



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

ABRIL/MAIO/JUNHO - 1961

VOL. 91 - N.ºs 1, 2 e 3

SUMÁRIO

EDITORIAL	Págs.
Menos volume, mais qualidade	3
FUNÇÕES DE CHEFIA	
DIREÇÃO	
Liderança Administrativa — Roscoe Martin	5
SERVIÇOS DE ESTADO MAIOR	
ORGANIZAÇÃO	
Os Aspectos Humanos da Teoria da Organização — Samuel H. Jameson	18
SERVIÇOS AUXILIARES	
PESSOAL	
Os Métodos de Treinamento e sua Utilização — Tomaz de Vilanova	24
DOCUMENTAÇÃO	
A Missão das Bibliotecas Nacionais — Lídia Sambaqui	39
RELAÇÕES PÚBLICAS	
Formação do Profissional de Relações Públicas — Sylla Ma- galhães Chaves	53

Págs.

MARÇA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

CRÍTICA DE LIVROS

- O Equipamento Mental do Planejador — Benedito Silva (Crítica da obra. Introdução ao Planejamento Democrático — John A. Friedmann) 82

REGISTRO ADMINISTRATIVO

- Dez Conferências sobre o D.A.S.P. em Brasília..... 95
- O Deficit Orçamentário para 1962 97
- Escola de Serviço Público do D.A.S.P. 99
- A Reforma Regimental do D.A.S.P. 106
- O Ensino da Ciência Administrativa na Turquia 108

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

- Juros de mora. (Recurso extraordinário n.º 41.138-D.F.) — Não aplicabilidade às empresas incorporadas ao Patrimônio Nacional, Decreto n.º 22.785/53 116
- Interpretação diversa dada a dispositivo legal não explícito, não dá fundamento a rescisória. Cabe esta, quando há ofensa à literal disposição de lei, e não no caso de divergência jurisprudencial. (Recurso extraordinário n.º 41.407-D.F.) 118
- Sempre que o Poder Judiciário caracteriza como arbitrário um ato da Administração, lesivo de direito individual, compete-lhe dar a reparação adequada. Distinção entre ato discricionário e ato arbitrário. (Recurso extraordinário n.º 37.867-D.F.) 119

PARECERES

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

- Art. 38 do E.F. e sua aplicação, em combinação com os artigos 122 e 216 do E.F. Caso de prisão preventiva. Afastamento do funcionário até a decisão final do julgamento 121
- Alteração dos vencimentos dos Procuradores da República, face ao princípio estabelecido no art. 1.º da Lei n.º 2.123/53 121
- Servidor público que serviu em missão de patrulhamento nas Forças Armadas Brasileiras no último conflito mundial, deseja estabilidade 122

NOTAS

- Colaboram neste número 124

Menos Volume, mais Qualidade

A partir da presente edição a Revista do Serviço Público passa a circular trimestralmente. Imposta por circunstâncias poderosas realisticamente interpretadas, esta mudança conforma a R S P aos usos e tradições de órgãos similares do estrangeiro, notadamente a Public Administration, da Inglaterra, e a Public Administration Review, dos Estados Unidos, ambas de periodicidade trimestral.

A passagem da periodicidade mensal para a trimestral não deve ser considerada retrocesso, muito menos confissão de fraqueza, mas um avanço, um reajustamento desejável. Trata-se, com efeito, de deliberação tomada pela atual direção do D A S P após exame detido do assunto.

A Revista só observou regularmente a periodicidade mensal em determinadas fases: de 1940 a 1945, e 1949 a 1955. É fato que, sobretudo a partir de 1956, a periodicidade mensal tem sido mantida claudicantemente. Várias de suas edições têm sido comprimidas, algumas delas cobrindo períodos trimestrais e, ainda assim, saindo com grande atraso.

De hoje em diante, o Departamento Administrativo do Serviço Público e o seu Serviço de Documentação comprometem-se a manter a R S P rigorosamente em dia, assim como a multiplicar esforços para assegurar a excelência e a oportunidade dos artigos e ensaios que nela forem publicados.

A mudança de periodicidade vem, assim, acompanhada de oportuna transformação na política editorial, e, conseqüentemente, no conteúdo doutrinário e pragmático do órgão. A R S P propõe-se a ser verdadeiro instrumento de orientação para a classe de professores e estudantes de administração, e administradores profissio-

nais, que está emergindo no Brasil. Isto quer dizer que a R S P se esforçará por versar exemplarmente os assuntos e as questões mais momentosas da arte e ciência da administração.

Nenhum assunto de interesse profissional para o grupo de leitores a que se destina, ficará ausente de suas colunas. Depois da II Guerra Mundial, em que as modernas técnicas administrativas desempenharam papel de relevância, surgiram várias conquistas e novidades no campo da administração científica. Relações Públicas, Relações Humanas, Cibernética, Automação, Recrutamento Positivo, Orçamento de Execução (performance budget) — para citar apenas os casos mais notórios — vieram para o tablado das discussões, tendo inspirado dezenas de artigos, livros e ensaios em outros países. Mas, exatamente por haver permanecido fiel à política original de dar completa liberdade de iniciativa e de tema aos colaboradores, a Revista do Serviço Público dá impressão de não se haver interessado por nenhuma dessas novidades.

É desejável que a R S P seja lida por todos os servidores do Estado; em suas páginas, porém, deverão encontrar guardada exclusivamente trabalhos produzidos pelos ases da administração. Colaborações em nível de cartilha e de compêndio, meras compilações de compilações, repetições de assuntos já esgotados em livros não representam interesse para um órgão desta índole e, por conseguinte, não serão aceitas.

Colaborar na R S P passa a constituir tarefa exigente, muito mais do que tem sido até agora, suscetível de ser executada proficientemente apenas por aqueles que puderam versar temas de administração moderna com reconhecida autoridade.

Nosso objetivo é fazer da R S P um órgão de militância profissional de alta qualidade, reconhecido e acatado como tal por diretores, assessores, técnicos de administração, enfim, por toda a classe dos que participam no complexo processo de formular política, selecionar objetivos e dirigir a administração dos negócios públicos.

Sem perder a audácia do pioneirismo, a R S P marcha para a maturidade profissional.

Liderança Administrativa

ROSCOE MARTIN

Chefe do Departamento de Ciências Políticas, Universidade de Syracuse
(tradução de BENEDITO SILVA)

NOTA DO TRADUTOR — O presente ensaio aparece com oportunidade no Brasil. Poderá contribuir para que se retifiquem os pontos de vista circulantes sobre o problema da Chefia Administrativa.

Ver-se-á, desde logo, que o Professor ROSCOE MARTIN não teoriza sobre o assunto, nem procura enquadrar abstratamente a chamada chefia administrativa em esquemas simétricos e fórmulas rígidas. Focaliza-o à luz de uma exegese penetrante da realidade. A chefia é um fato social cru, não uma categoria de juízo que se preste docilmente a teorias dogmáticas. O autor trata do tema com os instrumentos adequados de um dissecador, realista direto, implacável. Começa por desmoralizar, com uma pitada de ironia, o hábito de descrever a chefia em termos de atributos identificáveis e mensuráveis. Para ele, a chefia não é uma lista de qualidades livrescas, mas uma vivência complexa, variada, por vezes incoerente, rica de conteúdo humano, não suscetível de generalizações. Seu ensaio é uma advertência, aliás, contra as generalizações doutrinárias sobre esse tipo de relação humana. Mostra como o comportamento dos chefes é governado muito mais pelo nível de sua hierarquia, sobretudo pela lei da situação, do que pelas regras de compêndio. Esperemos, pois, que este trabalho de ROSCOE MARTIN seja particularmente bem recebido pelos estudantes e pelos estudiosos dos problemas de chefia na administração pública.

UMA pesquisa da literatura conduz fatalmente à conclusão de que, quem aspira a ser chefe na administração pública, deve possuir inteligência de primeira classe, imaginação criadora, fé, entusiasmo, vigor físico, capacidade de resistência, destemor, decisão, discreção, maleabilidade, e amor do próximo. Além disso, pode conjecturar-se que ajudará também ao aspi-

rante a cargos administrativos elevados ser alto, moreno e bonitão (*tall, dark, and handsome*).

Um dos membros da comissão designada para escolher candidatos à presidência da Universidade de Yale fez, há alguns anos, sagazes comentários sobre os deveres correspondentes ao cargo. Resumindo suas considerações acerca dos atributos que um presidente daquela Universidade devia possuir, concluiu: «É... ninguém duvida de que unicamente um Ser possui a maioria das habilitações requeridas. Mas mesmo a respeito d'Ele, ainda paira uma dúvida: será Deus formado pela Universidade de Yale?»

O problema da liderança administrativa pode ser considerado, *a priori*, como tem acontecido freqüentes vezes, focalizando-se os atributos que se supõem, ou se devem supor, úteis aos administradores responsáveis. Dá-se realce, assim, ao líder e às qualidades de caráter, personalidade e temperamento, que contribuem ou devem contribuir para o bom êxito no exercício de funções de direção.

Esse tipo de análise poderá levar somente à caracterização abstracionista do Administrador Ideal, acima sintetizada. Obviamente, o líder deve ser destemido, forte, inteligente e patriota. Não se segue daí que todo dirigente corresponda a esse retrato, mas pouca gente negará que devia corresponder.

Na vida real, como é fácil de ver, os dirigentes executivos diferem acentuadamente entre si: uns são altos e dominantes, outros são baixos e inexpressivos; uns possuem grande inteligência, ao passo que outros evidentemente não possuem nenhuma; uns são ágeis em tomar decisões, enquanto outros titubeiam constantemente; uns são plácidos e de gênio calmo, outros são explosivos e obstinados; uns são corajosos, enquanto outros fogem à responsabilidade sob qualquer pretexto que encontrem; uns seguram, firme, as rédeas da administração, ao passo que outros delegam poderes à larga, uns parecem marcados para grandes realizações, outros são bem sucedidos, por assim dizer, a despeito deles próprios. À mente do leitor atento ocorrerá grande número de exemplos de diferentes tipos de dirigentes. Dois deles, extraídos das páginas da história, mostram-se sugestivos. O primeiro é TALLEYRAND, cujo biógrafo escreveu (1):

«O método de trabalho de TALLEYRAND dava, efetivamente, alguma aparência de verdade aos rumores sobre a sua indolência. Ele nunca se ocupava de tarefas árduas e deixava a cargo dos subordinados atribuições como as de proceder a investigações, dirigir as opiniões alheias e coletar exemplos ilustrativos. Relativamente pouco tempo dispndia no gabinete de trabalho, não revelando de modo algum ser pessoa industriosa. No que concerne à leitura de relatórios de subordinados, mostrava-se displicente...»

(1) Brinton, Crane, *The Lives of Talleyrand*, New York, 1936, p. 129.

O biógrafo de COLBERT traçou um quadro igualmente revelador:

«A paixão de COLBERT — de coração e de espírito — era o trabalho, do qual se aproximava com alegria e o qual deixava com pesar. Trabalhava, sem hesitação, 10, 12, e 16 horas por dia, semana após semana. Assistia a reuniões de conselho, conferenciava com autoridades, debatia assuntos com o rei, redigia memórias, elaborava planos, estudava relatórios, estimulava os subordinados com uma animação que pessoas menos simples dificilmente compreendiam». (2)

Eis aí dois administradores comparáveis, de categoria elevada, que se desincumbiam de suas tarefas de maneira inteiramente diversa. Um era brilhante, espirituoso e, aparentemente, superficial e indolente. O outro, diligente, metucioso, metódico e laborioso. Qual o mais bem dotado para a função de administrar? Qual o melhor administrador? Qual obteve maior êxito como chefe administrativo?

E' claro que, além daquelas de caráter puramente pessoal, outras qualidades concorrem para o bom êxito ou o fracasso do administrador. Em outro ensaio de nossa autoria (*O Ambiente na Administração Pública*), (3) tivemos oportunidade de examinar a ecologia da administração, o significado da estrutura constitucional do governo, e o papel da chamada organização informal. Tudo isso e outros elementos (as contingências de guerra ou paz, para darmos apenas um exemplo frisante) desencadeiam forças poderosas, que influem na atuação e, muitas vezes, no próprio destino dos administradores. O que não significa que as qualidades pessoais de liderança sejam destituídas de importância, mas apenas que devem ser consideradas em função do ambiente, em geral e do ambiente administrativo, em particular. Predominantes entre os fatores convergentes que influem, direta e imediatamente, na liderança administrativa, são as funções que o administrador é chamado a desempenhar. Isso leva-nos ao estudo de todo o campo em que se desenvolve a ação administrativa.

O CAMPO DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

O diagrama nº 1 apresenta, em síntese, as diferentes modalidades de ação ocorrentes na arena administrativa e relaciona os agentes administrativos com cada nível de atuação. Como indica o diagrama, a terminologia usada é a da administração federal norte-americana. E' de se admitir, contudo, que diagramas semelhantes, interrelacionando o campo de atuação administrativa e a linha hierárquica, possam ser traçados para representar qualquer administração ou, pelo menos, qualquer administração em que as

(2) Cole, Charles Woolsey Cole, *Colbert and a Century of French Mercantilism*. New York, 1939, vol. I, p. 229. V. Coleção *Cadernos de Administração Pública*, nº 31 Fundação Getúlio Vargas, Rio.

atividades públicas sejam múltiplas e variadas e numeroso o pessoal, além de diferenciado pela natureza das respectivas atribuições.

O diagrama enumera cinco espécies de ação administrativa. Começa pela formulação de diretrizes (*policy determination*), que é, por definição, de natureza eminentemente política, e desce sucessivamente à alta direção (*executive action*), à chefia intermediária (*middle management*), à supervisão (*supervision*), até chegar à execução (*performance*), nível em que a ação administrativa entra, imediata e diretamente, em contato com as pessoas ou coisas afetadas pelo programa em andamento. Esses cinco planos de ação representam uma progressão que vai do ápice à base, partindo da fixação da política do órgão, pelos respectivos responsáveis, e indo, em escala decrescente, até a execução final pelos servidores, individualmente, da multiplicidade de atos que, no conjunto, perfazem a administração.

No governo federal dos Estados Unidos, o Congresso é o supremo agente de atuação. Exerce naturalmente funções consideradas mais legislativas do que administrativas, e, é responsável, em última instância, por aquela parte da política que se traduz em lei. Apesar de subordinado ao seu interesse pela legislação, o interesse do Congresso pela alta administração nem por isso deixa de ser real. A Constituição é bastante clara nas disposições concernentes às relações do Legislativo com o Executivo em algumas esferas de atuação. Em outras, será tudo, menos clara. Muitos dos conflitos surgidos entre o Presidente e o Congresso, na administração Eisenhower, resultaram da interferência da autoridade do Congresso em domínios reservados ao Presidente por antiga prática.

A pirâmide hierárquica da administração norte-americana tem o seu ápice no Presidente, cuja participação é básica e direta, tanto na formulação da política, quanto na alta direção. O Presidente partilha com os Ministros de Estado, as responsabilidades ligadas à alta direção e tanto aquele como estes têm interesse secundário na chefia intermediária, pela qual o diretor de departamento assume a responsabilidade principal, juntamente com o diretor de divisão. Quanto à chefia simples e supervisão, constitui encargo do diretor de divisão ou chefe de seção e, mais particularmente, do supervisor, cuja responsabilidade dominante é velar por que os servidores, individualmente, desempenham de forma satisfatória as funções que lhe forem cometidas.

Conforme o diagrama indica, existe órgãos de sete níveis atuando em cinco planos hierárquicos. Há dois níveis de organização que partilham as responsabilidades primaciais em cada campo principal de ação e, em cada caso, há, paralelamente, um ou dois níveis hierárquicos.

Se porventura o diagrama sugere uma complexa e talvez difícil *congérie* de relações entre órgãos e atividades, isso resulta do fato de ser complexo o próprio governo. No século XX, a administração não pode deixar de ser uma coisa imensa e complicada.

Mas, que dizer sobre o nosso anunciado interesse pela chefia administrativa? É evidente que, ao voltarmos ao assunto, nos cabe considerar

ainda um fator novo, embora secundário: que nível de chefia se acha em estudo?

Há dirigentes ou, em qualquer caso, administradores postados em todos os degraus da escala administrativa e ao longo da pirâmide hierárquica. Projeta-se a análise sobre o principal chefe executivo (no caso, o Presidente), responsável pelas diretrizes supremas e pela ação administrativa do mais alto grau? Ou sobre o diretor de departamento, cujo principal interesse gira em torno da *chefia intermediária*? Ou sobre o supervisor, que tem por missão fazer trabalhar eficientemente os seis, oito ou dez servidores sob suas ordens? Devem todos êsses chefes e dirigentes ser igualmente inteligentes, criadores e destemidos? Será possível, na realidade, generalizar sobre os requisitos da chefia administrativa? Ou, numa análise das qualidades esperadas ou exigidas de um chefe, não haverá o perigo de o avalista simplificar demasiadamente as coisas?

Essas indagações realçam a necessidades de estudo mais aprofundado das relações entre as funções desempenhadas e a chefia exercida na administração pública.

GENERALISTAS VERSUS ESPECIALISTAS

O diagrama n.º 2 representa uma ampliação dos conceitos oferecidos à consideração no diagrama n.º 1. Nêle, as modalidades de atribuições conferidas aos administradores são relacionadas sob as três categorias principais: alta direção (*top level*), chefia intermediária (*middle management*) e nível de execução (*performance level*). As qualidades de chefia requeridas dos administradores acham-se relacionadas paralelamente sob as três categorias, a fim de indicar claramente quais as que são exigidas em cada nível particular de administração. Obviamente, as categorias indicadas nas duas colunas do diagrama não são compartimentos estanques, visto como, de um lado, algumas atribuições da *alta direção* desbordam para o campo da *chefia intermediária*, ao mesmo tempo que algumas funções da chefia intermediária se ratificam igualmente no *nível de execução*. E, por outro lado, determinados atributos de chefia podem não estar limitados a um só nível administrativo. Certas qualidades, como fidelidade ao dever e integridade, por exemplo, são tão geralmente dadas de barato que não chegam a ter maior importância para a chefia como tal, ao passo que uma qualidade como a imaginação criadora é considerada relevante mesmo para um trabalhador braçal. Êste executa suas tarefas com redobrado zelo, se puder projetar a sua visão além da pá com que trabalha e ver o que o seu trabalho significa dentro do programa geral. Mesmo assim, e feitas essas reservas, pode-se concluir que alguns atributos são mais importantes em um nível do que em outro, admitindo-se a existência de certa lógica, ainda que rudimentar, no esquema proposto.

E' evidente que, à semelhança do que ocorre no caso do diagrama n.º 1, a lista de atribuições constantes do diagrama n.º 2 encerra uma progressão que parte da execução mais ou menos rotineira, na base, e sobe até à

fixação das diretrizes supremas, no ápice. Assim, numa extremidade, a administração pública é representada, por exemplo, pela operação da máquina de escrever, pelo lançamento do imposto de renda e pelo conserto de avarias no calçamento; na extremidade oposta, ela se ocupa quase inteiramente com diretrizes e normas de ação, tornando-se, no ponto supremo, indistingüível da política. Desta arte, o processo de governo transforma-se, conforme as palavras de Paul Appleby, num *continuum*, ainda que, segundo ARTHUR MAC MAHON, num *continuum* «diferenciado». (4)

O diagrama nº 2 descreve, igualmente, uma progressão das qualidades de chefia, que vai de simples proficiência técnica (acrescida de lealdade e integridade), na base, ao espírito público, compreensão da política do órgão e devoção a ela, nos níveis altos da administração. Permita-se-nos repetir que isso não significa ser a imaginação criadora dispensável no empregado subordinado, ou o conhecimento técnico uma contraindicação necessária nos altos dirigentes. Significa, apenas, que o conhecimento especializado do cargo é particularmente importante para o empregado subordinado, ao passo que a imaginação criadora, assim como outras qualidades a ela associadas, são mais importantes para o alto dirigente.

A esta altura, terá ficado claro que a discussão gira em torno do papel do generalista e do especialista na administração pública. Os diagramas ns. 1 e 2 estribam-se essencialmente no conhecido conceito da pirâmide administrativa, com uma legião de subordinados formando a base, e uns poucos chefes ou dirigentes constituindo o ápice. No governo federal dos Estados Unidos, por exemplo, a pirâmide abarca cerca de 2.400.000 servidores civis de todos os níveis e categorias, e tem por vértice o próprio Presidente da República. Com exceção de uns poucos, todos esses servidores são especialistas, isto é, profissionalmente competentes nos respectivos campos de ação. Desempenham suas atribuições específicas de acordo com padrões profissionais pré-estabelecidos, e abrigam-se sob as normas do sistema do mérito, destinadas a assegurar, entre outras coisas, a continuidade das funções. Alguns milhares são menos competentes em campos de atividades especializadas de que a grande massa dos servidores em geral. Trata-se de pessoas que são ou, ou tendem a ser, generalistas por inclinação, treinamento e experiência, e ainda pela natureza das respectivas funções. Quanto mais subirmos na escala hierárquica com a nossa investigação, menos encontramos capacidades especializadas e mais competências gerais. Quando nos aproximamos do ápice da pirâmide, surgem administradores de pequena capacidade para atividades especializadas, mas, em compensação, de vasta experiência em problemas humanos. O Presidente, obviamente, é o generalista máximo. Quando eleito pela primeira vez, não terá tido experiência anterior como Presidente, mas quase sempre haverá acumulado vasta experiência de lidar com pessoas e programas. O mesmo ocorre com

(4) Macmahon, Arthur W., "Policy and Administration" (crítica de Paul H. Appleby sobre o livro do mesmo título) in *Public Administration Review*, vol. IX, 1949, pp. 278-282.

os Ministros (*department heads*), os quais, normalmente, terão variada experiência como homens de negócios, porém pequena ou nenhuma experiência como técnicos ou especialistas.

Uma palavra de advertência impõe-se aqui, para evitar a conclusão errônea de que o administrador ou dirigente é de tal modo generalista que nada conhece dos problemas concretos de qualquer campo particular de atividade. Já se disse que «o generalista é o homem que conhece cada vez mais sobre cada vez menos, até que chega a conhecer tudo sobre nada». Desnecessário observar que tal afirmativa reduz o conceito de administrador ou dirigente geral a verdadeiro absurdo. Todos ou quase todos os dirigentes foram especialistas algum dia. Antes de galgar a Presidência da República, o Presidente Eisenhower era soldado e o Presidente Wilson, um professor universitário. Na prática da administração federal norte-americana, muitos Diretores de Departamento e alguns Ministros de Estado já pertenceram aos quadros do funcionalismo de carreira, sendo de notar, ainda, o caso dos administradores que são chamados a ocupar cargos de responsabilidades gerais em virtude de seus êxitos como especialistas.

