



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 XXIV JULHO/AGOSTO/SETEMBRO - 1961 VOL. 92 - N.^{os} 1, 2 e 3

SUMÁRIO

	Pág.
EDITORIAL	
O D. A. S. P. e a Suprema Chefia Executiva.....	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
FUNÇÕES DE CHEFIA	
DIREÇÃO	
O D. A. S. P. na Presidência da República — Benedicto Silva	7
SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR	
ORGANIZAÇÃO	
A Reforma Administrativa Brasileira — Comissão de Estudos e Projetos Administrativos	17
SERVIÇOS AUXILIARES	
ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL	
Administração de Pessoal nas Organizações Internacionais — A. Dar- deau Vieira	47
O Recrutamento e sua Finalidade — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	52
Classificação da Carreira de Juiz de Direito — Carlos Feitosa.....	63
ADMINISTRAÇÃO DOCUMENTAL	
O Ciclo dos Documentos — Maxcy Dickson	72
RELAÇÕES PÚBLICAS	
Variações sobre o Tema: Relações Públicas — Espírito Santo Mesquita	76

MARÇA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

CRÍTICA DE LIVROS

- O Processo Orçamentário em dois Países Presidencialistas (Crítica da obra «Administração Orçamentária Comparada», de J. Teixeira Machado) — Benedicto Silva 87

REGISTRO ADMINISTRATIVO

- O Ensino Superior das Ciências Administrativas na América Central — Manuel Sanchez Sarto 92
- Administração Pública em Debate 100
- Relação de Trabalhos Solicitados para os Próximos Números ... 102

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

- Concurso. Candidato habilitado para cargo de carreira não tem direito a ser provido em cargo isolado. Indeferimento da segurança 104
- Lei 2.370/54 reduziu a duas as promoções de favor para os militares. Tal acesso a postos superiores somente deve dar-se por ocasião da expressa passagem para a reserva 105
- Acumulação de dois cargos de magistério, nas cadeiras de Ciências Naturais e de Educação. Citação do art. 185 da Constituição. Foi dado provimento ao recurso constante do Mandado de Segurança nº 5.564/59 106
- Não existe lei especial para declarar opção de contribuinte por Instituto de Previdência. Não podem, portanto, os Institutos criar uma forma especial, a seu talante, nem recusar qualquer modalidade de declaração 111

PARECERES

Consultor Jurídico do D. A. S. P.

- Disponibilidade. Do direito de pleitear na esfera administrativa; sua prescrição dentro do prazo de 5 anos. Art. 185 da Constituição e Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 113
- Gratificação de magistério — sua concessão a Professores Catedráticos e a Professores de níveis 17 e 18. Impossibilidade de cálculo atual, em face do que estabeleceu a Lei de Classificação de Cargos; não se justifica a não ser para os que completaram 10 e 20 anos de exercício no magistério, anteriormente à Lei 3.780-60 113

O D.A.S.P. e a Suprema Chefia Executiva

DOIS trabalhos incluídos na presente edição focalizam o papel do D.A.S.P. como órgão permanente da Presidência da República e sua posição como departamento de administração geral. O primeiro, intitulado O D.A.S.P. na Presidência da República, de autoria do mais antigo colaborador desta revista, reproduz com acréscimos e retoques a primeira da série de dez conferências sobre o D.A.S.P. promovida em julho próximo passado em Brasília. O segundo é a versão ainda não aprovada do último capítulo do Relatório Final da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (C.E.P.A.) da Presidência da República. Como se sabe, a Comissão foi criada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, em 1956, a fim de assessorá-lo em matéria de reforma administrativa. Os trabalhos até agora publicados pela C.E.P.A. (sob o título genérico de Reforma Administrativa Brasileira) são conhecidos de todos os interessados. Concluído em março do corrente ano, o Relatório Final corre os trâmites para a aprovação, uma vez que deverá ser assinado por todos os membros da C.E.P.A.

A versão ora publicada não representa ainda e poderá vir a não representar o ponto-de-vista oficial da Comissão; por enquanto é apenas o conjunto de sugestões e recomendações formuladas pelo Redator, à luz dos projetos e estudos procedidos. A Revista do Serviço Público estampa, em primeira mão, o referido texto, o único disponível no momento, por considerar oportuno um reexame penetrante da posição do D.A.S.P. como parte permanente da suprema chefia executiva brasileira e como departamento de administração geral. Além disso, em sua presente forma, êsse texto já representa uma contribuição importante para o diagnóstico dos males e vícios que permeiam o sistema administrativo federal. Sua publicação em caráter documentar está, pois, duplamente justificada. A recente transformação constitucional por que passou o Brasil, que prescreveu o presidencialismo em vigor no país desde

a proclamação da República, e adotou rapidamente um parlamentarismo de tonalidade brasileira, torna ainda mais necessária a revisão das idéias e conceitos circulantes sobre as funções do D.A.S.P. e sua situação de órgão de administração geral.

A argumentação desenvolvida nesses documentos deixa estabelecido, fora de dúvida, que o D.A.S.P. é parte integrante, permanente, essencial, da Presidência da República. O D.A.S.P. fica aí mais uma vez caracterizado como o departamento de administração geral (bureau of general administration, segundo Willoughby) da suprema chefia executiva do Brasil. Havendo-se dicotomizado o centro do Poder Executivo entre o Presidente da República e o Presidente do Conselho de Ministros, houve ipso facto, alteração na posição do D.A.S.P. Até o momento em que o centro de gravidade da suprema chefia executiva do País estava exclusivamente nas mãos do Presidente da República, acumulando este as responsabilidades de Chefe de Estado com as de Chefe do Poder Executivo, característica do regime presidencialista, o D.A.S.P. era órgão "medular, placentário, manual" da Presidência da República, na linguagem de um dos citados trabalhos. Essa situação modificou-se com o novo sistema de governo instaurado no Brasil, no qual o D.A.S.P. funciona como departamento de administração geral, igualmente a serviço do Conselho de Ministros.

O chefe executivo de qualquer empresa de grande envergadura, mormente da principal unidade governamental de um país, não pode desempenhar suas funções sem o apoio de pelo menos um departamento de administração geral, incumbido de exercer, para ele, as funções de recolher, digerir, correlacionar, analisar e interpretar as informações nas quais deva basear as decisões políticas e administrativas. Trata-se das funções clássicas de estado-maior civil. Os que exercem essas funções freqüentemente vêm descritos nos compêndios como os "olhos e ouvidos do chefe executivo".

No caso do Departamento Administrativo do Serviço Público, em que os serviços de estado-maior se combinam com os serviços auxiliares (pessoal, orçamento, material, edifícios públicos, etc.), parte do pessoal exerce as funções de órgãos auditivos e visuais, e outra parte, as de braços e mãos da Presidência da República.

O Poder Executivo do Brasil, obediente ao modelo clássico, está organizado em ministérios, a cada um dos quais cabe a responsabilidade de promover, proteger e ampliar uma (ou mais de uma)

finalidade do Estado, como a agricultura, educação, saúde pública, segurança pública, defesa nacional, etc. A nenhum ministério deve caber a tarefa geral de cuidar dos meios de ação, corpóreos e incorpóreos, comuns a tôdas as dependências do Poder Executivo. Essa tarefa cabe à chefia executiva suprema.

O sistema administrativo federal deverá organizar-se de maneira que a competência regulamentar, o saber profissional, as energias, o tempo e as atenções do pessoal de cada ministério sejam concentrados no estudo, equacionamento e solução dos problemas específicos do ministério. Quer isso dizer que os que trabalham no Ministério da Saúde, por exemplo, devem concentrar-se no estudo, equacionamento e solução dos problemas de saúde pública. E assim por diante.

Se a organização administrativa e a divisão do trabalho são defeituosas, caóticas, de modo que o Ministro da Saúde e seus auxiliares hajam que devotar grande parte do tempo e das energias ao tratamento de problemas não específicos (por exemplo, o recrutamento e seleção de pessoal, aquisição de material, construção de base física, administração patrimonial), é claro que isto importará em prejuízos sérios para as finalidades específicas do Ministério.

Se a organização administrativa e a divisão do trabalho obedecem, porém, a critérios intelectuais, as atividades relacionadas com os meios de ação comuns são centralizadas, submetidas diretamente à suprema chefia executiva, e disciplinadas por critérios gerais. Dai a imprescindibilidade dos departamentos de administração geral, de que o D.A.S.P. é um dos espécimes mais representativos de que há notícia.

É por intermédio do D.A.S.P. que a suprema chefia executiva do Estado Brasileiro supervisiona e exerce as atividades institucionais, deixando os ministérios livres para concentrarem seus esforços na solução dos respectivos problemas específicos.

No regime presidencialista, o D.A.S.P. era parte integrante, indissociável, indispensável, da Presidência da República. Era, por assim dizer, a parte estável da Presidência, pouco suscetível de ser afetada por mudanças políticas. Seu quadro permanente, composto de homens e mulheres pagos para estudarem e se manterem em dia com as questões administrativas, compreende aqueles servidores que têm obrigação de ser os mais bem informados sobre

o serviço público federal, especialmente sobre as questões legais, científicas e técnicas relacionadas com a elaboração orçamentária, o planejamento administrativo, o recrutamento, a seleção e o aperfeiçoamento do pessoal, a padronização de material, o estabelecimento de especificações para a construção de edifícios públicos, e outras da mesma índole.

No regime parlamentarista, o D.A.S.P. deve continuar a exercer as mesmas funções indispensáveis de assessoramento e apoio da chefia executiva, seja ela unicelular, como no parlamentarismo britânico, seja bicelular, como no parlamentarismo brasileiro, ora ensaiando os primeiros passos.

EN-00003767-1

ADMINISTRAÇÃO GERAL

FUNÇÕES DE CHEFIA DIREÇÃO

O D.A.S.P. na Presidência da República

BENEDICTO SILVA

*(Conferência pronunciada no auditório da Escola Parque,
em Brasília, a 7 de julho de 1961)*

O TEMA desta conferência, *O D. A. S. P. na Presidência da República*, situa-nos prontamente no centro principal de interesse da arte e ciência da administração.

Administrar, em última análise, é fazer coisas acontecer. Sempre que alguém mobiliza, combina e emprega meios corpóreos e incorpóreos, para realizar algum fim preconcebido, está administrando. Administrar bem, administrar cientificamente, como cumpre ao Estado, é fazer coisas acontecer segundo planos prévios, mediante a aplicação de métodos racionais, para a consecução de fins lícitos e úteis.

A pedra de toque da boa administração é a eficiência. Entende-se por eficiência o efeito mensurável do emprego do *princípio energético*, também chamado princípio do meio mínimo.

A eficiência nada mais é, pois, do que a eliminação deliberada, metódica e implacável dos movimentos e gastos parasitários. Em outras palavras, a eficiência resulta do esforço consciente, dirigido para a redução, ao mais baixo nível possível, do custo unitário das operações, dos serviços e dos produtos. Ao estabelecer uma norma de trabalho, se o organizador consegue reduzir ao mínimo possível os fatores utilizados — o tempo do operador, o espaço em que ele se move, o tempo de ocupação de equipamento, a quantidade de material, etc. —, nessa instância terá obtido o máximo de eficiência, isto é, o mínimo custo unitário.

Em outras palavras, administra-se eficientemente quando se esgota, ou se aproveita em grande escala, o conteúdo de utilidade de cada meio empregado no labor administrativo. Na prática, a eficiência manifesta-se através de resultados progressivamente maiores, obtidos com meios progressivamente menores. A eficiência ideal consiste na obtenção de resultados máximos de meios mínimos.

Quando a administração empírica evolui para a administração científica, ocorre uma de duas: ou diminui consideravelmente os meios empregados e continua, não obstante, a obter os resultados habituais, ou mantém os meios habituais, e passa a obter resultados muito maiores. Se uma administração empírica obtém, digamos, em uma semana de trabalho, 100 uni-

dades de determinado produto, mediante o emprêgo de 20 trabalhadores, a utilização de 250 quilos de matérias-primas, e a ocupação de 140 metros quadrados de espaço, ao adquirir o *status* de administração científica, passa a obter muito mais unidades finais com os mesmos meios, ou passa a empregar muito menos meios para obter as 100 unidades finais. Eficiência é o aumento do produto na razão inversa dos meios de produzi-los.

Se esta definição é adequada, poder-se-ia inferir que a eficiência absoluta seria a obtenção de tudo do nada, caso em que o custo unitário seria igual a zero. É precisamente o que acontece no mundo imaginário dos contos de fadas.

Com efeito, no mundo dos contos de fadas, criado, equipado, ampliado e povoado pela imaginação, todos os problemas, inclusive os administrativos, são resolvidos por via mágica.

Nesse mundo maravilhoso, a administração atinge a eficiência absoluta: as coisas acontecem instantaneamente, o custo unitário é igual a zero, os resultados obtidos sempre ficam acima das necessidades, e vão além das expectativas.

No mundo real, porém, neste Vale de Lágrimas de que fala o Ecclesiastes, os problemas humanos cuja solução depende de atividades organizadas sômente são *solúveis e resolvidos* por via administrativa. O homem até agora não conseguiu desenvolver outro método, a não ser o método administrativo, para fazer que coisas aconteçam em busca da realização de seus desígnios. Ao passo que, no mundo encantado dos contos de fadas, a administração é um processo poético, misterioso, que se concretiza ao toque de instrumentos mágicos, um anel, a lâmpada de Aladim, a clássica varinha de condão, no mundo dos homens, das contradições e das realidades, a administração é um processo prosaico laborioso, que sômente se concretiza mediante a mobilização de idéias, conceitos, teorias, pareceres, despachos, planos, homens, equipamentos, máquinas, móveis, correspondência, cheques, faturas, e muitos outros ingredientes.

Sendo a administração o *único dispositivo* com que o homem conta para realizar, nos domínios ásperos da realidade, o que a varinha de condão realiza nos domínios amenos da quimera, é bem de ver que nenhum outro instrumento de satisfação de seus desejos criou o homem até hoje, que se avanteje à *capacidade administrativa*. Embora não exiba as proezas maravilhosas da lâmpada de Aladim, e se bem que seja um processo complexo, exasperante, por vezes doloroso, a administração é o grande trunfo de que o homem dispõe para levar a efeito os desígnios. Sem que um plano seja submetido ao processo administrativo, nada tangível acontece.

Senão, vejamos.

Em 1926, a Prefeitura do então Distrito Federal mandou elaborar, pelo urbanista francês Alfred Agache, o famoso Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro. Na apresentação gráfica, o Plano Agache, publicado em Paris em 1930, assumiu a forma de um impressionante volume de cerca de 400 páginas, formato gigante, profusamente ilustrado com mapas, fotografias, desenhos, croquis, diagramas e tabelas estatísticas. Como concepção e como apresentação plástica, o Plano

Agache será talvez um dos mais extraordinários no gênero. Entretanto, o Plano Agache morreu na fase tipográfica. As idéias, os projetos, as recomendações dele constantes, e que, se tivessem sido canalizadas para a prática, teriam transfigurado a cidade do Rio de Janeiro, transformando-a de fato em uma cidade maravilhosa, ficaram congeladas nas letras e figuras inertes do relatório. É que o plano não foi implementado, não percorreu a *via administrativa*. Nada aconteceu na paisagem urbana da cidade do Rio de Janeiro em consequência das idéias e conceitos do Plano.

Vejamos agora o reverso da medalha.

Em 1956, o arquiteto brasileiro Lúcio Costa obteve o primeiro lugar no concurso internacional organizado pela NOVACAP para a construção da cidade de Brasília. O Plano Piloto de Lúcio Costa constava apenas de um desenho que lembrava uma gigantesca libélula, e vinte páginas datilografadas. Mas o Plano Piloto de Lúcio Costa foi objeto do processo administrativo. Homens o colocaram numa engrenagem administrativa. Através dessa engrenagem, o Plano percorreu a distância que separa a idéia da realidade, foi estampado no Planalto Central do Brasil, entre os paralelos 15 e 16, e virou uma cidade nova — Brasília.

Em detalhes, em documentação, em argumentação, em demonstrações lógicas e gráficas, em projetos, o Plano Agache é incomparavelmente mais rico do que o Plano Piloto Lúcio Costa. Mas ao passo que aquele teve o fim melancólico de morrer nas gavetas, sob a forma de um relatório que não chegou ao tablado da execução, que não teve o destino de servir de alimento a uma engrenagem administrativa, o Plano Piloto de Lúcio Costa foi engolido por uma engrenagem, por uma equipe de administradores. Graças a isso, hoje resplandece, glorioso, ao sol dos trópicos, nas altiplanuras do Brasil Central transformado na mais nova metrópole mediterrânea das Américas.

Estes dois exemplos bastam para evidenciar as virtudes da administração como instrumento social de transformação de idéias em coisas palpáveis.

A diferença entre um e outro, a diferença entre os projetos tornados estéreis por falta de implementação do Plano Agache, e a libélula-desenho tornada libélula-Capital, do Plano Lúcio Costa, reside unicamente no fato de que este último sofreu o toque da varinha de condão do virtuosismo administrativo. No caso do Plano Agache, nada aconteceu no Rio de Janeiro. No caso do Plano Lúcio Costa, aconteceu uma nova Capital para este país. Nenhuma outra ilustração seria necessária para sublinhar a formidável fecundidade da administração, essa técnica social de aplicação universal.

É por isso que dissemos no parágrafo inicial desta conferência, que o seu tema. O *D.A.S.P. na Presidência da República*, nos situa imediatamente no centro principal de interesse da arte e ciência da administração.

A fim de realizar grandes propósitos, o homem aprendeu, através de sua longa marcha pela face da terra, a combinar coisas abstratas com coisas concretas, capacidade profissional com esforço braçal, homens com máquinas, mobilizando, envolvendo e utilizando tudo isso numa cadeia de esforços conjuntos simultâneos ou sucessivos a que hoje damos o nome de administração ou gerência. Em verdade, administrar nada mais é do que

prever, dispor e engajar os meios necessários para a realização de fins precisa e exatamente definidos. Nas empresas particulares, os fins imediatos convergem para o fim imediato supremo, que é a auferição de lucros. Nas empresas públicas, os fins imediatos devem convergir para o fim supremo, que é a prestação de serviços à coletividade. Ocorre agora indagar: que serviços devem ser prestados à coletividade? O anseio de progresso parece uma constante na evolução do homem. Segundo os padrões da cultura contemporânea, o progresso manifesta-se mediante a elevação das condições de vida do homem. O conforto material, a posse, o usufruto dos modernos agentes de transporte, comunicações, abrigo, proteção, a oportunidade de participação no processo cultural por meio de cursos, visitas, viagens, leituras, audições — tudo isso atrai, move e estimula o homem em todas as situações vitais.

Como disse Ortega y Gasset, *estar*, apenas, não basta ao homem. O que este deseja, ardente e incessantemente, é *estar bem*. A busca bem sucedida de bem-estar confunde-se, assim, com o progresso material.

Dentre as idéias políticas tradicionais, uma das mais robustas e convincentes, é a de que a prosperidade social indica a presença do estadista. Isso significa que a missão histórica do Estado é a promoção do bem-estar geral. Os serviços que as empresas públicas devem prestar às respectivas coletividades são, pois, aqueles que concorrem para a produção e aumento do bem-estar geral.

É certo que o Estado tem sido pôsto a serviço de outros objetivos: objetivos particulares, objetivos egoístas, objetivos até anti-sociais. Não tateando o seu rumo através da História, fazendo avanços e recuos, o Estado endireita-se cada vez mais para a promoção do progresso econômico e social. Depois da Segunda Guerra Mundial, especialmente, a filosofia política de que o Estado deve ser usado pelo homem para acelerar o progresso logrou aceitação geral, como que se universalizou, sendo abraçada com fervor por todos os países, notadamente os chamados subdesenvolvidos.

A famosa frase do Presidente Juscelino Kubitschek, segundo a qual o Brasil, durante seu governo, «avançaria 50 anos em 5», é uma versão brasileira dessa nova filosofia política.

Não há um só país subdesenvolvido que hoje não esteja empenhado na elaboração ou execução de planos de desenvolvimento, cuja finalidade é acelerar o progresso geral, aumentar a renda nacional *per capita*, e proporcionar a cada habitante uma cota maior de civilização e bem-estar.

No Estado dos dias atuais, em que o homem aparelha e utiliza a maquinaria pública para acelerar deliberadamente o ritmo de progresso econômico e social, nada mais evidente que o papel extraordinário reservado à administração, ou seja, ao processo de prever, prover e utilizar adequadamente os meios necessários para assegurar a realização dos objetivos de interesse geral. O canal por onde transitam os planos em busca de realização chama-se *via administrativa*. Conforme ficou demonstrado com os exemplos do Plano Agache e do Plano Piloto de Brasília, não é possível traduzir idéias e planos em coisas concretas, a não ser por essa via.

Os meios que o homem combina para formar a *via administrativa* se caracterizam pela inelasticidade, isto é, são limitados em número e espécie, dividindo-se em meios políticos, intelectuais e meios materiais. Os meios políticos, também chamados Funções de Chefia, são a liderança, a coordenação e o controle. Os meios intelectuais, também chamados Serviços de Estado-Maior, são a pesquisa, a previsão, o planejamento, a organização e o assessoramento em geral. Os meios materiais, também chamados Serviços Auxiliares, são o pessoal, as finanças, o material, as instalações e a documentação.

Está bem visto que a utilização conveniente de cada um destes meios exige uma ou mais técnicas particulares.

Na concepção moderna, a Presidência da República não é um órgão, mas um organismo, não é uma estrela solitária, mas uma constelação, compreendendo o órgão que tem o poder de decidir, o próprio Presidente, e órgãos complementares, divididos em Serviços de Estado-Maior e Serviços Auxiliares.

Os Serviços de Estado-Maior documentam, fundamentam, analisam, estudam, medem, comparam e sugerem as decisões que cumpre ao Presidente tomar na qualidade de Chefe do Executivo.

Os Serviços Auxiliares organizam, centralizam ou disciplinam os meios materiais de ação que cumpre ao Presidente da República administrar e distribuir, na qualidade de Gerente-Geral, responsável pela boa estrutura e funcionamento de toda a máquina administrativa.

A administração racional ou científica leva necessariamente ao agrupamento dos meios administrativos sob a gerência direta do Chefe do Executivo. Não havendo disciplinamento dos meios administrativos, cada ministério e cada dependência adota políticas diversas, padrões diferentes, diferentes especificações de material e até diferentes escalas de vencimentos e critérios de remuneração. É precisamente o que ocorria no Governo Federal do Brasil, antes do advento da administração moderna. Não é necessário chamar a atenção para o emaranhado de contradições e incoerências a que, nesse caso, fica exposto o Governo, considerado em conjunto.

A história administrativa do Brasil oferece inumeráveis exemplos de situações e fatos observados nos diferentes ministérios que espelham a desordem e o caos. Basta mencionar que, na Presidência da República e nos seis ministérios civis existentes em 1934, havia em uso nada menos de 481 tipos diferentes de envelopes oficiais, variando na cor, no formato, tipos de letras, tamanho do emblema, timbre, etc. Essa mesma anarquia observava-se nos demais artigos de expediente: papel de ofício, papel de carta, cartão, etc. A Comissão Permanente de Padronização, instituída para examinar esse aspecto de um dos meios administrativos, reduziu os 481 tipos de envelopes a 4 apenas. Outro exemplo de administração desintegrada, em que prevalece a mais completa desordem dos meios administrativos, pode ser encontrado na nomenclatura e vencimentos dos funcionários civis da União vigentes em 1936. 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 acumulação de desordem. Havia centenas de servidores que desempenhavam as mesmas

funções mas sob designações diferentes, assim como havia outros tantos com designação idêntica, mas desempenhando função diversa. Havia, por exemplo, *desenhistas*, *desenhistas de 1ª classe*, *desenhistas de 2ª classe* e *desenhistas-chefes*, todos ganhando o mesmo salário. Havia oito níveis diferentes de remuneração somente para os *primeiros escrivães*. Inclusive no caso de funções simples, como 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, de vencimentos e classificação era tamanha, que dois ocupantes de funções técnicas eram chamados, um *foto-micrografo*, no Instituto Biológico Vegetal, do Ministério da Agricultura, o outro, *microfotografo*, no Instituto Osvaldo Cruz, do Ministério da Educação. Além disso, o *foto-micrografo* recebia 14.400\$000 por ano e o *microfotografo* 12.000\$000 por ano. E espalhados pelos nove ministérios havia 300 *carpinteiros*, aos quais correspondiam 48 modalidades distintas de vencimentos.

Desordens da mesma família são inevitáveis no tratamento dos meios administrativos quando estes, em vez de estarem diretamente subordinados ao chefe do Poder Executivo e sujeitos a normas de aplicação geral, ficam dispersos pelos diferentes ministérios e dependências.

Em qualquer Governo, os meios administrativos concentram-se no Poder Executivo. É à chefia do Poder Executivo que cabe a manipulação, a combinação e a utilização desses meios, para a consecução dos fins gerais da coletividade. No regime democrático republicano, o centro mais nobre e mais importante do Poder Executivo é, naturalmente, a Presidência da República. Com efeito, a Presidência da República representa a sede do Poder Executivo, e deve ser o centro de comando que mobiliza, distribui, emprega e aciona os meios de ação corpóreos e incorpóreos, para aplicá-los na construção dos objetivos gerais, fixados pelo povo, através de seus representantes. Assim concebida, a Presidência da República passa a ter uma significação muito maior, não apenas política, mas também profissional e institucional.

Para se entender bem a relação do D.A.S.P. com a Presidência da República, é conveniente, pois, fixar o conceito desta última. Segundo a idéia antiga, prevalecte na tradição brasileira, a Presidência da República é a cúpula do Poder Executivo, a sede do poder político, de onde se irradiam certos atos formais, como nomeações, designações e decisões genéricas. Nessa concepção anacrônica, a Presidência da República é um órgão superior, isolado, colocado no ápice da hierarquia, de onde domina o Poder Executivo. Os meios administrativos ficam dispersos pelos diferentes ministérios, cada qual procurando se bastar a si mesmo, prevalecendo aí um regime de descentralização que quase chega a ser desintegração. Além de cuidar dos fins para os quais foi criado, cada ministério cuida simultaneamente dos meios, ou seja, do pessoal, do equipamento, das instalações, da organização dos serviços, e assim por diante. Nesta concepção, o Presidente da República é o Chefe do Estado, é o primeiro magistrado, é a própria encarnação do Poder, mas não é o gerente-geral da coisa pública. Na concepção moderna, o Chefe do Executivo acumula ainda as funções de gerente-geral incumbido de prover toda a máquina administrativa dos meios

necessários de ação, utilizando, para isso, as correspondentes técnicas administrativas. A nova concepção concentra, assim, na Presidência da República as chamadas atividades institucionais. Cabe à Presidência da República elaborar os planos gerais de ação, administrar o pessoal, administrar o material, construir, distribuir e manter a base física de ação para toda a administração, elaborar o orçamento, enfim, cabem à Presidência todos os atos relacionados com os meios administrativos.

O Ministério da Educação e Cultura, por exemplo, não existe para recrutar pessoal, nem para adquirir material. O tempo, as energias, a capacidade de concentração, o virtuosismo profissional, em suma, os recursos humanos e intelectuais do Ministério da Educação devem ser postos exclusivamente a serviço da tarefa de promover a educação no país. Similarmente, ao Ministério da Agricultura cabe a tarefa de implementar a política do Governo em relação à agricultura; e assim por diante. Todos os ministérios, entretanto, realizam os seus objetivos específicos através da utilização dos meios gerais. O provimento, a administração desses meios gerais é tarefa própria da chefia executiva, ou seja da Presidência da República. Ora, a Presidência da República não poderá desincumbir-se de todas as tarefas relacionadas com os meios administrativos se não dispuser de serviços auxiliares e órgãos de estado-maior.

O D.A.S.P. é ao mesmo tempo um órgão de estado-maior e um centro de serviços auxiliares integrantes da Presidência da República. Como órgão de estado-maior, o D.A.S.P. funciona à maneira de sentidos da Presidência da República. Se a Presidência da República fôsse um organismo vivente, e não uma organização conveniente, o D.A.S.P. desempenharia nela, como órgão de estado-maior, as vizes de olhos, ouvidos e também de memória. Por outro lado, como grupo de serviços auxiliares, acumularia as funções de braços e pernas da Presidência. Como já ficou dito, e tem sido tantas vezes repetido na literatura pertinente, a chefia executiva suprema é responsável pela boa organização e pelo bom funcionamento dos meios administrativos. É por intermédio de departamentos de administração geral como o D.A.S.P. que a chefia executiva desempenha as funções necessárias à movimentação dos meios administrativos.

Muita gente concebe o D.A.S.P. como órgão autônomo ou semi-autônomo, com vontade própria, que interfere nos negócios públicos em virtude de sua suposta independência. Urge retificar essa concepção errônea dominante. O D.A.S.P. é parte integrante, essencial, orgânica, da Presidência da República. É em nome dela que o D.A.S.P. executa a política de pessoal, uma vez que seria impossível ao próprio Presidente desincumbir-se dessa fase de suas funções, a que os americanos chamam *staffing*. É para ela que o D.A.S.P. executa a tarefa de elaborar a proposta orçamentária, acompanhar e controlar a execução do orçamento, pela mesma razão de ser impraticável o desempenho de tal mister pelo Chefe do Poder Executivo em pessoa. Como órgão de estado-maior, lado a lado com a Secretaria da Presidência, o D.A.S.P. funciona à maneira de instrumental privativo da Presidência da República.

Ao implementar a política de pessoal, ao fixar normas gerais para construção de edifícios públicos, ao coordenar e rever as propostas orça-

mentárias procedentes dos vários Ministérios, ao padronizar material, o D.A.S.P. *não delibera por conta própria*, mas por delegação expressa do Presidente da República, fazendo as vezes d'ele, agindo como o próprio Presidente agiria se dispusesse de tempo para exercer em pessoa aquelas funções.

É assim, como órgão inseparável, essencial, manual, placentário, da Presidência da República, que o D.A.S.P. deve ser compreendido.

O Presidente da República tem o poder de negar, modificar, reajustar as propostas orçamentárias procedentes dos vários ministérios, e o faz através de seu *staff*. Se a um Ministro de Estado fôsse dada a prerrogativa de examinar o orçamento de seus colegas, se pudesse conceder ou negar os pedidos de aumento de verbas ou de dotações para serviços e programas novos, estaria sobrepondo-se a seus pares, — em verdade, estaria criando um nível de hierarquia intermediário entre o Presidente e os demais ministros. A existência de um órgão de estado-maior, como o D.A.S.P., parte medular da Presidência da República tanto quanto a própria Secretaria da Presidência, evita o tumulto e os atritos nas relações de hierarquia.

É em nome e por conta expressa do Presidente da República que o D.A.S.P., em sua qualidade de órgão de *administração geral* da Presidência, isto é, de administração a cargo da Chefia Executiva Central, intervém nas questões de pessoal, material, orçamento e edifícios públicos. Ao negar ou conceder, por exemplo, aumento de dotação orçamentária, o D.A.S.P. o faz em nome e de acordo com instruções taxativas do Presidente da República. É preciso, pois, retificar o conceito deformado, que se estabeleceu no Brasil relativamente ao D.A.S.P., como se este fôsse órgão avulso do sistema administrativo federal. O D.A.S.P. está em absoluto pé de igualdade com o Gabinete Civil e com o Gabinete Militar. Conceitualmente, é uma espécie de Gabinete Administrativo da Presidência.

A Presidência da República não é órgão unicelular. É antes um organismo complexo, um conjunto de órgãos, dentre os quais sobressai o Chefe do Poder Executivo, que tem o privilégio e a responsabilidade de decidir. Mas ao lado deste, fazem parte da Presidência da República — parte inseparável — outros órgãos essenciais, que garantem o funcionamento e a normalidade da instituição. *Departamento de administração geral*, tal como definido por Willoughby, o D.A.S.P. é um desses órgãos. É parte tão nuclear da Presidência da República, quanto os demais serviços que se combinam para permitir e facilitar ao Presidente, o desempenho cabal e sábio de seus encargos, responsabilidades e prerrogativas.

O D.A.S.P. é a parte técnica permanente da Presidência. Seu quadro compõe-se de servidores pagos pelo Governo para estarem em dia com os recursos e conquistas da administração científica.

Na democracia não se pode esperar, muito menos exigir, que o Chefe do Executivo, eleito por sufrágio direto, saiba o que seja, por exemplo, *performance-budget*, *recrutamento positivo*, *program-planning*, *gerência múltipla*, *automation*, *job dilution*, e tantos outros recursos e avanços da administração científica. Mas é indispensável que haja um grupo permanente

de servidores anônimos rigorosamente em dia com o progresso da arte e ciência da administração técnica que dê cobertura profissional ao funcionamento da Chefia Executiva.

Como órgão permanente, o D.A.S.P. acumula, retém, refina e apura a experiência administrativa da Presidência. É, por assim dizer, o depositário principal do capital administrativo do Governo. Os titulares da Presidência, bem como os seus grupos de auxiliares de confiança pessoal, exercem cargos de duração fixa e limitada. Uma vez terminado um mandato, a sua substituição é essencial no regime democrático. O D.A.S.P., com o seu quadro permanente de técnicos e especialistas em administração, representa a parte estável da Presidência da República.

Os departamentos de administração geral, como o D.A.S.P., destinam-se a conciliar, para a democracia, a transitoriedade dos mandatos políticos com a necessidade de competência administrativa profissional e de experiência substancial em matéria de negócios públicos. Pode dizer-se que os departamentos de administração geral são dispositivos de aperfeiçoamento do regime democrático.

Cumprir que a Presidência da República dê o exemplo de considerar e tratar o D.A.S.P., e referir-se ao D.A.S.P., como peça orgânica insubstituível de seu instrumental. É necessário erradicar o hábito antigo de permitir que o D.A.S.P. seja injustamente responsabilizado por atos impopulares da alta administração. Transformar em bode expiatório o órgão permanente de estado-maior, em que servem os especialistas mais bem informados sobre as questões administrativas, não tem fundamento pragmático, menos ainda ético. É um contra-senso. O recurso pode produzir — já tem produzido — o efeito ocasional de proteger o Presidente, mas sempre às expensas da integridade da Presidência e da moral de seu estado-maior permanente. Detentor do Poder, supremo magistrado, o titular da Presidência não necessita do holocausto do D.A.S.P. para se proteger, nem deve consentir que as consequências de seus atos impopulares — muitas vezes os mais justos e acertados — resvalam para os órgãos de seu estado-maior.

Não deve o D.A.S.P. arcar com as responsabilidades desses atos, porque o D.A.S.P. só decide por delegação. É responsável exclusivamente perante o Presidente. Seu papel é de assessor. Estuda, analisa, informa, documenta, aconselha, indica as vantagens e desvantagens de cada ação administrativa. Será passível de críticas quando degradar, por incompetência, os padrões profissionais de seus pareceres e conselhos, e de punição quando se valer de sua *presuntiva autoridade de idéias*, para induzir, por sonegação de conhecimentos, ou adulteração de informações, o Presidente a decidir injudiciosamente.

Não dispondo de qualquer órgão de poder decisório próprio, é injusto que o D.A.S.P. seja considerado e tratado pela imprensa como o vilão da corte. Sendo simplesmente um acessório instrumental da Presidência da República, não deve ficar exposto às iras das clientelas, em consequência de quaisquer atos baixados ou decisões tomadas pelo Presidente com base em conselho seu.

É do mais puro interesse do sistema administrativo federal a reabilitação do D.A.S.P., órgão que tem liderado no Brasil o movimento de tecnificação do serviço público, e contra o qual nunca se articulou uma acusação de desonestidade, mas em cujo favor se reluta em reconhecer o mérito de sua atuação.

É constrangedor assistir ao drama silencioso do D.A.S.P., forçado a trabalhar sob a pressão psicológica adversa de péssimas relações públicas, que o órgão não criou por conta própria mas como prolongamento da suprema Chefia Executiva do País.

Como órgão supremo de decisão, comando, coordenação e controle, a Presidência pode instilar espírito novo, concepções novas e a preocupação absorvente da eficiência, da tecnificação e da dignificação do serviço, em todo o sistema administrativo da União. Basta que esteja equipada para fazê-lo. E o instrumental para isso, a Presidência encontrará no D.A.S.P..

Eis, pois, como deve ser concebido e entendido o D.A.S.P. na Presidência da República. E assim concebido, o D.A.S.P. atual necessita de ser revigorado, para que a capacidade executiva (fixar políticas, dirigir, coordenar, controlar) da Presidência, naquilo que depende de pesquisa, estudo, análise e documentação, seja proporcionalmente aumentada.

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR
ORGANIZAÇÃO

EN-00003768-8

A Reforma Administrativa Brasileira

(A propósito das recomendações da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos)

Nota da Redação: A fim de assessorá-lo em matéria de administração científica, particularmente em tôdas as questões concernentes à reforma da estrutura e funcionamento da administração federal, o Presidente Juscelino Kubitschek criou, em agosto de 1956, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (C.E.P.A.), e nomeou para a constituir, sob a presidência do Sr. Luiz Simões Lopes, os senhores Adroaldo Junqueira Aires, Benedicto Silva, Carlos Medeiros Silva, Cleantho de Paiva Leite, João Guilherme de Aragão, Felinto Epitácio Maia, Mário Pinto, Embaixador Maurício Nabuco, Embaixador Moacyr Ribeiro Briggs, Octávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos e Sebastião Sant'Anna e Silva.

