda de trabalho novas responsabilidades sociais.

Conquanto não traduza a fisiologia dessa máquina imensa e complicada, o organograma da estrutura administrativa federal mostra convencionalmente um corte transversal de sua anatomia. Revela a hipertrofia da Presidência da República e o definhamento progressivo da administração tradicional representada pelos Ministérios, dois sintomas de patologia administrativa.

Com efeito, muitos dos órgãos mais operantes da administração federal, aqueles que têm a seu cargo o estudo, o encaminhamento e a solução dos problemas mais prementes com que o país se vê a braços — como o do desenvolvimento econômico, e da queimação de etapas no processo da industrialização —, trabalham à revelia dos Ministérios, ou, por circunstâncias políticas, estão localizados em Ministérios que foram criados e são mantidos para outros fins.

O impulso de industrialização emanou da Presidência da República e produz seus efeitos não através do Ministério competente para fazê-lo, então o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, mas através de órgãos extramisteriais, como o Conselho do Desenvolvimento, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e os grupos de trabalho como GEIA e o GEICON, os quais, embora ligados ao Ministério da Viação e Obras Públicas, não se integram na órbita de ação daquele Ministério.

Os efeitos cumulativos do impacto das fases que marcam o desenvolvimento da organização administrativa do Brasil assumem proporções mais evidentes no congestionamento da Presidência da República, que deixou de ser o núcleo nobre e supremo da Chefia Executiva, para se transformar no ancoradouro, no refúgio de tôda espécie de órgãos administrativos, consultivos, mistos, permanentes alguns, temporários outros, que têm proliferado nestes últimos vinte anos.

A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Tal como existia no dia 25 de agosto de 1961 (9) a Presidência da República do Brasil compreendia, subordinava ou

(9) Pareceu-nos prudente escolher a data de 25 de agosto de 1961 como ponto de referência para mostrar os efeitos acumulados da desordem administrativa na Presidência da República. Praticamente a partir dessa data (e em consequência da crise que o seguiu) o Brasil adotou um sistema parlamentar de tonalidade cabocla, que ainda está ensaiando os

tutelava 100 órgãos e entidades diversas, de 11 categorias diferentes, conforme em seguida se enumera:

A — ÓRGÃOS MINISTERIAIS

I — Ministérios

1. Ministério da Aeronáutica
2. Ministério da Agricultura
3. Ministério da Educação e Cultura
4. Ministério da Fazenda
5. Ministério da Guerra
6. Ministério da Indústria e Comércio
7. Ministério da Justiça e Negócios Interiores
8. Ministério da Marinha
9. Ministério das Minas e Energia
10. Ministério das Relações Exteriores
11. Ministério da Saúde
12. Ministério do Trabalho e Previdência Social
13. Ministério da Viação e Obras Públicas

B — ÓRGÃOS NÃO-MINISTERIAIS

II — Órgão de Planejamento Político-Militar, estabelecido pela Constituição

1. Conselho de Segurança Nacional

III — Autarquias

1. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
2. Conselho Nacional de Pesquisas
3. Conselhos Federal e Regionais de Medicina

primeiros passos, procurando ajustar-se às peculiaridades e exigências nacionais.

No momento não existe aquilo a que se poderia chamar chefia executiva una: existe uma chefia executiva dicotomizada entre a Presidência da República e a Presidência do Conselho de Ministros. Mas, os efeitos da caótica evolução da organização administrativa brasileira continuam a fazer sentir-se, sem dúvida, na Chefia Executiva Brasileira, esteja ela em duas ou em quatro mãos.

Nossa pesquisa não abrange, entretanto, nenhum momento do regime parlamentarista instituído no Brasil em setembro de 1961. Por essa razão, preferimos argumentar em torno da Presidência da República tal como existia nos últimos dias do regime presidencialista.

E' bem possível que certas considerações constantes da presente pesquisa sejam suscetíveis de modificações em consequência do novo regime. O que desejamos deixar claro é que esta pesquisa cobre a organização da administração pública brasileira da Colônia à República, mas sómente até o momento em que passamos do regime presidencialista, adotado em 1891, para o regime parlamentarista, adotado em 1961.

IV — *Órgãos Independentes, de Administração Direta, criados por lei*

1. Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional
2. Comissão de Readaptação dos incapazes das Fôrças Armadas
3. Comissão do Vale do São Francisco
4. Comissão Permanente do Livro do Mérito
5. Comissão de Tarifas
6. Conselho da Ordem Nacional do Mérito
7. Departamento Administrativo do Serviço Público
8. Estado-Maior das Fôrças Armadas
9. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
10. Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
11. Superintendência do Plano da Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País

V — *Órgãos independentes, de Administração Direta, criados por decreto*

1. Assessoria do Planejamento Econômico
2. Assessoria Técnica
3. Comissão Brasileira de Operação Pan-Americana
4. Comissão Brasileira de Turismo
5. Comissão de Amparo à Produção Agropecuária
6. Comissão de Desenvolvimento da Pesca
7. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
8. Comissão de Telecomunicações
9. Comissão do Desenvolvimento Centro-Oeste
10. Comissão Especial de Faixa de Fronteira
11. Comissão Executiva de Armazéns e Silos
12. Comissão Nacional de Planejamento de Habitação Popular
13. Comissão Coordenadora do Abastecimento Nacional
14. Conselho de Desenvolvimento
15. Gabinete Civil da Presidência da República
16. Gabinete Militar da Presidência da República
17. Grupo Executivo da Indústria Automobilística
18. Grupo Executivo de Armazéns e Silos
19. Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias
20. Grupo Executivo da Indústria de Material Aero-náutico
21. Grupo Executivo da Indústria do Cinema
22. Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada

- 23. Grupo Executivo da Indústria Metalúrgica
- 24. Grupo Executivo da Indústria Naval
- 25. Grupo de Trabalho de Brasília
- 26. Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos
- 27. Serviço Nacional dos Municípios

VI — *Órgãos de Administração Territorial*

- 1. Administração do Território do Acre
- 2. Administração do Território do Amapá
- 3. Administração do Território de Rondônia
- 4. Administração do Território do Rio Branco

C — ÓRGÃOS SEMIMINISTERIAIS

VII — Trata-se de três órgãos colegiais que, apesar de funcionarem sob a presidência de Ministros de Estado, não pertencem formalmente a qualquer Ministério e, por conseguinte, gravitam na órbita da Presidência da República.

São eles:

Criado por lei:

- 1. Comissão de Reparações de Guerra, sob a presidência do Ministro das Relações Exteriores

Criados por decretos:

- 2. Comissão da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, sob a presidência do Ministro da Educação e Cultura
- 3. Conselho Nacional de Administração de Empreendimentos Rurais, sob a presidência do Ministro da Fazenda.

ENTIDADES DIVERSAS

Existem, ainda, trinta e oito entidades diversas, que de uma ou outra maneira, mais em alguns casos, menos em outros, igualmente concorriam para o congestionamento da Presidência da República, em virtude dos contatos que com ela mantinham:

I — *Sociedades de Economia Mista*

- 1. Banco do Brasil S. A.
- 2. Banco de Crédito da Amazônia
- 3. Banco do Nordeste do Brasil
- 4. Centrais Elétricas do Médio São Francisco

5. Companhia de Eletricidade de Manaus
6. Companhia de Eletricidade do Alto São Francisco
7. Companhia de Navegação do São Francisco
8. Companhia Hidrelétrica de Campo Grande
9. Companhia Nacional de Seguros Agrícolas
10. Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
11. Rêde Ferroviária Federal S. A.
12. Sociedade Termelétrica de Capivari
13. Usina Termelétrica de Figueira S. A.

II — Fundações Instituídas pela União

1. Fundação Abrigo do Cristo Redentor
2. Fundação Brasil Central
3. Fundação da Casa Popular
4. Fundação das Pioneiras Sociais
5. Fundação de Assistência aos Garimpeiros
6. Fundação Getúlio Vargas
7. Fundação Osório
8. Fundação Rádio Mauá
9. Fundação Serviço Especial de Saúde

III — Entidades Mistas de Cooperação Internacional

1. Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial
2. Comissão Brasil-França do Desenvolvimento Econômico
3. Comissão Mista Brasil-Alemanha de Desenvolvimento Econômico
4. Comissão Mista Ferroviária Brasil-Bolívia
5. Comissão Mista Brasil-Bolívia de Estudo e Aproveitamento do Petróleo
6. Comissão Mista Brasil-Holanda de Desenvolvimento Econômico
7. Comissão Mista Militar Brasil-Estados Unidos da América do Norte
8. Cooperação Técnica Brasileiro-Americana (Ponto IV)

IV — Entidades Colaboradoras da Administração Federal

1. Associação dos Servidores Civis do Brasil
2. Fundação Darcy Vargas
3. Legião Brasileira de Assistência
4. Ordem dos Advogados
5. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

6. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
7. Serviço Social da Indústria
8. Serviço Social do Comércio

Excluídos os treze Ministérios, divisões primárias, clássicas, de qualquer governo nacional, e as trinta e oito entidades diversas, restam nada menos de quarenta e nove órgãos vários — quase todos avulsos, desintegrados, flutuantes — diretamente vinculados à Presidência da República.

Dêsse total de quarenta e nove, apenas quatro são, de fato, integrantes da Presidência da República:

1. Gabinete Civil
2. Gabinete Militar
3. Estado-Maior das Forças Armadas
4. Departamento Administrativo do Serviço Público

E há um, que é complementar:

1. Conselho de Segurança Nacional.

CONCLUSÕES

O presente ensaio de estudo da organização administrativa do Brasil à luz de seu desenvolvimento histórico e sociológico afiança as seguintes conclusões, entre outras:

1^a) A organização administrativa do Brasil apresenta características de colcha de retalhos: é eclética, difusa, anárquica, macrocéfala e propícia à centralização patológica.

2^a) A evolução daquilo a que podemos chamar a organização administrativa do Brasil processa-se lentamente através de fases marcadas, primeiro pela influência reinol portuguêsa, depois pelas sucessivas correntes de idéias que se têm incorporado à cultura do país.

3^a) As tentativas de introdução da administração científica no organismo governamental do país afetaram apenas a periferia, deixando intacto o centro principal, a Presidência da República, que hoje oferece o aspecto de cacho descomunal de órgãos, hiper-trofiado por dezenas de unidades que deveriam estar localizadas em outros níveis da hierarquia, notadamente nos ministérios.

4^a) A estrutura administrativa do Brasil, certamente obsoleta e primitiva, está longe de corresponder às necessidades atuais do governo e ao acréscimo incessante de suas responsabilidades.

5^a) Urge levar a efeito uma reforma administrativa exemplar, concebida e contrastada à luz dos últimos desenvolvimentos da ciência e arte da administração.

6^a) O Brasil marcha trabalhosa mas resolutamente para ser um dos países decisivos do Ocidente. Cumpre-nos dar-lhe os instrumentos de progresso e aperfeiçoamento de que necessita para evitar erros e desperdícios em sua marcha ascensional.

O Comércio Exterior Como Fator do Desenvolvimento Econômico

FRANCISCO DAS CHAGAS MELO

COMO já salientamos na publicação "O Comércio Exterior e a Inflação Brasileira", as transações comerciais representam papel importante, principalmente nos países em fase de desenvolvimento econômico.

O comércio exterior influí, diretamente, na formação de renda nacional no nível de vida das populações, na estabilidade monetária e, sobretudo, na taxa de investimentos e na capacidade de instalação de indústrias básicas.

O desenvolvimento de um povo está, necessariamente, condicionado à sua capacidade de importar, capacidade essa medida pela exportação e, subsidiariamente, pela obtenção de empréstimos.

Os países, como o Brasil, em plena batalha de industrialização, necessitam de exportar cada vez mais para financiar a compra de equipamentos, matérias-primas essenciais, combustíveis e papel, que ainda não produzimos com suficiência, e pagar o "item" "serviços" do balanço de pagamentos ou sejam fretes, seguros, remessa de juros e dividendos, despesas de viagens, e compromissos financeiros do Governo no exterior, gastos êsses tradicionalmente deficitários.

A instabilidade da exportação dos países ditos subdesenvolvidos tem duas causas principais: a flutuação dos preços dos produtos primários e a concorrência de áreas coloniais, onde a mão-de-obra é fácil e desvalorizada.

De um excelente trabalho publicado pelo Departamento Econômico das Nações Unidas, extraímos o seguinte trecho que ilustra o nosso raciocínio:

"since the price and volume of imports tend to fluctuate less than in the case of exports, the balance of trade — and consequently the balance of payments — tends to be active during periods of prosperity and

passive during depressions. During recessions, reduction in export proceeds and a balance of payments deficits encourage the devaluation of currencies or restriction of imports: both measures may increase inflationary pressure on prices. Conversely, the money income of exporters may expand so rapidly in times of increased demand that domestic controls become inadequate to prevent inflation, and increased export proceeds are dissipated for imports which absorb purchasing power and reduce inflation rather than used to import goods required for economic development". Instability in Export Markets of Under-Developed Countries — United Nations — Dep. of Economic Affairs — New-York 1952.

O processo inflacionário que teve início com a guerra passada, originou-se dos saldos positivos de nossa balança comercial, e vem se agravando, já não tendo mais como causa principal os saldos positivos e sim os saldos negativos de nossas relações de trocas e, sobretudo, do balanço de pagamentos que absorve os saldos existentes.

A nossa capacidade de importação tem sido drásticamente reduzida nesses últimos anos. Para mantê-la em níveis razoáveis, temos provocado o aparecimento de atrasados comerciais, cobertos por meio de empréstimos externos, pagando pesados juros.

A Instrução 204 da SUMOC, baixada quando era Presidente o Sr. Jânio Quadros, veio abrir novos rumos ao comércio exterior brasileiro, permitindo que as cambiais resultantes da exportação — excetuando-se as do café, cacau, e derivados, mamona em bagos e óleo cru mineral e seus derivados — sejam liquidadas no mercado de taxa livre, da seguinte forma:

1º) Cr\$ 100,00 por dólar ou equivalente em outra moeda em letras do Banco do Brasil, a prazo de 120 dias e a juros de 6% ao ano;

2º) a diferença restante em relação à taxa do dia, em moeda corrente.

No tocante às importações mantiveram-se as três categorias de classificação para a referência da taxa de conversão: a categoria geral, a categoria especial e as importações ao chamado câmbio de custo (ou câmbio favorecido). Alteram-se, apenas, as taxas e o seu mecanismo.

CATEGORIA ESPECIAL

1. Mantiveram-se os leilões para essa categoria, conforme dispõe o item III da Instrução:
2. As importações nessa categoria ficarão limitadas a um valor global a ser fixado pela SUMOC.
3. Deverá o importador adquirir no pregão público, na Bólsa de Valores, a "Promessa de Licença" (ex-PVC).
4. Mediante a apresentação dêsse comprovante; e
 - a) do certificado de fechamento de contrato com o Banco do Brasil S. A., ou bancos autorizados, para êstes últimos a prazo não superior a 180 dias, limitadas estas Operações a US\$ 20.000,00 por firma e por semana, no conjunto de tôdas as praças do país;
 - b) da prova do recolhimento em cruzeiros ao Banco do Brasil, no prazo de 5 dias do fechamento do câmbio, da importância equivalente ao contrato, recebendo o importador Letras do Banco do Brasil, no valor correspondente, a 150 dias e juros de 6% ao ano;
 - c) de elementos informativos quanto ao preço externo da mercadoria ou outros julgados necessários; a CACEX fornecerá a licença prévia para a realização da importação.

CATEGORIA GERAL

1. As importações incluídas nessa categoria serão realizadas de acôrdo com as cotações do mercado de taxa livre.
2. O importador adquirirá as divisas nesse mercado, através de contratos de câmbio, com o Banco do Brasil S. A. ou com os bancos autorizados, sendo nestes últimos a prazo não superior a 180 dias, num limite de US\$ 20.000,00 semanais, no conjunto de tôdas as praças.
3. Por necessidade imperiosa, poderá o Banco do Brasil ampliar o limite fixado, por intermédio da sua Carteira de Câmbio, mediante cotas especiais fixadas pelo Conselho Superior da SUMOC.
4. Recolherá ao Banco do Brasil, em moeda nacional, o valor do contrato, no prazo de 5 dias do fechamento do câmbio, recebendo Letras a prazo de 150 dias e juros de 6% ao ano.
5. Apresentará elementos informativos sôbre o preço externo das mercadorias e outros que a CACEX julgar necessários.

6. Após o discriminado nos itens 2, 3 e 4 a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil fornecerá um Certificado de Cobertura Cambial, com o qual o importador obterá a concessão do visto consular e o desembaraço aduaneiro da sua mercadoria.

AS TRANSAÇÕES AO CHAMADO "CÂMBIO DE CUSTO"

1. As importações regulares pelo parágrafo 1º do art. 50 da Lei nº 3.244, de 14-8-57:

- papel de imprensa e papel para empresas editóras ou impressóras de livros;
- fertilizantes, inseticidas e semelhantes;
- trigo e petróleo e seus derivados;
- equipamentos, peças e sobressalentes, sem similar nacional registrado, destinados à pesquisa e produção de petróleo bruto;
- equipamentos, peças e sobressalentes, sem similar nacional registrado, destinados às empresas jornalísticas e editóras; investimentos considerados essenciais ao processo de desenvolvimento econômico ou à segurança nacional, de acordo com critérios da SUMOC.

Serão realizadas à taxa de Cr\$ 200,00 por dólar, ou equivalente em outra moeda, excluindo-se as despesas bancárias, fiscais e de corretagem, para a venda do câmbio.

Essa taxa paga em duas prestações:

1. Cr\$ 150,00 no ato da autorização da importação;
2. Cr\$ 50,00 no prazo de 120 dias.

2. As transferências financeiras referentes:

- a compromissos financeiros dos Governos Federal, Estaduais e Municipais;
- serviços da importação de equipamentos destinados a pesquisa do petróleo;
- amortização de juros e empréstimos registrados na SUMOC serão realizados à taxa de Cr\$ 200,00 por dólar, obedecendo o esquema de pagamento, acima descrito.

Como resultado do incremento do comércio exterior dado pela Instrução 204, as nossas exportações melhoraram sensivelmente em 1961, melhoria que deverá acentuar-se no futuro.

O quadro abaixo, com dados obtidos no Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, nos mostra a evolução do nosso comércio exterior em 1961.

PRINCIPAIS MERCADORIAS	VALOR US\$ 1.000		% DO TOTAL	
	1960	1961	1960	1961
Café em grão	712.744	710.386	56,17	50,63
Algodão em rama	45.586	109.682	3,59	7,82
Açúcar de cana	57.815	65.611	4,56	4,68
Hematita	53.047	59.785	4,18	4,26
Tábuas de pinho	42.097	46.773	3,32	3,33
Cacau em amêndoas	69.181	45.923	5,45	3,27
Minérios de manganês	29.780	31.929	2,35	2,28
Fumo em fôlhas	18.579	26.631	1,46	1,90
Óleo de mamona	9.714	23.863	0,77	1,70
Sisal ou agave	21.011	23.223	1,66	1,66
Petróleo em bruto ou cru	11.907	22.317	0,94	1,59
Castanha-do-pará para alimentação	14.286	15.621	1,13	1,11
Manteiga de cacau	24.641	14.760	1,94	1,05
Cera de carnaúba	17.782	14.142	1,40	1,01
Outras mercadorias	140.632	192.324	11,08	13,71
Total	1.268.802	1.402.970	100,00	100,00

O tão discutido aumento do custo de vida, proclamado por aquêles beneficiários do câmbio de custo, cuja política matou a produção de trigo, acentuou as divergências regionais, não remu-

nerando a produção agrícola, não passou de uma cortina de fumaça para encobrir interesses contrariados.

Examinando o reflexo da Instrução 204 nos preços das utilidades, verificamos que foi secundária a influência da reforma cambial (Instrução 204) na elevação do custo de vida em 1961 que foi de 43,2%, sendo os produtos alimentícios os responsáveis por êsses aumentos.

Dentre êsses, os que não tiveram relação direta com a reforma foram os que mais aumentaram como a farinha de mandioca, sal, laranja, banana, carne, arroz, leite, aumentos que variaram entre 40% e 200%, demonstrando que outras causas decorrentes do processo inflacionário influíram nesses aumentos.

As variações mensais do custo de vida em 1960-1961 foram as seguintes:

MÊS	VARIAÇÕES PERCENTUAIS	
	1960 %	1961 %
Janeiro-Dezembro de 1959	0,9	2,1
Fevereiro	0,7	0,1
Março	1,3	1,8
Abril	2,8	4,4
Maio	—	1,4
Junho	0,4	1,1
Julho	1,6	1,6
Agosto	0,7	4,5
Setembro	3,6	4,6
Outubro	3,9	4,8
Novembro	2,9	5,8
Dezembro	2,8	3,4
Ano (Dez.-Dez.)	23,8	43,2

De março a julho, apesar de todo o peso da Instrução 204, o custo de vida elevou-se de cerca de 10,3% ou seja, pouco mais de 2% em média por mês. De agosto a dezembro, os preços se elevaram de mais de 25%, isto é, cerca de 5% em média por mês. (Capítulo IV do livro "Meios de Financiamento do Desenvolvimento Econômico").

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

O Sistema do Mérito, a Mão-de-Obra e a Era Humana

O. GLENN STAHL

*Diretor do Departamento de Programas e
Padrões da Comissão de Serviço Civil
dos Estados Unidos*

(Tradução de BENEDICTO SILVA)

VIVEMOS uma era de intenso interesse no comportamento e nos feitos do homem. Falar dos nossos tempos como "era atómica" ou "era espacial" é tangenciar o assunto, sem penetrar em sua significação mais profunda. Estas são expressões triviais, que exaltam os êxitos da física e ciência correlatas. Pior ainda, elas encerram algo de alarmante, algo que ameaça a humanidade, como se se tratasse do triunfo da matéria sobre o espírito.

Prefiro pensar mais esperançosamente, pensar que estamos no limiar da "era humana". Nunca estudamos tanto e tão detidamente a nós próprios. Como que nos despertamos para a necessidade de compreender os motivos humanos. Nossa saúde mental e ocupacional é objeto de investigações e tratamento por parte de cientistas sociais. A ameaça de aniquilamento faz-nos multiplicar esforços para conciliar as divergências internacionais. Apesar das tensões e pressões, a tolerância e a compreensão internacionais estão galgando níveis mais alentadores. Já não é apenas o bem-estar físico e moral que preocupa, em toda parte, os governos nacionais e internacionais. O desenvolvimento e utilização da mão-de-obra qualificada também começam a emergir como problemas universais. Conseqüentemente, a educação pública vem adquirindo um significado novo e mais amplo. Assim como o pensamento e o espírito humano triunfaram na Idade da Razão, no Renascimento e na época dos descobrimentos, eu gostaria que acontecesse de igual maneira relativamente às aspirações do mundo hodierno.

Propondo um reajustamento de nosso senso de valores, o senador norte-americano JOSEPH CLARK, da Pennsylvania, rela-

cionou diretamente o país e o mundo que nós, americanos, queremos, com o modo por que utilizamos a nossa força de trabalho. No artigo intitulado *Pondo Competências a Serviço da Liberdade*, publicado em *The Atlantic*, edição de novembro de 1959, o referido senador externa sua preocupação por "não estarmos orientando os jovens mais talentosos para carreiras onde sua inteligência é necessária". Pergunta êle: "Como conseguir mais e melhores professores, cientistas, sacerdotes, políticos, rabinos, ministros, músicos, poetas e assistentes sociais? (Poderia ter acrescentado os servidores públicos!). E raciocina: "Para conseguir isso, teremos de reduzir o número de cervejeiros, de donos de boites e de traficantes de influência".