Não importa, porém, ressaltar, que homens da capacidade e experiência técnicas se hajam transformado ocasionalmente em administradores, nem que a administrador seja usual e necessariamente desprovido de competência técnica. Importa enfatizar isto é, pela capacidade de generalizar que o administrador bem sucedido atinge a notabilidade, não por qualquer capacidade técnica que porventura possua. Pode-se, na verdade, discutir se há ou não incompatibilidade fundamental entre os requisitos de bom êxito numa atividade especializada, e os requisitos de bom êxito na administração geral. O cirurgião que se torna diretor de um hospital passa, imediata e necessariamente, a interessar-se menos pelos aspectos científicos da profissão e mais pelos múltiplos problemas condicionadores do funcionamento eficiente do hospital. Ele perde, gradualmente, as aptidões de profissional. É que já não dispõe de tempo para realizar complicadas operações ou para se manter em dia com a literatura da especialidade. Ao contrário, enreda-se nas teias da administração e perde os dias, bem como as noites, enfrentando problemas concernentes a orçamento, pessoal, relações públicas, arquivos e documentação. Sua vida nova é completamente diferente da antiga: o meio em que atua, as responsabilidades que lhe recaem sobre os ombros, a gente com que lida, tudo representa um mundo a que ele, como um cientista especializado em cirurgia, era totalmente estranho.

Somente na medida em que o novo diretor de hospital puder divorciar-se das preocupações de sua especialidade, terá ele probabilidade de ser bem sucedido como administrador. O que a administração de um hospital exige não é familiaridade com os tecidos cerebrais ou com os últimos progressos das pesquisas sobre o câncer, mas imaginação para planejar um programa de trabalho sadio e aptidão para congregar todos os recursos disponíveis na sua execução. O que a administração, genericamente falando, requer não é competência profissional científica ou especializada, e, sim, capacidade para conceber planos gerais, para perceber relações, para lidar

com pessoas. O traço característico do dirigente bem sucedido não é, pois, a competência especializada, mas a capacidade executiva.

A propósito, deve notar-se que a ponte que liga a competência especializada à capacidade administrativa é extremamente difícil de transpor. A competência em determinado campo funcional não assegura, *per se*, êxito na administração geral. O fato é evidenciado pelos numerosos químicos, médicos e engenheiros capazes, que encaham nos bancos de areia da administração. Em verdade, é preciso muita maleabilidade de inteligência e elevado espírito criador para que um especialista subordine o conhecimento e habilidade, que lhe trouxeram sucesso num campo profissional, às exigências mais gerais, por isso menos concretas, da administração. Quando se lhe oferecem uma opção, a maioria dos especialistas prefere permanecer como tais, justificando a preferência com a *natureza superior* de sua vocação. A administração goza genericamente de reduzido crédito nos meios profissionais especializados, cujos líderes se inclinam a identificá-la com a política, encarando-a como espécie inferior de atividades humana e, provavelmente, como coisa má ou desnecessária.

Uma das conseqüências freqüentes dêsse modo de pensar é a escassez de candidatos habilitados para ocupar os postos de administração geral. Outra reside no fato de existirem talvez cem vezes mais especialistas competentes do que administradores capazes, se bem que isso seja devido, em parte, à marcada preferência dos candidatos potenciais pelas carreiras especializadas. O fato deve-se, igualmente, e em boa medida, à circunstância de que a administração, genericamente falando, se revela infinitamente mais exigente em relação aos requisitos de formação de seus praticantes do que as profissões especializadas. Daí decorre o fato de a longa permanência num campo especializado não constituir *back-ground* promissor para os postos de administração. Daí decorre, igualmente, que algumas profissões desenvolvem melhores administradores do que outras, sendo de ressaltar, entre elas, a advocacia (*legal profession*), da qual são retirados mais administradores do que de qualquer outro campo de atividades. Isso ocorre precisamente porque o direito é um domínio de natureza menos técnica, ou seja, menos especializada, do que a maioria das demais carreiras profissionais, do que qualquer das ciências naturais, por exemplo. Há, assim, maior probabilidade de um advogado se tornar bom administrador do que um químico ou um físico, porisso que a sua atuação se processa em relação a pessoas e coisas, êle está acostumado a pensar em termos abstratos, em suma, as exigências de sua profissão tendem a fazer dêle antes um generalista do que um especialista.

A título sintético, valerá a pena ressaltar a importância tanto do especialista quanto do generalista para a administração pública. Para ambos há um lugar, e um lugar muito importante. Deve, todavia, evitar-se confundir o papel dos dois. As funções desempenhadas pelo especialista são ou podem ser o resultado final da administração, mas, em si mesmas, não constituem administração. A administração só entra em cena quando surgem relações entre indivíduos ou grupos, quando medidas especiais sejam requeridas, sob a forma de organização e obtenção de apoio financeiro, para

assegurar a prosperidades de determinada empresa. Tais providências situam-se no campo de ação do administrador, cujo êxito será determinado não pela competência técnica, mas pela capacidade de generalizar. Repita-se: em virtude da própria natureza de sua missão, o administrador há de ser mais um generalista do que um especialista.

OS REQUISITOS DA CHEFIA ADMINISTRATIVA

Após a nossa excursão pelo campo da ação administrativa, façamos agora uma análise mais sistemática dos requisitos da chefia. A êste respeito, o diagrama nº 1 ser-nos-á muito útil: é aconselhável examinarmos mais detidamente os atributos da chefia administrativa, na medida em que êles se relacionam com as atribuições inerentes aos vários níveis principais de administração. As qualidades de caráter sem jaça — honestidade, lealdade, escrupulosidade e tôdas as demais — devem ser universais, ou universalmente desejáveis, nos administradores. Mas os requisitos de personalidades e temperamento, exigidos da liderança, considerados como dissociados das qualidades de caráter ou complementares a elas, variam amplamente, de acôrdo com as atribuições a serem desempenhadas, o cargo a ser exercido.

A primeira das preocupações do chefe executivo supremo e seus auxiliares imediatos (no govêrno federal norte-americano, o Presidente e os Ministros) reside na política, na sua interpretação e execução, na direção-geral da máquina administrativa e nas relações daí decorrentes. O principal requisito exigido da chefia administrativa de mais alto nível é, pois, a capacidade de generalizar, de raciocinar por analogia, de deduzir, de fatos ou circunstâncias particulares, princípios de aplicação ampla. O administrador de alto nível deve possuir um espírito voltado para conceitos universais, imperturbável em face de situações novas, capaz de inferir novas hipóteses ou novas verdades de experiências correlatas. Isso requer, juntamente com inclinação filosófica, elevada inteligência, imaginação de amplos horizontes, disposição e capacidades de desenvolver novas idéias e certo gôsto da aventura. São poucas, evidentemente, as pessoas que possuem essa organização mental, poucas e disputadíssimas, porque representam o pequeno e seletto grupo do qual ocasionalmente surgem os dirigentes excepcionais.

Disso decorre, *çova sans dire*, que o alto dirigente não se deve preocupar com minúcias. Ser-lhe-á extremamente difícil, se não impossível, atuar proficientemente, por exemplo, ao mesmo tempo, como cientista e como administrador. Cumpre-lhe, desde logo, resignar-se a deixar uma carreira pela outra. Segundo já se tem dito, o administrador geral deve «atuar no plano adequado», deixando para outrem a execução efetiva das tarefas, inclusive o desempenho de funções executivas importantes, satisfazendo-se com as decisões que adota e com a atuação que desenvolve no plano administrativo. O que significa que a capacidade de delegar é um dos requisitos mais importantes da chefia administrativa.

Como alto dirigente, o chefe executivo tem a responsabilidade da organização geral e, particularmente, da direção da máquina administrativa.

Compete-lhe, pois, saber lidar com os homens, ser capaz e estar disposto a aceitar responsabilidade de decisões importantes. Cumpre-lhe, ademais, ser um hábil negociador e possuir grande facilidade para se comunicar com os outros.

Por fim, ainda que não em último lugar em ordem de importância, o líder administrativo deve ter o espírito voltado para a ação pública, não para a ação particular. Em outros ensaios (*Natureza da Administração Pública*), tivemos oportunidade de observar que, se, por um lado, há muitos pontos de contato entre a administração pública e as empresas privadas, por outro, há muitas diferenças relevantes. Os homens de negócios recrutados para servir no governo são os primeiros a notar e apontar essas diferenças. Há copiosos depoimentos em apoio da tese de que a orientação no sentido da coisa pública, o que inclui especificamente compreensão e consciência dos processos políticos, constitui pré-requisito para que um administrador público alcance atuação excepcional. O interesse do público é de suprema importância e só pode ser efetivamente ouvido por um grupo executivo devotado ao bem da coletividade.

Se a missão última do alto administrador é a elaboração e implementação das diretrizes gerais da organização que dirige, a tarefa do administrador de nível médio é canalizar tais diretrizes para a ação e dar conteúdo, prático em termos de programas de trabalho, a princípios gerais. A administração intermediária atua como engrenagem que impele as diretrizes para a prática. Suas atribuições abrangem, em termos específicos, o planejamento, a direção, a coordenação e o controle.

Provavelmente, a qualidade mais preciosa exigível de um administrador de nível médio é o dom de perceber a relação entre o programa total da organização e a tarefa particular a ele confiada. Em outras palavras, a capacidade de associar o todo e suas partes de tal maneira que se preserve e realce o sentido do programa geral, sem o sacrifício de atividades particulares. É que ao administrador de nível médio cabe a responsabilidade genérica da ação executiva, no momento em que o programa geral começa a decompor-se em operações especializadas. A tentação de resvalar para o campo da especulação e da ação especializada será maior no caso do diretor de divisão (*bureau chief*), que se pode considerar a personificação da administração de nível médio, do que no caso do Ministro de Estado (*department head*). Cumpre-lhe, entretanto, resistir à tentação, ou pelo menos, aprender a manter os impulsos de especialista subordinados à fidelidade que deve ao superior hierárquico e ao programa global da organização. Demanda-se, assim, do diretor de divisão, que abra um estreito e tortuoso canal entre Scylla e Charybdis, isto é, entre as exigências do generalista e as tendências do especialista. Isso requer habilidade de primeira classe, rara combinação de flexibilidade e energia, eis que o administrador de nível médio deve, de um lado, ser receptivo à orientação superior e, de outro, manter-se disposto a aceitar responsabilidade pelo segmento a ele confiado do programa global. À luz do programa de trabalho, o papel do administrador de nível médio é indistintamente difícil.

No que concerne à ação, o administrador de nível médio assume responsabilidade fundamental pela organização. Sua maior atribuição consiste em definir, em termos adequados à organização, o programa de trabalho e, reciprocamente, adaptar a organização ao plano a ser executado. Trata-se das duas faces da mesma moeda, as quais, juntas, significam que o diretor de divisão (*bureau chief*) deve compreender as virtudes e as limitações da organização, possuir habilidade no trato dos homens e dom para inspirar lealdade ao grupo ou equipe de subordinados. Finalmente, à semelhança do dirigente máximo, o administrador de nível médio deve saber delegar, o que requer, ao mesmo tempo, senso de organização e capacidade de desprendimento. O diretor de divisão não poderá empenhar-se em atividades especializadas, sendo necessário abster-se delas em favor de atividades administrativas de caráter geral. Isso significa que para realizar planos e cumprir programas, estará sempre dependendo de terceiros e, de modo mais especial, de organização a seu cargo. A frustração experimentada por alguns especialistas transformados em administradores não é fenômeno raro no processo da administração.

É no nível a que chamamos *execução* que as diretrizes e programas administrativos se traduzem em ação final: aqui o trabalho é planejado em termos concretos, aqui são elaborados os calendários, aqui os empregados investem as forças em tarefas específicas, aqui o servidor entra em contacto direto com o público, em suma, aqui, por assim dizer, se surpreende a administração com a mão na massa (*at the cutting edge*).

O chefe menor (*first line supervisor*) é, na linha hierárquica, a última autoridade com responsabilidade administrativa ou sobre grupos. Neste nível, o especialista se encontra, afinal, em seu meio próprio, pois aqui a competência técnica é de importância primordial entre as qualidades exigidas para a chefia. Neste plano, cabe ao chefe estar perfeitamente familiarizado com o trabalho a ser executado e possuir completo conhecimento da máquina administrativa. Além disso, uma vez que lida com indivíduos e pequenos grupos de empregados, deve expressar-se com proficiência, sobretudo oralmente, possuir o dom de ensinar, e conhecer algo da arte das relações humanas. Em especial, deve ser perito em contatos pessoais com os empregados. Sua missão consiste em obter, mediante uma combinação de capacidade técnica, bom senso e persuasão, que a tarefa seja executada. E, para isso, suas duas armas principais são o conhecimento especializado e a habilidade para lidar com pessoas.

As atribuições do servidor subordinado são explícitas e relativamente simples, requerendo principalmente que ele seja proficiente, honesto e consciencioso. A não ser em potencial, o servidor subordinado não se envolve na liderança administrativa. Podemos pois deixá-lo de lado, depois desta breve referência.

Conclui-se claramente desta análise que as generalizações fáceis sobre a liderança administrativa são vulneráveis, sujeitas a sérias dúvidas. A liderança administrativa não é coisa simples, palpável, de pronta identificação e definição, que se descobre em determinado lugar e tempo. Constitui ela, ao contrário, fenômeno complexo e, por assim dizer, ubíquo, preenhe

de significação para a organização administrativa inteira. Disso resulta que não há grupos homogêneos de administradores, tampouco um administrador padrão, isolável, com base no qual se possa generalizar seguramente. O que há são categorias de administradores, cujas qualidades de liderança podem ser discutidas genêricamente, em face da natureza das respectivas funções.

Neste ensaio, dividimos as atribuições da chefia administrativa e, conseqüentemente, os próprios chefes, em três categorias, indicadas pelas expressões alta direção (*top management*) chefia intermediária (*middle management*) e nível execução (*performance level*). Assim procedendo, simplificamos demasiadamente o problema, não obstante o fato de que certo grau de simplificação parece necessário para tornar o assunto acessível. Podemos, dêste modo, falar com alguma segurança sobre os atributos requeridos do dirigente máximo e seus auxiliares imediatos, do diretor de divisão (como ilustração da chefia intermediária) e daqueles em cujos ombros recai a responsabilidade final da execução do trabalho, pois certas qualidades gerais de chefia parecem comuns aos administradores pertencentes a todos os grupos apontados. Qualquer outra síntese de qualidades encontradas ou consideradas pertinentes ao *chefe administrativo* abstratamente concebido, afigura-se-nos de valor duvidoso.

A CHEFIA ADMINISTRATIVA E A DEMOCRACIA

Do ponto de vista da administração pública, o grau em que a democracia prevalece em determinado regime de governo depende de dois fatores principais.

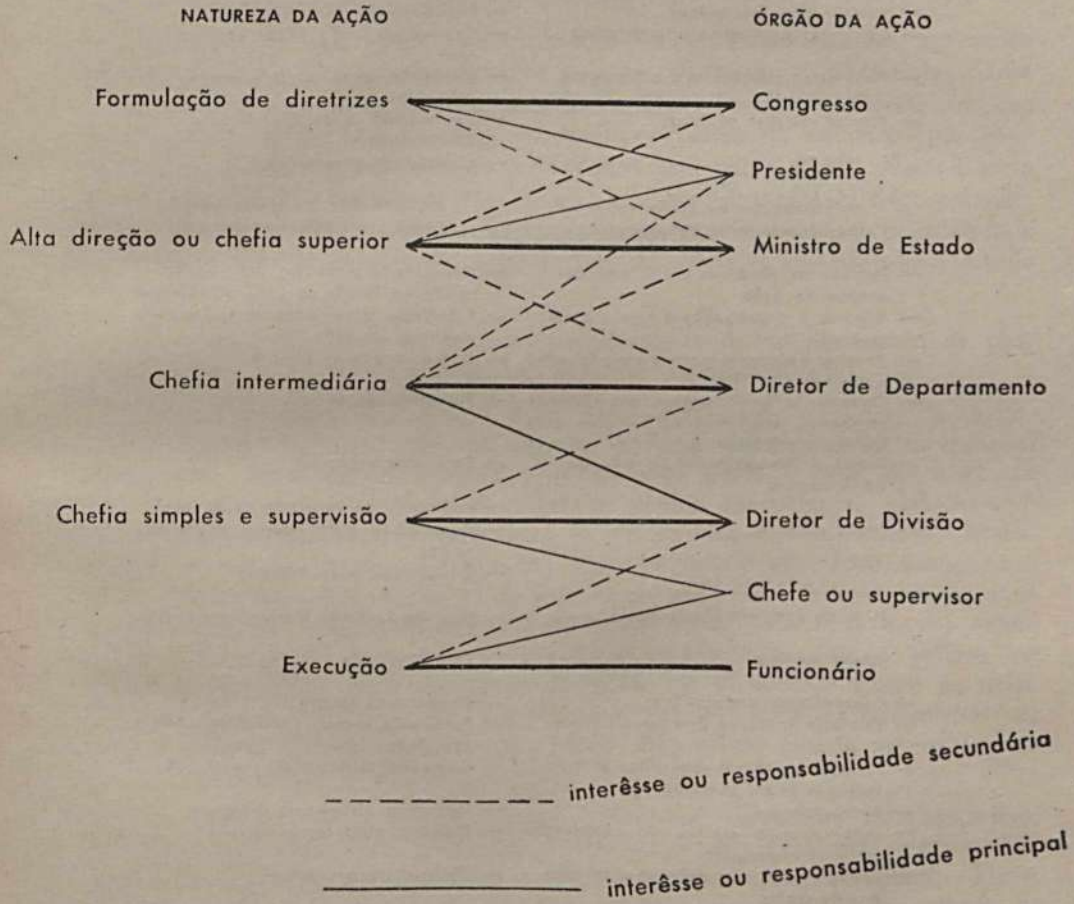
Externamente, revelam-se da máxima importância os dispositivos constitucionais conjugados com as práticas e tradições governamentais. As condições de participação popular, o sistema de responsabilidade do legislativo perante o povo, o sistema de responsabilidade do executivo perante o povo e o legislativo, os direitos e garantias individuais, a liberdade de pensamento, estes conceitos sugerem os critérios através dos quais as relações do governo com o povo são adequadamente avaliadas. Pode afirmar-se que a democracia não terá boa acolhida dentro da administração se não estiver profundamente enraizada nas tradições populares e na prática do governo.

Internamente, o exercício da democracia depende não somente da forma, mas, de modo mais particular, do espírito da administração. Este, por sua vez, depende do próprio administrador geral e, mais especialmente, do dirigente ou dirigentes máximos. Um chefe executivo recentemente nomeado ou eleito desfrutará de certas vantagens de liderança que fluem da própria investidura. Assim, os poderes constitucionais e legais inerentes ao cargo serão seus, bem como a presunção de autoridade que emana do prestígio da repartição e da reputação de seu dirigente. Há a considerar, além disso, o espírito de cooperação, o hábito de obediência mesmo, que é de desejar se encontre na grande massa dos servidores públicos.

Todos esses fatores, assim como outros semelhantes, se conjugam para conferir ao administrador principal uma vantagem inicial muito grande e

Diagrama n.º 1

UM ESTUDO DE RELAÇÕES NO CAMPO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA
(Exemplo: Governo Federal dos Estados Unidos)



O GENERALISTA E O ESPECIALISTA NA ADMINISTRAÇÃO

NATUREZA DAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS

QUALIDADES DE CHEFIA EXIGIDAS

Alta Administração (Top Level)

Alta Administração (Top Level)

- Conciliar pontos de vista antagônicos e interesses concorrentes
- Participar da formulação das diretrizes
- Interpretar as diretrizes em termos gerais
- Simbolizar o programa administrativo
- Dirigir a implementação do programa
- Assumir responsabilidade pela organização e reorganização administrativa
- Nomear altos funcionários
- Coordenar a máquina administrativa
- Facilitar as relações com o legislativo
- Manter relações públicas

- Capacidade de abstração, de generalização.
- Inteligência e imaginação
- Orientação no sentido do interesse público
- Senso de objetivo e direção
- Senso ou tato político
- Habilidade para negociar
- Facilidade de expressão
- Capacidade para julgar os homens
- Disposição para aceitar responsabilidade
- Capacidade de decisão aliada a flexibilidade
- Capacidade para delegar

Administração ou chefia intermediária (Middle Management)

Administração ou chefia intermediária (Middle Management)

- Traduzir as diretrizes gerais em programas de ação
- Adaptar a organização à tarefa a ser realizada
- Adaptar o elemento humano à organização e vice-versa
- Controlar o funcionamento, programando atividades, estabelecendo padrões, analisando a produção
- Dirigir o funcionamento da máquina administrativa

- Capacidade para ver determinada tarefa em função de todo o programa
- Facilidade para adaptar e traduzir diretrizes em ação
- Maleabilidade de espírito
- Receptividade à administração superior
- Faro para organizar
- Facilidade de lidar com os homens
- Capacidade para liderar grupos ou turmas
- Capacidade para delegar

Nível de Execução (Performance Level)

Nível de Execução (Performance Level)

Chefe imediato

Chefe imediato

- Supervisionar empregados
- Distribuir tarefas e delegar atribuições
- Planejar em termos específicos os trabalhos a serem executados
- Treinar pessoal
- Desenvolver o espírito de cooperação entre os empregados
- Cooperar com os superiores e os colegas de chefia
- Manter registros e fazer relatórios

- Competência técnica
- Familiaridade com os trabalhos a serem executados
- Conhecimento íntimo da organização
- Meticulosa atuação no detalhe
- Eficiência para expressar-se
- Capacidade de ensinar
- Habilidade em relações humanas, em situações frontais com os empregados

Funcionário

Funcionário

- Desempenhar tarefas específicas
- Assumir responsabilidade individual
- Representar a administração perante o público

- Proficiência profissional
- Dedicção à função
- Integridade

progressiva na sua busca de liderança administrativa. Contudo, por si sós, eles não são suficientes para assegurar ao administrador uma posição permanentemente favorável. Como já se tem dito muitas vezes de várias maneiras, «uma posição de liderança administrativa deve ser sempre conquistada». O administrador não pode basear sua ação somente na autoridade do cargo, nos poderes legais, no prestígio pessoal ou na conjuntura. Deve ao contrário capitalizar suas vantagens naturais por meio da expansão de sua influência através de toda a organização. Isso ele consegue mais por meio de liderança do que por meio de comando. Provavelmente, o mais eficaz instrumento a seu dispor, para transformar uma autoridade de comando numa autoridade de liderança, se encontra na aplicação dos princípios democráticos à prática administrativa.