No desempenho de sua missão, a C.E.P.A.:

a) examinou o anteprojeto de reforma administrativa preparado em 1952 por um grupo de assessôres do Presidente Getúlio Vargas e posteriormente submetido à exegese dos partidos políticos; b) estudou o projeto de reforma administrativa (Projeto de Lei nº 3.563/1953), enviado ao Congresso Nacional pelo Chefe do Poder Executivo, em agosto de 1953; e) analisou os sucessivos pronunciamentos feitos sobre o assunto, dentro e fora do Congresso, por políticos e por legisladores — pareceres, discursos, substitutivos e emendas; d) elaborou uma série de estudos e projetos pertinentes que submeteu, no momento oportuno, à Presidência da República.

Dentre êsses projetos, cumpre ressaltar os seguintes:

— o da criação do Ministério das Minas e Energia, que seria constituído por alguns órgãos novos e, principalmente, por entidades afins, subordinadas ou vinculadas a diversos ministérios e à Presidência da República;

— o da transformação do atual Ministério da Viação e Obras Públicas em Ministério dos Transportes e Comunicações, que seria constituído principalmente pelos órgãos e serviços de viação e comunicações a cargo do Governo Federal;

— o da dicotomização do atual Ministério da Justiça e Negócios Interiores em Ministério da Justiça e Ministério do Interior, que seriam constituídos pelos órgãos e serviços implícitos nas respectivas denominações;

— o do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério da Indústria e Comércio, que seriam constituídos pelos órgãos e serviços implícitos nas respectivas denominações, absorvendo ainda, no caso do Ministério da Indústria e Comércio, certos órgãos e funções a cargo de outros ministérios, notadamente do Ministério da Fazenda.

Considerando que os estudos e projetos elaborados pela C.E.P.A. representam subsídios para a história administrativa e documentação para lastrear futuras iniciativas de reforma estrutural do Governo da União, o Presidente da C.E.P.A. propôs e o Presidente Juscelino Kubitschek autorizou a publicação dos mesmos.

A série completa de estudos e projetos da C.E.P.A. compreende cinco volumes, subordinados ao título genérico A Reforma Administrativa Brasileira, dos quais os três primeiros já foram publicados, estando os dois últimos no prelo.

Os títulos dos volumes são os seguintes:

Vol. I — Reorganização da Presidência da República

Vol. II — Criação de Novos Ministérios

Vol. III — Normas para elaboração, execução e controle orçamentários.

Vol. IV — Relatório final das atividades da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos da Presidência da República

Vol. V — Relatório Final (Documentação Básica e Documentação Subsidiária).

O que publicamos a seguir é a parte nobre do Relatório final da C.E.P.A. tal como apresentada pelo relator a seus companheiros de comissão. Seria o texto definitivo a ser submetido ao Governo (agora ao Presidente do Conselho de Ministros) se todos os membros da C.E.P.A. o tivessem aprovado. O texto definitivo, porém, sofreu modificações (exclusões, sobretudo) em virtude de restrições feitas por três membros da C.E.P.A.

O Sr. Adroaldo Junqueira Ayres não endossou as críticas ao predomínio da arquitetura ornamental na construção de Brasília.

O Sr. Mário Pinto foi contrário a várias das recomendações da C.E.P.A., notadamente as que se referem a programas

de treinamento universal dos funcionários e ao horário corrido de 40 horas.

O Sr. Carlos Medeiros Silva sugeriu a supressão da recomendação relativa à criação de um Tribunal Administrativo, não porque fôsse contra a idéia, mas porque a justificação lhe pareceu inconveniente.

Assim, o texto que hoje publicamos, embora haja recebido o endosso dos Srs. Luiz Simões Lopes, Mauricio Nabuco, Moacyr Ribeiro Briggs, Otávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos, João Guilherme de Aragão, Felinto Epitácio Maia, Cleantho de Paiva Leite e Sebastião Sant'Anna e Silva, não representa o ponto-de-vista oficial da C.E.P.A. Representa apenas o pensamento do relator, Benedicto Silva.

Julgamos, entretanto, oportuna a sua publicação como subsídio para a história administrativa do Brasil e fonte de sugestões para as futuras reformas que, estamos certos, não tardarão a vir por aí.

CAPÍTULO QUINTO

AS RECOMENDAÇÕES DA C.E.P.A.

A Comissão do Estudos e Projetos Administrativos tem, entre outras, a atribuição de propor à Presidência da República medidas imediatas para assegurar a coordenação das atividades administrativas e o controle efetivo das políticas públicas; e de sugerir, bem assim, medidas conducentes à eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas acaso sobreviventes nos vários setores da administração federal.

No desempenho desta atribuição, a C.E.P.A. encerra o presente relatório com uma série de recomendações, algumas já constantes de propostas anteriores, outras formuladas pela primeira vez.

Tais recomendações abarcam, em geral, a estrutura do Poder Executivo e o funcionamento do sistema de seus órgãos, os métodos de trabalho vigentes no serviço público federal e, em particular, a estrutura e o funcionamento da Presidência da República. São dispostas em quatro subcapítulos: 1 — *Recomendações gerais*; 2 — *Recomendações pertinentes à estrutura do serviço público federal*; 3 — *Recomendações pertinentes ao funcionamento do serviço público federal*; 4 — *Recomendações pertinentes à estrutura e funcionamento da Presidência da República (finais)*.

1 — RECOMENDAÇÕES GERAIS

a) *Descentralização da execução e centralização do controle*

Tendo em vista exclusivamente os interesses públicos e levando em conta o estado das artes, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo da República,

notadamente a Presidência da República, os Gabinetes dos Ministros de Estado e dos Diretores de Departamentos Nacionais adotem, na gestão dos negócios a seu cargo, o princípio geral da descentralização executiva conjugado com o da centralização do controle. É desejável a existência, na Presidência da República e nos Gabinetes dos Ministros, de órgãos de alto teor profissional, capacitados para formular diretrizes e elaborar normas destinadas a orientar, condicionar e controlar, linha hierárquica abaixo, as atividades de todos os serviços e dependências subordinados. Paralelamente, é aconselhável a existência de órgãos incumbidos de velar pelo rigoroso cumprimento das diretrizes adotadas, assim como pela aplicação das normas expedidas. Obedecidos os princípios combinados da descentralização executiva e da centralização do controle, as pontes de comando da administração federal libertar-se-ão das avalanches de rotinas dispersivas e esterilizantes, podendo exercer à plenitude das funções que lhes são próprias, de centros de captação dos anseios e necessidades do País e de estimulação e orientação dos sistemas de órgãos executivos.

b) Programas de treinamento universal dos funcionários

A C.E.P.A. recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo, da Presidência da República até o nível das divisões e serviços, estabeleçam programas objetivos de treinamento, a fim de que o Serviço Público da União se enriqueça todos os anos, através do aperfeiçoamento cultural, profissional e funcional de seus servidores, renovando cada dia, e aumentando cada hora, os seus instrumentos de percepção, análise e interpretação dos fatos administrativos, de maneira que a eficiência geral esteja sempre em aumento.

É recomendável que cada servidor público amplie, aperfeiçoe e refine, todos os anos, comprovadamente, seus conhecimentos gerais e reforce sua habilitação profissional ou funcional, mediante estudos individuais e coletivos, ajustados às finalidades do órgão a que o treinando pertencer.

A liderança dêse movimento geral de revisão e renovação cultural e capacitação profissional deverá caber, em cada ministério, autarquia e sociedade de economia mista, ao órgão de pessoal, e, em alguns casos, a um departamento de treinamento, criado e mantido especialmente para o fim. Às obrigações regulares do servidor público serão incorporadas as de participar, cada ano, em estudos, práticas, estágios, seminários e outras modalidades de treinamento, segundo programas controlados e estabelecidos de acordo com as conveniências de cada órgão.

c) Institucionalização do planejamento

A C.E.P.A. recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo, mormente a Presidência da República e os Ministérios, estabeleçam um sistema de planejamento, encarregado de pesquisar a fundo os fatos administrativos e planejar, com base no conhecimento objetivo, completo e verificado, as atividades a curto e a longo prazo de cada órgão ministerial, e de combinar os planos parciais, finalmente, num plano geral orgânico, de longa duração, dividido em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro.

O planejamento governamental no País não deve continuar a ser feito desintegradamente, ao sabor de caprichos e dedicações eventuais, ou em consequência do entusiasmo episódico de minorias ativistas.

O planejamento é um processo intelectual de selecionar objetivos, e de prever e dispor de meios necessários para realizar, em data prefixada e lugar preescollido, fins exata e precisamente definidos. Como tal, é uma atividade administrativa por excelência: todos os órgãos executivos devem estar capacitados para desempenhá-la cabalmente. Pela sua Constituição Política, e pelas suas práticas governamentais, o Brasil aparenta ser um país *planejamentista*. Não se concebe, porém, plano sem planejamento, menos ainda planejamento sem planejadores.

A falha mais grave do projeto de lei de reforma administrativa é precisamente a omissão de um sistema de órgãos que, enredando toda a administração federal, tenha a atribuição expressa de planejar as atividades governamentais.

Como método de administrar, a improvisação, além de denunciar primarismo, é totalmente contra-indicada, sobretudo nos países em luta com o subdesenvolvimento. O planejamento é o antidoto específico da improvisação.

d) *Expansão do Sistema de Mérito*

A C.E.P.A. recomenda que o sistema de mérito seja expandido em toda a administração federal, de modo que os cargos de chefia, mesmo em comissão, e as promoções passem a depender, em todos os casos, de apuração de merecimento pelos melhores métodos conhecidos, a fim de que os postos de maior responsabilidade e aqueles cujas funções demandem maiores conhecimentos e experiência, sejam providos invariavelmente pelos mais capazes.

É desejável que o serviço público federal adote uma clarividente política de pessoal com o objetivo deliberado e notório de atrair os melhores candidatos existentes no mercado do trabalho e reter os melhores servidores.

A este respeito, a política adotada pelo Ministério das Relações Exteriores representa exemplo sugestivo. Dos ministérios civis, o que atualmente dispõe de quadro mais homogêneo, mais habilitado profissionalmente para as funções, é o Ministério das Relações Exteriores.

As vantagens materiais, sociais e outras, com que a carreira diplomática acena aos pretendentes no Brasil, constituem atrações eficazes. Centenas de jovens brilhantes e ambiciosos são encorajados a prepararem-se para ela. Atualmente, boa percentagem dos melhores talentos surgidos em cada geração brasileira converge para o Itamarati e ingressa no serviço diplomático. Graças a isso, o Brasil figura entre os países subdesenvolvidos mais bem dotados a esse respeito. Não há exagero em sustentar que, em matéria de serviço diplomático, o Brasil ocupa lugar eminente entre os países mais avançados do mundo.

Ao passo que, em conjunto, o corpo de servidores do Ministério das Relações Exteriores funciona e impressiona como parcela reconhecida da elite intelectual brasileira, o mesmo não acontece com o corpo dos servido-

res dos demais ministérios civis. Ressalvadas as exceções individuais, felizmente existentes em todo o serviço civil federal, os quadros ministeriais compõem-se, em geral, de medianias, profissionais de pequeno porte, muitas vezes arrimados à sombra do serviço público por medo ou incapacidade de enfrentar o conflito da concorrência nas atividades particulares. O número relativo de ases entre os diplomatas brasileiros é bem maior do que entre as categorias profissionais e funcionais que servem nos outros ministérios.

Manda a justiça reconhecer que o Departamento Administrativo do Serviço Público desempenhou igualmente papel pioneiro no esforço de elevação do nível cultural dos servidores federais. A ação renovadora daquele Departamento é perceptível na qualidade do serviço público a cargo dos servidores que ingressarem nos quadros ministeriais pela porta do concurso. Mas é sobretudo no esforço pertinaz de formação e aperfeiçoamento de seu próprio quadro de especialistas, que o D.A.S.P. assinalou o seu pioneirismo e deu exemplos dignos de serem seguidos por todo o serviço público brasileiro, inclusive pelas autarquias federais, pelos Estados e pelos Municípios.

Em verdade, o programa de formação e treinamento de seus técnicos, em que o D.A.S.P. perseverou durante muitos anos, mandando grupos selecionados para os Estados Unidos e outros países, instituindo, primeiro, os cursos de Administração e, depois, a Escola do Serviço Público, lançando e mantendo a «Revista do Serviço Público», promovendo concursos de monografias e debates de alto nível e outras modalidades de treinamento e polimento profissional, representa uma experiência única na América Latina.

Graças a esse programa, pôde o D.A.S.P. desenvolver um núcleo importante de técnicos de administração pertencentes a seu quadro, onde as principais sociedades de economia mista do país, como a Petrobrás, a Rede Ferroviária Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Fábrica Nacional de Motores, e até as organizações internacionais, como as Nações Unidas, a UNESCO e a FAO, têm vindo recrutar especialistas para os respectivos serviços.

O D.A.S.P. não conseguiu reter em seu quadro, isto é, no serviço da Presidência da República, a maioria dos técnicos de administração de alto nível que formou e aperfeiçoou, mas, certamente, desempenhou o papel de celeiro de competências administrativas e de centro de irradiação de idéias novas nesse campo.

A política de pessoal do Governo da União oferece, assim, dois exemplos de iniciativas que cumpre propagar por todo o serviço público brasileiro a fim de lhe dar conteúdo profissional e cultural compatível com as suas tremendas responsabilidades.

À margem os exemplos confortadores do Ministério das Relações Exteriores e do D.A.S.P., a política de pessoal do Governo não tem tido a virtude de atrair para o seu serviço as melhores cabeças, as melhores competências profissionais e os melhores talentos administrativos que aparecem no mercado de trabalho. Entretanto, os negócios mais importantes, de cujo bom encaminhamento e gerência dependem o bem-estar, a segurança econômica, o desenvolvimento cultural do povo brasileiro, estão entregues ao serviço público federal em conjunto e distribuem-se, por igual, entre todos

os Ministérios. É salutar que os quadros do Ministério das Relações Exteriores e do D.A.S.P., embora ainda muito longe do *optimum*, se compo-
nham de homens e mulheres bem dotados e profissionalmente bem prepa-
rados. Mas é lamentável que não ocorra o mesmo nos demais ministérios
e outros setores do Serviço Público Federal.

Adotado o critério de confiar os negócios públicos aos homens e mu-
lheres de inteligência mais poderosa, formação profissional mais completa
e talento administrativo mais penetrante, é certo que o serviço público bra-
sileiro avançará rapidamente para a conquista da reputação e o nível de
excelência compatíveis com a sua relevância social.

E' uma política que atraia para o serviço público a nata dos talentos
de cada geração que recomendamos seja perfilhada e rigorosamente seguida
pelos órgãos integrantes do Poder Executivo.

e) *Profissionalização do Serviço Público*

A C.E.P.A. recomenda que o serviço público federal seja despertado para
a administração científica e se disponha a conhecer, adotar e praticar os
métodos modernos de gerência, e fazer pleno uso das técnicas de planeja-
mento, elaboração orçamentária, comunicações, organização e métodos, re-
lações públicas, numa palavra, de simplificação e tecnificação do trabalho
com vistas ao aumento incessante da eficiência.

É melancólico que o serviço público brasileiro ainda não haja tomado
conhecimento dos imensos recursos novos, técnicos e profissionais, ofere-
cidos pela arte e ciência da administração. O descrédito generalizado em
que o povo o envolve. é devido, em larga medida, à predominância de ro-
tinas insubistentes e de métodos obsoletos de trabalho. Urge adotar pro-
vidências adequadas para remover a impermeabilidade do serviço público
brasileiro às influências e virtudes da administração científica.

Para vencer na luta contra o subdesenvolvimento, a arma eficaz por
excelência, ao alcance dêste país, é um serviço público profissionalizado,
altamente capaz, habilitado a desempenhar as suas multifárias funções com
o máximo de virtuosismo funcional, fazendo uso exaustivo, permanentemente
atualizado, dos últimos recursos desenvolvidos e testados no campo da
administração científica.

f) *Desburocratização do Serviço Público*

A C.E.P.A. recomenda que o Governo Federal organize e desfeche uma
campanha, com ramificação em todos os ministérios, autarquias, conselhos
e comissões, para identificar e erradicar as rotinas arcaicas e os movimen-
tos inúteis, que alongam os chamados *canais competentes*, geram a cadeia
sem fim dos despachos interlocutórios nos chamados *processos*, e retardam
os efeitos práticos das decisões e atos administrativos.

Especificamente, a C.E.P.A. recomenda que se estabeleça um sistema de
grupos de trabalho formados por pessoas entendidas em *Organização e*
Métodos, articulados sob a orientação da Divisão de Orçamento e Organi-
zação do D.A.S.P., a fim de levantar as rotinas obsoletas, revelar as etapas

inúteis e elaborar manuais de operações tendentes a introduzir, no serviço público brasileiro, os métodos simplificados vigorantes nos serviços públicos de outros países, e especialmente nas empresas particulares bem administradas, do país e do estrangeiro.

A observância da presente recomendação deverá ser coordenada com a da recomendação constante da letra b deste capítulo sobre os programas de treinamento universal dos serviços públicos.

A C.E.P.A. recomenda que seja constituído um núcleo militante de funcionários familiarizados com as modernas práticas e conquistas de *Organização e Métodos* para recrutar, selecionar e treinar os grupos de trabalho dos ministérios, das autarquias e conselhos, mediante cursos expeditos, eminentemente práticos, e demonstrações audiovisuais sobre os métodos de desburocratização.

Tornando-se conhecedores dos princípios e recursos desburocratizantes, as pessoas treinadas nesses cursos adquirirão capacidade para distinguir entre o útil e o inútil nos registros, nas etapas interlocutórias, na emissão de cópias e vias, enfim, naquela tramitação dos papéis oficiais que constitui a tessitura viva do dia-a-dia da administração. Uma vez identificadas e apontadas as rotinas obsoletas e antieconômicas, e sugeridos novos cursos de ação, os grupos de trabalho de O & M farão demonstrações gráficas e outras para justificar as reformas propostas e criar ambiente favorável à modernização e simplificação do trabalho governamental.

A C.E.P.A. recomenda que aos grupos de trabalho de O & M sejam cometidas tarefas específicas e de prazo fixo, impondo-se-lhes a obrigação de reduzir a escrita, dentro do prazo, suas descobertas e recomendações, de modo que estas possam receber aprovação oficial e ser postas em prática em caráter compulsório. O propósito último desta recomendação é fazer desencadear, no serviço público brasileiro, uma guerra maciça contra os desperdícios em todas as suas manifestações visíveis e invisíveis.

2 — RECOMENDAÇÕES PERTINENTES À ESTRUTURA DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

a) *A retificação estrutural dos Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia*

A Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, que criou os Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia, e transformou o atual Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em Ministério do Trabalho e Previdência Social, não conferiu estrutura lógica e adequada às novas Secretarias de Estado. Como estruturados, o Ministério da Indústria e Comércio e o Ministério das Minas e Energia carecem de condições mínimas para serem administrados.

A criação do Ministério das Minas e Energia impunha-se como necessidade nacional. O desdobramento do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por sua vez, era indispensável. A experiência brasileira já havia demonstrado, acima de qualquer dúvida, que a amálgama dos problemas de indústria e comércio com os de previdência e assistência so-

cial em um único ministério, leva necessariamente à negligência dos primeiros e ao predomínio dos segundos. Era imprescindível que o desenvolvimento industrial e comercial do Brasil fôsse orientado por uma Secretaria de Estado homogênea, em que os interesses da indústria e do comércio, naquilo em que coincidissem com os interesses gerais do país, constituíssem preocupação dominante, senão exclusiva. Por outro lado, a criação de uma Secretaria de Estado para cuidar exclusivamente, e com alto prestígio hierárquico e profissional, dos problemas de aproveitamento do subsolo, suas riquezas, e da expansão das atividades metalúrgicas, assim como das questões de energia, representava outra necessidade indiscutível do País.

Ao aprovar a Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, o Congresso Nacional criou para o Poder Executivo os instrumentos necessários à satisfação dessas lidimas necessidades nacionais. As estruturas das novas Secretarias de Estado, entretanto, são inadequadas, antes de mais nada porque carecem dos serviços de administração geral que, de acôrdo com a prática brasileira, estariam organizados num departamento de administração.

Os ministérios criados pela Lei nº 3.782 apresentam a singularidade de reunirem serviços e dependências que se ocupam exclusivamente das atividades funcionais (fins), sem a indispensável infra-estrutura destinada a cuidar das atividades institucionais (meios), — pesquisa administrativa, planejamento, organização, pessoal, orçamento, material, comunicações, patrimônio, documentação, etc.

Assim como, se forem suprimidos os departamentos de administração dos ministérios existentes, êstes entrarão em colapso, ou pelo menos em tumulto administrativo, assim também não se compreende que as novas Secretarias de Estado possam prescindir dos departamentos de administração geral. A boa gerência dos ministérios resulta do funcionamento exemplar, ou pelo menos suficiente, dos serviços de administração geral. A C.E.P.A. recomenda, pois, que seja completada a criação dos Ministérios da Indústria e Comércio e das Minas e Energia mediante o estabelecimento dos competentes serviços de administração geral, reunidos num departamento de administração.

b) *A dicotomização do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*

A C.E.P.A. reitera a sua recomendação de ser o atual Ministério da Justiça e Negócios Interiores desdobrado em Ministério da Justiça e Ministério do Interior.

Nenhuma das propostas da C.E.P.A. nos parece mais justificada do que essa. Com efeito, que similitude pode haver entre os negócios da justiça e, digamos, por exemplo, a administração territorial? Se, entre os atuais, há um Ministério cuja composição viole flagrantemente o princípio da homogeneidade, é o Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Seu desdobramento em dois novos ministérios, nos termos propostos pela C.E.P.A., representa progresso considerável.

Como setor dos negócios públicos, acaso não será a Justiça suficientemente importante para que seus serviços e interesses sejam cuidados com exclusividade por uma Secretaria de Estado? Por outro lado, os negócios do interior, como a proteção aos índios, a administração territorial e os que

hoje estão afetos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia, etc., também representam setor não menos importante da administração pública, e assim requerem, para seu tratamento exclusivo, uma Secretaria de Estado.

O Ministério do Interior seria, ademais, a Secretaria de Estado de que o Poder Executivo carece para integrar, gerir, orientar e dinamizar os órgãos do desenvolvimento regional, como a Superintendência do Plano da Valorização Econômica da Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e outras da mesma família.

c) *A criação do Ministério dos Transportes e Comunicações*

A C.E.P.A. reitera sua recomendação no sentido de ser o atual Ministério da Viação e Obras Públicas transformado em Ministério dos Transportes e Comunicações, a constituir-se, de acordo com o projeto apresentado, principalmente pelos órgãos e serviços de viação e comunicações a cargo do Governo Federal.

O mínimo que se pode dizer do formidável grupo de serviços integrantes do Ministério da Viação e Obras Públicas é que impressiona pela diversidade — agricultura, indústria, colonização, saneamento, obras contra a seca, serviços municipais (água, esgotos, iluminação, gás), rodovias, ferrovias, portos, canais, navegação fluvial e marítima, correios, telégrafos, telefones, etc.

Com a transferência da Capital da República para Brasília, os serviços de índole municipal passaram à jurisdição do Estado da Guanabara, atenuando um pouco a variedade desconcertante das atividades a cargo do Ministério da Viação. Nem por isso, este perdeu a feição de cacho descomunal de serviços e órgãos heterogêneos.

Num país de território continental, como o Brasil, a concentração de todos esses serviços num só ministério explica-se como acumulação de sobrevivências vazias, erros de concepção e expedientes oportunistas. *Per contra*, a própria grandeza territorial do Brasil como que sugere a reunião dos serviços de transporte e de comunicação numa Secretaria de Estado.

O apêndice *Obras Públicas*, ainda presente na designação do Ministério da Viação, já perdeu a razão de ser. Hoje, não passa de momento histórico. Obras públicas, todos os ministérios executam, cada qual, no respectivo setor. Cada pasta civil já conta, aliás, com uma Divisão de Obras.

A conversão do atual Departamento dos Correios e Telégrafos em verdadeira autarquia não seria uma variante despidiêda: ao contrário, a idéia afigura-se merecedora de estudos e ponderação. O caráter industrial das atividades daquele departamento justifica a idéia, desde que, bem entendido, a autarquização lhe afiançasse suficiência financeira. Seria desastoso dar-lhe foros de autarquia, se o novo ente autônomo passasse, como a Rede Ferroviária Federal e o Lóide Brasileiro, a recorrer ao orçamento ordinário da União para cobrir *deficits* progressivamente maiores. *Deficitário* por *deficitário*, é preferível deixá-lo no seu *status* tradicional de serviço subordinado do Ministério da Viação e Obras Públicas até que seja criado o dos Transportes e Comunicações.

d) *A criação de um Tribunal Administrativo*

A C.E.P.A. recomenda a criação de um Tribunal especial, e *especializado*, para conhecer os litígios administrativos em que a União seja parte.

O regime de unidade jurisdicional implantado e mantido pela República criou um caldo de cultura propício à intervenção progressiva de juízes e tribunais comuns nos domínios puros da ação executiva. Acentuando-se historicamente mais e mais, essa intervenção tem assumido expressões diversas: ora as autoridades administrativas são proibidas de praticar certos atos; ora são compelidas a praticar outros; ora juízes e tribunais comuns suspendem regulamentos administrativos e ordens de serviço; ora promovem retroativamente classes inteiras de servidores públicos; ora modificam os títulos dos cargos de outros servidores, etc.

Os milhares de litígios suscitados pelas Leis nº 200, de 30 de dezembro de 1947, nº 403, de 24 de setembro de 1948, pelo art. 40 da Lei Orgânica do antigo Distrito Federal, e pela Lei de Licença Prévia, são outras tantas evidências acumuladas e contudentes da intervenção injudiciosa de representantes e órgãos do Poder Judiciário nos domínios da ação executiva. Ainda em casos em que a própria lei confere aos agentes do Poder Executivo competência exclusiva para conhecer determinadas matérias, o controle revisionista de representantes do Poder Judiciário ocorre e estrangula a autonomia executiva. A limitação gradativa dos agentes do Poder Executivo pelos do Poder Judiciário subverte o princípio de autonomia constitucional dos Poderes e, no Estado Federal brasileiro, tem trabalhado invariavelmente contra os interesses gerais.

Cumprir restabelecer e proteger, pela criação do contencioso administrativo especializado, a autonomia da ação administrativa. Isso não significa, está bem visto, pôr os atos administrativos acima de controle jurisdicional.

Um tribunal especializado para conhecer, entre outras, das questões de pessoal entre a União e seus servidores viria desempenhar papel igual ao que a Justiça do Trabalho desempenha no âmbito das relações entre empregados e empregadores particulares.

3 — RECOMENDAÇÕES PERTINENTES AO FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

a) *Simplificação do sistema de pagamento dos servidores públicos*

A C.E.P.A. recomenda firmemente que o atual sistema de pagamento dos servidores públicos, com as suas filas diante dos guichês e os hiatos que provocam no expediente das repartições, seja substituído pelo sistema de pagamento por intermédio de estabelecimentos bancários. A C.E.P.A. recomenda que o serviço encarregado de processar o pagamento de pessoal em cada unidade se articule com as autoridades ordenadoras e mande transferir para bancos, dos fundos apropriados, a crédito dos servidores em exercício, as importâncias correspondentes aos respectivos vencimentos mensais. A princípio, os estabelecimentos bancários serão escolhidos pelo

Governo e os pagamentos continuarão a ser efetuados mensalmente. Mais tarde, uma vez implantado o sistema, será facultado a grupos de servidores indicar os estabelecimentos de sua preferência ou conveniência, e os pagamentos poderão passar a quinzenais.

Esta prática, simples, econômica, funcional, provada eficaz nas empresas particulares e em muitas empresas públicas, virá produzir, *todos* os meses, economias de milhões de cruzeiros, correspondentes às horas de espera e aos passos perdidos que os funcionários são obrigados a dar, movendo-se das filas dos guichês em que recebem os cheques para as filas dos guichês onde recebem o dinheiro, não raro em andares diversos e até em prédios diferentes.

b) *Modernização do sistema fiscal*

A C.E.P.A. recomenda que, no processo geral de desburocratização do serviço público e modernização dos métodos de trabalho, especial atenção seja dada ao sistema fiscal da União. Muitas das características deste sistema são sabidamente antiquadas, falhas, meras sobrevivências de praxes e realidades superadas.

Basta exemplificar com o sistema de arrecadação dos impostos e taxas alfandegárias. Atualmente, para pagar estes impostos, as partes interessadas cruzam e recruzam os corredores das repartições e fazem longas romarias por toda uma série ziguezagueante de guichês, seções e mesas de trabalho, sofrendo as conseqüências de obsoletismos acumulados e cristalizados desde os tempos coloniais.

O estrangeiro que, antes de conhecer os aspectos positivos da cultura brasileira, entrar em contato com o mundo oficial de nosso país através dos guichês das alfândegas e da contradança dos papéis (em quatro, cinco e seis vias) pelas várias seções que intervêm no processo armadas de panólias de carimbos, não pode deixar de experimentar um sentimento de desrespeito ou de compaixão pelo povo brasileiro. As formalidades legais ou tradicionais, proliferantes e infinitas, algumas irritantes, outras risíveis, que é obrigado a satisfazer, a fim de pagar impostos e taxas alfandegárias neste país, poderão levá-lo a ver nessa burocracia primitiva, contemporânea dos alvarás imperiais, uma amostra representativa da cultura brasileira.

c) *Compressão do processo de registro, distribuição e redistribuição de créditos*

A C.E.P.A. recomenda compressão drástica do processo de registro, distribuição e redistribuição de créditos orçamentários e adicionais. Uma vez aprovados os créditos pelo Poder Legislativo e sancionadas as respectivas leis pelo Presidente da República, o Tribunal de Contas deve registrá-los automaticamente, ato contínuo à publicação da lei orçamentária e dos respectivos decretos de abertura.

O mal da descontinuidade administrativa, de que sofre cronicamente a administração pública no Brasil, decorre em parte da ausência de planejamento, mas também decorre, em não menor parte, das formalidades buro-

cráticas que complicam o registro, distribuição e redistribuição de créditos. É intolerável e irracional que simples formalidades burocráticas, meras sobrevivências de praxes superadas, possam mais do que as conveniências do público. Uma vez aprovadas e iniciadas, as obras públicas devem prosseguir até conclusão final, seja para evitar interrupções prejudiciais, antieconômicas, às vezes catastróficas, como no caso da construção do açude Orós, seja para não retardar, nem afetar a prestação de serviços imprescindíveis, cuja interrupção acarreta perturbações, inconvenientes e perdas para a coletividade inteira.

É preciso, portanto, proteger o serviço público contra as anomalias, tantas vezes verificadas, de interrupções nefastas, devidas exclusivamente à morosidade e ao excesso de formalismo nos atos de registro, distribuição e redistribuição dos créditos orçamentários e adicionais.

d) *Aceleração dos pagamentos autorizados*

A C.E.P.A. recomenda que o sistema de pagamentos de despesas autorizadas, feitas e constantes de processos concluídos, seja objeto de especial atenção para que se encurte o mais possível o tempo que decorre entre a data da autorização e a da efetuação do pagamento. Sabe-se que o curso das atividades da administração sofre interrupções e perturbações conseqüentes do registro, distribuição e redistribuição de crédito, conforme ficou assinalado.

Acontece, porém, que uma vez distribuídos os créditos e tomadas as providências para sua aplicação em programas de trabalho aprovados, ou na continuação, ou conclusão de obras iniciadas, o fluxo administrativo volta a sofrer novas perturbações em virtude da demora dos pagamentos. Isso impõe aos órgãos interessados desperdício considerável de tempo e energia, pois se vêem compelidos a mobilizar os seus melhores elementos para pleitearem nos gabinetes dos ministros e de outras autoridades, não mais autorização de pagamento, mas simplesmente a liberação dos recursos.

Uma análise das práticas atuais demonstraria que, em freqüentes casos — e depois de satisfeitas tôdas as formalidades legais —, as repartições executivas esperam semanas e meses para receber o numerário destinado à continuação e conclusão de obras, ou execução de trabalho de rotina. Enquanto aguardam, são forçadas a adiar providências que deveriam ser tomadas em data certa.

Uma das regras elementares da arte administrativa é a *certeza de relações*. A virtude maior do planejamento consiste precisamente em remediar ou minimizar os efeitos das variáveis. O planejamento pressupõe certeza de relações. As atividades iniciam-se e concluem-se em datas prefixadas e lugares certos, de acôrdo com calendários e esquemas prévios. Tudo deve acontecer segundo as decisões resultantes do planejamento. Quando ocorre que, na execução de um plano, falha o meio de pagamento, cria-se uma cadeia de incertezas, que afeta a organização de ponta a ponta, obrigando a substituição de medidas planejadas por medidas improvisadas.

A demora dos pagamentos, depois que as formalidades legais se completam, provoca ainda, no caso de transações com fornecedores do Estado, a prática da majoração prévia dos preços das coisas fornecidas.

A austeridade que deve presidir aos negócios públicos, por outro lado, requer ordem, regularidade, normalidade, certeza de relações, confiança na palavra e nos atos das autoridades.

Dentre as numerosas práticas incompatíveis com a eficiência administrativa, que ainda vigoram no serviço público federal, a retenção arbitrária de pagamentos devidos e legais representa uma das mais nocivas. Cumpre modificá-la.

É natural que, durante a fase de legalização, os processos de pagamento sofram as demoras requeridas pelas verificações, comprovações e outras diligências. Uma vez satisfeita, porém, a última formalidade legal, adiar indefinidamente o pagamento, como acontece agora, constitui prática de todo em todo condenável.

e) *Descentralização da execução orçamentária*

Fazendo suas as propostas constantes do anteprojeto primitivo (elaborado pela Presidência da República), a C.E.P.A. recomenda o restabelecimento das antigas contadorias seccionais, delegações do Tribunal de Contas e tesourarias junto a cada Ministério.

O objeto da recomendação é localizar nos próprios ministérios o controle contábil e legal de suas despesas, assim como os atos materiais de pagar e receber (em alguns casos). Trata-se de descentralização judiciosa, supressora de centenas de movimentos inúteis, que hoje tolhem e malbaratam os esforços da administração federal.

f) *Simplificação da elaboração, execução e controle orçamentários*

A C.E.P.A. reitera firmemente as propostas constantes de seu anteprojeto de lei que dispõe sobre normas para elaboração, execução e controle orçamentários. Embora, em suas linhas gerais, o anteprojeto mereça a tacha de conservador, e devesse conter disposições mais corajosas, sua adoção representaria progresso líquido sobre as praxes atuais, e provocaria resultados positivos no processo de elaboração, execução e controle orçamentários. Como todos os atos administrativos se refletem no orçamento, a simplificação do processo de elaboração e controle orçamentários repercute, reciprocamente, no funcionamento da máquina administrativa inteira.

Urge retificar o atual processo de elaboração da chamada lei de meios, que, por excesso de discriminação, provoca *milhares de emendas*, congestionando o Congresso, inflando e deformando o quadro geral das realizações — das rotineiras como das novas — configuradas na proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo.

O orçamento deve ser entendido, formulado e executado como instrumento de planejamento e controle indispensável ao Poder Executivo, não como cornucópia de benesses financeiras e distribuições eleitorais.

A adoção do projeto de normas para elaboração, execução e controle orçamentários propostos pela C.E.P.A. virá introduzir no processo modificações de grande alcance cujo efeito cumulativo, apreciado em termos de dinheiro, determinará economias de milhões de cruzeiros para os cofres federais.

g) *Eliminação do sistema de remuneração privilegiada*

A C.E.P.A. recomenda a abolição radical do sistema de remuneração composto de uma parte fixa e outra variável, de que gozam certos grupos privilegiados de servidores públicos.

O sistema nada mais representa do que uma sobrevivência antidemocrática de costumes medievais, quando os tributos eram vendidos ou arrematados por prepostos e validos, ficando estes com poderes discricionários para extorqui-los dos contribuintes. No Brasil, a justificativa para a manutenção e expansão do sistema retrógrado, primitivo e insustentável, — porque garante privilégios de mandarins a certas minorias de servidores públicos, transformando-os em sócios do Tesouro Público, — tem sido a alegação de que a participação no crescimento das receitas públicas estimula os fiscais e exatores a excelirem no desempenho de suas funções.

O argumento é especioso. Em primeiro lugar, porque singulariza determinada classe de servidores como grupo que necessita de remuneração adicional e polpuda para cumprir o dever. Em segundo lugar, porque os países que mais aprimoraram seus métodos de combate ao contrabando e à sonegação de impostos, como a Inglaterra, os Estados Unidos e o Canadá, não tiveram necessidade de dar participação no aumento da arrecadação e do produto das multas aos agentes do fisco. A sociedade dos agentes do fisco no produto da arrecadação dos impostos representa atraso deplorável.