As lucubrações do senador CLARK, assinalando que "os Estados Unidos não têm nenhum plano ou política nacional de pessoal", levam-no a observar que o plano europeu de educação e ocupação está "muito à frente da caótica situação americana caracterizada pelo *acerta ou erra por acaso*"; e a concluir que "se tentar conseguir por persuasão o que outros obtiveram por coação, o país não precisa de perder a sagrada liberdade".

Acrescenta: "Talvez as pessoas indignas estejam ganhando dinheiro demais e as dignas não estejam ganhando o suficiente".

Bate-se o senador CLARK por "uma deliberação nacional de pôr a serviço da liberdade os cérebros melhores e mais capazes, ao invés de esperar que o acaso continue a fazer a distribuição das competências".

Embora alto e louvável, êsse objetivo não é novo. Provavelmente teria ocorrido alguma coisa do mesmo pensamento, ao menos no que concernia ao serviço público, aos autores do *Civil Service Act*, que já conta 78 anos. Não obstante os seus defeitos e limitações iniciais, o sistema do mérito, estabelecido pela lei em 1883, para o preenchimento de cargos públicos, foi precursor da "Era humana", pois fundava-se com efeito na simples mas nobre proposição: "os melhores é que devem servir ao Estado".

Era um conceito básico e lógico, sem precedentes, do uso social da mão-de-obra qualificada nos Estados Unidos. Antes daquela lei, a idéia de meios organizados a fim de canalizar os maiores talentos para o serviço público de carreira tinha poucas raízes, ou nenhuma, nesta terra preocupada com as próprias fronteiras. Poder-se-ia dizer que uma característica da "era humana" será a aplicação de critério similar, e mais ordenado, ao planejamento da educação e da força de trabalho em favor da sociedade? Se assim é, que lição nos oferece o sistema do mérito?

PERSPECTIVA

Para começar, vejamos o sistema do mérito em perspectiva. Os problemas com que atualmente se vê a braços o governo federal americano são de proporções atordoantes: a defesa nacional, a competição ideológica e econômica com o comunismo, a conquista do espaço, a explosão da população, educação mais abundante e melhor, a aplicação de uma Doutrina de Monroe atualizada, o fervilhar de novas áreas metropolitanas, os transportes, a conservação da água e de outros recursos, a pesquisa e serviços médicos adequados, a harmonia racial, uma economia segura mas dinâmica, a manutenção no país e o desenvolvimento no estrangeiro de padrões de vida elevados — todos êstes são meramente sugestivos de seu alcance e envergadura.

Pode conceber alguém quanto mais atordoantes seriam, em verdade que impossíveis e esmagadores seriam tais problemas se, nestes últimos anos, não tivéssemos um serviço civil de carreira baseado no mérito? E' crível que a política moderna poderia arcar com problemas tão variados, como a conservação da água e as relações internacionais, sem a continuidade e a competência especializada de um serviço civil profissionalizado? Por melhores que possam ser o nosso legislativo e a liderança política do Executivo, seria racional esperar que a integridade de nossa economia, de nossa defesa, de nossa ciência, da nossa própria liberdade, pudesse ser preservada pela ação da mediocridade maciça aboletada nos postos de carreira do governo? Penso que não.

Seja-nos permitido ir mais longe: não será admissível que uma causa importante do relativo êxito do nosso governo, comparado com os de nações mais novas e menos estáveis, haja sido a combinação ímpar, em nosso serviço civil, dos fatores estabilidade, mérito e responsabilidade? Não é necessário esforço extremo de imaginação para colocar o serviço civil em pé de igualdade com outros fatores positivos, como uma população moralmente disciplinada e uma economia altamente produtiva.

A recente eleição nacional, refletindo como refletiu um interesse renovado nos problemas emergentes que estão abalando o mundo, não despertou quaisquer dúvidas sobre a integridade e competência do serviço público civil de carreira. As virtudes, a necessidade mesmo de tal serviço e tal competência, foram reconhecidas e proclamadas pelas plataformas dos dois partidos e pelos principais candidatos ao governo federal.

FUNDAMENTOS DO SISTEMA DO MÉRITO

O sistema do mérito veio para ficar. E ficará, não necessariamente com todas as suas características atuais e em suas pre-

ciasas dimensões presentes, mas na essência: isto é, um sistema para garantir que a admissão, a promoção e o incentivo no serviço público sejam governados pela competência comprovada, jamais por considerações irrelevantes; e para assegurar, bem assim, oportunidades reais e fáceis a todos os cidadãos que queiram demonstrar sua capacidade em disputa de cargos públicos.

E em vista de tais fundamentos que, para os propósitos presentes, englobo, na expressão "sistema do mérito", não sómente os 86% da estrutura federal dentro do campo abrangido pelo próprio *Civil Service Act*, mas também os verdadeiros sistemas de mérito estabelecidos independentemente, em estatutos ou por decreto executivo, em numerosas entidades isoladas, como o *Foreign Service*, a *Tennessee Valley Authority* e a *Atomic Energy Commission*.

Para alguns, o conceito fundamental do sistema do mérito, ou "serviço civil", no seu sentido adjetivo, é estabilidade — direitos e proteção para os servidores públicos. Mas atualmente isso é secundário. E note-se que não está diretamente contido na expressão "sistema do mérito". A proteção da estabilidade é apenas um meio de evitar intromissões partidárias ou outras, prejudiciais à integridade do sistema. A idéia básica é atrair e reter os mais competentes; o direito de estabilidade apenas ajuda a garantir o sistema, reduzindo a possibilidade de derrubadas políticas. Contudo, o direito de estabilidade jamais deve ser usado para manter os incompetentes ou os medíocres no serviço.

O sistema do mérito é, portanto, composto de dois objetivos paralelos: primeiro, a avaliação do mérito a fim de prover o serviço público de pessoal competente e responsável; segundo, a segurança de oportunidade aberta aos cidadãos de participar nos processos que ensejam tal propósito.

MÃO-DE-OBRA QUALIFICADA A SERVIÇO DE FINS SOCIAIS

O importante é reconhecer que, afora o alistamento militar, o sistema do mérito no preenchimento de cargos públicos foi o primeiro efeito em nossa sociedade de aplicação, em larga escala, das aptidões humanas em fins sociais. Implica num designio, numa escolha deliberada e coincidentemente numa série de eqüidades baseada em nossa Constituição, dando forma ao caráter e à capacidade do governo americano. Uma consequência, significativa em seus vários efeitos colaterais, foi a que apareceu com destaque nos primeiros relatórios da *Civil Service Commission*, por volta de 1880. Era o estímulo à educação pública. Dizia: "... empregando em suas repartições os de maior merecimento entre aqueles que o país educou a expensas públicas, o governo

honrará e estimulará grandemente o seu sistema de escolas públicas". A História confirmou integralmente aquela remota previsão.

CRÍTICA *versus* FATOS

Nos últimos anos os críticos têm alegado, não sem fundamentos, que o nosso sistema do mérito se preocupa demasiado com a metodologia, e foi estabelecido para uma época em que milhares de pessoas solicitavam emprêgo ao governo, não para os tempos em que é o governo que precisa de tomar a iniciativa para recrutar os especialistas de que necessita.

Tal preocupação com a técnica, mais do que com as finalidades, tem afetado, de quando em quando, o sistema federal do mérito, e não pode ser negada. Parte dela, infelizmente, está estabelecida estatutariamente (não no *Civil Service Act*, diga-se de passagem), como as cláusulas que exigem a "regra da lista tríplice", por exemplo, e impedem a classificação dos candidatos em grupos maiores e mais de acordo com o alcance dos modernos métodos de seleção. Em compensação, muitos disparates e burocracia, consagrados mais pelo hábito do que pelo bom senso, têm sido descartados desde a Segunda Guerra Mundial. Quando se considera o âmbito de sua cobertura profissional, sua descentralização inacreditavelmente ampla, abrangendo 800 bancas examinadoras em numerosas repartições e localidades, e sua dependência alternativa ao recrutamento centralizado para assegurar o êxito no atrair milhares de recém-formados cada ano, o sistema federal do mérito em uso, como instrumento de recrutamento e seleção, é mais eficiente do que comumente se pensa.

Vários dos processos esotéricos de uma era menos criadora foram abandonados, não obstante, alguns procedimentos complicados — razão pela qual nem sempre agradam ao público — devem permanecer. Graças a êles tem sido assegurada aos cidadãos a oportunidade de ser considerados, de participar, sem exclusão arbitrária, e garantida a integridade dos próprios concursos, que deve pairar acima de críticas, porque, caso contrário, estaria frustrada a sua própria finalidade.

Similarmente, o sistema do mérito adaptou-se perfeitamente às exigências da contínua escassez de candidatos no mercado do trabalho. Hoje se dá destaque ao recrutamento positivo, como está evidenciado, pelo menos em parte, pelo uso de anúncios pagos, visitas regulares às universidades por encarregados especiais de recrutamento em cada zona do serviço civil e nas repartições, e exames em colégios e universidades. Muito desse trabalho já data de tão longo tempo, que se torna ocioso acusar o sistema do mérito de anacrônico a êsse respeito. Há, ainda,

por certo, ênfase nos processos para garantir padrões de qualidade e promover uma classificação que permita descobrir os melhores candidatos disponíveis, mas não têm sido torcidos os esforços para garantir pelo recrutamento positivo que a exclusão recaia apenas sobre os mediocres e os impreparados.

Sem tentar apresentar neste pequeno espaço todos os fatos, juízos e perspectivas que seriam necessários para abranger o planejamento da utilização da mão-de-obra qualificada para toda a nossa sociedade, a fim de ir de encontro ao incisivo desafio do senador Clark, ou avizinhar-me dos difíceis objetivos propostos por outros observadores não menos judiciosos, posso oferecer apenas algumas idéias sobre como a nossa experiência com o sistema do mérito pode relacionar-se com tais aspirações.

BALANÇO

Cêrca de oito decênios de experiência com o sistema federal do mérito comprovaram, de modo geral, numerosos pontos, uns previstos, outros não. Muitos deles prendem-se à totalidade dos fatores sociais de planejamento e desenvolvimento da mão-de-obra qualificada. Eu poderia identificar os pontos mais importantes do modo seguinte:

- 1º) O sistema do mérito tem sido a principal causa da continuidade e qualidade geral do serviço civil da União.
- 2º) O sistema estabeleceu meios de classificação dos candidatos relativamente válidos e altamente aceitáveis, compatíveis por inteiro com as nossas tradições de democracia e igualdade.
- 3º) O sistema de concursos tem mostrado ser uma aproximação prática de um verdadeiro sistema de mérito, isto é, de competência no serviço público; e até hoje não foi inventado nenhum outro processo tão bom.
- 4º) O concurso de provas é ele próprio um processo notavelmente flexível, tendo evoluído da prova de habilitação, de duração controlada, e das listas fixas de candidatos habilitados dos primeiros tempos, para a esmagadora confiança nos procedimentos abertos, invariavelmente amplos das provas de seleção, nossos dias.
- 5º) O sistema de concursos públicos há muito goza da confiança do Congresso, do Executivo, de numerosos grupos imparciais de estudos, de organizações de empregados e veteranos, e do público em geral.
- 6º) Os processos utilizados nos concursos públicos do governo têm merecido fé, sendo copiados e tomados por empréstimo por empregadores públicos e empresariais de todo o país.

7º) O sistema do concurso demonstrou o quanto é prático o exame objetivo, com ou sem provas escritas, e de padrões de qualidade baseadas na análise da ocupação à luz das variações do mercado de trabalho.

8º) O sistema não só estimulou a educação pública, como também tem-se adaptado ao produto das instituições educacionais americanas de vários níveis, além de refletir cada dia mais íntimas relações de cooperação com milhares de escolas secundárias, escolas profissionais e universidades.

9º) O sistema tem fornecido uma formidável garantia contra a discriminação política, religiosa ou racial no serviço público.

10º) Sob o sistema do mérito, o serviço público federal vem servindo de laboratório gigantesco para o estudo e experimentação de modernas técnicas de seleção e de outras técnicas de pessoal.

Isto não significa que se tenha conseguido tudo. São ainda necessários certos melhoramentos vitais, alguns dos quais já identificados e elaborados. Mais do que tudo, temos necessidade de muito mais pesquisa que as que os modestos recursos correntes tornam possíveis, a fim de avançar dramaticamente nos métodos de seleção de pessoal e correlatos. O planejamento da utilização e previsão em matéria de mão-de-obra qualificada dentro do serviço estão ainda na infância. Especial atenção é devida para engrenar a administração de pessoal com as posições de direção, incluindo problemas de seleção, promoção, avaliação e incentivos.

E' um desafio formidável. Para que a América continue a crescer, transformar-se, avançar. As qualidades de adaptação e flexibilidade que tão efetivamente sustentaram o sistema do mérito no passado, deverão ser continuamente exploradas no futuro.

REPERCUSSÕES MAIS LARGAS

Mas vejamos agora as maiores consequências.

Se, em relação aos supremos propósitos sociais, temos necessidade de mais planejamento, mais ordem, mais estímulo na educação de nossa juventude e na orientação, desenvolvimento e utilização do potencial humano nesta Era do Homem, algumas lições talvez possam ser extraídas, então, da longa e vitoriosa experiência com o sistema do mérito no serviço civil dos Estados Unidos. Prova ao menos que os padrões de qualidade para o serviço público são coerentes com a liberdade, que as distinções entre os indivíduos, resultantes dos concursos, são compatíveis com a democracia, que a competência gera o prestígio e vice-versa,

que as barreiras aos preconceitos, ou mesmo às inclinações pessoais de obediência à "velha escola", auxiliam a manter a integridade de engrenagem governamental.

Mais afirmativamente, ainda, permanece o sistema do mérito como notável exemplo do engenho americano — com todo o aprêço devido aos antepassado britânicos — em prover de pessoal e manter um serviço civil amplamente representativo, de alta qualidade, verdadeiramente adequado. Reconhecendo no autogovêrno o maior dos objetivos sociais, podemos concluir, com razão, que o sistema do mérito é uma contribuição significativa ao despontar da Era Humana. E podemos estar certos de que tudo quanto deva ser feito para ajustar nossa concepção da mão-de-obra qualificada aos desafios da época, será feito em grande pelo próprio serviço civil de carreira, graças ao sistema do mérito.

RELAÇÕES PÚBLICAS

Maturidade da Conceituação de Relações Públicas

SYLLA M. CHAVES

INTRODUÇÃO

TERENDO abordado êste assunto em artigo anterior, (1) sugerindo que dêle trate a primeira unidade de um programa básico de relações públicas, parece-me indispensável distender-me um pouco mais, para explicar mais claramente as minhas idéias que, embora coincidam com as dos grandes mestres de relações públicas e opinião pública na América de hoje, não são ainda aceitas pela totalidade dos técnicos de relações públicas entre nós.

Variando a conceituação de relações públicas exatamente no que ela tem de mais fundamental, os seus objetivos e os seus campos de atividade, torna-se possível desvirtuá-las de tal modo, que deixam de ser uma função altamente necessária para a administração pública ou a emprêsa moderna, no desempenho da sua missão social, e passam a ser, pelo contrário, uma atividade na qual os dinheiros públicos (no que tange à administração pública) ou o aumento do preço de venda de um produto (no sua missão social, e passam a ser, pelo contrário, uma atividade que, se fizéssemos parte do legislativo, teríamos a obrigação de procurar coibir.

E é por ter esta discussão teórica enormes consequências na prática que considero não ser demais voltar ao assunto, examinando-o em profundidade neste número da Revista. E ainda com maior razão, pois as idéias de que discordo estão sendo divulgadas nos dias que correm. Foram expressas junto com as minhas no Ciclo de Palestras recentemente patrocinado pela A.B.R.P.; (2) e também foram por mim colocadas nos Textos Selecionados de Administração Pública, (3) ainda no prelo, com a finalidade de despertarem o espírito crítico do leitor.

Indicarei, pois, mais uma vez e com maior detalhe, os objetivos, o objeto, os campos de atividades e os instrumentos desta nova função administrativa, para depois podermos comparar algumas das definições que nos oferece a já abundante literatura existente sobre o assunto.

OBJETIVOS

Como já foi dito, são os objetivos a parte mais importante e mais controvertida da conceituação de relações públicas. Sua evolução coincidiu com o amadurecimento por que passou a profissão no país em cujas empresas privadas se originou e se foi modificando, acompanhando as modificações por que passaram essas empresas em suas relações com a sociedade.

Esse processo histórico tem várias etapas. O primeiro marco que força a evolução é o dos ataques aos capitães de indústria por parte, no além-mar, dos porta-vozes das doutrinas socialistas que começavam a germinar, e, em plena América, pelos chamados "muck-rakers" que, com sua pena ferina, abalavam o prestígio dos potentados econômicos.

Entre êsses "revolvedores de estérco" estavam os famosos Upton Sinclair que, em sua novela *A Selva*, expôs as irregularidades da indústria de carne enlatada, e Ida Tarbell, cuja *História da Standard Oil* produziu na opinião pública violentas reações contra essa empresa.

Surgiu, então, Ivy Lee, para alguns o "Pai das Relações Públicas", para Sinclair e "poison-ivy", para o professor Smith, da Universidade de Chicago, um "plutogogo", e para outros o "irmãozinho dos ricos". Ivy Lee conseguiu reabilitar Rockefeller perante a opinião pública, daí lhe advindo grande popularidade e dinheiro. Seu aparecimento na cena de relações públicas ocorreu em 1906, quando distribuiu aos jornais de Nova Iorque sua famosa declaração de princípios:

"Este não é um departamento de imprensa secreto. Todo o nosso trabalho é feito às claras. Pretendemos divulgar notícias, e não distribuir anúncios. Se acharem que o nosso assunto ficaria melhor como matéria paga, não o publiquem. Nossa informação é exata. Maiores detalhes sobre qualquer questão serão dados prontamente, e qualquer redator interessado será auxiliado, com o máximo prazer, na verificação direta de qualquer declaração de fato... Em resumo, nosso plano, com absoluta franqueza, para o bem das empresas e das instituições públicas, é divulgar à imprensa e ao público dos Estados Unidos, pronta e exatamente, informações relativas a assuntos com valor e interesse para o público". (4)

A evolução de relações públicas ainda não atingira a maturidade, mas já havia sinais de um grande progresso relativamente ao período anterior ao passar do século, caracterizado pelo descaso

de VANDERBILT e pela mistificação de BARNUM. Desde esse momento, a *informação* em relações públicas passou a ser considerada mais importante do que a *persuasão*, conforme veremos no capítulo destinado a êsses campos de atividades. A preocupação com as portas abertas, bem como com a exatidão e o interesse público das notícias, passou a ser uma coordenada indispensável para a definição dos objetivos de relações públicas; podemos resumir-los nessa fase, como sendo a compreensão e aceitação de nossa instituição por parte da opinião pública, angariadas através dos recursos lícitos da persuasão e da informação.

Mas a evolução continuou. Os cientistas sociais trouxeram a sua contribuição através das obras inovadoras de WALTER LIPMANN (*Opinião Pública*, 1922) e BERNAYS (*Cristalização da Opinião Pública*, 1923), fazendo com que a opinião pública deixasse de ser tratada como simples "massa moldável" ao bel-prazer dos técnicos dos veículos de massas, para ser considerada também em seu dinamismo, em suas razões profundas, em seus interesses, e para que todo o problema ético fosse reformulado. "O público precisa ser compreendido" — é o lema seguido desde então pelos homens de relações públicas. E BERNAYS estabelece o seu famoso princípio da bilateralidade, ao definir as atividades de um consultor de relações públicas com um especialista que age tanto sobre as massas quanto sobre a própria instituição que o contratou. E essa ação ele soube levar da teoria para a prática nos seus já quarenta anos de atividades como o mais famoso consultor de relações públicas dos Estados Unidos.

Eis a função do consultor de relações públicas segundo BERNAYS:

"1. Definir os objetivos sociais de seu cliente, ou ajudar a defini-los.

2. Descobrir os desajustamentos existentes entre êsses objetivos e os vários elementos de nossa sociedade, dos quais nosso cliente depende. Esses desajustamentos podem ser distorções na mente do público devidas a informação errada, ignorância ou apatia, ou podem ser distorções devidas a ação errada por parte do cliente.

3. Procurar ajustar as diretrizes e ações de seu cliente à sociedade, para solucionar os desajustamentos.

4. Aconselhar seu cliente sobre as maneiras como suas novas políticas e ações, ou suas velhas políticas e ações, se tiver sido considerado aconselhável conservá-las, podem ser tornadas compreensíveis ao público". (5).

Intencionalmente citei aqui não o BERNAYS de 1923, mas o BERNAYS do após-guerra, com a fôrça redobrada que suas idéias adquiriram, em virtude da cabal demonstração de sua exatidão proporcionada pela Grande Depressão. A responsabilidade social da emprêsa, depois de 1930, tornou-se fato indiscutível, pois podem seus atos levar metade do mundo ao descalabro, conforme se verificou. A única maneira de justificar o sistema da livre-emprêsa é demonstrar que, no que lhes concerne, o interesse público e o interesse privado podem e devem coincidir.

O princípio da bilateralidade é, por conseguinte, para BERNAYS e para mim, não apenas a bilateralidade dos meios — informações em ambos os sentidos —, mas também, e principalmente, a bilateralidade dos fins — e interesse mútuo a ser buscado pelo especialista, como condição indispensável para que suas atividades possam ser consideradas como de relações públicas.

E' por isso que CHILDS, definindo-as a partir dos seus objetivos, diz que "relações públicas é o conjunto de atividades destinadas a pôr de acordo com o interesse público todos os aspectos do comportamento individual ou institucional que tenham significado social". (6) E também o Instituto Britânico, em definição que serviu de base para a adotada pela A.B.R.P., (7) indica ser relações públicas "... o esforço ... para estabelecer e manter a compreensão mútua entre uma organização e os seus públicos".

Os objetivos de RP na época atual de maturidade da profissão são, por conseguinte, a compreensão mútua, a interesse mútuo, a coincidência entre o interesse público e o interesse privado.

Se quiséssemos dar aqui uma ordem de prioridade a êsses objetivos, nossas considerações filosóficas seriam bastante complexas, porém desnecessárias, pois, quer o interesse público seja para nós um fim em si, quer seja êle o caminho para alcançar o nosso próprio interesse, o que importa é termos sempre o interesse público em nossas cogitações.

PAUL GARRET, diretor de relações públicas da General Motors, considera relações públicas "uma atitude fundamental da mente, uma filosofia de administração que, deliberadamente e com esclarecido egoísmo, dá preferência aos interesses do público, em qualquer decisão que envolva a atividade da emprêsa". (8)

Será relações públicas um fruto de altruísmo ou de egoísmo esclarecido? Será o interesse público um fim em si ou um meio para chegar ao interesse privado? Pensarão homens como Rockefeller, ao criar as suas fundações, no interesse público por elas servido, ou na reputação que vão angariar? E na administração pública, os políticos que a dirigem estarão pensando principalmente na satisfação do interesse público pelo correto desempenho

de sua missão, ou estarão primeiramente pensando nas vantagens que daí advirão para a sua carreira política? E' difícil, ou mesmo impossível, sabê-lo.