A aplicação dos princípios democráticos à administração apresenta muitos aspectos, e repercute ativamente nos processos tradicionais. Uma delas é a aceitação, tanto em tese quanto em hipótese, das modernas práticas de administração de pessoal, que compreendem, além da admissão por concurso e o direito de estabilidade, conquistas tais como férias, licença para fins educacionais, treinamento em serviço, uma política estável de promoção, direito de defesa nos processos disciplinares, direito de recurso, possibilidade de queixas e reclamações, um sistema de consultas e um programa sólido de aposentadoria.

A aceitação e apoio de práticas progressistas de administração de pessoal, apesar de básicas, revelam-se, todavia, insignificantes.

O alto dirigente que deseja demonstrar extremada fidelidade à democracia deverá ir muito além da adoção de uma administração de pessoal esclarecida. Demonstrará respeito fundamental pelos pontos de vista de seus colaboradores e descobrirá meios de pô-los em prática. Colocar-se-á na posição de colaborador antes que na de senhor, e não perderá oportunidade de trocar idéias amplamente. Compreenderá que deve grangear o apoio entusiástico dos membros de sua organização, de desejar tornar tangíveis todas as virtudes potenciais existentes nela. Visualizará, em suma, a administração, o programa e a própria organização sob o prisma do subordinado, assim como do ponto de vista, do dirigente. Como se sabe, há pelo menos, duas maneiras de encarar uma organização administrativa: de baixo para cima, e de cima para baixo, não sendo aquela menos importante do que esta.

Finalmente, como atributo quase indefinível da chefia administrativa, pode-se acrescentar uma profundo e constante interesse pela democracia. Esse interesse deve ser genuíno e basear-se em convicção sincera. Deve, além do mais, manifestar-se por atos positivos, sob pena de carecer de substância. Basicamente, porém, resulta de um estado de espírito, de uma profunda convicção pessoal do valor da espécie humana e da dignidade do homem. Sem essa convicção, o dirigente terá de contentar-se com o hábito de mandar. Com ela, pode aspirar a uma posição de liderança administrativa no mais lato sentido de expressão.

Os Aspectos Humanos da Teoria da Organização

SAMUEL H. JAMESON

Professor da Universidade da Califórnia do Sul
(Tradução de Benedicto Silva)

NOTA DO TRADUTOR: — *Atendendo a solicitação nossa, o Prof. SAMUEL JAMESON aquiesceu em escrever o presente artigo especialmente para a «Revista do Serviço Público». Resume, nêle, os ensinamentos mais recentes sôbre a influência das relações humanas na teoria da organização. TAYLOR foi injustamente acusado de equalizar homens, equipamentos e instalações na formulação dos princípios da administração científica. Alegam seus acusadores que TAYLOR ignorou os aspectos humanos da administração. É a ELTON MAYO que se atribui o crédito de haver humanizado as teorias de organização. Coube-lhe, e aos seus associados, encontrar resposta para a importante pergunta: Que faz o trabalhador gostar do trabalho?*

Este ensaio do Prof. JAMESON espelha a ponta de doutrina, isto é, o estágio atual do conjunto de princípios que se estão consolidando na literatura especializada sôbre aquilo a que os americanos batisaram com o nome de Relações Humanas, velho como a Arca de Noé, mas formidavelmente sugestivo como o cresceu e multiplicai-vos.

1. NATUREZA DA ORGANIZAÇÃO

Os sistemas sociais não são meros conjuntos de certo número de indivíduos independentes. Como os átomos, representam uma amaranhado de relações; implicam e revelam uma coesão interna das partes separadas. Esse elemento de coesão não é instintivo, nem inato: é aprendido, adquirido, incorporado por associação. Tal aquisição, obtida através da associação, constitui o traço mágico que distingue os seres humanos do resto do reino animal.

Sistema de comportamento coletivo organizado ocorrem entre os outros animais, notadamente entre os insetos. Uma alcatéia de lobos, um bando de patos, um cardume de peixes, a colméia e o formigueiro são outros tantos

exemplos de comportamento sistematizado, regular. As formigas, por exemplo, conservam o mesmo sistema de organização típico, há cerca de 65 milhões de anos. Este comportamento, previsível, invariável, está entranhado na própria estrutura biológica das formigas; é inato, instintivo e como tal, transmitido de uma geração a outra, através dos processos genéticos. Não há necessidade de «aprendizagem», de «aquisição», de «condicionamento» do modo de comportar-se na interação da sociedade como tal. O padrão de comportamento, no caso, repete-se a si mesmo com regularidade, independentemente do meio variável, como a noite segue o dia.

O que distingue nitidamente o homem dos demais membros do reino animal não é só o equipamento estrutural biopsicológico inato, mas também, e sobretudo, a habilidade de haurir benefícios das experiências daqueles com quem vive. Na luta pela existência, ao invés de confiar unicamente no *equipamento* físico, genético, estrutural, trazido do berço, o homem assegura a sobrevivência mediante o artifício de ampliar o que lhe deu a natureza com alguns *instrumentos* adicionais. Destarte, *fazer, usar e transmitir* instrumentos e utensílios através de processos não biológicos constituem o cerne da diferença radical existente entre o homem e os outros animais.

A sistematização dos instrumentos e utensílios criados e transmitidos pelo homem, de geração a geração, pressupõe organização.

Desde o aparecimento do homem como espécie nova no reino animal, o equipamento biológico sumano tem permanecido o mesmo. Para todos os efeitos e propósitos, o homem conserva os traços originais. Mas os instrumentos por ele feitos, transmitidos e utilizados, *mudam*, e esta mudança modifica seu comportamento pessoal e coletivo. A sistematização desses instrumentos disciplina, condiciona e controla sua conduta diária. Alguns padrões de comportamento sobrevivem, ao passo que outros são destruídos, dependendo dos valores consagrados por dado povo, em determinado momento, num dado lugar. Por conseguinte, a preservação e perpetuação de qualquer sistema de valores depende de controles concebidos, organizados e adotados pelo homem.

Na linguagem corrente, organização pode referir-se bem a uma unidade social distinta, identificável, bem a um processo. No primeiro sentido, uma sociedade anônima, uma ordem religiosa, uma nação, uma entidade internacional, um estabelecimento de ensino, representam organizações. Como processo, organização vem a ser a ajustamento de partes isoladas para a realização de um fim, de um objetivo. Implica ação com o propósito deliberado de alcançar padrões estabelecidos. Cumprimento de deveres, conformidade, conhecimento de causa, lealdade, sacrifício, são exigidos das partes no interesse do todo. Os objetivos são determinados pelos dirigentes e não pelas partes individualmente, os últimos são sempre feitos à imagem e semelhança dos valores organizacionais.

Como entidades, as organizações jamais são estáticas. Ao contrário: transformam-se sob a pressão de forças externas e fatores internos. Em sistema competitivo, a vontade de sobreviver tem de sujeitar-se às regras

estabelecida de conduta. Daí, embora se empenhe em conservar e perpetuar seu sistema próprio de valores, cada organização também se rende aos ditames do meio social em que opera. Como o meio social está saturado do complexo de *status*, toda organização se esforça por manter seus traços distintivos, mas é levada a modificar seu comportamento em função dos valores gerais dominantes no sistema social. Assim, apresenta tanto os aspectos estáticos quanto os aspectos dinâmicos, do comportamento. A soma total desses comportamentos radicalmente opostos determina a personalidade de cada organização. Uma organização, portanto, como unidade, está sempre «em transformação», embora mantido seu *status quo*.

2. O PAPEL DO STATUS NO CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO

Com o fim de controlar o comportamento humano em qualquer sistema social, um dos instrumentos mais engenhosos já criados pelo homem é o *status*. O *status* é um artifício social; não existe isolamento. É a distribuição ou ocupação de uma posição no espaço social. Sua aplicação é universal. Objetos, idéias, pessoas e organizações recebem *status*. A luta por um *status* desejável e o empenho de evitar *status* inferior representam o interesse supremo de toda unidade em qualquer grupo social. O homem nasce com um determinado *status* e com um *status* morre. É a busca deliberada do *status* e sua distribuição que controlam o comportamento individual e coletivo.

Quando visualizado através do *spectrum* do *status*, o conceito de organização adquire sentido novo. Vivemos numa época de organizações de grande envergadura. Grandes empresas, industriais e comerciais, grandes governos, grandes sindicatos, grandes igrejas, grandes instituições educacionais, grandes exércitos, grandes nações, todas aspiram a reter e transmitir um *status* desejável. Neste complexo de grandeza, os padrões de comportamento burocrático tornam-se formalizados, as atribuições dos patrões e empregados uniformizam-se. A obediência aos valores estabelecidos é recompensada. Por conta, as condutas que se desviem dos padrões são punidas com perda ou decréscimo do *status*.

É mediante a conformidade com a própria escala de valores e as próprias técnicas de operação que uma organização procura a compreensão de seus objetivos. A eficiência, o ídolo de nossa era, exige submissão e fidelidade aos objetivos e métodos da organização. Geralmente, estes frustram a criação individual e suscitam o estabelecimento de linha divisória entre os dirigentes mentores e os executores. Por isso, um sistema vertical de relações de *status* surge e desenvolve-se em termos de classes ou funções. Cada classe espera e exige obediência das que lhe estão abaixo, como o general espera e exige obediência dos capitães e tenentes etc. No processo organizacional, a autoridade do administrador, do dirigente, do que toma as decisões, quase adquire o caráter de sacrossanto. Não obstante, com as constantes mudanças ocorridas no uso de instrumentos, materiais e abstratos, os chamados técnicos ou «experts», em razão de seus conhecimentos, freqüentemente desafiam a autoridade do administrador. Tensões

e conflitos, nascidos de tais situações, refletem-se nas relações dos técnicos com os não técnicos, dos trabalhadores de um sexo com os trabalhadores de outro, dos velhos com os jovens, dos operários com os profissionais. Fragmentações dessa natureza tendem a desmoralizar atitudes e a esgotar os recursos da organização, levando-a à perda ou ao rebaixamento de *status*.

A fim de preservar o *status* cobiçado, as organizações tornam-se formalistas, impessoais, burocráticas, e assim distribuem *status* a cada parte da própria estrutura, distribuindo papéis particulares a cada uma para o cumprimento dos objetivos principais do todo. Quando se torna um fim em si mesma, a organização busca deliberadamente ajustar cada uma das partes ao esquema geral das coisas, e o faz através de métodos diretos ou sutis de treinamento e condicionamento, precando, por esse meio, os ajustados e eliminando os que não se ajustam.

3. OS RITUAIS DA ORGANIZAÇÃO

Nenhuma organização consegue alcançar o manter *status* desejável sem a prática de certas formas estandardizadas de conduta, conhecidas como rituais. Se bem que cada instituição desenvolva sua série particular de rituais, existem ritos gerais prescritos para tôdas as organizações.

Não se deveria esquecer jamais que as rodas de qualquer organização dirigida por seres humanos são condicionadas pelo sistema social em que operam. As organizações delegam autoridade a certos homens e mulheres a fim de utilizar, e às vezes explorar, os recursos humanos disponíveis. Esta delegação de autoridade inicia a cadeia de relações do *status*. Autoridade, de qualquer espécie ou grau, pressupõe o exercício do poder de controlar outras pessoas, ou de influir sobre outras pessoas. Do berço à sepultura, os controles são administrados por meio de recompensas e castigos, o que nada mais é do que distribuição de *status*. Por isso, cada organização especifica, nos respectivos sistemas de controle, uma série de «deverás» e «não deverás». A liberdade de ação é permitida enquanto dentro dêsse marco de limitações: a organização, entretanto, está sujeita a padrões de comportamento prescritos por lei, os quais garantem a proteção dos «direitos» coletivos da comunidade, e bem assim dos direitos de cada indivíduo filiado à organização. Tanto os padrões de conduta das organizações quanto os governamentais constituem outros tantos ritos, cuja estrita observância, na luta pela obtenção e conservação de *status*, é impositiva.

Certos rituais bastante conhecido, quase universalmente adotados pelas organizações, são, por exemplo: a pontualidade; o uso de linguagem decente; a assiduidade; a abstenção da bebida ou jôgo, ou atitudes amorosas no trabalho; o uso impróprio ou furto de bens da organização; a insistência nas cortesias comerciais; e, sobretudo, a obediência ao «superior» (a insubordinação é um dos pecados capitais); a atitude em relação a «fazer cêra» no trabalho e a venda de dados confidenciais ou segredos, etc. A observação de cada um dêsses pdrões formalizados, ritualizados, de comportamento,

considere-se essencial ao funcionamento tranqüilo das organizações e à realização de seus objetivos imediatos. As empresas industriais e comerciais, as instituições educacionais e as unidades governamentais têm os respectivos rituais institucionalizados. E procuram, por meio deles, o aumento da eficiência nas operações e na produção, passo indispensável para a obtenção e conservação de *status*.

Os direitos coletivos são preservados e salvaguardados mediante restrições legais e exigências impostas às organizações, e que protegem, por igual, os direitos dos indivíduos. Estes, por sua vez, já estão ritualizados. A regulamentação das horas de trabalho por dia ou por semana; o pagamento obrigatório do período de férias; a remuneração por horas de trabalho extraordinário; as escalas de salário de acordo com a classificação dos cargos; a manutenção das condições sanitárias e os exames de saúde; a proteção contra acidentes; as licenças remuneradas para tratamento de saúde; as pausas de trabalho para o café; o sistema de registro de queixas; a regulamentação de greves e boicotes; o aviso-prévio; os cuidados médicos; a aposentadoria etc., geralmente já figuram nas leis. A negligência voluntária ou involuntária destes rituais causa perda do *status* para a organização.

4. A SOBREVIVÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO

Uma vez que nenhuma organização funciona num vácuo, — e a sociedade nada mais é que uma expressão de instrumentos criados pelo próprio homem, conhecida como herança social — a importância do meio social não pode ser superestimada. Os rituais, sejam os introduzidos por uma organização particular para atender a suas próprias necessidades, sejam os seguidos por muitos, constituem os instrumentos necessários no processo de conquistar e manter *status*. Alguns rituais têm origem em instruções executivas condizentes com os fins da organização. Estes mudam de quando em quando, dependendo dos objetivos permanentes ou temporários, ou mesmo da fantasia pessoal dos dirigentes da organização. Os rituais básicos estabelecidos para o fim de proteger o bem-estar público são mais persistentes e gozam de consagração legal.

A fim de grangear e conservar o *status* cobiçado, é essencial que a organização esteja inteiramente familiarizada com a série de rituais obrigatórios por lei. Para o empregado de qualquer categoria, de uma organização, igualmente vital é conhecer os rituais particulares do respectivo emprego. Ninguém poderia ajustar-se ao sistema a que esteja ligado, sem o conhecer bem e aceitar.

As organizações tratam com seres humanos criados à imagem do meio em que vivem. Em seus temores e esperanças, necessidades e desejos, aspirações e esforços, o homem move-se de um lado, para obter recompensas e, de outro, para evitar punições. Nesta procura de *status* mais alto repousa a motivação do esforço potencial e a conseqüente compreensão dos propósitos de uma organização. Rituais coercitivos podem dar nascimento a situação de tensão ou de choque dentro da organização. Os rituais

prescritos por lei, no entanto, geralmente aceitos como expressões de valores e esforços coletivos, são adotados para preservação das organizações. Em qualquer caso, no manejo de seres humanos por outros seres humanos, somente os que aprendem a arte de mascarar-se convenientemente alcançam e mantêm um *status* desejável; os díscolos, os não-conformistas perdem-no.

Nos sistemas sociais contemporâneos, a sobrevivência pessoal e das organizações depende da habilidade do homem em fazer frente a êsse fato. Usar as máscaras prescritas não é desempenhar papel de hipócrita; é um ajustamento realístico ao meio socialmente condicionado, e que desvenda os aspectos humanos do conceito de organização. Os problemas das organizações engendrados pelo homem são determinados coletivamente; a sua solução depende da boa-vontade do homem em reconhecer, na luta pela sobrevivência, o papel do desejo imperioso de *status*.

Como unidades que operam dentro dos quadros de um sistema social particular, as organizações envolvem-se em processos de interação entre objetos e homens, mas acima de tudo, entre homens e homens. As relações entre pessoas, entre pessoas e organizações, e entre uma e outra organização — estão repassadas de fome de *status*. Pessoa alguma, nem organização alguma pode resistir a uma longa privação de *status*. Balançar a isca de um *status* melhor ante homens e mulheres, sem habilitá-los a prová-la, e algumas vezes a engoli-la, eis o caminho certo para o declínio gradual e a falência de uma organização.

Sem a perspectiva de proporcionar *status* mais alto, o clamor por uma melhor motivação para os funcionários administrativos, os dirigentes e representantes de sindicatos transforma-se em sons sem sentido. É a esperança de um *status* melhor que faz pessoas diligenciarem e organizações lutarem. Esta é a facêta mais humana da teoria da organização. E haverá algo de estranhável que, nos últimos anos, os administradores de pessoal, os superintendentes, os diretores e os chefes se hajam tornado mais cômicos do papel que exerce o elemento humano no sucesso ou fracasso de uma organização? Mesmo nesta era de progresso vertiginoso da automação tecnológica, o valor do ser humano no sistema, ao contrário de diminuir, tem-se acentuado. São os homens e as mulheres que fazem as máquinas; são os seres humanos que preparam os planos engenhosos e alimentam as máquinas estereotipadas com materiais pré-fabricados. As máquinas trabalham automaticamente e não podem fazer discriminações. O homem pode. Para a máquina, tudo é semelhante; o homem, porém, vê as diferenças e trata-as convenientemente. Mais e mais, os sentimentos e emoções, os desejos e ressentimentos pessoais estão sendo levados em conta pela organização moderna. O mesmo aplica-se às reações de grupos e *cliques*, seja nos domínios da produção, seja nos da gerência. O erguimento do moral vem com o desencadeamento das emoções. As máquinas carecem desse elemento; os homens prosperam com êle, porque leva a *status* mais alto, o bem mais acalentado pelos seres humanos, que por êle se batem individual e coletivamente. As análises atuais da teoria da organização, como as futuras, poderão encontrar uma base satisfatória na imagem do *status*.

Os Métodos de Treinamento e sua Utilização

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

MÉTODO DE TREINAMENTO E APRENDIZAGEM

A eficiência na escolha e utilização dos métodos de treinamento deve ser procurada mediante a aplicação prática de alguns princípios da psicologia da aprendizagem. Não é cousa que possa ficar ao sabor das preferências ou aversões dos dirigentes ou de seus assessôres. O treinamento, como forma de aprendizagem, sofre a influência de certos fatores, que não se podem desprezar no momento em que se cuidar de escolher e pôr em ação aqueles métodos.

O primeiro requisito para o rendimento da aprendizagem é a motivação que AGUAYO (1) definiu como «interêsse vitalizado, por oposição ao esforço sem interêsse que não provoca, espontâneamente, a atividade do aluno». A motivação é tanto mais profunda, quanto mais acentuada for a relação positiva entre a aprendizagem e os interêsses, as aspirações e a experiência do aprendiz. Isso quer dizer que o aluno deve encontrar na aprendizagem a sensação de estar participando de uma atividade necessária, adequada à sua vivência e, portanto, estimulante.

Como os interêsses, as aspirações e as experiências dos empregados das diferentes categorias que existem numa empresa não são uniformes, mas variados, não se poderia adotar um único método de treinamento, sem violar o princípio da motivação. Para o pessoal operário, cuja experiência intelectual e, geralmente limitada e cujos interêsses se prendem, sobretudo, ao trato de cousas concretas, certos métodos como a demonstração, os estágios em serviço e outros da mesma natureza são, em princípio, mais apropriados que as dissertações, as leituras, as conferências e demais processos de cunho obstrato e verbal. Para os dirigentes e seus auxiliares administrativos mais graduados, os aludidos processos terão maior pertinência.

As profissões e os ofícios, em sua grande maioria, senão na totalidade, implicam, ao lado do conhecimento de definições, fatos, leis e teorias, certos elementos sensório-motrízes comumente designados por habilidades ou capa-

(1) *Pedagogia Científica* — trad. de J. B. DAMASCO PENA — Editora Nacional, São Paulo, 1953.

cidade. A maneira como essas duas ordens de elementos se combinam, com predomínio mais ou menos acentuado de uma sobre a outra, é muito importante não só para a classificação dos ofícios e das profissões como também para a seleção dos métodos de treinamento, uma vez que o mecanismo psicológico da aprendizagem do tipo sensório-motriz é um e o da aprendizagem intelectual é outro bem diferente.

A aprendizagem não é apenas um meio de aquisição de conhecimentos, mas também, de formação e fixação de determinados hábitos. Pode-se dizer, partindo desse princípio, que o método de treinamento cresce de eficiência quando exige dos indivíduos aos quais se aplica as mesmas operações físicas ou mentais características da atividades a ser aprendida.

Ainda sob tal aspecto as situações reais de trabalho apresentam tão grande variedade que o emprego de um método único para o treinamento de empregados não se recomendaria como melhor solução.

Condições inerentes às pessoas que se submetem à aprendizagem e requisitos peculiares às atividades a que a aprendizagem diz respeito são os motivos pelos quais, no treinamento de empregados, a utilização de vários métodos apresenta-se como uma necessidade incontornável. Desde que, afora um reduzido número de casos excepcionais, não podemos adotar para cada trabalho, ou para cada indivíduo, o método de treinamento que é mais indicado, devemos mediante a associação de diferentes métodos, procurar tornar a aprendizagem adaptável ao maior número de casos e, em cada um destes, imprimir-lhe o máximo de eficiência. Para isso precisamos conhecer os diferentes métodos de treinamento, suas características e técnica de aplicação.

PRINCIPAIS MÉTODOS DE TREINAMENTO

1. *O curso.* — Curso é um conjunto de lições, que devem ser ministradas num período de tempo mais ou menos considerável, e correspondem a uma distribuição sistematizada do objeto da aprendizagem em etapas sucessivas, de modo a proporcionar uma progressão de conhecimentos e experiências.

Método universal, e complexo, por excelência, o curso serve para as mais variadas situações de treinamento, vantagem que lhe advém da capacidade de aproveitar os demais métodos, adaptando-os à sua sistemática. Geralmente o curso associa dois ou mais métodos (v. g. preleções e trabalhos práticos); às vezes, porém, se utiliza de um só, cujo título lhe serve de determinativo (v. g. curso de conferência, curso de debate, curso de demonstração).