Os fatos de nossa vida administrativa real informam frontalmente a validade do argumento em que repousa o sistema de remuneração privilegiada. Apesar de dar aos exatores e fiscais ampla participação no aumento das rendas e no produto das multas, o Brasil não se avanteja nenhum país do mundo em matéria de administração fiscal. Ao contrário, nivela-se com aqueles em que o contrabando campeia e a sonegação de impostos só não chega a ser escândalo público porque sua incidência tem caráter endêmico.

Por que então manter o privilégio para certos grupos de servidores, que não prestam serviços, nem melhores, nem maiores, nem mais complexos do que, por exemplo, os generais, os professores, os médicos, os engenheiros? Em nome de que fundamentos éticos racionais ou pragmáticos se justificam remunerações várias vezes superiores às de quaisquer outras classes de funcionários da União?

Na moderna administração de pessoal, os critérios de fixação dos níveis salariais baseiam-se universalmente na dificuldade das funções, nas responsabilidades envolvidas e na preparação profissional. Os funcionários da União que gozam de privilégio de remuneração que às vezes representa o décuplo do que percebe um professor universitário não exercem funções

proporcionalmente mais difíceis, nem o exercício delas exige preparação profissional proporcionalmente mais longa e profunda. São simplesmente beneficiários felizes de sobrevivências medievais, típicos *interesses criados*, que se perpetuam disfarçados em *direitos adquiridos*.

h) *Adoção do horário corrido de 40 horas semanais*

A C.E.P.A. recomenda a adoção, para todo sistema de órgãos e dependências do Poder Executivo da União, do horário corrido de 8 horas diárias e 40 semanais, estendendo-se o expediente do serviço público federal das 9 às 17 horas, durante os meses de maio a outubro, e das 10 às 18 horas, durante os meses de novembro a abril, suprimido o trabalho aos sábados.

As repartições públicas existem para servir ao público e são mantidas com o produto dos impostos. Não se compreende que a lavoura, a indústria, o comércio, os bancos, os estabelecimentos de serviços pessoais fiquem privados durante grande parte do dia, sobretudo nas horas matinais, de acesso às repartições públicas, das quais dependem para a movimentação normal de suas atividades, inclusive para cumprir formalidades impostas pelo próprio Governo.

Por outro lado, sendo o Estado o melhor empregador, o que concede estabilidade mais depressa, e que concede mais regalias, melhores condições de trabalho, licenças mais liberais para tratamento de saúde e o que paga vencimentos e salários superiores, em média, aos pagos pelos empregadores particulares, não é moral, nem racional, nem pragmático que os servidores públicos trabalhem menos horas do que os industriários, os comerciários, os ferroviários, os aeroviários e os operários em geral.

A abolição do expediente das repartições públicas aos sábados representa apenas uma aceitação, talvez já tardia, de prática hoje universal.

i) *Implantação do hábito de planejar*

A C.E.P.A. recomenda que, entre os deveres regulamentares taxativos dos diretores de serviço, de chefe de divisão para cima, se inclua a de elaborar, fundamentar e propor planos periódicos de trabalho para as respectivas unidades.

É preciso pôr termo à improvisação na conduta dos negócios públicos. Cumpre criar um clima institucional a um tempo propício à prática do planejamento e hostil à improvisação.

É preciso forçar os nossos executivos a pensarem sistematicamente, a curto e a longo prazo, no trabalho futuro de suas repartições. É preciso proteger os recursos sociais contra a utilização empírica, indicada pelas circunstâncias ocasionais, e que tantos desperdícios tem causado no serviço público do País.

O planejamento pressupõe análise metódica dos fatos e conhecimento controlado das circunstâncias. Cria, dessa forma, as condições necessárias ao amadurecimento e aperfeiçoamento das decisões e atos administrativos.

A improvisação é irmã siamesa do superficialismo. Surpreendido por um problema administrativo superveniente, quase sempre previsível, mas não previsto por falta de planejamento, o administrador é forçado a uma de duas: ou adota uma solução improvisada, de conseqüências incógnitas, porque baseada no palpite e não no conhecimento objetivo dos fatos, ou adia indefinidamente a solução, deixando que o problema se agrave e passe a gerar outros.

Com raras exceções, é esse o sistema administrativo dominante no serviço público brasileiro, com a agravante de ser aceito por todos. Ainda não há neste país uma *contrainte social* em favor do planejamento. Nenhum administrador se desmoraliza e cai no desfavor público por administrar sem planos.

Ao lado da criação de um sistema de planejamento institucionalizado, objeto de recomendação anterior da C.E.P.A., cumpre instalar e encorajar em nossas práticas administrativas o hábito de planejar a curto e a longo prazo. A obrigação regulamentar taxativa, imposta a cada chefe de serviço, de elaborar planos periódicos de trabalho parece-nos iniciativa complementar lógica para ensejar o advento do planejamento, como fase administrativa indispensável, em todos os órgãos e dependências do serviço público.

j) Adoção do orçamento funcional

A C.E.P.A. recomenda a adoção, pelos ministérios, do tipo de orçamento chamado funcional ou de execução (*performance budget*).

Os orçamentos públicos do Brasil são mudos relativamente às atividades financiadas com as dotações orçamentárias. Informam quanto cada unidade administrativa vai gastar em cada exercício financeiro com pessoal, material, serviços de terceiros e obras. Não revelam, entretanto, que empreendimentos serão iniciados, continuados ou completados.

O orçamento geral da República não permite sequer uma classificação funcional das despesas, isto é, uma classificação por propósito principal, que permitisse determinar, *grosso modo*, a participação relativa da agricultura, da educação, da saúde, dos transportes, da previdência social, etc., no total das despesas da União.

E isto porque os Podêres Públicos, não introduzindo no processo orçamentário os avanços conquistados em outros países, continuam a ignorar os eficientes meios modernos de elaboração e refinamento de conhecimento da própria administração. Salienta-se, entre estes, o orçamento de execução ou funcional (*performance budget*), o antípoda do orçamento de classificação tradicional no Brasil.

A C.E.P.A. recomenda que os poderes competentes adotem medidas eficazes para a pronta implantação, na administração federal, do orçamento de execução, o qual, nos primeiros tempos, poderá ter a categoria de instrumento de trabalho interno. Durante dois ou três anos, a proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo ao Congresso ainda terá a forma tradicional, sendo modificada a pouco e pouco até que o Poder Executivo

e o Poder Legislativo se familiarizem suficientemente com a elaboração e as particularidades do orçamento de execução.

A substituição do atual orçamento de classificação pelo moderno orçamento funcional virá fortalecer as propostas constantes do Anteprojeto de Lei da C.E.P.A. que fixa normas para elaboração, execução e controle orçamentários.

4 — RECOMENDAÇÕES PERTINENTES À ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

a) *A Reorganização Geral da Presidência*

À luz dos estudos a que procedeu, da documentação que examinou, e das conclusões a que chegou, a C.E.P.A. recomenda que a Presidência da República seja reorganizada e seus métodos de trabalho modernizados, integrando-se nela os recursos de que carece, assim como dela se retirando os órgãos e serviços que não lhe pertencem. A reorganização da Presidência da República preconizada pela C.E.P.A. deverá abranger três aspectos: o descongestionamento, a remodelação da Secretaria e o reforçamento do D.A.S.P.

Há pontos duvidosos sobre vários aspectos da reforma administrativa do Poder Executivo. É possível empenhar-se, por exemplo, em laboriosas discussões sobre o número ideal de ministérios, sobre a composição destes, sobre se a Companhia Siderúrgica Nacional deve ser controlada pelo Ministério da Indústria e Comércio ou pelo Ministério das Minas e Energia. Pode justificar-se a localização do Departamento Nacional de Saneamento em qualquer destes três ministérios: da Saúde, da Viação e Obras Públicas, e do Interior. Deve o Departamento Federal de Compras constituir dependência do Ministério da Fazenda ou agregar-se a outras entidades da mesma família para formar um Departamento Central de Serviços Gerais? Deve a Agência Nacional ser parte integrante do Ministério da Justiça ou do Ministério da Educação? Deve autarquizar-se o Departamento Nacional dos Correios e Telégrafos ou manter-se na situação de órgão de administração direta?

Eis aí alguns dos muitos pontos controvertidos da reforma administrativa. Respostas negativas ou positivas a essas perguntas podem ser defendidas com igual vigor, havendo argumentos lógicos ou pragmáticos para justificar uma ou outra posição.

Relativamente à Presidência da República, entretanto, se dúvidas persistem, são em número menor, além de facilmente deslindáveis. Quanto à imprescindibilidade de seu descongestionamento, por exemplo, já não há dúvida possível. Todos quantos examinaram a matéria reconhecem e proclamam a urgência da medida.

A Secretaria da Presidência da República, por sua vez, carece de algumas das condições essenciais para enfrentar suas responsabilidades à plenitude. Embora haja sofrido modificações plausíveis de 1956 a esta parte, a Secretaria da Presidência não evoluiu como e quanto devia para se man-

ter atualizada nos métodos e na estrutura, e, conseqüentemente, apta a exercer o papel de principal órgão de assessoramento do Chefe Executivo. A sua divisão em Gabinete Civil e Gabinete Militar representa fase superada da instituição da Presidência. A importância crescente do aspecto administrativo ou gerencial das chefias executivas — pouco importa que isso consulte ou não as nossas preferências estéticas, ideológicas ou outras — impõe a existência, junto a elas como partes indissociáveis, de *órgãos especializados em administração*, apetrechados para dominar os problemas técnicos da tramitação administrativa. Daí a necessidade de se completar a composição da Presidência da República, integrando nela um Gabinete Administrativo profissional e estruturalmente equipado para cuidar, junto ao vértice da pirâmide hierárquica, dos aspectos especializados da administração.

O funcionamento satisfatório do Gabinete Administrativo pressupõe íntima articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público. Seria de examinar-se a conveniência de o Gabinete Administrativo absorver o D.A.S.P., ou de o D.A.S.P. transformar-se oficialmente no Gabinete Administrativo, de maneira que os cargos de Diretor-Geral daquele e de Chefe dêste se fundissem num cargo único.

Transformado em Gabinete Administrativo, ou mantido em sua inortodoxa posição atual de órgão do Estado-Maior do Presidente, porém não integrado na Secretaria da Presidência, o D.A.S.P. demanda reajustamento de envergadura.

Degradado em dezembro de 1945, pelo Decreto-lei nº 8.323-A do então Presidente de emergência José Linhares, o D.A.S.P. perdeu alguns elementos essenciais de sua condição de órgão centralizador das atividades institucionais a cargo da Presidência da República.

Esse Decreto-lei, verdadeira automutilação da Presidência da República, inspirado pela reação contra as conquistas efetivas do aparelho administrativo do País, sob a liderança do D.A.S.P. no sentido do sistema do mérito, da independência política do serviço público e da neutralidade dos servidores da União em questões partidárias, teve conseqüências desastrosas para a administração federal.

Muita gente concebe o D.A.S.P. como órgão autônomo ou semi-autônomo, com vontade própria, que interfere nos negócios públicos em virtude de sua suposta independência. É preciso retificar essa concepção errônea dominante. O D.A.S.P. é parte integrante, essencial, orgânica da Presidência da República. É em nome dela que executa a política de pessoal, uma vez que seria impossível ao próprio Presidente desincumbir-se dessa fase de suas funções, a que os americanos chamam *staffing*. É para ela que executa a tarefa de elaborar a proposta orçamentária, acompanhar e controlar a execução do orçamento, pela mesma razão de ser impraticável o desempenho de tal mister pelo Chefe do Poder Executivo em pessoa. Como órgão de Estado-Maior, lado a lado com a Secretaria da Presidência, o D.A.S.P. funciona à maneira de pernas, braços, olhos, ouvidos e memória da Presidência da República.

O orçamento, a organização, os métodos de trabalho, o pessoal, o material e outros serviços auxiliares são outras tantas funções institucionais privativas da chefia executiva.

Ao implementar a política de pessoal, ao fixar normas gerais para construção de edifícios públicos, ao coordenar e rever as propostas orçamentárias procedentes dos vários ministérios, ao padronizar material, o *D.A.S.P.* não delibera por conta própria, mas por delegação expressa do Presidente da República, fazendo as vezes dele, agindo como o próprio Presidente agiria se dispusesse de tempo para exercer em pessoa aquelas funções.

É assim, como órgão placentário, inseparável, essencial, manual, da Presidência da República, que o *D.A.S.P.* deve ser compreendido.

O Presidente da República tem o poder de negar, modificar, reajustar as propostas orçamentárias procedentes dos vários ministérios, e o faz através de seu *staff*. Se o Ministro da Fazenda tivesse, como reivindicam alguns, a prerrogativa de examinar o orçamento de seus colegas, se pudesse conceder ou negar os pedidos de aumento de verbas ou de dotações para serviços e programas novos, estaria sobrepondo-se a seus pares, — em verdade, estabelecendo um nível de hierarquia intermediário entre o Presidente da República e os demais Ministros de Estado. A existência de um órgão de Estado-Maior como o *D.A.S.P.*, parte medular da Presidência da República tanto quanto a própria Secretaria, evita o tumulto e os atritos nas relações da hierarquia.

É em nome e por conta expressa do Presidente da República que o *D.A.S.P.*, em sua qualidade de órgão de *administração geral* da Presidência, é dizer, de administração a cargo da Chefia Executiva Central, intervém nas questões de pessoal, material, orçamento e edifícios públicos. Ao negar ou conceder, por exemplo, aumento de dotação orçamentária, o *D.A.S.P.* o faz em nome e de acordo com instruções taxativas do Presidente da República. É preciso, pois, retificar o conceito deformado que se estabeleceu no Brasil relativamente ao *D.A.S.P.*, como se este fosse órgão avulso do sistema administrativo federal. O *D.A.S.P.* está em absoluto pé de igualdade com o Gabinete Civil, o Gabinete Militar e com o proposto Gabinete Administrativo, se este vier a ser criado.

A Presidência da República não é órgão unicelular. É antes um organismo complexo, uma constelação de órgãos, dentre os quais sobressai o Chefe do Poder Executivo, que tem o privilégio de decidir. Mas ao lado deste, fazem parte da Presidência da República — parte inseparável — outros órgãos essenciais, que garantem o funcionamento e a normalidade da instituição. *Instrumento de administração geral*, tal como definido por Wilmoughby, o *D.A.S.P.* é um desses órgãos. É parte tão nuclear da Presidência da República quanto os demais serviços que se combinam para permitir e facilitar ao Presidente o desempenho de seus encargos, responsabilidades e prerrogativas. Assim concebido, o *D.A.S.P.* necessita de ser fortalecido, para que a capacidade administrativa (dirigir, coordenar e controlar) da Presidência seja proporcionalmente aumentada.

b) O Descongestionamento da Presidência da República

Sem alimentar o propósito de decantar a importância de qualquer de seus estudos e recomendações, a C.E.P.A. está convencida de que as medidas descongestionadoras constantes de seus projetos são hábeis, isto é, capazes de produzir os efeitos desejados, libertando a Presidência da República do cipoal de relações que atualmente a envolve e descaracteriza.

É preciso recuperar a Presidência da República, restabelecendo-lhe os distintivos próprios, os quais repelem relações diretas com quaisquer órgãos que não contribuam para torná-la *mais eficiente, vigilante e capaz, como centro de comando e coordenação*. Cumpre recambiar para os diferentes ministérios as sociedades de economia mista, autarquias, comissões e conselhos, fundações e outros serviços de administração direta e indireta, que inflam o ofício da Presidência da República. Conforme consta do estudo original, a transferência, para os ministérios competentes, e de acordo com o princípio de homogeneidade, dos quase trinta órgãos de administração direta criados por lei ou por decreto, esdrúxulamente vinculados à Presidência da República por subordinação direta, explícita ou implícita, é necessidade institucional inadiável.

c) A reorganização da Secretaria da Presidência

Não basta, porém, descongestionar a Presidência. É preciso reorganizar-lhe a Secretaria. Tal como existe, a Secretaria da Presidência da República não reúne os requisitos indispensáveis para o desempenho cabal de seus encargos. Falta-lhe substância para enfrentar, em condições adequadas, as responsabilidades que lhe estão afetas. Ademais, apesar de freqüentemente citada em documentos oficiais, a Secretaria da Presidência da República existe somente *de facto*. Não tendo sido criada por lei ou decreto, não existe *de jure*. De direito, existem apenas o Gabinete Civil, cujo Chefe é também o Secretário da Presidência, e o Gabinete Militar.

O Projeto de Regimento proposto pela a C.E.P.A., além de formalizar a existência da Secretaria, dar-lhe-á moldura conveniente. O titular da Secretaria terá a categoria e as prerrogativas de Ministro de Estado. Imediatamente sob ele, existirão três órgãos de Estado-Maior: o Gabinete Administrativo, o Gabinete Civil e o Gabinete Militar. Estes órgãos estarão tecnicamente guarnecidos, de modo que possam assistir, pronta e permanentemente, o Presidente da República, no ato de despachar os negócios submetidos a sua decisão.

d) O Reforçamento do D.A.S.P.

A reorganização da Presidência da República não será completa se não incluir o reajustamento institucional do D.A.S.P. A C.E.P.A. recomenda, por conseguinte, que o D.A.S.P. seja reforçado, a fim de ficar em condições de completar o instrumental da Presidência. Como recomendado pela C.E.P.A. este reforçamento implicará as medidas indicadas abaixo.

Criação de uma Divisão de Organização e Métodos mediante desdobramento da atual Divisão de Orçamento e Organização. Cumpre haver uma

Divisão incumbida *exclusivamente das questões orçamentárias* — a elaboração da proposta e o acompanhamento e controle da execução do Orçamento da República —, e outra incumbida *exclusivamente de examinar a estrutura e os métodos de trabalho* da administração federal. Ambas essas funções, a orçamentária e a de organização, competem privativamente à Presidência da República. O Primeiro Magistrado é ao mesmo tempo o Gerente-Geral responsável supremo pela administração orçamentária, pela boa organização e pela eficiência do Poder Executivo.

A função de elaborar a proposta orçamentária, acompanhar e controlar a execução do Orçamento — volumosa, contínua, complexa e instantânea como é — exige os cuidados, o saber e as energias de um grupo permanente de especialistas organizados em Divisão. Similarmente, a função de examinar a estrutura e os métodos de trabalho do sistema administrativo federal, e combater o desperdício, é difícil, variada e de envergadura: requer outro grupo permanente de especialistas organizados em outra Divisão, sob chefia diferente.

Três das recomendações gerais da C.E.P.A., notadamente a descentralização da execução conjugada com a centralização do controle, a institucionalização do planejamento e a desburocratização do serviço público representam massa de trabalho suficientemente copiosa e suficientemente importante para justificar a criação, no D.A.S.P., de uma Divisão de Organização e Métodos, nos moldes de sua extinta Divisão de Organização e Coordenação.

Criação de uma Divisão de Treinamento mediante desdobramento da atual Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento. Embora contíguas, e, como tais, devam marchar de mãos dadas, a tarefa de selecionar para o serviço público, e a de *treinar em serviço* os servidores existentes, requerem grupos especializados sob chefias independentes — pelas mesmas razões anteriormente citadas, isto é, o volume, a complexidade e a simultaneidade.

Urge desburocratizar o serviço público, urge profissionalizar o serviço público, urge erradicar o desperdício generalizado do serviço público, numa palavra: urge criar condições apropriadas para que o serviço público conquiste a reputação de eficiente. O dever de instilar novas idéias, novos métodos de trabalho, novas maneiras de ver no serviço público, substituir caminhos longos e arcaicos por caminhos curtos e modernos, recai sobre o Chefe do Executivo. A execução da tarefa terá necessariamente de assumir a forma de *treinamento em serviço*, a começar pelo próprio pessoal permanente da presidência da República. A concentração das funções de seleção e de treinamento na mesma Divisão, como atualmente acontece, tende a fazer que uma sobrepuje a outra. Daí a necessidade de se restabelecer a antiga Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. — agora sob a designação mais adequada de Divisão de Treinamento, para que cuide do *treinamento no serviço* de todas as classes de servidores da União. A Divisão de Treinamento ficaria com a responsabilidade de fixar normas e acompanhar e controlar a execução de programas de *treinamento no serviço*, elaborados sob medida — nacionais, regionais, setoriais, locais, para generalistas e para especialistas, uns compulsórios, outros facultativos —, extensivos a todos os servidores públicos da União.

Assumindo e desempenhando êsse encargo, a Divisão de Treinamento complementarará e afeiçoará às exigências e conveniências do serviço público o preparo direto dado pela Escola do Serviço Público e por outras escolas de administração existentes no país.

Restabelecimento da antiga Divisão de Material. O Governo Federal é o maior comprador e o maior consumidor que existe no país de equipamentos e material de consumo. Em administração de material, está provado que a padronização bem feita conduz a apreciáveis economias. Ora, uma economia, por exemplo, de 2 % na administração de material do Governo da União pode significar alguns bilhões de cruzeiros por ano.

Enquanto houve, no D.A.S.P., uma Divisão de Material, esta exerceu a tarefa de padronizar e rever as padronizações de material de consumo e do equipamento adquirido para o serviço público. A providência — totalmente contra-indicada — do Governo José Linhares de transferir do D.A.S.P., despojando-o, para o Departamento Federal de Compras, a referida Divisão de Material, teve o efeito negativo de traumatizar uma das atividades mais importantes que aquêle órgão vinha exercendo satisfatoriamente.

O material é um *meio administrativo* físico, tangível, institucional, classificado entre os outros meios físicos de ação — o pessoal, as instalações, o dinheiro, a documentação, etc. A sua gerência é atribuição específica da Chefia Executiva Central; conseqüentemente, da Presidência da República. A responsabilidade pelos estudos de material, as especificações tecnológicas e o estabelecimento de normas gerais devem caber necessariamente ao D.A.S.P., como órgão centralizador das atividades institucionais a cargo da Presidência da República.

Revigoração da Divisão de Edifícios Públicos. Cumpre revigorar, consolidar e preservar o sistema de centralização de normas para a construção de edifícios públicos. Cada ministério e, dentro dos ministérios, cada dependência, demanda base física de ação com particularidades diferentes. Por outro lado, a extensão territorial do país e a diversidade dos materiais de construção disponíveis nas diferentes regiões reclamam disciplinamento das atividades de construção dos edifícios e instalações do serviço público.

O edifício destinado ao Ministério da Fazenda, na Praça dos Três Podêres, em Brasília, por exemplo, tem apenas um quarto da área útil do Palácio da Fazenda da antiga Capital. Essa redução drástica de espaço útil não resultou de uma diminuição proporcional do volume dos serviços do Ministério da Fazenda, menos ainda de uma avaliação objetiva de suas necessidades. Resultou, sim, da supremacia dos critérios estéticos que até hoje dominaram, absolutos, incontrastados, na projeção de Brasília e de seus edifícios públicos.

Inebriados pelas próprias concepções, alérgicos a qualquer colaboração da sociologia, da antropologia cultural, da psicologia, da psiquiatria, da economia, alguns artistas se serviram de Brasília para fazer uma experiência em escala nunca dantes usada, às expensas do povo brasileiro, da hegemonia da arquitetura ornamental, dominada pela preocupação exclusiva da estética, sobre todos os demais fatores que concorrem para tornar um

centro urbano funcional, confortável, apropriado às atividades que homens e mulheres aí terão de exercer.

Já se suspeita de que o Palácio do Planalto não tem espaço suficiente para abrigar a Presidência da República, mesmo que esta fôsse integrada exclusivamente pelos órgãos que lhe são inerentes.

Se a Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P., como instância final de fixação de normas sobre o assunto, tivesse tido voz no capítulo, falando, como lhe cabia, em nome da Presidência da República, é evidente que êsses ilogismos e êsse unilateralismo de discernimento, que a instalação do Governo da União em Brasília prontamente revelou, teriam sido contornados no momento oportuno, evitando-se os inconvenientes atuais e os prejuízos futuros, resultantes das correções que fatalmente terão que ser feitas.

Localização do D.A.S.P. no Palácio do Planalto, ou em dependência direta da Presidência da República. É preciso recorrer a esta medida prática para enfatizar a ligação íntima do D.A.S.P. com a Presidência da República. Seria de examinar-se, como já dissemos, a possibilidade de transformar o D.A.S.P. no próprio Gabinete Administrativo proposto pela C.E.P.A., de maneira que o seu Diretor-Geral fôsse o Chefe dêsse Gabinete. A comunidade de base física e um entranhamento mais íntimo do D.A.S.P. na Presidência da República são indispensáveis como forma de dissipar a concepção errônea de que o D.A.S.P. é algo separado e independente da Presidência da República e não uma célula da mesma.

Reabilitação do D.A.S.P. Cumpre que a Presidência da República dê o exemplo de considerar e tratar o D.A.S.P., e referir-se ao D.A.S.P., como peça orgânica insubstituível de seu instrumental. É necessário erradicar o hábito antigo de permitir que o D.A.S.P. seja injustamente responsabilizado por atos impopulares da alta administração. Transformar em bode expiatório o órgão permanente de Estado-Maior, em que servem os especialistas mais bem informados sobre as questões administrativas, não tem fundamento pragmático, menos ainda ético. É um contra-senso. O recurso pode produzir — já tem produzido — o efeito ocasional de proteger o Presidente, mas sempre às expensas da integridade da Presidência e do moral de seu Estado-Maior permanente. Detentor do poder, supremo magistrado, o titular da Presidência não necessita do holocausto do D.A.S.P. para se proteger, nem deve consentir que as consequências de seus atos impopulares — muitas vezes os mais justos e acertados — resvalam para os órgãos de seu Estado-Maior.

Não deve o D.A.S.P. arcar com as responsabilidades dêsses atos, porque o D.A.S.P. só decide por delegação. É responsável exclusivamente perante o Presidente. Seu papel é de assessor. Estuda, analisa, informa, documenta, aconselha, indica as vantagens e desvantagens de cada ação administrativa. Será passível de crítica quando degradar, por incompetência, os padrões profissionais de seus pareceres e conselhos, e de punição quando se valer de sua *presuntiva autoridade de idéias*, para induzir, por sonegação de conhecimentos, ou adulteração de informações, o Presidente a decidir injudiciosamente.

Não dispondo de qualquer fração de poder decisório próprio, é injusto que o D.A.S.P. seja considerado e tratado pela imprensa como o vilão da corte. Sendo simplesmente um acessório instrumental da Presidência da República, não deve ficar exposto às iras das clientelas, em consequência de quaisquer atos baixados ou decisões tomadas pelo Presidente, com base em conselho seu.

É do mais puro interesse do sistema administrativo federal a reabilitação do D.A.S.P., órgão que tem liderado no Brasil o movimento de tecnificação do serviço público, e contra o qual nunca se articulou uma acusação de desonestidade, mas em cujo favor se reluta em reconhecer o mérito de sua atuação.

É constrangedor assistir ao drama silencioso do D.A.S.P., forçado a trabalhar sob a pressão psicológica adversa de péssimas relações públicas, que o órgão não criou por conta própria, mas como prolongamento da suprema Chefia Executiva do País.

O anteprojeto de reorganização do D.A.S.P. deverá ser redigido depois de exame meticoloso de sua estrutura atual. Talvez se evidencie a conveniência de integrar serviços e atividades concorrentes, como as que cabem à Divisão de Classificação de Cargos e à Comissão de Classificação de Cargos, em divisões bem articuladas. Os elaboradores do anteprojeto deverão identificar o *modus faciendi* ideal para restabelecer as três Divisões recomendadas pela C.E.P.A. a Divisão de Organização e Métodos, a Divisão de Treinamento e a Divisão de Material, e para reavivar a Divisão de Edifícios Públicos.

Assim reforçado e reposto na sua estrutura e posição ortodoxas, o D.A.S.P. seria o instrumento exato da Presidência da República para efetivar as recomendações constantes deste capítulo.

Mesmo que algumas das recomendações da C.E.P.A. não logrem aceitação, bastará que esta recomendação final, pertinente à organização e funcionamento da Presidência da República, seja bem recebida e transformada em realidade para que o sistema administrativo do Governo Federal avance enormemente rumo ao aperfeiçoamento de seus órgãos e à eficiência de suas atividades.

Como órgão supremo de decisão, comando, coordenação e controle, a Presidência pode instilar espírito novo, concepções novas e a preocupação absorvente da eficiência, da tecnificação e da dignificação do serviço, em todo o sistema administrativo da União. Basta que esteja equipada para fazê-lo. E o instrumental para isso, a Presidência encontrará no D.A.S.P. reforçado e represtigiado.

Finalizando, a C.E.P.A. reitera e encarece as seguintes recomendações pertinentes à Presidência da República :

Primeira : o descongestionamento, nos termos dos estudos e projetos submetidos, de modo que a Presidência passe a compor-se *exclusivamente* dos seguintes órgãos :

I — Secretaria, dividida em :

Gabinete Administrativo

Gabinete Civil

Gabinete Militar

II — Conselho de Segurança Nacional

III — Estado-Maior das Forças Armadas

IV — Departamento Administrativo do Serviço Público

V — Departamento Central de Planejamento (a ser criado).

Segunda : a reorganização da Secretaria da Presidência, nos termos do Projeto de Regimento apresentado.

Terceira : o reforçamento do D.A.S.P. e a retificação de sua posição como núcleo de servidores profissionais do Estado-Maior permanente da Presidência.

FINAL

Em território, o Brasil é um dos maiores países do mundo. A Rússia ocupa 23.187.200 quilômetros quadrados da superfície do globo. O Canadá, segundo em tamanho, ocupa 9.974.375 quilômetros quadrados. A China continental (excluindo Formosa) ocupa 9.141.012 quilômetros quadrados. Os Estados Unidos (incluindo o Alaska e o Havai, territórios recentemente elevados à categoria de Estados), ocupam 9.363.387 quilômetros quadrados. O Brasil, com 8.513.844 quilômetros quadrados, quarto país em extensão territorial contínua, ocupa o quinto lugar em grandeza (1). É um dos *cinco colossos do mundo*.

Em população, o Brasil já é o oitavo país. Mais populosos do que o Brasil existem apenas a China, a Índia, a Rússia, os Estados Unidos, o Japão, a Indonésia e o Paquistão (2).

Em recursos naturais, o Brasil será também um dos cinco primeiros países. As jazidas de minério de ferro brasileiras, por exemplo, são praticamente inexauríveis; e o teor do minério (70%) é o mais alto até hoje descoberto. Segundo avaliação recente da Divisão de Águas do Ministério das Minas e Energia, feita de acordo com as convenções da Conferência Mundial de Energia Elétrica, o potencial hidrelétrico natural (mínimo) do Brasil é de 16.456.000 kw. Se à estimativa juntarmos a das centrais elétricas do tipo Três Marias e Furnas que poderão ser instaladas no País, nosso potencial hidrelétrico aumentará em proporções imensas. Possui o Brasil, pois, condições intrínsecas essenciais para ser grande, não apenas em território e efetivo demográfico, mas também em civilização.

Nada obstante a vastidão continental, a crescente importância demográfica e o potencial de riqueza, o Brasil continua a ser uma das áreas subdesenvolvidas. No jargão dos técnicos, país subdesenvolvido é aquele em que são baixos os «índices sinaléticos (positivos) da sintomatologia social».

(1) Nações Unidas, *Statistical Yearbook*, 1959, pp. 26-38.

(2) *Ibidem*, loc. cit.

Em linguagem corrente, país subdesenvolvido quer dizer simplesmente país atrasado, país de condições precárias de vida para a maioria de seus habitantes. É, infelizmente, o caso do Brasil.

Se não, vejamos: a renda nacional *per capita*, expressa em dólares e dados de 1953 (únicos disponíveis no momento que permitem comparações), atinge a 530 na Venezuela, a 431 em Porto Rico, a 425 no Uruguai, a 366 na Argentina, a 342 no Panamá, a 325 em Cuba, a 265 no Chile (1952), a 250 na Colômbia e a 215 no Brasil. Coloca-se assim o Brasil em nono lugar entre os países latino-americanos, nivelando-se pouco acima do México e da Costa Rica, que figuram no 10º e 11º lugar, com as rendas de 200 a 180 dólares, respectivamente (3).

O Brasil fez progressos evidentes em matéria de eletrificação nos últimos 10 anos. A potência das usinas geradoras passou de 1.585.000 kw, em 1952, para 4.115.200, em 1959. Apesar disso, ao passo que o Chile gera e consome 66 kwh por habitante por ano, a Argentina 375, o Uruguai 363, o Brasil gera e consome apenas 300 kwh (1958) (4).

Em matéria de recursos médicos, a situação do Brasil não é melhor. No Uruguai, há um médico para cada grupo de 1.100 habitantes (dados de 1953); na Argentina, 1 para 1.300 habitantes; no Chile, 1 para 1.800 habitantes; na Venezuela, 1 para 1.900 habitantes; na Nicarágua, 1 para 2.200 habitantes; no México, 1 para 2.400; no Paraguai, 1 para 2.500; na República Dominicana, na Colômbia e em Costa Rica, 1 para cada grupo de 2.800 habitantes; no Brasil, 1 para 3.000 habitantes (5). Também neste índice eloqüente de progresso econômico e bem-estar social, o Brasil figura em nono lugar, tendo à sua frente nada menos de 11 países latino-americanos.

Os índices de alfabetização tampouco nos colocam em situação lisonjeira. A Argentina, com 14 % de analfabetos, o Uruguai com 15, Costa Rica com 21, Cuba com 24, Chile com 25, o Panamá com 28, o Paraguai com 36, o Equador e a Colômbia com 44 e a Venezuela com 47; todos deixaram o Brasil para trás, ainda a braços, segundo o recenseamento de 1950 (o último cujos dados se tornaram conhecidos), com 52 % de analfabetos entre os habitantes de 10 e mais anos de idade (6). Ao passo que na Argentina, em 1947, de cada grupo de 1.000 habitantes, 4,52 freqüentavam cursos universitários, no Brasil, em 1950, de cada grupo de 1.000 habitantes, apenas 1 (0,96, para sermos precisos) recebia educação universitária. Da população da Argentina em 1957, estimada em 19.868.000 habitantes,

(3) *National Planning Association, Technical Cooperation in Latin America*, Washington, D. C., 1956, pp. 144-163 — V. também os dados do estudo de M. C. Walkins (Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology), citados por Ch. P. Kindleberger in *Desenvolvimentos Econômicos*, Rio, ed. Liv. Clássica, 1960, p. 15.

(4) *National Planning Association, Technical Cooperation in Latin America*, Washington, D. C., 1956, pp. 144-163. Conselho Nacional do Desenvolvimento, *Programa de Metas*, Rio, 1958, Vol. II, p. 10.

(5) *National Planning Association, op. cit., loc. cit.*

(6) *National Planning Association, op. cit., loc. cit.*

155.631 estavam freqüentando cursos universitários (7). Da população do Brasil em 1958, estimada em 62.725.000, apenas 86.365 freqüentavam cursos universitários (8).

Em matéria de estradas, os confrontos seguintes comprovam que, na América latina, o Brasil ainda «deitado eternamente em berço esplêndido», é um dos países que *hacen la siesta más larga*. Por 1.000 quilômetros quadrados, possui El Salvador 783 quilômetros de estradas, a Guatemala 310, o Haiti 292, o México 247, o Chile 186, a República Dominicana 176, o Brasil (vejam bem: 7º lugar), 165 (9). Segundo o *Anuário Estatístico do Brasil* (I.B.G.E., 1960, p. 119), a extensão da rede rodoviária do Brasil em tráfego a 31 de dezembro de 1959 correspondia a 56 quilômetros por 1.000 km².

No que diz respeito às facilidades de comunicação telefônica, o Brasil coloca-se em undécimo lugar na América latina. Em 1958, para cada grupo de 1.000 habitantes, a Argentina possuía 60,4 aparelhos telefônicos; o Uruguai, 50; Pôrto Rico, 33,1; Cuba, 26,2; Venezuela, 25; Panamá, 24; Chile, 22,8; Peru, 18,7; Colômbia, 18,2; México, 13,8; Brasil, 10,4 (10).

De acôrdo com os dados constantes do *Statistical Yearbook* — 1958, das Nações Unidas, Pôrto Rico possuía, em 1957, por grupo de 1.000 habitantes, 152 veículos automotores (automóveis de passeio, caminhões e assemelhados); a Venezuela possuía 45; a Argentina possuía 34; Cuba, 33; México, 21; o Chile 21; o Brasil (7º lugar), 13. Os dados disponíveis não permitem comparações referentes aos anos posteriores a 1957, durante os quais se verificou o advento da indústria automobilística no Brasil. A relação entre a população brasileira e o número de veículos automotores existentes no Brasil, em 1961, será maior, certamente, do que em 1957. Contudo, nem mesmo neste particular, o Brasil conseguiu lugar de líder na América latina.