Podemos acreditar que, praticando relações públicas como aqui se preceitua, os homens estão apenas aplicando a lei divina, tão bem interpretada nesta passagens da encíclica *Rerum Novarum*: "Quem quer que tenha recebido da divina Bondade maior abundância de bens, quer de bens externos e do corpo, quer de bens da alma, recebeu-os para fazer servir ao seu próprio aperfeiçoamento e ao mesmo tempo, como ministro da Providência, ao alívio dos outros". Está também contida na passagem do *Quadragésimo Ano* onde o Sumo Pontífice indica ser fundamentalmente necessária "a reinserção do mundo econômico na ordem moral e a harmonização dos interesses, quer dos indivíduos, quer dos grupos, com o bem comum".

O utilitarismo de BENTHAN, considerando, como HOBES e HELVÉCIO, que o princípio único de nossas ações é o interesse pessoal, também conduz ao interesse geral. Para ele, todos os homens são essencial e necessariamente egoístas. A moral é a "regularização do egoísmo", e o critério do bem é o cálculo do maior prazer, cuja avaliação ele faz por uma "aritmética moral". BENTHAN nega, porém, a oposição entre o interesse particular e o interesse geral, chegando ao acôrdo entre o interesse e a virtude e entre o interesse e a justiça, por considerar que, "uma vez pesados os diversos prazeres, escolhe-se aquêle que é superior em quantidade". E como "o próximo nos devolve, por assim dizer, o bem que lhe causamos, da mesma forma como um espelho nos devolve a luz", chega BENTHAN, por êsse raciocínio, a considerações filantrópicas. (9) Sua filosofia serve, pois, de base à definição de PAUL GARRET.

Quer sejamos "egoístas esclarecidos", quer sejamos altruístas, nosso objetivo último, como homens de relações públicas, é a identificação do interesse privado de nossa instituição com o interesse público, pois só quando coincide inteiramente com o interesse público é que o interesse privado pode ser atingido pela instituição com a completa aquiescência e colaboração da sociedade.

OBJETO

"Os problemas de relações públicas são, em sua essência, problemas de opinião pública". (10) Consistindo relações públicas na "continua interação de guiar a opinião pública e, ao mesmo tempo, ser por ela guiado", (11) pode a linguagem figurada de CHILDS afirmar que a opinião pública é para o técnico de relações

públicas, simultaneamente, o seu "termômetro", a sua "massa moldável" e o seu "guião". (12)

E' pelo bom ou mau conceito em que uma instituição é tida pela opinião pública que sabemos se as suas relações públicas são boas ou más. A pesquisa de opinião serve, pois, para "tomar a temperatura" das relações públicas de uma determinada instituição.

Faz parte da tese de CHILDS, com sua concepção democrática de relações públicas, a afirmação de que, pelo menos no que se refere aos Estados Unidos, o interesse público é o que a opinião das massas indica, opinião das massas significando as opiniões coletivas da totalidade do povo. "A teoria de que a revelação divina através de canais humanos específicos deu a um homem ou a um grupo de homens uma visão prévia do interesse público está perdendo pouco a pouco a sua força de convencimento. Descobriram as massas que há menos perigo em aceitar que a divindade revela o interesse público através da mente das massas do que em acreditar que ela revela esse interesse através de indivíduos ou grupos especialmente inspirados". (10) E' a reafirmação do "vox populi — vox Dei" dos romanos.

"E' claro que a competência das massas para indicar o interesse público depende das oportunidades que tem de adquirir informação, de ouvir diferentes pontos-de-vista, de discutir e expressar suas opiniões livremente, e de usar sua faculdade de raciocínio". (10)

Por outro lado, reconhecendo a inércia das massas e a atividade de grupos minoritários, afirma CHILDS que "a única maneira para introduzir uma nova política é conseguir para ela a aceitação da maioria. "Todos nós temos idéias próprias sobre a maneira de salvar o mundo, e podemos tentar persuadir o público a aceitá-las. Entretanto, enquanto o apoio público não for conseguido, não há justificativa para aplicá-las". (6)

Dessa forma, podemos compreender claramente a "continua interação de guiar a opinião pública e, ao mesmo tempo, ser por ela guiado", o técnico de relações públicas não sómente tendo o dever de conformar-se à opinião pública, mas também tendo a responsabilidade e oportunidade de moldá-la e guiá-la. (11)

Por tudo o que foi dito, sente-se que o objeto, a "matéria-prima" com que trabalham as relações públicas, é a mente humana, em seu aspecto coletivo, que encontra sua expressão na opinião pública. Não é possível pensar em trabalho de relações públicas que se despreocupe, por um momento sequer, de considerações relativas à opinião pública. Por outro lado, a recíproca é também verdadeira, pois, como faz notar CHILDS "o estudioso de opinião pública logo descobre que os que mais realisticamente

se preocupam com êste campo de estudo são aquêles que estão procurando resolver problemas de relações públicas". (10)

E o que é a opinião pública? Segundo CHILDS, "é qualquer coleção de opiniões individuais, independentemente do grau de acordo ou uniformidade". (10) Mais esclarecedora, entretanto, parece-nos a posição de WILLIAM ALBIG: "A nosso ver, opinião é qualquer manifestação sobre assunto controvertido. A opinião pública resulta da interação de indivíduos uns com os outros, em qualquer tipo de grupo ... Pode haver ou deixar de haver uma maioria que expresse uma opinião geral. O processo da opinião é a interação que ocorre dentro de um grupo com relação a um assunto controvertido. A opinião de grupos é o produto dessa interação ... Essa opinião de grupo não é estática, mas evolui, à proporção que novos elementos são introduzidos na discussão. A opinião pode decorrer de uma análise e procedimento raciocinados e lógicos. Em grandes grupos ela provém, mais freqüentemente, de sentimento, emoção, impressões casuais e vários elementos ilógicos". (4)

Essa realidade complexa que é a opinião pública é, pois, o objeto de qualquer trabalho de relações públicas, havendo três maneiras fundamentais de utilizá-la: o homem de relações públicas transmite-lhe informações, modela-a ou se integra com ela, na contínua interação indicada por CARLSON. E são essas três maneiras fundamentais de o técnico relacionar-se com a opinião pública que BERNAYS considerou os três campos de atividade de relações públicas: informação, persuasão e integração.

CAMPOS DE ATIVIDADE

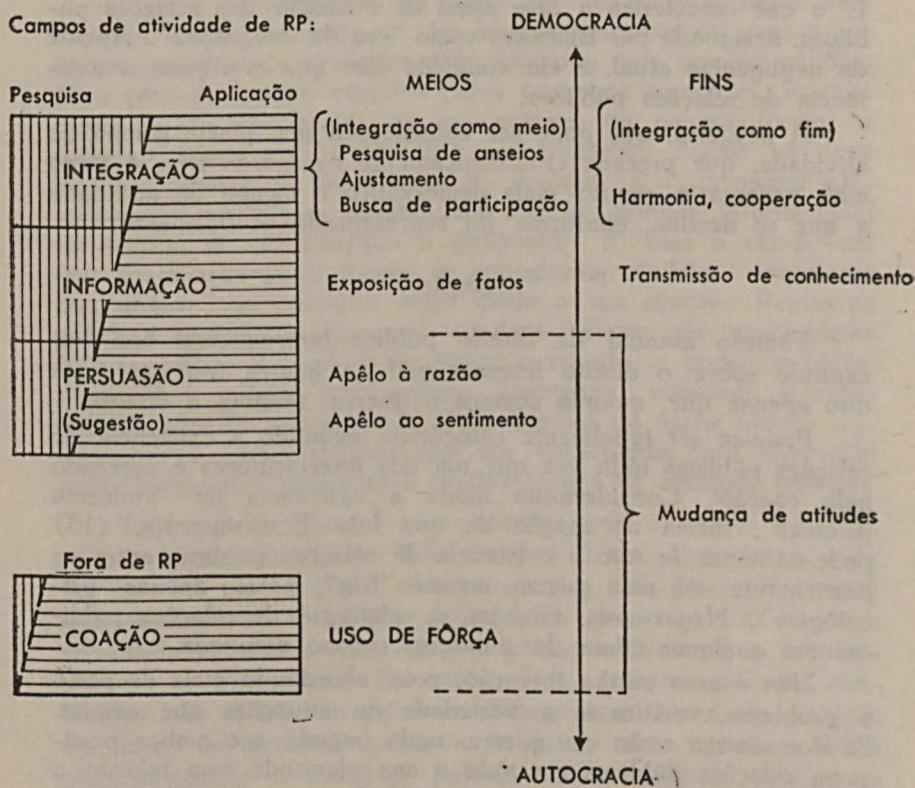
Considerações gerais

Para atingir os seus objetivos, e manipulando o seu objeto — a opinião pública —, o técnico de relações públicas informa os públicos, dêles também trazendo informações para a instituição, persuade-o a modificar suas opiniões e atitudes e, "na contínua interação de guiar e ser guiado", busca a integração da instituição com os seus públicos.

Esses três campos de atividade pressupõem uma fase prévia de trabalho, uma fase de pesquisa, documentação e planejamento, que poderíamos considerar, no seu conjunto, como um quarto campo de atividade. A pesquisa, tanto sobre a instituição quanto sobre os públicos e os veículos de comunicação, é indispensável para que a informação, a persuasão e a integração possam ser realizadas com eficiência.

Podemos representar com o quadro abaixo (fig. 1) a divisão de relações públicas em seus campos de atividade.

(FIG. 1)



Os campos de atividade de relações públicas foram colocados nesse quadro não na ordem em que BERNAYS os enunciou, mas na de seu caráter mais ou menos democrático. Vindo da autocracia para a democracia, encontramos, em primeiro lugar, o recurso da coação, uso da força para conseguir uma mudança de atitudes (evidentemente consideradas em seu aspecto objetivo, e não subjetivo). A coação é uma atividade alheia a relações públicas. Embora esta afirmação pareça óbvia, será necessário voltar a ela, em virtude das contradições que parece conter, visto poder-se falar em relações públicas de entidades nitidamente coadoras, como é o caso das classes armadas, da polícia, dos países beligerantes, etc.

Já entrando no terreno das relações públicas, os campos de atividade de BERNAYS, no sentido da autocracia para a demo-

cracia, colocam-se nesta ordem: persuasão, informação e integração. Este último é, evidentemente, o mais democrático dos três, e, por isso mesmo, o mais raro na prática de hoje. É ele o campo que corporifica a bilateralidade das relações públicas, e que as distingue de que seria mera publicidade institucional. É o que caracteriza a fase atual de evolução das relações públicas, designada por BERNAYS como "era da integração". Apesar da negligência atual, é ela condição *sine qua non* para a existência de relações públicas.

A pesquisa, que pode ser considerada um quarto campo de atividade, que precede cronologicamente os outros três, é tanto mais necessária quanto mais democrático o campo de atividade a que se destina, conforme foi representado gráficamente.

COAÇÃO

Famoso manual de direito público internacional tem um capítulo sobre o direito internacional na guerra, no qual está dito apenas que, quando começa a guerra, termina o direito.

Pode-se ser igualmente categórico, negando a existência de relações públicas toda vez que um dos interlocutores é cercado pela coação. Considerando ainda a existência da "violência psíquica", forma de coação de que fala TCHAKHOTINE, (13) pode-se negar *in toto* a existência de relações públicas entre os participantes em uma guerra, mesmo "fria", mesmo apenas "psicológica". Negar-se-ia, também, a existência de relações públicas em qualquer clima de ditadura, mesmo atenuada.

Não é essa minha intenção, pois, abordando mais de perto o problema, verifica-se a variedade de situações que admite. Se dois países estão em guerra, nada impede que ambos pratiquem relações públicas em toda a sua plenitude com relação a um terceiro país, alheio às operações bélicas, quer realizadas por tanques, quer por emissoras radiofônicas ou panfletos clandestinos.

Da mesma forma, se a autoridade máxima de um país é ditatorial, nada impede que entidades públicas ou privadas desse país pratiquem relações públicas, em toda a sua plenitude, dentro dos limites de sua competência, como sói acontecer, por exemplo, com empresas privadas democráticas subordinadas à ditadura franquista.

A coação não é nunca campo de atividades de relações públicas, mas relações públicas podem sempre ser aplicadas *apesar da coação*, ou mesmo como complemento a ela. A polícia que prende o ladrão e o mantém preso, pode preocupar-se com os problemas desse, e com muitos dos seus anseios, embora não

lhe seja possível concordar com o seu "anseio de liberdade". Excluindo a própria coação e tudo quanto com ela se relaciona diretamente, tudo o mais permite a aplicação de relações públicas. E êsse campo é vastíssimo, como já demonstraram as penitenciárias que se dispuseram a aplicar relações públicas.

Quando os detentores do poder aceitam uniformemente uma filosofia política ou religiosa, há sempre um setor de suas atividades que êles não permitem seja discutido pela opinião pública. E' o caso da coação exercida pelos governos marxistas, no que tange à filosofia básica do seu regime; da mesma forma, a Igreja Católica não aceita que um plebiscito decida se deve ou não instituir no Brasil a lei de divórcio, e os governos islâmicos não aceitam a pressão da opinião pública internacional no sentido de ser proibida a poligamia. E' êsse o campo em que os detentores do poder se consideram também "detentores da verdade", justificando dêsse modo a sua coação. Repito as palavras de CHILDS, há pouco citadas: "Todos nós temos idéias próprias sobre a maneira de salvar o mundo, e podemos tentar persuadir o público a aceitá-las. Entretanto, enquanto o apoio público não fôr conseguido..." E conclui de outra forma: ... enquanto o apoio público não fôr conseguido, sua imposição pela fôrça está totalmente fora dos limites de relações públicas.

Talvez possa parecer que considero que o técnico de R.P. não deva ter convicções. Não se trata disso. Entretanto, cada vez que êle queira impor suas convicções pela fôrça, êle estará não só fugindo à solução democrática do caso, mas também recusando o caminho das relações públicas, têrmos que freqüentemente se confundem. Por outro lado, sempre que suas convicções não interferem no livre diálogo com a opinião pública, em busca do interesse mútuo e utilizando essa opinião pública para identificar o interesse público, estará havendo prática de relações públicas.

PERSUASÃO

Se o caminho da fôrça é vedado aos técnicos de relações públicas, êsses técnicos, que têm a oportunidade e a obrigação de guiar a opinião pública, na contínua interação que com ela mantêm, devem recorrer às técnicas do convencimento, no campo de atividade que BERNAYS denominou persuasão, mas que além dela — apêlo à razão — inclui também a sugestão — apêlo ao sentimento. Como vimos na citação de WILLIAM ALBIG, a opinião pública "provém, mais freqüentemente, de sentimento, emoção, impressões casuais e vários elementos ilógicos". E é principalmente nesse terreno ilógico, emocional, que o convenci-

mento de hoje costuma ingressar com maior freqüência, como bem descrevem VANCE PACKARD (14) e TCHAKHOTINE. (13)

Afirma REX HARLOW que a tarefa que melhor representa a função do homem de relações públicas é a de "persuadir as pessoas a tornar-se e continuar amigos, fregueses e clientes de seus empregadores. Sua eficiência mede-se, em última análise, pela sua habilidade em conquistar as mentes e os corações das pessoas para a causa ou atividade a que êle serve. Se êle não é capaz de persuadir, êle não é realmente um homem de relações públicas". (15)

Já tive a oportunidade de, apoiado em inúmeras citações, demonstrar o êrro em que incorre HARLOW ao dar essa importância exagerada ao uso da persuasão em relações públicas. (1) O que aqui foi dito relativamente aos objetivos e ao objeto de relações públicas serve também para indicar que essa não é a tarefa principal, pois mais importantes que ela são aquelas que BERNAYS enumerou ao definir a função do consultor de relações públicas.

Se volto ao assunto é porque essa citação, embora não indique corretamente o que se deve fazer, indica, infelizmente, o que geralmente se faz.

Ao dizer não apenas "tornar-se amigos", mas também "tornar-se fregueses", REX HARLOW claramente se afasta da quase totalidade dos teóricos, mas, infelizmente, aproxima-se da prática de alguns "técnicos" no assunto... Estamos cansados de saber que angariar fregueses é finalidade da publicidade comercial, relacionada com o setor de vendas, enquanto que conseguir amigos é finalidade da publicidade institucional, só esta última tendo relação direta com relações públicas.

Isto está bem claro nas palavras do Dr. ARNALDO SEHWERERT FERRER, personalidade destacada da Federação Interamericana de Associações de Relações Públicas, com obras divulgadas em toda a América Espanhola. Diz êle: "É' claro que as relações públicas podem trazer como consequência um aumento no volume de vendas de uma emprêsa comercial qualquer, mas *esse não é o fim fundamental que se busca...*" Esse fim é, em última análise, "solidarizar a emprêsa com o público e o público com a emprêsa". (16) (o grifo é nosso).

Outra idéia implícita na afirmação de HARLOW é a de que relações públicas servem para conquistar não só as mentes, mas também os corações das pessoas. Percebe-se que êle se está referindo não só à persuasão, mas também à sugestão, também aos "hidden persuasers" (persuasores ocultos) da VANCE PACKARD.

Caberia, mais uma vez, tratar de assunto da licitude da persuasão e da sugestão em relações públicas, como foi feito no

artigo anterior. Considero ambas lícitas, desde que não se afastem nunca do interesse público, conforme indicou CHILDS. O empreendedor (que, digamos a título de comparação, no caso de GOEBBELS, se chamava HITLER) foi o único término de referência utilizado por HARLOW. BERNAYS é que coloca os pingos nos ii, considerando indispensável que o consultor de relações públicas, antes de mais nada, procure "definir os objetivos sociais de seu cliente" e "ajustar as diretrizes e ações de seu cliente à sociedade". Esta sim, é que é a "tarefa que melhor representa a função de homem de relações públicas". O mais é simples decorrência disso.

Segundo BAUS, "a administração atual contrata conselheiros de relações públicas, permanentes ou não, para orientá-la quanto à opinião pública e auxiliá-la a manter um controle sadio de sua política, dirigindo-a, aplicando-a corretamente às condições mutáveis". (17)

Para que o homem de relações públicas possa lançar-se à persuasão e à sugestão, tem êle, por conseguinte, um trabalho prévio de determinação da direção a seguir. O convencimento da opinião pública não pode ser feito em qualquer sentido. O caráter anti-social da propaganda de GOEBBELS fez com que êle se colocasse contra o interesse público e, por definição, fora de relações públicas, pelo menos nesse momento.

Comparemos aqui, a título de esclarecimento, a persuasão que usam duas atividades afins a relações públicas: a propaganda e a educação de massas. A semelhança na forma é muito grande, pois sabemos que a entidade máxima da educação no mundo, a UNESCO, se queixa da utilização indevida dos manuais escolares, em praticamente todo o mundo, por se inserirem nêles, principalmente nos manuais de história, meias verdades que falsosem os fatos, em benefício de uma propaganda nacionalista ditada por um falso espírito de civismo. Os mesmos veículos que transmitem a propaganda são os que transmitem a educação de massas, ambas contendo um certo elemento persuasório. Qual é, pois, a diferença entre elas?

Há aqui um problema de terminologia. O que é a propaganda? Como defini-la? Não tenho nenhum interesse em salvar esse término da lama aonde foi jogado por GOEBBELS e por muitos continuadores seus, tanto na política quanto no comércio; utilizo-o, portanto, em falta de outro, para designar a utilização da persuasão (tão freqüentemente feita com esse rótulo) visando ao interesse individual e sem nenhuma consideração quanto ao interesse público. Segundo BENEDICTO SILVA, em seu estudo clássico sobre o assunto, (18) o propagandista é um "forjador de mitos", que apresenta uma "realidade profissionalmente retocada" que,

em vez de favorecer ao público, solicita o seu favor. Na educação, a persuasão é também elemento essencial, mas desta vez o favorecido é o público. Como já tivemos a oportunidade de ver, relações públicas buscam o interesse mútuo, coincidindo, por conseguinte, muito mais freqüentemente com a educação de que com a propaganda. A propaganda traz consigo a idéia de concorrência, ao passo que a educação e as relações públicas trazem consigo a idéia de cooperação.

Tive a oportunidade de citar SAUVY que, considerando que a propaganda deforma a verdade, ao selecionar os fatos, procurando forjar autômatos e não pensadores, afirma estar ela "no pólo oposto à democracia, tal como foi a democracia concebida pelos idealistas". (19)

BERNAYS, entretanto, usa o termo propaganda com outra acepção. Diz ele: "Novas atividades exigem uma nova nomenclatura. O propagandista que se especializa na interpretação de empresas e idéias ao público, e na interpretação do público aos dirigentes de novas empresas e lançadores de novas idéias passou a chamar-se *consultor de relações públicas*". (20) Para ele, propaganda é um termo geral, que abrange tudo o que até agora foi aqui tratado. Os homens de relações públicas são, por conseguinte, um novo tipo de propagandistas, enquanto que o que foi descrito por mim, por SAUVY e por BENEDICTO SILVA é o propagandista de velho tipo". Tudo é uma questão de terminologia. Opto, pois, pela acepção restritiva do termo *propaganda*.

O conteúdo persuasório e sugestivo de relações públicas, a meu ver, está no terreno da educação cívica, da educação agrícola, da educação sanitária e, mais raramente, no da publicidade institucional, nos momentos em que ela deixa de ser uma simples transmissão de informações. Não se pode aceitar como relações públicas nem a propaganda comercial, nem a propaganda política, que cabem em departamentos de vendas e em partidos políticos, mas nunca em departamentos de relações públicas.

Não estou afirmando que o homem de relações públicas não se deve preocupar com a propaganda que outros realizam. Deve, e muito. Se suas atribuições, como indica CHILDS, consistem em "pôr de acordo com o interesse público todos os aspectos do comportamento individual ou institucional que tenham significado social", não podemos negar que a propaganda realizada por uma instituição deve preocupar o técnico de relações públicas, pois é indiscutível que a propaganda tem sempre um grande significado social, no bom ou no mau sentido.

A solução do problema, entretanto, é fácil. Quer se trate de uma entidade política, quer se trate de uma entidade comercial, em ambos os casos não é o departamento de relações públicas

o órgão competente para executar as atividades de propaganda. Ele é, porém, competente para verificar se essa propaganda está ou não sendo executada de acordo com o interesse público. Caso não esteja, cabe-lhe propor a sua modificação, com base no interesse público. Se a instituição é pequena, devendo um mesmo órgão executar várias funções, o mesmo indivíduo pode encarregar-se de propaganda e relações públicas, mas esta é, evidentemente, uma situação excepcional.

INFORMAÇÃO

O segundo campo de atividade responde simultaneamente à necessidade que tem a instituição de ser conhecida e à sua obrigação de prestar informações. A responsabilidade social das empresas faz com que essa não seja apenas uma obrigação dos órgãos governamentais.

Ao receber das mãos do Diretor-Geral da UNESCO, em abril de 1960, o prêmio Kalinga, afirmou JEAN ROSTAND que "a obrigação de sofrer as consequências justifica plenamente o direito de ser informado". E continuou: "Todos os homens têm o direito de receber a verdade, e a verdade tem o direito de chegar a todos". (21)

Mas o que é a verdade? Qual poderia ser o princípio da veracidade que muitos querem introduzir em relações públicas?

A honestidade, sinceridade, lealdade ou veracidade para mim não constitui um princípio de relações públicas. E' mais do que isso. E' um pressuposto, tanto de relações públicas quanto de qualquer outra profissão aceita pela sociedade. Além disso, temos aí as variações decorrentes da definição de verdade: verdade total ou parcial? O que julgamos ser a verdade com mais ou com menos convicção? Isso faz com que a mentira para um seja a verdade para outro, desde que colocados em pólos políticos ou religiosos opostos. O caráter íntegro é talvez mais importante em relações públicas de que em outras profissões, em virtude de sua grande relevância social. Mas o que é o caráter íntegro? A integridade refere-se só aos fins, ou também aos meios? O meio — verdade ou mentira — será justificado pelos fins? Infelizmente, parece ser esta hoje em dia a opinião não só de marxistas, que a tiram de sua doutrina, mas também de muitos antimarxistas.