Assim, mais do que a natureza dos instrumentos empregados para ministrar o conhecimento, o que sobretudo importa para a caracterização do curso como método de treinamento é a maneira pela qual se organiza o ensino, visando a uma aprendizagem demorada e de alto grau de sistematização. Mesmo os chamados cursos rápidos e os intensivos, nos quais o período de duração é necessariamente reduzido ou ensino mais concen-

trado, não escapam a essa regra, pois são formas de treinamento que reclamam, no que diz respeito a planejamento e tempo, mais do que seria necessário para a aplicação de outros métodos.

Os cursos podem ser classificados quanto à sua duração (*rápidos e regulares*), quanto aos seus fins (*da formação, de aperfeiçoamento, de revisão, especialização*), quanto ao seu nível (*iniciais, médios e superiores*), quanto aos seus instrumentos (*cursos de leitura, cursos de correspondência, cursos de debates, cursos de conferências, cursos de demonstração*) e, ainda, quanto aos locais em que devem ser ministrados (*fora do serviço e em serviço*).

Seu atributo fundamental, a sistematização, exige que o curso seja previamente planejado. No planejamento de um curso as operações principais são:

1º) Clara definição dos objetivos colimados pelo treinamento e sua representação em situações de trabalho, suscetíveis estas de serem traduzidas em padrões profissionais bem caracterizados.

2º) Determinação da natureza e grau dos conhecimentos e experiência que o empregado deve adquirir para alcançar os padrões profissionais correspondentes aos objetivos de treinamento.

3º) Seriação, em programas ou roteiros, dos conhecimentos e da experiência julgados necessários, visando a imprimir ao ensino a orientação mais conveniente à progressão racional da aprendizagem.

4º) Fixação do tempo de duração do curso.

5º) Estabelecimento das etapas a serem percorridas e determinação dos critérios para a passagem de uma etapa a outra mais avançada.

6º) Indicação das medidas de ordem pedagógica ou administrativa que devem ser observadas na fase de realização, para maior garantia dos resultados em cuja previsão se baseou o planejamento.

Os dados obtidos nas etapas 1 e 2 serão usados mais comodamente, quando necessário, se resumidos numa ficha de registro, na qual, em colunas contíguas, venham indicadas as situações de trabalho e os conhecimentos que lhes correspondem.

Também na fase de execução o curso reclama certos cuidados, muito particularmente no que se refere à constituição das turmas, seleção de professores, escolha de locais, organização de horários e preparação das aulas.

As boas normas da pedagogia recomendam que as turmas não sejam muito grandes, pois do contrário as comunicações entre o professor e os alunos, bem como a assistência que o primeiro deve dispensar aos segundos, tornar-se-ão difíceis e extenuantes, com prejuízo da aprendizagem. Admite-se como número máximo razoável para cada turma o de quarenta alunos, havendo-se de compreender que esse limite, fixado assim de modo geral, não é absoluto.

Aquelas normas recomendam, ainda, que se procure dar homogeneidade a cada turma, a fim de que o professor, quando tiver de graduar a

aprendizagem, não venha a ser perturbada pela existência de grandes desníveis de aptidões ou de capacidades entre os alunos. As turmas demasiado heterogêneas colocam o professor diante do dilema de ter de elevar a aprendizagem ao nível dos melhores alunos, tornado-a inacessível aos demais; ou de rebaixá-la ao nível destes últimos com que se tornará desinteressante para os alunos mais capazes. Aqui está, por exemplo, uma situação que na prática pode aconselhar que o número de alunos de uma turma seja fixado a quem do limite máximo geralmente admitido.

Por melhores que sejam as turmas, o treinamento não será eficiente se lhe faltarem bons professores. A um professor de curso de treinamento não se deve exigir, apenas, que seja competente num determinado ofício ou profissão, mas também que esteja capacitado na arte de ensinar adultos e adolescentes.

WILLIAM H. DOOLEY (2) aponta três categorias de professores de curso industrial:

1.º) O *Instrutor de prático de trabalho* («job instructor»), o qual deve possuir: a) conhecimento do ofício, tão completo quanto o de um oficial qualificado; b) conhecimento do método técnico em uso no ofício, juntamente com o perfeito domínio dos respectivos fundamentos de desenho, matemática e ciência; c) educação geral não inferior à graduação em curso elementar, ou equivalente; d) noções de técnica de ensino e administração escolar; e) habilidade para aplicar o princípio do ensino aos problemas da escola industrial; f) aparência pessoal capaz de impressionar favoravelmente os alunos; g) idade não inferior a 25 anos nem superior a 45, por ocasião do ingresso na função;

2.º) O *professor de assuntos técnicos* («Technical teacher»), algumas vezes chamados professor de matérias correlatas (matemática aplicada, ciência aplicada e desenho), o qual deve possuir: a) conhecimento dos processos do ofício e do equipamento por eles empregados; b) certa experiência como professor; c) educação geral de nível de «High school» ou equivalente; d) cultura geral correspondente a dois anos além da «high school»; e) habilidade para usar no ensino de temas de civismo, economia, história industrial e língua vernácula, material tirado do próprio ofício.

3.º) O *professor de conhecimentos gerais* («academic teacher») também chamado professor de assuntos industriais, o qual deve possuir: a) conhecimentos que assegurem a apreciação das condições do ofício e da indústria, relativamente a ferramentas, máquinas e processos usuais; b) experiência, como assalariado, em algum ofício; c) habilidade mecânica natural; d) cultura geral correspondente a dois anos além da «high school»; e) habilidade para usar no ensino de temas de civismo, economia, história industrial e língua vernácula, material tirado do próprio ofício.

O êxito de trabalho do professor em qualquer curso de treinamento depende consideravelmente, da correta distribuição do tempo destinado ao

(2) *Industrial Education* — GEORGE HARRAP & Co. LTD, London, 1921.

ensino. A duração prevista para o curso deve permitir que toda a matéria dos programas seja ministrada sem atropêlo, e que haja sempre uma certa margem de tempo para as revisões de matéria e repetições de exercícios que se tornarem necessárias. Ainda que o planejamento do curso tenha sido irrepreensível nesse particular, é mister que o professor saiba organizar o seu próprio trabalho, e dividir o tempo disponível, de modo que cada unidade do ensino venha a ser contemplada na justa proporção. É sobretudo na preparação da aula, tarefa para a qual BOLLINGER e LIVINGSTONE (3) sugerem algumas regras práticas, que a organização do trabalho do professor se define.

Na aprendizagem, como em qualquer outra atividade, as condições do ambiente podem favorecer ou dificultar o rendimento. Os cursos de treinamento devem ser, por isso mesmo, instalados em locais tranquilos, higiênicos e confortáveis, nos quais professores e alunos possam concentrar-se no trabalho, livres de agitações, ruídos e outros incômodos. Não seria por exemplo, aconselhável instalá-los nas próprias oficinas que são, em geral, locais barulhentos, sujeitos a trepidações, invadidos por odores fortes, gases etc.

Também a organização dos horários do curso é muito importante para a eficiência da aprendizagem. Esta deve ser ministrada quando os alunos se encontram repousados, em condições físicas que propiciem a receptividade ao ensino. As horas que antecedem o expediente normal de trabalho são as melhores. Ao fim dêsse expediente os alunos estarão cansados, talvez enervados pelos incidentes verificados durante o dia, e ensiosos para retornar às suas casas ou aos seus interesses particulares. Em tais circunstâncias não colherão grande proveito da aprendizagem.

2. *A demonstração.* — O vocábulo demonstração, que tem várias acepções, serve aqui para designar uma operação que é executada com o propósito de ensinar alguma coisa, ou, como dizem BOLLINGER e LIVINGSTONE (4) «a prática de uma operação por meio da qual uma ou mais pessoas procuram ensinar ou dar conhecimentos a outras, executando a operação de tal modo que ela se torne clara e compreendida pelo observador».

Antiga máxima, cujo conteúdo de verdade a pedagogia experimental tem freqüentemente confirmado, diz que o indivíduo recorda noventa por cento daquilo que faz, cinquenta por cento daquilo que vê e somente dez por cento daquilo que ouve. A demonstração reúne, sobretudo quando nela o estudante toma parte ativa, os mecanismo da ação, da visão e da audição, com preponderância dos dois primeiros, o que lhe empresta grande eficiência como método de treinamento.

A alma da demonstração, do ponto de vista em que a estamos encarando, é o cunho didático, ou seja a caracterização que lhe permite servir

(3) *Metodologia do Ensino Industrial* — Min. da Educação e Cultura — C.I.B.A.I., Rio, 1950.

ao propósito de ensinar. Para melhor garantir êsse requisito fundamental, entendemos que a demonstração deve ser projetada, com observância das seguintes normas:

1ª) *Seleção*: Escolher criteriosamente a operação a ser executada, a qual, além de dar uma idéia clara e completa dos conhecimentos ou da técnica que se pretende transmitir, deve ainda servir como processo introdutório de outras operações mais adiantadas.

2.ª) *Análise*: Estudar a operação escolhida, dividi-la em suas fases e fixar para cada uma destas os pontos mais importantes, os aspectos que ofereçam maior interesse, do ponto de vista pedagógico.

3ª) *Planejamento*: Traçar o roteiro da demonstração, desde o início ao encerramento; distribuir na seqüência conveniente os atos a serem praticados; especificar as instalações, o equipamento e o material necessário; prever os incidentes de possível ocorrência e dispor quanto à maneira de resolvê-los.

4ª) *Ensaio*: Realizar a demonstração a título experimental para correção de erros acaso verificados no planejamento, e melhoria das condições de execução.

Não basta que a demonstração seja bem projetada; é preciso, ainda, que seja bem realizada, para o que existem certas regras ditadas pelas experiências. Considere-se que, devendo ser vista e compreendida, a demonstração requer ambiente apropriado. São-lhe prejudiciais os locais defeituosamente iluminados, por excesso, deficiência ou má colocação da fonte de luz, sujeitos a ruídos, agitação ou outros fatores que possam desviar a atenção dos circunstantes; os que não ofereçam espaço suficiente para assegurar a quem a realiza o indispensável desembaraço de movimentos, e a todos os que a ela assistem um campo visual satisfatório e uma instalação confortável.

Também no que concerne à sua técnica de execução a demonstração tem exigências muito importantes porque se originam da própria natureza a do processo da aprendizagem. Ao realizá-la há que se ter o cuidado de evitar os movimentos estranhos à seqüência normal da operação, as indecisões e as quebras de continuidade, pelo que todo o equipamento e os materiais devem encontrar-se à mão, no lugar certo, e prontos para serem usados no tempo exato. Assim a operação poderá apresentar-se na sua expressão real, sem elementos que a desfigurem ou a tornem mais complicada.

Por outro lado, cada coisa deve ser feito de modo claro, distintamente e sem precipitação, a fim de possibilitar a acomodação psicológica do aluno àquilo a que está assistindo. Às vezes é preferível retardar o ritmo da operação e, ao invés de executá-la na velocidade natural, executá-la numa velocidade didática, para que a observação da técnica empregada seja mais segura.

Na demonstração os auxílios auditivos são de considerável utilidade. Por isso mesmo as diferentes fases da operação devem ser explicadas em

linguagem limpa, sucinta e elucidativa. O comentário oral, quando oportuno e bem feito, ajuda a compreensão do que está sendo demonstrado, excita a imaginação e o raciocínio, cria novos motivos de interesse. Também muito valioso é o interrogatório das pessoas que assistem à demonstração. Cada membro da assistência, ao responder a pergunta que lhe é dirigida, ou ao esforçar-se para elaborar, mentalmente, as respostas das perguntas formuladas aos seus companheiros, passa a tomar parte ativa na demonstração e é estimulada a concentrar-se no trabalho, pela expectativa de ser ele próprio interrogado. Por sua vez o teor das respostas oferece ao instrutor um índice da eficiência da aprendizagem.

Freqüentemente procura-se aumentar o valor da demonstração, ilustrando-a com gráficos, desenhos, gravuras e modelos. Quando isso acontece os elementos de ilustração preencherão melhor sua finalidade se tiverem dimensões capazes de torná-los visíveis, perfeitamente e sem esforço, por todas as pessoas que acompanham a demonstração.

Método do tipo concreto, a demonstração é particularmente indicada para a aprendizagem dos trabalhos que resultam na fabricação de alguma coisa, que envolvem o emprêgo de ferramentas e aparelhos ou implicam o exercício de habilidades técnicas ou manuais.

3. *A correspondência.* — O curso e a demonstração exigem a presença do professor e do aluno, simultaneamente, no local da aprendizagem. Em certas situações de treinamento essa exigência não pode ser atendida ou deve ser evitada, como, por exemplo:

a) quando os horários do treinamento coincidem com os trabalhos, do qual, o empregado não pode afastar-se;

b) quando empregado, por efeito de prestação de serviço militar, ausência para gozo de férias, tratamento de saúde, ou viagem a objeto de serviço, se acha impossibilitado de freqüentar aulas;

c) quando o domicílio do empregado fica em lugar muito distante da sede dos cursos de treinamento;

d) quando o empregador não dispõe de instalações adequadas para as reuniões de professores e alunos;

e) quando o instrutor, por qualquer motivo, não pode ministrar o treinamento em locais e horários predeterminados.

Em princípio, tudo aquilo que o livro pode ensinar é suscetível de ser aprendido por meio da correspondência, sendo que esta apresenta sobre o livro certas vantagens. O livro é um texto destinado a leitores desconhecidos e indeterminados. Ao escrevê-lo o autor se dirige, genericamente, a uma dada categoria de pessoas, em relação à qual pode prever, apenas, o interesse por um dado assunto. Isso o impede de graduar o tratamento do tema de acordo com certas situações especiais que existem entre os leitores, mas que ele desconhece. Autor e leitores não se comunicam, a não ser no plano abstrato das idéias que o primeiro expõe e os segundos recebem através da leitura. Já a correspondência é um texto mais específico, não somente porque tem um objetivo pedagógico mais definido, senão

tarabém porque se destina a pessoa determinada, o que possibilita sua adaptação àquelas situações especiais que o livro não consegue atender. Graças a isso as comunicações entre o remetente o destinatário da correspondência são mais amplas e menos imprecisas, podendo, inclusive, assumir o aspecto de um diálogo à distância.

Quando comparada, porém, com os dois outros métodos de treinamento que estudamos há pouco, a correspondência revela certas fraquezas. Seus préstimos são nulos ou praticamente nulos, quando se tem em vista o treinamento de indivíduos insuficientemente alfabetizados, uma vez que ela exige capacidade de ler e escrever com algum desembaraço. O isolamento em que fica o aluno desaconselha o emprêgo da correspondência quando o ensino exige o contacto com situações reais, implica o uso de aparelhagem ou obriga à observação de técnicas que só podem ser apresentadas através da execução do próprio trabalho. O ensino por meio da correspondência elimina o convívio entre professores e alunos, e o destes entre si, o que constitui limitação muito séria. Convivendo com o professor, o aluno tem ensejo de consultá-lo para solucionar dúvidas ou receber orientação, e pode fazê-lo no instante oportuno, antes que o tempo venha a arrefecer o seu interesse pelo assunto. Por sua vez, a convivência dos alunos entre si desperta o espírito de emulação, facilita o intercâmbio de informações e a troca de pontos de vista, desenvolve o hábito do trabalho em comum. Tudo isso, que o método da correspondência não permite obter, cria um ambiente psicológico de extrema importância para a motivação e, conseqüentemente, para o êxito da aprendizagem.

FONSECA PIMENTEL (4) responde a essas objeções, que considera em parte procedente, argumentando:

«... no ensino por correspondência, o aluno não está, em absoluto, impossibilitado de solver junto ao professor as dúvidas que lhe ocorram. A diferença é que, em vez de o fazer em minutos ou horas, como ocorre ou pode ocorrer no ensino tradicional em sala de aula, terá de o fazer em dias ou semanas, dirigindo-se por escrito ao instrutor. Cumpre aqui ressaltar, porém, que no ensino por correspondência, as dúvidas do discípulo são ou deve ser muito menos numerosas e freqüentes do que no ensino clássico em sala de aula, por isso que a instrução por correspondência, quando bem compreendida e praticada, tem sempre em vista essa limitação e procura, cuidadosa e sistematicamente, neutralizá-la ou atenuá-la, mediante:

- a) previsão e solução antecipada das dúvidas mais prováveis que possam surgir na mente do aluno;
- b) a solução das demais dúvidas, impossíveis de serem previstas, por ocasião da correção dos exercícios periodicamente enviados pelo discípulos.»

(4) "A Educação e o Treinamento por Correspondência — Histórico e Potencialidades — D.A.S.P. — Serviço de Documentação, Rio, 1955.

O problema, entretanto, não consiste, apenas em solucionar as dúvidas do aluno, mas em fazê-lo na oportunidade em que o interesse que as suscita ou é por elas suscitado está no auge e pode ser, em sua plenitude, explorado como elemento estimulador da aprendizagem. Ademais, a circunstância de serem solucionadas (ainda que tardiamente) as dúvidas do aluno não quer dizer que aquele ambiente psicológico, gerado pela convivência nas salas de aula e que se constitui mesmo quando as turmas excedem as proporções ideais, deixa de ser suprimido com inevitável decréscimo da eficiência do treinamento.

«O estudo através da correspondência pondera o Serviço de Extensão da Universidade de Michigan (5) — é apenas uma das muitas técnicas de educação. Todos aqueles que têm possibilidade de freqüentar um curso do tipo comum e assistir às respectivas aulas não devem deixar de fazê-lo.» Idêntica é a conclusão que o citado FONSECA PIMENTEL exprime nesta advertência:

«É preciso, porém, não esquecer que o ensino por correspondência não pretende substituir o ensino tradicional, mas apenas complementá-lo e suplementá-lo, à semelhança de outros métodos, processos e instrumentos de instrução, na guerra contra a ignorância que a humanidade trava no século XX, para fazer da educação um benefício geral, ao alcance de todos, e não um simples privilégio reservado a uma minoria de pessoas afortunadas.»

O ensino através da correspondência requer cuidadoso planejamento, com especial ênfase nos seguintes pontos: a) divisão racional da matéria, a fim de que cada aula abranja um assunto completo e guarde, em relação às demais, a seriação apropriada; b) exposição dos temas em linguagem clara e direta, de modo a não exigir do aluno esforço mental desnecessário; c) apresentação, juntamente com o texto, dos elementos de consulta (definições, tabelas, fórmulas, esquemas etc.) indispensáveis à compreensão das aulas ou à execução das tarefas a cargo do aluno; d) distribuição regular das aulas em condições que permitem ao aluno organizar seu próprio trabalho e realizá-lo da melhor forma possível; e) atribuição, ao aluno, de tarefas que obriguem a progressiva revisão ou aplicação dos conhecimentos que forem sendo transmitidos; f) previsão das dúvidas de possível ocorrência e antecipação das respectivas soluções; g) formulação dos meios para o efetivo controle do rendimento da aprendizagem.

O treinamento por correspondência é, em geral, sujeito a incidentes motivados pelas falhas de funcionamento dos serviços de correio. Para tais falhas devem ser previstas providências que assegurem a rápida reposição das aulas ou exercícios que venham a extraviar-se.

4. O estágio. — Estágio é a freqüência do empregado a serviço no qual possa, através da observação ou da execução do trabalho, desenvolver seus conhecimentos e experiências, ou adaptá-los a determinadas situações.

(5) Correspondence Study Courses, — Chicago, 1952.

Ha dois tipos de estágio: o de *formação* que visa a complementar a preparação do empregado que tenha recebido instrução teórica e deva adquirir instrução prática no trabalho; e o de *aperfeiçoamento* que visa a possibilitar ao empregado a oportunidade de aperfeiçoar-se mediante o contacto com os processos seguidos em instituições de nível técnico profissional elevado, que disponham de pessoal de grande tirocinio, e de recursos adiantados.

Em qualquer dos dois casos o estagiário deve possuir, no minimo, formação profissional básica nos assuntos da especialidade do serviço em que vai estagiar, ou instrução teórica que o habilite a apreender os processo de trabalho visados pelo treinamento. Em caso contrário não estará em condições de colher proveito do estágio, pois este, não sendo um método de treinamento introdutório, pressupõe da parte da pessoa que a ele se submete um miino de preparo profissional.

O estagiário pode limitar-se à simples observação do serviço que lhe foi designado; o mais comum, porém, é que participe das tarefas de execução, assistido por um profissional experimentado. O estágio de simples observação só é de prescrever-se naqueles casos em que o treinamento objetiva mais a coleta de dados, informações e impressões (v. g. treinamento de analistas, de técnicos de simplificação do trabalho, de projetistas de instalações, etc.) do que, propriamente, a aprendizagem das técnicas de execução.

Para que o estágio seja eficiente como método de treinamento, faz-se mister:

- a) que o serviço ao qual o estagiário se destina satisfaça, quanto ao seu padrão técnico e nível de organização, as condições necessárias;
- b) que o estagiário possua o preparo profissional básico exigido pela natureza e grau da aprendizagem a que vai se submeter;
- c) que o estagiário seja assistido por um profisisonal experiente, capaz de ajudá-lo a vencer as dificuldades e a progredir com segurança na aprendizagem;
- d) que o tempo destinado à aprendizagem permita que esta se realize ordenadamente e de modo completo.

O estágio, quando implica a execução do trabalho, é um método que se presta para o treinamento individual ou de pequenos grupos, uma vez que na assistência que o instrutor dispensa ao estagiário repousa, de modo essencial, o êxito da aprendizagem. Os grupos grandes, além de dificultarem essa assistência, de a tornarem difusa e irregular, costumam trazer perturbações à marcha normal do serviço onde o estágio se processa.

5. *A conferência.* — Conferência é a explanação oral de um tema, feita por alguém perante um auditório.

Entre os chamados métodos verbais a conferência ocupa lugar de relêvo, por ser de aplicação simples, desde que se disponha de bons conferencistas, e possibilitar a distribuição da tarefa de ministrar o treinamento por várias pessoas, as quais, se adredemente escolhidas, poderão assegurar o tratamento do tema de diferentes ângulos.

Contudo, mesmo quando suplementada pelos auxílios visuais que lhe podem proporcionar as demonstrações, os gráficos, os filmes e outros dispositivos, a conferência adapta-se muito mal ao treinamento para determinados trabalhos, como por exemplo os do tipo sensório-motriz. Sua utilidade é maior quando se tem por objetivo focalizar as atenções sobre um assunto, apreciá-lo em linhas gerais ou fornecer a respeito do mesmo indicações que estimulam estudos mais aprofundados.

Salvo se organizado sob a forma de curso, quando então permitirá um treinamento mais extenso e sistematizado, o método da conferência é de alcance limitado, quase que não garantido senão um treinamento episódico e fracional.