Ao contrário do que muitos crêem, está longe de ser lisonjeira a posição relativa do Brasil na América latina quanto aos veículos de divulgação. Segundo os dados divulgados pela UNESCO e constantes do volume *Faits et Chiffres* (UNESCO, Paris, 1958), o Brasil ocupa o nono lugar na tiragem diária de jornais por mil habitantes, o sexto no consumo de papel-jornal por habitante, o oitavo lugar em número de receptores de rádio existentes por mil habitantes, o terceiro lugar na produção total de filmes de longa metragem, o quarto lugar na freqüência anual por habitante em cinemas. Especificamente, os dados sobre a posição relativa do Brasil na América latina quanto aos veículos de divulgação expressam-se pelos algarismos abaixo:

Imprensa (tiragem diária de jornais por 1.000 habitantes) :

1º Uruguai	233 (1952)
2º Argentina	162 (1956) — total : 3.162.000

(7) Nações Unidas, *Statistical Yearbook*, 1959, pp. 28 a 558.

(8) I.B.G.E. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1960, pp. 21 e 295.

(9) National Planning Association, *op. cit.*, *loc. cit.*

(10) Nações Unidas, *op. cit.*, pp. 26-38 e 607.

3º Cuba	129 (1956)
4º Panamá	111 (1952)
5º Chile	74 (1952)
6º Venezuela	71 (1954)
7º Pôrto Rico	56 (1955)
8º Nicarágua	51 (1952)
9º Brasil	50 (1955) — total : 2.975.000 (2º)
9º Equador	50 (1952)

Imprensa (consumo de papel-jornal por habitante, 1955) :

1º Uruguai	10,6 kg
2º Argentina	5,3 kg — total : 100.500 t mét.
3º Pôrto Rico	4,5 kg
4º Chile	3,7 kg
5º Cuba	3,2 kg
6º Brasil	2,9 kg — total : 167.600 t mét. (1º)

Rádio (receptores existentes por 1.000 habitantes) :

1º Argentina	158 (1953) — total : 2.900.000
2º Cuba	155 (1955)
3º Uruguai	148 (1951)
4º Panamá	110 (1953)
5º Chile	101 (1954)
6º México	84 (1955)
7º Pôrto Rico	67 (1951)
8º Brasil	61 (1954) — total : 3.500.000 (1º)

Cinema (produção total de filmes de longa metragem — média anual de 1946 a 1955) :

1º México	86
2º Argentina	43
3º Brasil	21

Cinema (frequência anual por habitante) :

Embora faltem dados sobre vários países, entre os quais Cuba, Chile e Uruguai, nos restantes temos :

1º Pôrto Rico	8,8 (1951)
2º Venezuela	7,2 (1955)
3º Argentina	6,6 (1955)
4º Brasil	4,9 (1954)

Num país assim tão deficitário, em que os bens produzidos e o patrimônio social acumulado, quando divididos *per capita*, mal chegam para atender às necessidades mínimas de um povo sóbrio, pacato e conformado como é o brasileiro, a importância das atividades governamentais dificilmente poderia ser exagerada.

A documentação reunida a propósito dêste relatório e os fatos passados em revista em seus capítulos confirmam esta verdade concebida: a organização administrativa do Brasil (incluindo os Podêres Legislativo e Judiciário)

rio) apresenta características de colcha de retalhos: é eclética, difusa, anárquica, macrocéfala, propícia à centralização patológica.

As tentativas de implantação da administração científica no sistema governamental do País mal tocaram a periferia. A Presidência da República oferece o aspecto de cacho descomunal de órgãos, hipertrofiado por dezenas de unidades que deveriam estar integradas nos Ministérios e localizadas em outros níveis da hierarquia.

A estrutura administrativa do Brasil, inequivocamente obsoleta, está longe de corresponder às necessidades do Governo e ao acréscimo incessante de suas responsabilidades. Urge levar a efeito uma reforma administrativa exemplar, sob medida, concebida e contrastada à luz dos últimos desenvolvimentos da ciência e arte da administração.

A despeito desse quadro desanimador, o Brasil marcha para ser um dos países decisivos do Ocidente. Reúne as condições essenciais para atingir essa categoria. Como sede de uma civilização cristã e patrimônio de um povo ordeiro e dócil, o Brasil pode e deve conquistar, no curso de duas ou três gerações apenas, o grau de desenvolvimento em que lhe será possível proporcionar condições decentes de vida a todos os seus habitantes.

Padrões de vida equivalentes aos de que gozam os suecos, os suíços e até os canadenses, estão perdendo, para nós, a catadura de miragem remota e torturante. Já agora, passam a configurar-se como conquista possível, emergindo laboriosamente nos horizontes sociais da Pátria.

Cabe-nos o dever de dar ao Brasil os instrumentos de progresso e aperfeiçoamento de que necessita para evitar erros de comissão e de omissão e desperdícios de oportunidade, em sua marcha ascensional, que esperamos seja irresistível também.

Administração de Pessoal nas Organizações Internacionais

A. DARDEAU VIEIRA

As duas principais características da administração de pessoal nas organizações internacionais, de que decorre uma série de corolários, são : a composição internacional do funcionalismo e o predomínio de concepções e métodos anglo-saxões.

A Carta das Nações Unidas estabeleceu como critério de seleção, a par da competência e integridade dos candidatos, a distribuição geográfica do pessoal, de modo que o Secretariado se compusesse de funcionários procedentes de todos os países que constituem aquela Organização. De início, porém, verificou-se uma certa tendência para relegar a segundo plano esse princípio de distribuição geográfica. A urgência na formação dos quadros levou, naturalmente, a que se recorresse aos países em melhores condições de fornecer pessoal qualificado, ou seja, aqueles de maior desenvolvimento econômico e cultural. Isso criou um desequilíbrio, em que se entrincheiraram aquelas grandes potências, reagindo contra as tentativas de aplicar o princípio da distribuição geográfica independentemente das variações de poderio econômico. A essa corrente se opôs, em 1947, uma reação coordenada por parte dos países menos favorecidos, do que resultou, afinal, uma fórmula até hoje seguida com maior ou menor rigor. No pressuposto de que a participação financeira de cada país é proporcional à sua capacidade econômica, adotou-se como base para determinação do número de funcionários de cada um a respectiva contribuição ao orçamento da O.N.U. Assim é que os Estados Unidos, que arcam com a responsabilidade de cerca de 1/3 do orçamento, figuram nessa mesma proporção na composição do Secretariado. Isso no nível profissional (cerca de 400 servidores em 1.200), porque o pessoal auxiliar, que, em New York, é da ordem de 2.000, é quase todo americano. O Brasil, contribuindo com 1,2 % do orçamento, não pode aspirar a muito mais de 14 funcionários.

Os países de língua inglesa, em conjunto, contribuem com, aproximadamente, 2/5 do orçamento, e nessa proporção participam da composição do Secretariado. Daí resulta que na sede, em New York, o ambiente é predominantemente anglo-saxão: em números redondos, 2.000 funcionários auxiliares e 700 profissionais, contra 300 profissionais de todas as outras nacionalidades, cerca de 70. É inevitável que prevaleçam as concepções e os métodos anglo-saxões.

Apesar disso, o Secretariado da O.N.U. não deixa de se revestir de caráter internacional, e há mesmo certa preocupação, por parte das autoridades, de manter pelo menos uma aparência de internacionalização, embora seja inúsfarçável a preocupação, talvez maior, de conservar o desequilíbrio, em favor dos anglo-saxões em primeiro lugar e, em segundo, dos europeus em geral. Mas, o certo é que, do ponto-de-vista do administrador de pessoal, o grupo apresenta algumas características inteiramente estranhas aos serviços civis nacionais e para preservá-las é necessário lançar mão de instrumentos que também são peculiares às organizações internacionais. Por exemplo, o recrutamento se faz no mundo inteiro, o que cria sérios problemas de ordem prática. A princípio tentou-se uma rede mundial de escritórios de recrutamento, que, na verdade, pouco resultado produziram, pois prevaleceu a tendência de utilizar as Delegações dos países-membros e os próprios funcionários do Secretariado como fonte de recrutamento nos respectivos países. E assim perdurou aquele desequilíbrio em prejuízo dos países menos favorecidos, não só na fase inicial, mas, também, através da expansão dos quadros, que se estabilizaram em 1947. A partir de então o recrutamento, do ponto-de-vista numérico, decresceu de importância e subsistiu a prática de recrutar através das delegações e dos próprios elementos do Secretariado, só esporadicamente se tentando fugir à influência governamental, que oferece o conhecido risco de falta de objetividade na indicação de candidatos. Com essa finalidade tem a O.N.U. utilizado, com maior ou menor constância, sua rede de escritórios de todos os tipos — centros de informação, bureaux de assistência técnica, etc., rede essa que hoje se espalha por mais de uma centena de países, na procura de funcionários para as poucas vagas que se produzem nas classes profissionais, cerca de 100 por ano.

O resultado, em conjunto, não tem sido mau. Houve, nas fases inicial e de expansão, erros graves, que se corrigiram mediante uma revisão completa do funcionalismo, do que resultou a exclusão de uns 100 elementos. Hoje é perfeitamente lícito afirmar que o Secretariado da O.N.U. muito se aproxima do que de melhor se possa encontrar no mundo inteiro.

O recrutamento internacional, por um ou outro método, e a manutenção de um corpo internacional de funcionários implicam certas obrigações e apresentam certas características peculiares ao serviço civil internacional. Assim, por exemplo, a O.N.U. paga o transporte do funcionário recém-nomeado, bem como de sua família e respectiva bagagem, do ponto de recrutamento ao local de trabalho, o que, certas vezes, representa considerável despesa. Uma vez integrado no Secretariado, o funcionário é convidado a visitar seu país, por conta da Organização, de 2 em 2 anos, de modo a não se desnacionalizar, porque a política de pessoal da O.N.U. consiste não apenas em recrutar pessoal dos quatro cantos do globo, mas, também, em preservar as características nacionais de cada um, de modo que o produto final seja sempre resultante dessa combinação de forças. Por essas mesmas considerações a O.N.U. concede a seus funcionários um auxílio financeiro que lhes permite educar os filhos no país de origem, se assim o desejarem. E, por fim, ao

término da jornada de trabalho, por exoneração ou aposentadoria, a O.N.U. se encarrega das despesas de repatriamento.

Malgrado a desproporção existente, subsiste o fato de que o Secretariado se compõe de funcionários oriundos de cerca de 80 países. É inevitável o choque de idéias, de hábitos e costumes, de concepções filosóficas e morais. E, porque existe aquela desproporção entre os anglo-saxões e os demais, o problema, em parte, assume o aspecto de integração dos outros no ambiente anglo-saxão, o que nem sempre é fácil, sobretudo quando são marcadas as distâncias culturais. Já em outra palestra que tive oportunidade de pronunciar aqui, citei o caso do colega chinês que estava sendo objeto de avaliação da eficiência por parte do Diretor do Pessoal em consulta comigo. Pelos nossos padrões ele era de ineficiência manifesta, mas ficamos ambos perplexos ante a consideração de que, se, ao contrário, estivessemos nós dois trabalhando na China, numa organização predominantemente oriental, talvez fôssemos nós os ineficientes. Este é um dos múltiplos problemas que se criam em consequência da composição do grupo. Outro é o isolamento a que se submete o pessoal proveniente de países vários, sobretudo os de pequenas quotas de funcionários. O caso das datilógrafas e taquígrafas francesas é típico: geralmente elas vivem entre si, em pequenos grupos de convivência forçada no trabalho e nas horas de lazer, sem reagir, talvez por falta de recursos, contra a pressão esmagadora a que se submete o estrangeiro em New York. De tudo isso resultam duas coisas: um índice elevado de psicoses, fruto, em parte, do recrutamento inicial de desajustados de guerra, e uma natural tendência para formação de minorias nacionais e regionais, que funcionam como grupos de pressão. E não são só estes os grupos: há os de ordem racial, principalmente os negros e judeus; os políticos, sobretudo os comunistas; os históricos, como sejam os antigos funcionários da Liga das Nações, os da Comissão Preparatória de Londres, etc.; os religiosos e semi-religiosos; como as Testemunhas de Jeová e os Maçons Livres; os de base ética ou de falsa ética, como os puritanos e os homossexuais; e até os esportivos. Muitas vezes eles se interpenetram, o que agrava o problema que a sua própria existência suscita de identificar a legitimidade de aspirações e atitudes. Mais grave ainda o problema se torna porque, como salientei acima, as decisões pertencem a *um* grupo, os anglo-saxões, que, além de constituir maioria numérica esmagadora, praticamente ocupam todos os postos de comando no Secretariado. Daí decorre que prevalece a língua inglesa, como também as concepções e os métodos anglo-saxônicos. O Secretariado é, em teoria, bilingüe, inglês e francês. Mas, a não ser em recônditos escaninhos e nos letreiros de fachada, só se usa o inglês. As concepções jurídicas são as do Direito anglo-saxônico. E a administração de pessoal se caracteriza por acentuado realismo e utilitarismo, como na Inglaterra e nos Estados Unidos. Assim, por exemplo, o recrutamento e seleção de pessoal se fazem com muito pouco formalismo, já dispensável em países como aqueles dois, com experiência quase ou mais que secular. Nós, no Brasil, por exemplo, insistimos na realização de concursos de provas escritas e não acreditamos em outro método de seleção. Eu mesmo tenho orgulho de pertencer ao grupo de pioneiros que, com o D.A.S.P., lançou,

em 1937, a reforma do serviço público brasileiro, calcado, fundamentalmente, na seriedade dos concursos públicos, o que só seria possível através de provas escritas e objetivas. Passados 20 anos, esse ainda é o sistema, e se já chegamos ao ponto de maturidade para evoluir no sentido do julgamento subjetivo, é uma questão à parte. Mas, num país com 100 anos de experiência, o requisito sistemático da prova escrita é coisa que pertence ao passado. Dessa experiência se beneficia a O.N.U., que só esporadicamente recorre a esse tipo de seleção, como, por exemplo, nos concursos para «trainees», jovens e recém-formados que ingressam no Secretariado para uma fase inicial de treinamento, na expectativa de uma longa carreira. De modo geral, a seleção se baseia no exame individual das qualificações dos candidatos, sua vida acadêmica, sua experiência profissional e a opinião que dêle formam seus chefes e colegas, atuais e passados. No terreno da classificação de cargos, os problemas com que se defrontou a O.N.U. giraram em torno da preferência pelo sistema americano, que a princípio prevaleceu, ou pelo inglês, que mais tarde passou a inspirar a formação dos quadros da Organização. A fixação de salários obedece, fundamentalmente, ao princípio de adotar os níveis que prevalecem no comércio e na indústria privados, de modo a não transformar o funcionalismo internacional num grupo privilegiado. Isso, aliás, ocorre, não apenas em relação ao salário, mas também no que diz respeito a todos os outros aspectos da administração de pessoal. O horário de trabalho, por exemplo, é o horário corrente em New York, de 9,30 às 6 hs. E porque o grupo não é privilegiado, o serviço internacional não goza, entre candidatos e funcionários, de prestígio superior às organizações privadas, o que de muito atenua o problema da estabilidade. O funcionário é sujeito a um estágio probatório de dois anos, após o que se lhe concede um contrato permanente, mediante a recomendação de uma junta, e, ao cabo de mais 5 anos, é submetido a novo escrutínio para confirmação desse contrato. Mas a qualquer momento pode ser exonerado, seja por ineficiência ou por supressão do cargo, se não fôr possível absorvê-lo em outras funções. Isso não cria, como não cria na América, nem na Inglaterra, os problemas de alta gravidade que se criam em países como o nosso, onde o funcionalismo público goza de vários privilégios, inclusive salário, em relação a trabalhadores congêneres das organizações públicas. A demissão de um funcionário, aqui, é um caso de calamidade pública; na Inglaterra e nos Estados Unidos, não. Nem na O.N.U.

Outra concepção anglo-saxônica em administração de pessoal que as Nações Unidas adotaram é a de que na inatividade o indivíduo requer menor soma de recursos financeiros que durante a atividade. Por isso, a aposentadoria máxima é apenas ligeiramente superior à metade do salário médio dos últimos 5 anos de trabalho: exatamente, 30/55. Essas concepções e práticas são aceitas sem discussão. Nem há descontentamento por parte do funcionalismo, talvez porque na sua grande maioria são essas as concepções e práticas tradicionais em seus países. Não que eles não tenham a faculdade de se exprimir contra as decisões que possam afetá-los. Ao contrário, com isso é mais uma característica da organização pública anglo-saxônica, a Associação dos Funcionários da O.N.U. é um órgão poderoso, que,

inclusive, participa, por delegados especialmente escolhidos, de um Comitê Consultivo, de que também fazem parte representantes do Secretário-Geral. Esse Comitê discute, exaustivamente, as questões de ordem geral que interessam ao funcionalismo, e suas conclusões pesam consideravelmente nas decisões tomadas afinal. Não é difícil vislumbrar aqui a influência dos «Whitley-Councils».

E assim funciona, com elevado grau de eficiência, esse grupo de 4.200 funcionários da O.N.U. e mais alguns milhares de funcionários das chamadas Agências Especializadas, a que se aplicam, *mutatis mutandis*, as mesmas considerações acima. Funciona, em grande parte, como um corpo «internacional» de funcionários, apesar do grave problema que às vezes se coloca, de dupla lealdade, à Organização Internacional e ao país de origem. A O.N.U. não pretende que seus funcionários se desnacionalizem. Longe disso: insiste em que seu corpo de funcionários seja internacional na sua composição, mas, ao mesmo tempo, um grupo de cidadãos de todos os países que a compõem, e, portanto, leais cada um à sua pátria. Em épocas normais isso não cria problemas. Quando, porém, surgem dissensões, não apenas entre países ou grupos de países, mas entre a Organização mesma e um país-membro, nem sempre tem sido fácil manter essa posição de dupla lealdade. Tanto quanto me foi dado observar, os funcionários atingidos, embora indiretamente, por essas divergências, têm sido obrigados a fazer escolha, embora nem sempre o tenham demonstrado. O problema, na verdade, transcende do campo administrativo para o terreno dos conflitos ideológicos, que, por definição, escapam aos nossos comentários.

O Recrutamento e sua Finalidade

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

NA classificação de Mosher e Kingsley, o recrutamento figura entre as funções de caráter administrativo. Sua finalidade precípua é proporcionar aos empregadores boas fontes de suplência de mão-de-obra. Nêle se compreende o conjunto de medidas através das quais as oportunidades de emprego são divulgadas e pelas quais se procura despertar o interesse e estimular a concorrência dos profissionais qualificados.

Tôda empresa deve promover o inventário de suas necessidades de mão-de-obra e das fontes onde poderá ir buscá-la quando preciso. Assim procedendo, estará apta a preencher as vagas que se verificarem em seus quadros, seja em virtude de demissões, mortes, aposentadorias e outros fatores de evasão pessoal, seja em virtude da demanda de serviços novos ou a ampliação de serviços antigos.

Um inventário dêsse tipo poderá trazer relações inesperadas quanto ao mercado de trabalho, isto é, quanto à relação entre a oferta e a procura de mão-de-obra. O empregador que age empiricamente é, muitas vezes, surpreendido pela impossibilidade de encontrar o contingente de trabalhadores que suas atividades de empresário reclamam; e outras tantas, pela baixa preparação profissional de indivíduos à procura de colocação. Já o empregador que se conduz de maneira racional sabe que dificilmente a oferta e a procura da mão-de-obra se apresentam em equilíbrio de volume e qualidade, não se deixando, por isso mesmo, colhêr de surpresa.

O levantamento das fontes de suplência de trabalhadores e a prática dos processos capazes de melhorá-las, ou, pelo menos mantê-las dentro de certas condições mínimas, estão adquirindo crescente importância nas empresas modernas.

O INVENTÁRIO DAS NECESSIDADES DA EMPRESA

Primeira fase do recrutamento, o inventário das necessidades da empresa no que respeita à mão-de-obra deve ser conduzido visando a dois objetivos imediatos: a reunião de dados completos, para as diversas finalidades administrativas; e a utilização desses dados no preparo do material de divulgação e propaganda junto às fontes de candidatos a emprego.

A parte inicial do inventário focalizará a empresa como um todo e abran-gerá aspectos gerais que assegurem uma idéia da composição do quadro de

peçoal e do seu grau de movimentação, e respondam, com segurança, a perguntas como estas:

— Quantas pessoas trabalham na empresa? Quantas exercem: cargos de direção? funções de chefia? atividades puramente executivas?

— Quais as categorias profissionais em que se divide o pessoal da empresa? Qual a proporção com que cada categoria participa do total de empregados?

— É o pessoal existente bastante para atender as necessidades atuais da empresa? Em face das tendências dos negócios, pode-se prever, para futuro próximo, o aumento ou diminuição do pessoal? Quais as categorias de empregados que serão mais afetadas por esse aumento ou diminuição? Em que proporção cada uma delas o será?

— Qual o tempo médio da permanência do empregado em serviço, em cada categoria? Quantas pessoas se desligaram da empresa no último ano? Quais as causas dos desligamentos e a percentagem com que cada uma delas contribuiu para o total? Distribuíram-se os desligamentos ao longo de todo o período considerado ou concentraram-se em determinadas épocas? Se houve concentração, em que período ocorreu e quais suas causas prováveis? Em algumas das categorias de empregados foram os desligamentos relativamente muito elevados?

— Quais as categorias que mais se destacaram nesse particular? A que se deve atribuir o fato? Que destino tomam, em geral, os empregados que se desligam da empresa, mas continuam trabalhando? Estabelecem-se por conta própria no mesmo ramo profissional ou em ramos afins? Ingressam em empresas congêneres? Neste último caso, a que se deve atribuir a preferência por outra empresa?

— Do ponto-de-vista da qualidade, satisfaz o pessoal existente às necessidades da empresa? Em cada categoria de empregados, qual o nível médio de cultura geral? de instrução especializada ou técnica? de prática profissional? Quais as categorias em que é mais evidente a necessidade de se melhorar o nível qualitativo do pessoal? Como se poderia obter tal melhoria? Em cada categoria, o pessoal existente é, em média, igual, superior ou inferior ao das empresas congêneres?

— Qual o equipamento de que se utilizam os empregados, em cada categoria? Caso a empresa pretendesse adquirir equipamento novo ou adotar processos de trabalho mais aperfeiçoados poderia fazê-lo contando com o pessoal de que dispõe atualmente? Quais as categorias de empregados que teriam mais dificuldade de adaptar-se à nova situação? Por quê?

O quadro daí resultante dará uma perspectiva suficientemente detalhada dos problemas básicos de recrutamento em torno dos quais o órgão de pessoal desenvolverá, mais tarde, o seu programa. Entretanto, para que este possa ser elaborado com objetividade, não basta que se conheçam as necessidades do empregador; é indispensável, ainda, que se verifique onde se encontram e quais as características que apresentam as fontes de suplência da mão-de-obra.

O INVENTÁRIO DAS FONTES DE SUPRIMENTO DA MÃO-DE-OBRA

O inquérito que para tal fim terá de ser realizado seguirá orientação diversa da que foi adotada até então, isto é, ao invés de encarar a empresa nos seus aspectos globais, ocupar-se-á de cada uma das profissões nela existentes, para tratá-las de per si, conforme as respectivas peculiaridades.

Embora útil para muitos outros fins, a noção puramente econômica de mercado de trabalho sofre, no campo do recrutamento, as limitações que advêm da necessidade de ligá-la estreitamente ao conceito de profissão em particular. Para fins de recrutamento, cada profissão tem o seu mercado de trabalho autônomo, carecendo de maior significado a soma dos diferentes mercados de trabalho.

Relativamente a cada uma das profissões existentes na empresa, o inquérito procurará verificar, com o grau de pormenores que puder obter sem prejuízo da clareza e da ordenação futura das informações, o comportamento entre a oferta e a procura de trabalhadores. Os meios aptos a subsidiá-lo nessa tarefa são inúmeros e variados, como os registros de trabalhadores, agências de empregos, monografias profissionais, estabelecimentos de ensino, associações de classe, estudos da conjuntura econômica, informações sobre novos equipamentos e métodos de trabalho, bibliografia técnica, relatórios, etc.

Enquanto no inventário das necessidades da empresa as pessoas estranhas têm pouca ou nenhuma interferência, no inventário das fontes de suprimento da mão-de-obra lhes toca um papel de marcada importância. Isso deve servir de advertência ao órgão de pessoal para que tenha muita cautela na seleção de seus informantes e muito critério na apreciação dos dados que através deles recolher.

Ao inventário das fontes de suprimento da mão-de-obra cabe dar respostas fidedignas e conclusivas a perguntas como estas :

— Onde podem ser encontrados os trabalhadores de que a empresa necessita ? Na própria localidade em que a empresa está sediada ? Noutras localidades também ? Qual a localidade em que é maior o número de trabalhadores disponíveis ? Há possibilidades de transferência de trabalhadores de outras localidades para aquela em que a empresa tem sua sede ? Quais as condições a atender nessa transferência ?

— Em cada localidade, quais as instituições cujo contato é de interesse para o recrutamento de trabalhadores ? Escolas ? Associações de classe ? Repartições públicas ? Agências de emprego ? Quais as épocas mais apropriadas para os contatos ? Há algum registro de profissionais do ramo ? Onde ? Que valor possui ?

— Tem a empresa concorrentes no mercado de trabalho ? Quais são eles ? Qual o seu porte ? Qual, aproximadamente, a mão-de-obra que absorvem em cada categoria de empregados ? E' a mão-de-obra atualmente disponível bastante para satisfazer as necessidades máximas atuais da empresa e de seus concorrentes ? Há indícios de que, em futuro próximo, surgirão novos concorrentes ou de que os atuais ampliarão sua capacidade de absorção de

mão-de-obra? Pode a empresa vir a sofrer a concorrência de empresas de outro ramo, já instaladas ou em vias de instalação? Como e em que proporção? Pode a empresa vir a beneficiar-se com a liberação de mão-de-obra resultante do desaparecimento provável de alguma das instituições em funcionamento, ou da redução das atividades de outras?

— Quais as perspectivas do mercado de trabalho, em face dos progressos da tecnologia? Estão os processos e equipamentos profissionais exigindo ou dispensando cada vez mais a mão-de-obra especializada? É de esperar-se que, em futuro próximo, venham as tarefas profissionais a ser realizadas com um menor número de trabalhadores? Conviria à empresa ou estaria esta em condições de adquirir equipamento mais aperfeiçoado ou adotar métodos de produção mais avançados? É de supor que seja idêntica nesse particular a situação de seus concorrentes?

— Como se formam os profissionais do ramo? Fora das empresas, em cursos profissionais? Dentro da empresa, em regime de aprendizado? Há outros métodos? Qual, aproximadamente, a proporção com que cada um dos diferentes métodos concorre para alimentar o mercado de trabalho? Proporciona a atividade de todos eles, em conjunto, a quantidade de trabalhadores necessários para suprir a empresa e seus atuais concorrentes? Tendo-se em vista as tendências dos negócios, os meios atuais de formação profissional deveriam ser ampliados? Dos métodos existentes, qual o que produz os melhores trabalhadores? Quais os que vêm a seguir na ordem de eficiência? Há métodos de formação profissional que, embora não sejam específicos do ramo, podem ser aproveitados por este? Quais e como poderiam ser aproveitados?

— Qual, aproximadamente, o tempo necessário para a formação de um profissional do tipo médio? Qual a idade mais indicada para o início da formação profissional? Qual o conceito em que é tida a profissão? A idéia que dela se faz comumente é de molde a estimular o interesse pelo aprendizado?

— Como é considerada a empresa no mercado de trabalho? Em pé de igualdade com seus concorrentes? Em situação mais favorável ou menos favorável? Quais as causas? Salários? Recompensas? Incentivos? Atitude da chefia? Segurança no emprego? São verdadeiras as opiniões correntes no mercado de trabalho a respeito da empresa?

TIPOS DE MERCADO DE TRABALHO E PROBLEMAS DE RECRUTAMENTO CORRELATOS

O confronto dos resultados obtidos através dos inventários acima descritos revelará que o mercado de trabalho :

- a) é bom, quanto ao volume e a qualidade da mão-de-obra;
- b) é bom apenas quanto ao volume ou a qualidade; ou, ainda,
- c) não é bom, nem quanto ao volume, nem quanto à qualidade.

No primeiro caso, desde que a oferta de mão-de-obra não denote tendência à regressão, nem a procura prenuncie um crescimento desproporcional, tem-se um mercado de trabalho seguro. As atividades de recrutamento podem, então, limitar-se quase que a medidas de controle e vigilância, visando a surpreender quaisquer indícios de desequilíbrio, a fim de que as respectivas causas possam ser identificadas e suprimidas. Essa, em geral, a situação dos mercados de trabalho altamente especializados e constituídos em função de empresas de elevado grau de organização.

É fenômeno que comumente se observa a convergência da mão-de-obra para os mercados livres, onde pode ingressar sem maiores formalidades e exigências, para isso contribuindo o fato de que a maioria dos indivíduos à procura de colocação carecem, totalmente, de formação profissional ou a têm de tal modo deficiente que não estão aptos a ingressar num mercado qualificado.

Quando o mercado de trabalho é de grande volume e de baixa qualidade, a tarefa do recrutamento é, obviamente, mais difícil. Antes de tudo haverá que aferir o grau exato da desproporção entre a oferta e a procura da mão-de-obra, e verificar as respectivas taxas de crescimento. Os números relativos a esses aspectos podem ser de tal modo elevados que certas providências destinadas a disciplinar o mercado de trabalho mediante a ação conjunta dos empregadores ou, até mesmo, através de uma regulamentação oficial se tornem aconselháveis; se, entretanto, o excesso da mão-de-obra não atingir a índices muito altos, a atitude do recrutamento não precisará ser tão drástica, muito embora deva orientar-se no sentido que melhor se preste ao equilíbrio do mercado de trabalho.

Os principais problemas do recrutamento, em relação aos mercados grandes, mas de baixo rendimento, são os ligados às seguintes medidas corretivas indicadas para o caso :

- 1º) definição da profissão pelo estabelecimento de características bem determinadas e exigência de qualificações mínimas para o seu exercício ;
- 2º) adoção de um programa de treinamento a curto prazo para solucionar os problemas imediatos, e de outro a longo prazo para dar à profissão um regime definitivo ;
- 3º) estímulo à transferência de parte da mão-de-obra para mercados deficitários ; e
- 4º) combate a todas as causas que contribuem, direta ou indiretamente, para o oferecimento excessivo de mão-de-obra inferior.

Bem diversa terá de ser a política do órgão de pessoal para com os mercados de trabalho de boa qualidade, mas de volume insuficiente, como soem ser os relativos a trabalhos especializados, que exigem demorada formação profissional e estão sujeitos a uma severa regulamentação.

Tangida pela lei do menor esforço, parte da mão-de-obra foge dos mercados desse tipo ; a outra parte, que para eles se encaminha, vem a ser fortemente reduzida por sucessivas podagens, que começam com as exigên-

cias para o ingresso no regime de formação profissional e abrangem as várias formas de desistência provocadas por inúmeros fatores.

O conjunto das causas que asseguram o bom nível qualitativo da mão-de-obra atua, simultaneamente, no sentido de reduzi-la em volume. Isso coloca o órgão de pessoal na contingência de buscar soluções que, sem afetar aquele conjunto de causas, proporcionem a ampliação do mercado de trabalho. Em tais condições, os problemas de recrutamento serão, principalmente, os que objetivam:

1º) aumentar o interesse pela formação profissional mediante a concessão de subsídios (pequenos ordenados ou bolsas de estudos) destinados a custear a manutenção do aprendiz, enquanto este se prepara para viver como trabalhador independente;

2º) desenvolver os centros de formação profissional, dando-lhes o equipamento e os recursos de que necessitarem para funcionar com eficiência, e aparelhando-se para a execução de atividades extracurriculares que os tornem mais atraentes e os liguem mais estreitamente à vida da comunidade;

3º) reduzir, na medida do possível, sem prejuízo da qualidade do ensino, o período da aprendizagem, o que, em muitos casos, se torna possível com a prorrogação de horários, a revisão de currículo ou o emprêgo de métodos didáticos mais aperfeiçoados;

4º) combater preconceitos ou restrições ligados à profissão e capazes de influir no respectivo mercado de trabalho, como, por exemplo, o anti-feminismo;

5º) aperfeiçoar a política de salários e incentivos financeiros;

6º) desenvolver um programa de divulgação e propaganda contínuas, através do qual os aspectos favoráveis da profissão e as vantagens que o exercício desta última assegura sejam realçados convenientemente;

7º) instituir um sistema de trabalho parcial qualificado por meio do fracionamento da profissão em certo número de «ocupações parciais» que permitam um treinamento em larga escala e curto prazo.

Quando os mercados de trabalho não forem bons nem quanto à qualidade nem quanto ao volume, o órgão de pessoal, para melhorá-los, terá que empregar, conjugadamente, conforme as circunstâncias aconselharem, as medidas corretivas que indicamos ao tratar dos outros dois tipos de mercado.

COMUNICAÇÃO ENTRE O EMPREGADOR E OS CANDIDATOS AO EMPRÊGO

Quando os candidatos ao emprêgo são conhecidos do empregador e reúnem as qualificações por ele exigidas, a situação pode considerar-se ideal, uma vez que ambas as partes se acham em condições de pôr em confronto seus interesses. É raro, porém que isso aconteça. Via de regra, empregadores e candidatos a emprêgo são, uns em relação aos outros, pessoas desconhecidas e indeterminadas, pelo que se torna necessário, antes de mais

nada, uma aproximação entre eles. Tal comunicação se faz, comumente, através de :

- | | | |
|--|---|--|
| I — Pessoas: | { | antigos empregados da empresa |
| | { | amigos do empregador |
| | { | parentes ou amigos do candidato ao emprego |
| II — Associações | { | profissionais |
| | { | religiosas |
| | { | assistenciais |
| III — Agências de emprego | | |
| IV — Centros de formação profissional (V.g. escolas, oficinas-escolas, cursos especializados). | | |
| V — Anúncios | { | em jornais |
| | { | pelo rádio |
| | { | em cartazes. |

Os antigos empregadores são elementos de muita eficiência nos contatos entre o empregador e os candidatos a emprego. Conhecedores das condições e do regime de trabalho da empresa, podem, melhor do que ninguém, ter uma idéia exata do tipo de empregado que se deseja admitir; responsáveis, perante o patrão, pelas indicações que fazem, procuram, geralmente, agir com certo cuidado e, ainda que nem sempre desde logo o percebam, criam para si a obrigação de velar pela futura conduta de seu apresentado. O processo tem, naturalmente, suas desvantagens e a pior de todas não é a margem de erro que a indicação baseada em critérios puramente subjetivos envolve, mas o perigo de se constituírem, dentro da empresa, grupos facilmente manejáveis pelas pessoas que os ajudaram a nascer. Quanto mais antigo o empregado e mais correto o seu comportamento em serviço, tanto maiores as possibilidades de êxito dos contatos que por seu intermédio o empregador mantém com os candidatos a empregos. Nas fichas de registro das indicações deve haver espaço destinado a anotações relativas ao assunto. Poderá, assim, o empregador rejeitar os candidatos propostos por empregados cujo critério não inspire confiança, ou decidir com acerto quando o número de pretendentes habilitados for maior que o das vagas a preencher.

Os amigos do empregador não oferecem as mesmas vantagens que os antigos empregados, por serem pessoas de fora da empresa. Contudo, pelas suas relações nos meios profissionais, pelos seus conhecimentos a respeito das atribuições do cargo a preencher, e pela maneira judiciosa com que fizerem suas indicações, poderão, eventualmente, prestar bons serviços. Nesta última hipótese são incontestavelmente melhores que os parentes ou amigos do candidato ao emprego. Pelo menos sua indicação obedece a um critério que não é exclusivamente sentimental e sua intermediação encontra justificativa nos laços de amizade que o prendem ao empregador. Ademais, salvo se ocorrerem motivos justos, o simples fato de o candidato pleitear o em-

prêgo através de interposta pessoa, quando podia fazê-lo diretamente, não é de molde a recomendá-lo como indivíduo de iniciativa e capaz de lutar por aquilo a que aspira.

Muitos empregadores, quando têm vagas a preencher, preferem dirigir-se a associações profissionais, religiosas ou de assistência social, a fim de que estas lhes indiquem candidatos. Há instituições dêsse tipo que se acham bem aparelhadas para funcionar como agências de emprêgo de primeira ordem. A maioria delas, porém, se limita a cultivar o sentimento de caridade, sem qualquer preocupação pelos aspectos técnicos do problema da colocação de empregados, o que dá lugar a insucessos que não animam os empregadores a repetirem a primeira experiência.

Modernamente está crescendo o número de serviços especiais mantidos por particulares sob a denominação de agências de emprêgo. No duplo aspecto de registros de trabalhadores e centros de formação de pessoal para o comércio e a indústria, tais agências vêm auxiliando de maneira efetiva os empregadores e os candidatos a colocação. Como instituições de fins lucrativos, têm interesse em ampliar a sua clientela e, com êste objetivo, esforçam-se por prestar serviços cada vez melhores. Contra as agências de emprêgo se alega o preço de custo dos serviços, que não raro torna desinteressante a sua utilização.

Os mais importantes instrumentos de contato entre os empregadores e os pretendentes a emprêgo ainda são os centros de formação profissional. Sua superioridade provém do fato de que êles fornecem trabalhadores dotados de uma formação sistematizada e regida pelas técnicas da aprendizagem racional, e o fazem em grande escala.