Inicialmente, busquemos saber o que é a verdade, acompanhando PASCAL em um de seus pensamentos. "A vontade — diz ele — é um dos principais elementos da crença: não que ela constitua a crença, mas porque as coisas são verdadeiras ou falsas conforme o lado por onde são vistas. A vontade, que prefere um lado a outro, afasta o espírito das considerações sobre

as qualidades daquele lado que ela não quer ver; e assim o espírito, marchando juntamente com a vontade, detém-se para contemplar o lado que ela prefere; e assim, ele julga segundo o que ele vê". (22). E podemos acrescentar, à guisa de conclusão, uma frase de ANDRÉ GIDE, extraída de suas "Nourritures Terrestres": "E tu parecerás, Natanael, alguém que, para guiar-se, seguiria uma luz que ele próprio estaria segurando com sua mão". (23)

A imperfeição humana faz com que conheçamos da verdade apenas a imagem imperfeita que nossos sentidos trazem dela. A primeira preocupação deve ser conhecer a verdade, verificá-la, comprová-la, com os parcós recursos humanos disponíveis, antes de procurar transmiti-la. E depois? Deve-se transmiti-la tôda, ou apenas parte dela?

Como a coação, a mentira, afirmação de fatos totalmente inverídicos, não pode ser aceita. Havendo quem justifique a guerra, há também quem justifique a mentira, precioso ingrediente da "guerra psicológica". Não se pode, porém, considerar que nesses casos se esteja praticando relações públicas.

Mas a mentira não é a única "inverdade" que existe. A verdade parcial é invocada em nome do "segrêdo profissional", da "segurança do Estado", do "amor familiar", é mesmo do próprio interesse público, para o qual notícias alarmistas, divulgação de crimes e outros assuntos semelhantes podem ser prejudiciais.

Segundo PIMLOTT, entretanto, "a forma mais comum de deturpação da verdade é a supressão da informação desfavorável à instituição. Poucos diriam que isso nunca é permitível. E' claro que devemos considerar o caso com certa largueza de visão; ninguém contratará um consultor de relações públicas para denergrir a sua reputação, da mesma forma como ninguém contratará um advogado para assegurar a sua condenação. Pode haver circunstâncias em que a boa política é antecipar-se às críticas e divulgar um êrro, mas não se pode esperar que uma organização venha lavar tôda a sua roupa suja em público". E PIMLOTT, analisando o que ocorre nos Estados Unidos, cita vários exemplos do que afirma, inclusive o do próprio Ivy LEE, cuja firma foi acusada por uma comissão do Congresso de ter sido contratada, em 1934, pelo German Dye Trust para "ajudar a corrigir as reações americanas quanto aos acontecimentos na Alemanha". (24) Evidentemente, num caso como esse só poderiam ter sido levados ao público fatos selecionados...

Não chego ao extremo de considerar a realidade descrita por PIMLOTT como o que deve ser feito. Pelo contrário. O direito de cada um de conhecer a verdade deve ser respeitado, a não ser que haja alguma razão muito forte para não proceder assim.

E' interessante ver como o amadurecimento produz a ponderação. Tal aconteceu com o símbolo de homem íntegro e amante da verdade que foi ALFREDO VARELA, o qual, "com leituras aprimoradas de tolerância a fim de bem exercer os seus misteres consulares, riscou de suas normas o seu *veritas super omnia*, substituindo-o por um princípio de GANGANELLI aquêle que mais tarde se tornou o grande papa CLEMENTE XIV — *de la verdad la mitad de la mitad*". (25)

A informação é básica para relações públicas. A verdade caracteriza-a. Entretanto, o bom técnico de relações públicas é aquêle que, além de saber falar, sabe também ouvir... e, algumas vezes, calar.

INTEGRAÇÃO

Eis a parte mais democrática das relações públicas, o campo de atividade por meio do qual a instituição se integra na comunidade.

Como a informação, a integração é bilateral. A instituição se integra na comunidade e, ao mesmo tempo, faz com que os públicos também se integrem na instituição.

Em primeiro lugar, a integração começa em casa, com o público interno, para que depois a instituição, como um todo unido, possa integrar-se na sociedade.

E teremos dois aspectos a considerar na bilateralidade da integração:

1º) a instituição vai em auxílio da comunidade, na medida de suas possibilidades correspondendo aos anseios desta, mesmo naquilo que não é sua específica obrigação;

2º) a instituição pede o auxílio da comunidade para juntos, com a participação de todos, caminharem rumo aos objetivos comuns. E eis-nos chegados à harmonia final, à integração considerada como fim, depois de percorridas as etapas acima indicadas, integração como meio, integração como campo de atividade.

PESQUISA

A pesquisa, com a documentação correspondente, pode ser considerada como um quarto campo de atividade, aquêle cuja finalidade consiste em fornecer e organizar os dados indispensáveis ao funcionamento dos outros campos de atividade.

Como a integração, também a pesquisa só recentemente foi "descoberta" pelos homens de relações públicas. E' necessário "que o público seja compreendido", afirmou BERNAYS em 1923,

dando início à fase atual de evolução das relações públicas e abrindo caminho para que nelas penetrassem as ciências sociais com vários tipos de pesquisa que trazem consigo.

Nos últimos dez anos, as revistas de relações públicas têm tido abundantes artigos sobre a necessidade de pesquisa em R.P. De artigos desse tipo resultou o recente livro de REX HARLOW que, apesar das imperfeições anteriormente citadas, traz uma grande contribuição para a aproximação entre os técnicos de relações públicas e os cientistas sociais. Muito interessante é a sua descrição das pesquisas cujos resultados são aplicáveis em relações públicas. A atenção, o interesse, a motivação e a liderança são algumas de suas preocupações.

A pesquisa de relações públicas refere-se a cada um dos três elementos existentes em qualquer situação de relações públicas: a instituição, os públicos e os instrumentos de comunicação entre êles. Começando pelo estudo de material existente em bibliotecas e arquivos, passa-se depois à pesquisa de campo, à análise dos recortes de jornais, dos inquéritos de opinião pública, etc. Tudo isso compilado e catalogado constitui a documentação de relações públicas, necessária para um planejamento conscientioso e para uma ação eficaz.

INSTRUMENTOS

São inúmeros os instrumentos utilizáveis nos vários campos de atividade de relações públicas. Cada vez mais numerosos, complexos e poderosos, principalmente os de informação e persuasão, exigem dos técnicos um conhecimento cada vez mais especializado.

Instrumentos de pesquisa típicos de relações públicas, além dos inquéritos de opinião pública e dos recortes de jornais, são também as caixas de críticas e sugestões, a análise da correspondência recebida, etc.

Instrumentos típicos de integração são, além dos instrumentos de pesquisa, necessários para que, conhecendo a opinião pública, a instituição se adapte a ela: reuniões de líderes de grupos, de amigos de bairros, e muitos outros.

Finalmente, os instrumentos de persuasão e informação, que são em essência os mesmos, usados de uma ou de outra forma, são aquela infinidade de instrumentos, cujo progresso se acelerou nos últimos anos, e que podem ser classificados da seguinte forma:

- a) Veículos de divulgação ou de massas, que são, com as suas múltiplas variedades, os quatro que hoje em dia nos põem

em contato com o grande público: em ordem cronológica, a imprensa, o cinema, o rádio e a televisão;

b) veículos de contato com públicos específicos e de âmbito mais restrito: impressos de vários tipos (relatórios, folhetos, cartas circulares, etc.), auxílios audiovisuais (filmes para uso restrito, filmes fixos, diapositivos, fotografias, cartazes, discos, fitas eletromagnéticas, etc.) e outros, que tanto podem ser enviados aos públicos a que se destinam quanto ser utilizados em conferências, exposições, visitas dirigidas, etc.;

c) contato pessoal: cartas, telefone e contato direto, os quais, considerados na sua pluralidade ou na sua importância ocasional e imprevisível, são sempre essenciais em relações públicas.

DEFINIÇÃO

Como foi dito, já passou a época em que as relações públicas estavam, na expressão de CARLSON, "no estado fluido de definir-se a si mesmas". (11) Pode-se agora esperar uma resposta completa e definitiva à pergunta: o que é relações públicas?

Os objetivos nítidos, o objeto indiscutível e os campos de atividade bastante claros desde o surgimento de BERNAYS, não deveriam permitir mais dúvidas.

Entretanto, elas subsistem, tanto na prática quanto na teoria, introduzidas principalmente por elementos formados na escola da prática.

Da mesma forma como temos as definições de CHILDS e GARRET, que consideram acima de tudo os objetivos e a atitude fundamental do espírito com que êsses objetivos são buscados, homens práticos recusam-se a reconhecer a existência de objetivos específicos em relações públicas. Para êles, relações públicas não é nada mais do que uma técnica, um método.

Afirma HENRY OBERMEYER que "as empresas privadas reduzirão muitas dessas concepções pretensiosas a um denominador comum, que é a comunicação hábil de idéias com o objetivo de produzir um resultado desejado". (26) E SIMAS PEREIRA sintetiza a definição de IRVING S. OLDS, parecendo endossá-la: relações públicas "significa toda criação ou emprêgo bem orientado de meios capazes de trazer para um empreendimento o conceito favorável da opinião pública". (27)

WALTER POYARES define relações públicas como o "método de incorporar às correntes de opinião pública juízos relativos a uma pessoa, organismo ou instituição, de modo a provocar atitudes de aceitação, aplauso ou cooperação". (28)

As três definições acima citadas fogem à bilateralidade indicada por BERNAYS, característica essa que o fizera considerar a integração e campo de atividade mais importante, aquêle que obriga o consultor a procurar ajustar as diretrizes e ações de seu cliente à sociedade.

A definição oficial da A.B.R.P., indicada por HUGO BARBIERI, parece-me bem mais aceitável, embora a do Instituto Britânico, em que ela se baseia, seja mais simples e sugestiva: "Entende-se por relações públicas o esforço deliberado, planificado, coeso e contínuo da alta administração para estabelecer e manter uma compreensão mútua entre uma organização pública ou privada e todos os grupos e pessoas a que esteja direta ou indiretamente ligada". (7)

Tendo sempre presente a idéia de bilateralidade, tanto como meio quanto como fim, preferi equilibrar em uma definição os campos de atividade, o objeto e os objetivos de relações públicas.

Considerando a identidade da conceituação de relações públicas governamentais e de empresas privadas, tenho usado neste artigo exemplos tomados de um ou de outro setor. A definição que proponho aplica-se, por conseguinte, indistintamente, a ambos os casos. E' a seguinte:

"Relações públicas é a função administrativa por meio da qual uma instituição, ora informando e guiando a opinião pública, ora pesquisando-a e deixando-se por ela guiar, busca identificar o seu interesse privado com o interesse público, desincumbindo-se de suas obrigações para com a sociedade e conseguindo e mantendo a compreensão, a aquiescência e o apoio desta".

Esta é a definição de um teórico, de alguém que, como CHILDS, procura ver as relações públicas como elas devem ser, e não como elas, infelizmente, ainda estão sendo. E talvez seja a confiança que tenho na vitória final do que é certo e do que é justo a razão pela qual coloquei a minha pena a serviço do progresso das relações públicas em nosso país.

OBRAS CITADAS

- (1) CHAVES, Sylla M. — "Formação de Profissional de Relações Públicas" in *Revista do Serviço Público*, Vol. 91, ns. 1, 2 e 3. Rio de Janeiro, abril-junho de 1961, p. 53-81.
- (2) ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES PÚBLICAS — "Ciclo de Palestras Realizadas de 16-I a 15-II-1962" — Anexo ao Boletim da Seção Guanabara, a ser distribuído em maio de 1962.
- (3) JAMESON, Samuel H. — "Funções das Relações Públicas" (Textos Selecionados de Administração Pública — 4º volume). Rio de Janeiro, 1962 (no prelo). Universidade da Califórnia do Sul — projeto brasi-

- leiro, em cooperação com a Escola Brasileira de Administração Pública, Segunda edição, revista por S.H.J. e Sylla M. Chaves.
- (4) CUTLIP, Scott e CENTER, Allen — "Effective Public Relations" — New York, Prentice-Hall, 1952, p. 49 e 63.
- (5) BERNAYS, Edward L. — "Public Relations" — University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1952, p. 123.
- (6) CHILDS, Harwood e outros — "Summary of Lectures and Discussions of the Short Course in Public Relations" pelo American Council on Public Relations, 1939. Stanford University, p. 19, Washington University, p. 42.
- (7) BARBIERI, Hugo — "O que vem a ser relações públicas" in *Relações Públcas na Indústria* — Centro e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 1960 — p. 13.
- (8) CANFIELD, Bertrand — "Relações Públcas" — tradução de Olivia Klähenbühl — Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1961, p. 5.
- (9) FOUILLEE, Alfredo — "Historia General de la Filosofia" — Zig-Zag, Santiago do Chile, 1943 — 3º vol. p. 38-42.
- (10) CHILDS, Harwood L. — "An Introduction to Public Opinion". New York, John Wiley & Sons, 1949, p. v., 3, 25, 33 e 48.
- (11) CARLSON, Eric — "Curso de Relações Públcas", série de apostilhas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1953.
- (12) CHILDS, Harwood L. — "Curso de Relações Públcas", série de apostilhas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1953.
- (13) TCHAKHOTINE, Serge — "Le Viel des Foules par la Propagande Politique". Paris, Gallimard, 1952.
- (14) PACKARD, Vance — "A Nova Técnica de Convencer (Hidden Persuaders)", tradução de Aydano Arruda. São Paulo, IBRASA, 1959.
- (15) HARLOW, Rex F. — "Social Science in Public Relations". Harper & Brothers, New York, 1957, p. 85.
- (16) SEHWERERT FERRER, Arnaldo — "Relaciones Publicas", Ministério de Obras Públcas, La Habana, 1959, p. 38-39.
- (17) BAUS, Herbert M. — "Relações Públcas — Dinâmica e Prática", tradução de Carlos Peixoto de Castro. Rio de Janeiro, 1961. Editora Fundo de Cultura, p. 174.
- (18) SILVA, Benedicto — "Relações Públcas, Divulgação e Propaganda". Rio de Janeiro, 1954. Caderno de Administração Pública nº 1. Escola Brasileira de Administração Pública.
- (19) SAUVY, Alfred — "A informação, chave da democracia", tradução in *Revista do Serviço Públco*. Rio de Janeiro 71(2), maio 1956 — p. 224.
- (20) BERNAYS, Edward L. — "Propaganda" — 5º edição, 1936. New York, Liveright Publishing Corporation — p. 37.
- (21) ROSTAND, Jean — "La Vulgarisation Scientifique: Entreprise de Dé-paupérisation Intellectuelle", in *Informations Unesco*, nº 355 — 22-IV-1960, p. 17-19.
- (22) PASCAL, Blaise — "Pensées sur la Religion et sur Quelques Autres Sujets", Paris, Librairie Garnier Frères, 1913. — p. 247.

- (23) GIDE, André — "Les Nourritures Terrestres, 75e. éd., p. 18.
- (24) PIMLOTT, J. A. R. — "Public Relations and American Democracy" Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1951 — p. 205 e 214.
- (25) CHAVES, Tullio — "Um Varão de Plutarco", prefácio a *Ensaios e Críticas*, obra póstuma de Alfredo Varela. Rio de Janeiro, Edições Instituto América, 1948 — p. 56.
- (26) OBERMEYER, Henry — "Is Advertising Losing Out?" in *Printer's Ink*, 6 fev. 1948, p. 136.
- (27) SIMAS PEREIRA, Evaldo — "Relações Públicas e Vendas", texto impresso de uma palestra pronunciada no dia 17 de abril de 1958 no Auditório da A.B.I. — p. 8.
- (28) POYARES, Walter — "Conceito de Relações Públicas", anexo ao Boletim nº 134 da A.B.R.P., seção Estado da Guanabara, p. 6. Artigo extraído do "Observador Econômico e Financeiro" de novembro de 1958.

REGISTRO ADMINISTRATIVO

A Reforma Administrativa de Goiás

APRAZ-NOS registrar, para conhecimento de nossos leitores, principalmente dos estudiosos da ciência da administração, a reforma administrativa que se está processando no governo do Estado de Goiás.

A nosso ver, é uma das mais bem formuladas de quantas já se tentaram no país. Reflete a doutrina mais recente e desenvolve-se de acordo com os princípios da administração científica.

A parte inicial da reforma consta de um projeto de lei submetido pelo Governador à Assembléia Legislativa do Estado a fim de dar nova estrutura ao sistema administrativo estadual.

O objetivo da reforma é modernizar a máquina administrativa do Estado, dotá-la de recursos novos e afeiçoá-la às exigências do Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás. Como se sabe, o Estado de Goiás adotou o referido plano em 1960 e começou a executá-lo em 1961.

A mensagem com que o Governador MAURO BORGES TEIXEIRA enviou o projeto de lei à Assembléia Legislativa explica, de maneira tersa, positiva, lapidar, as razões os objetivos e os princípios da reforma.

TRECHOS DA MENSAGEM DO GOVERNADOR

A geografia política de Goiás sofreu, no curto período de uma geração, duas intervenções governamentais ousadas, vigorosas e felizes — das quais surgiu Goiânia, e está emergindo Brasília — situadas a menos de 200 quilômetros uma da outra, no espaço geográfico.

Conquanto hajam trazido e continuem a trazer grandes benefícios para o Estado, em térmos de progresso material e desusado crescimento demográfico, as duas novas capitais criaram-lhe ao mesmo tempo, como ainda lhe estão criando, novos problemas e novas responsabilidades.

A população do Estado aumentou de 50% no decênio de 1941-1950 e outra vez de 50% no decênio 1951-1960, em que ocorreu o advento de Brasília.

Na expressão clara dos algarismos, passou de 826.414 habitantes, em 1940, para 1.214.921, em 1950, e para 1.919.327, em 1960. Cada novo habitante nem sempre é um novo contribuinte, mas é inevitavelmente uma carga a mais para os serviços públicos. Mais escolas, mais hospitais, mais delegacias de polícia, mais comarcas, mais estradas, mais pontes, mais campos de esporte, mais energia elétrica, mais água, mais telefones, enfim, mais serviços públicos são reclamados pelos contingentes demográficos que, em corrente contínua e crescente, têm afluído e continuam a emigrar para Goiás em consequência de fatores vários, entre eles os mais poderosos são, sem dúvida, os eloquentes marcos de progresso representados pelas novas capitais.

Além disso, as melhorias materiais impulsionaram o processo social e cultural, tornando a população mais culta, mais exigente, mais consciente de seus direitos. Cada cidadão reivindica, ou pelo menos espera, para si e para os seus, uma quota maior de civilização e bem-estar. O crescimento das funções do Estado não se está processando, assim, apenas em sentido horizontal, quantitativo, consequência do aumento da população, senão também em sentido vertical, qualitativo, consequência do progressivo refinanciamento da cultura.

Sensíveis aos reclamos do momento histórico, os poderes Executivo e Legislativo do Estado, — este ao aprovar, aquêle ao propor a adoção do Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás — assumiram com o povo o compromisso de levar a efeito, no quinquênio 1961-1965, uma tarefa sem precedentes, pela envergadura e complexidade, em nossa história político-administrativa.

O Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás surgiu, assim, como resposta ideológica às inquietações e necessidades de uma população mais esclarecida e súbitamente duplicada pelas causas referidas. O Plano emergiu de uma interpretação realista das exigências coletivas. Se o executar integralmente, o Governo do Estado não surpreenderá a população, apenas corresponderá às expectativas dominantes.

A execução dessa tarefa depende, porém, da utilização sábia de um conjunto de fatores propriamente combinados — recursos financeiros, conhecimentos profissionais, informações fidedignas, matérias-primas, equipamentos, diplomas legais e virtuosismo administrativo. Em outras palavras, com a execução do Plano exige um aparelhamento operante, flexível, dinâmico, que conheça e utilize os modernos métodos administrativos.

Com efeito, a implementação de um plano global e audacioso, como o que Goiás adotou, para acelerar o seu desenvolvimento e elevar, consequentemente, os padrões de vida do povo,

requer elevada capacidade gerencial de todos os órgãos e dependências integrantes do Poder Executivo, assim como solicitude e animação por parte do Poder Legislativo. Por outro lado, ao ser canalizado para a prática, todo plano exige revisão, atualização, submissão a novas condições emergentes.

Um perfumatório exame da situação, entretanto, torna patente que o serviço público do Estado não se tenha desenvolvido em ritmo paralelo ao aumento da população, ficando para trás a perder-de-vista; nem se tem apetrechado para enfrentar as exigências de serviços qualitativamente melhores.

Ao contrário: o atual sistema administrativo do Estado está longe de oferecer — não há derrotismo em afirmá-lo — os recursos estruturais, profissionais e funcionais, necessários para garantir a execução exemplar de tamanha tarefa.

Suas deficiências, insuficiências e práticas obsoletas já eram conhecidas, representando os efeitos acumulados da desordem administrativa que sempre afligiu o serviço público brasileiro em todos os níveis de governo.

Os primeiros meses de tentativa de engrenar a máquina administrativa do Estado para enfrentar as responsabilidades novas, decorrentes do Plano de Desenvolvimento, vieram evidenciar que a inadequação funcional dessa máquina ainda é maior do que se supunha. O atual aparelho administrativo de Goiás não está capacitado para transformar os projetos constituintes do Plano de Desenvolvimento em coisas tangíveis, escolas, hospitais, estradas, pontes, utilidades públicas, silos, institutos, etc., etc., dentro do período de vigência do Plano. Desde a Chefia Executiva, até as dependências mais simples, com escala pelas Secretarias de Estado e algumas autarquias, todo o sistema é claudicante, lentíssimo, orçamentívoro e arcaico.

Urge modernizá-lo, dotá-lo de recursos novos, afeiçoá-lo às necessidades geradas pelo advento do Plano. Daí a urgência de uma reforma que dê ao sistema administrativo do Estado adequação técnica equivalente à oportunidade ideológica do Plano.

O projeto de Lei que ora submeto a essa Assembléia tem esse propósito. O Poder Executivo considera-o como a chave da solução para o problema. Sua aprovação dará ao Governo a base legal, de que necessita, para tecnificar, pronta e progressivamente, as Secretarias de Estado e respectivas dependências, institucionalizar a Chefia Executiva, introduzir no serviço público os conceitos e práticas que afiançam a administração eficiente, em suma, criar a instrumentalidade executiva e o ambiente funcional requeridos pelo Plano.

O projeto de lei caracteriza claramente as atividades meios e as atividades fins, adota uma divisão do trabalho lógico, reforça a Chefia Executiva, desvincilha as Secretarias de Estado de administração específica das tarefas auxiliares, estabelece linhas hierárquicas simples, e abre caminho para a organização experimental de cada dependência. Sua maior novidade consiste em formalizar a distinção que existe entre os meios administrativos e os fins do Estado. Ao passo que estes são variáveis e definidos pelos representantes do povo na Constituição e nas Leis, aquêles são fixos, imutáveis, irredutíveis. Variáveis, os fins do Estado realizam-se por intermédio de tecnologias diferentes, e por isso exigem entidades específicas, verticais, como as Secretarias de Educação, Saúde, Agricultura, Segurança Pública, para a sua promoção. Fixos, os meios administrativos com que o Estado conta para realizar os fins pedem normas gerais e departamentos centrais, como as Secretarias do Governo, da Fazenda, da Administração, do Planejamento, que servem horizontalmente a todas as dependências. Ao passo que as normas pertinentes à saúde pública, por exemplo, não têm, fora da esfera da Secretaria de Saúde, as normas pertinentes ao pessoal que se aplicam a todo o Governo.