O contacto entre o auditório e o conferencista nasce quando a conferência começa e extingue-se quando ela termina. Sua brevidade não dá ensejo a que se forme o «ambiente de aprendizagem» cuja contribuição para a eficiência de qualquer método é marcante. O auditório em si mesmo, dada a sua heterogeneidade, não favorece a tarefa do conferencista, por isso que lhe antepõe uma variedade de interesse, experiências e situações pessoais, que podem ser desatendidos ou mesmo contrariados pelo teor da conferência. Não dispondo de elementos concretos que o habilitem a conceber, antecipadamente, a média das opiniões e dos interesses que deve considerar para que seu trabalho desperte reação favorável da parte do auditório, o conferencista precisa aliar ao conhecimento do tema escolhido uma grande habilidade intelectual. Daí se origina uma das principais dificuldades do método: a obtenção de conferencistas capazes.

A conferência, em virtude de ser um método tipicamente dogmático, deixava o indivíduo que recebe a aprendizagem em atitude inteiramente passiva, e, portanto, predisposto à distração e ao desinteresse. É preciso ter o cuidado de não agravar essa predisposição com a realização de conferências longas, e de motivar a assistência com a expectativa de debates e interrogatórios, no final da explanação.

Pode-se esperar que o planejamento da realização da conferência produza bons resultados, se forem atendidos, adequadamente, os seguintes pontos essenciais:

a) Seleção dos conferencistas, os quais deverão possuir: 1) reputação como conhecedores dos temas a serem explanados; 2) voz e aparência capazes de impressionarem favoravelmente o auditório; 3) experiência em trabalho intelectual que implique a transmissão de idéias através da palavra escrita ou falada;

b) Preferência pelos temas de interesse real para os objetivos do treinamento, e que possam ser tratados verbalmente sem que sejam prejudicados em seu entendimento;

c) Seleção, para o auditório, de pessoas a quem os temas a serem explanados possam, efetivamente, interessar;

d) Fixação do tempo da conferência dentro de limites razoáveis;

e) Admissão de interrogatórios e debates, através dos quais as pessoas do auditório possam elucidar suas dúvidas, expor seus pontos de vista ou confrontar suas objeções com as idéias expostas pelo conferencista.

f) Escolha de locais adequados, sobretudo no que se refere à acústica e às instalações para acomodação da assistência.

6. *A discussão em grupo.* — Discussão em grupo é a apreciação e debate por várias pessoas de um assunto de interesse comum, visando ao intercâmbio de idéias ou ao estabelecimento de diretrizes conjuntas.

A discussão em grupo é o método de treinamento que melhor correlação mantém com as características e exigências da empresa moderna. Esta se constitui em torno de equipes, nas quais a divisão das tarefas, ditadas pela especialização do trabalho, coloca os indivíduos em estreita dependência uns dos outros. Por sua vez, o funcionamento dessas equipes e o dos serviços nos quais as mesmas se integram suscitam problemas para cuja solução é necessário conjugar conhecimentos, informações e experiências que um indivíduo sozinho não consegue reunir.

CUSHMAN (6) considera a discussão em grupo como processo de grande propriedade, quando o objetivo colimado for qualquer um destes:

a) elaborar uma opinião coletiva, seja para instituir uma orientação nova, seja para modificar outra já estabelecida;

b) fortalecer a equipe, mediante a modificação do ponto de vista de algum ou alguns de seus membros;

c) ajudar qualquer membro do grupo a descobrir através da análise mais completa de seu trabalho ou da melhor definição de suas responsabilidades, soluções mais eficientes para os problemas a seu cargo;

d) obter a melhor solução para os casos que envolvam a responsabilidade conjunta dos membros do grupo.

Como todos os métodos que asseguram ampla participação ativa dos alunos no processo da aprendizagem, a discussão em grupo requer seguro controle, para não degenerar em balbúrdia. Muito dependente do temperamento, dos hábitos mentais e da educação das pessoas que nela tomam parte, encontra na divagação, na tagarelice, na intransigência, na megalomania e na indisciplina seus inimigos mais constantes e perigosos.

FERN. (7) querendo dar uma idéia das dificuldades que as características pessoais dos membros do grupo podem trazer ao desenvolvimento da discussão, identifica os sete seguintes tipos, com as correspondentes maneiras de tratá-los:

«1. O tipo palrador:

a) Fazer com que o grupo o silencie.

b) Sugerir-lhe, cortezmente, que outras pessoas podem ter algo a dizer.

(6) *Foresmanship ad Supervision* — JOHN WILLEY & SONS, New York, 1938.

(7) *Training for Supervision in Industry* — MCGRAW-HILL BOOK CO., INC., New York, 1945.

- c) Fazer-lhe perguntas que o embarcem e revelem suas deficiências.
 - d) Sugerir-lhe, em particular, que deveria ajudar os demais, ao invés de falar tanto.
 - e) Dizer-lhe francamente, se não houver outro remédio, que está monopolizando o tempo disponível.
2. *O tipo discutidor:*
- a) contar um caso.
 - b) Suspender provisoriamente a discussão.
 - c) Perguntar se pode dar o assunto por encerrado.
 - d) Tentar despertar o riso dos presentes.
3. *O tipo autoritário:*
- a) Dar-lhe uma oportunidade para dizer o que sabe, pois do contrário perderá o interesse pela discussão.
 - b) Colocá-lo em sua verdadeira situação, caso se mostre excessivamente dominador.
 - c) Fazer-lhe perguntas que não possa responder.
4. *O tipo silencioso:*
- a) Estimulá-lo e infundir-lhe confiança. Pode ser excessivamente sensível.
 - b) Conduzir a discussão a um ponto que lhe facilite participar da mesma.
 - c) Interpretar suas idéias, se ele tiver dificuldade em expô-las.
 - d) Procurar descobrir e se possível eliminar a causa da sua atitude.
 - e) Sugerir-lhe que pode participar da discussão, através de perguntas e pequenos apartes.
 - f) Pedir-lhe que escreva suas opiniões, a fim de que possam ser analisadas.
 - g) Procurar entrar em relações mais íntimas com ele.
5. *O tipo nervoso:*
- a) Ter calma.
 - b) Ajudá-lo, se notar que ele não está em condições de debater.
 - c) Falar-lhe em particular, com o propósito de descobrir qual é o seu problema, e de procurar ajudá-lo a resolvê-lo.
6. *O tipo criticador:*
- a) Levar o grupo a enfrentá-lo.
 - b) Determinar seu interesse real.
 - c) Fazer-lhe sentir que pode dar uma colaboração construtiva.

- d) Deixá-lo criticar e em seguida permitir a crítica às suas opiniões.
- e) Explicar-lhe a distinção entre a crítica de caráter negativa e de caráter construtivo.

7. *O tipo teórico:*

- a) Pedir-lhe que estabeleça a diferença entre a teoria e a prática.
- b) Analisar uma de suas teorias, fazendo-o participar da análise.
- c) Pedir-lhe que sustente suas teorias.»

A tarefa de enfrentar essas diversas e quase sempre delicadas situações cabe à pessoas incumbida de dirigir a discussão, pessoa a quem não devem faltar grande habilidade, tato, senso de ordem, objetividade e energia.

Antes que o grupo se reúna para iniciar a discussão, o objeto desta última já deve ter sido estudado e distribuído em itens, de modo que na apreciação de seus aspectos principais se possa aproveitar a contribuição dos membros do grupo, conforme os conhecimentos e a experiência de cada um. O dirigente da discussão precisa, pois, ser previamente informado a respeito dos membros do grupo, saber quais os títulos e o tirocinio de cada um em relação aos assuntos a serem tratados, para deduzir o tipo de colaboração que deles pode esperar.

Esse estudo preliminar serve também para orientar a marcha da discussão, mostrando por onde é mais aconselhável começá-la, qual o tempo a ser reservado à apreciação de cada coisa, a quem deve caber a explanação deste ou daquele item, quais os elementos de consulta ou de informação que convém colocar ao alcance dos membros do grupo, quais as dificuldades que poderão ocorrer no curso dos trabalhos, e quais as providências de ordem administrativa que precisarão ser tomadas para a boa marcha dos trabalhos.

A primeira parte da discussão em grupo consiste, geralmente, na apresentação do assunto que vai ser discutido; na exata determinação dos objetivos a que se visa ao discuti-los; e na descrição do comportamento que o grupo deverá observar para que seu trabalho produza aquilo que dele se espera. As dúvidas que a respeito forem suscitadas deverão de ser completamente elucidadas, antes que a discussão se inicie; e caso não sejam manifestadas espontaneamente, o dirigente do grupo, ao concluir sua exposição, fará bem em indagar se tudo foi compreendido, ou se é necessário algum esclarecimento.

Quando todo o grupo estiver preparado para iniciar seu trabalho, ser-lhe-ão apresentados os assuntos pelos quais a discussão começará. WAGNER ESTELITA CAMPOS (8) sugere ao dirigente da discussão, para

(8) *Chefia — Sua Técnica e Seus Problemas* — Imprensa Nacional, Rio, 1947.

orientá-lo nesta fase de seu trabalho, um conjunto de regras práticas inspiradas na melhor experiência a respeito da matéria.

O êxito da discussão em grupo requer o dirigente se esforce no sentido de manter uma atitude imparcial, a fim de que sua adesão a determinado ponto de vista não lhe tire a autoridade para orientar os debates nem induza ao encerramento dos mesmos, antes que tôdas as opiniões tenham sido expostas; que procure animar a oposição a suas próprias idéias, sempre que isso concorrer para vitalizar ou dinamizar a discussão; que se coloque, ainda que só aparentemente, na posição de quem está interessado em aprender, quando tal atitude puder ajudar a vencer a timidez ou a reserva de algum dos membros do grupo; que seja impessoal em suas intervenções e as realize sem autoritarismo, nem atitudes professorais ou irônicas; que saiba afastar do caminho as questões de pormenores ou as divergências em torno de palavras suscetíveis de criarem discussões marginais com prejuízo do assunto principal; que procure apurar sua sensibilidade para perceber o momento propício para promover o acôrdo das opiniões, ou suspender a reunião para não prejudicar o começo de entendimento já conseguido; que saiba, enfim, conduzir os trabalhos a um desfêcho que compensa o esforço nêles dispendido.

A discussão em grupo é um método muito bom para o treinamento em trabalhos de direção, supervisão e planejamento, nos quais se tenha de lidar com problemas complexos, cuja solução reclame o exame e avaliação, sob diferentes pontos de vista, dos vários elementos integrantes de uma dada situação.

A Missão das Bibliotecas Nacionais

LÍDIA SAMBAQUI

1. OBJETIVOS DAS BIBLIOTECAS EM GERAL

A organização das Bibliotecas data da mais remota antiguidade. Naturalmente, desde que alguém começou a colecionar textos escritos, em qualquer das formas primitivas do livro, tijolos de terra cota, papiros, pergaminhos etc., estava constituindo uma Biblioteca. De Biblioteca que fizeram parte integrante dos templos e palácios do Antigo Egito e do Império Assírio Babilônico existem documentos e vestígios preciosos. A consulta dessas Bibliotecas era, entretanto, restrita ao uso de uma minoria privilegiada. Mais tarde, com a democratização da cultura, foram sendo criadas as bibliotecas públicas, às quais um grupo mais numeroso de pessoas passou a ter acesso. Paulatinamente, as Cidades foram incluindo a Biblioteca entre as suas instituições fundamentais. Em época bem mais recente, é que os países passaram a distinguir a Biblioteca entre as instituições de caráter nacional.

Atualmente, vários tipos de serviços de biblioteca podem ser caracterizados: a Biblioteca Nacional; a Biblioteca Universitária; Colegial, Escolar; a Biblioteca Pública ou Biblioteca Municipal e a Biblioteca Especializada. De acordo com as coleções que encerram, ou de acordo com a clientela a que servem, outros tipos de bibliotecas podem ser reconhecidos. As mapotecas, as filmotecas, as discotecas também são outras formas especiais da Biblioteca moderna.

A função primordial das Bibliotecas era adquirir, organizar, conservar e facilitar a consulta das coleções bibliográficas reunidas, servindo, assim, como laboratório para o estudo e a pesquisa. Tinham, entretanto, as Bibliotecas, com referência ao ensino, uma atitude passiva. Existiam e podiam ser procuradas e consultadas. Era tudo.

Progressivamente, as atribuições das Bibliotecas cresceram em número, em importância e complexidade, devido ao aumento extraordinário da produção bibliográfica e à participação ativa que, atualmente têm no processo educacional das coletividades.

Hoje em dia, a Biblioteca serve como um laboratório indispensável à Escola, em todos os seus graus; atua como eficiente centro de informações para auxiliar as pesquisas científicas e tecnológicas; serve como agência de recreação intelectual; e é o guarda, ou arquivo da produção cultural de todos os povos e de todos os tempos. Pode-se dizer que a missão fundamental da

Biblioteca é servir como a memória concreta de humanidade, colocando os conhecimentos adquiridos, através de todos os tempos, a serviço do presente e do futuro dos povos. Maravilhosa tarefa. Elevada missão.

2. CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS DAS TAREFAS EXECUTADAS PELAS BIBLIOTECAS E SUAS TENDÊNCIAS ATUAIS

Porque cabe às Bibliotecas reunir coleções bibliográficas que, em seu conjunto, possam representar o total da produção intelectual de todas as épocas, presentemente, elas realizam uma série de encargos que têm por fim a consecução desse primeiro desideratum. Entre esses encargos, podem ser destacados os seguintes:

Planejamento para aquisição, obedecendo determinadas condições, a fim de que as coleções bibliográficas existentes em uma mesma Cidade, em um mesmo Estado, em um mesmo país não sejam duplicadas, mas ampliadas e completadas.

Contrôle das coleções reunidas por uma mesma Biblioteca, por um sistema de Bibliotecas de uma mesma instituição, pelas Bibliotecas de uma Cidade, de um País, ou até mesmo dos acervos das bibliotecas em bases internacionais. Para isso são organizados Catálogos Coletivos Locais, Regionais, Nacionais e Internacionais. São organizados Catálogos Coletivos gerais e especializados. São utilizadas técnicas de catalogação centralizadas, ou de catalogação cooperativa.

Contrôle da produção bibliográfica, regional, nacional e internacional, o que é feito através da compilação sistemática de bibliografias, do registro dos direitos autorais e dos sistemas de depósitos legais, em determinadas bibliotecas.

Porque cabe às Bibliotecas promover, de forma intensiva, a utilização das coleções reunidas, contribuindo para a difusão da educação e da cultura e desenvolvendo as seguintes atividades:

Prestar, através de serviços de referência devidamente preparados, as informações bibliográficas solicitadas;

Fazer pesquisas bibliográficas para auxiliar estudiosos e pesquisadores;

Realizar o empréstimo de publicações para a leitura domiciliar, diretamente aos seus leitores, ou através do empréstimo-entre-bibliotecas;

Promover conferências e estudos em grupo;

Promover exposições de filmes educativos;

Fornecer cópias fotográficas de textos para fins de estudo e pesquisa;

Estudar e pesquisar o campo da Bibliografia e da Documentação, numa tentativa de ampliar e aperfeiçoar sempre a sua capacidade de servir;

No momento, as Bibliotecas estão interessadas nos problemas lingüísticos, que envolvem terminologia científica e traduções; na questão da bibliografia mecanizada; na maior cooperação entre as bibliotecas de um mesmo país e na cooperação interbibliotecária em bases internacionais.

3. AS BIBLIOTECAS NACIONAIS E SUAS FUNÇÕES

Em setembro de 1958, a UNESCO promoveu um Colóquio das Bibliotecas Nacionais da Europa, para estudo de suas tarefas e problemas. A esse Colóquio compareceram todas as Bibliotecas Nacionais da Europa e, ainda, a Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos da América, a Biblioteca Nacional da Argentina e a Biblioteca Nacional do Irã, além de várias instituições internacionais, que se fizeram representar por observadores.

O principal objetivo dessa Reunião era definir claramente as atuais atribuições das Bibliotecas Nacionais, face as crescentes solicitações que lhes são feitas pelas instituições educacionais, centros de pesquisa e empresas industriais, para sua maior participação nos trabalhos educacionais e de informação, exigindo a sua adaptação às novas tarefas criadas por um Mundo em constante e rápida evolução.

Desde o início dos trabalhos desse Colóquio, a UNESCO tinha consciência de que era impossível pretender qualquer padrão de organização para as Bibliotecas Nacionais, todas elas criadas de acordo com circunstâncias e condições inteiramente diversas. Sentia, entretanto, a necessidade de que *«existisse em cada país uma biblioteca central, geralmente biblioteca nacional, a única capaz de conservar para o futuro a totalidade da produção bibliográfica»*. (*) A UNESCO desejava estimular as Bibliotecas Nacionais a definirem as suas novas atribuições, na presente conjuntura cultural e diante da nova situação dos trabalhos de natureza bibliográfica, dado o grande número de centros de documentação e de bibliotecas especializadas com funções perfeitamente estabelecidas e que, presentemente, atendem a um número extraordinário de pessoas interessadas na resolução de problemas específicos e na obtenção rápida de documentação para os seus trabalhos. *«La véritable problème n'est donc pas de déterminer le statut et l'organisation de la bibliothèque nationale idéale qui resterait pour toujours une fiction, mais de préciser les tâches dont chaque pays devrait se charger, aussi bien dans son propre intérêt qu'en vue de tenir sa place dans le réseau international des relations culturelles»*.

«De uma maneira geral, pode ser compreendido que a Biblioteca Nacional de um país é aquela incumbida de reunir e conservar, para as gerações futuras, toda a produção bibliográfica desse país. Mas a essa tarefa essencial podem ser acrescentadas outras que dependem de diversos fatores, tais como a composição e riqueza das coleções principais, a maneira pela qual a administração compreende a função da biblioteca, a extensão do país, a existência de outras coleções não especializadas, a proximidade dessas coleções etc.» (**)

Constararam, ainda, os ilustres diretores de Bibliotecas Nacionais reunidos pela UNESCO que, atualmente, existe uma missão cultural a ser levada a bom termo pelas bibliotecas de todos os países, em colaboração, e que é

(*) UNESCO — *Taches et problèmes des bibliothèques nationales* — Paris, 1960, p. 6/

(**) FRANCIS, F. C. — *Organisation des bibliothèques nationales*. op. cit.

absolutamente impossível, em nossos dias, uma Biblioteca, sôzinha, pretender reunir uma coleção geral completa, quase completa, ou mesmo representativa da produção bibliográfica mundial. Assim chegaram à conclusão de que, de uma maneira geral, as Bibliotecas Nacionais devem ilimitar-se a guardar, para a posteridade, a produção bibliográfica nacional, reunindo as obras estrangeiras, sômente na medida que essa aquisição represente o preenchimento de lacunas deixadas pelas coleções especializadas existentes no país. De que às Bibliotecas Nacionais incumbe, também, adquirir tudo o que se refira ao seu próprio país, independente do local de publicação, bem como as obras raras e dispendiosas que, naturalmente, nelas ficarão melhor localizadas. Além disso, atribuíram às Bibliotecas Nacionais maior responsabilidade no controle dos serviços bibliográficos de cada país, achando que devem coordenar as atividades bibliográficas, estabelecer normas, propor métodos de formação para os especialistas em Bibliografia, de modo a assegurar que os trabalhos bibliográficos sejam realizados de maneira satisfatória e pelos órgãos mais competentes. «As Bibliotecas Nacionais devem, ainda», dizem as recomendações do Colóquio «ocupar-se de produzir bibliografias que tenham por base suas próprias coleções e incluam, principalmente, catálogos de manuscritos e de incunábulo. Devem publicar, em intervalos freqüentes e regulares, uma bibliografia das bibliografias publicadas no país. Devem promover o estabelecimento de um plano nacional para aquisição das publicações estrangeiras nos países onde esse plano ainda não exista». Enfim, atribuem às Bibliotecas Nacionais o papel de centro coordenador da produção bibliográfica do país e do intercâmbio entre bibliotecas, em bases nacionais e internacionais.

4. SERVIÇOS BIBLIOGRÁFICOS NACIONAIS

Em parte por iniciativa da UNESCO e tendo sempre o mesmo objetivo — obter maiores facilidades para o desenvolvimento da Educação e da Cultura entre todos os povos — têm sido criados, em diversos países, Serviços Bibliográficos Nacionais. A esses Serviços compete, principalmente, o controle da produção bibliográfica em bases nacionais e internacionais.

A Federação Internacional de Documentação (FID), por sua vez, nos termos de seu *Programa de Trabalho a Longo Prazo*, vem pugnando pela criação desses Serviços Bibliográficos Nacionais.

Muitos dos Serviços Bibliográficos Nacionais, têm em vista, especialmente, facilitar aos cientistas e pesquisadores a documentação de que precisam para os seus estudos e trabalhos. Desde que não encontrem no país um sistema bibliográfico perfeitamente estabelecido, bibliografias correntes atualizadas, catálogos coletivos, empréstimos entre bibliotecas etc., esses Serviços são obrigados, naturalmente, a promover a organização bibliográfica, em bases nacionais, para capacitarem-se a trabalhar eficientemente.

Em 1902, MANUEL CÍCERO PEREGRINO DA SILVA, ao propor Regimento para a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, incluía a criação de um Centro de Documentação, como órgão desta Biblioteca, que tinha como atribuições exatamente as mesmas desenvolvidas, atualmente, pelo Instituto Brasileiro de

Bibliografia e Documentação, do Conselho Nacional de Pesquisas, que atua como um Serviço Bibliográfico Nacional para o Brasil.

O que parece evidente é que os recursos bibliográficos de que podem dispor os estudiosos, hoje em dia, representam um patrimônio de informações e de experiência de valor incalculável e que é plenamente reconhecida a necessidade de que esses recursos, fiquem facilmente acessíveis a todos quanto deles precisarem para acompanhar os progressos dos conhecimentos humanos. Faulatinamente, as grandes bibliotecas gerais foram sentindo a incapacidade de dominarem de forma integral todos os aspectos do conhecimento, devido ao crescimento extraordinário da literatura especializada. Entretanto, não foi somente em matéria de Ciência e Tecnologia que as grandes bibliotecas gerais foram encontrando sérias dificuldades. A fragmentação dos conhecimentos é hoje tão grande e a produção bibliográfica tão considerável, que, por falta de dinheiro e de pessoal, essas instituições estão praticamente incapacitadas de continuar a manter coleções completas, mesmo no domínio das humanidades e da cultura geral. Assim, foram sendo criadas, pelas mais variadas instituições, bibliotecas especializadas. As grandes bibliotecas gerais passaram, também, a subdividir as suas coleções por departamento, ou seções especializadas por assunto. Sentiu-se, intensamente, a necessidade do estabelecimento de fortes relações de intercâmbio, a fim de que todos os setores de serviços de bibliotecas trabalhassem em perfeito entrosamento, para garantir o aproveitamento total das coleções reunidas. Criaram-se os Serviços de Documentação Especializada e os Serviços Bibliográficos Nacionais.