As bases de operação das empresas modernas tornam praticamente indispensável a participação das instituições de ensino no processo de recrutamento, ainda que a formação profissional por elas proporcionada seja, via de regra, acentuadamente teórica e não atenda, em virtude de seu caráter genérico, tôdas as exigências dos casos particulares.

Entretanto, nenhum dos processos de contato entre os empregadores e candidatos a emprêgo é usado com tanta freqüência como o anúncio de jornal, meio cômodo que dispensa o trabalho de pesquisa e localização das fontes de suprimento da mão-de-obra. O anúncio é a notícia pública da existência do emprêgo e do propósito de admitir alguém para preenchê-lo. Como sua definição deixa entrever, êle encerra um incitamento à concorrência, o qual pelas suas possibilidades de penetração pode alcançar um número de candidatos superior ao que os demais processos conseguem atingir. O jornal circula de uma localidade para outra, é lido por pessoas de tôdas as classes, e isso o converte num prestimoso auxiliar do empregador que deseja tornar conhecidas as suas oportunidades de colocação. Infelizmente, porém, o processo não é seletivo e favorece a concorrência indiscriminada de bons e maus candidatos, com o que às vêzes sobrecarrega o órgão de pessoal.

A mensagem contida no anúncio deve ser julgada por quem a recebe; e tanto ao empregador como ao candidato ao emprêgo convém que êsse jul-

gamento se faça com inteiro conhecimento de causa, a fim de que, futuramente, não venham a surgir decepções. O empregador que apresenta, em seus anúncios, informações inexatas ou incompletas cria para si próprio o risco de ser mal servido, e para o candidato ao emprego, o de tomar uma decisão que talvez evitasse se suficientemente esclarecido. Desde os seus primeiros contatos o empregador e o candidato ao emprego devem tratar-se, mutuamente, com lealdade e sem subterfúgios.

O anúncio de emprego, pelas responsabilidades que envolve, precisa no mínimo:

- a) indicar o empregador;
- b) mencionar honesta e claramente as atribuições do cargo e as exigências do empregador, notadamente quanto a conhecimentos, experiência e qualificações pessoais;
- c) declarar com exatidão o horário, as condições de trabalho e os vencimentos e vantagens a serem concedidos ao candidato que satisfizer as condições prescritas;
- d) orientar os candidatos sobre a maneira de obterem informações complementares, para maior segurança de sua decisão de concorrer ao emprego.

Nem sempre os anúncios de emprego satisfazem a todos esses requisitos. É o que vamos mostrar a seguir com alguns exemplos reais colhidos ao acaso:

ESTENODATILÓGRAFA

Precisa-se de uma com bastante prática para trabalhar no escritório da Horário integral. Escrever, indicando experiência e salário desejado, ao Dep. de Pessoa. — Rua n.º Não se atende pelo telefone.

Eis aí um anúncio que deixa muito a desejar. A função de fixar o salário é do empregador e não do candidato ao emprego. Impressiona desfavoravelmente a atitude do empregador que sem designar o salário que pretende pagar exige que o candidato ao emprego proponha o salário que deseja receber. O desconhecimento dos níveis de salário correntes ou o propósito de especular com o trabalho alheio são os motivos aparentes de tal atitude, e nenhum dos dois recomenda bem o empregador.

ASSISTENTE DE DIRETORIA

Firma em expansão oferece oportunidade a pessoa experiente e culta que fale corretamente o inglês. Ordenado de Cr\$ 20.000,00, para começar. Cartas para caixa postal n.º Guarda-se absoluto sigilo.

Este anúncio não é melhor que o antecedente. A promessa de absoluto sigilo faz crer que a candidatura ao emprego é um ato constrangedor. Isso basta para que as pessoas de certo escrúpulo de desinteressem pelo emprego. Afinal de contas, não deve ser mais constrangedor pleiteá-lo do que exercê-lo.

Mas não é só. O valor da oferta de emprego depende muito da idoneidade de quem a faz. Em geral as pessoas cautelosas e responsáveis não se interessam por propostas anônimas. Estas podem ser uma coisa séria, mas também uma cilada ou brincadeira de mau gosto. Por que ocultar o nome da «firma em expansão»?

SALÁRIO ATÉ 80.000,00 CRUZEIROS

Se V. é pessoa culta e de boa aparência nós lhe oferecemos emprego altamente compensador. Não é preciso ter prática. Tratar na rua n.º Não se exige fiança.

Quem redige um anúncio como esse não se apercebe de que o oferecimento de salários elevados, ao invés de atrair, afugenta as pessoas de critério, levando-as a suspeitar do emprego ou da sinceridade do empregador. A tendência de tais pessoas é no sentido de considerar certas propostas como puro engodo ou chamariz para atividades ilícitas.

MÓÇAS

Precisam-se de boa aparência, para serviço agradável. Idade máxima 25 anos. Escrever do próprio punho, juntando fotografia, para a caixa postal n.º

É bem possível que um anúncio assim diga respeito a trabalho honesto e parte de pessoa bem intencionada. Como, porém, eliminar as dúvidas que ele sugere ante o laconismo de seus termos e as omissões que lhe dão um ar de quase mistério? Pode-se admitir que alguém, sem dar provas de excessiva levidade, atenda a um anúncio como esse?

O anúncio de emprego também pode ser feito mediante edital, forma usada pelo serviço público, cartazes ou outros tipos de material impresso, que, como o prospecto e a carta circular, permitem ao empregador dirigir sua mensagem a pessoas determinadas. Dependendo do critério com que for feita a escolha dos respectivos destinatários, o prospecto e a carta circular, por serem essencialmente seletivos, podem ser mais aconselháveis que o próprio anúncio de jornal. É isso que se verifica nos casos em que a excessiva oferta de mão-de-obra heterogênea aconselha certas cautelas no sentido de ser obstada a corrida indiscriminada de pretendentes ao emprego. O órgão de pessoal, em tais casos, se para tanto estiver aparelhado, limitará a concorrência aos melhores candidatos, com o que o recrutamento se tornará mais econômico e de mais fácil execução.

Há, finalmente, um tipo de anúncio que merece referência à parte: o que se faz pelo rádio. Tem ele um grande poder de penetração e oferece, entre outras vantagens, a sua especial adaptabilidade às pessoas não alfabetizadas, sobre as quais diversas formas de anúncio escrito só indiretamente exercem influência.

O REGISTRO DOS CANDIDATOS — FASE FINAL DO RECRUTAMENTO

Com o registro dos candidatos ao emprego, o recrutamento chega à sua fase final. Esse registro pode ser mais ou menos minucioso, conforme se pretenda utilizá-lo, apenas para organizar o processamento das provas de seleção ou para constituir material de consulta e pesquisa, visando ao desenvolvimento de outras atividades do órgão de pessoal. Em qualquer dos casos, uma peça mais importante é a ficha de inscrição, que condensa todas as informações que o empregador deve ter a respeito do candidato ao emprego. Quando conveniente a ficha de inscrição pode ser desdobrada e os elementos colhidos em seus diferentes itens (como os relativos a grau de instrução, estado civil, ocupação anterior, cursos de formação profissional) darão lugar a novos registros. Isso é matéria para ser decidida em cada caso, tendo em vista os planos do empregador e as condições do mercado de trabalho.

Uma vez registrados, os candidatos recebem seu cartão de identidade e são encaminhados ao serviço de seleção que os submeterá aos exames de capacidade e se pronunciará, afinal, quanto à sua aptidão para ocupar o emprego.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — «Labour Supply and National Defence» — International Labour Office — McGill University — Montreal — Canadá — 1941.
- 2 — «The Occupational Research Program of the United States Employment Service» Stead and Manscup — Public Administration Service, Chicago, 1942.
- 3 — «Occupational Counseling Technique» — William Stead, Carrol L. Shartle e outros — American Book Company — New York, 1940.
- 4 — «Personnel Management» — Scott Colthier Mathewson and Spriegel — McGraw Hill Co — New York — 1940.
- 5 — «Personel and Labor Relations» — Dale Yoder — Prentice Hall Inc. New York — 1942.
- 6 — «Handbook of Business Administration» — American Management Association — New York — 1938.
- 7 — «Personnel Administration in the Public Service» — Mosher & Kingsley — Harper Brothers, New York — 1941.

Classificação da Carreira de Juiz de Direito

CARLOS FEITOSA

1 — *Introdução*. 2 — *Retrospecto da Classificação de Cargos*. 3 — *Conceituação da Classificação de Cargos*. 4 — *Vantagens de um Plano de Classificação de Cargos*. 5 — *Plano para uma Classificação de Cargos de Juiz de Direito*. 6 — *Remate*.

INTRODUÇÃO. Ao abraçarmos a Magistratura do Ceará, havíamos deixado o quadro do pessoal burocrático do Estado, onde desempenhávamos o cargo de Técnico de Administração.

Habituaados à visualização constante de tabelas de carreiras, bem assim, com a tarefa de organização e reestruturação de cargos e carreiras, que a tanto nos impunham as funções de Chefe de Seção de Planejamento e, nos últimos tempos, próximo à nossa saída, a direção do Serviço de Estudos e Planejamento do Departamento do Serviço do Pessoal, foi grande a estupefação que sentimos quando verificamos que, na carreira de Juiz de Direito, não existia classificação de cargos, por mais elementar que fôsse.

— Com efeito, examinando-se o quadro de antiguidade de Juizes do Ceará, para o ano de 1960, verifica-se que existem 106 cargos que, atabalhoadamente, estão assim escalonados: 52 na 1.^a entrância, 22 na 2.^a, 18 na 3.^a e 14 na 4.^a. Racionalmente, seriam: 45 na 1.^a entrância, 30 na 2.^a, 19 na 3.^a e 12 na 4.^a, que formariam uma pirâmide proporcionada, constituindo a classe precedente 1/3 da subsequente.

Como se viu, a carreira de Juiz de Direito do Ceará está formada de um amontoado de cargos dispostos uns por sobre os outros, sem fase racional alguma. E por isso mesmo, ocasiona enorme desestímulo aos ocupantes da classe inicial, os quais permanecem estagnados por mais de uma dezena de anos, à espera de um acesso. A comprovação dessa verdade pode ser verificada no quadro aludido.

A fim de sanar tão maléficos efeitos, torna-se imprescindível a *classificação dos cargos* da carreira de Juiz de Direito, medida que sentimos ter urgência em sua efetivação, não só do Ceará, mas de todas as Magistraturas dos Estados do Brasil.

Retrospecto da Classificação de Cargos. A relevância de uma boa *classificação de cargos* na solução dos complexos problemas de pessoal,

foi a razão pela qual foi ela incluída no setor da administração pública de todas as nações organizadas.

Para não remontarmos à antiguidade, mas, tão somente aos tempos romanos, diremos que este povo já se preocupava com a necessidade de pôr em destaque a função dos agentes da administração pública, delimitando a competência das diversas magistraturas em que se distribuíam as atividades governamentais (*De República*, de Cícero, *liber I*).

-- Contudo, as idéias de profissionalização do serviço público, com a prestação de concurso e permanência no serviço, *ad vitam*, só se desenvolveram no dealbar do século XIX, quando, em 1807, o Congresso dos Estados Unidos debateu o assunto.

Nesse país, por muito tempo, o «Spoil System» assentava suas bases na circunstância de serem as funções públicas de tal modo simples que qualquer pessoa poderia desempenhá-las e, por isso, os negócios públicos perderiam mais com a longa permanência dos funcionários em seus serviços do que teriam a ganhar com as experiências adquiridas. O arauto deste programa foi o Presidente Andrew Jackson que, em Mensagem dirigida ao Congresso, em 1829, por ela se batia.

Tão falha compreensão não podia perdurar por largo tempo, e, assim, foi ele substituído pelo do mérito, em 1883, estruturado com o «Civil Service Act», que criou os «Civil Service Comissions».

— Na Inglaterra, esta preocupação governamental foi resolvida com a chamado «Macaulay Report», em 1853, elaborado por uma comissão sob a Presidência do conhecido historiador, que lhe emprestou o nome.

Neste teor, foi o assunto encarado, fora de nossas fronteiras.

-- A sua introdução na administração pública data de 1936, com o advento da Lei n.º 284, que mandou fôsse adotada a *classificação de cargos* no serviço público federal, de que hoje só existem remanescentes. É verdade que não se tratava de um sistema perfeito, todavia, estava à altura dos conhecimentos de então, atinentes à espécie, e era uma solução ao caos administrativo reinante, tão bem demonstrado no famoso Relatório Nabuco.

No Ceará, a *classificação de cargos* foi aplicada pelo Decreto-lei número 1.143/44, que reestruturou os cargos e carreiras do Quadro do Poder Executivo.

— *Conceituação de Classificação de Cargos*. Como resultante do senso de harmonia, desde as eras pristinas que o homem vem dispondo metódicamente as coisas, para melhor conhecê-las. À proporção que dá forma material às suas idéias, vai separando em ordem os objetos identificados, ou resultantes do seu poder criador.

— A classificação mais rudimentar de que se tem notícia é a dos três reinos da natureza, chamados: animal, vegetal e mineral. Atente-se, entretanto, que ela resulta de um ato convencional, pois que provém da separação de coisas que apresentam, mais ou menos, as mesmas características. Dissemos mais ou menos, porque não há um símile perfeito entre um objeto e

outro, e nem uma diferenciação distinta no sentido matemático, tão variada é a natureza.

— Como exemplo do que afirmamos, vejamos as *euglenas* digerindo alimentos como um ser vivo e empregando a fotossíntese como uma planta, e, por seu turno, as *ascídias*, do grupo animal, produzindo celulose que, por muito tempo, foi considerada propriedade exclusiva dos vegetais.

— *Omnis definitio est periculosa*. Não obstante esta advertência de máxima salutar, vamo-nos atrever a esboçar umas definições alusivas aos temas aqui tratados.

Há que se distinguir entre *classificação* pura e simples e *classificação de cargos*. Todavia, o conceito de *classificação de cargos* não se afasta muito da concepção comum em que é tomada a palavra *classificação* isoladamente.

Vejamos o que, a respeito desta última, diz a Enciclopédia Britânica:

«Classification is the process of recognising classes or kind, each classe or kind consisting of members having certain characteristics in commom» (5.º vol., pág. 777).

A. Lalande afirma que *classificação* é a

«repartição de um conjunto de objetos em certo número de conjuntos parciais coordenados e subordinados» («Vocabulaire de Philosophie», tomo I, pág. 109).

Ismar Baruch definiu a *classificação*, de um modo geral, como sendo:

«Um agrupamento de cousas em classe. O processo de *classificação*, considerado abstratamente, consiste em separar por classes. Na mesma classe colocam-se as cousas semelhantes sob um ou mais aspectos. Em classes diferentes, os que se apresentarem diferentemente sob os mesmos aspectos».

O mais acatado Mestre do Direito Administrativo nos Estados Unidos, W. F. Willoughby, tem estes ensinamentos, atinentes à *classificação* e *estandardização* sistemática de todos os empregos públicos.

«Among the technical requirement of a satisfactory personnel system, name exceds in importance that of effecting, systematic classification and sandardization of all employers, or, to speak more correctly, of all positions covered by the system. Such a classification and standardization of public employment constitutes, indeed, the starting point or the basis upon which the whole personnel structure must rest. Without it, it is impossible to have a satisfactory personnel system or properly to meet the many problems to which personnel administration gives rise» («Principles of Public Administration», 1927, pág. 246).

— Sabido o que seja *classificação* e a sua imperiosa necessidade de aplicação para possibilitar um melhor conhecimento das coisas, passemos agora, ao exame de classificação de cargos.

Restritivamente, quem melhor a concebeu foi Othor Sérvulo de Vasconcelos, Técnico de Administração do D.A.S.P., que assim se pronunciou.

«Classificar cargos significa, em última análise, dividir um conjunto de tarefas em unidades individuais de trabalho e agrupá-las em classes dentro de uma estrutura orgânica, que se convencionou chamar de planos de classificação de cargos» («Classificação de Cargos como Problema de Organização», tese, Imprensa Nacional, 1950, pág. 8).

Astério Dardeau Vieira afirma que *classificação de cargos* «Vem a ser, exatamente, a sua distribuição por grupos, segundo certas características escolhidas arbitrariamente».

— A fim de que tenhamos uma idéia mais detalhada do que vem a ser *classificação de cargos*, vamos dizer o que sejam *cargos e classes*, pois que, a todo tempo, estaremos nos reportando a estas duas palavras, no transcurso deste estudo.

— *Cargo*, em sentido amplo, é uma função, emprêgo ou trabalho específico, de natureza civil, que requer, por parte de um individuo, o desempenho de certos deveres, conferindo-lhe determinadas responsabilidades.

Para ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, cargo

«é um conjunto de funções e responsabilidades que devem ser atribuídas a uma só pessoa» (*Apud* «Administração de Pessoal», de BYRON TÔRRES DE FREITAS, Editora Aurora, 2ª edição, 1953, pág. 32).

Não discrepam deste entender TEAD e METCALF, para quem

«Cargo é um conjunto de deveres, responsabilidades e atividades atribuídas a um individuo» (*Apud* BYRON TÔRRES DE FREITAS, *op. cit.*, pág. 32).

Dentre os elementos da definição de *cargo*, o que melhor o caracteriza é a *unidade de ocupante*.

Classe é um agrupamento de cargos da mesma natureza e de igual padrão de vencimentos.

— *Vantagens de um Bom Plano de Classificação de Cargos*. Sem nos determos na importância e no objetivo de um bom *plano de classificação de cargos*, queremos ressaltar, contudo, a grande utilidade que ele oferece como instrumento imprescindível no recrutamento, na remuneração, na promoção, na transferência, no treinamento, na aposentadoria e na técnica de classificação (Byron Tôrres de Freitas, *op. cit.*, pág. 34-35).

— Dentre os múltiplos aspectos acima ressaltados, tomaremos, para debate, o da *promoção*, que foi o elemento visado neste esboço.

— Sobre *promoções*, a administração pública brasileira conhece duas modalidades: a *horizontal*, que é a investidura em outro cargo da mesma espécie, e a *vertical*, que é o ingresso em cargo de natureza hierárquica superior, dentro de uma carreira profissional.

— No direito administrativo francês estas espécies de promoções são conhecidas, respectivamente, por *avancement de classe* e *avancement de grade*.

— Muito embora saibamos que o batismo de uma atividade é ato de arbítrio, discordamos, diametralmente, dessa conceituação. Com efeito, só existe *promoção vertical*, que se efetiva pelo critério alternado de antiguidade e de merecimento, dentro de uma carreira, operando uma ascensão.

As movimentações horizontais que realiza o funcionário, de um cargo para diverso, ou de um lugar para outro, são as das *transferências* e a da *permuta*, que não se confundem com a da *promoção*, que se opera de uma classe para a seguinte. Os primeiros são, de fato, deslocações niveladas, ao passo que esta é em apurmo.

— Exaltando a importância de um bem elaborado *plano de classificação de cargos*, tendo por escopo a *promoção*, acentuou HARVEY WALKER que êle é

«uma escala que os empregados podem gradualmente galgar, tanto o permitam sua capacidade e a exigência de vagas nos cargos mais altos. À vista de um plano bem feito, o empregado saberá a possível extensão de sua carreira no serviço público» (Byron Tôrres de Freitas, *op. cit.*, pág. 34).

— Em verdade, mal articuladas como estão as carreiras de Juizes de Direito, muitas são as causas que dela decorrem, motivando sensível diminuição na produção de trabalho, pelas apreensões que causam aos seus ocupantes, com relação às responsabilidades e ao futuro dos servidores, cujas esperanças de melhorias são remotas.

— O fato não ocorre somente na Magistratura do Ceará, mas, de resto, em tôdas as do Brasil, pois o que se verifica nos Estados é a existência de uma aglomeração de cargos dispostos empiricamente.

Não temos conhecimentos de nenhuma Magistratura do Brasil que esteja organizada racionalmente. A de Pernambuco, que a conhecemos de perto, apresenta fenômeno inverso da do Ceará. Lá o retardamento verifica-se nas últimas classes, sendo curta a demora na primeira entrância.

— Falando sobre as vantagens que trazem à administração o instituto das promoções, disse ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO, outro Técnico de Administração do D.A.S.P., que

«a finalidade precípua do instituto das promoções é beneficiar a administração (Tese apresentada ao Primeiro Congresso Brasileiro de Administração, realizado no Rio de Janeiro, em 1945).

Salientando a finalidade da promoção, TEAD e METCALF, mestres da Administração de Pessoal, depuseram que

«The opportunity to advance from que position to the next logical step leading ahead is made to act as a real an wholesome motivation to good work — a oportunidade da promoção é agir como estímulo verdadeiro e ser útil ao bom trabalho» («Personnel Administration», Mc — Graw Book Cº Inc., N. York and London, pág. 211).

Não se incrimine a outro fator, sendo ao que vimos ventilando, a causa da existência de alguns colegas que não resistem, incólumes, a um exame de sanidade física, ou mesmo de aptidão intelectual (Seja lida a plaqueta «No Ministério Público», do Dr. Osvaldo de Aguiar, Imprensa Oficial, Ceará, 1955, pág. 43).

— A paralisação na carreira, por tanto tempo, mais do que o devido no seu início, tem ausentado de seus quadros os mais capazes, rendendo ensejo aos inaptos, com a destruição do moral do grupo.

Não nos restam dúvidas de que o desordenamento de cargos e classes da carreira de Juiz de Direito tem concorrido para este estado de coisas que testemunhamos hoje na magistratura cearense, muito embora, com seus pontos altos, mas, também, com aberrações que estão a exigir melhor seleção.

Ao encontro de nossa tese, vem LEONARD D. WHITE que, no tocante, assim sentenciou:

«A badly planned promotion system harms an organization not merely by pushing ahead unqualified persons but also indetermining the moral of the whole group — um sistema de promoção mal projetado prejudica uma organização, já por encarregar pessoa incompetente, já por destruir a moral de todo o grupo» («Introduction to the Study of Public Administration», The Mc. Millan Cº, N. York, Revised Edition, 1939, pág. 368).

Acolhendo este mesmo Juízo, Augusto de Bulhões, ao dar relêvo à promoção como fator de rendimento do serviço, externou-se deste modo:

«Poderemos mesmo afirmar que o baixo nível de eficiência do rendimento do trabalho e a estagnação têm por causa principal a ausência de um sistema justo e racional de promoção» («Elementos para um Programa de Administração de Pessoal», Imprensa Nacional, Rio, 1945, pág. 26).

— As vantagens de um programa lógico de *classificação de cargos* são recíprocas. Delas se beneficiam o agente e o serviço, não há apelar.

Sairam da pena do ex-Ministro Francisco Campos, nome experimentado na administração pública brasileira, estas palavras incisivas:

«a organização do serviço público, como serviço de carreira, criando vantagens para o funcionário, visa, através dessas vantagens, ao benefício do serviço» (*Apud* «Dos Critérios de Promoção», de Ennor de Almeida Carneiro, Imprensa Nacional, Rio, 1951, p. 30).

Não é outro o magistério do insigne constitucionalista francês, DUGUIT, Professor da Universidade de Bordeaux, que assim preleciona:

«Ce n'est pas dans l'intérêt direct et immédiat du fonctionnaire, qu'il est établi, c'est dans l'intérêt du service public; indirectement, il profite au fonctionnaire» («Traité du Droit Constitutionnel», tomo 1.^o, Paris, 1911, p. 487).

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO assegura que, organizada uma carreira em plano racional, é evidente que, para todas as classes, ocorre pagamento uniforme. Eis as suas palavras:

«Quando um plano de pagamento não corresponde a um plano de classificação de cargos, construído dentro das normas da natureza, dificuldade, valor e responsabilidade do trabalho, não se torna possível admitir, nem de longe, que possa realizar a política de igual salário para igual trabalho (17); prevalece, neste caso, um regime de desigualdade de tratamento de conseqüências nefastas para o moral do grupo» («Usos e Vantagens da Classificação de Cargos» in *Revista do Serviço Público*, vol. II, nº 2, maio de 1952, p. 14).

Plano para Uma Classificação da Carreira de Juiz de Direito. Para afastar das administrações judiciárias de todo o País tão inconveniente como lesivo aos interesses dos seus serviços e dos seus agentes, como o é a forma ora reinante, propusemo-nos traçar e oferecer aos Tribunais de Justiça dos Estados um plano de classificação das carreiras de Juizes de Direito respeitando a matéria legislada e os princípios norteadores das respectivas Leis Orgânicas, bem como as situações garantidas, disciplinadoras da espécie.

— Para que se forme o cone preconizado para as carreiras, teremos que estabelecer o número de cargos que serão agrupados em classes, as quais se superpõem umas às outras, em molde piramidal, tendo por base a classe inferior e, por ápice, a superior.

Neste caso, em tese, para uma carreira de 100 integrantes, com duas classes, alcançaremos os seguintes resultados: 60 e 40; para três classes, obteremos: 50, 30 e 20; e, para quatro classes, encontraremos: 43, 27, 18 e 12.

Como é fácil de se compreender, a classe imediata representa 2/3 de precedente, e assim por diante até o fim.

— Concretizando o que acima ficou dito, e tomando-se por fundamento a situação do Ceará, em Comarcas de Juizes unos e as de dúplices, bem assim, a Capital e as Comarcas recém-criadas, teremos a soma de 76 Comarcas unas, 2 ditas com duas varas e 1 com nove, e mais 17 ainda instaladas, totalizando 106 cargos de Juizes de Direito.

Aplicando-se a regra acima apontada, acharemos os seguintes números, racionalmente: 45 na 1.^a entrância, 30 na 2.^a, 19 na 3.^a e 12 na 4.^a. No entanto o esquema atual na mesma ordem tem esta seqüência, empiricamente: 52 na 1.^a entrância, 22 na 2.^a, 18 na 3.^a e 14 na 4.^a.

Sem esforço algum, notá-se que nenhuma classe tem número normal de ocupantes. Uns têm de mais, outras muito de menos.

— Uma vez adotado o sistema da proporcionalidade, deve o mesmo ser guardado em todas as ocasiões que se fizer mister alterar a carreira, impondo-se, por conseguinte, a continuidade do trabalho classificador, de modo a mantê-lo sempre atualizado.

A distribuição das Comarcas, por suas categorias, far-se-á obedecendo-se, principalmente, a densidade da população de cada um dos municípios visados, respeitadas as demais normas estatuídas.

— A vida ou a morte de uma Comarca depende muito da produtividade do Juiz. Daí por que não temos como muito justo o princípio segundo o qual o movimento forense sobreleva aos demais (§ único do art. 14 da Lei n.º 213/48). A regra dominante deve ser a da maioria populacional, porque esta, afinal, impõe maior intensidade ao fôro. De resto, as Comarcas mais categorizadas, e até com varas duplas, são as cidades maiores.

— *Remate.* As excelências deste projeto dispensam comentários, pois ressaltam ao primeiro súbito de vista. O seu emprêgo fará desaparecer a desproporcionalidade existente entre as diversas classes e garantirá ao novel a segurança de uma compensação pelos seus esforços, antes que os fios de prata branqueiem sua cabeça.

— Pelo método vigente no Ceará, observa-se a existência de um andamento mais rápido nas últimas classes da carreira, mas, a esse tempo, já o homem está cansado do ofício e descrente da profissão que com tantos sonhos abraçou e, portanto, não resultará daí nenhum benefício para o serviço público. Torna-se imperioso manter aceso o estímulo, para que haja mais produção.

— Não é difícil rememorar os nomes dos desesperançados ex-colegas que desertaram das fileiras da Magistratura do Ceará, por tais motivos. Carlos de Oliveira Ramos, Juiz de Direito e atualmente Desembargador no Estado da Guanabara, Aderbal Nunes Freire, Catedrático de Direito Industrial e Legislação do Trabalho na Salamanca do Ceará; Elias Siqueira Cavalcante, Advogado e conceituado em São Paulo, tendo exercido a judicatura em Jaguaribe, Missão Velha e São Pedro do Cariri (Caririaçu); João Alonso Furtado Memória, Advogado de grande notoriedade no Rio de Janeiro (Estado da Guanabara), havendo desempenhado as funções de Juiz de Direito em Barbalha e Iguatu; e Moacir Gomes Sobreira, Advogado na Zona Norte do Ceará (Sobral), e tantas outras individualidades exponenciais das letras jurídicas do País, cujos nomes nos fogem da memória, são exemplos eloqüentes do que pode causar um sistema defeituoso de disposição de cargos.

— Este desprezioso trabalho não colima outro feito que não seja o de salvar a vocação daqueles que, com ansiedade e deslumbramento, ingressaram em função judicante, plenos de esperanças, no vigor de sua evolução mental.

Os jovens Juizes, de que a magistratura brasileira se orgulha por contar em seu seio com autênticos valores, como inteligência, saber jurídico, decência, dedicação e capacidade de trabalho, resultante da renovação constante que está se processando em seus quadros, não devem petrificar-se à sombra dos padrões. Ao contrário, precisam tomar-lhes as lições e procurar desenvolvê-las.

E, por isso, cada turma que sucede a uma outra que se retira da luta assume a obrigação de trazer alguma coisa de novo para a melhoria da carreira.

Eis as razões que nos induziram a levar a efeito esta pequena e singela colaboração. *Dicant melliores doctores.*

O Ciclo dos Documentos

MAXCY DICKSON

IMPORTÂNCIA DOS DOCUMENTOS

A importância do papel em nossa civilização não pode ser subestimada. Embora seja comum ouvir-se dizer que vivemos na «Era Atômica», pode-se afirmar que esta é também a «Era do Papel». Existe, nos Estados Unidos da América, um esporte chamado «Baseball» no qual se diz: «nada acontece até que o pitcher atire a bola». Na administração pública, assim como na administração particular, nada acontece até que alguém assine um pedaço de papel. Esse papel é essencial para operação de um órgão do governo ou particular. Como declarou T. R. Schellenberg, Diretor do Arquivo Nacional dos Estados Unidos, «o funcionamento de um governo depende literalmente dos seus documentos; o governo não pode operar sem eles, pois constituem a sua memória. Os documentos encerram valiosas experiências oficiais que são necessárias para dar consistência e continuidade às providências do governo, determinar as normas, fazer face aos problemas de processamento do serviço e solucionar assuntos diversos. Em outras palavras, os documentos constituem uma necessidade que o governo não pode ignorar. Entre outras utilidades dos documentos, está o valor para pesquisa. Neste caso, o documento serve como fonte de informação histórica do país. Repetindo Schellenberg, «Os documentos são um meio de transmitir a herança cultural do passado, pois contêm as idéias e princípios sobre os quais se baseiam os governos... são a evidência do crescimento material e intelectual.» Além disso, os documentos identificam os cidadãos com o governo, constituem prova de seus direitos civis e de propriedade, e definem as suas relações com o governo.

CRIAÇÃO DE DOCUMENTOS

Há, geralmente, dois tipos de documentos em uma organização: os que nela se originam e os que por ela são recebidos. Os documentos preparados em uma repartição destinam-se a pessoas ou organizações fora do governo ou ao uso pelo próprio governo. Os documentos recebidos são resultado do cumprimento de exigências governamentais, solicitações por qualquer coisa e respostas a comunicações diversas. Embora essas causas de documentos mostrem a necessidade dos mesmos, não devem, entretanto, levar a interpretação de que o volume dos documentos deva ser ilimitado. Na

realidade, uma grande quantidade de documentos desnecessários impõe aos governos uma despesa vultosa difícil de suportar. O que é essencial não deve degenerar em mal. A falta de eficiência em um governo pode resultar em um colapso.

CAUSAS DO EXCESSO DE DOCUMENTOS

Uma das causas do excesso de documentos é a má organização. O funcionamento eficiente e simplificado é conseguido se fôr dispensada atenção primeiro à organização. O choque de relações gera papéis desnecessários e confusão.

O alcance do controle também tem significação na criação de documentos. Se forem designadas 50, 100 ou 200 pessoas para fazer um trabalho simples ou físico sob um supervisor, este não poderá exercer a supervisão sem fazer uso de uma quantidade excessiva de papéis. Entretanto, à proporção que aumenta a responsabilidade técnica e administrativa, torna-se necessário agrupar as unidades, de maneira que somente algumas tenham contato direto com a chefia. Quando um grande número de funcionários se comunica diretamente com a chefia, logo se verifica que é impossível atender a todos, e isto resulta em uma troca constante de memorandos entre a chefia e as unidades subordinadas. A criação de uma grande quantidade de documentos pode ser evitada se o âmbito de controle fôr devidamente levado em consideração.

As unidades de organização que não estejam claramente definidas causam uma quantidade de papel desnecessário. Quando um escritório é organizado, é preciso grande cuidado para que as suas funções sejam devidamente definidas. É preciso também haver certeza de que as funções não estão duplicadas em qualquer outra parte. A confusão leva à confecção de documentos para fornecer explicações ou procurar participar de algo com que a unidade não tem relação. Quase sempre a falta de exame cuidadoso das responsabilidades funcionais resulta no acúmulo exagerado de papel, que os chefes utilizam procurando exercer autoridade.

Uma das causas mais importantes da emissão de documentos é o MEDO. É comum ouvir-se dizer que ditadura é a forma mais eficiente de governo. No que se refere a documentos, isso não pode ser mais falso. Em um governo em que os seus funcionários estão constantemente temerosos de prisão, ou mesmo de execução, todos procuram proteger-se com um pedaço de papel. Embora isto não salve ninguém, o funcionário procura, no entanto, ter tudo documentado, para utilizar como possível proteção. Os governos de Hitler, Mussoline e Stalin foram seriamente prejudicados em seu funcionamento por causa do medo. Os funcionários evitavam assinar as instruções e documentos da menor importância, o que ocasionava grande congestionamento nos escalões superiores. O medo constitui problema mesmo nas democracias. Todos os funcionários gostam de pôr em evidência as providências por eles tomadas, mas também parecem sentir certo alívio com a assinatura de outros funcionários, uma vez que assim estão isentos da responsabilidade por um documento, ou providência. O melhor governo é, então, aquele que pode criar uma atmosfera de segurança apoiada na boa organi-

zação, âmbito de controle limitado, responsabilidades funcionais claras e concisas, e uma compreensão da finalidade da organização pelas pessoas interessadas.

Como se não bastasse o que foi dito, a engenhosidade do homem tem tramado no sentido de agravar ainda mais este problema. Os serviços governamentais aumentam cada vez mais, e, conforme temos observado, os documentos determinam mais e mais a eficácia da operação. O homem tem procurado produzir quase tantas máquinas quanto os tipos de documentos que existem. Os esforços para conseguir eficiência são feitos através de uma avalanche de papel proveniente de um sem-número de máquinas. A administração deve, portanto, concentrar toda a atenção no problema do papel, porque é muito fácil produzir, duplicar e multiplicar documentos.

TIPOS E CONTROLE DE DOCUMENTOS

A enorme quantidade de documentos que é produzida requer também atenção para todos os tipos de documentos, especialmente os que são produzidos em maior quantidade. Os seguintes tipos de documentos são encontrados em maior quantidade na média das repartições públicas: correspondência, formulários, relatórios, instruções, papéis de contabilidade e tomada de contas, e documentos relativos a propriedades. Um analista de administração tem por finalidade estudar esses tipos principais de documentos e oferecer assistência quanto aos métodos pelos quais podem ser controlados. Parece que, às vezes, o analista se vê na posição do Rei Canuto da velha história, que tentou varrer o mar de volta com a sua vassoura, apesar disso não deve deixar de se esforçar. Com respeito à correspondência, o analista esclarece que o controle pode ser feito pela eliminação, substituição, número de cópias, cartas-formulários, e qualidade de linguagem. Os formulários podem ser limitados pela eliminação, combinação e disposição. Os relatórios podem ser limitados pela eliminação, redução na frequência, combinação, limitação na distribuição e conteúdo. As instruções devem ser selecionadas de acordo com a qualidade, tipo, duplicação e distribuição. Consequentemente, é necessário levar em consideração, para todos os tipos de documentos, esses elementos que possam restringir a criação dos mesmos.

SISTEMAS DE DOCUMENTOS

Se os documentos são uma necessidade, cumpre organizá-los de maneira a que as repartições possam ter acesso a eles e façam uso deles diariamente para fins administrativos. Não importa a maneira por que os documentos são arquivados; o que importa é que possam ser encontrados quando necessários. As pancadas violentas nas mesas e as elevações de voz não trazem aos chefes executivos um papel qualquer que esteja perdido. Daí ser o arquivo o «coração» da organização. Portanto, deve ser dirigido por pessoa que conheça a organização da repartição e as suas necessidades e exigências, que conheça os principais membros da organização e saiba como proporcionar o serviço que tornará fácil e desembaraçado o funcionamento da repartição. (No Brasil o «processo» inclui-se entre os tipos comuns de

documentos e requer a vigilância e atenção do pessoal de arquivo para que se torne prontamente disponível. Nesta fase do ciclo dos documentos, o *sistema* torna-se de suprema importância).