À experiência universal indica, além de qualquer dúvida, a conveniência de, na divisão do trabalho das grandes empresas, separar atividades pertinentes aos meios das atividades pertinentes aos fins. Isso o Projeto realiza nitidamente, ao integrar na Governadoria do Estado as quatro Secretarias de administração-geral.

Uma organização que onera, por exemplo, o tempo, os conhecimentos e as energias do Secretário de Agricultura com problemas de pessoal, material, orçamento e outros da mesma índole, é patológica, ou pelo menos irracional. A organização deve ser tal que os Secretários da Saúde, da Educação, da Agricultura, da Segurança Pública, etc., possam concentrar todo o campo e todas as energias na identificação, estudo e solução dos problemas específicos que lhes estão afetos. Cabe à Chefia Executiva geral cuidar, para todo o Governo, das questões de pessoal, material, orçamento, documentação administrativa, e outras da mesma família, adotando normas gerais e uniformes para as mesmas.

Na esfera executiva, a implantação da estrutura básica estabelecida no Projeto far-se-á por etapas; os ônus correspondentes serão paulatinamente absorvidos pelo Estado. A organização e o funcionamento de cada Secretaria serão meticulosamente anali-

sados e fixados em regulamentos, regimentos e instruções, tendo em vista a eficiência dos serviços.

.....

VINCULAÇÃO FUNCIONAL DAS AUTARQUIAS

Observaram-se aqui dois princípios básicos da organização — o do alcance de controle e o da homogeneidade. É anti-técnico vincular as autarquias diretamente à Chefia Executiva Central. Esta é principalmente um órgão de direção, coordenação e controle gerais. As autarquias são órgãos executivos por excelência: devem vincular-se às Secretarias de Estado que exercem atividades afins. No caso presente, as únicas exceções as Centrais Elétricas de Goiás (CELG) e a Loteria do Estado de Goiás.

O projeto atém-se estritamente à matéria legislativa, deixando na esfera do Poder Executivo, que é sua esfera própria, as questões de regulamentação e minúcias.

De acordo com a boa doutrina, regulamentação é começo de execução, é por assim dizer o condicionamento do órgão executivo para entrar na fase dinâmica do cumprimento da lei. Na divisão do trabalho governamental, cabe a regulamentação legitimamente ao Poder Executivo, responsável universal pelos resultados da aplicação da lei.

Tocando ao Poder Executivo a responsabilidade de prestar contas das decisões e providências que toma para cumprir a lei, deve caber-lhe ao mesmo tempo a *autoridade* de escolha dos métodos administrativos, dos processos de organização interna, divisão do trabalho, movimentação de pessoal e combinação de meios para obter o máximo de eficiência na faina executiva.

Poderá parecer que, assim concebido, o Projeto foge à tradição das leis orgânicas casuísticas, limitando-se a fixar as linhas gerais do arcabouço administrativo do Estado. Mas, essa orientação é antes uma qualidade do que um defeito. Utilizar os ofícios e a autoridade de um corpo legislativo para decidir sobre as atribuições de uma zeladoria, por exemplo, além de transferir da órbita do Executivo uma parcela de sua autoridade intrínseca, malbarata o tempo e as atenções dos representantes do povo".

A LEI DA REFORMA

Reproduzimos, em seguida, a parte do projeto de lei enviado pelo Governador e votado, com pequenas alterações, pela Assembleia Legislativa de Goiás:

PROJETO DE LEI (*)

Dá nova estrutura ao sistema administrativo do Estado, institui o Fundo Especial das Obras do Plano de Desenvolvimento e determina outras providências.

A Assembléia Legislativa do Estado de Goiás decreta e eu promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O sistema administrativo do Estado de Goiás é formado por:

- a) serviços estatais dependentes;
- b) serviços estatais autônomos;
- c) serviços paraestatais.

§ 1º São serviços dependentes os sujeitos à direção mediata ou imediata do governo.

§ 2º São serviços autônomos os constituídos em entidades autárquicas ou assemelhadas, sob o controle, imediato ou mediato, do governo.

§ 3º São serviços paraestatais as empresas públicas, industriais ou comerciais, organizadas em sociedades de economia mista com a participação do Estado.

Art. 2º Agrupados em órgãos ou unidades de diferentes hierarquias, os serviços estatais integram, e os serviços paraestatais completam, o sistema administrativo do Estado.

§ 1º Para fins de orientação, coordenação e controle, as entidades autárquicas ou assemelhadas e as sociedades de economia mista vinculam-se diretamente às Secretarias de Estado que exerçam atividades correlatas ou afins.

§ 2º Na ausência de afinidades de funções com qualquer das Secretarias de Estado, a entidade autônoma ou paraestatal fica vinculada à Governadoria do Estado através da Secretaria do Governo.

Art. 3º Os conjuntos de órgãos formadores do sistema administrativo do Estado são:

- a) a Governadoria do Estado;
- b) as Secretarias de Estado de administração específica.

Art. 4º São órgãos integrantes da Governadoria do Estado, centro do Poder Executivo:

- 1º) O Gabinete do Governador;
- 2º) As Secretarias de Estado de administração-geral.

Parágrafo único. São órgãos complementares da Governadoria do Estado:

- 1º) A Polícia Militar do Estado;
- 2º) O Ministério Público.

(*) Foi aprovado sob o nº 3.999, de 14 de novembro de 1961, publicado no D. O. de 28 de dezembro de 1961.

Art. 5º As Secretarias de Estado de administração-geral, organizadas de modo que assegurem o máximo de eficiência no desempenho das funções de chefia executiva exercidas pelo Governador, são as seguintes:

I — Secretaria dos assuntos gerais:

1º) Secretaria do Governo.

II — Secretaria dos assuntos fazendários:

1º) Secretaria da Fazenda.

III — Secretaria dos assuntos de pessoal, material, patrimônio e documentação:

1º) Secretaria da Administração.

IV — Secretaria dos assuntos de planejamento:

1º) Secretaria do Planejamento e Coordenação.

Art. 6º As Secretarias de Estado de administração específica, estruturadas e organizadas de modo que conduzam ao máximo de eficiência no desempenho das atividades representativas dos fins do Estado, são as seguintes:

I — Secretarias dos assuntos de progresso social:

1º) Secretaria da Educação e Cultura;

2º) Secretaria da Saúde e Assistência;

3º) Secretaria do Trabalho e Ação Social.

II — Secretarias dos assuntos políticos, bem-estar social, de polícia e ordem pública:

1º) Secretaria do Interior e Justiça;

2º) Secretaria da Segurança Pública.

III — Secretarias dos assuntos de desenvolvimento econômico:

1º) Secretaria da Agricultura;

2º) Secretaria da Indústria e Comércio;

3º) Secretaria da Viação e Obras Públicas.

CAPÍTULO II

DA COMPETÊNCIA DA GOVERNADORIA DO ESTADO

Seção I — Do Gabinete do Governador

Art. 7º Compete ao Gabinete do Governador assistir diretamente ao Governador do Estado na conduta de suas relações como Chefe do Governo e no exercício de suas atribuições constitucionais como Chefe do Poder Executivo, assegurar a presteza e oportunidade das comunicações internas e externas, e velar pela boa ordem e propriedade dos trabalhos a seu cargo.

Seção II — Das Secretarias de Estado da Administração-Geral

Art. 8º As Secretarias de Estado de Administração-geral competem os assuntos e serviços pertinentes à pesquisa, previsão, planejamento, organização, direção, coordenação e controle das atividades destinadas a identificar, prover e aperfeiçoar os meios de ação administrativa, corpóreos e incorpóreos, necessários à realização dos fins do Estado. Dentro dessa orientação básica, competem especialmente:

I — à Secretaria do Governo, os assuntos e serviços pertinentes à orientação, documentação e inteligência da política administrativa; à assistência geral e imediata ao Governador no desempenho de suas funções; e às relações públicas do Governo;

II — à Secretaria da Fazenda, os assuntos e serviços pertinentes à imposição dos tributos e taxas; à arrecadação, guarda e desembolso dos dirigeiros públicos; ao controle contábil das despesas e à contabilidade pública; ao assessoramento geral do Governo em matéria fazendária;

III — Secretaria da Administração, os assuntos e serviços pertinentes ao recrutamento, seleção, treinamento, readaptação e regime jurídico de pessoal; à aquisição, guarda, distribuição e controle do material de consumo e equipamento; ao tombamento, registro, inventário e proteção dos bens pertencentes ao Estado; à publicação dos atos do Governo e administração da imprensa oficial; ao assessoramento geral do Governo em matéria de serviços auxiliares;

IV — à Secretaria do Planejamento e Coordenação, os assuntos e serviços relativos à elaboração, coordenação e revisão e atualização dos planos periódicos de ação do governo; ao levantamento e interpretação dos dados informativos; ao acompanhamento e controle da execução dos projetos parciais e dos planos gerais do governo; à elaboração orçamentária e ao desdobramento dos planos de longa duração em etapas anuais, coincidentes com os orçamentos; à organização e modernização da estrutura e dos métodos de trabalho do serviço público estadual; ao assessoramento geral do Governo em matéria de planejamento.

CAPÍTULO III

Da Competência das Secretarias de Estado de Administração Específica

Art. 13. Competem às Secretarias de Estado de administração específica os serviços e assuntos de pesquisa, previsão, plenamente parcial e setorial, direção, execução, coordenação e controle departamentais das atividades coincidentes com os fins do Estado definidos na Constituição e nas Leis Especificamente:

I — à Secretaria da Educação e Cultura, os serviços e assuntos tendentes a promover a educação em geral e expandir a cultura através dos diferentes ramos de ensino e de outras modalidades de difusão de conhecimentos; e a estimular a cultura artística, a educação física e os desportos em geral;

II — à Secretaria da Saúde e Assistência, os serviços e assuntos relativos à defesa da saúde da população e melhoria dos padrões de sanidade e higiene do Estado;

III — à Secretaria do Trabalho e Ação Social, os assuntos e serviços relativos à proteção ao trabalhador no trabalho e fora dêle;

IV — à Secretaria do Interior e Justiça, os serviços e assuntos pertinentes ao bem-estar público, à administração penitenciária, à assistência ao menor e à assistência técnica aos municípios;

V — à Secretaria da Segurança Pública, os serviços e assuntos relativos à proteção policial à vida e à propriedade e à preservação dos bons costumes;

VI — à Secretaria da Agricultura, os assuntos e serviços relativos ao fomento agrícola, à defesa e ao progresso da produção vegetal, animal e mineral; e à política agrária do Governo;

VII — à Secretaria da Indústria e Comércio, os assuntos e serviços pertinentes ao desenvolvimento industrial e comercial do Estado, à proteção do comércio lícito, à defesa do consumidor e ao fomento ao turismo;

VIII — à Secretaria da Viação e Obras Públicas, os assuntos e serviços pertinentes às comunicações, à viação, à construção e conservação de obras públicas, e ao controle do Plano Diretor de Goiânia.

CAPÍTULO IV

DA ESTRUTURA BÁSICA DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DO ESTADO

Seção I — Das Secretarias de Estado de Administração-Geral

Art. 14. A Secretaria do Governo compreende os seguintes órgãos imediatamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete Civil
- II — Gabinete Militar
- III — Consultoria Jurídica do Estado
- IV — Serviço de Relações Públicas
- V — Serviço de Administração

Art. 15. A Secretaria da Fazenda compreende os seguintes órgãos imediatamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Contadoria-Geral do Estado
- III — Departamento da Receita
- IV — Departamento da Despesa
- V — Departamento da Tomada de Contas
- VI — Tesouraria Geral
- VII — Procuradoria Fiscal
- VIII — Conselho de Contribuintes
- IX — Serviço de Administração

Art. 16. A Secretaria da Administração compreende os seguintes órgãos imediatamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento Central do Pessoal
- III — Departamento Central do Material
- IV — Departamento do Patrimônio
- V — Departamento Estadual de Imprensa
- VI — Escola do Serviço Público
- VII — Serviço de Documentação
- VIII — Serviço Geral de Transportes
- IX — Serviço de Administração

Art. 17. A Secretaria de Planejamento e Coordenação compreende os seguintes órgãos imediatamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento Central de Planejamento e Orçamento
- III — Departamento de Estatística de Goiás
- IV — Serviço de Administração

Seção IV — Das Secretarias de Estado da Administração Específica

Art. 20. A Secretaria de Educação e Cultura compreende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento de Educação
- III — Departamento de Cultura
- IV — Departamento de Educação Física e Desportos
- V — Conselho de Educação de Goiás
- VI — Conselho de Desportos de Goiás
- VII — Conselho de Caixas Escolares de Goiás
- VIII — Serviço de Administração

Art. 21. A Secretaria da Saúde e Assistência compreende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento de Saúde de Goiás
- III — Departamento Hospitalar
- IV — Departamento da Criança de Goiás
- V — Serviço de Administração

Art. 22. A Secretaria do Trabalho e Ação Social compreende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento do Trabalho de Goiás
- III — Departamento de Assistência Sindical
- IV — Serviço de Assistência ao Trabalhador
- V — Serviço de Administração

Art. 23. A Secretaria do Interior e Justiça compreende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento de Assistência aos Municípios
- III — Departamento Penitenciário
- IV — Serviço de Assistência aos Menores
- V — Conselho Penitenciário
- VI — Serviço de Administração

Art. 24. A Secretaria da Segurança Pública compreende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento Estadual de Trânsito
- III — Departamento de Investigações
- IV — Guarda Civil
- V — Corregedoria da Polícia
- VI — Serviço de Assistência Militar
- VII — Serviço de Transportes Policiais
- VIII — Conselho de Trânsito de Goiás
- IX — Serviço de Administração

Art. 25. A Secretaria da Agricultura compreende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento de Produção Vegetal
- III — Departamento de Produção Animal
- IV — Departamento de Produção Mineral

- V — Departamento de Terras e Colonização
- VI — Serviço de Economia Rural
- VII — Serviço de Administração

Art. 26. A Secretaria da Indústria e Comércio comprehende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento da Indústria
- III — Departamento do Comércio
- IV — Departamento de Turismo de Goiás
- V — Serviço de Proteção ao Consumidor
- VI — Serviço de Administração

Art. 27. A Secretaria da Viação e Obras Públcas comprehende os seguintes órgãos diretamente subordinados ao respectivo titular:

- I — Gabinete
- II — Departamento de Obras Públcas
- III — Departamento de Urbanismo de Goiânia
- IV — Serviço de Administração

CAPÍTULO V

DAS ENTIDADES AUTÔNOMAS E PARAESTATAIS

Art. 28. Nos térmos dos parágrafos primeiro e segundo do artigo segundo, as entidades autárquicas e paraestatais existentes ficam vinculadas:

I — à Governadoria do Estado, por intermédio da Secretaria do Governo:

- 1º) as Centrais Elétricas de Goiás S. A.
- 2º) a Loteria do Estado de Goiás

2 — à Secretaria da Fazenda:

- 1º) o Banco do Estado de Goiás S. A.
- 2º) a Bólsa Oficial de Valores de Goiás
- 3º) a Bólsa Oficial de Imóveis do Estado

III — à Secretaria do Planejamento e Coordenação:

- 1º) a Superintendência das Obras do Plano de Desenvolvimento de Goiás (SUPLAN)

IV — à Secretaria da Saúde e Assistência

- 1º) o Departamento Estadual de Saneamento

V — à Secretaria da Agricultura:

- 1º) a Companhia Agroícola do Estado de Goiás S. A.

VI — à Secretaria de Indústria e Comércio:

- 1º) a Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Goiás S. A.

VII — à Secretaria da Viação e Obras Públcas:

- 1º) o Departamento Estadual de Comunicações
- 2º) o Departamento de Estradas de Rodagem de Goiás

VIII — à Secretaria do Interior e Justiça:

- 1º) o Consórcio Rodoviário Intermunicipal S. A.

CAPÍTULO VIII
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 45. O Gabinete do Governador, a Polícia Militar do Estado, o Ministério Pùblico, os órgãos Integrantes das Secretarias de Estado enumerados nesta lei, os órgãos das entidades autônomas e das entidades parastatais terão estrutura, atribuições e funcionamento regulados por ato do Governador do Estado.

Parágrafo único. Os orçamentos das autarquias serão encaminhados ao Governador através das Secretarias a que estiverem vinculadas, examinados pela Secretaria de Planejamento e Coordenação e aprovados por ato do Governador.

Art. 51. O Tribunal de Contas do Estado exercerá o controle das autarquias estaduais por meio do julgamento das contas anuais dos responsáveis pelo dinheiro e bens públicos de cada uma.

Parágrafo único. A fim de coadjuvar a fiscalização a cargo do Tribunal de Contas, o Governador do Estado poderá instituir, junto a cada autarquia estadual, uma Delegação de Controle composta de três membros sendo o Presidente indicado pelo Tribunal de Contas.

Art. 53.

§ 2º Para provimento dos cargos de Consultor Administrativo criados na Secretaria da Administração, será exigido o título de Bacharel em Administração Pública, fornecido pela Escola Brasileira de Administração Pública, ou escola congênere.

Mudança dos Quadros Dirigentes do D.A.S.P.

HONRADO com a escolha do Presidente da República e do Presidente do Conselho de Ministros, o Sr. A. Fonseca Pimentel assumiu a direção geral do Departamento Administrativo do Serviço Público em dezembro de 1961, em substituição ao Sr. Moacyr Ribeiro Briggs. O novo Diretor-Geral convocou para os postos de direção e chefia as seguintes pessoas:

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

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Revista de Administracion Pública. — Vêm de ser publicados na Argentina os dois primeiros números da *Revista de Administración Pública*. A Revista é editada pelo Instituto Superior de Administración Pública (I.S.A.P.).

Atualidades Administrativas — Boletim Informativo trimestral do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas — Ano III — 3º trimestre de 1961 — Nº 9 — Rio de Janeiro, Guanabara, Brasil.

Bibliotecas Públicas e Semipúblicas do Estado de São Paulo — editado pelo Departamento de Estatística do Estado, subordinado à Divisão de Estatísticas Físicas, Sociais e Culturais do Governo do Estado de S. Paulo. Cadastro de bibliotecas públicas e semipúblicas, por município, em 31-12-1960, com acervo superior a 300 volumes. Estado de São Paulo, 1960, Brasil.

Boletim de Antropologia — editado pelo Instituto de Antropologia da Universidade do Ceará. Volume 3 — Nº 1 — Dezembro de 1959. Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil.

Boletim da Associação Comercial de Caruaru — Circulação em todo o Brasil — Ano IV — Nº 37 — Setembro de 1961 — Estado de Pernambuco, Brasil.

Boletim de La Dirección General Impositiva — de la Secretaría de Estado de Hacienda — Poder Ejecutivo Nacional. Volume 15 — Nº 93 — Septiembre, 1961. Buenos Aires, Argentina.

Boletim Mensal da Fiega — da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara — Nº 82 — Outubro de 1961. Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil.

Boletim do Pessoal do Departamento dos Correios e Telégrafos — Ministério da Viação e Obras Públicas — Diretoria Regional de Ribeirão Preto — Estado de São Paulo, Brasil — Ano XIV — Nº 44 — 31-10-961.

Boletim de Revistas da Biblioteca do D. A. S. P. — Ano VI — Nº 10 — Vol. 6 — Rio de Janeiro, Guanabara, Brasil.

Bôlsa de Mercadorias da Bahia — filiada ao Conselho Interamericano de Comércio e Produção. Boletim referente a agosto de 1961. Salvador, Estado da Bahia, Brasil.

Bulletin Analytique de Documentation Politique, Économique et Sociale Contemporaine — de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 16^e année — Nº 11 — 1961 — Paris, França.

Brasil Açucareiro — editado pelo Instituto do Açúcar e do Álcool — Ano XXIX — Vol. LVIII — Set./Out. de 1961 — Ns. 3 e 4 — Piracicaba — Estado de São Paulo, Brasil.

La Calificación de los Puestos de Trabajo en la Función Pública — colección Estudios Administrativos — Madrid.

Carta Mensal — Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio e da Administração Nacional do Serviço Social do Comércio — Ano VII — Nº 76 — Setembro de 1961. Rio de Janeiro, GB, Brasil.

Chronique OMS — Organisation Mondiale de la Santé — Vol. 15 — Nº 10 — Octobre 1961 — Palais des Nations, Genève, Suisse.

Comércio de Cabotagem do Brasil — por principais mercadorias segundo procedências e destinos. Ser-

viço de Estatística Econômica e Financeira — 1960. — Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil.

Comércio Internacional — Boletim mensal do Banco do Brasil. Ano XI — Ns. 4 e 5 — Novembro-Dezembro de 1961. Rio de Janeiro, Brasil.

Conselho Estadual de Economia e Administração — "Carta Informativa" editada pelo Conselho do Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Ano II — N° 43 — Dezembro de 1961. Belo Horizonte, Brasil.

O Cultivador — órgão oficial, informativo, agrícola e cultural da Escola Agrotécnica de Santa Teresa — Ano XIV — Ns. 173-4 — Agosto-Setembro de 1961 — Estado do Espírito Santo, Brasil.

A Defesa Nacional — Fundada em 10-10-1913 — Exército — Marinha — Aeronáutica do Brasil — Ano XLVIII — Ns. 563-4 — Junho-Julho de 1961. Rio de Janeiro, Brasil.

O Dirigente Industrial — Revista de Administração, Produtividade, Equipamentos e Processos — N° 3 — Vol. 3 — Novembro de 1961. Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil.

ECA — Revista del Instituto Superior de Ciencias Administrativas de la Universidad de la Plata. Año III — Setiembre-Octubre de 1961. N° 8 — La Plata, Buenos Aires, República Argentina.

Jurisprudência e Doutrina — Revista trimestral de divulgação exclusiva de matéria jurídica. Propriedade da Editôra Jurídica Ltda. — N° 41 — Jan.-Fev.-Março de 1961. Fortaleza, Estado do Ceará.

Notícias de Portugal — Boletim mensal do Secretariado Nacional da Informação. Ano XV — Ns. 756 e 758, respectivamente de 28-10-61 e 11-11-61. Palácio da Foz, Lisboa, Portugal.

El Libertador — Homenaje perenne de Pueblo Ecuatoriano. Órgano de la Sociedad Boliviana del Ecuador, miembro de la Federación Internacional de Sociedades Bolivianas. Tomo XVI — N° 124. Diciembre de 1961. Quito, Ecuador.

O Repórter — O único jornal diário da cidade de Uberlândia. Ano XXVIII — N° 3.840, de 30 de outubro de 1961. Estado de Minas Gerais, Uberlândia, Brasil.

Revista de Administração Municipal — (antiga Notícias Municipais) do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Ano VIII — N° 48 — Setembro-Outubro de 1961 — Vol. VIII — Humaitá. Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil.

Revista Brasileira de Geografia — editada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Ano XXIII — N° 2 — Abril-Maio de 1961 — Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil.