5. ANÁLISE DOS SERVIÇOS REALIZADOS POR ALGUMAS BIBLIOTECAS NACIONAIS

Há dois preciosos estudos relativos às Bibliotecas Nacionais — Esdaile, Arundell — *National libraries of the world; their history, administration and public services*, 2nd ed. rev. by F. J. Bill. London, 1957, e Mearns, David C. — *Current trends in national libraries*. *Library Trends*, 4 (1), jul. 1955. Atualmente, é indispensável também a leitura do trabalho publicado pela UNESCO — *Tâches et problèmes des bibliothèques nationales; Colloque des bibliothèques nationales d'Europe*. Paris, 1960. (Manuels de l'UNESCO a l'usage des bibliothèques, 11).

A maioria das bibliotecas nacionais, tais como a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, a Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos (Library of Congress), a Biblioteca do Museu Britânico (British Museum), a Biblioteca Nacional de Paris (Bibliothèque Nationale), — para citar só as quatro mais conhecidas dos estudiosos brasileiros — colocam à disposição do público, não somente o conjunto da produção literária dos seus países, mas ainda ricas coleções estrangeiras antigas e modernas. Oferecem também à consulta coleções de mapas, de iconografia, de manuscritos e de músicas. São, pois, grandes bibliotecas gerais. Variam, entretanto, essas bibliotecas no tamanho dos seus acervos bibliográficos. A Biblioteca do Congresso possui, aproximadamente, 10.000.000 de livros, impressos; a do Museu Britânico, 6.000.000; a Biblioteca Nacional de Paris, 4.000.000; e a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, 1.500.000.

Em contraposição às bibliotecas nacionais gerais, existem bibliotecas nacionais especializadas, como sejam a Biblioteca Nacional de Medicina (National Library of Medicine) e a Biblioteca do Departamento de Agricultura (Department of Agriculture), ambas dos Estados Unidos e que completam, nos respectivos setores que os seus nomes indicam, os trabalhos da Biblioteca do Congresso daquele País.

A Biblioteca do Congresso é um esplêndido exemplo de Biblioteca Nacional departamentalizada por assunto, podendo trabalhar com a mesma eficiência das bibliotecas especializadas, pois o conjunto dos seus trabalhos de referência é realizado pelas suas diferentes divisões. Com respeito a essa departamentalização, diz o Diretor e Bibliotecário Chefe do Museu Britânico, F. C. Francis «*Parmi toutes les bibliothèques nationales, c'est la Bibliothèque du Congrès Washington qui paraît la plus digne de servir de modèle, et, sur de nombreux points, la plupart des bibliothécaires européens souhaitent — raient l'imiter, s'ils pouvaient oublier que cette institution, dont le budget atteint 10 millions de dollars et dont le personnel comprend 2.500 membres, semble appartenir à un monde entièrement différent du leur. Je crois cependant qu'en adoptant le principe de la décentralisation, la Bibliothèque du Congrès s'est engagée sur la bonne voie, et j'aimerais, pour ma part, voir l'une des grandes bibliothèques européennes entreprendre de se doter d'une série de sections spécialisées*».

Várias Bibliotecas Nacionais mantêm catálogos coletivos, para facilitar a localização das publicações em outras bibliotecas do país e do estrangeiro, a fim de complementar, por meio do empréstimo-entre-as-bibliotecas a sua capacidade de servir. Entre as Bibliotecas Nacionais que mantêm Catálogos Coletivos, podem ser destacadas a *Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos*, que promove, atualmente, a publicação do Catálogo Coletivo das Bibliotecas Americanas, e mantêm, em fichas um Catálogo Coletivo que inclui cerca de 10.000 títulos de obras pertencentes a Bibliotecas dos Estados Unidos e do estrangeiro; a *Biblioteca Real de Haia* (De Koninklijke Bibliotheek) que mantêm o Catálogo Coletivo da Holanda, desde a data de sua criação, em 1922, e que desenvolve trabalho muito ativo com relação ao intercâmbio de informações e empréstimo de publicações entre as bibliotecas holandesas e entre estas e a de outros países; a *Biblioteca Nacional de Medicina*, que publica o Catálogo Coletivo das Bibliotecas Médicas dos Estados Unidos; a *Biblioteca Nacional da Suíça* (Bibliothèque Nationale Suisse), cujo plano geral de trabalho exige que funcione, principalmente, como um centro de empréstimo entre bibliotecas, recebendo e atendendo pedidos de empréstimos de livros do país e do estrangeiro e usando, para melhor atender a esses pedidos, o Catálogo Coletivo, que teve início em 1928 e do qual participaram 311 bibliotecas suíças; *Biblioteca Nacional de Paris*, que, em colaboração com o Centro Nacional de Pesquisas Científicas, publica um *Inventário dos Periódicos Estrangeiros recebidos na França pelas Bibliotecas e Organismos de Documentação*; a *Biblioteca do Museu Britânico*, que publica o Catálogo dos Periódicos existentes nas Bibliotecas da Grã Bretanha; a *Biblioteca Nacional de Madrid*, que mantêm o Serviço Nacional de Informação Bibliográfica, incumbido de prestar todas as informações relativas às coleções da própria Biblioteca Nacional e de todas as bibliotecas da Espanha, e que publica a

Lista de Obras Recebidas pelas Bibliotecas Espanholas; a *Biblioteca de Lenine*, em Moscou, que, pelo Catálogo Coletivo e serviços bibliográficos que mantêm, serve, realmente como um centro coordenador do sistema de bibliotecas da União Soviética; a *Biblioteca Nacional do Canadá* (National Library of Canada) criada com o objetivo de servir como centro para as atividades bibliográficas do Canadá e que mantêm, para isso, o Centro Bibliográfico, incumbido da compilação do Catálogo Coletivo das mais importantes bibliotecas canadenses; a *Biblioteca Nacional de Tcheco-Eslováquia*, que mantêm o Catálogo Coletivo das Bibliotecas Tchechas; *Biblioteca Nacional Central Vittorio Emanuele III* (Biblioteca Nazionale Centrale Vittorio Emanuele II), que mantêm, como anexo, um Centro Nacional de Informações Bibliográficas e, desde 1961, o Catálogo Coletivo das Bibliotecas Italianas; a *Biblioteca Real da Suécia* (Kungliga Biblioteket), que, desde 1886, publica um Catálogo Coletivo, anual, das aquisições de livros estrangeiros feitas pelas bibliotecas suecas; e a *Biblioteca Nacional do Japão* em Tóquio, que mantêm o Catálogo Coletivo das bibliotecas japonesas. Qualquer referência a Catálogos Coletivos não pode omitir o *Deutscher Gesamtkatalog*, organizado pela Preussische Staatsbibliothek, que incluía as principais bibliotecas da Alemanha e Áustria, infelizmente, interrompido e prejudicado pela 2.ª Guerra Mundial.

A presença de Catálogos Coletivos nas Bibliotecas Nacionais exige, naturalmente, facilidades especiais para o fornecimento de cópias fotográficas dos textos desejados. A maioria das bibliotecas que mantêm Catálogos Coletivos, possuem também serviços de reproduções fotográficas. Mesmo algumas que não possuem Catálogos Coletivos utilizam a microfotografia e as cópias fotostáticas, ou outro tipo de reprodução fotomecânica, para reprodução de textos das obras de suas próprias coleções.

Quase todas as Bibliotecas Nacionais têm o privilégio do depósito legal. Praticamente, essa é uma distinção conferida às Bibliotecas Nacionais. Assim, por exemplo, diz-se que, na Inglaterra, existem quatro bibliotecas nacionais, a do *Museu Britânico*, a da *Universidade de Cambridge* a da *Universidade de Londres* e a da *Universidade de Oxford* — porque todas elas têm direito a receber um exemplar de cada livro publicado na Grã Bretanha. Assim, também, a *Biblioteca Nacional da Escócia* (National Library of Scotland) em Edinburg. Essas Bibliotecas mantêm um Escritório comum, em Londres, que tem por atribuição promover a efetivação dessas doações oficiais, selecionando as obras que cada uma deseja, realmente, receber e conservar. Anteriormente, essas Bibliotecas recebiam tudo que lhes era enviado. Mais tarde, julgaram melhor, por economia, selecionar as coleções, em conjunto, na base de um plano preestabelecido. Nos Estados Unidos, a Biblioteca do Congresso recebe todas as publicações americanas para efeito dos registros de direitos autorais, mas divide com a *Biblioteca Nacional de Medicina* e a *Biblioteca do Departamento de Agricultura* a responsabilidade da composição e guarda da produção bibliográfica nacional, procurando, na medida do possível, que não exista duplicação em suas coleções, o que não é difícil, pois que as três bibliotecas têm campo perfeitamente definido. Na Rússia, existem duas Bibliotecas Nacionais, a de Moscou (a Biblioteca de Lenine, a maior) e a de Leningrado (Biblioteca Pública Estadual, mais co-

nhecida por M. E. Saltykov-Shchedrin). Ambas Bibliotecas Nacionais da Rússia, têm direito ao depósito legal. Na Itália, existem sete Bibliotecas Nacionais: a de Florença, *Biblioteca Nazionale Centrale*, a de Roma, *Biblioteca Nazionale Centrale Vittorio Emanuele II*; a de Milão, *Biblioteca Nazionale Praiderse*; a de Nápoles, *Biblioteca Nazionale Vittorio Emanuele III*; a de Palermo, *Biblioteca Nazionale*; a de Turim, *Biblioteca Nazionale*; e a de Veneza, *Biblioteca Nazionale Marciana*. Na França, três bibliotecas são consideradas como nacionais. Sobre elas diz Arundell Esdaile: «Hence the group of national libraries of Paris is now formed by the Bibliothèque Nationale itself, the Arsenal, and the music libraires of the Conservatoire National de Musique and the Opéra, all of which are supervised by the central state organization, the Direction des Bibliothèques de France».

Possuindo grandes coleções bibliográficas, tendo o privilégio de receber exemplar de todas as publicações editadas no país, as Bibliotecas Nacionais estão, naturalmente, indicadas a funcionar como centros nacionais para controle da produção bibliográfica e coordenação do intercâmbio entre bibliotecas. Teoricamente, nenhuma outra instituição está melhor credenciada a compilar as bibliografias nacionais. Realmente, grande número dessas bibliotecas produzem bibliografias correntes nacionais, que, no entanto, salvo honrosas exceções, não são editadas com a pontualidade desejável. Algumas bibliotecas, para conseguir essa pontualidade, fizeram concessões a firmas particulares, que podem manusear as coleções imediatamente depois de recebidas, compilar e publicar bibliografias nacionais correntes, que são distribuídas pontualmente e em bases comerciais. Como exemplo, pode ser apresentado o caso da *British National Bibliography*, compilada por organização particular, sem fins lucrativos, com especial cooperação da Biblioteca do Museu Britânico; outro caso similar é o do *National Union Catalog*, compilado com fichas fornecidas pela Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos.

Poucas são as Bibliotecas Nacionais que lideram trabalhos de catalogação cooperativa. A *Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos*, desde 1901, imprime suas fichas para distribuição a outras bibliotecas, passando, a partir de 1902, a imprimir as fichas da Biblioteca do Departamento de Agricultura e, mais tarde, a de outras bibliotecas, na base de um plano de catalogação cooperativa. A *Biblioteca Nacional Central de Florença* imprime, em fichas, os títulos catalogados para a composição do *Bollettino delle pubblicazioni italiane ricevute per diritto distampa* e distribui essas fichas às bibliotecas assinantes. A *Biblioteca de Lenine*, em Moscou e a *Biblioteca Saltykov-Shchedrin*, de Leningrado, imprimem fichas, que são distribuídas por 150 bibliotecas. A *Biblioteca Nacional do Japão*, em Tóquio, distribui fichas impressas desde 1949. A *Biblioteca Nacional da Polônia* imprime fichas correspondentes à catalogação dos livros mais importantes recebidos em virtude do depósito legal, fichas essas que são distribuídas a mais de 4.000 bibliotecas e instituições científicas. A *Biblioteca Nacional da Austrália*, trabalhando na base do chamado *Plano Parmington*, distribui, entre as bibliotecas participantes, livros e as fichas correspondentes. Entretanto, na Europa, é grande o número de bibliotecas que, a exemplo do Museu Britânico, imprime a catalogação dos seus livros em tiras corridas, recorta os diferentes títulos e os prega em fichas de cartolina, para a composição dos seus próprios catálogos.

O empréstimo de livros para leitura domiciliar é outra prática não muito corrente entre as Bibliotecas Nacionais, isso porque, como são depositárias de coleções que devem ser preservadas para a posteridade, sentem-se no dever de manter certo rigor na utilização dessas coleções, a fim de que fique, tanto quanto possível, garantida a sua preservação. Apesar disso, no empenho que põem as Bibliotecas Nacionais em facilitar o estudo e a pesquisa, dando maior aproveitamento possível às suas coleções, tornou-se, atualmente, corrente o empréstimo entre bibliotecas. Todas, ou quase todas, facilitam aos leitores e estudiosos a consulta direta às obras de suas coleções, através do empréstimo entre bibliotecas, que é realizado dentro dos próprios países e em bases internacionais. Quanto ao empréstimo a indivíduos para leitura domiciliar, de uma maneira liberal, somente é praticado pela *Biblioteca Real de Haia*. Presentemente, para facilitar a consulta às suas coleções, a *Biblioteca Nacional do Japão*, mantém, como bibliotecas seccionais, 28 coleções, em entidades governamentais japonesas.

A consulta das coleções raras, cimélios, incunábulo, manuscritos etc., mesma nos recintos das bibliotecas, como é natural, é limitada aos leitores devidamente credenciados.

6. COORDENAÇÃO DOS TRABALHOS BIBLIOTECÁRIOS

Pela riqueza de suas coleções pelo treinamento excepcional do seu pessoal técnico, pelas possibilidades de informações de suas coleções de referência, pelo normal prestígio de que gozam, pela capacidade de atualização, com respeito às coleções nacionais, devido ao depósito legal, as Bibliotecas Nacionais são, naturalmente, indicadas para servir como centros coordenadores das atividades bibliotecárias nacionais. Apesar disso, tal é o volume dos encargos que têm, atualmente, que as tarefas primordiais de controle do intercâmbio bibliotecário estão sendo subdivididas ou compartilhadas por outras instituições.

Nos Estados Unidos, por exemplo, por ocasião da Conferência Internacional de Informação Científica (International Conference of Scientific Information), promovida pelo Conselho Nacional de Pesquisas (National Research Council), Fundação Americana da Ciência (American Science Foundation) e Instituto Americano de Documentação (American Institute of Documentation), em 1958, houve certo clamor em favor da criação de um órgão central de intercâmbio e informações bibliográficas, para facilitar a consulta das coleções bibliográficas existentes no País e ampliar a cooperação entre as bibliotecas americanas em plano internacional. Esta tese foi amplamente discutida e ficou em aberto. É incontestável a situação de liderança de que, de há muito, goza a *Biblioteca do Congresso* daquele País. Entretanto, esta Biblioteca divide essa liderança com a *American Library Association*, no que se refere às Bibliotecas em geral, e com a *Special Library Association*, no que se refere às bibliotecas especializadas e centros de documentação. Mas o que merece especial registro é que, embora conte a Biblioteca do Congresso com recursos financeiros e bibliográficos realmente excepcionais, embora mantenha uma Divisão Técnico-Científica que atende como um moderno e poderoso centro de informações no campo das Ciências

Físicas e da Tecnologia, mesmo assim é notada e sentida a falta de maior coordenação entre as bibliotecas e centros de documentação norte-americanos.

Na Inglaterra, encontra-se a *Biblioteca Nacional Central* (National Central Library) mantendo o Catálogo Coletivo Nacional e incentivando o intercâmbio entre as bibliotecas da Grã Bretanha. A formação e treinamento de bibliotecários na Grã Bretanha são, no entanto, controlados pela *British Library Association*. «Unable to take part in, etill less to take the lead in, any national system of inter-library lending (though Panizzi had visualised the creation of a separate loan collection from the duplicates, in the Library), the Museum leaves that function to the National Central Library, on the Board of Trustees and Committee of which it is officially and strongly represented, and keeps to the role of a stationary library of reference and research, for which it was founded. The... National Central Library thus allied with the Museum makes free use of its bibliographical resources, which it would have otherwise to duplicate. The Museum also provides accommodation and the use of its collections to such centralised bibliographical services as the British National Bibliography and the British Union Catalogue of Periodicals, and is represented on their governing bodies». Esdaile, *Arundell-National libraries of the world*.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, do Conselho Nacional de Pesquisas, mantém o Catálogo Coletivo Nacional, em cooperação com os centros bibliográficos regionais, criados, especialmente, pelas Universidades federais.

Na França, existe perfeita cooperação entre a Biblioteca Nacional e o Centro de Documentação do Centro Nacional de Pesquisas Científicas, para a divulgação do Catálogo Coletivo dos Periódicos Estrangeiros, recebidos pelas principais Bibliotecas e Centros de Documentação. O intercâmbio bibliotecário é incentivado, também, pela *Direção das Bibliotecas da França*, do Ministério da Educação. A *União Francesa dos Organismos de Documentação* (UFOD), organização privada, tenta liderar o desenvolvimento e o intercâmbio entre os centros de documentação especializados.

Na Holanda, onde o intercâmbio bibliotecário merece ser apreciado, a *Real Biblioteca* recebe, atualmente, grande auxílio, no setor científico e técnico da *Biblioteca da Escola Técnica de Delft*.

7. CONCLUSÕES

Os trabalhos das Bibliotecas, que são da maior importância para o intercâmbio cultural e para a educação em todos os níveis, precisam ser incentivados e coordenados, em bases locais, nacionais, regionais e no plano internacional. Assim, as Bibliotecas Nacionais, que estão por todos os títulos indicadas para liderarem o intercâmbio bibliográfico, são, em nossos dias, convocadas a rever os seus objetivos e processos de trabalho.

Entretanto, criadas em circunstâncias as mais variadas, possuindo imensos tesouros bibliográficos, que representam valor incalculável e pelos quais devem zelar com a maior dedicação e eficiência, as Bibliotecas Nacionais são obrigadas, de acordo com os recursos financeiros de que dispõem e atenden-

do a peculiaridades especiais da situação das demais bibliotecas e da administração de cada país, a delegar a outras entidades parte os encargos e dos objetivos que lhes são atribuídos. De qualquer maneira, não poderão ficar ausentes do movimento de intercâmbio e cooperação que exista ou venha a existir entre as bibliotecas e centros de documentação de seus países, afastando-se, também, do intercâmbio bibliográfico internacional. Cumpre-lhes prestar todo o apoio possível aos empreendimentos de caráter bibliográfico, prestigiando-os e oferecendo-lhes facilidades especiais para utilização de suas coleções.

A *Comissão Internacional Consultiva para Bibliografia e Documentação*, da UNESCO — da qual têm participado bibliotecários chefes de várias e importantes Bibliotecas Nacionais, tais como a do Museu Britânico, F. C. Francis; da Biblioteca Nacional de Paris, J. Cain; da Biblioteca Real de Haia, L. Brummel; da Biblioteca Nacional da Suíça, P. Bourgeois, entre outros, tem, persistentemente, aconselhado àquela organização internacional que para o desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura, sejam enviados esforços no sentido de serem estabelecidos, nos diferentes países, Centros Bibliográficos Nacionais, anexos às Bibliotecas Nacionais, ou como instituições independentes. Do mesmo modo, tem sido recomendada a realização de seminários e conferências que estudem a reorganização dos serviços das Bibliotecas Nacionais, para desenvolvimento dos seus serviços bibliográficos.

Os Serviços Bibliográficos Nacionais, criados como entidades independentes das Bibliotecas Nacionais, estão, geralmente, subordinados aos Conselhos Nacionais de Pesquisas ou a instituições similares, de organização relativamente recente. Na maioria dos casos, dispõem de coleções bibliográficas limitadas, especialmente constituídas de obras de referência e de coleções de periódicos científicos e tecnológicos correntes. Ficam, pois, na dependência dos recursos bibliográficos existentes em outras bibliotecas. É evidente que, quanto maior for a coleção de livros, periódicos e documentos de que possam dispor de forma imediata, tanto mais eficientes serão os seus serviços. Esta é a grande razão em favor de que esses serviços funcionem como órgãos integrantes das Bibliotecas Nacionais. Por outro lado, assoberbadas com o tratamento de suas importantes coleções especiais, muitas herdadas de pessoas ou entidades, as Bibliotecas Nacionais encontram dificuldades orçamentárias para atender ao tratamento adequado de suas coleções e às sérias exigências dos serviços bibliográficos e de cooperação bibliotecária. Daí a conveniência da subdivisão de tarefas entre entidades capacitadas.

No Brasil, com a mudança da Capital da República e a natural permanência da Biblioteca Nacional na Cidade do Rio de Janeiro, à qual ela pertence de direito, tornou-se evidente a necessidade da criação de outra Biblioteca Nacional. Uma adequada divisão de tarefas deve ser estudada.