DESTINAÇÃO DOS DOCUMENTOS

Foi explicado que o número de documentos cresce de ano para ano. Se todos os documentos são necessários ou não, o essencial é que sejam mantidos pelos menos por algum tempo. Entretanto, o crescimento constante da quantidade de papéis cria sério problema para qualquer repartição pública. Afinal de contas, o espaço disponível não é ilimitado e os documentos acabam por tomar o espaço dos funcionários nas repartições. É necessário, portanto, que haja um *sistema*. Os documentos devem ser examinados e estabelecidas instruções para que haja um recolhimento adequado e ordenado. Há tipos de documentos que podem ser vendidos como papel inútil e alienados sem demora: outros podem ser removidos das repartições onde o preço do espaço é elevado e colocados em locais de armazenagem temporária, antes que se possa decidir sobre a sua destinação; há outros ainda que devem ser retidos indefinidamente para consulta de natureza administrativa e sobre a cultura de um povo. Para conseguir isto, é essencial a existência de um sistema de recolhimento de documentos em todas as repartições do governo.

PRESERVAÇÃO DOS DOCUMENTOS

Esta é a fase final do ciclo dos documentos. Se fôr aceita a premissa de que os documentos são de importância vital e são essenciais, verifica-se, então, que a preservação dos mesmos, para uso no presente e como fontes da história de um povo futuro, é de importância vital e essencial. Os documentos básicos de um povo devem ser preservados nos arquivos. Convém lembrar, sempre, que um arquivo não é um cemitério, e sim um lugar com vida, que possibilita à repartição proporcionar serviços a outras repartições do governo. Para aqueles que desejam penetrar profundamente em uma cultura ou civilização, o arquivo proporciona meios de pesquisa e aos cidadãos, de um modo geral, oferece uma variedade de assistência. O arquivo encerra entre as duas paredes os documentos de uma nação — documentos que moldaram, dirigiram, mantiveram e preservaram a maneira de viver de um povo.

Variações Sobre o Tema: Relações Públicas

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Técnico de Administração do D.A.S.P.

Tratar de relações públicas não é tarefa muito fácil, mormente porque elas não obtêm, entre nós, grande ressonância; são raros os nossos administradores, estadistas, industriais, líderes políticos, escritores ou comerciantes que lhes atribuem o justo valor.

Fazê-lo, então, para leitores cuja maioria pertence ao Serviço Civil parece propósito de menor sucesso ainda. O funcionário vive hoje, quase tanto quanto ontem, amarrado à cartilha do formalismo, desatento, portanto, a qualquer aperfeiçoamento cujo emprêgo modificaria, contra sua vontade, os consagrados padrões de conduta que mantêm no trabalho.

Evidentemente, não quer afastar-se do comodismo das limitadas preocupações profissionais cujo contexto dominante é a rotina. Habitou-se ao ramerrão cotidiano a que se reduziu o mister. Este, porém, está desatualizado: tomou forma numa época em que os vagares e as distâncias eram sem medida, período histórico em que a missão governamental não ia muito além da necessidade de atender exigência de uma economia agropecuária e dar cumprimento a programas de promoção e assistência relacionados com rebanhos e plantações.

Hoje, o fumo que as chaminés das grandes fábricas lançam sobre os nossos centros urbanos é sinal de que já ultrapassamos a idade pastoril e que o vêzo do fraseado cheio de lugares comuns, dos milhares de despachos interlocutórios, do labirinto dos canais competentes e do juridicismo burocrático deve ceder lugar às inovações salutares.

Quem ignora, hoje, que não podemos mais perder tempo com longos e enfatuados depoimentos, com exposições de motivos excessivamente grandes para a miudeza da respectiva substância, como uma verdadeira antologia da chulice na processualística oficial?

Poucas repartições, na verdade, já se libertaram dessa índole, isto é, das praxes e costumes que os antigos figurões de bata ou paletó de alpaca nelas introduziram.

Por causa deles, as modernas técnicas, inclusive as de relações públicas, não conseguem fincar pé em muitos setores: os respectivos responsáveis não dão conta de que precisam satisfazer uma clientela e granjear bom conceito nos círculos internos e externos. Órgãos há, por exemplo, em que a parte é vista e tratada como pedinte importuno e repugnante a quem se concede atenção quando se quer e, assim mesmo, eivada de má vontade e falta de respeito.

Em certos guichês, os superiores de unidades que mantêm contatos sistemáticos com o público, colocam pessoas escolhidas em virtude do feito nega-

tivo para a função. O traço quase comum a todos esses empregados é o do mau humor, da impaciência e da distração. São indivíduos frustrados, irritadiços, anti-sociais. É a falta de aprêço pelo contribuinte que leva o dirigente a não reparar o erro que, assim, comete.

O fenômeno, entretanto, se explica: os que ocupam cargos oficiais não têm nítida consciência de que são custeados pelo povo cuja opinião deve ser acatada porque é a medida exata do sucesso ou do fracasso de uma administração e de um governo. Como muito bem afirma HARWOOD L. CHILDS ⁽¹⁾, os diretores e chefes de órgãos públicos não encaram com o devido cuidado sua posição em face dos estranhos. Assim procedem, em parte, porque seu trabalho se desenvolve nos bastidores, o que os leva a ceder a uma tendência natural para o isolamento.

A verdade é que os servidores do Estado imaginam que o público nunca está à altura de entender os problemas de sua atividade e nem os métodos que utilizam para resolvê-los; daí o desinteresse em lhe prestar informações e em esclarecê-lo a esse respeito. Outra razão básica dos funcionários não se esforçarem para cumprir sua parte num programa de relações públicas é, em suma, a de que são escolhidos pelos superiores e, conseqüentemente, estão garantidos em seus postos enquanto merecerem sua confiança e bem cumprirem suas ordens. Como esses superiores não se preocupam com o problema de relações, fazem o mesmo os subordinados. Acontece que a opinião da maioria, mais cedo ou mais tarde, de uma ou de outra maneira, atuará sobre ambos, chefes e subordinados, quando sentirão sua influência sob a forma do descrédito que a profissão ou o cargo pode vir a desfrutar.

A propósito, em «Variações sobre o tema: opinião pública», RAUL LIMA ⁽²⁾, citando a definição de Ross usada por Arthur Ramos em sua «Introdução à psicologia social», diz que ela «é uma discussão que atrai a atenção geral». O tonus dessa discussão se acelera conforme seu objeto e seus termos se tornem mais presentes e mais claros na idéia das pessoas. Por outro lado, o número dessas vai, aos poucos, crescendo até atingir coeficiente representativo da massa e então pode agir como força de pressão através de vários instrumentos ou processos e com diferentes formas.

Não raro surgem oportunidades para essa opinião servir de base para que se manifeste aquela «opinião preponderante» que Gabriel Tarde distingue da opinião pública propriamente dita como «grupo momentâneo e mais ou menos lógico de julgamento que, respondendo a problemas propostos num dado momento, se acha reproduzido, em numerosos exemplares, em pessoas de um mesmo país, numa mesma época e da mesma sociedade».

Esse grupo momentâneo de julgamento, apoiado em pontos-de-vista, conceitos e tendências armazenados no corpo da opinião pública que é, em síntese, ainda no dizer de Raul Lima, uma concepção em que preponderam o acervo moral de cada povo, seus costumes e tradições, manifesta-se, facilmente, com caráter agressivo.

(1) CHILDS, HARWOOD L., Professor da EBAP — Fundação Getúlio Vargas — Súmula de aulas de Relações Públicas.

(2) LIMA, Raul — «Variações sobre o tema: Opinião Pública». Revista do Serviço Público — março 1956.

Vale a pena, pois, exemplificar com clareza, recorrer ao casuísmo: durante muitos anos certa companhia prestou serviços cada vez piores ao povo sem se importar com suas queixas pois confiava no apoio e na proteção do governo de que era concessionária. Num instante de tensão emocional, ocorreu um incidente que deu margem à explosão dos sentimentos hostis contra ela e seus dirigentes. Como não dispunha da defesa de um corpo de opinião favorável, foi vítima de um movimento espontâneo de ira coletiva contra o qual não foi possível a tomada, em tempo e com eficácia, de uma medida repressiva que contasse com o apoio de uma opinião pública equivalente àquela com que contava o movimento.

Também, num período bem recente de nossa história, a opinião global a respeito de uma personalidade marcante de nosso quadro político, cuja excepcional posição no país, até aquela época, era o resultado da soma dos sentimentos gerais de simpatia, respeito e admiração, foi alvo de uma onda de desaprêço que, embora a eximisse como unidade, a envolveu como componente de um todo. A opinião particular de muita gente era a seu favor mas a coletiva ou da maioria, formada no clima desfavorável, era contra.

O grupo momentâneo de julgamento respondeu, no caso, ao problema proposto: a agitação social e a moralidade política e administrativa cujas causas, diretas ou indiretas, estavam ligadas à atuação pessoal da aludida personalidade. O juízo desfavorável, reproduzido em numerosos exemplares no país, constituiu a «opinião preponderante» que visava ao objeto da discussão que atraía a atenção geral.

De um certo modo, os órgãos públicos estão a coberto de assaltos e depreciações da turba. Pode, entretanto, acontecer, como já aconteceu, aliás, que a barreira que os protege — misto de respeito e temor pelo poder do Estado e também construída de tradição e costume assim como de uma certa consciência de patrimônio comum — se quebre num momento de tumulto irrefreável quando, se não sofrerem danos materiais, pelo menos aqueles que se representam não estarão livres de sanções.

As repartições e as empresas privadas, assim como os respectivos responsáveis, precisam dispensar atenção para esse fato, dinamizando suas relações públicas.

Felizmente, de uns tempos para cá, dadas as repercussões universais do tema no após-guerra e o esforço, entre nós, da Fundação Getúlio Vargas no sentido de formar especialistas na matéria, muita gente, fora e dentro do serviço público, passou a levar o assunto em conta, muito embora um grande número não se mostre sequer consciente de sua verdadeira natureza.

Há mesmo os que chegam a instituir seções, divisões e departamentos para desempenho da função mas, no conjunto das respectivas incumbências, relegam as mais típicas e de maior vulto técnico a segundo plano quando não as ignoram completamente. Utilizam, de preferência, todos os recursos disponíveis em publicidade e divulgação.

Ao contrário, entretanto, do que muitos pensam, é grande a diferença que existe entre relações públicas e publicidade, diferença essa que pode ser definida com a seguinte síntese: aquelas são o todo, e esta, aliada à propaganda, uma de suas partes, é, às vezes, a menos valiosa quando encarada como fim nesse campo de ocupação em vez de o ser como instrumento. Em suma, a publicidade é uma técnica específica que deve se harmonizar

com outras técnicas específicas e, assim constituírem o império das relações públicas que são a técnica genérica.

A propósito, o «Webster's New International Dictionary» diz, textualmente, que «public relations requires technical in various techniques» e BENE-DITO SILVA, escrevendo sobre o assunto, adverte que «nem toda a publicidade é relações públicas, nem sempre a publicidade é relações públicas»⁽³⁾.

Não é, porém, raro ouvir-se que relações não passam de processos publicitários — e de propaganda — com rotulagem nova. Daí confundirem a função de seu agente com a profissão de jornalista. Assim, reduz-se a ampla esfera de atividade a simples produção de «press releases».

Devido a parecer tão errôneo, o órgão incumbido de administrar, entre nós, os negócios de relações públicas, acaba vítima da mania de gerar informações de dentro para fora e cedo ou tarde cai na rotina da composição escrita e fotográfica para ser distribuída à imprensa e a outros divulgadores que, entretanto, nem sempre estão dispostos a cooperar.

Conforme depõe Beatriz Marques de Souza Wahrlich, quando trata dos processos de informações da administração e, especialmente, de nossos Serviços de Documentação⁽⁴⁾, «há uma tendência bastante nítida para situar tais órgãos mais como serviços de publicidade e informações ao público do que como instrumentos de infração para a própria administração».

Por êsse motivo, alguns de nossos serviços de relações públicas — com notáveis mas raríssimas exceções encontradas no círculo das entidades privadas — são até setores acanhados, tímidos e inexpressivos: nascem e, desde então, vegetam como peças de terceiro ou quarto escalão na hierarquia da importância, da utilidade e do prestígio nas estruturas que integram.

A conseqüência mais evidente dessa frágil posição é contribuir com muito pouco para criar ou consolidar o bom conceito das instituições ou pessoas a quem servem entre aqueles que essas instituições ou pessoas atendem ou afetam.

Casos há em que até se tornam os próprios construtores do desaprêço de que desfrutam, ocasional ou constantemente, tais instituições e, acima de tudo, aqueles que as representam.

Os serviços em causa, por força de carências de técnica e de equipamentos de toda a ordem e, também, porque são providos de leigos e amadores e não de profissionais ou de entendidos nos mistérios de que se encarregam, idéiam e implantam programas que não consultam suas verdadeiras finalidades e quando as consultam, ainda que em parte apenas, duram pouco.

Comumente descambam para a subversão das boas práticas de conquista dos favores do público e da simpatia da clientela com a adulação como propósito e o engodo e a mentira como processos quando não fazem auto-elogio

(3) SILVA, Benedito — «Cadernos de Administração Pública» n.º 1 EBAP, Fundação Getúlio Vargas, 1954.

(4) WAHRlich, BEATRIZ MARQUES DE SOUZA, «Processos de Informação da Administração», trabalho apresentado à Mesa Redonda de Liège em 1957 e publicado pela Revista do Serviço Público. — Nov./dez. — 1958.

pretendendo mostrar que são um modelo de operosidade e espírito público quando estão longe disso.

Em consequência, essas unidades são, a toda a hora, surpreendidas pelos «fatos brutais» que, no dizer de Spencer, «assassinam suas maravilhosas teorias». Realmente, são sempre apanhadas de surpresa pelas reações hostis do público, de parcelas ou entidades representativas da opinião, reações essas provocadas por acontecimentos que poderiam prever mas não o fizeram.

Não estimulam o intercâmbio de informações, não auscultam grupos organizados, não mantêm contatos regulares e sistemáticos com seus porta-vozes e líderes. Nunca sabem, na verdade, quais as pressões em potencial que podem, ao se manifestarem, atuar contra as instituições que os mantêm. Vivem em tórres de marfim, sem consciência do mundo exterior, desprovidos de sensibilidade para prever e enfrentar os fenômenos que nêles possivelmente ocorrem e que, de uma ou de outra maneira, direta ou indiretamente, remota ou imediatamente, atingem a organização de cujo êxito ou infortúnio participam.

Não apenas se dedicam tais organismos (serviços de documentação, inclusive, tomados como agências de relações públicas) à tarefa de noticiar e divulgar. A informação que prestam não obtém resultados equivalentes a seu custo e ao esforço de produzi-la, pois não é elaborada com base no estudo do público com o intuito de identificar suas necessidades e preferências, suas disposições de espírito, as influências que sofre, seu teor de instrução e cultura, seus pendores artísticos, suas características distintivas, seus complexos, sua orientação política, etc.

Limitam-se a divulgar, pouco se importando em saber para quantos e para quem, qual a forma, o conteúdo, o veículo e a oportunidade da informação.

Não raro, as notícias que saem desses organismos passam despercebidas quando não são vistas ou lidas com indiferença, contra a expectativa e intuito do divulgador. Verifica-se, ainda, a possibilidade de provocarem conflitos e tensão porque contêm pontos-de-vista ou referência a fatos e pessoas para os quais o clima de opinião é adverso. Por ignorância do meio externo, divulgam coisas que, na aparência, são inocentes mas que, na verdade, geram atritos e até excitam ojerizas e ressentimentos que se exprimem sob a forma de polêmicas, movimentos cívicos, reivindicações, campanhas, etc.

A maior culpa, porém, é das empresas. Elas não conhecem o valor e a importância desse dispositivo que se torna comum nas grandes organizações da atualidade e só o utilizam para fins de publicidade e propaganda com o emprego de métodos e técnicas atrasados. Na verdade, essas empresas e as repartições públicas não querem saber o que, quando, onde e a quem desagradam, quais as razões do desagrado e de que modo ou com que meio podem evitá-lo ou, mesmo, eliminá-lo.

Gastam somas vultosas sem compensação. Evidentemente, têm de suas relações uma visão concebida em termos de suas arraigadas idéias sobre publicidade e só as compreendem ligando-as ao propósito de vender seus artigos a um freguês que pouco importa saber quem é, porque os compra, o que desejaria e o que precisa!

No caso do pequeno comércio e do artesanato, de contatos diretos, singulares, imediatos ou mesmo compulsórios entre quem vende ou produz e quem

compra, na base de uma troca de impressões pessoais sobre coisas palpáveis e à vista, ainda pode ter valia essa diretriz.

Para garantia de êxito de um grande empreendimento, porém, quer seja industrial, econômico, administrativo ou político, quer seja privado ou do governo, em que as partes se entendem através de milhares de artifícios que as colocam distantes umas das outras, despersonalizando-as, é mister que se transmita a todos ou ao maior número a idéia do valor social e isso não se faz com «press releases» de cujas conseqüências não se tem medida lógica. Para dar idéia dêsse valor, impõe-se conhecer, principalmente, o ponto-de-vista dos grupos e êsse conhecimento só pode ser obtido observando-se e estudando-se êsses grupos

Lembro-me, muito a propósito, de uma nota que foi, certa vez, distribuída à imprensa carioca pelo órgão de relações públicas de uma grande sociedade de economia mista. Pretendia-se, com ela, rebater com energia as críticas aliás veladas que lhe fazia um repórter por causa de suas despesas de publicidade e que teriam passado despercebidas se não fôsse a tal nota. A réplica só conseguiu provocar polêmicas e acalorados debates que envolveram, afinal, outras atividades e outros setores da empresa. Com o realce que acabou adquirindo a questão, avolumou-se a tal ponto a onda de comentários suscitados a seu respeito que gerou uma crise. O povo, a princípio, ficou perplexo, sem tempo e nem oportunidade para definir pró ou contra através de seus lentos e complicados mecanismos de manifestação e decisão, mesmo porque êle observa essas tertúlias publicitárias com muita reserva e demora a formular seu juízo. Leva sempre em conta outros elementos ponderáveis como o exagero, o mau gosto, a falsidade, a falta de clareza, a agressividade dos que atacam, principalmente a agressividade porque «O povo não se importa que o indivíduo toque um pouco a sua corneta mas vê com antipatia aquêle que sai de seu caminho para aborrecer os que procuram prestar serviços e viver honestamente» ⁽⁵⁾.

Outro exemplo de má conduta das relações públicas ou de desconhecimento de sua política com recurso exclusivo ao noticiário (à publicidade) é o de uma grande firma que despende, anualmente, milhões de cruzeiros com anúncios, avisos, matéria paga no rádio, no jornal e na televisão mas não consegue sequer aliviar o antagonismo com que é vista pelo povo, naturalmente mal informado ou informado sem a devida franqueza, nos momentos próprios, sobre suas realizações, suas verdadeiras dificuldades, seus projetos e os obstáculos que enfrenta. A companhia não deseja, na verdade, saber qual a espécie de informação que o público dela espera, nem a quem deve, de preferência, dirigir suas informações. Em suma, preocupa-se apenas em influenciar certos círculos poderosos.

Há pouco, o dirigente de um grande departamento do Serviço Público comprometeu suas verbas com a divulgação indiscriminada de informações escritas e fotográficas sobre cerimônias oficiais ou não, assim como sobre fatos e ocorrências em que sua figura era especialmente destacada. Com isso pretendia sair e, de fato, saiu, momentaneamente, do anonimato mas não adveio disso qualquer benefício para sua repartição ou para seus planos e programas como, também, nada resultou de bom para êle próprio. Muito embora assim proce-

(5) BURNETT, Verne, op. cit. pag. 66

desse durante anos, bastaram alguns meses de ausência do cartaz para que voltasse ao rol da vulgaridade como fisionomia. Deixou, entretanto, para seus sucessores no pôsto que ocupava e para o órgão que dirigia um legado de descreditos e desconfiança, de ressentimentos, críticas e queixas. Foi tudo o que conseguiu realizar com suas péssimas relações públicas.

Durante o seu período de mando, não procurou oferecer ao público os informes, conselhos, esclarecimentos e soluções que êle desejava com respeito aos assuntos de seu interesse e nem procurou informar-se sobre o público e sua opinião. Preocupou-se, quase unicamente, com sua própria pessoa e com relação a acontecimentos e negócios com que êsse público pouco ou nada tinha a ver ou que lhe despertavam sentimentos de antipatia ou de censura. Acontece que quase tôdas as notícias originárias do organismo e que podiam ter relações com o interesse público eram antipáticas, contusas, medrosas, aleatórias e até falsas, dando relêvo, às vêzes, ao predominante aspecto de ineficácia e inconsistência da ação do departamento pois tentava, com a publicidade, mostrar uma coisa quando se tornava cada vez mais notório que era outra.

Ê, na verdade contra-indicada a divulgação que não estimula positivamente aquêles a que se dirige ou que se desvia do princípio segundo o qual «o que se é e o que se diz deve combinar com o que se faz». A publicidade, por si só, expõe seus promotores ou os objetos dela a uma contrapartida, mormente porque, operando no sistema de uma só mão, estão os publicitários desprevenidos e em vez de inspirarem simpatias põem a mostra, com suas notícias, aspectos de conduta e de intentos que não condizem com o que o povo deseja e espera.

As relações públicas devem operar no sistema de mão e contramão, isto é, «primeiro, informar-se bem e depois, então, bem informar».

Ê comum o desprezo pela norma. Isto é tradicional entre os que se consideram, em virtude de ocuparem altos postos, fora de alcance das sanções do povo. Os candidatos a cargos eletivos, quando bem sucedidos, cometem êsse erro. Uma vez vitoriosos, passam a proceder por conta própria. Assim, invertem os papéis e em vez de consultarem o eleitorado antes de opinar, tomam iniciativas com a inocente pretensão de que são êles que orientam a opinião pública e não esta a êles. Dispensam, com a eleição, o apoio do povo, acreditando que a massa que os sufragou subordina-se, desde então, a sua liderança sem a discutir e ponderar, sem discordância, sem defecções, sem rebeldias, de cabresto, em qualquer época ou circunstância e com respeito a tudo.

Ocorre, entretanto, o inverso. Se o eleito desaponta o eleitorado, não terá mais o seu voto. Tenho observado nos últimos anos, conforme se aprimora o nosso processo de politização democrática, fenômeno do decesso rápido, quando não repentino e definitivo, de certas personalidades que perderam substância eleitoral quando mais confiaram em possuí-la, só porque tomaram posição contrária à daqueles que repetidamente os elegeram antes.

Ê o caso de um parlamentar que não perdia eleições, quer ao tempo da República Velha que se acabou em 1930, quer na nova que durou de 1934 a 1937, quer na novíssima, esta que se inaugurou em 1945. Na última eleição a que concorreu, porém, só como suplente conseguiu voltar à Câmara Federal. Sofreu, em seu tradicional reduto, fragorosa derrota: seus eleitores pertenciam à certa parcela do povo de seu Estado que não concordou com a atitude tomada

pelo político diante de um grave incidente, de excepcional importância mesmo, e que, na época, dividiu a opinião do país em duas facções perfeitamente distintas. O fenômeno ocorreu porque o indivíduo esqueceu-se de que o líder não se encontra isolado no tempo e no espaço pois é uma entidade dinâmica, isto é, um precipitado social, uma parcela dirigente do grupo social completo. O líder, em suma, é um indivíduo que por suas qualidades de iniciativa e por sua conformidade social filtrou os anseios e necessidades do grupo e soube, melhor do que outros, resolvê-los e orientá-los. O verdadeiro líder tem que se submeter às injunções da coletividade, adaptando-se às exigências do grupo e para desempenhar o seu papel deve ter o exato conhecimento da mentalidade desse grupo ⁽⁶⁾.

Há exemplos, entretanto, de procedimentos certos.

Quando o Chefe de Polícia do Rio (*) pretendeu proibir a prática de esportes nas praias, o que já se tornara hábito arraigado, muito embora seja uma contravenção, a primeira medida que tomou não foi a de divulgar seu intuito. Procurou, isto sim, sondar os grupos interessados e afetados, muitos dos quais organizados em sociedades ou clubes.

Discutiu com seus líderes, mostrando-lhes a inconveniência do costume pois atentava contra a lei, a comodidade e os direitos do próximo. Ampliou, em seguida, tal sondagem, alcançando até mesmo as famílias dos bairros litorâneos assim como os desportistas não organizados que também usavam as praias para seus exercícios atléticos. Depois de obter a concordância da maioria, fazendo, entretanto, certas concessões que se mostravam necessárias quanto a horário e a trechos de praia em que poderiam ser praticados os esportes, iniciou uma campanha de avisos e de esclarecimentos sobre a conveniência, os méritos e a justiça da medida, transformando o assunto em objeto de debate perante a opinião pública, ou seja, propondo a essa opinião um tema para discutir. Uma vez implantada a nova ordem, ela não provocou alarido ou oposição. Os raros recalcitrantes não criaram dificuldades à repressão policial porque sofriam, de antemão ou no momento, a pressão de uma idéia geral dominante contra eles.

O mesmo aconteceu quando se adotou — isto em 1955 — a providência de impedir o abusivo excesso de lotação dos cinemas do Rio. Consumiram-se meses no estudo do problema, em contato com os grupos interessados proprietários de casas exibidoras, distribuidores de filmes, gerentes de cinemas, representantes do público, etc. antes de iniciar intenso programa de divulgação em torno do que, nesse caso, pretendia fazer a autoridade e a fim de provocar, no povo, as possíveis reações.

Estas, uma vez conhecidas, foram objeto de registro e análise de que resultaram, além da certeza de sua viabilidade e plena aceitação, alguns ajustamentos nos dispositivos a serem postos em vigor com o intuito e tornar a inovação bem recebida, prevenindo-se, em tempo, mal-entendidos, incômodos e crises.

⁽⁶⁾ GUSMÃO, PAULO DOURADO de, «Introdução à Sociologia». — S.D. — D.A.S.P. — 1959, pág. 147.

(*) Atual deputado federal, Meneses Côrtes.

Noticiar é uma técnica muito conhecida e praticada no mundo de hoje, com os grandes jornais, o cinema, as estações de rádio e de televisão informando o homem, a todo o momento, onde quer que esteja, sobre tudo o que acontecer. Uma notícia mal transmitida, porém, é, muitas vezes, causadora de incidentes irreparáveis. Exemplo disso está contido no caso registrado por Walter Lippman em seu livro «Public Opinion» (7).

Na manhã de 2 de setembro de 1919, alguns senadores americanos leram, no «Washington Post», a notícia pura e simples de que um contingente de fuzileiros navais dos Estados Unidos havia completado uma operação de desembarque nas costas da Dalmácia. Isso levou Knox, de Pennsylvânia, a solicitar explicações ao Ministério da Marinha. Um outro senador, porém, tomando a palavra, mostrou-se logo exaltado por causa do fato. Pouco depois o clima de sensacionalismo patriótico dominava a opinião pública. A discussão provocada pela notícia conduziu a uma tremenda tensão começando-se a dar foros de realidade à idéia de que os americanos haviam atacado a Dalmácia. Voltou a falar Knox, já então esquecido de que levantara a questão apenas sob a forma de um pedido de informação ao governo a respeito do que divulgara o «Washington Post», dizendo que «se morreram patrícios nossos nesse desembarque, será a guerra!». Ai interveio o Senador McCormack, de Illinois, para lembrar ao senador que o Presidente Wilson estaria mesmo inclinado a empenhar a América noutro conflito mundial, seguindo-se o Senador Now, de Indiana, com um projeto de resolução mandando abrir inquérito a respeito do incidente.

Nessas alturas, alguém lembra aos senadores que talvez estivessem discutindo um boato e nada mais. Entretanto, a opinião pública, predisposta contra a guerra, tomava como fato consumado o que diziam ser um ataque americano a um país da Europa, avolumando-se cada vez mais a onda de antipatia contra o governo. A explicação e os esclarecimentos demoraram a aparecer e quando apareceram não foram de molde a eliminar os efeitos da notícia. O resultado dessa publicidade mal feita em torno de uma ocorrência banal foi a derrota de WOODROW WILSON porque já se firmara a convicção de que era um belicoso e que de novo levaria à mortandade milhões de jovens. A nota lacônica e mal redigida que anunciava manobra de guerra de tropas americanas serviu de gatilho para disparar o canhão carregado de antipatias populares pelo governo no poder.

A publicidade deve suceder a um prévio exame das atitudes do público. A grande relevância das relações públicas está no fato de que elas têm por objeto o desenvolvimento e a manutenção «por qualquer meio legítimo», conforme diz MCCANNY (8), de atitudes favoráveis do público com o qual se mantêm contatos. E a divulgação, como sistema sem base na sondagem da opinião ou do clima dominante em que essa opinião se forma, constitui prova de ausência da técnica de relações públicas.

(7) LIPPMAN, WALTER L. «Public Opinion», Macmillan Co., New York, 1938 — G I, pag. 17.

(8) MCCANNY, James — «Government Publicity; its Practice in Federal Administration» — The University of Chicago, 1929, pag. VII.

A nota do «Washington Post», oriunda de um serviço de informação da Marinha, longe de representar sinal de eficiência foi, isto sim, fator de perturbação.

Aliás, as definições de relações públicas não indicam a publicidade e a propaganda como sua feição mais relevante e nem como o elemento que as caracteriza. A que apresenta o «... Webster's New International Dictionary», por exemplo, diz, apenas, que elas «são atividades de uma empresa, de uma classe, de um órgão público ou de qualquer instituição ou organismo destinados a criar e manter bons e vantajosos contatos com públicos específicos e, também, com o público em geral, de modo a que possam se adaptar ao respectivo meio e serem bem interpretados pela sociedade.

Para o «Public Relations News», relações públicas são a função administrativa de avaliar as atitudes do público visando a identificar as diretrizes e a conduta do indivíduo ou de uma organização com os interesses do povo, executando um programa de conquista de sua compreensão e simpatia.

Segundo VERNE BURNETT, ex-Vice-presidente da General Foods Corporation, ⁽⁹⁾ as modernas relações públicas tiveram início um pouco antes do aparecimento e vulgarização do rádio. Na verdade, algumas de suas fases elementares e essenciais estão presentes em toda a história mas, como setor definido de atividade, só se desenvolveu a partir de 1920.

PAUL W. GARRETT, Diretor de Relações Públicas da General Motors Corporation, assim define essas relações: «uma questão de atitude mental ou de filosofia de administração que, deliberadamente e sem objetivos egoísticos, coloca em primeiro lugar os interesses da clientela em todas as decisões que afetam o funcionamento da empresa».

Ainda para BURNETT, significam, simplesmente, «as relações dos indivíduos, sejam eles quais forem, com o que a gente faz ou diz».

O poder delas, «lactu sensu» revelou-se, efetivamente, em toda a evolução por que passaram as relações humanas, vindo desde a propaganda de amplitude internacional até aos contatos dos indivíduos com a própria família e com seus vizinhos.

Enquanto a publicidade, conforme os entendidos, compreende apenas os aspectos de promoção das relações públicas, estas compreendem todas as relações humanas. No trabalho, por exemplo, o agente de relações públicas pode contribuir com muita coisa no setor relativo à psicologia das relações entre empregadores e empregados e, especialmente, nas comunicações entre os dois grupos, muito embora isto esteja também situado no campo das relações humanas no trabalho que constitui, por si mesmas, uma esfera especial de atividade.

Em última análise, porém, há uma notável correlação entre as duas relações em face do seu denominador comum. PIERRE WEIL ⁽¹⁰⁾ tratando das segundas — relações humanas no trabalho — diz que em todos os momentos da vida encontramos problemas dessas relações: no serviço social, na adminis-

⁽⁹⁾ BURNETT, Verne op. cit.

⁽¹⁰⁾ WEIL, PIERRE — «Relações Humanas», Companhia Editôra Nacional, 1959.

tração de emprêsas, na educação, no casamento, na família, no exército, nos esportes, na política partidária, na liderança e na direção dos homens em geral, visando a conservar a cooperação e a confiança dos membros do grupo, objetivo que é também de relações públicas.

A diferença fundamental é que as relações públicas não têm como objeto imediato promover a coesão do grupo através da harmonia entre seus componentes a fim de alcançar um fim comum, sim, a promoção e manutenção de uma atitude favorável dos vários grupos para com um órgão, um programa, uma pessoa, etc, sem levar em conta, especificamente, o indivíduo isolado, mas como membro de um grupo.

Para as relações públicas, em particular, pode-se encontrar grande número de definições mas o seu substrato elementar está na observância do princípio de «proceder corretamente e ser compreendido», sendo seu objetivo prever os problemas e dar-lhes prévia solução pois sua técnica é preventiva e não curativa.

Para levar a bom termo a execução dessa função é necessário, entretanto, possuir-se conhecimentos de psicologia social menos superficiais do que realmente possuem muitos dos que a exercem hoje, confiados no senso comum e na observação ou interpretação mais ou menos inteligente dos fenômenos que se testemunha, percebe ou se tem notícia.

É, contudo, mister que não se perca de vista a diferença existente entre relações públicas e publicidade, tomando os dois termos com os seus exatos valores. Tendo em mente o princípio contido na fórmula $R + P = RP$ (realizações mais publicidade é igual a relações públicas) não se pode inverter os fatores porque, no caso, altera-se o produto. Em relações públicas, o fenômeno interativo da teoria cartesiana se processa com a alma nas realizações e o corpo na publicidade. Não pode dar certo a operação em que se dá ao instrumento o papel de agente e ao efeito o de causa.

A diferenciação, no caso, foi bem exposta por Eric Carlson, da Fundação Getúlio Vargas, tratando de propaganda. Aproveito o esquema para ampliá-lo com a inclusão da publicidade:

a) As relações públicas se interessam mais pela criação de bons entendimentos e a publicidade e propaganda visam à criação de uma atitude de espírito específica;

b) as relações públicas procuram descobrir e afastar as causas dos desentendimentos e das incompreensões e o propagandista e o publicista só pretendem «vender idéias» ou disseminá-las;

c) As relações públicas tudo fazem para melhorar o comportamento e as práticas da pessoa ou entidade a que servem visando a harmonizar o público geral ou particular, enquanto a publicidade e a propaganda só se preocupam com as atitudes do público para com essa pessoa ou entidade;

d) as relações públicas preocupam-se mais com o diagnóstico e o propagandista com o remédio;

e) as relações públicas procuram identificar e investigar todos os fatores, aspectos e condicionantes de uma situação e a propaganda ou a publicidade só observa uma de suas faces.

*O Processo Orçamentário em dois Países
Presidencialistas*

BENEDICTO SILVA

(Crítica da Obra *Administração Orçamentária Comparada*,
de J. TEIXEIRA MACHADO).

O último dos *Cadernos de Administração Pública* lançados pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, o de número 55, focaliza o processo orçamentário no Governo Federal de dois países — o Brasil e os Estados Unidos.

Trata-se da versão portuguesa, aumentada e enriquecida, da tese que o autor, José Teixeira Machado Júnior, submeteu à Universidade do Tennessee para a conquista do título de *Master* em Administração Pública; e representa nova contribuição daquela Escola para a literatura brasileira sobre orçamentos públicos, que está longe de ser opulenta.

Administração Orçamentária Comparada — Brasil e Estados Unidos — estuda os aspectos principais do processo orçamentário, versando-os de forma sistemática, sem pender demasiado para a teoria. As noções teóricas diluem-se ao longo do trabalho, solidamente lastreadas pela experiência do autor nesse ramo da administração brasileira e pelos estudos e observações que levou a efeito nos Estados Unidos. O equipamento profissional habilitou-o a proceder a um exame penetrante das instituições orçamentárias dos dois países, do qual resulta um confronto classificador dos problemas subjacentes.

As novas condições do mundo multiplicam as responsabilidades da administração pública, tornando-a cada vez mais importante. O gigantismo do Estado reflete-se na proliferação das repartições públicas e paraestatais, e na soma de poder concentrado nas mãos do administrador.

As transformações ocorridas em consequência da revolução industrial, da pregação socialista, da depressão econômica de 1929 e das duas grandes guerras mundiais determinaram — em verdade, continuam a determinar — profunda mudança na agenda do Estado, provocando alterações não menos radicais nos processos de administração.

Já ninguém contesta que os instrumentos de execução das políticas públicas não poderiam permanecer os mesmos de outrora, quando o Estado,

econômicamente neutro ou quase neutro, assistia de braços cruzados aos conflitos entre empregados e empregadores, produtores e consumidores, exportadores e importadores, agricultores e industriais, etc.

Para prestar melhores serviços às populações, canalizar as energias sociais para o desenvolvimento nacional, prevenir os desequilíbrios ruinosos à vida econômica e proteger ou aumentar o bem-estar geral, o Estado moderno é forçado a apropriar-se de parcelas crescentes dos recursos coletivos e redistribuí-las segundo esquemas longamente estudados e deliberadamente estabelecidos.

O orçamento tornou-se, assim, instrumento apropriado para redistribuir os recursos sociais, bem como o meio de que se serve o poder público para remediar a falta ou debilidade de iniciativas, e corrigir os fluxos anárquicos de investimento nos setores mais remunerativos, mediante iniciativas e investimentos em outros que, pela própria natureza, ou não produzem dividendos compensadores, como certos serviços de utilidade pública, ou só os produzem depois de longo período de evolução.