Revista da Escola de Minas — Publicada por alunos e reconhecida pelo Diretório Acadêmico da Escola de Minas de Ouro Preto — Vol. XXII — N° 5 — Dezembro de 1961. — Ouro Preto, Estado de Minas Gerais, Brasil.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Publicação trimestral que tem por finalidade difundir o pensamento católico e divulgar os resultados da investigação científica das Unidades Universitárias. Volume XXI — fascículos 37-8 — Março-Junho de 1961. Estado de São Paulo, Brasil.

MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

CRÍTICA DE LIVROS

Vidas Paralelas de Taylor e Fayol

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

(TAYLOR E FAYOL, por BENEDICTO SILVA
— E.B.A.P. — Fundação Getúlio Vargas,
Rio, 1960)

POR dois modos podemos medir a exata grandeza de um movimento de idéias: compreendendo a filosofia que o inspira e explica, ou aferindo a extensão de suas repercussões na vida da humanidade.

Na maior das vêzes, preocupados em fruir as vantagens que tais movimentos nos proporcionam, enxergamos, apenas, o lado prático dos mesmos e nos alheamos da filosofia que êles encerram. Deixamos de lado o sistema e nos contentamos com a pequena coleção de fórmulas que dêle podemos deduzir.

Nenhum domínio do pensamento humano espelha tão claramente a justeza dessa observação como a ciência da administração. Aqui, mais do que em qualquer outra província das atividades intelectuais, a ânsia de solucionar o problema do momento, a avidez do proveito imediato, nos tem levado a esquecer o lado filosófico das coisas.

“Taylorismo” e “Fayolismo” são vocábulos aos quais costumamos atribuir o conceito limitado de simples conjuntos de práticas, hauridas na observação inteligente de certos fatos, e postas diante de nós como prestimosas normas de normas de conduta para o trato dos problemas da eficiência industrial.

O verdadeiro sentido dos dois sistemas de organização racional do trabalho, seus fundamentos mais profundos, sua integração aos outros valores da cultura, e, sobretudo a importância de sua contribuição ao processo do advento de uma sociedade nova, são coisas para as quais raramente voltamos nosso espírito.

Nem sempre — devemos reconhecer — é fácil captar a filosofia de um movimento intelectual, porque os responsáveis por êle não puseram maior empenho em formá-la e difundi-la. Mais

homens de ação do que propriamente intelectuais edificaram sua obra, deixando a outrem a tarefa de interpretá-la e de definir-lhe os fundamentos éticos e intelectivos.

Muitas vezes apenas esboçaram os motivos íntimos em que inspirou seu pensamento. Foram as repercussões sociais da obra criada que, através das construções dos intérpretes, vieram, mais tarde, revelar aquilo que o próprio criador do movimento não quis ou não pôde conceber.

Foi isso que, sob certos aspectos, aconteceu com os sistemas de organização científica do trabalho, donde se torna difícil estudá-los à luz de determinadas categorias de valores, quando nos limitamos aos textos em que seus próprios autores os expuseram.

A verdadeira significação do "taylorismo" e do "fayolismo" não encontra sua melhor expressão nem no livro de TAYLOR (*Princípios de Administração Científica*) nem no de FAYOL (*Administração Industrial e Geral*), mas na obra daqueles que analisaram as instituições sociais e as formas de conduta humana que se originaram dos dois sistemas.

Um dos biógrafos de TAYLOR reconhecia-lhe a incapacidade para a exposição das idéias, dizendo que:

"Sua memória sobre a direção das oficinas (*Shop Management*) é um corpo de 132 páginas, nas quais a numeração dos tópicos é o único recurso de que dispõe o leitor para encontrar as idéias. As demonstrações aí surgem, ao correr da pena, sem que o autor revele a preocupação de concatenar seus raciocínios numa ordem qualquer". (J. CHEVALIER: — "L'Organisation du Travail — Paris, 1946).

A crítica parece justa, quando se observa que no livro de TAYLOR a organização do trabalho sob a forma de tarefas, por exemplo, apresenta-se como mero recurso de eficiência, como instrumento de simplificação e padronização das operações fabris, e, sob uma aparência assim tão pobre, nem sequer entremostra o extraordinário poder de transformação que viria a exercer sobre a estrutura tradicional das profissões.

O "task system" tayloriano, à parte aquilo que representa como restrição à liberdade do trabalhador, o que, por si só, já lhe empresta, do ponto-de-vista humano, um sentido bem mais profundo do que o de um simples dispositivo tendente à melhoria da execução do trabalho e ao combate ao desperdício, desencadeou essa verdadeira reação em cadeia, através da qual as antigas profissões se foram diluindo em grupos de tarefas cada vez mais

singelas. Sua consequência última foi a integração do trabalhador num sistema de operações em que a divisão e simplificação das tarefas chegaram aos extremos da despersonalização. No produto final do trabalho é praticamente impossível identificar a participação de cada operário. Esta, isoladamente, nada significa.

Que tais coisas têm reflexos sociais da mais alta importância percebe-se claramente. Como haveria o trabalhador de deixar de fortalecer e institucionalizar seu sentimento de classe, frente a uma forma de organização do trabalho que o colocava na mais estreita dependência de seus companheiros, ao mesmo tempo que lhe infundia a certeza de que, fora de determinado sistema de produção, poderia considerar-se, profissionalmente, morto?

Por outro lado, quando estabelece os "princípios" e os "deveres" de administração, FAYOL, ainda que se refira à "missão administrativa do corpo social", está longe de induzir a vigorosa revolução que, sobretudo na ordem econômica, resultou de sua maneira de conceber as funções de direção geral e de comando.

Parece certo que a grande empresa moderna, eixo em torno do qual gravita o processo de evolução do mundo nos tempos que estamos vivendo, dificilmente teria surgido sem a contribuição das idéias renovadoras de FAYOL. E quem será capaz de dizer o que a profissionalização da arte de administrar ainda vai produzir, no campo da formação de líderes para a sociedade de amanhã?

As respostas a questões desse tipo não se encontram nas páginas de *Administração Industrial e Geral*, mas é bem possível que estejam num capítulo qualquer do livro de BURNHAN (*The Managerial Revolution*) ou de PETER DRUCKER (*New Society*). Talvez a questão se reduza, apenas, a saber procurá-las com a devida atenção e alguma sagacidade.

"Taylorismo" e "fayolismo", como forças presentes e atuantes no quadro geral dos valores responsáveis pela transformação de muitos aspectos da sociedade, nos últimos cinqüenta anos, ainda não esgotaram suas possibilidades. Enquanto a grande empresa permanecer na vanguarda do processo de ajustamento das antigas estruturas sociais às condições geradas por uma economia de produção em massa, um e outro continuarão a procriar seus efeitos. E' isso, em grande parte, que explica o fato de que a genuína significação de ambos deva ser buscada menos nos livros de TAYLOR e de FAYOL do que na obra dos intérpretes sob cujos olhos os citados efeitos se estão desenrolando.

BENEDICTO SILVA é um desses intérpretes, dos mais autorizados. Seu livro espelha, a par de grande cultura, um rigoroso

escrúpulo na seleção das fontes de informações e uma grande segurança no confronto dos fatos e das idéias que coligiu em paciente pesquisa. Daí resulta que mesmo as pessoas familiarizadas com o tema encontrarão em TAYLOR e FAYOL algumas revelações interessantes. Preocupado em buscar o veio mais profundo das idéias sob a superfície das experiências que as confirmaram e das fórmulas que destas foram deduzidas, BENEDICTO SILVA realizou um trabalho que se integra, da melhor maneira, no movimento tendente à formação da legítima mentalidade empresarial em que o mundo de nossos dias deposita tantas esperanças.

TAYLOR e FAYOL, como o próprio título está a indicar, é mais o estudo biográfico de dois homens, do que uma análise de dois sistemas de organização do trabalho. Seu autor, contudo, não se limitou ao relato e comentário da vida dos biografados: foi mais além e empreendeu uma interpretação larga e percutiente da obra que ambos realizaram, mostrando, através de lúcido estudo comparativo, em que os sistemas de TAYLOR e de FAYOL se distinguem e se completam. O livro alia, assim, ao encanto que pode proporcionar a descrição de duas vidas votadas a um nobre ideal, o interesse criado pelo debate em torno de idéias que se revestem de particular significação para todos nós.

O método de fazer preceder aquêle estudo comparativo de dois capítulos, um dedicado a TAYLOR e outro a FAYOL, prepara o espírito do leitor e lhe fornece os conceitos e as idéias fundamentais que o habilitam a acompanhar, sem maior esforço, o cotejo entre os dois sistemas pioneiros da organização científica do trabalho.

Tão vasto e tão bom é o material em que se subsidiou o autor, que a êste último se poderia pedir que retornasse ao tema, para estudar-lhe, com a mesma penetração e a mesma largueza de vista, algumas de suas facetas menos gerais, como, por exemplo, a da influência das idéias de TAYLOR e FAYOL no desenvolvimento do sindicalismo moderno, e a dos efeitos do aparecimento do "administrador profissional" no destino das grandes dinastias industriais.

A tarefa não ofereceria nenhuma dificuldade para quem escreveu o livro que é objeto dos presentes comentários e nêle exibe as credenciais de um ensaísta experiente, dotado de grande aptidão para o trabalho de pesquisa intelectual, e senhor de um estilo, cuja sobriedade, clareza e senso estético cativam o leitor mais exigente.

TAYLOR e FAYOL consta de três partes; e é à primeira, de autoria individual de BENEDICTO SILVA, que dizem respeito as

considerações que fizemos até aqui. As duas restantes, reunindo pequenos e excelentes ensaios de vários autores, deveriam, em nossa modesta opinião, constituir objeto de outro caderno, porque se é verdade que elas enriquecem a parte documental do livro, não é menos certo que lhe prejudicam a unidade de pensamento e de estilo. Publicadas em separado, elas alcançariam os objetivos a que o autor se refere numa passagem do prefácio, ao justificar sua inclusão no corpo do livro.

Com êsses comentários não fazemos uma crítica, mas uma sugestão, pois estimaríamos que tão magnífico estudo dos aspectos gerais da obra de TAYLOR e FAYOL fôssem completados com alguns capítulos sobre temas que expressam a profunda ligação da referida obra com a realidade social do nosso tempo.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 21.755 — DISTRITO FEDERAL

Servidor público. Vencimentos. Princípio da isonomia. Matéria relevante, a aconselhar o provimento do agravo, para que suba o recurso extraordinário.

Relator: O Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Agravante: União Federal.

Agravados: João Augusto da Silva e outros.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êsses autos de Agravo nº 21.755, decide o Supremo Tribunal Federal dar-lhe provimento, de acordo com as notas juntas.

Distrito Federal, 19 de novembro de 1959. — Barros Barreto, Presidente. — Luiz Gallotti, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — O acórdão recorrido tem esta ementa (fls. 101):

"Servidor Público — Princípio de isonomia — Extranumerários da Casa da Moeda, amparados pelo art. 23 do A.D.C.T. de 1946, têm direito a vencimentos equivalentes aos do pessoal integrante do Quadro Permanente, a partir da Lei nº 1.216, de 28 de outubro de 1950, que não podia fazer discriminação entre funções idênticas".

O recurso extraordinário da União foi indeferido por este despacho (fls. 105):

"A leitura atenta do V. acórdão recorrido (fls. 242), confirmatório do

de fls. 197, mostra que o recurso pedido à fls. 244 não examinou atentamente a decisão que impugna. Examinasse como devera, não atribuiria ao julgado as falhas e defeitos elementares que atribuiu, numa ânsia de recorrer, sem atenção de maior, dos votos proferidos no julgado, e, sobretudo, naquele que o recorrido integrou. Reporto-me ao voto que proferi a fls. 190 a 192, no qual apreciei todos os aspectos da controvérsia, quer de fato quer de direito positivo que interpretei. Realmente, após largas considerações gerais, algumas delas apoiadas em doutrinas sufragadas pelo próprio Egrégio Supremo Tribunal Federal (voto a fls. 138 a 145 dos autos da Apelação nº 7.365 em apenso), fui bem marcatamente explícito no que disse ser fundamento de meu voto. O recurso objeto de exame, *data venia*, incide em verdadeiro recusismo, dêsses que cansam a egrégia Instância Excepcional, e concorrem para mais e mais congestionar seu excesso de serviço.

Por outro lado, a impugnação de fls. 248-257 em muitos pontos apoiados por legítima doutrina firmada pela Egrégia Corte Suprema, (ver, sobretudo, voto do sempre eminentíssimo Orosimbo Nonato — fls. 204 e segs. — dos autos em apenso), justifica plenamente a não admissão do pretendido recurso, que de fato não admito pelas razões expostas.

Rio, 10 de setembro de 1958".

Dai o presente agravo.

A Procuradoria-Geral opina (fólios 145-146):

"A União Federal agravou de instrumento, porque lhe fôra denegado o seguimento de recurso extraordinário.

Trata-se, na espécie, de mais um caso de equiparação de vencimentos, por via de sentença judicial, sem lei que o autorizasse, com malferimento manifesto da letra das leis invocadas pela agravante e em divergência com a torrencial jurisprudência do Pretório Excelso. São extranumerários, que pretendem vencimentos iguais aos funcionários numerários, fundados no simples fato de possuírem estabilidade funcional.

Em caso igual, conforme salientou a agravante, o Pretório Excelso ordenou o seguimento do extraordinário da União Federal.

Fundou-se, a demanda, no princípio constitucional de isonomia, ou de igualdade a lei. Alegam, os agravados, que, exercendo funções iguais, têm direito a iguais vencimentos, já que são, demais disso, estáveis.

Não pertence, *data venia*, ao Poder Judiciário fixar vencimentos de funcionários públicos, numerários, ou extranumerários. Isto, todavia, foi o que fez, *data venia* o ven. acórdão recorrido extraordinariamente em que, felizmente, houve votos vencidos.

O assunto, de sua gravidade, merece o reexame do Pretório Excelso.

Diante do exposto, havemos que, preliminarmente, se conheça do agravio de instrumento; e, conhecido, que o Excelso Supremo Tribunal Federal lhe dê integral provimento.

Distrito Federal, 20 de outubro de 1959. — *Firmino Ferreira Paz, Procurador da República*.

E' o relatório.

VOTO

O recurso envolve matéria relevante, a merecer melhor exame, com a subida dos autos.

Para esse fim, dou provimento ao agravio.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deu-se provimento ao agravio, unanimemente.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Presidente da Turma: O Exmo. Senhor Ministro Ary Franco.

Tomaram parte no julgamento — os Exmos. Srs. Ministros Cândido Motta Filho, Nelson Hungria, Luiz Gallotti e Barros Barreto. — *Hugo Mosca*, Vice-Diretor-Geral.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 19 de março de 1962, à página nº 63.)

AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 21.553 — D.F.

Aposentadoria provisória. Sua conversão em definitivo pelo simples decurso de cinco anos. Intelligência do disposto no art. 10, do Decreto-lei nº 8.769, de 1945. Dissídio jurisprudencial notório. Agravo. Seu provimento, para que suba o extraordinário.

Relator: O Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Agravante: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Agravado: Wilson Antônio França.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento número 21.553, do Distrito Federal, em que é agravante o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e agravado Wilson Antônio França.

Acordam os Ministros da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, em dar provimento ao agravado, conforme o relatório e notas taquigráficas em anexo. Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1959 (data do julgamento). — *Antônio C. L. de Andrade*, Presidente. — *Henrique D'Ávila*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, o presente recurso prende-se ao respeitável despacho proferido de fls. 38-39 pelo saudoso Se-

nhor Ministro Artur Marinho, concedido nestes termos:

"Correto o acórdão recorrido (folhas 62).

"É inequívoco que o direito positivo autoriza o exame médico periódico em um caso como o dos autos; mas dentro dos cinco anos a que se refere sem ambigüidade. Depois desse prazo a aposentadoria é irrevisível, pois que se torna definitiva. O definitivo é definitivo mesmo, não se sujeitando, pois, a ser aposentadoria intrarquinilizada indefinidamente, ou o aposentado ao vexame de ser submetido a exames para além daquele prazo.

"O Tribunal interpretou o direito positivo como ele.

"Parecendo-me que o recurso é especioso, não o admito".

Dêsses julgado é que o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários interpõe o presente agravo, que foi devidamente minutado e tramitado.

E, nesta Superior Instância, a douta Procuradoria-Geral da República pronuncia-se pelo seu provimento.

E, o relatório.

VOTO

Dou provimento ao recurso, para que suba o extraordinário. Na realidade, há dissídio jurisprudencial, no que toca a inteligência do art. 10, do Decreto-lei nº 8.769, de 1945.

A controvérsia está em saber se a aposentadoria provisória, depois de decorridos cinco anos, torna-se definitiva e irretratável ou se, verificado, por exame médico, que o empregado está em boas condições de saúde, deve ele retornar ao trabalho, mediante o cancelamento da inatividade em que se encontrava.

A questão, como é notório, suscita dúvidas fundadas.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Deu provimento ao agravo, unanimemente.*

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Avila (substituto do Excelentíssimo Sr. Ministro Hahremann Guimarães, que se acha licenciado).

Presidente da Turma — o Excelentíssimo Sr. Ministro Lafayette de Andrade.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Senhores Ministros Henrique D'Avila, Vilas Boas, Rocha Lagoa, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrade. — *Hugo Mosca*, Vice-Diretor-Geral.

AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 21.632 — D. F.

Vencimentos de médicos da CAPFESP — Equiparação aos de outras repartições federais — Provimento do agravo para subir o recurso extraordinário.

Relator: O Senhor Ministro Barros Barreto.

Agravante: Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.

Agravados: Aldemaro Coutinho Pessoa e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, examinados estes autos de Agravo de Instrumento nº 21.632, do Distrito Federal, sendo agravante a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos — CAPFESP — e agravados Aldemaro Coutinho Pessoa e outros:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, dar provimento ao agravo, unânime mente.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, outubro, 22 de 1959. — *Barros Barreto*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Barros Barreto (Relator) — Mediante o acórdão de

fls. 41, que contém a seguinte ementa, o ilustre Tribunal Federal de Recursos houve por bem dar provimento à apelação de Aldemaro Coutinho Pessoa e outros, sendo apelados a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos e a União Federal:

"Médicos da antiga Caixa de Aposentadoria e Pensões da Leopoldina Railway — Direito a vencimentos atribuídos aos médicos das Caixas classificadas no tipo I — Aplicação da Lei nº 488, de 15-11-46 — Procedência da ação, excluídos honorários de advogado".

Usando a Caixa de Aposentadoria e Pensões do recurso extraordinário, *ex vi* do art. 101, III, letras *a* e *d*, da Constituição Federal, negou-lhe seguimento este despacho, a fls. 43:

"Não admito o recurso de fls. 182 e seguintes, visto os motivos invocados pelo impugnante de fls. 193-94, acrescendo que esse foi o comportamento desta Presidência quando também não admitiu o recurso excepcional pleiteado na Apelação Civil número 9.472 em casos semelhantes a ver despacho no *Diário da Justiça* de 12 de agosto dêste ano, pág. 11.765.

Por seu lado, os impugnantes de fls. citadas também recorreram extraordinariamente, fls. 18-191. Não me parece que tenham razão no que, para a espécie, aludem a prescrição parcial e a honorários de advogado.

Conseqüentemente, da mesma maneira, não admito o recurso. Repelidos, pois, ambos os recursos.

Rio, 2-12-1958 — *Arthur Marinho*"

Agravou-se de instrumento a Caixa de Aposentadoria Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos; juntaram contraminuta os agravados (fls. 46), e, ouvido o Dr. Procurador Geral da República, foi examinado o parecer de fls. 54:

"A agravante não se conformou com acórdão que invadindo esfera privativa do Poder Executivo, modificou estru-

tura administrativa das Autarquias, fixando vencimentos dos seus componentes e dando nova situação aos mesmos.

O acórdão impugnado, sobre falsa égide do princípio de isonomia, fixou os vencimentos dos médicos das Caixas de Aposentadoria e Pensões de acordo com aqueles deferidos aos médicos da União Federal.

Ora as normas de administração e organização das autarquias não são, obrigatoriamente, as mesmas traçadas às repartições federais.

Conseqüentemente as leis de vantagens aos funcionários federais não são automática e obrigatoriamente aplicáveis aos autárquicos.

Imprescindível se faria, aí, disposição expressa para admiti-la.

Aplicação analógica é vedada quando a lei dispõe de modo contrário.

Ora a lei orgânica das Caixas criou-se de diversos tipos ou grupos, de acordo com o número dos seus segurados.

Aquelas que tivessem um pequeno número de segurados não poderiam exigir o mesmo trabalho, o mesmo dispêndio de esforços, exigido para as Caixas que têm milhares de segurados.

Por isso os vencimentos dos médicos dessas Caixas variavam de acordo com o número de clientes possíveis que os médicos pudessem atender, que lhes tomaria maior ou menor número de horas de trabalho, (Dec. nº 26.033-48).

A fixação dos vencimentos desses médicos como dos demais empregados dessas Caixas, foi deferida, exclusivamente, ao Poder Executivo (Lei número 488-49).

O acórdão recorrido violentou essas disposições legais, quando nivelou, por analogia defesa, os vencimentos desses médicos autárquicos aos das repartições federais.

O recurso tinha, dessarte, fundamento na violação da lei e no dissídio jurisprudencial, não devendo portanto, ficar obstado do conhecimento do Su-

premo, por simples despacho de trancamento.

Distrito Federal, 23 de setembro de 1959. — *Custódio Toscano*, Procurador da República.

Aprovado.

Carlos Medeiros Silva, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Barros Barreto (Relator) — Com o equiparar ou nivellar vencimentos de médicos de autarquia aos de outras repartições federais, nos termos do arresto reproduzido a fls. 41, reformatório da sentença de 1º grau — valeu-se a CAPFESP, do recurso à via extrema. Reclamava contra a vulneração de dispositivos legais vedando aquela aplicação analógica, ao passo que invocava o dissídio jurisprudencial.

De acordo com o parecer da ditta Procuradoria Geral da República, estou que se impunha, no caso em foco, o processamento do extraordinário, para melhor exame, perante o Excelso Pétório.

Conseqüentemente, voto pelo provimento do agravo.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: — Deu-se provimento ao agravo, unânimemente.

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto, Presidente da Turma.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Cândido Motta Filho, Ary Franco, Nelson Hungria, Luiz Gallotti e Barros Barreto. — *Hugo Mosca*, Vice-Diretor-Geral.

(Publicado no *Diário da Justiça* de 5-2-962, págs. 49-50).

RECURSO EXTRAORDINARIO

Nº 39.092 — D. F.

(*Embargos*)

Embargos da Lei nº 623. Hipótese em que a mesma lei comporta

duas interpretações, ambas razoáveis, e um Tribunal de segunda instância, apreciando dois pleitos, no primeiro adota uma daquelas interpretações e no segundo a outra. Não conhecimento do recurso extraordinário da alínea "a", nos dois casos, pelas duas Turmas do Supremo Tribunal. A contradição seria do Tribunal de segunda instância, a tornar possível a recista, mas não das duas Turmas do Supremo Tribunal, por terem, em ambos os casos, entendido que não houve vulneração da letra da lei. Não cabimento dos embargos da Lei nº 623.

Relator: Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Embargantes: Gabriel Sigwat e outros.

Embargada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de embargos no Recurso Extraordinário nº 39.092, decide o Supremo Tribunal Federal não conhecer dos embargos, de acordo com as notas juntas.