Notável é a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, pela sua história e pelas preciosas coleções que possui. Notável tem sido também a sua atuação como centro de preparação de bibliotecário, um dos mais antigos da América. A Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro pode também ser considerada, com justiça, entre as Bibliotecas Nacionais do mundo, como a pioneira no movimento bibliográfico moderno, caracterizado, especialmente, pela criação

de serviços nacionais de bibliografia, para facilitar o intercâmbio de informações em bases nacionais e internacionais. Foi Manuel Cicero Peregrino de Silva, quando Diretor da Biblioteca Nacional, que estudou e propôs, em 1902, o Regimento (B.N. Nss. n. 1.33,25,1) que, mais tarde, foi efetivado pelo Decreto n.º 15.670, de 6 de setembro de 1922. Nesse Regimento, foram tomadas tôdas as disposições necessárias, a fim de que a Biblioteca Nacional funcionasse como o mais perfeito e eficiente centro nacional de bibliografia. Merece transcrição alguns trechos do mencionado Regimento: «Art. 140. A Biblioteca Nacional é o estabelecimento brasileiro encarregado de dar execução ao serviço de permutações internacionais. Art. 141. Além dos documentos oficiais e das obras publicadas por ordem do Govêrno, como foi estatuido na Convenção de Bruxellas de 15 de março de 1886, a Biblioteca enviará a cada um dos países que tomarem parte na Convenção ou a ella adheriram, ou ainda a outros países que fôr conveniente accrescentar, publicações que possam tornar conhecido o Brasil e das quaes adquirirá exemplares em número sufficiente, distribuindo-os pelas principaes instituições desses países, de conformidade com a natureza de cada uma». O artigo acima transcrito mostra que a Biblioteca Nacional deveria atuar como um eficiente centro de intercâmbio de publicações e de informações sobre o Brasil. O art. 142, prevê as formas as mais liberais para os trabalhos de permuta internacional a serem realizados pela Biblioteca. O art. 143 cria o centro bibliográfico nacional anexo à Biblioteca, nos seguintes termos: «O Art. 143 cria o centro bibliográfico nacional anexo à Biblioteca, nos seguintes termos: «O serviço de bibliographia e documentação, em correspondência com o do Instituto Internacional de Bibliographia de Bruxellas, abrangerá: 1.º, a organização, segundo o systema de classificação decimal e por meio de fichas, do repertório bibliographico brasileiro como contribuição para o repertório bibliographico universal, de modo a compreender as obras de autores nacionais ou estrangeiros impressas ou editadas no paiz, as de autores nacionais impressas no estrangeiro ou ineditas e as de autores estrangeiros que se occuparem especialmente do Brasil, incluídos os artigos inseridos em publicações periódicas e os escritos de qualquer natureza: 2.º, a impressão dessas fichas para serem expostas à venda ou permutadas por fichas de repertórios estrangeiros: 3.º, a aquisição de um exemplar de cada uma das fichas que constituem os repertórios estrangeiros á organizados e que se forem organizando; 4.º, a cooperação da Bibliotheca na organização do repertório encyclopedico universal; 5.º, a organização do catalogo colectivo das bibliothecas brasileiras; 6.º, o uso publico dos repertórios e do catalogo colectivo». É impossível pretender-se, mesmo agora, 38 anos depois de aprovado o Regimento acima transcrito, trabalho mais completo e mais atualizado. Estava a Bibliotheca Nacional incumbida de produzir catalogação, para ser utilizada pelas outras bibliotecas brasileiras; devia a Biblioteca Nacional organizar o Catálogo Coletivo Nacional e facilitar a sua utilização por tôdas as pessoas interessadas; devia a Biblioteca Nacional desenvolver o mais perfeito intercâmbio bibliográfico em bases internacionais. Mais adiante, diz o referido Regimento: Artigo 44. *Haverá uma sala destinada a conferências, que poderão realizar-se mediante permissão do diretor geral, ou que este promoverá, escolhendo neste caso os assumptos sobre que devem versar e convidando as pessoas que dellas se tenham de encarregar*». Ai estava a Bi-

biblioteca, ativamente, promovendo reuniões de caráter cultural. Dos artigos 122 e 134 regulamenta, êsse Regimento, o empréstimo de publicações a domicílio. O mesmo Regimento trata cuidadosamente da coleção de bibliotecários, mediante concurso, e cuida do seu aperfeiçoamento técnico por meio do Curso de Biblioteconomia da Biblioteca e por meio de estágios no estrangeiro. A Biblioteca Nacional já estava incumbida de editar os Anais e o Boletim Bibliográfico. O art. 84, no dito Regimento diz que, «ao terminar a consulta, deverá o consulente repôr nos logares as obras de referência que tiver retirado das estantes», estabelecendo, portanto, estantes abertas para a coleção de referência, e que, apenas, na década de 1940 foram, finalmente, adotadas na Biblioteca Nacional. Em 1922, sômente a Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos possuía plano tão moderno e tão completo quanto o estabelecido para a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. Mesmo assim, em dois aspectos, o da nossa Biblioteca Nacional era mais liberal; em relação aos empréstimos a domicílio e ao intercâmbio internacional.

Mais tarde, em 1937, a Biblioteca Nacional passou a abrigar em seu próprio edifício o *Instituto Nacional do Livro*, que tem como uma de suas atribuições auxiliar a criação e organização de bibliotecas em todo o País. O Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, por sugestão da UNESCO, criado em 1954, pelo Conselho Nacional de Pesquisas, com a colaboração da Fundação Getúlio Vargas e do Departamento Administrativo do Serviço Público, chamou a si os encargos da organização do Catálogo Coletivo Nacional, da compilação das bibliografias brasileiras especializadas, que vieram complementar o *Boletim Bibliográfico da Biblioteca Nacional* e a *Bibliografia Brasileira do Instituto Nacional do Livro*, e a manutenção da catalogação cooperativa para as bibliotecas do País. Continua a Biblioteca Nacional com a liderança na formação dos bibliotecários brasileiros e a centralizar os serviços de permuta internacional, como tarefas de intercâmbio interbibliotecário.

Se fôrem criadas uma *Biblioteca Central Nacional* em Brasília, nos moldes da *National Central Library*, e uma *Faculdade de Biblioteconomia e Documentação na Universidade de Brasília*, no mesmo nível das outras unidades daquela Universidade, impõe-se uma revisão de objetivos e de atribuições, pelo menos, para a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro e Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação. A Biblioteca Nacional Central de Brasília deverá vir a ser uma grande biblioteca geral. Logo, passará a dispor de coleções de livros modernos, que facilitarão sobremaneira os trabalhos de catalogação cooperativa. Para que possa acompanhar facilmente a produção bibliográfica do País, necessária, com certeza, a *Biblioteca Nacional de Brasília* de gozar também dos privilégios da contribuição legal. Em outros países, os livreiros são obrigados a contribuir para mais de uma biblioteca. Por que não ser adotado o mesmo sistema no Brasil? De qualquer maneira, jamais a *Biblioteca Nacional Central de Brasília* poderá pretender dispor de coleções de obras raras e preciosas como possui a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. Assim, parece lógico que a *Biblioteca Nacional Central de Brasília* chame a si os encargos de centro de intercâmbio bibliográfico nacional e que a *Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro* continue a ser a Biblioteca Nacional de Referência para todo o País. A *Biblioteca Nacional do Rio de*

Janeiro competirá, especialmente, organizar e conservar a coleção completa de toda a produção bibliográfica nacional e dos livros publicados sobre o Brasil no mundo inteiro. Que não lhe faltasse nada. Daria, assim, o exemplo para a organização de um Plano Farmington para as bibliotecas brasileiras, que, até o presente, tem comprado, mais ou menos desordenadamente, tudo o que lhes apetece. Por isso, existem grandes coleções duplicadas desnecessariamente e faltam, no País, coleções preciosas de livros e periódicos que só podem ser localizados no estrangeiro. A *Biblioteca Nacional Central de Brasília* poderão competir as funções de biblioteca da Cidade e as de um centro coordenador de *empréstimo-entre-bibliotecas*, em plano nacional e internacional, passando a liderar os trabalhos ativos de cooperação bibliotecária no Brasil. Entre as duas Bibliotecas Nacionais brasileiras deverá haver um forte vínculo, caracterizado pela mais estreita colaboração, fazendo a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro representar-se no Conselho Diretor da Biblioteca Nacional Central de Brasília, a exemplo do Museu Britânico e da Biblioteca Nacional Central da Inglaterra, exemplo realmente encorajador, pelos magníficos resultados obtidos por aquelas bibliotecas. A *Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro* poderá, mesmo, contribuir diretamente para a composição da *Biblioteca Nacional Central de Brasília*, transferindo a essa Biblioteca as duplicatas que possuir de obras correntes e beneficiando-se, também, pela economia de espaço em suas estantes, resultante dessa doação. Ambas as *Bibliotecas Nacionais* entrariam em entendimento com as Bibliotecas especializadas mais importantes do Brasil, para elaboração de um plano conjunto de aquisição das obras estrangeiras de Ciência e Tecnologia, de modo que essas obras, tanto quanto possível, não sejam duplicadas e se tornem acessíveis a todos os estudiosos do País, por meio do *empréstimo-entre-bibliotecas*. Assim, será possível às Bibliotecas Brasileiras trazerem ao País um acervo maior das obras impressas desde a invenção da imprensa, avaliadas num total de 25.000.000 milhões de livros e, aproximadamente, 50.000 títulos de periódicos de valor cultural, que merecem ser compulsados pelos estudiosos.

O Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, com a criação de um órgão nacional especialmente dedicado ao intercâmbio bibliográfico, deverá transferir a essa entidade a organização do Catálogo Coletivo Nacional e a manutenção do Serviço de Intercâmbio de Catalogação, limitando-se a atuar, exatamente, como um centro nacional de informações científicas, para o que terá sempre de utilizar intensamente os recursos das bibliotecas existentes em todo o País.

Na base de trabalho cooperativo, que representará uma rede de informações cobrindo todo o Brasil, as Bibliotecas poderão obter um alto grau na qualidade dos serviços que oferecem aos estudiosos e pesquisadores, desenvolvendo, assim, plenamente, as suas elevadas possibilidades de servir à Educação, à Ciência e à Cultura. Nesse trabalho, destacar-se-á, naturalmente, a missão de liderança e de exemplo das Bibliotecas Nacionais.

EN-00003781-5

Formação do Profissional de Relações Públicas

SYLLA M. CHAVES

INTRODUÇÃO

Foi em março de 1953 que o Brasil abriu as portas às relações públicas. É verdade que algo de RP já existia entre nós, tanto na teoria quanto na prática, pois raros artigos e alguns poucos departamentos datam de época menos recente. Empresas oriundas de países onde essa atividade já florescia, como os Estados Unidos, e estudiosos que de lá haviam regressado foram seus iniciadores em nosso país.

Foi, entretanto, em 1953 que a O.N.U. e a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas inauguraram, sob a regência do professor Eric Carlson, o primeiro curso regular de relações públicas no Brasil, no qual tivemos o prazer de participar, na qualidade de assistente e intérprete.

A ele assistiram, juntamente com funcionários públicos dos quatro cantos do nosso país e de vários outros pontos da América Latina, vários empregados de sociedades de economia mista e de empresas privadas, e vários daqueles que, de alguma forma, já se dedicavam a essa atividade entre nós, trouxeram a sua colaboração: Evaldo Simas Pereira, da CSN, Paul Vanerdon Shaw, do Centro de Informações da O.N.U., Roberto Petis Fernandes, da Esso, Monroe Mendelsohn, do IPOR, Orlando Silva, do SESP, Raul Lima, Tude de Souza e Manoel Vasconcelos, representantes de nossos veículos de divulgação, Benedicto Silva, diretor da Escola, Charles Wagley, Mira y López, Murilo Mendes, Ariovisto Rego, João Ladeira Jr., Armino Corrêa da Costa e Luiz Carlos Mancini.

Com esse brilhante início, que, partindo do Rio, se refletiu tanto em São Paulo quanto no resto do Brasil e da América Latina, e progresso das relações públicas entre nós tem sido constante. A fusão de experiências pelimerfas, entretanto, nosso primeiro curso como alhures, produziu uma sensação de «indefinido» entre nossos especialistas de RP, como já se fizera sentir anteriormente nos Estados Unidos, onde fôra vencida pelo esforço constante do homens como Bornays e Childs.

Quase dez anos já se passaram, e ainda perdura essa insegurança, inclusive em artigos, cursos, e mesmo grupos de trabalho destinados à criação de serviços de relações públicas...

Já existe, entretanto, um denominador comum, um roteiro certo, que nos é indicado não só da América do Norte e Inglaterra, mas também da Europa Continental.

Nosso artigo é uma justificativa do programa de curso básico de relações públicas que tencionamos utilizar em nossa cátedra na Escola Brasileira de Administração Pública, e que propomos àqueles que se dedicam ao ensino dessa disciplina, àqueles que pretendem organizar novos cursos, e também aos que, como auto-didatas, buscam a leitura da bibliografia existente sobre o assunto, tão escassa em artigos específicos e tão assustadoramente abundante em assuntos correlatos.

Só o método pode permitir-nos conhecer todo o *indispensável* sobre relações públicas. E é em busca desse método que tecemos estas considerações.

Nosso programa aplica-se tanto à administração pública quanto à administração privada, como acontecia com o curso inicial mencionado acima. Pretendemos, mais tarde, demonstrar a possibilidade da utilização de um programa único, adaptável a ambos esses setores da administração.

Analisando, rapidamente, a situação da disciplina no Brasil, ainda em «estado fluído», apesar de já dispormos de elementos para sua perfeita conceituação, estudando depois o que se espera do profissional de relações públicas, encaminhar-nos-emos à conclusão final, propondo e justificando um programa básico para cursos destinados à formação do profissional de relações públicas no Brasil.

PRÁTICA E ENSINO DE RELAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A Prática

Foi a 30 de janeiro de 1914 que a administração da São Paulo Light & Power Co. Ltd. baixou o seguinte aviso interno: «A começar de 1.º de fevereiro, será organizado nesta Companhia um novo departamento denominado «Relações Públicas», que terá a seu cargo direto os negócios da Companhia com as autoridades estaduais e municipais, passes escolares e outros assuntos que lhe possam ser daqui por diante atribuídos. O Dr. Eduardo L. Lobo é, por meio deste nomeado Chefe do referido departamento».⁽¹⁾

Surgia assim o primeiro departamento de relações públicas no Brasil.

Outros sucederam-se, principalmente em empresas estrangeiras. Em 1951 a Cia. Siderúrgica Nacional criou o seu Departamento de Relações Públicas, como primeiro departamento verdadeiramente nacional desse tipo.

Mais de trezentas grandes empresas brasileiras possuem atualmente departamentos regulares e ativos de Relações públicas, e muitas dependências governamentais instituíram departamentos semelhantes, como a própria Presidência da República, o Governo do Estado de São Paulo, a Prefeitura de Niterói, a Novacap e outras. Cerca de cinco mil pessoas estão profissionalmente empenhadas em atividades de relações públicas, freqüentemente no nível de executivos principais.

Em julho de 1954 fundou-se a primeira associação de classe de homens, de relações públicas, em São Paulo, seguindo-se imediatamente a do Rio de

Janeiro. Posteriormente, reuniram-se para fundar a Associação Brasileira de Relações Públicas, que hoje conta com seis entidades estaduais, formando o Conselho Superior que a dirige. São mais de mil os membros das associações estaduais que formam a A.B.R.P., as quais, por si e sob o patrocínio daquela, já levaram a efeito muitos seminários e congressos regionais. (2)

Várias agências de propaganda, no Rio e em São Paulo, instituíram departamentos especializados de RP, como a Standard Propaganda S. A. e outras. Há também as que, como a Agência Brasileira de Assessoramento Técnico Ltda., se dedicam especificamente às atividades de Consultoria de Relações Públicas.

O ensino

Depois do curso inaugural da EBAP, outros se sucederam, tendo sido possível à Fundação Getúlio Vargas, durante um ano inteiro, obter o concurso do professor Harwood L. Childs, da Universidade de Princeton, uma das maiores autoridades do mundo no assunto, especialmente no que se refere à opinião pública, de que tivemos a honra de ser assistente-intérprete. Vários cursos sucederam-se, sem, porém, conseguirem igualá-lo, quer em brilho, quer em profundidade. Merece, porém, destaque o curso ministrado pelo técnico inglês Noville Shepherd, também enviado ao nosso país pela ONU.

Hoje em dia, além dos cursos de RP da Fundação Getúlio Vargas, outros existem. Os do D.A.S.P., os da Escola de Serviço Público do atual Estado da Guanabara, os do Instituto de Organização Racional do Trabalho (I.D.O.R.T.), de S. Paulo, os do Instituto Promovendas do Ensino Técnico (I.P.E.T.), do Rio de Janeiro, os ministrados nos cursos de jornalismo das Universidades de ambas essas capitais, e vários outros.

A Banalização

Essa exuberância, entretanto, serve para acentuar as divergências existentes desde o início de sua implantação em nosso país, quando o professor Carlson disse, em frase já bastante citada entre nós, «estarem ainda as relações públicas no estado fluido de definir-se a si mesmas». (3) E essa falta de definição aumenta perigo para o qual chamam a nossa atenção Benedicto Silva e Simas Pereira, qual seja o da banalização.

«Aceita como simples fórmula de fazer amigos e angariar fregueses, como função superficial de distribuir sorrisos e agradar em qualquer circunstância, de oferecer almoços e ludibriar, de procurar corromper e obter favores a qualquer preço, a denominação vem tendo um emprêgo que a conduz inevitavelmente ao ridículo e atrai a repulsa dos círculos responsáveis da sociedade. Recepcionistas de hotéis, cicrones, acompanhantes e propagandistas de várias espécies exercem funções respeitáveis, pois digno é todo o trabalho exercido com decência e proficiência. Não exercem, todavia, senão, em circunstâncias muito especiais, funções específicas de Relações Públicas.» (4) E, se abrirmos as páginas de anúncios de nossos jornais, veremos a confusão no uso dessa expressão pelos nossos empregadores.

«Há também os que dizem que relações públicas é uma espécie de «bom mocismo». Para êstes, relações públicas se limitam ao envio de cartões de boas-festas, telegramas de parabéns e de congratulações. Os que assim concebem a função administrativa de relações públicas organizam fichários para o registro da data de aniversário de cada colega, ou de cada cliente, a fim de não deixar sem alguma declaração de apreço, de apoio ou de pesar as modificações verificadas na vida ou na carreira dos clientes, dos amigos e dos colegas; enfim, estão sempre alertas e sempre presentes aos desembarques, embarques, batizados, casamentos, manifestações de apreço, banquetes, chás, e às vezes até reuniões destinadas ao pif-paf, à canastra e ao bridge.»⁽⁵⁾

Felizmente, já temos suficientes elementos para supor que, mesmo no Brasil, as relações públicas já deixaram «o estado fluído de definir-se a si mesmas» e ingressaram em uma fase de maturidade, em que a A.B.R.P., os professores e os escritores dispõem dos elementos para separar definitivamente o joio do trigo, impedindo que as relações públicas resvalam na banalização.

MATURIDADE DA CONCEITUAÇÃO DE RELAÇÕES PÚBLICAS

Considerações gerais

Partindo da conceituação de divulgação e propaganda, mais por eliminação que por esforço positivo, Benedicto Silva encaminha-nos à definição de relações públicas. (6) Estivemos também seguindo êsse mesmo caminho em nossos cursos anteriores, conceituando relações públicas a partir da «diferenciação das atividades afins», caminho êsse ainda hoje seguido pela maioria dos professores da matéria entre nós.

A razão principal para essa solução é a «fluidez» do conceito de relações públicas, a divergência de opinião entre os autores, a variedade enorme de atividades realizadas na prática, com único denominador comum — os instrumentos usados mas absolutamente não sendo possível considerar tôdas elas como integrantes da mesma ciência, arte ou função administrativa.

De Ivy Lee a Bernays, os maiores nomes da história das relações públicas nos Estados Unidos há quase tanta diferença quanto da noite para o dia. Isso sem querer chegar a Barnum, o «princípio da mistificação», cuja maneira de agir está hoje totalmente desaprovada pelas associações do RP.

Há uma explicação histórica para isso: Barnum, Ivy Lee e Bernays pertencem a épocas distintas, só o terceiro pertencendo à atualidade. E a maior divergência está hoje entre os discípulos de Ivy Lee e os de Bernays, apenas êstes últimos sendo capazes de adaptar-se à sociedade atual, posterior à Grande Depressão.

Isso é fundamental, pois se refere à conceituação de relações públicas no que ela tem de mais essencial — os seus objetivos. Usando os mesmos instrumentos para finalidades diferentes, as relações públicas de Barnum, Ivy Lee e Bernays dificilmente podem ser consideradas como a mesma coisa,

havendo quem prefira dizer que foi Bernays o verdadeiro criador dessa profissão

Objetivos

Os objetivos das relações públicas de Barnum, Ivy Lee e Bernays, bem como de seus contemporâneos foram determinados pela época em que apareceram.

O «príncipe da mistificação» usava de uma técnica destinada a enganar a opinião pública. Ivy Lee, defendendo as empresas privadas contra os ataques dos grandes escritores do começo deste século, valia-se da *divulgação honesta e integral para conseguir uma opinião pública favorável*. Bernays, sobrinho de Freud, que lhe transmitiu o gosto pelas ciências sociais, foi o criador da «rua de duas mãos», tão mal compreendida por muitos entre nós.

Principalmente depois da Grande Depressão, com tôdas as suas consequências sociais, ficou bem claro o seu sentido, não sendo mais possível definir relações públicas como «uma técnica de *influência social*», «a técnica dos grandes inquéritos de opinião pública e do emprêgo dos modernos meios de comunicação para levar a esta opinião os elementos de formação e trazer dela para as empresas o conceito em que são tidas» (4).

Esse não é o objetivo de relações públicas segundo Bernays. Não é apenas «o conceito em que as empresas são tidas» o que é trazido pelo refluxo de RP. Isso pode ser uma maneira mais eficiente de atingir os objetivos buscados por Ivy Lee, mas não é a «continua interação de *guiar a opinião pública e ao mesmo tempo ser por ela guiado*», mencionada por Eric Carlson em seu curso, seguindo as pegadas de Bernays. (8)

Além disso, essa «rua de duas mãos», nas obras mais recentes de Bernays, confunde-se com a *integração*, por ele definida como os «esforços para integrar as atitudes e ações de uma instituição com os seus públicos e dos públicos com essa instituição» (7).

Ela está, talvez, mais precisa nas palavras de Childs que diz que:

- «1. Relações públicas, em sentido amplo, refere-se aos aspectos de nosso comportamento individual ou institucional que têm consequências sociais;
2. O problema fundamental de relações públicas é *colocar essas relações em conformidade com o interesse público* — um interesse público que está sendo constantemente redefinido pela opinião das massas — pela opinião pública;
3. Nós não somente temos o dever de conformar-nos com a opinião pública, mas também a responsabilidade e a oportunidade de modelá-la e guiá-la.» (8)

Aí está a integração. Aí está a «rua de duas mãos». Aí estão os objetivos de relações públicas na fase atual, cujo fundamento é o de que o interesse público e o interesse privado podem e devem coincidir.

Referi-me à divergência de opinião entre os autores. De fato, ela perdura, mas o que se nota no mundo é que as idéias de Ivy Lee estão sendo quase integralmente substituídas pelas de Bernays, tanto nos Estados Unidos como em outros países.