Assim concebido, o orçamento não desempenha apenas papel de redistribuidor de riquezas e equilibrador de iniciativas, mas também o de meio efetivo de planejamento das atividades governamentais.

Do ponto-de-vista histórico, a importância do orçamento tem sofrido numerosas variações. Inicialmente, o orçamento era considerado dispositivo de controle político do parlamento sobre o rei. Era um meio de que se valiam, primeiro, os nobres e, mais tarde, os representantes do povo para conhecer antecipadamente e controlar, até certo ponto, os caprichos da cabeça coroadada do momento.

Na concepção atual, o orçamento é um dispositivo de planejamento e de expressão financeira dos planos de trabalho adotados pelo governo para cada ano.

Entre essas duas concepções, a distância percorrida, através de mil peripécias políticas, é imensa. Cumpre observar que a evolução das instituições orçamentárias não se verificou ao longo do mesmo caminho em todos os países.

No Brasil, por exemplo, longe ainda de ser o espelho financeiro de um programa de trabalho governamental, o orçamento federal é um divisor dos dinheiros públicos sob a forma de dotações *tradicionais*, *constitucionais* e *eleitorais*.

As *tradicionais*, muitas vezes políticas na origem, representam as despesas fixas, intangíveis, correspondentes aos chamados *direitos adquiridos*, que amiúde se confundem com os chamados *interesses criados*.

As *constitucionais* figuram no orçamento em virtude de disposições imperativas, como, por exemplo, as constantes dos artigos 169, 198 e 199 da Constituição Política do Brasil, e do artigo 29 de suas Disposições Transitórias.

Escarmentado com a ausência de ação, por um lado, e a descontinuidade administrativa, por outro, o constituinte de 46 inseriu na Carta Magna dispositivos radicais, aventureiros e ingênuos para garantir a participação de certos problemas regionais nas preocupações, nos orçamentos e nas atividades do governo federal. Estão nesse caso «a valorização econômica da Amazônia», «a defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste» e o «aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes». O expediente é radical, porque compromete irrecorrivelmente, pelo futuro afora, parcelas ponderáveis de recursos públicos, dando-lhes destinação intangível, como se a problemática do país fôsse imutável; aventureiro, porque vincula na própria Constituição percentagens fixas de quantidades desconhecidas ao financiamento de problemas não equacionados; ingênuo, porque pressupõe planos de trabalhos e escalas de investimentos indefinidamente progressivos, o que é uma teratologia administrativa.

As dotações *eleitorais* são incursões de interesses regionais e até paroquiais no orçamento geral, para fins de política partidária. Cada deputado e senador sente-se na obrigação de conseguir, por meio de emendas à proposta orçamentária enviada pelo executivo, recursos monetários que não passam de assistência financeira a instituições locais, a governos municipais, a governos e autarquias estaduais, tudo isso intimamente entrelaçado ao destino político dos legisladores.

Em consequência dessa corrida para usar os dinheiros públicos na política, a proposta orçamentária brasileira é a lei mais emendada de tôdas — talvez mesmo a mais emendada do Continente — pois chega a receber até 17.000 emendas — em média, 40 por membro do Congresso. Contando assim com a experiência, os desvelos e a colaboração de todos os legisladores, devia ser uma lei perfeita!

Por outro lado, do ponto-de-vista formal, o orçamento público no Brasil é muito mais um instrumento juridico-contábil, tradicionalista, em que dominam as preocupações legais e contabilísticas, do que uma via de planejamento, fixação e execução das políticas públicas. Em suma, no Brasil o orçamento reflete muito mais as influências partidárias, inclusive familiares, sobretudo as ambições individuais dos políticos e o empirismo tranqüilo de nossa administração, do que as políticas públicas cuidadosamente elaboradas e determinadas pelo processo legislativo, em colaboração com a competência administrativa. Em geral, a mentalidade de nossos homens públicos, dos legisladores como dos administradores, tem-se mostrado pouco permeável à mudança do conceito de orçamento, e assim impedido que este evolua e assuma o seu moderno significado.

Contrastando com o nosso quadro, os Estados Unidos, que, seja dito de passagem, até há quatro décadas estavam mais atrasados neste setor do que o Brasil, têm conseguido progressos dignos de registro.

Considerando-se que somente a partir de 1921, graças ao *Budgeting and Accounting Act*, é que o governo dos Estados Unidos passou a ter orçamentos propriamente ditos, e examinando-se o estágio em que se encon-

tram as suas instituições orçamentárias, é que se nota o grande avanço dos americanos sobre nós.

A depressão econômica de 1929, deflagrada nos Estados Unidos — e por isso mesmo mais aguda naquele país —, deu ensejo a que o governo americano utilizasse pela primeira vez o orçamento como instrumento de recuperação econômica. O *New Deal*, nova distribuição, com que o Presidente Roosevelt arrancou o país do desespero e do pânico, foi essencialmente um *new deal* orçamentário.

Embora interpretados de maneiras diversas, os resultados obtidos encarceraram a prática desse recurso. Graças àquela experiência, e aos estudos dela decorrentes, desenvolveu-se um instrumento de planejamento das atividades governamentais — o chamado orçamento-programa (*performance budget*) —, a mais nova forma de racionalização da administração financeira, que está sendo parcialmente ensaiada, aqui e alhures.

Cabe observar, entretanto, que ainda há margem para muitas melhorias no processo orçamentário adotado pelo governo dos Estados Unidos. As estimativas e previsões são feitas com antecedência excessiva; o Congresso aumenta, substitui, corta ou elimina arbitrariamente as dotações propostas, muitas vezes à feição de interesses partidários; há a corrida das subvenções e auxílios, patrocinados por políticos e grupos de pressão exatamente como acontece no Brasil; nem sempre os interesses gerais do país primam sobre os interesses particulares de grupos. Os veteranos de guerra e os agricultores, por exemplo, têm conseguido, ano após ano, favores orçamentários que tocam as raízes do escândalo, constituindo-se assim em grupos privilegiados às custas dos demais.

Nada obstante, do ponto-de-vista técnico, hoje nos Estados Unidos planejam-se melhor as atividades públicas e orçam-se melhor as respectivas despesas do que no Brasil.

Naturalmente condicionada ao grau de desenvolvimento da administração e às conveniências de caráter nacional, a estrutura do orçamento há de variar de país para país.

Para atender ao crescimento e à diversificação das atividades do Estado, numerosos aspectos tradicionais da administração orçamentária têm sido revistos. Os próprios princípios orçamentários clássicos passam, no momento, por novas análises e observações, a fim de serem adaptados às conveniências e peculiaridades de cada país.

Como não podia deixar de ser, as particularidades nacionais condicionam o processo orçamentário, desde a elaboração até a execução e a liquidação. Boa ou desastrosa, progressista ou retrógrada, a política orçamentária vincula-se às políticas públicas e estas, por sua vez, refletem ou tendem a refletir o grau e os anseios de desenvolvimento nacional.

À medida que o crescimento econômico e social, com a politização intensa das massas e a proliferação dos grupos de pressão, se aprofunda ou se acelera, se estagna ou muda de rumo, as variações de ênfases e preferên-

cias repercutem na estrutura e no funcionamento da máquina administrativa e ecoam no orçamento.

Como se sabe, a maioria dos textos sobre instituições orçamentárias existentes em português, para uso das escolas e dos estudiosos, compõe-se de traduções de obras baseadas na experiência estrangeira. Os trabalhos originais publicados em nossa língua, sobre a experiência brasileira, ainda muito escassos, tratam de aspectos particulares da atividade orçamentária, sem focalizá-la como um todo.

A contribuição do Professor Teixeira Machado, que a Escola Brasileira de Administração Pública lançou recentemente no mercado do livro técnico, não vem duplicar trabalhos existentes, nem remoer informações e preceitos circulantes no Brasil.

Está, assim, destinada a ocupar lugar de relêvo na literatura brasileira sobre técnica e organização orçamentárias.

O Ensino Superior das Ciências Administrativas na América Central

MANUEL SANCHEZ SARTO

O plano de criar estabelecimentos de ensino superior de administração pública surgiu por iniciativa da Administração de Assistência Técnica (TAA) e encontrou ambiente favorável entre os ministros de Economia dos 5 países centro-americanos, incorporando-se como um dos projetos prioritários da Comissão de Coordenação e Integração Econômica do Istmo Centro-americano. O programa foi levado a termo pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em sua subsede do México. A Escola Superior de Administração Pública da América Central (ESAPAC) constituiu a expressão prática desse projeto, datando seu funcionamento de abril de 1954.

ORGANIZAÇÃO DE ENSINO

O ensino superior ministrado pela ESAPAC tem como finalidade o aperfeiçoamento direto e indireto de altos funcionários administrativos, pertencentes ao nível superior do setor executivo. Entre os alunos dessa escola contam-se também professores universitários de renome, altos funcionários de entidades autônomas bem como oficiais superiores das Forças Armadas. Embora a ESAPAC efetue tarefas complementares de natureza descritiva e também científica, não o faz de forma «teorizante desinteressada», mas sim com o propósito de levar suas realizações ao campo prático da administração.

Consideramos que o estudo da administração pública (feito através de matérias tais como: Introdução à Administração Pública, Organização e Métodos, Administração de Pessoal, Relações Públicas, Relações Humanas, Deontologia Administrativa, Direito Administrativo e Administração Comparada) deve necessariamente relacionar-se com a Programação do Desenvolvimento Econômico e Cultural, mediante o estudo de planos, orçamentos, fiscalização e controle, considerando os problemas específicos da América Central (economia centro-americana) inspirando-se na idéia de que planos sem administradores capazes de executá-los constitui um contra-senso. Encontra-se fatalmente arraigado em nossos planos de ensino o projeto do *bem-estar-social* (trabalhos de campo) cuja finalidade é a de analisar integralmente determinadas áreas político-administrativas e sociais para elevar

seu nível em questões de organização e métodos de trabalho ou o padrão de vida das respectivas comunidades. Considera-se a «Estatística Aplicada» fator instrumental indispensável a todos os administradores, assim como a Técnica de Elaboração de Relatórios (Método de Investigação).

PROGRAMAS

Tôdas as matérias são de natureza obrigatória para todos os alunos, procurando não só proporcionar-lhes uma sistemática geral da qual muitos dêles carecem, mas também comunicar-lhes critérios com significado filosófico que lhes permitam confrontar qualquer situação, problema ou pormenor específico de seu trabalho. A formação especializada é obtida mediante os chamados Grupos Ocupacionais, que reúnem pequenos grupos de estudantes de matérias correlatas para que procedam a estudos em conjunto de temas preferentemente monográficos.

Um desses grupos ocupacionais começa o trabalho durante o 3º Curso geral de Administração Comparada Centro-Americana. No 1º curso geral, um grupo ocupacional de orçamentos realizou um estudo comparado dos sistemas de elaboração orçamentária na América Central, que servirá de base a uma investigação futura, com o fim de obter, tanto quanto possível, uma certa homogeneidade de normas de ação.

Até o presente momento, não há cursos facultativos. Pode-se optar por um ou outro grupo ocupacional, mas cada aluno deve pertencer, obrigatoriamente, a um Grupo Ocupacional. Apenas, mediante autorização do Conselho de Professores o aluno poderá assistir, na qualidade de ouvinte, às aulas de um outro grupo.

QUADROS INSTITUCIONAIS

O ensino das ciências administrativas não existia, até então, em qualquer universidade desta região. A Universidade de Costa Rica está iniciando uma sessão de estudos administrativos na Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais sendo, entretanto, prematuro formular-se qualquer juízo a respeito.

A ESAPAC é uma escola de preparação direta, independente das universidades, embora mantenha íntimas e cordiais relações com as mesmas (especialmente com a de Costa Rica), no exercício de uma das tarefas a cargo da Escola, mediante convênios bilaterais entre a O.N.U. e os cinco governos da América Central. Referimo-nos a cursos de extensão universitária, como, por exemplo, os ministrados em 1955 pela Universidade de Costa Rica sobre introdução aos Problemas do País, a cargo de cinco professores encabeçados pelo Reitor, destinados a familiarizar os alunos dos outros quatro países com os Aspectos Fundamentais da Administração, da Economia e da Cultura Costarriquenhas, apresentando as personalidades de maior destaque em cada um dos citados setores. Os professores da ESAPAC organizaram, também, pequenas séries de conferências na Universidade.

A ESAPAC constitui, além do mais, um centro de aperfeiçoamento do pessoal em efetivo serviço.

Do ponto-de-vista estrutural, a ESAPAC, como instituição centro-americana, depende da Junta Geral da Escola, integrada pelos Ministros da Economia dos cinco países da região e, como missão internacional depende da Divisão de Administração Pública, Administração de Assistência Técnica (TAA) das Nações Unidas. A escola é financiada por contribuições dos governos da região (mínimo de 8 mil dólares de cada país) e das Nações Unidas.

Os órgãos administrativos são: a Junta Geral, órgão supremo, o Conselho de Professores, órgão consultivo docente, composto por professores técnicos da O.N.U. (tempo integral), três professores locais (costarriquenhos) trabalhando em meio expediente, professores visitantes (nas matérias de seu setor específico). É responsável pela Escola o Diretor, Chefe da Missão das Nações Unidas.

PROFESSORES

Os professores de tempo integral são contratados pelas Nações Unidas, mediante solicitação da Junta Geral, e seus contratos são regidos pelos regulamentos da organização internacional. Entre suas tarefas inclui-se o ensino em salas de aula, a direção de trabalhos de campo, de grupo ocupacional, o trabalho como guias de alunos em suas tarefas finais, a redação de materiais de ensino (apostilas, livros didáticos) e a elaboração, por solicitação dos governos, de relatórios técnicos. Os professores de meio expediente são contratados pela Junta Geral, após relatório do diretor e autorização das Nações Unidas, ficando encarregados de uma classe e percebendo remuneração na base de horista. Os professores visitantes são contratados da mesma forma que os de tempo integral. O diretor pertence sempre ao 1º grupo.

Preferem-se os professores de tempo integral que possuam grande experiência acadêmica e ainda extensa prática administrativa. Os estabelecimentos universitários podem cooperar de maneira eficiente na tarefa de «formação» do aluno e seguir seu aproveitamento quando o professor ensina a duas ou mais classes em anos sucessivos. Em instituições do tipo da ESAPAC, cujo corpo docente é relativamente numeroso (no curso recém-findo, seis professores para 26 alunos) os professores de tempo integral podem trabalhar permanentemente como mentores gerais de todos os alunos e ainda como conselheiros de um número reduzido de estudantes (de 5 a 6) procurando ajudá-los, particularmente, nas tarefas especializadas (trabalhos de seminário, elaboração de teses ou trabalhos finais). Todavia, os professores de meio expediente e os visitantes são muito úteis. Nestas categorias é possível aproveitar especialistas que ministrem aulas sobre determinada matéria, sem abandonar suas atividades profissionais particulares e contar com a colaboração, na ESAPAC, durante o período limitado de tempo, de elementos que pertençam a instituições estrangeiras.

ESTUDANTES

No caso da ESAPAC os estudantes são bolsistas. Dêles não se exigem títulos, mas ao se proceder à seleção a que aludiremos a seguir, dá-se preferência aos que tenham experiência profissional, levando-se em consideração a importância do cargo que exerçam, os cursos feitos em universidades e escolas especializadas, relacionadas com suas atividades administrativas.

Sempre se exige experiência profissional, salvo no caso (que, aliás, constitui exceção) de professores universitários ou oficiais superiores das Forças Armadas.

Não há limite de idade. Até agora (cinco cursos) a idade dos alunos variava entre 20 a 60 anos, embora haja predominância no grupo etário de 30 a 40 anos. De acordo com os convênios bilaterais em vigor, até o término de 1955 só podiam participar os cinco países da área centro-americanos, a saber: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Em vista de acordo celebrado pela Junta Geral da ESAPAC em Manágua, Nicarágua, no mês de janeiro de 1956, já podem ser admitidos bolsistas de outros países fora dessa região, não podendo, porém, o número total em cada curso ser superior a cinco, nem maior de dois por país. Neste último caso, o país respectivo corre com todas as despesas de transporte e hospedagem em São José, quer diretamente, quer por meio de bolsas do programa existente no país respectivo. A ESAPAC oferece seus serviços para todos os gêneros (docentes, de investigação, práticos e de instalações).

O número máximo de alunos para cada país da área é de cinco. Se algum país envia um número menor de bolsistas, as vagas restantes são distribuídas, rotativamente, entre os demais países. Os governos da região podem, outrossim, enviar um pequeno número de alunos pagando, entretanto, a totalidade das despesas.

A ESAPAC usa um método regular de seleção. As comissões Nacionais de Seleção e Cooperação apresentam uma proposta contendo nomes de dez candidatos. A ESAPAC envia a cada país um ou mais professores que, juntamente com representantes da respectiva Comissão Nacional, realizam o trabalho de seleção que consiste no exame das qualificações dos candidatos, na apreciação dos resultados de trabalhos escritos e no resultado de entrevistas pessoais. A indicação final dos bolsistas é aprovada pelo Presidente da Comissão Nacional, com aquiescência da Divisão de Administração Pública da Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas.

Em sua grande maioria os bolsistas já estão incorporados à administração, não interrompendo sua condição de funcionários. O governo lhes paga vencimentos enquanto permanecem na ESAPAC, comprometendo-se a reintegrá-los nos cargos, após o regresso aos países de origem. Não há exames obrigatórios por matéria, nem exames globais. Cada professor (especialmente durante os cursos já efetuados que corresponderam a um período de experiência) pode exigir exames finais ou parciais, se assim o desejar, ou qualquer outro gênero de provas, autorizado pela direção da Escola.

Os alunos dos Cursos gerais recebem, ao término do período letivo realizado, um certificado de frequência com aproveitamento (a aprovação pode ser «com reservas» — notificada ao respectivo govêrno: «sem reservas», e «com louvor» — comunicado unicamente ao govêrno e ao interessado). Foi instituída no curso geral de 1956 pela Junta de Professôres uma distinção máxima «Summa cum laude», cujos trâmites são os mesmos do certificado «com louvor». Ao findar o chamado período de experiência controlada, os alunos recebem um título que lhes dará crédito quanto a sua experiência em Administração, de acôrdo com o disposto pela ESAPAC. Êsses títulos não têm, por enquanto, direito a homologação universitária. Os alunos dos Cursos de aplicação recebem, apenas, os certificados.

MÉTODOS DE ENSINO

Os métodos de ensino utilizados pela ESAPAC são: a) dissertações *ex-cathedra*; b) mesas-redondas com professôres da escola, visitantes e técnicos de Administração; c) grupos ocupacionais (em que os alunos se agrupam de acôrdo com suas atividades respectivas); d) visitas a instituições acadêmicas, administrativas e tecnológicas; e, e) trabalhos de campo, efetuados por equipes, das quais participam todos os alunos.

O método tem dado bons resultados, mas, se quisermos estabelecer a importância relativa à experiência obtida até o presente, daríamos a seguinte ordem: a), e), c), b).

Não existe prôpriamente controvérsia na questão de métodos aplicados, mas é possível que se introduza no próximo ano letivo um curso que ponha em prática o «estudo de casos».

Até o presente, o método *ex-cathedra* tem ocupado quatro horas pela manhã.

O trabalho dos grupos ocupacionais divide-se da seguinte maneira: apresentação prévia do tema pelo professor; redação por um ou vários alunos de uma proposta que sirva de base aos debates; discussão livre sob a direção do professor; redação de um trabalho escrito em equipe, com resumo do professor.

Além disso, cada aluno é obrigado a apresentar, antes do fim do período letivo, um «trabalho final». O estudante seleciona o tema, durante o período preparatório, em seu país de origem, de comum acôrdo com seus chefes, procurando escolher um problema ou questão que se relacione com seu próprio campo de atividade. O objetivo é o de formular recomendações para melhoria do serviço, que possam ser postas em prática com o auxílio das autoridades competentes e de um professor-orientador, indicado pela ESAPAC. Êste professor auxilia o aluno, durante o período letivo, a estabelecer a relação de matérias que constituirão o seu currículo escolar, a escolher o método de trabalho, a localizar e manusear materiais informativos, bem como a aperfeiçoar a redação e publicação do trabalho. Esta tarefa é muito trabalhosa, porquanto grande parte dos alunos não está

treinada na elaboração de bons relatórios. A edição final deve obedecer a diversas regras fundamentais, comuns a todos os alunos (tamanho das páginas, número de linhas, tratamento das citações intercaladas, notas ao pé da página, quadros estatísticos, bibliografia, índice alfabético, etc.). O trabalho final constitui um esforço de investigação, devendo apresentar, com clareza, todos os progressos feitos pelo aluno, como resultado de sua estada na ESAPAC.

Fazem-se também visitas e, entre elas podemos citar: em São José da Costa Rica, à sede da Escola, à Direção Geral de Estatística e Recenseamento, ao Instituto Pan-americano de Investigações Agrícolas (organizado pela O.E.A.) em Turrialba, Costa Rica, aos projetos do Instituto Nacional da Vivenda Urbana (INVU), na área metropolitana de São José, à Cidade Universitária de Costa Rica (como exemplo de planejamento), às obras da Usina Hidrelétrica de La Garita, do Instituto Costarriquenho de Eletricidade, à Divisão de Golfito (na costa do Pacífico), da Companhia de Bananas de Costa Rica (filial da United Fruit Co.).

Finalmente, organizam-se debates ou trocas de idéias com administradores, sobretudo em relação aos trabalhos finais.

Com referência exclusiva à ESAPAC, pois aqui não há outra experiência, indicarei que, em minha avaliação, os métodos de ensino são satisfatórios, porquanto é interessante o conjunto dos trabalhos, útil para os alunos e apaixonante para os professores. Não obstante, devemos procurar obter melhores resultados pois, a longo prazo, os alunos deverão, cada vez mais, possuir melhor preparação. Por enquanto esse nível é por vezes baixo, não havendo qualquer homogeneidade relativamente à formação prévia dos alunos; isto obriga, no início de cada curso, a destinar algumas semanas a sondagens a fim de se observarem as diferenças existentes, e a se procederem a ajustes no programa, de sorte que o curso se adapte perfeitamente à capacidade dos alunos.

INSTRUMENTOS DE TRABALHO

Livros, revistas, relatórios mimeografados, mapas, fotocópias, recortes de jornais diários (hemeroteca) e filmes cinematográficos constituem os instrumentos de trabalho de que dispõe a ESAPAC. A Biblioteca e a Sala de Documentação conta hoje com 2.500 livros, rigorosamente selecionados, nos campos da Administração e da Economia, bem como 103 revistas gerais e especializadas dos principais países ocidentais. Os idiomas mais usados pelos alunos são o espanhol e o inglês; há também literatura em português, francês, italiano e alguma coisa em alemão, mas este último setor só é acessível aos professores.

A ESAPAC conta com um número suficiente de manuais, gerais e especializados, em espanhol. Assim que os professores apresentam os resumos de suas aulas, são imediatamente reunidos em livros mimeografados, que já formam uma grande série (Métodos de Investigação, Introdução à Administração Pública, Administração de Pessoal, Organização e Métodos.

Relações Públicas, Administração Municipal, Ética Governamental, Bem-Estar Social). As edições são em número limitado (200 a 300 exemplares), feitas em pequeno mas muito eficiente departamento da ESAPAC, utilizando-se uma reprodutora Gestetner automática. Além disso, já foram traduzidos numerosos manuais clássicos, como os de Gulick, Mosher, Douglas, etc., e já se preparam novas edições (Hoselitz, Lepawski, etc.).

A seleção dessas obras de nível internacional é feita quando se conhece a obra no idioma original. Cada obra é selecionada pelo Conselho de Professores, mediante proposta do professor da especialidade. Em alguns casos, considerando-se que a ESAPAC é uma entidade cultural sem fins lucrativos, obtemos permissão de tradução sem pagamentos de direitos autorais, outras vezes efetuamos apenas um pagamento simbólico.

E' excelente, nos países de nossa área, a colaboração que nos é prestada pela Administração Pública. O conceito do sigilo administrativo não nos causa dificuldades, pois é interpretado de modo muito correto.

A colaboração internacional é apreciável e tudo o que se fizer para ampliá-la será de grande vantagem. Dela, porém, quem mais se beneficia são os professores e não os alunos. Não creio que no atual estágio do ensino de Ciências Administrativas seja aconselhável editar-se uma pequena série de âmbito internacional. Por outro lado, têm grande valor para os alunos as observações e circunstâncias de natureza local ou nacional.

Além da função que já desempenham em seus respectivos setores, no que se refere à atuação de entidades como a UNESCO, a AATNU, o IICA, no plano de colaboração internacional, creio que se deveria estimular maiores esforços e iniciativas, relativamente aos próprios professores. Neste, como em outros casos, seria conveniente que se reunissem, de quando em quando, verdadeiros técnicos na matéria para avaliação dos resultados.

QUADROS DE PESSOAL

É suficiente o número de professores da ESAPAC. Até o presente não tivemos oportunidade, nem verba para criar um pequeno corpo de auxiliares (dois ou três professores), extremamente necessários. A atenção dos alunos é pessoal e plenamente satisfatória. A ESAPAC tem um projeto para a criação de um professorado centro-americano, cuja concretização, porém, exigirá vários anos. Brevemente deverão embarcar para o exterior dois de nossos ex-alunos, a fim de realizar uma longa viagem de estudos, com êsse propósito.

SETOR PÚBLICO E SETOR PRIVADO

Existe em nossa região uma forte mobilidade profissional entre os setores público e privado, não apenas na área centro-americana mas também em toda a América Latina. Essa mobilidade social se verifica tanto entre a Administração pública e as empresas privadas como entre as unidades

funcionais da própria administração pública. Nos dois casos influi consideravelmente uma remuneração melhor; no segundo, acresce o fato de que, em muitos países, não existe um sistema de Serviço Público ou carreira administrativa. Onde melhor se pode observar esse fenômeno é na concessão de bolsas para o exterior. Muitos bolsistas após a volta, se transferem imediatamente a outro centro, público ou privado, diverso do que o que lhes proporcionou a bolsa, à procura de melhor remuneração. Somente o Instituto Colombiano de Educação Tecnológica no Exterior (ICETEX) resolveu satisfatoriamente o problema.

Segundo minha opinião pessoal, fizeram-se, até agora, mais esforços para destacar o que constitui a diferença entre os dois setores do que para definir sua filosofia comum, pelo menos suas possibilidades de cooperação, e sua identidade de técnicas. A administração, como a economia, muito deve aos métodos da empresa privada (*data venia* dos que continuam discordando sobre a diferença entre a idéia de lucro e a idéia de serviço). Aí está, por exemplo, o setor de estudos da Contabilidade Pública, que emprega técnicas semelhantes às da empresa privada. Outra idéia, a da avaliação em termos de realizações, tem a mesma origem. A teoria da despesa pública vem sofrendo, há muitos anos, devido a se lhe dar uma consideração excessivamente legalista, que obscurecia a observação real da eficiência e dos resultados da despesa.

Na América Latina, ainda não se apresentou o problema de estarem os que traçam a política ou os dirigentes do setor privado a par dos problemas científicos da Administração Pública, mas é este um dos campos mais promissores para a realização de novas pesquisas no futuro.

Administração Pública em Debate

REALIZOU-SE, entre os dias 7 e 31 de julho próximo passado, um ciclo de conferências sobre administração pública, promovido pelo Serviço de Documentação, e sob os auspícios de Sua Excelência o Senhor Embaixador Moacyr Briggs, Diretor-Geral do D.A.S.P.

Com o propósito de educar e esclarecer o público da nova Capital Federal, acêrca dos problemas inerentes à ordem administrativa do país, os temas debatidos abrangeram os diversos aspectos da ciência da administração, sem prejuízo, todavia, da autonomia dos assuntos, que foram tratados, com rigor científico, pelos conferencistas especialmente convidados.

Além do interesse e do entusiasmo despertados na numerosa assistência que compareceu ao auditório da Escola Parque, em Brasília, o êxito maior dessa inteligente e oportuna iniciativa cultural estêve em documentar, de maneira inequívoca, os progressos obtidos, no setor da administração pública, ao longo da existência do D.A.S.P., bem como em formular sugestões para o aprimoramento de nossa máquina burocrática.

Foram, com efeito, freqüentemente aplaudidos os conferencistas que conseguiram demonstrar, com a exibição de gráficos e ilustrações, a evolução, sem dúvida animadora, de nossas instituições administrativas, tanto do ponto-de-vista da legislação de pessoal, como da política de material, do plano orçamentário, organizacional ou de seleção e aperfeiçoamento. A êsse respeito, um registro deve ser reservado à conferência pronunciada pelo Professor Mauro Fiuza sobre as finalidades e o funcionamento de um Serviço de Documentação.

Inaugurado por Sua Excelência o Senhor Embaixador Moacyr Briggs, e presentes numerosas autoridades, o ciclo de conferência representou, em Brasília, o marco de um amplo movimento doutrinário e de opinião pública a favor das reformas, de que o país necessita, no âmbito da administração pública, para o seu pleno desenvolvimento social, político e econômico.

A *Revista do Serviço Público* publicará, a partir dêste número, e de acôrdo com o programa abaixo transcrito, o texto integral de tôdas as conferências.

PROGRAMA DO CICLO DE CONFERÊNCIAS

Dia 7/7 — O D. A. S. P. na Presidência da República

Prof. Benedicto Silva — Técnico de Administração do D.A.S.P.
Fundador e Ex-Diretor da Escola Brasileira de Administração
Pública da Fundação Getúlio Vargas,

- Dia 11 — *A Elaboração Orçamenária pelo D.A.S.P.*
Prof. Augusto de Rezende Rocha — Técnico de Administração e Ex-Diretor da Divisão de Orçamento do D.A.S.P.
- Dia 13 — *A Influência do D.A.S.P. na Educação Brasileira*
Prof. João Roberto Moreira — Diretor-Geral do Departamento Nacional de Educação.
- Dia 18. — *O D.A.S.P. e as Atividades de Organização da Administração Federal*
Eng. Luiz Augusto Sacchi — Chefe do Serviço de Organização e Métodos do D.A.S.P.
- Dia 20 — *A Ação do D.A.S.P. para Melhoria das Instalações e do Equipamento das Repartições Públicas*
Eng. Jorge Oscar de Mello Flores — Professor Catedrático da Escola Nacional de Engenharia e Ex-Diretor da Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P.
- Dia 25 — *O Sistema do Mérito no Serviço Público*
Professora Beatriz Marques de Souza Wahrlich — Diretora da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.
- Dia 26 — *A Obra Publicitária do D.A.S.P.*
Prof. José Mauro Fiuza Lima — Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.
- Dia 28 — *A Importância do Plano de Classificação de Cargos*
Prof. Manoel Alves Mendes Júnior — Chefe do Serviço de Classificação de Cargos da Administração do Estado da Guanabara.
- Dia 2/8 — *O D.A.S.P. e a Democratização do Serviço Público*
Dr. Wagner Estelita Campos — Deputado Federal.

Relação de Trabalhos Solicitados para os Próximos Números

A *Revista do Serviço Público*, obedecendo ao imperativo de reforma que vem de sofrer, e desejando melhor divulgar, entre seus leitores, assuntos relativos à Administração Pública, resolveu expedir cartas-convite a vários de seus colaboradores solicitando trabalhos que deverão ser publicados a partir de 1962.

Apresentamos, abaixo, as relações dos autores, trabalhos e temas.

TRABALHOS — AUTORES

Tema: «Analogias e Diferenças entre a Administração de Pessoal Americana e Brasileira».

Autor: ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA.

Tema: «A Formação de Administradores de Pessoal».

Autor: BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRlich.

Tema: «Os Percalços do Plano de Classificação de Cargos».

Autor: A. FONSECA PIMENTEL.

Tema: «Presidencialismo Versus Parlamentarismo».

Autor: CARLOS MEDEIROS DA SILVA.

Tema: «O Ajustamento Orçamentário dos Planos de Longa Duração».

Autor: AUGUSTO DE REZENDE ROCHA.

Tema: «Minha Experiência como Técnico de Administração».

Autor: MARCOS BOTELHO.

Tema: «O Contrôlê da Projetação e Construção dos Edifícios Públicos».

Autor: JORGE OSCAR DE MELLO FLORES.

Tema: «O Papel do D.A.S.P. no Regime Parlamentar».

Autor: HENRY REINING JR.

Tema: «A Secretaria da Presidência da República».

Autor: ÁLVARO LINS.

Tema: «Como assessoriei o Presidente Dutra».

Autor: JOSÉ MARIA DE ARAÚJO CAVALCANTE.

Tema: «O D.A.S.P. visto da Presidência da República».

Autor: JOSUÉ MONTELLO.

Tema: «A Reforma que Preconizo para o D.A.S.P.».

Autor: JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO.

Tema: «A Evolução da Administração de Material no Brasil».

Autor: OSCAR VITORINO MOREIRA.

Tema: «Como vi o D.A.S.P. em ação».

Autor: JOSÉ PEREIRA LYRA.

Tema: «Oito Meses como Assessor Administrativo do Presidente Kubitschek».

Autor: SEBASTIÃO SANT'ANNA E SILVA.

Tema: «A Experiência Administrativa do BNDE».

Autor: CLEANTHO DE PAIVA LEITE.

Tema: «O Contrôlo da Execução Orçamentária».

Autor: J. CATUNDA DE ARAÚJO.

Tema: «A Administração Geral na Refesa».

Autor: NEWTON CORRÊA RAMALHO.

Tema: «É Necessário Reformar o D.A.S.P. ?»

Autor: MOACYR RIBEIRO BRIGGS.

Tema: «O D.A.S.P. e a Centralização das Normas Administrativas».

Autor: ADROALDO JUNQUEIRA AYRES.

Tema: «As Funções de Assessor Geral de Administração».

Autor: LUIZ SIMÕES LOPES.

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.753 — DISTRITO FEDERAL

Concurso para o exercício de cargos de carreira. Os candidatos habilitados em concurso para cargo de carreira não têm direito a serem providos em cargos isolados, a não ser que a lei lhes atribua expressamente preferência para tanto. Mandado de segurança indeferido por ausência de direito líquido e certo.

Relator: O Senhor Ministro Hahnemann Guimarães.

Requerente: Oswaldo de Aguiar França e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n.º 4.753, do Distrito Federal, em que são requerentes Oswaldo Aguiar França e outros;

Acordam os Membros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, à unanimidade, em indeferir a segurança conforme o relatório e notas taquigráficas em anexo. Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 1959. — *Orosímbo Nonato*, Presidente. — *Henrique d'Avila*, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Hahnemann Guimarães: Senhor Presidente, Oswaldo de Aguiar França e outros, tesoureiros mensalistas da Estrada de Ferro Central do Brasil, requereram o presente mandado de segurança contra o ato do Senhor Presidente da República, que nomeou pessoa estranha para uma das vagas de Tesoureiro-auxiliar, letra M, daquela Estrada.

Pedidas as informações de estilo, prestou-as a autoridade coatora e, nesta Superior Instância, a douta Procuradoria-Geral, oficiando de fls. 35-37, assim se pronuncia:

«Nas informações de fls. 27-33 ficou esclarecido que nenhum direito têm os impetrantes a amparar.

«Depois de reportar-se à legislação aplicável, comenta a informação:

«Ora, o que as disposições legais, acima transcritas, asseguram aos «atuais servidores», aos «extranumerários» da Central do Brasil, mediante a prestação de concurso privativo, é o aproveitamento, o «acesso às carreiras funcionais do Quadro II» (grifei), conforme se pode verificar de sua leitura. O cargo para o qual foi feita a nomeação inquinada de ilegal pelos impetrantes não é de carreira, mas *isolado, de provimento efetivo*, como é fácil constatar pelo simples exame das tabelas do Quadro II (E. F. C. B.), restabelecido pela Lei n.º 1.163, de 22 de julho de 1950, que acompanharam o Decreto n.º 39.000, de 10 de abril de 1956. Na verdade, de acordo com a sistemática vigente, os cargos públicos são considerados isolados ou de carreira (E. F., art. 5.º), desdobrando-se, ainda, os isolados em cargos de provimento efetivo e de provimento em comissão. Os cargos isolados, tanto de provimento em comissão como de provimento efetivo são preenchidos por livre escolha do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, de vez que, por lei, a investidura em tais cargos independe da prestação de concurso.

«Não ocorreu, assim, na espécie, nomeação para qualquer cargo das «carreiras funcionais do Quadro II», única hipótese em que há prioridade para os servidores extranumerários da Central do Brasil (Lei n.º 1.163/50, cit., art. 16, §§ 1.º e 2.º), mas para o cargo isolado, de provimento efetivo, de Tesoureiro-auxiliar, padrão M, do mesmo Quadro, que não integra carreira.

«Agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, com denominação própria», segundo a define o art. 7.º do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Trata-se, em conclusão, de nomeação para cargo isolado de provimento efetivo, sujeito à fiança e de livre escolha presidencial, que nenhum direito preteriu,

não se justificando, portanto, a pretensão dos impetrantes».

«Em face do exposto espera a Procuradoria-Geral a denegação de segurança».

É o relatório.

VOTO

Indefiro a segurança. Nenhum é o direito dos impetrantes à preferência pretendida. Fizera-nos prova de habilitação para o exercício de cargos da carreira do Quadro II do Ministério da Viação e Obras Públicas, e não para cargos isolados, de livre provimento, como os de Tesoureiro-Auxiliar.