D. F., 9 de novembro de 1959. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Luiz Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Na Segunda Turma, assim relatou o eminente Ministro Ribeiro da Costa (fls. 8-89):

"Na presente ação, proposta por Gabriel Sigwat e outros, extranumerários-mensalistas, objetivando equiparação de vencimentos, em face do disposto na Lei nº 1.455, de 10 de outubro de 1951, o juiz de primeira instância acolheu o pedido pela sentença de fls. 36, reformada, unânimemente, pelo Tribunal de Recursos, *ut* acórdão de fls. 66, com o fundamento de não caber, em nenhum caso, ao Judiciário decretar equiparação de vencimentos.

Os votos proferidos na assentada do julgamento expressam-se nestes termos (fls. 61, 62 e 63).

Recorrem os autores pelo pressuposto das alíneas *a*, *b* e *d* da preceituração constitucional, na forma do petítorio de fls. 68 e seguintes.

As partes arrazoaram.

A Procuradoria-Geral da República opina nestes termos (fls. 86):

"Não houve violação da lei, mas a sua devida aplicação.

No mérito, bem decidiu a ilustre recorrida. A expressão *para todos os efeitos* não se pode referir a vencimentos porque estes são fixados para todas as funções públicas. A fixação de vencimentos depende de lei especial para cada categoria funcional.

Sob esse aspecto não pode haver equiparação entre funcionários e extranumerários, porque eles se distinguem precisamente pela função exercida.

Rio de Janeiro, maio de 1958. — *Themistocles Brandão Cavalcanti*, Procurador da República. — Aprovado: *Carlos Medeiros Silva*, Procurador-Geral da República".

Proferiu S. Excia. o seguinte voto (fls. 89-90):

"De alcance restrito o preceito do art. 1º da Lei nº 2.284, de 1954, concede aos extranumerários da União e das Autarquias que contem ou venham a contar mais de cinco anos de serviço, ininterrupto ou não, apenas equiparação aos funcionários efetivos para todos os efeitos.

Não se alude, aí, a vencimentos, cuja equiparação, é, pois, indevida, com invocação de padrões previstos na Lei nº 1.455, de 10 de outubro de 1951, referentes a servidores efetivos da Imprensa Nacional.

O acórdão recorrido cingiu-se à aplicação da lei, sem ofensa à sua literalidade.

Não conheço do recurso.

A Segunda Turma, unanimemente, não conheceu do recurso.

Os vencidos ofereceram embargos da Lei nº 623, que a União impugnou.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Os embargantes apontam, como divergente, o acórdão da Primeira Turma no Recurso Extraordinário número 37.953, de que foi relator o eminente Ministro Barros Barreto.

Mas há diferença entre os dois casos: no outro, era um desenhista extranumerário, da Aeronáutica, que reclamava equiparação ao cargo de desenhista na própria Aeronáutica; no presente feito, os autores exercem as funções de revisor e mestre no Ministério da Guerra (Imprensa Militar) e de mestre, técnico em artes gráficas no Ministério da Marinha (Diretoria de Hidrografia e Navegação), e reclamam equiparação aos cargos de gráficos da Imprensa Nacional (Ministério da Justiça).

Dessa diferença deve ter resultado que o Tribunal de Recursos, na outra ação, deu ganho de causa ao autor e, na presente, não deu.

Por outro lado, em ambos os casos, o Supremo Tribunal não conheceu do recurso extraordinário da alínea *a*.

Num era recorrente a União e no outro os servidores.

E o Tribunal entendeu que, em nenhum dos casos, houvera ofensa à letra da lei.

Não há dissídio, portanto, embora à primeira vista possa parecer que existe.

Mesmo que as espécies fôssem iguais (e já vimos que não são), ou não teria como verificada a divergência entre as duas Turmas.

Suponhamos que a mesma lei comporte duas interpretações, ambas razoáveis. E que um Tribunal de segunda instância, apreciando dois pleitos, no primeiro adote uma daquelas interpretações e no segundo a outra.

A contradição seria dêsse Tribunal, a tornar possível a revista, mas não das duas Turmas do Supremo Tribunal Federal, por terem, em ambas as

hipóteses, entendido que não houve vulneração de letra de lei.

Não conheço dos embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deixaram de conhecer dos embargos. Decisão preliminar unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Relator: o Exmo. Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Srs. Ministros Cândido Motta Filho e Ari Franco.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Henrique D'Avila (substituto do Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, que se encontra de licença), Vilas Boas, Nelson Hungria, Rocha Lagoa, Luiz Gallotti, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrade e Barros Barreto. — Hugo Mosca, Vice-Diretor-Geral.

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Coordenação dos Serviços de Polícia no Brasil

JEAN NEPOTE

Secretário-Geral Adjunto da
O.I.P.C. — INTERPOL

Nota da Redação: Acaba de ser criada pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores uma comissão incumbida de reestruturar o Departamento Federal de Segurança Pública. Transferida a sede do Governo para Brasília, o pessoal, o equipamento e os arquivos do antigo Departamento passaram para os domínios do novo Estado da Guanabara. Para Brasília, do antigo D.F.S.P. apenas o rótulo acompanhou o Governo Federal.

Há, sem dúvida, necessidade premente, já reconhecida por muitos observadores dos negócios públicos federais, de equipar a União com um órgão de polícia de caráter federal encarregado de investigar e apurar as infrações penais contra a Fazenda Nacional, como o contrabando e o descaminho; contra a fé pública, com moeda falsa e assemelhados; e certos crimes cuja tentativa ou consumação leve o autor a ultrapassar as fronteiras de uma unidade federada, como freqüentemente acontece nos casos de furto ou roubo de veículos, rapto ou seqüestro de pessoas e transporte e comércio clandestino de entorpecentes.

Visitou o Brasil recentemente, a convite do Ministro da Justiça, o Secretário-Geral da INTERPOL, Jean Nepote. Atendendo a uma solicitação do Dr. Alberto Rocha, Diretor do Gabinete do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Jean Nepote apresentou um relatório de grande oportunidade e rico de sugestões sobre o problema da coordenação dos serviços policiais no Brasil. Tratando-se de estudo autorizado e repleto de achegas para o esclarecimento dos problemas práticos de legislação e administração ora sob as atenções da

Comissão, a Revista do Serviço Público considerou oportuna a sua divulgação em tradução portuguêsa. Esperamos que esta contribuição, a primeira que aparece na parte de administração específica da Revista depois da reforma de seu esquema editorial, possa também subsidiar a tramitação pelas Casas do Parlamento do projeto de lei a cargo da referida Comissão e que será dentro de pouco tempo enviado ao Congresso pelo Governo.

Nos últimos 25 anos, especialmente a partir do fim da segunda guerra mundial, tornou-se indispensável um mínimo de centralização e coordenação dos trabalhos policiais. Numerosas razões militam em favor dessa doutrina:

— As facilidades técnicas de comunicação (avião, automóvel) favorecem a locomoção dos criminosos, quer para executar seus planos, quer para fugir;

— O crime "se organiza" cada vez mais: os criminosos têm freqüentes contatos entre si, as infrações são minuciosamente planejadas e executadas;

— A internacionalização da indústria e do comércio trouxe consigo a internacionalização do crime, que cobre, hoje em dia, uma vasta extensão geográfica;

— A fim de pôr-se à altura das exigências modernas, os serviços de polícia devem estar bem guarnecidos, bem equipados, o que exige um esforço quase sempre superior às possibilidades estaduais, tornando-se então necessária a colaboração do Governo Federal;

— Os criminosos estão sendo, cada vez mais, julgados e condenados em função de sua personalidade, e não do delito cometido; por essa razão, é necessário conhecer — portanto centralizar — os seus antecedentes;

— Os meios modernos de divulgação (rádio, televisão e imprensa) permitem propagar muito rapidamente as idéias, os movimentos do que resulta uma vida política mais intensa, a qual deve ser controlada mais estreitamente pelo Estado.

Enfrentaram os países êsses problemas de acordo com a sua história, estrutura geral e meios materiais. Nenhum deles, contudo, deixou-os sem solução.

Os centralizados puderam criar sem dificuldade fôrças de polícia nacionais, dependentes, do ponto-de-vista da administração e da ação, do poder central.

Já os descentralizados tiveram mais trabalho, precisando recorrer a soluções que não se opusessem às particularidades locais e tomando em consideração os direitos adquiridos.

Através de certas medidas, porém, foram conciliadas as necessidades políticas e os imperativos técnicos. As diversas fórmulas adotadas podem ser assim sintetizadas:

a) Determinadas leis repressivas foram declaradas leis federais, constituindo a Federação certos serviços (tribunais, polícia) para assegurar a sua aplicação. O exemplo típico é o dos Estados Unidos, onde os diversos departamentos ministeriais federais dispõem de fôrças de repressão para com as polícias estaduais e as polícias nacionais (Justiça: F.B.I. — Treasury Departament: Narcotic Bureau — Secret Service — Internal Revenue, Coast Guard) garantir a obediência a essas leis. Cada uma das fôrças federais de polícia tem competência "ratione materiae" limitada, mas "ratione loci" ampla.

b) Em certos países foram criados organismos postos à disposição das autoridades locais. Por exemplo: a Escola de Polícia de Hendon, na Inglaterra; a Divisão Central da Polícia Suíça; em Berna; o Bundeskriminalamt, em Wiesbaden (Alemanha).

c) Em outros, o Govêrno Nacional participa das despesas de polícia realizadas pelas autoridades locais para a manutenção da sua fôrça. As autoridades locais são legalmente independentes; o Govêrno Nacional, porém, recusa a sua contribuição financeira se verifica que não estão sendo obedecidas as suas diretrizes: é o caso da Inglaterra, país onde a polícia é descentralizada, mas o Home Office impõe sua tutela.

d) Embora não interfira na ação policial propriamente dita, deixada sob a responsabilidade das autoridades descentralizadas, o Estado intervém, entretanto, para assegurar o recrutamento e a formação dos quadros da polícia, quadros que põe em seguida ao dispor das autoridades locais. É como se procede na Índia, onde, por exemplo, os "Inspetores Gerais de Policia" são funcionários do governo nacional postos à disposição dos diversos estados da federação hindu.

e) O Govêrno Federal, enfim, pode pôr suas fôrças policiais à disposição das autoridades estaduais, para aplicar ao mesmo tempo as leis federais e as estaduais. É a fórmula original do Canadá: a célebre "Polícia Montada" assegura a plenitude das funções de polícia em certas províncias, que assinaram, para êsse fim, um verdadeiro acôrdo-contrato com o Govêrno Federal.

f) São realizadas reuniões periódicas entre os chefes de polícia locais (Grã-Bretanha, Índia, Austrália e Suíça).

Uma vista d'olhos nos vários países do mundo demonstra que, para proporcionar um mínimo de coordenação aos trabalhos de polícia, todos aplicaram algumas ou pelo menos uma das medidas acima descritas. A Suíça, os Estados Unidos, o Canadá, a Índia, a Inglaterra — para citar sómente países em que se reconhece unânimemente um caráter democrático — têm, na esfera federal, um dispositivo de coordenação dos serviços de polícia.

Com efeito, como pode a polícia, num território dado, exercer convenientemente as suas funções, se não existe nem arquivo central, nem lista de criminosos procurados, nem sistema geral de alarme e informação, e nem doutrina alguma?

O Brasil aparece nesse ponto como verdadeira exceção. Não há dúvida quanto a ter à Constituição Federal confiado às autoridades locais, isto é, aos estados, toda a responsabilidade da ordem pública. É certo haver obstáculos jurídicos consideráveis impedindo a transferência de um dia para o outro de uma parte dessas responsabilidades à União. Porém nem isso, nem qualquer argumento de ordem técnica, política ou moral, justifica que um malfeitor perigoso procurado em Pôrto Alegre não seja também e automaticamente procurado em Belém ou no Rio.

Uma reforma se impõe.

* * *

Pode-se seguir caminho muito diverso para proceder a uma reforma. Por mim farei três propostas, entre as quais, conforme as possibilidades e a conjuntura geral, se poderá escolher.

PRIMEIRA PROPOSTA

Consiste em:

a) não modificar nada da situação constitucional em vigor no Brasil, a fim de não criar nenhum complexo problema político, levando a longas discussões e consequentemente a grandes perdas de tempo para a efetivação de um projeto;

b) criar, no nível federal, um serviço que satisfaça as necessidades da coordenação policial;

c) obter dos estados a colaboração com esse serviço federal.

Em resumo: continuariam os estados com a responsabilidade executiva, cabendo à União coordenar e ocasionalmente impulsivar os trabalhos nos estados.

Para estruturar um eventual serviço federal, deve-se saber quais as necessidades da coordenação policial. Citemo-las em ordem de importância decrescente, supondo que se possa graduar por importância as tarefas de coordenação:

1º) Centralização das impressões digitais dos criminosos presos: E' indispensável identificar os reincidentes, descobrir as identidades falsas, possuir os elementos formais de identificação dos malfeiteiros presos em qualquer lugar que seja. Únicamente um arquivo datiloscópico nacional pode atender a necessidades fundamentais como essas, e deixar claras as ligações que existem entre os crimes cometidos em pontos diferentes por um mesmo indivíduo.

2º) Divulgação das informações sobre os crimes cometidos e os criminosos procurados: E' preciso que se publiquem anúncios sobre a identidade dos malfeiteiros desaparecidos e procurados, quer para serem julgados, quer para o cumprimento de pena. E' igualmente importante que sejam divulgadas informações a respeito dos principais crimes e delitos cujos autores sejam desconhecidos. Tal difusão deve ser amplamente feita entre os serviços de repressão; é inadmissível que venham a tomar conhecimento dos principais crimes por intermédio da imprensa local. Essa divulgação pode-se dar em boletins periódicos (como o *Boletim de Sinais para a Identificação* da Bélgica, e a *Police Gazette* da Grã-Bretanha), ou em fichas sinaléticas (França, Estados Unidos). E' necessário, também, que o serviço federal possa proceder facilmente a divulgações urgentes, graças a um sistema de telecomunicações próprio (telex ou rádio) ligado a todos os pontos importantes do país (capitais dos estados).

3º) Cooperação internacional — Interpol: As necessidades de investigação levam fatalmente a uma cooperação com a polícia dos outros países. A Interpol dedica-se exatamente a criar, a racionalizar essa cooperação. Para cooperar eficazmente no seio do sistema estabelecido, deve cada país designar um serviço para elemento de ligação, para correspondente permanente com os serviços estrangeiros, com os outros serviços nacionais e com o próprio organismo internacional. Esse é o papel da "Agência Nacional da Interpol", que não existe no Brasil (*). E' evidentemente uma das tarefas mais importantes da cooperação policial em grau nacional.

(*) Sómente a antiga polícia federal do Rio e do Estado de São Paulo criaram uma "Agência Interpol". Os outros estados ainda não participam da O.I.P.C. — INTERPOL, que não poderá ter no Brasil os vinte correspondentes necessários.

4º) Centralização das informações sobre os crimes e criminosos importantes: Devem ser centralizadas não sómente as impressões digitais mas também as fotografias, os sinais característicos, o *modus operandi* dos criminosos profissionais, de tal sorte que se possam comparar os elementos esparsos de ações criminosas aparentemente diferentes.

5º) Doutrina: A polícia deve agir em função de uma doutrina uniforme e de uma certa deontologia. Certos fenômenos criminológicos (delinqüência juvenil, criminalidade organizada, prevenção do crime), além disso, exigem estudos profundos e quase permanentes. Os métodos e o equipamento moderno dos serviços requerem, enfim, trabalhos que, estudados e estabelecidos num escalão central, podem ser aproveitados por todos os escalões; daí a utilidade de criar em nível federal um órgão para o estabelecimento de diretrizes e para a documentação técnica ao qual todos os serviços possam recorrer.

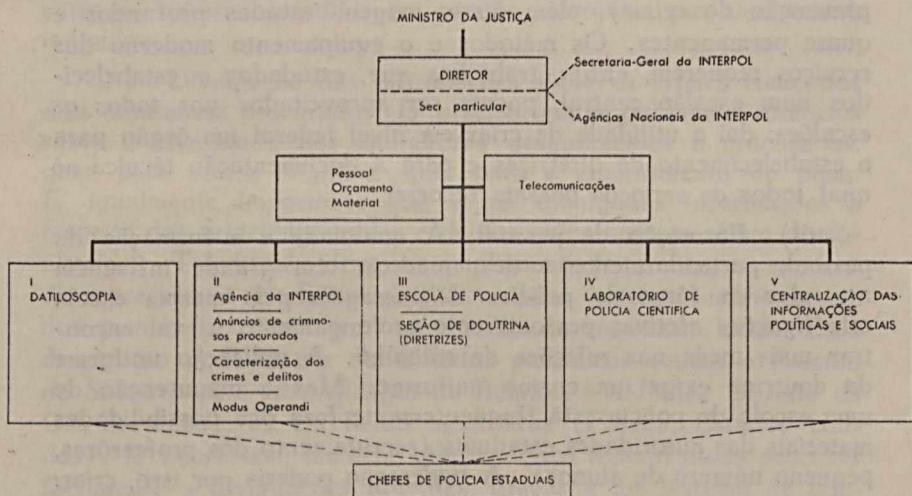
6º) Formação de pessoal: A qualidade e a formação do pessoal, particularmente o dos quadros, têm grande influência no valor da força de polícia. A passagem pela mesma escola cria ligações afetivas pessoais cujo prolongamento se vai encontrar mais tarde nas relações de trabalho. A aplicação uniforme da doutrina exige um ensino uniforme. Mas a manutenção de uma escola de polícia está freqüentemente fora das possibilidades materiais das autoridades estaduais (recrutamento dos professores, pequeno número de alunos). A Federação poderia por isso, criar, proveitosamente, uma escola de polícia, na qual receberiam instrução, no comêço da carreira, os funcionários do quadro permanente; durante a carreira, além do mais, os funcionários poderiam voltar à escola para estágios de aperfeiçoamento. Todos os estados teriam o direito de enviar alunos a essa escola federal de polícia.

7º) Informação política e social: Seria certamente muito útil criar no seio do serviço federal uma seção especialmente encarregada de, baseando-se nos relatórios das autoridades estaduais, estudar a situação política e social, de maneira a poder o governo federal estar sempre informado da evolução das idéias, dos movimentos, e das tendências políticas ou sociais.

8º) Polícia científica: A investigação moderna fundamenta-se em grande parte na prova científica. Um laboratório de polícia científica demanda pessoal qualificado e equipamento oneroso. O empreendimento não é rendoso, nem científica nem econômicamente, a não ser que a instituição atenda a necessidades razoavelmente elevadas. Em nível estadual, esse não é sempre o caso. Um laboratório federal de polícia científica poderia efetuar

vistorias a pedido das autoridades estaduais, seja quando não possuem elas um tal laboratório, seja quando o possuem, encontrando-se êle, porém, ultrapassado pelas dificuldades da vistoria. Os laboratórios federais de Wiesbaden (Alemanha) e do F.B.I., em Washington (E.U.A.) são modelos do gênero.

Considerando essas diferentes tarefas, consiste a proposta em criar no Ministério da Justiça um "Departamento Federal de Documentação e de Coordenação Policial", que poderia ter a seguinte estrutura:



O nome do serviço tem importância capital, pois deve mostrar perfeitamente que êle não tem o poder de investigar, inexistindo, pois, o perigo de entrar em conflito com as polícias estaduais, as quais detêm, juridicamente, as responsabilidades da ação policial.

Creio que nessas bases a cooperação das polícias estaduais será facilmente obtida. No plano técnico não se justificaria uma recusa de cooperação, porque as necessidades de identificação e procura dos criminosos, de cooperação internacional, de formação do pessoal, da polícia científica se impõem hoje a todo o profissional, por pouco preparado que seja. Ademais, entre os policiais de carreira brasileiros, existe — eu próprio observei — um vivo sentimento de que "algo" deve ser feito para aliviar os atuais inconvenientes de que todos estão perfeitamente cônscios. Finalmente, êsse serviço federal demonstraria bem depressa a sua utilidade, mostraria rapidamente as vantagens que há em colaborar com êle. Não há dúvida de que num período muito pequeno o "Departamento Federal de Documentação e Coordenação

Policial" se imporia a todos, mesmo àqueles que a princípio lhe fôssem pouco favoráveis.

A cooperação dos diferentes estados poderia ser conseguida por uma espécie de convênio, estabelecendo suas obrigações para com a União e prevendo em termos muito gerais uma ajuda mútua:

- a) os estados seriam cientificados da constituição do "Departamento Federal de Documentação e Coordenação Policial";
- b) comprometer-se-iam a fornecer-lhe a colaboração necessária ao seu bom funcionamento;
- c) a Federação, por sua vez, se comprometeria a fornecer aos estados toda ajuda e pôr o mais amplamente possível à sua disposição os recursos do Departamento;
- d) eventualmente, poderia a Federação, nos termos do convênio, obrigar-se a não interferir nos atuais poderes de repressão de crimes e delitos dos estados.

SEGUNDA PROPOSTA:

Esta proposta vai além da precedente. Afirma que é politicamente possível conseguir que certas infrações tenham caráter federal e que a Federação tenha, juntamente com os estados, o poder de ação repressiva desses crimes.

E' incontestável que certas formas de criminalidade não podem ser eficazmente reprimidas pelas forças de polícia com jurisdição restrita. As convenções internacionais, por exemplo, previram a formação sob a inspiração da O.I.P.C. — Interpol, de departamentos nacionais para a repressão da moeda falsa (convenção de 1929) ou para a repressão do tráfico de narcóticos (convenção de 1936). Pode-se admitir como natural que o Estado detenha nas suas mãos o instrumento repressivo que garanta a aplicação de leis vitais para ele próprio (contrabando, sonegação de impostos, segurança do Estado, corrupção, roubo de bens do Estado, etc.).

Consiste a proposta, então, em:

- a) atribuir a certo número de infrações de caráter "federal", isso por meio de uma lei que obrigue todos os estados;
- b) acrescentar ao dispositivo administrativo previsto na primeira proposta uma divisão ou mais de investigação (direito comum, político e econômico) composta de detetives com jurisdição sobre todo o território nacional, e habilitados a proceder, junto com as autoridades estaduais, no que se refere a essas "infrações federais", a verdadeiras investigações.

É evidente que, em tal sistema, o escalão central de investigações não poderia atender a tódas as tarefas, sendo necessário distribuir por todo o território do país destacamentos dessa verdadeira polícia federal. De qualquer modo, seria preferível criar uma única força de polícia federal incumbida de fazer respeitar tódas as leis federais a constituir numerosas forças federais distintas dependentes de ministérios diversos para fazer aplicar as leis repressivas federais adotadas por qualquer dêles. (Nesse aspecto o exemplo americano não deve ser seguido).

Quanto às infrações que poderiam ser classificadas como federais, e consequentemente depender da competência da "polícia federal", mencionem-se a legislação canadense e a americana, ambas muito precisas a êsse respeito.

Uma tal proposta demanda a constituição de uma verdadeira administração espalhada por todo o território federal (sem dúvida de 2 a 3.000 homens no conjunto). Isso tem por consequência perderem os estados parte da sua soberania interna em benefício da União, ou, pelo menos, dividirem-na com ela.

TERCEIRA PROPOSTA

Enquanto a segunda proposta vai além, a terceira fica menos longe que a primeira, sendo um projeto menos ambicioso.

Inspirando-se nos mesmos princípios que a primeira, consiste em decidir o que é a rigor indispensável para assegurar um mínimo de coordenação e ligação entre as polícias dos estados brasileiros. Esse mínimo indispensável é, a nosso ver, o seguinte:

- identificar os criminosos (condenados ou procurados), o que cabe ao arquivo datiloscópico nacional;
- divulgar em todo o país anúncios de procura de criminosos e informações sobre os principais crimes cometidos (objetos roubados), garantindo assim a ligação entre os diversos serviços policiais do território;
- assegurar a ligação com as polícias estrangeiras, e fazer o conjunto da polícia brasileira participar da cooperação policial internacional.

Em tais condições o "Departamento Federal de Documentação e Coordenação Policial", colocado sob a autoridade de um Diretor, compreenderia apenas:

- uma divisão datilotécnica (arquivo central das impressões digitais);
- uma divisão de relações internacionais e divulgação; e
- um serviço de telecomunicações.

Chegar-se-ia dessa forma à estruturação de um serviço muito mais modesto, com algumas dezenas de funcionários sómente, que, apesar disso, prestaria apreciáveis serviços à polícia brasileira.

As normas de cooperação com os diferentes estados poderiam ser, então, estabelecidas pela simples troca de cartas entre as autoridades federais e as estaduais.

SOLUÇÕES INTERMEDIÁRIAS

E' claro que, partindo das propostas acima, numerosas variantes podem ser adotadas.

Conforme os meios de que se dispõe e as possibilidades jurídicas:

a) pode-se proceder por etapas:

— na primeira e na terceira proposta, por exemplo, criar-se-ia com muito poucas despesas a divisão de relações internacionais e de divulgação, que serviria de núcleo em torno do qual se desenvolveriam mais tarde as outras divisões (datiloscópica, de métodos, etc.);

— na segunda proposta, pode-se limitar o número de infrações "federais" às tidas por mais graves;

b) ao invés de criar especialmente uma divisão datiloscópica e um laboratório federais, pode-se confiar essa missão a um grande serviço local já existente;

c) pode-se, também, sugerir que, na primeira proposta, os funcionários encarregados dos trabalhos de coordenação tenham, se não a possibilidade de proceder a investigações, ao menos a de se locomover para garantir o contato pessoal com os funcionários estaduais nos casos particularmente importantes.

CONCLUSÕES

— O estado de coisas atual causa sérios prejuízos ao funcionamento das instituições responsáveis pela ordem pública no Brasil, e diminui, com certeza, as possibilidades de cooperação internacional do Brasil no que diz respeito à luta contra o crime de direito comum. "Deve-se fazer alguma coisa", sem dúvida.

— Quaisquer que sejam as decisões, seria fundamentando-se numa das três propostas acima que se deveria organizar, a meu ver, a coordenação e a ligação entre os serviços de polícia brasileiros.

— A primeira proposta parece satisfazer mais completamente as necessidades, e sobretudo as possibilidade práticas de efetivação num prazo razoável.

— Considerando-a como objetivo final, poderia uma primeira etapa consistir em criar imediatamente um serviço incumbido dos trabalhos de relações internacionais e de divulgação, dotado, evidentemente, dos necessários meios de telecomunicações. Para frisar bem seu caráter nacional e federal, seria instalado em Brasília.

— As iniciativas que o Governo Federal tomaria nesse sentido certo encontrariam eco favorável entre os policiais de profissão dos diferentes estados; compreenderiam êles que é de seu próprio interesse realizar "alguma coisa".

Deve-se Dividir a Guanabara em Municípios?

BENEDICTO SILVA

Fundador da Escola Brasileira de
Administração Pública

Nos termos da Constituição Federal (artigo 4º das Disposições Constitucionais Transitórias), ao efetuar-se a mudança da Capital da República para Brasília, o antigo Distrito Federal transformou-se automaticamente no atual Estado da Guanabara.

A cidade do Rio de Janeiro, uma das grandes metrópoles do hemisfério, tão decantada em todo o globo em virtude de suas espetaculares belezas naturais, perdeu as insígnias de capital do maior país latino-americano e passou a ser simplesmente capital do Estado emergente.

Surgiu, assim, na República dos Estados Unidos do Brasil, mais uma unidade federativa autônoma, com a singularidade de ser, ao mesmo tempo, a de menor área territorial (1.171 km²) e maior densidade demográfica (2.824,22 hab. por km²).

Tradicionalmente, os Estados brasileiros caracterizam-se pelo conteúdo municipal. Todos são divididos em municípios. Cada Estado é, por assim dizer, uma soma de parcelas municipais. O município brasileiro típico, por sua vez, é um país em miniatura: compõe-se de uma área rural, alguns povoados, erigidos ou não em distritos, e a cidade-sede, que faz as vezes de capital do município.

Como que navegando nas águas dos Estados existentes, o da Guanabara também teve bem presente, ao elaborar sua Constituição, o problema da divisão municipal, apesar da pequenez da base física.

Numerosas disposições da Constituição do Estado pressupõem, indiciam, ou mesmo propiciam a criação de municípios. O Capítulo II, por exemplo, que trata (Seção II) das atribuições da Assembléia Legislativa, contém as seguintes:

"Art. 5º Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa:

.....
V — aprovar a escolha do Prefeito da Capital, do Procurador-Geral da Justiça, dos Ministros do Tribunal

de Contas e dos membros do Conselho de Contribuintes;

XI — deliberar sobre a *incorporação, subdivisão ou desmembramento do território do Estado*, para anexação a outro ou formação de novo Estado, anteriormente a plebiscito, e com posterior aprovação do Congresso Nacional;

XIV — autorizar acôrdos e convênios celebrados pelo Governador com a União, outro Estado ou Município e ratificar os que forem negociados, por motivos de imperiosa urgência, sem essa autorização;

XV — autorizar o Governador a decretar a *intervenção em Município*".

A Seção III do Capítulo II, que trata das leis e resoluções da Assembléia Legislativa, dispõe:

"Art. 9º A Assembléia deliberará:

III — por maioria absoluta de votos dos seus membros, para recebimento da representação contra o Governador e para aprovação de projetos:

b) *de transferência de impostos estaduais para os Municípios;*

IV — por dois terços (2/3) dos seus membros, para destituição do Governador e aprovação de projetos sobre:

a) *criação de Municípios, subdivisão ou desmembramento do Estado ou Municípios, assim como incorporação do território, no todo ou em parte, a outro Estado, ou formação de novo Estado*";

A Seção V do mesmo Capítulo, que trata dos direitos e deveres dos Deputados, estabelece:

"Art. 16. E' permitido ao Deputado, independentemente de licença da Assembléia:

b) afastar-se temporariamente do mandato para exercer as funções de Ministro de Estado, Interventor

Federal, Secretário de Estado, Prefeito da Capital ou missão oficial no exterior".

A Seção VI, que trata do orçamento, determina:

"Art. 19. O orçamento observará, além do disposto nos arts. 73 a 75 da Constituição Federal, os preceitos seguintes:

XIV — *O Estado e os Municípios adotarão uma política, em relação ao pessoal, que os leve a não despendere anualmente com o funcionalismo público, civil ou militar, mais de 60% de suas rendas*".

A Seção II do Capítulo III, que trata das atribuições do Governador do Estado, diz:

"Art. 30. Compete privativamente ao Governador do Estado:

VI — celebrar acôrdos e convênios com os órgãos da União, de outros Estados e Municípios, ad referendum da Assembléia Legislativa, ou nos termos das autorizações prèviamente concedidas (art. 5º, XIV);

IX — executar a *intervenção nos Municípios*, quando determinada pela Assembléia Legislativa, nos casos previstos na Constituição Federal";

A Seção III do mesmo Capítulo II, que dispõe sobre a responsabilidade do Governador, declara:

"Art. 31. A Assembléia Legislativa poderá destituir o Governador, na forma desta Constituição se fôr responsabilizado por atos que atentarem contra:

I — a existência da União, do Estado ou de Município;

§ 1º O processo de destituição será iniciado pela representação de qualquer órgão do Poder Judiciário, Deputado, Comissão Parlamentar, Partido Político ou Câmara Municipal".

O Capítulo IV, que trata dos órgãos do Poder Judiciário, também inclui implicitamente a idéia da divisão territorial do Estado da Guanabara. Com efeito, o § 2º do art. 33 determina:

"A lei ordinária poderá, salvo quanto ao Tribunal de Justiça, *limitar a competência territorial* de órgãos judiciários, bem como instituir tribunais para julgar em definitivo causas de valor limitado, ou relativas a determinados direitos".

No Título IV — Da Organização Municipal — a Constituição do Estado da Guanabara fala expressamente na divisão do Estado em municípios, *in verbis*:

"Art. 52. A divisão do Estado em Municípios será condicionada às peculiaridades da região, às condições geo-econômicas, demográficas e financeiras e às possibilidades de manutenção dos serviços públicos municipais".

O Ato Constitucional das Disposições Transitórias, por sua vez, começa por uma fortemente sugestiva do desdobramento do Estado em municípios. Diz:

"Art. 1º Enquanto não forem criados Municípios no Estado da Guanabara, caberá ao Estado a decretação e a arrecadação dos tributos municipais".

Como se tódas essas referências à criação ou existência previsível de municípios no Estado da Guanabara não bastassem, o referido Ato Constitucional das Disposições Transitórias trata especificamente do *modus faciendi* da divisão municipal, estabelecendo métodos, normas e prazos para o seu processamento, *in verbis*:

"Art. 8º Dentro de 3 (três) meses depois de promulgada a Constituição, será criada uma Comissão composta de 4 (quatro) Deputados indicados pelo Presidente da Assembléia com aprovação do plenário, igualmente representadas a maioria e minoria, e de 4 (quatro) técnicos, designados pelo Governador, para realizar estudos sobre a organização municipal do Estado.

Art. 9º No dia 21 de abril de 1963, realizar-se-á um plebiscito para decidir, qualquer que seja o parecer da Comissão, sobre a divisão municipal, dêle podendo participar todos os eleitores inscritos.

Parágrafo único. No prazo de um mês após a apuração dos resultados do plebiscito, a Assembléia to-

mará as providências necessárias ao pleno cumprimento da deliberação popular".

Como se vê, apesar de a idéia da partição do minúsculo território da Guanabara em municípios autônomos estar presente em tantas seções da Constituição do Estado, a decisão final sobre a matéria foi transferida do legislador para o povo, mediante recurso do plebiscito que se deverá realizar no dia 21 de abril de 1963.

A Assembléia Legislativa criou, em 1961, a Comissão prevista no artigo 8º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias e denominou-a Comissão Especial sobre Organização Municipal do Estado. Presidida a princípio pelo Deputado Temístocles Brandão Cavalcanti, hoje pelo Deputado Aliomar Baleiro, aquela Comissão vê-se a braços com a responsabilidade de empreender e concluir, no decorrer do ano de 1962, e divulgar desde os primeiros resultados de seu trabalho, os estudos sobre a organização municipal do Estado.

Quaisquer que sejam as conclusões desses estudos, o eleitorado da Guanabara será obrigatoriamente convocado para, no dia 21 de abril de 1963, em plebiscito, decidir sobre a divisão territorial e administrativa do Estado. Em outras palavras: os eleitores serão obrigados, sob as penas da lei, a manifestarem-se sobre se a Guanabara deve ser dividida e organizada em municípios autônomos, como os demais Estados, ou se deve manter o *status* de Cidade-Estado, caso em que continuaria a constituir unidade federativa *sui-generis*, no Brasil.

Não obstante a decisão final depender do pronunciamento coletivo, é evidente que não se deve submeter o problema a plebiscito sem antes esclarecer largamente o eleitorado sobre as consequências, vantagens e desvantagens das alternativas. A Comissão Especial existe precisamente para o fim de identificar e indicar, pela pesquisa idônea, os prós e contras da divisão do Estado em municípios.

Um dos membros técnicos da Comissão Especial, o ex-Deputado Federal Prado Kelly, elaborou e submeteu a seus pares anteprojeto de lei para disciplinar o plebiscito previsto no artigo 9º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias. Transcrevemos, em seguida, os dispositivos desse anteprojeto que, se forem aprovados, governarão a realização do plebiscito.

"Art. 2º O plebiscito realizar-se-á em 21 de abril de 1963 e obedecerá às instruções que baixar o Tribunal Regional Eleitoral, no uso de sua competência normativa, concernente ao processo e à apuração dos sufrágios (Constituição da República, artigo 119, V).

§ 1º No preparo e na realização do plebiscito se observará, em tudo que fôr aplicável, a legislação eleitoral da União (Constituição da República, art. 5º, XV, a).

§ 2º Todos os eleitores inscritos no Estado da Guanabara até ao momento de serem organizadas as respectivas listas participarão obrigatoriamente do plebiscito (Constituição da República, art. 133) e responderão à consulta pela forma prevista no § 3º.

§ 3º O presidente da mesa receptora fará entrega ao eleitor de cédula oficial, na qual constarão os dizeres seguintes: "E' exeqüível e conveniente a divisão do Estado da Guanabara em Municípios autônomos?", figurando abaixo dois retângulos, encimados das palavras "sim" e "não", nos quais o votante assinalará com uma cruz a sua preferência.

Art. 3º Se a maioria do eleitorado inscrito concluir pela instituição, em princípio, de Municípios, a Assembléia Legislativa exercitará a competência conferida no art. 9º, IV, a, da Constituição do Estado, dentro do prazo fixado pelo parágrafo único do art. 9º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias".

Seria altamente desejável que a decisão, embora submetida ao voto popular, se baseasse, tanto quanto possível, em critérios lógicos, protegendo-se igualmente, tanto quanto possível, contra a intervenção de critérios sentimentais, empíricos ou bairristas. Trata-se, antes de mais nada, não de dividir os 1.100 km² do território da Guanabara em municípios microscópicos, mas de saber, de acordo com o critério da máxima vantagem social, que mais convém ao Estado: manter sua condição *sui-generis* de Cidade-Estado, ou dividir seu território em municípios.

No caso de ficar demonstrada a conveniência da divisão municipal, cumpre ainda saber qual o número de municípios em que o Estado deverá ser dividido para fazer o maior bem ao maior número de seus habitantes.

E' curial que a tais indagações não se pode responder a ônibus, nem de ouvido. E' indispensável que, ao votar "sim" (pela divisão do Estado em municípios), ou "não" (pela manutenção do *status quo*), o eleitor o faça com conhecimento de causa, escolhendo racionalmente a alternativa que lhe parecer preferível.

Guiando-se pela especificação dos serviços públicos municipais sistematizada pela Comissão Interamericana de Municípios,

a Comissão Especial dirigiu-se a numerosas pessoas, inclusive ao autor deste artigo, para solicitar subsídios informativos e sugestões pertinentes aos estudos de que se acha incumbida.

Segundo os termos da comunicação recebida, a Comissão Especial pretendia levar a efeito estudos exaustivos sobre a conceituação geral de todos os serviços públicos de uma grande metrópole moderna, grupados nas onze categorias seguintes:

ESQUEMAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

A. Serviços de Higiene.....	Água potável.
	Aqueduto.
	Esgotos.
	Drenagem.
	Asseio e limpeza de ruas, etc.
	Centro de Profilaxia e Prevenção.
	Morgue ou necrotério.
	Cemitério.
	Fiscalização de alimentos.
B. Serviços de abastecimento.	Mercados municipais..
	De atacado.
	Para vendas a varejo.
	Feiras e exposições.
	Matadouros
C. Serviços Assistenciais.....	Cooperativas.....
	De Produção.
	De Consumo.
	Postos Policiais.
	Ambulâncias.
	Albergues.
	Restaurantes populares.
	Postos de Pronto Socorro.
	Dispensários.
	Hospitais.
	Asilos.
D. Serviços de Educação e Cultura.....	Sanatórios.
	Lazaretos.
	Funerárias.
	Retiros e Pensões.
	Outros de Assistência Social.
	InSTRUÇÃO.....
	Primária.
	Secundária.
	Cívica.
	Especial.
D. Serviços de Educação e Cultura.....	Bibliotecas.
	MUSEUS.....
	De Artes.
	De Ciências.
	Históricos.
	Teatro.
	Orquestra ou Banda Municipal.
	Estações Radiodifusoras.
	Conferências.
	Concursos.
	Concertos.
	Zoológicos.

E. Serviços de Segurança.....	Polícia.	Prevenção. Extinção.
	Incêndios.....	
F. Serviço da Vida de Relações.....	Fiscalização e Inspeção	Edifícios. Ascensores. Máquinas. Motores. Veículos. Espetáculos.
		Estabelecimentos Penais. Estabelecimentos de Correção.
G. Serviços agropecuários.....	Administração da Justiça.	Do Estado Civil. Cadastral. De outras espécies.
	Registros.....	
H. Serviços de Urbanismo.....	Informação Pública.	Cooperação Intermunicipal.
	Cooperação Intermunicipal.	
I. Serviços de Recreação.....	Granjas.....	Agrícolas. Avícolas. Apícolas.
	Estações Experimentais.	
I. Serviços de Recreação.....	Registro Pecuário.	
	Frigoríficos.	
I. Serviços de Recreação.....	Silos e Armazéns.	
	Pastos.	
I. Serviços de Recreação.....	Auxílio agropecuário.	
I. Serviços de Recreação.....	Ruas e Calçadas.....	Traçado. Construção. Manutenção. Trânsito.
		Regulamentação de Urbanização.
I. Serviços de Recreação.....	Edificações.....	Regulamentação. Ornamentação.
		Iluminação Pública.
I. Serviços de Recreação.....	Comunicações.	
	Transportes.....	Urbanos. Interurbanos. Intermunicipais.
I. Serviços de Recreação.....	Depósito Municipal.	
I. Serviços de Recreação.....	Educação Física.	
	Campos Desportivos.	
I. Serviços de Recreação.....	Ginásios.	
	Parques.	
I. Serviços de Recreação.....	Balneários.	
	Piscinas.	
I. Serviços de Recreação.....	Hipódromos.	
	Autódromos.	
I. Serviços de Recreação.....	Cinódromos.	
	Restaurantes.	
I. Serviços de Recreação.....	Estádio.	
	Espetáculos Municipais.	

J. Serviços lucrativos.....	Arrendamentos.
	Vendas.
	Empresas.
	Explorações.
	Energia.
	Fôrça.
	Gás.
	Luz.
L. Serviços por descentralização, delegação ou em combinação com outros organismos, relacionados com:	Lotérias.
	Pesos e Medidas.
	Aeródromos ou Aeroportos.
	Portos.
	Florestas.
	Agricultura.
	Mineração.
	Caça.
	Navegação.
	Imigração.
	Aduanas.
	Censos.
	Habitações.
Investigação e Conservação de.....	Planificação.
	Recursos naturais.
Investigação e Conservação de.....	Parques regionais ou nacionais.
	Lugares históricos ou de interesse.
	Comércio.
	Indústria.
	Trabalho.
Investigação e Conservação de.....	Turismo.
	Eleições.
	Defesa Civil.

Tais estudos seriam conduzidos à luz do método comparativo, focalizando a experiência de vários países, de modo que se tornasse possível uma apreciação geral da organização e manutenção dos serviços municipais no Estado da Guanabara.

Se o programa de estudos da Comissão Especial fôsse levado a efeito de acôrdo com êsse esquema, ter-se-ia a mais copiosa documentação sobre administração metropolitana até agora elaborada em todo o mundo.

Trata-se, com efeito, de formidável plano de pesquisas sobre administração municipal, no Brasil e no estrangeiro, para determinar a distribuição, a competência, a regulamentação, a prestação, a organização e o financiamento de todos os serviços públicos de caráter local incidentes em uma área metropolitana.

Em face da premência de tempo decorrente da inadiabilidade da data do plebiscito (21 de abril de 1963), foi considerada impraticável a realização de inquéritos tão vastos e tão inclusivos quanto os previstos no esquema adotado pela Comissão Especial.

Qual a alternativa, então?

Como já vimos, o artigo 52 da Constituição do Estado da Guanabara coloca a criação de municípios na dependência de apreciação de cinco complexos de fatores:

- a) peculiaridades da região (fatores possivelmente geográficos);
- b) as condições geo-econômicas;
- c) as condições demográficas;
- d) as condições financeiras;
- e) as possibilidades de manutenção dos serviços públicos municipais.

Seria possível combinar as indicações contidas no artigo 52 com o esquema de pesquisas originariamente adotado pela Comissão Especial. Mas, a razão pragmática e incoercível da exigüidade de tempo impõe um plano de pesquisas mais modesto, que reúna, entretanto, dados e informações fidedignos e amplos sobre a geografia física e a geografia econômica, a população e sua distribuição, e as possibilidades de manutenção de um mínimo de serviços públicos municipais (o que pressupõe investigações sobre os meios de ação administrativa: pessoal, dinheiro, material, equipamento, comunicações etc.).

Tendo em vista, pois, a flagrante insuficiência de tempo, e mais a especificação do texto constitucional, considerou-se que a Comissão Especial poderia desempenhar satisfatoriamente sua tarefa, se levasse a efeito estudos comprehensivos, profundos e idôneos, porém limitados aos aspectos que acabamos de enumerar.

Nem por haver sido a responsabilidade da decisão transferida da Assembléia Legislativa para o povo, está o eleitor da Guanabara exonerado da obrigação de votar com sabedoria no plebiscito de 21 de abril de 1963. A simples transferência de competência não bastará para resolver o problema. É preciso habilitar o eleitorado a decidir bem. Os quase quatro milhões de habitantes da Guanabara têm, assim, o direito de exigir esclarecimentos completos, inteligíveis e fidedignos dos Poderes Públicos do Estado relativamente à *issue* da municipalização.

Está em jôgo o próprio destino do Estado. Afinal de contas, o Estado da Guanabara, apesar de ser o segundo do país em arrecadação, era apenas o Distrito Federal até 21 de abril de 1960, era apenas um município, o Município Neutro, desmembrado da antiga província do Rio de Janeiro. Como município, o ex-Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara, não resiste a confronto territorial com centenas de municípios brasileiros. Em verdade, dos 2.781 municípios existentes no Brasil em 31 de

dezembro de 1961, 900 são maiores territorialmente do que o Estado da Guanabara.

Se o fator decisivo para a criação de municípios fôsse a extensão territorial é claro que a Guanabara não poderia aspirar sequer à categoria de Estado — faltar-lhe-ia base física para pretender passar de município. Por outro lado, se a divisão territorial em municípios autônomos se fizesse em função do efetivo demográfico, a Guanabara poderia ter mais municípios do que qualquer dos Estados seguintes: Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

O problema, porém, não se resolve com base exclusiva na extensão territorial, ou no efetivo demográfico, ou mesmo em uma combinação de ambas as coisas. E' preciso ponderar, medir e sopesar vários fatores conjugadamente, tal como exige o artigo 52 da Constituição da Guanabara.

A responsabilidade da Comissão Especial sobre a Organização Municipal do Estado é imensa e iniludível. E' a responsabilidade de assessorar imparcial e judiciosamente o Poder Legislativo, o Poder Executivo e, sobretudo, o eleitorado da Guanabara no que concerne à escolha da alternativa mais consentânea aos interesses da maioria da população guanabarina. E essa responsabilidade é tanto mais pesada, quanto é certo que qualquer das alternativas que fôr preferida descontentará vários grupos e suscitará muitas críticas.

Esta é uma daquelas questões que se devem resolver unicamente de acordo com o cânones da máxima conveniência social.

Se fôr demonstrada que a fragmentação da Guanabara em municípios autônomos fará o maior bem ao maior número de habitantes do Estado — procedamos à divisão municipal, *by all means*.

Per contra, se os estudos da Comissão Especial provarem que a máxima conveniência social está na manutenção do *status quo*, então, sem pestanejar, sem um segundo de hesitação — tenhamos a clarividência de conservar a Guanabara territorialmente una, indivisa — a única Metrópole-Estado do mundo contemporâneo.