A lei poderia atribuir-lhes preferência por certo; mas, devia fazê-lo expressamente. Se assim não procedeu, o aproveitamento deve ser entendido em termos, ou seja, apenas para os cargos de carreira.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Sem divergência de votos, indeferiram.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro Orosímbo Nonato.

Relator: o Excelentíssimo Senhor Ministro Henrique d'Ávila.

Tomaram parte no julgamento, os Excelentíssimos Senhores Ministros Henrique d'Ávila (substituto do Excelentíssimo Senhor Ministro Hahnemann Guimarães, que se encontra de licença), Vilas Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Nelson Hungria, Rocha Lagoa, Luiz Gallotti, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto. — *Hugo Mosca*, Vice-Diretor-Geral.

Publicado no *Diário da Justiça*, de 21 de agosto de 1961, à pág. 304.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 5.454 — DISTRITO FEDERAL

Por força da Lei n.º 2.370, de 6 de dezembro de 1954, ficaram reduzidas a duas as promoções dos militares favorecidos pelas anteriores leis de favor, que possibilitem a passagem para a reserva em postos superiores. Mandado de se-

gurança. Seu indeferimento por ausência de direito líquido e certo.

Relator: O Senhor Ministro Henrique d'Ávila.

Requerente: Luiz Gonzaga Pereira da Fonseca Neto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n.º 5.454, do Distrito Federal, em que é requerente Luiz Gonzaga Pereira da Fonseca Neto.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, à unanimidade, em indeferir a segurança, conforme o relatório e notas taquigráficas em anexo. Custas ex-lege.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 1959. — Antônio Carlos Lafayette de Andrada, Presidente. — Henrique d'Ávila, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Henrique d'Ávila (Relator): — Luiz Gonzaga Pereira da Fonseca Neto, Almirante de Esquadra, residente nesta Capital, requereu o presente mandado de segurança contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, pedindo a restauração de seu direito às vantagens que lhe deviam ser asseguradas quando de sua passagem para a reserva.

Pedidas as informações, a autoridade coatora prestou-as, de fls. 16 a 23: (lê). E a dita Procuradoria-Geral da República, oficiando de fls. 25 e 26, assim se pronuncia:

«Luiz Gonzaga Pereira da Fonseca Neto, Almirante de Esquadra da reserva remunerada, impetra mandado de segurança contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República que lhe negou promoção ao posto imediato de Almirante, requerida com base na Lei n.º 1.267, de 9 de dezembro de 1950, *Diário Oficial*, de 13 de dezembro de 1957».

A fls. 15-23 se encontraram as informações governamentais. Do parecer do Senhor Consultor-Jurídico do Ministério da Marinha, que as instrui, destaco o seguinte trecho que bem elucida a controvérsia:

«O militar não pode ser promovido em razão de serviços de guerra, para permanecer na ativa, logo tal promoção há de compreender-se como atribuída, na inatividade, sendo relevante o fato de mandar a lei que se promova previamente, mas do momento em que se opera a transferência para a reserva ou a reforma.

Sendo assim, o último posto de militar, na ativa é aquele que lhe possuía antes de obter a promoção com fundamento nas chamadas leis de guerra e não o que alcançou depois disso, isto é, quando já desligado dos quadros do serviço ativo, por força da transferência para a inatividade.

O impetrante, portanto, já obteve, na inatividade, a vantagem correspondente a dois postos acima do que possuía na ativa, limite máximo fixado, expressamente, na Lei n.º 2.370, referida, sendo de observar que sua transferência para a reserva verificou-se sob o regime instituído nessa lei.

De qualquer maneira, ainda que fôsse acertado o entendimento que o impetrante sustenta acérca da aplicação da citada Lei n.º 1.156, ainda assim, não lhe assistiria o direito de obter a promoção que reclama, uma vez que já atingiu o posto máximo da hierarquia em tempo de paz.

Ainda, recentemente, esse Colendo Tribunal negou ao Almirante-de-Esquadra Paulo Nogueira Penido a pretensão de ser promovido ao posto de Almirante, indeferindo o mandado de segurança por ele impetrado, conforme notícia do Acórdão n.º 4.781, publicada no *Diário de Justiça*, de 16 de janeiro do corrente ano na pág. 755».

Conforme ficou evidenciado a impetração não tem procedência.

A promoção ao posto de Almirante é inviável, ante o julgado do Pretório Excelso, em sessão de 15 de janeiro de 1958, no Mandado de Segurança n.º 4.781, impetrado pelo Almirante de Esquadra Paulo Nogueira Penido.

Opino, pois, pelo indeferimento do pedido inicial.

Distrito Federal, 21 de julho de 1958. — Carlos Medeiros Silva, Procurador-Geral da República.»

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Henrique D'Ávila (Relator): — Indefiro a segurança. Sempre sustentei que o fato de Lei n.º 1.156 dizer que o militar seria previamente promovido antes de sua passagem para a reserva não se revestia de maior importância. Toda essa injustificável série de leis de favor só assegurou promoção na inatividade. O militar por elas promovido não permanece, nem pode

permanecer, de modo algum, na ativa. Têm todas elas o caráter de prêmio, só assegurado aos militares que passam para reserva. Todas elas são feitas na reserva ou para a reserva, e, assim sendo, são limitadas por lei a duas. Não pode, portanto, o impetrante, reivindicar uma terceira promoção, porque a tanto se opõe a lei de inatividade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — Indeferiram o Mandado, unanimemente.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro Lafayette de Andrada, na ausência justificada do Excelentíssimo Senhor Ministro Orosimbo Nonato.

Relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Henrique D'Ávila (substituto do Excelentíssimo Senhor Ministro Hahnemann Guimarães, que se encontra de licença).

Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Senhor Ministro Nelson Hungria.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores Ministros Henrique D'Ávila, Vilas Boas, Cândido Mota Filho, Ary Franco, Rocha Lagoa, Luiz Gallotti, Ribeiro da Costa e Barros Barreto. — Hugo Mósca, Vice-Diretor.

Publicado no *Diário Oficial*, de 21 de agosto de 1961, págs. 305-6.

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 5.564 — SÃO PAULO

A recorrente tem direito a acumulação, permitida no art. 185 da Constituição.

Relator: o Senhor Ministro Lafayette de Andrada.

Recorrente: Vilma de Toledo Barros Munhoz.

Recorrida: Fazenda Nacional.

ACÓRDÃO

Vistos estes autos n.º 5.564, dá-se provimento ao recurso de Vilma de Toledo Barros Munhoz, conforme as notas juntas.

Rio de Janeiro, 20 de agosto de 1959. — Orosimbo Nonato, Presidente. — Hahnemann Guimarães, Relator do acórdão.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Lafayette de Andrada — Vilma de Toledo Barros Munhoz interpôs recurso do acórdão seguinte:

«Servirá de ementa o dispositivo do acórdão.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 83.467, da Comarca de Itapira, em que é impetrante Vilma de Toledo Barros Munhoz e impetrado o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado: Acordam, em Sessão Plenária do Tribunal de Justiça, adotado o relatório de folhas, e repelida unânimemente, a preliminar de não conhecimento do pedido, por maioria de votos, denegar a segurança, pagas as custas pela impetrante.

Arguiu o impetrado, em preliminar o não conhecimento da segurança, por inépcia da inicial. A impetrante não apresentou, com a segunda via, cópia dos documentos que instruem o pedido, conforme prescreve o art. 6.º da Lei n.º 1.533, de 1951.

Rejeita-se a preliminar. Sem embargo da irregularidade apontada constituem, na espécie, documentos básicos do pedido os exemplares do *Diário Oficial* onde foram publicados os atos governamentais. Todavia, fazendo a inicial referência aos atos, mencionados os dias de sua publicação no órgão oficial, de molde a possibilitar o seu conhecimento pelo impetrado que não sofreu assim prejuízo algum com relação à defesa apresentada.

No mesmo, nega-se a segurança impetrada. Trata-se da conhecida e debatida questão da acumulação de cargos de magistério, de que cogitam os arts. 185 da Constituição Federal e 90 da Constituição do Estado, que reproduziu igual dispositivo.

De acôrdo com o preceito constitucional, «é vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a de dois cargos de magistério ou a de um deles com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários».

«Pretende a impetrante, apoiada no dispositivo constitucional, não estar infringindo o cânon das acumulações, não só porque não as proíbe, em se tratando de cargos de magistério, como porque, se exigida correlação existiria entre Ciências Naturais e Educação. disciplinas estas que está acumulando. A correlação — disse — só é exigida em se tratando de cargo técnico ou científico.

Não tem, porém, razão a impetrante. O preceito constitucional, ao referir-se a correlação de matérias não estabeleceu distinção alguma; fê-la abranger todos os casos de

acumulação, sejam ou não de magistério.

Como observou Carlos Medeiros da Silva, citado pelo impetrado, «o elemento lógico e sistemático, bem como o histórico, levam à conclusão de que o pensamento vestido ao texto é no sentido de submeter à cláusula final tôdas as hipóteses de acumulação». E assim o é, realmente. Basta atentar-se a análise gramatical do texto, à ressaiva expressa no vocábulo «contanto», que exprime uma condicional, à qual se subordinam todos os casos de acumulação. Aliás, a razão não presidiu à proibição é a mesma em qualquer caso, permitindo-se a acumulação, como exceção quando correlatas forem as matérias pertinentes aos cargos, isto é, quando hoover entre elas relação de dependência ou afinidade. Nesse sentido a orientação mais recente do Tribunal.

Isto pôsto, de ver-se, agora se existe correlação entre as matérias — Ciências Naturais e Educação — acumuladas pela impetrante, de forma a justificar a segurança contra o ato governamental, que mandou optasse por uma ou outra das cadeiras que leciona.

Inexistência, entretanto, qualquer relação de dependência ou analogia entre aquelas matérias, mantendo cada uma delas característicos próprios, de absoluta autonomia, sem embargo do alegado pela impetrante que, em derradeira análise, invocou a Pedagogia, como disciplina da Educação, por excelência, à qual se acham estreitamente ligadas tôdas as demais ciências ditas subsidiárias dentre elas a Biologia — um dos ramos das Ciências Naturais.

Mas, nessa ordem de considerações, forçoso é concluir que a Educação constitui disciplina ímpar com a qual se acham relacionadas tôdas as matérias de magistério. E, assim, poderia acumular-se com qualquer cargo, indistintamente, sem que jamais infringisse a acumulação e preceito constitucional. Evidentemente errôneo o raciocínio da impetrante. Como ponderou o impetrado, no vocábulo «correlação», o prefixo «co» exprime reciprocidade, de sorte que correlação significa relação mútua, recíproca, como registram todos os dicionários pelo que haver correlação de matérias é necessário que uma disciplina tenha relação com a outra e vice-versa.

Ampliou a impetrante demasiadamente o conceito do termo «Educação», sem ater-se a sua autonomia, como ciência da disciplina à parte integrando um conjunto de regras específicas, objetivando um determinado fim. A sua relação com outras matérias é, pois,

meramente accidental e não essencial, de modo a estabelecer laços de conexão entre os conhecimentos peculiares a cada uma delas.

O objetivo da Constituição foi proibir a acumulação de cargos, admitiu, por exceção, a acumulação quando entre os cargos acumulados ocorresse perfeita correlação, isto é, a existência de princípios afins, comuns, interdependentes das matérias desses cargos. Pensar o contrário, é dar-se ao texto constitucional exegese diferente, mediante plástica amoldável a situação não prevista, é burlar o preceito que vedou as acumulações de cargos.

Não se pode, outrossim, negar-se ao Executivo a faculdade de rever os próprios atos se estes não se ajustarem à norma legal. Todo ato administrativo é por natureza revogável... As razões nessa atitude podem decorrer, diz Themistocles Cavalcanti, não somente de motivos que teriam viciado o ato ao ser o mesmo praticado como também de conveniência ou interesse público (Curso de Dir. Administrativo, pág. 64).

No primeiro caso, em virtude do vício que inquina o ato, o anulamento pode dar-se a todo tempo pelo Poder Público, pois o ato viciado efeito nenhum pode produzir. O ato é nulo de pleno direito. No segundo caso, há distinguir a teoria da coisa julgada na órbita administrativa, de modo que se «o ato já produziu os seus efeitos e criou para terceiros situações jurídicas subjetivas, não pode a administração, sem ferir direitos individuais, revogar ou modificar o seu ato, perfeito e acabado» (ob. cit., pág. 65).

A matéria da revogabilidade do ato administrativo foi abordada, exaustivamente, pelo impetrado que, a respeito, citou a doutrina e a jurisprudência, não discrepantes dos ensinamentos de Themistocles Cavalcanti. E, de acordo com esses ensinamentos impõe-se a conclusão de que o ato impugnado, por indispor-se contra preceito constitucional expresso, que veda a acumulação de cargos públicos, é nulo de pleno direito e, pois, passível de revisão pelo Executivo.

São Paulo, 16 de outubro de 1957. — Presidente *Marcelino Gonzaga*. — Relator *R. F. Ferraz de Sampaio*. — Leme da Silva. — Frederico Roberto. — Pedro Chaves. — Oliveira Lima. — Justino Pinheiro. — Vasconcellos Leme. — David Filho. — Sylos Cintra. — O. Costa Manso. — *Thrasylulo de Albuquerque*. — Octavio Lacorte, vencido. — Vasco Conceição. — Minhoto Junior. — Luiz Morato. — Cantilano de Almeida. — Paulo Barbosa, vencido, com declaração de voto em separado. — Thomaz Carvalho. — Carvalho

Pinto. — Arruda Sampaio, vencido. — Erys de Castro, vencido. — Cardoso Netto. — Cardoso Rolim. — Vieira Alcimin. — Dimas de Almeida. — Ferreira de Oliveira. — Costa Leite, vencido. — Henrique Machado. — Colho de Paula. — Mattos Farra. — Carmo Pinto, vencido. — Afonso André, com a seguinte declaração de votos: Como a própria impetrante alegou na inicial, foi ela efetivada em cadeira de Educação, com base em participação na Revolução de 32 e não mediante concurso de provas e títulos como exige o art. 168, n.º VI, da Constituição Federal. Se o seu próprio provimento, na citada cadeira, desrespeitou a regra constitucional federal, claro está que também insustentável seria qualquer acumulação com outra cadeira ainda que obtida de modo correto. Pelo exposto é que também deneguei a segurança.

Declaração de voto — A meu ver, a melhor inteligência do art. 185 da Constituição Federal era a que lhe dava o saudoso Consultor Jurídico do Ministério da Educação, Dr. Omar Sampaio Dória, ao sustentar que a exigência de correlação de matérias que nele se faz, diz respeito unicamente às acumulações de um cargo de magistério com outro, técnico-científico e não às de dois cargos de magistério (Revista de Direito Administrativo, vol. 10-312, 351). Essa mesma tese, alás, teve oportunidade de desenvolvê-la no acórdão deste Egrégio Tribunal que concedeu segurança a Valter Medeiros Mauro acórdão esse publicado no volume 263 da Revista dos Tribunais.

«Lembrei, então, que essa mesma inteligência a fora perfilhada pela própria administração estadual nos arts. 2.º, 3.º e 4.º do Ato n.º 72, de 25 de setembro de 1950, ao definir o que fôsem, para os seus objetivos, cargos de magistério, cargos técnicos e cargos científicos e ao estabelecer, no parágrafo único do art. 5.º, que: «nos casos de acumulação de dois cargos de magistério, é dispensável a exigência de correlação de matérias».

«Mudou, recentemente, aquela administração de entendimento, passando a exigir correlação mesmo entre cargos de magistério. Ao invés, porém, de aplicar sua nova orientação apenas às acumulações que de então em diante se verificassem, passou a rever os casos existentes e a exigir dos professores, que com expressa autorização sua vinham acumulando cargos de magistério, que por um deles optassem, perdendo o outro. Desprezam-se, assim, ao que penso, situações individuais conquistadas à sombra da Constituição, tal como a vinham entendendo os próprios órgãos da administração estadual e isso se faz em nome de uma nova inteligência da mesma Consti-

tuição, como se possível reputar-se, hoje, manifestamente inconstitucional o que ontem a própria administração permitia e até expressamente autorizava.

Mas não é só. Também nas esfera federal verificou-se transformação semelhante, passando a exigir a administração correlação de matérias mesmo entre cargos de magistério. Mas, ao passo que a lei federal foi modificada, de sorte a se dizer, no parágrafo único do art. 138 do Estatuto, que será permitida a acumulação de «dois cargos de magistério ou de um só destes com outro técnico ou científico contanto que, em qualquer dos casos, haja correlação de matérias e compatibilidade de horários», a estadual permanece inalterada e as exigências de opção por um dos cargos se vêm fazendo com apoio em meros decretos do Executivo. Esses decretos, com base nos quais se está exigindo dos professores que renunciem a situações legitimamente conquistadas, o próprio Executivo poderá amanhã modificá-los, se voltar a entender, o que é perfeitamente possível, que as acumulações de cargos de magistério dispensam a correlação de matérias. E então, como não há lei dispondo sobre a matéria, aqueles que a um de seus cargos tiverem renunciado, para apenas conservar o outro, assistirão, sem remédio, às acumulações que voltarem a ser permitidas, tendo, talvez, por objeto os próprios cargos que perderam.

No caso, aliás, quando nenhuma dessas razões bastasse à concessão da segurança, haveria que atender à manifesta correlação, que não pode deixar de existir entre a cadeira de «Educação» e qualquer outra matéria dos cursos normal ou ginasial. Não é preciso ser professor, nem conhecer pedagogia, para se saber que na cadeira de Educação o que se ensina é a ensinar, e que ensinar é ação que tem por objeto quaisquer conhecimentos, inclusive os de Ciências Naturais».

«Por tudo isso e ainda porque a própria administração estabilizara a impetrante no segundo cargo para que a nomeara (fls. 14), concedida a segurança, para os efeitos constantes da inicial. — *Paulo Barbosa de Campos Filho*, vencido».

No recurso, procura a interessada mostrar seu direito líquido e certo, sustentando matéria assim discriminada:

a) acumulação de cargos de magistério. Necessidade de correlação de matérias ou desnecessidade dessa condição para tal acumulação;

b) correlação de matérias em cargos de magistério. Afinidade ao invés de correlação;

c) direito subjetivo da recorrente. O ato legítimo de sua nomeação. A impugnação desse ato.

O recorrente esclarece: ler.

O recurso está arrazoado, e o Procurador-Geral opinou:

«A decisão, recorrida (fls. 49-55) do Tribunal de Justiça de São Paulo, concluiu que a exigência de correlação de matérias», inserida no texto constitucional (art. 185), sobre as acumulações remuneradas se aplica à hipótese de dois cargos de magistério, e que, no caso em exame, há acumulação proibida porque as cátedras que a impetrante, ora recorrente, pretende acumular («Ciências Naturais» e «Educação») não têm correlação.

A propósito da inexistência de correlação, disse o acórdão:

«Inexiste, entretanto, qualquer relação de dependência ou analogia entre aquelas duas matérias, mantendo cada uma delas características próprias, de absoluta autonomia, sem embargo do alegado pela impetrante que, em derradeira análise, invocou a Pedagogia, como disciplina de Educação, por excelência, a qual se acham precisamente ligadas todas as demais ciências ditas subsidiárias, dentre elas, a Biologia — um dos ramos das Ciências Naturais.

Mas, nessa ordem de considerações, forçoso é concluir que a Educação constitui disciplina ímpar, com a qual se acham relacionadas todas as matérias de magistério. E, assim, poderia acumular-se com qualquer cargo, indistintamente, sem que jamais infringisse a acumulação o preceito constitucional».

«A tese sustentada pelo aresto recorrido é o que me parece acertada, conforme reiteradas vezes tenho afirmado (Parecer n.º 36, T., de 24 de julho de 1951, in *Diário Oficial*, de 31 de julho de 1951, pág. 11.347 e «Pareceres do Consultor-Geral da República», março de dezembro de 1951, vol. I, págs. 177-183; idem 235, T., de 10 de fevereiro de 1953, in *Diário Oficial*, de 21 de fevereiro de 1953, pág. 2.965; ob. cit., vol. III, setembro de 1952 a março de 1953, págs. 311-313 e «Revista de Direito Administrativo» vol. 32, págs. 331-333).

O novo Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952), no art. 188 é expresso no mesmo sentido, empregando a expressão «em qualquer dos casos».

E não seria de boa hermenêutica afastar-se da letra da lei ordinária, cuja finalidade foi exatamente a de tornar explícito o pensamento constitucional.

A correlação de matérias deve ser *necessária* e não meramente *acidental*, como tenho também opinado (Parecer n.º 293, T., in *Diário Oficial*, de 4 de novembro de 1952, pág. 16.967; idem, ob. cit., vol. III, pág. 129-135; Parecer n.º 251 T., in *Diário Oficial*, de 26 de março de 1953, pág. 5.340; ob. cit., vol. III, págs. 405-409).

Em face do exposto, opino pelo desproimento do recurso.

Distrito Federal, 17 de junho de 1958. — Carlos Medeiros Silva, Procurador-Geral da República».

É o relatório.

VOTO

Sustentou o acórdão a inexistência de qualquer relação de dependência ou analogia entre as duas cadeiras de ensino.

Ciências Naturais e Educação —, tendo cada uma delas características próprios e absoluta autonomia. E ainda notou que «o objetivo da Constituição foi proibir a acumulação de cargos» (fls. 50 v.), admitindo, por exceção, «a acumulação, quando entre os cargos acumulados ocorresse perfeita correlação, isto é, a existência de princípios afins, comuns, interdependentes das matérias desses cargos» (fls. 50 v.).

A meu ver não há, realmente, um direito líquido e certo, no que se pretende neste mandado.

Nego provimento.

VOTO

O Senhor Ministro Hahnemann Guimarães — Senhor Presidente, a recorrente era professora de Ciências Naturais e de Educação. Entendeu o Tribunal de Justiça de São Paulo que não havia correlação entre essas matérias. A correlação resulta de que Educação é parte geral de todas as disciplinas de currículo secundário. Uma professora de Ciências Naturais, de qualquer especialidade, deve estar, certamente, habilitada a lecionar Educação, que é doutrina geral em que se baseiam todas as outras especialidades. Não é possível o ensino de Ciências Naturais a quem não conhece os meios e processos educacionais. Há, portanto, necessária correlação entre a doutrina geral, contida na Educação, e as doutrinas especiais, que constituem as várias especialidades, ensinadas no currículo secundário.

Assim, parece-me que o caso é de mandado de segurança, porque tem direito a recorrente à acumulação permitida no art. 185 da Cons-

tituição o qual admite que se acumulem dois cargos de magistério, ou um deles com cargo técnico-científico. No caso, há dois cargos de magistério intimamente correlatos; não remotamente correlatos, mas estreitamente correlatos, motivo por que dou provimento ao recurso concedendo o mandado.

EXPLICAÇÃO

O Senhor Ministro Lafayette de Andrada (Relator) — Senhor Presidente, o caso não tem liquidez de direito. Um dos votos vencidos diz:

«Como a própria impetrante alegou na inicial, foi ela efetivada na cadeira de Educação, com base em participação na Revolução de 32 e não mediante concurso de provas e títulos, como exige o art. 168, n.º VI, da Constituição Federal. Se o seu próprio provimento, na citada cadeira, desrespeitou a regra constitucional federal, claro está que também insustentável seria qualquer acumulação com outra cadeira, ainda que obtida de modo correto. Pelo exposto, é que também deneguei a segurança».

Em algumas hipóteses tenho concordado com a acumulação, mas não pela via do mandado de segurança.

Mantenho o meu voto.

VOTO

O Senhor Ministro A. Vilas Boas — Senhor Presidente, concedo o mandado, *data* *venia* do eminente Senhor Ministro Relator, na forma do voto do eminente Senhor Ministro Hahnemann Guimarães.

Acho que a correlação não tem sentido de identidade, não é identidade. Se assim fôsse, só seriam correlatas, por exemplo, as primeira, segunda cadeiras de Direito Civil, etc., numa Faculdade de Direito. Não é este o sentido de correlação; correlação não é identidade.

VOTO

O Senhor Ministro Cândido Mota — Senhor Presidente, já decidimos aqui caso mais ou menos semelhante, em que se cuidava de uma cadeira, se não me engano, de língua portuguesa. Nós indeferimos o pedido porque verificamos que não havia correlação, tendo eu votado nesse sentido.

Eis por que, ainda agora, eu nego provimento ao recurso, de acordo com o eminente Senhor Ministro Relator.

VOTO

O Senhor Ministro Luiz Gallotti — Senhor Presidente, de acôrdo com os votos que tenho proferido sobre a matéria, umas vêzes vencido, outras vencedor, nego provimento ao recurso.

VOTO

O Senhor Ministro Ribeiro da Costa — Senhor Presidente, entendo que cada caso tem de ser apreciado conforme se apresenta. Na espécie, por exemplo a interpretação, a meu ver, deve ser ampliativa. Não se pode exigir, num caso desta ordem, que haja, digamos, correlação absoluta de matérias; o que seria identificar a matéria de uma cadeira à de outra. A lei não diz isto. Senão, estabeleceria que só se permitiria acumulação quando se tratasse de matérias idênticas.

Mas o termo que se usa é «correlação», que dá margem a que se interprete o caso. Nesta interpretação, a meu ver, no sentido do voto do eminente Senhor Ministro Hahnemann Guimarães devemos atender ao princípio de que se indague o que é um professor de Educação. Tais professores, evidentemente, devem estar habilitados a lecionar outras matérias especializadas, que têm, necessariamente, correlação com o ensino básico, ou seja, o da educação.

Dou, assim, provimento ao recurso.

VOTO

O Senhor Ministro Barros Barreto — Senhor Presidente, as razões do voto do eminente Senhor Ministro Hahnemann Guimarães são, a meu ver, convincentes. Por isto, de acôrdo com Sua Excelência, eu dou provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deram provimento, divergindo os Senhores Ministros Relator, Afrânio Costa, Cândido Mota e Luiz Gallotti.*

Tomaram parte no julgamento os Senhores Ministros Lafayette de Andrada, Relator, Afrânio Costa, Henrique D'Ávila (substitutos dos Excelentíssimos Senhores Ministros Rocha Lagoa e Nelson Hungria que se acham em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Vilas Boas, Cândido Mota, Ary Franco, Luiz Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Barros Barreto.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro Orosimbo Nonato da Silva. — Hugo Mósca, Vice-Diretor Interino.

Publicado no *Diário da Justiça*, de 21 de agosto de 1961, págs. 306-7.

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 6.371 — DISTRITO FEDERAL

Não existe na lei forma especial para declaração de opção pelo Instituto para o qual devam ser feitas as contribuições de previdência; não podem assim, os Institutos, a seu talante, criar uma forma, desde que se demonstrou a ciência inequívoca da opção; não há como recusá-la o Instituto.

Relator: o Excelentíssimo Senhor Ministro Afrânio Costa.

Recorrente: Banco Ribeiro Junqueira e Mauro Junqueira Bastos.

Recorrido: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

ACÓRDÃO

Vistos, etc., acordam os Juizes do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, dar provimento ao recurso, conforme Relatório e notas taquigrafadas. Custas pelo recorrido.

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1959. — Orosimbo Nonato, Presidente. — A. L. da Costa, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Afrânio Costa — Mauro Junqueira Bastos durante vários anos foi funcionário do Banco Ribeiro Junqueira; nessa qualidade era contribuinte do Instituto dos Bancários. Posteriormente, passou a exercer cumulativamente função pública e a contribuir para o IPASE, deixando de contribuir para o Instituto dos Bancários. Foi o Banco autuado por falta de pagamento das contribuições desde 1.º de janeiro de 1960; defendeu-se o Banco alegando ter o empregado optado pelo IPASE. Desatendendo, vieram ele e o empregado com este mandado de segurança para que lhes fosse reconhecida a filiação exclusiva ao IPASE, em razão da opção.

Em primeira instância foi conhecida a segurança; entretanto o Tribunal Federal de Re-

curso reformou a decisão para cassar a segurança entendendo que o Instituto não fora regularmente cientificado da opção porque mister seria fôsse diretamente comunicada ao Instituto reclamado.

Recorreram os impetrantes citando acórdão do mesmo Tribunal de Recursos e um do Supremo Tribunal, relatado pelo Senhor Ministro Nelson Hungria, em que o aviso poderia constar de comunicação direta e mesmo indireta, desde que dela tivesse conhecimento o Instituto.

E sustenta:

«A comunicação a título de opção expressa, como vem de pretender o Instituto recorrido, na época em que vigorava a proibição de se filiar a mais de uma entidade, seria uma redundância, um capricho administrativo, mera burocracia, atendendo a que, o segundo Recorrente, como afirma o próprio Recorrido, negar-se a comparecer à sua sede para o procedimento do exame de saúde, indispensável, na forma do art. 5.º do Decreto n.º 54, de 1934, para que fôsse admitido como associado, por já se achar na iminência de se filiar obrigatoriamente ao IPASE, filiação esta comunicada pouco depois através das folhas de pagamento do primeiro Recorrente. Tais atos vão bem mais além da simples recusa de contribuição, pois que significam uma recusa de inscrição como associado e uma comunicação dos motivos de tal recusa feita expressamente pelo empregador em um documento que deveria, por sua própria natureza, ser compulsado e fiscalizado pelo Recorrido, mensalmente.

A hipótese não é, pois, a mesma daquela em que o empregado já, devidamente inscrito como associado, contribuindo e gozando, ainda que potencialmente, dos direitos, deseja se retirar do Instituto ou se transferir para outro, como advento de novas circunstâncias, quando se torna necessário um pronunciamento expresso que venha interromper a situação anterior».

Contra-arrazoando o Doutor Procurador-Geral opina pelo não provimento.

VOTO

Dou provimento para restabelecer a sentença de primeira instância.

Durante muitos anos, o Banco, enviando mensalmente as folhas de pagamento de seus funcionários, em relação a Mário Junqueira Bastos, consignava inequivocamente a opção (ler fls. 13 a 18).

Não existe na lei a forma por que deve ser feita a comunicação de opção. E não podem os Institutos, a seu talante, criar forma especial.

O Instituto teve ciência inequívoca dessa opção. E se tivesse alguma dúvida tinha à mão todos os elementos para esclarecer possível fraude.

Não tem qualquer parcela de razão. É um ato de puro arbítrio, sem assento em preceito legal.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento à unanimidade, impedido o Excelentíssimo Senhor Ministro Henrique D'Ávila.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro Orosímbo Nonato.

Revisor: O Excelentíssimo Senhor Ministro Afrânio Costa (R. L.).

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores Ministros Afrânio Costa (como substituto do Excelentíssimo Senhor Ministro Rocha Lagoa), Vilas Boas, Cândido Motta, Ary Franco, Nelson Hungria, Luiz Gallotti, Ribeiro da Costa e Barros Barreto.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Senhores Ministros Luiz Gallotti e Rocha Lagoa. — *Hugo Mósca*, Vice-Diretor-Geral.

Publicado no *Diário da Justiça*, de 21 de agosto de 1961, págs. 308-9.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

PARECER

— *Disponibilidade. Do direito de pleitear na esfera administrativa; sua prescrição dentro do prazo de 5 anos. Art. 185 da Constituição e art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

Consulta-se no presente processo se a prescrição quinquenal incide sobre o direito de o servidor ser colocado em disponibilidade por força do art. 24 do A.D.C.T.

2. Demonstrado está no processo que o servidor, ex-ocupante dos cargos de Escrivão «E» da Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos e Instrutor, padrão I, do Quadro I do Ministério da Marinha, optou pela permanência no último dos cargos citados, face à determinação constante do Decreto-lei n.º 24, de 1937.

3. O Departamento de Administração do M.V.O.P. manifestou-se favoravelmente à pretensão do interessado no sentido de ser o mesmo colocado em disponibilidade, mas consulta o D.A.S.P., tendo em vista o pronunciamento anterior desta Consultoria Jurídica, no processo n.º 2.193-54 (*Diário Oficial*, de 8 de julho de 1955), onde se evidenciou:

«a prescrição abrange também os atos omissos da administração contra os quais se manteve inerte o titular do direito».

4. O anterior pronunciamento desta Consultoria versou sobre disponibilidade com fundamento na Lei n.º 125-47.

5. A medida de que agora se cogita decorre de preceito constitucional, que envolve aspecto de restauração de direito, diverso, portanto, da consulta anterior. Em reiteradas decisões tanto do Poder Judiciário como da administração, tem-se evidenciado que a norma contida no art. 24 da A.D.C.T. não se subordina à proibição constante do art. 185

da Constituição de 1946. Esse fato mais ressalta essa restauração, que também tem o seu aspecto de direito continuado.

6. A disponibilidade a que se refere o art. 24 do A.D.C.T. se assemelha, em muito, a uma reintegração excluída apenas a percepção de atrasados por força do mesmo Texto. O ato da disponibilidade era meramente declaratório, a administração poderia tê-lo feito independentemente de solicitação da parte.

7. Assim, entretanto, não procedeu aguardando que o interessado se manifestasse, e esse, somente 7 (sete) anos após ser promulgada a Constituição de 1946, veio pleitear se concretizasse o ato.

8. Estando o requerimento do interessado datado de 23 de setembro de 1958 (protocolizado na mesma data no M.V.O.P.), e não tendo havido despacho a respeito do assunto, prescritas estão, somente, as parcelas correspondentes a proventos que ultrapassem os cinco anos, imediatamente anteriores àquela data.

É o que me parece.

Brasília, em 5 de julho de 1961. — *Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.*

PARECER

— *Gratificação de magistério — sua concessão a Professores Catedráticos e a Professores de níveis 17 e 18. Impossibilidade de cálculo atual, em face do que estabeleceu a Lei de Classificação de Cargos; não se justifica a não ser aos que completaram 10 e 20 anos de exercício no magistério, anteriormente à Lei n.º 3.780-60.*

Consulta a Divisão do Regime Jurídico:

«a) se, em face da impossibilidade absoluta de calcular-se a gratificação de

magistério, pelo critério do Decreto-lei n.º 8.315, de 1945, em relação aos Professores Catedráticos e os professores de níveis 17 e 18 (estes últimos quanto ao vicênio), poderão esses funcionários deixar de percebê-la, enquanto os de categoria inferior a percebem;

b) se no caso do processo, a gratificação deve ser calculada na base do antigo padrão «O», em caso afirmativo, a dita gratificação permanece inalterada ou é revogada».

2. O processo cogita de concessão de gratificação de magistério ao Professor Catedrático David Xavier de Azambuja que completou, em 19 de maio de 1959, 10 (dez) anos de exercício no magistério.

3. O Decreto-lei n.º 8.315, de 1945, no seu art. 1.º estabeleceu:

Art. 1.º O cálculo da gratificação de magistério, a que se referem os Decretos-leis ns. 2.895, de 21 de dezembro de 1940, 4.667, de 8 de setembro de 1942, e 6.660, de 5 de julho de 1944 obedecerá às seguintes normas:

I — ao cabo de 10 anos, a gratificação será igual à diferença entre o padrão de vencimento do cargo efetivo e o padrão imediatamente superior;

II — ao cabo de 20 anos, será igual à diferença entre o padrão de vencimento do cargo efetivo e o padrão que se seguir, na escala, ao imediatamente superior.

4. O art. 2.º do mesmo Decreto-lei determinou que o regime de gratificação de magistério ficava extensivo a outros professores que expressamente especificou.

5. Com o advento da Lei n.º 3.780, de 1960, fixado ficou em Cr\$ 40.000,00 o padrão

de vencimento dos Professores Catedráticos e o art. 8.º da Lei n.º 3.826, também de 1960, elevou-o a Cr\$ 47.000,00, inclusive para os do Colégio Pedro II.

6. O sistema de classificação oriundo da Lei n.º 3.780, e a fixação do padrão de vencimento para os aludidos professores, num valor bem mais elevado que o estabelecido para o maior nível das séries de classes dos demais servidores do serviço público federal, dão como consequência a revogação do Decreto-lei n.º 8.315-45, face à impossibilidade absoluta do cálculo da citada gratificação.

7. Os ocupantes dos demais cargos de professor, mencionados nos itens e alíneas do art. 2.º do mesmo Decreto-lei, estão integrando classes singulares, isto é, de um só nível, com exceção apenas dos que foram enquadrados na série de classe de Professor Especializado (os professores das Escolas Técnicas Nacionais).

Não se justifica, no entanto, permaneça a norma constante do Decreto-lei n.º 8.315, apenas para esses últimos, mesmo porque ela é principalmente endereçada aos Professores Catedráticos e, *por extensão*, aplicável aos demais professores que menciona.

8. Ao parecer desta Consultoria não mais se justificam as concessões de gratificações de magistério, a não ser aos que completaram 10 e 20 anos de exercício no magistério, em data anterior àquela em que entrou em vigor a Lei n.º 3.780, de 1960, tendo a gratificação como base a diferença entre os antigos padrões observada a orientação advinda do Parecer A-11/59 da Consultoria-Geral da República.

É o que me parece.

Brasília, em 6 de julho de 1961. — *Luiz Rodrigues*, Consultor Jurídico.