Se Henry Obermeyer e Rex Harlow não se conformam com a situação, dizendo o primeiro que «as empresas privadas reduzirão muitas dessas concepções pretenciosas a um denominador comum que é a comunicação hábil de idéias com o objetivo de produzir um resultado desejado» (9), e o segundo que «a tarefa que melhor representa sua (do homem de RP) função especializada é a de persuadir as pessoas a tornar-se e continuar amigos, fregueses e clientes de seus empregadores (do homem do RP)» (10), contra a opinião desses dois autores, ergue-se as da grande maioria dos homens de relações públicas no mundo atual. O artigo de Rex Harlow é precedido de um comentário da redação do Public Relations Journal, indicando ser o assunto aí tratado controverso, e por outros artigos publicados nessa revista sem o referido comentário, pode-se sentir que os seus dirigentes são contrários ao ponto de vista expresso por Harlow.

«Não há razão para que exista um grupo econômico, a não ser que ele, em certo grau, sirva o interesse público e exerça uma influência social ou moral benéfica sobre a comunidade.» (11), diz A. Sargent.

John L. McCaffrey, presidente da International Harvester Co. afirma que «a idéia da responsabilidade da indústria para com a comunidade foi tão sólidamente aceita, que nunca pensamos perguntar se temos ou não temos obrigação. Nosso pensamento versa sobre questões de onde são maiores nossas obrigações, de quanto dispomos para um determinado fim, e problemas semelhantes.» (12)

Pfiffner endossa totalmente as idéias de Childs, a quem cita (13).

DIMECK, embebido nelas, diz que «relações públicas são, antes de tudo, uma atitude, um modo de ver» (14).

Essas idéias foram também aceitas na Europa. «Hoje eu seria incapaz de considerar qualquer atividade, exceto em termos de relações públicas e de utilidade para a comunidade como um todo» (15), diz del Lion Nero, representando as RP italianas. «O «espírito que preside as atividades de relações públicas é definido pelas seguintes atitudes para com a sociedade: 1) conhecimento exato e completo das responsabilidades da empresa ou do organismo perante a sociedade; 2) ação objetiva e leal em função desse conhecimento.», diz Sauerwein, representando as RP francesas. (16)

Estas considerações parecem demasiado extensas. Entretanto, são essenciais, pois é indispensável saber os objetivos das relações públicas antes de indicar quais as suas atividades. Além disso, o principal argumento no sentido da existência de dois tipos de relações públicas — governamentais e de empresas — é o de que são diversos os fins dessas instituições: lucro, num caso, serviço público, no outro. Já vimos, que a integração com o interesse público deve ser o principal objetivo de RP tanto num caso quanto no outro. As empresas com más RP buscam o lucro acima de tudo, é fato; mas também o espírito de serviço público, que deveria ser o apanágio de nossas instituições governamentais, é raramente encontrado, e caberia a RP redescobri-lo, colocando-o no lugar de destaque que lhe cabe objeto, instrumentos e veículos.

Definidos os objetivos, torna-se muito mais fácil definir o objeto, matéria prima com que trabalham as RP: a mente humana, a opinião pública

simultaneamente massa moldável e guia das RP das diversas instituições — ambos êsses casos muito bem estudados por Childs (17).

Para atingir os seus objetivos, manipulando o seu objeto, as relações públicas dedicam-se a alguns campos de atividade e utilizam alguns instrumentos.

HARLOW e BLACK (18) consideram instrumentos (tools) de relações públicas: comunicações, publicidade, imprensa, rádio e televisão, anúncios, pesquisa em geral e de opinião, veículos audiovisuais, a palavra impressa e a oratória. Ai temos, porém, duas dimensões diferentes, que se superpõem: a publicidade, os anúncios, as comunicações, podem aparecer na imprensa, como no rádio e na televisão. Êstes 3 últimos é que são os instrumentos ou veículos que transportam aquelas 3 atividades, ou campos de atividade.

Tanto a persuasão feita pelo rádio quanto a pesquisa feita por um inquérito de opinião, quanto a informação pura e simples transmitida por um programa de televisão servem às relações públicas, são, em sentido amplo, instrumentos de RP; mas temos aí 2 tipos de idéias: o instrumento propriamente dito, ou veículo, e o que é por êle transmitido; o veículo imprensa pode servir tanto para a pesquisa por meio de recortes de jornais) quanto para a informação pura e simples (um edital do concurso, por exemplo) ou para a persuasão (uma campanha de civismo), havendo nesses 3 casos um só veículo e mais de um campo de atividade. São campos de atividade de RP, segundo Bernays: a informação, (podendo ser chamada, no seu sentido puro, com pluralidade de pessoas que a recebem, divulgação ou, menos precisamente, publicidade termo também às vêzes usado para designar propaganda), a persuasão (existente nos aspetos educativos do RP, que são diferentes dos que caracterizam a propaganda) e a integração. (7) A informação pressupõe a existência de uma fase inicial (pesquisa e documentação), em que obtemos o material para a nossa atuação, e uma fase posterior de aplicação, a comunicação.

Cabe aqui debater até que ponto poderemos utilizar a persuasão em relações públicas, colocando essas relações em conformidade com o interesse público, como diz Childs. É claro que discordamos de Rex Harlow, como o fazem a maioria dos autores. É o interesse público, em última análise, que nos ilumina êsse terreno indefinido que separa a educação popular da propaganda comercial ou política, ambos valendo-se da persuasão. A educação popular auxilia os homens a pensar mais livremente; a propaganda, para fins esgoísticos, corta as asas do pensamento livre.

Afirma SAUVY que «o propagandista se esforça, quanto lhe é possível, por deformar a verdade, sem jamais se expor às críticas das contra-verdades; basta-lhe, para isto, selecionar os fatos, como o prisma seleciona as côres. Quanto mais obediente o indivíduo, privado de reação e de iniciativa, tanto mais eficazmente o fim será alcançado». Acrescenta que «é necessário rebaixar o homem, degradá-lo, para obter melhor rendimento.» E, mais adiante: «Para chegar rapidamente ao fim, forjemos autômatos e não pensadores.» «Estamos, portanto, no ponto oposto à democracia, tal como foi a democracia concebida pelos idealistas.» (19)

Em um país democrático, não podemos aceitar que as relações públicas governamentais, financiadas com os cofres públicos, possam ter um conteúdo de propaganda, em benefício do chefe do Executivo, ou do partido no poder. Esta afirmação parece óbvia, mas tem sido bem pouco seguida entre nós. Enquanto na Inglaterra o Partido Trabalhista e o Conservador alternam-se no poder sem solução de continuidade para os serviços de relações públicas, que continuam desempenhando a sua *função administrativa* no anonimato e no benefício mútuo de toda a administração e da coletividade a que ela serve, entre nós vemos, freqüentemente o contrário. Vários Serviços de Relações Públicas surgem, como fogo de palha, e desaparecem logo que a morte ou a derrota política afastam do poder aquele que criou esse órgão, e que é também aquele para cujos interesses individuais exclusivos esse órgão foi criado, com a grande vantagem de nada custar nem a ele, nem ao seu partido.

O conteúdo persuasório de relações públicas está no terreno da educação cívica, da educação agrícola, da educação sanitária, como bem o sentem técnicos no assunto, do Serviço de Informação Agrícola ⁽²⁰⁾, do SEP, ⁽²¹⁾ e de outros órgãos informativo-educativos entre nós. Enquanto a propaganda «forja autômatos», como diz Sauvy, a educação liberta, ensina a pensar por si.

«As repartições públicas devem dedicar-se á uma grande quantidade de *atividades de educação pública*. Elas disseminam um enorme volume de informação obtida pela pesquisa; constantemente informam o público dos vários serviços a sua disposição; o constantemente informam o público (ou partes d'ele) de seus deveres indicados pelas regulamentações.» «As repartições públicas devem *obter a compreensão* de seus programas pelo público se ele não concorda com o que se espera que ele faça, *muitos não o farão.*» ⁽²²⁾

Nossas campanhas educativas podem também participar (como de fato participam) empresas privadas. A propaganda, entretanto, nada tem a ver com isso. Ela é lícita, como *propaganda comercial*, em setor aparte, que é o de vendas. É lícita, como *propaganda política*, no setor político, que deve ser financiado pelos partidos políticos, e não pelos cofres públicos. Maiores considerações sobre o assunto são tecidas por Benedicto Silva ⁽⁶⁾, às quais as nossas podem servir de complemento.

Quanto aos *instrumentos* de relações públicas, não há maior polêmica, pois essa é a constante que encontramos em Barnum, Ivy Lee e Bernays, principalmente no que tange à comunicação e à persuasão. A concepção de Bernays, mais ampla, faz surgirem também em RP os instrumentos de pesquisa e documentação (como os inquéritos de opinião, os recortes de jornais, as caixas de sugestões, a documentação bibliográfica sobre cada um dos públicos da instituição, etc.), que servirão não só para pôr em prática a «*rua de duas mãos*», mas também para dar maior eficiência à informação e persuasão.

As relações públicas culminarão, então, com a integração, que usa as técnicas dos comitês de bairros, comitês mistos de empregados e empregadores, etc., e que são o tópo de um programa de RP, em que «*democracia*», «*atitude democrática da empresa*» deixam de ser simples palavras, para corporificarem-se em um sólido programa de RP.

Definição

Podemos concluir este capítulo com duas definições de relações públicas, ambas bastante boas e revalorizadas pelos aspectos por nós aqui focalizados, servindo uma de complemento à outra;

Diz Eric Carlson: «Relações públicas é uma função administrativa que 1) transmite e interpreta as informações de uma entidade para os vários setores do respectivo público; e 2) comunica as informações, idéias e opiniões desses mesmos setores à entidade, a fim de que daí resulte um sólido programa de ação que conte com a inteira compreensão, aquiescência e apóio do público.» (3)

Diz Harwood L. Childs: «Relações públicas é o conjunto de atividades destinadas a pôr de acôrdo com o interesse público todos os aspectos do comportamento individual ou institucional que tenham significado social.» (23)

Agora já podemos compreender duas definições sintéticas, de uso já bastante popular entre nós. A primeira, consiste na fórmula $P + R = PR$ (em inglês, *performance + reporting = public relations*), que traduzimos em português por $R + P = RP$ (realização + publicidade = relações públicas). A segunda é uma versão ponderada dessa mesma fórmula: «Relações públicas consistem, 90% em fazer o que é direito, e 10% em divulgá-lo».

O que vêm a ser o *R*, e 90% da função administrativa que é relações públicas? A primeira vista, relações públicas invadem todos os setores da administração, confundindo-se com esta. Tal não se dá, porém, se entendermos o *R* e o 90% à luz das duas definições precedentes. Por elas concluímos que *RP* são muito mais do que divulgação, sem chegar a ser sinônimo de boa administração. São, isto sim, um requisito da boa administração. O técnico de *RP* traz à administração informações quanto ao interesse público, para que a administração, como um todo, possa adaptar-se a ele e para que o técnico de *RP* tenha então algo de meritório a divulgar.

O PROFISSIONAL DE RELAÇÕES PÚBLICAS

Considerações gerais

JOSEPH F. BRADLEY, no seu livro «O surgimento da administração de negócios como profissão» (*The Emergence of Business as a Profession*), assim define profissão:

«Uma profissão consiste em um grupo de pessoas que ganham sua vida em uma atividade em que prevalecem as seguintes condições: 1. os membros que se dedicam a essa atividade devem acreditar que a humanidade é capaz de progredir indefinidamente; 2. os membros que se dedicam a essa atividade devem acreditar que padrões éticos têm uma importância fundamental; 3. a atividade deve consistir na aplicação de uma série de conhecimentos de nível superior que apenas possam ser adquiridos em uma universidade, seguidos de um período de aprendizado sob a direção daqueles que já são membros dessa profissão; 4. o público deve acreditar que os seus interesses são mais bem servidos pela regulamentação governamental ou algum outro método de limitação do ingresso de membros nessa atividade; e 5. os membros que se dedicam

a essa atividade devem estar congregados em uma organização profissional forte».

Endossando essa definição, Arthur Sargent conclui ser inoportuna a regulamentação da profissão de relações públicas por ela ainda não existir com tôdas as características de profissão. (11)

Já JOHN W. HILL, em recente Manual de Relações Públicas, define profissão como «a prática de uma arte ou serviço especializado, baseado em treinamento, um arcabouço de conhecimentos e a adesão a padrões reconhecidos de ética e de procedimentos.» (24) Fala, a seguir, no capítulo que lhe coube escrever, na «profissão de relações públicas», mencionando um sentimento geral a favor da regulamentação dessa profissão, como meio de controle.

Acreditamos estar surgindo entre nós a profissão de relações públicas, de acôrdo com esta segunda definição. Jornalistas, administradores, cientistas sociais e outros, realizando atividades de relações públicas, vão-se pouco a pouco tornando profissionais de relações públicas. Enquanto isso, outros, em bancos escolares, vão recebendo ensinamentos destinados a habilitá-los a tornar-se, com o término do curso, igualmente profissionais de relações públicas.

Há entre nós os que acham que é a prática de Relações públicas que forma o profissional e os que acham que a formação do profissional pode ser obtida de maneira mais rápida, por meio de um curso.

O ângulo da questão está em saber, 1) se existe ou não uma base científica em que se apoiem as atividades de relações públicas; 2) com outras palavras, se essas atividades dependem de características pessoais ou de qualidades que possam ser adquiridas pelo aprendizado; 3) se os problemas de relações públicas são resolvidos através dos elementos proporcionados por uma cultura geral ou daqueles que nos fornece uma cultura especializada.

Existe ou não uma base científica em RP? RP, como função administrativa, acompanha a administração, como capítulo desta, na resposta à questão, arte ou ciência? Há mesmo, nos Estados Unidos, quem avenge a possibilidade de serem as RP uma filosofia.

«Relações públicas são uma atitude mental básica, uma *filosofia da administração*, que deliberadamente e com egoísmo esclarecido coloca o interesse público, em sentido amplo, em primeiro lugar em cada decisão que afeta as operações das empresas.» — diz Paul Garret, diretor de relações públicas da General Motors Corporation, citado por Canfield. (25)

Parece-nos exagerado considerar RP como uma nova filosofia. Vale-se, porém, de doutrinas filosóficas, que podem ir do altruísmo do cristianismo ao utilitarismo de Bentham. A moral cristã leva-nos à identidade entre o interesse particular e o geral para cumprir a vontade de Deus, que nos manda «amar ao próximo como a nós mesmos». Por outro lado, acha Bentham que «os castigos que se sucedem à prática do vício bastam para produzir o acôrdo entre o interesse e a virtude», e que negava a oposição entre o interesse particular e o interesse geral, afirmando que «o próximo nos devolve, por assim dizer, o prazer que lhe causamos, da mesma forma como um espelho nos devolve a luz». (26). A moral cristã também nos leva às mesmas conclusões.

Para aplicar essa filosofia que nos indica a importância do interesse público, relações públicas não podem deixar de basear-se nas ciências que o identificam, nas ciências sociais.

Seja estudando a opinião pública para deixar-nos guiar por ela, seja, em certos casos aqui já tratados, para buscar os elementos para melhor orientá-la, e não podemos deixar de estudá-la. Ela está sempre presente, como objeto constante de todas as atividades de relações públicas. E ela requer um estudo científico, com incursões tanto no terreno da sociologia, da psicologia e da antropologia quanto no das ciências que tratam do «social» no sentido mais amplo — as jurídicas, políticas e econômicas.

Não é possível integrar uma instituição na comunidade em que está situada, na sociedade a que pertence, sem conhecê-la, sem saber o que ela pensa e por que pensa assim.

Não podemos transmitir uma mensagem, seja a um indivíduo, seja a um grupo, sem saber quais as barreiras que se interpõem entre nós e eles, quer sejam barreiras oriundas da «cultura», quer sejam barreiras puramente de natureza psicológica.

Como é difícil isolar o social do econômico, verificamos ainda que também temos que conhecer este aspecto, tanto no que tange a nossa instituição quanto no que condiciona a vida de nossos públicos, determinando, frequentemente suas opiniões e atitudes.

Quando tocamos nos terrenos da soberania da opinião pública, do direito de informação — acarretando uma obrigação das instituições públicas e privadas de prestarem conta dos atos — entramos em considerações de direito e ciência política.

«A obrigação de sofrer as consequências justifica plenamente o direito de ser informado», afirmou, em seu discurso ao receber, no passado, na sede da UNESCO, o prêmio Kalinga, Jean Rostand — o grande cientista francês que se consagrou à divulgação científica, à tradução da complexidade da ciência de hoje em linguagem acessível ao homem do povo.

Não é possível desconhecer as ciências sociais e esperar executar com êxito uma campanha com o fim de informar ou persuadir essa opinião pública — nossa desconhecida — ou a integrar-nos com ela. É essa ignorância da opinião pública que leva certos serviços de relações públicas ora a despesas desproporcionadas com relação à eficiência, ora a sucessos aparentes, reduzidos na etapa seguinte, a fracassos completos, por só terem tocado a superficialidade da opinião pública.

Principalmente no momento da avaliação é que as atividades de RP sem apoio nas ciências sociais chegam ao impasse, porque o sucesso de um programa de relações públicas não se mede por número de exemplares de relatórios, comunidades à imprensa, programas de rádio ou anúncios em jornais, e sim pela obtenção de uma melhor integração, reconhecível pela opinião pública mais bem informada, mais favorável, apoiando mais vigorosamente nossas medidas.

Existe, pois, uma base científica bastante sólida, em relações públicas, que é a das ciências sociais, no seu sentido amplo.

Características pessoais versus aprendizado

As ciências sociais podem ser aplicadas por intuição por pessoas que as desconhecem na teoria. E há também aqueles que, apesar de terem estudado, fracassam na prática. É esse o problema de suas aplicações práticas em educação, administração, relações humanas, relações públicas, etc.

Uma série de palestras, caindo no solo propício de uma vivência rica, podem produzir frutos excelentes, assim como podem também chocar-se contra as barreiras de maus hábitos arraigados. Porque nós, a bem dizer, *vivemos* as ciências sociais muito antes de começar a aprendê-las.

Relações públicas admitem uma dose de intuição, a existência de uma vocação para essa profissão, mas, como toda aplicação das ciências sociais, admite também o valor do conhecimento metódico, adquirido em curso regular.

O casal Griswold, juntamente com Public Relations News, sugere um quociente para medir as qualificações dos candidatos à carreira de relações públicas da seguinte forma: 1) características pessoais (liderança, coragem moral, honestidade intelectual, pensamento extrovertido, interesse em pessoas, gosto do estudo, amabilidade, estabilidade emocional, talento criador, rapidez de pensamento, etc.); 2) vida escolar (relações públicas, economia, jornalismo, filosofia, oratória, psicologia, etc.); 3) experiência (RP, relatórios, magistério, rádio, pesquisas de opinião, etc.). ⁽²⁷⁾

Sente-se, na maioria dos autores americanos, a pluralidade dos «assets», das qualidades (inatas e adquiridas) que servem para tornar um técnico de RP melhor que outro.

200 professores e empregadores de RP achavam que, além do estudo específico do RP, também o de jornalismo, o de administração e o de ciências sociais são vantajosos para a formação do profissional de RP, cada qual apresentando suas vantagens e desvantagens. ⁽²⁴⁾, pp. 11-16).

Howard Stephenson ⁽²⁸⁾ afirmando que relações públicas podem ser ensinadas na escola, compara-as com outras profissões, tradicionalmente aprendidas pela prática. «Tradicionalmente», diz ele, «o lugar óbvio de um estudante de direito costumava ser o escritório do advogado. O estudante aprendia medicina, ainda na memória da geração atual, seguindo na charrete do médico, visitando os clientes sob essa tutela individual, aprendendo fazendo. Um «jornalista», em uma sala de imprensa, tinha que esconder seu diploma universitário ou aceitar o desprezo dos jornalistas «verdadeiros», que eram categóricos na afirmação que o único lugar para aprender jornalismo era lá, na sala de imprensa. Havia alguma coisa de válido nesses pontos de vista também. Mas eles não puderam impedir o crescimento das faculdades de direito, de medicina e de jornalismo, pois os tempos estão mudados.»

Como no direito, na medicina e no jornalismo, o sucesso em relações públicas depende até certo ponto de um coeficiente pessoal, que valoriza o aprendizado, *mas que não o substitui*.

Os vários elementos que constituem o conjunto da disciplina relações públicas podem ser aprendidos nos bancos escolares. Não podemos, pois, negar ao todo o que aceitamos como verdadeiro quanto às partes. Da mesma forma como princípios de psicologia e, de sociologia, e técnicas de jornalismo escrito e lido aprendem-se em escolas diversas de uma Faculdade de Filosofia, êsses mesmos conhecimentos podem ser agrupados metódicamente, segundo um outro critério, para formar, dentro de uma Faculdade de Filosofia ou de uma Escola de Administração, o profissional de relações públicas.

Cultura geral ou cultura específica

Construindo uma ponte entre o pensamento da administração e a opinião pública, o profissional de relações públicas está também construindo uma ponte entre o passado histórico e o futuro, no campo do empreendimento humano. Eis por que êle tem uma responsabilidade para com o público, não menor que a que tem para com a administração, de entender os grandes problemas sociais do país, de conhecer não só a economia em sentido restrito, como também a economia política.»

Assim se expressa John W. Hill ao tratar da educação para a carreira de relações públicas. (29). Continua êle:

«Êle deve conhecer não só a cultura em que vive, mas também outras culturas. Como poderá êle interpretar uma — em que termos de referência — sem conhecer outras? Pela mesma razão, êle deve entender os vários sistemas políticos atualmente em funcionamento. Isso acrescido de um conhecimento razoável sobre progresso científico que ocorre em torno a êle, o homem de RP deve poder compreender as implicações humanas dêsse progresso. Êle deve, em resumo, ser um cidadão muito bem informado, antes de começar a pensar em proporcionar alguma informação útil a quem quer que seja.»

Ê claro que, se a cultura geral é necessária para o correto desempenho de qualquer profissão, ela é muito mais importante para aquêle que é responsável pela integração de uma instituição na conjuntura sócio-econômico-política.

E é por isso que, freqüentemente, o próprio chefe é quem prefera encarregar-se, pessoalmente, das atividades de relações públicas, pois, como afirma PIMLOTT, raramente há indivíduos excepcionais, que não somente são competentes para agir como consciência social da administração e conselheiros de «estadismo social», mas também conseguem fazer ouvir suas vozes.» (30)

A cultura desejável para um profissional de relações públicas é tão grande, que é difícil conciliá-la com a mocidade recomendável para o cargo.

«Quanto à idade,» diz PENDLETON DUDLEY no livro do casal Griswold, «a escolha ideal deveria recair numa pessoa tão jovem quanto possível, que possua maturidade intelectual, julgamento profundo e qualidades de liderança.»

Ê, pois, muito difícil encontrar o homem de relações públicas ideal, mas podemos inferir, dos requisitos indispensáveis para o correto exercício da profissão, uma série de conhecimentos que lhe devem ser ministrados para complementarem a sua cultura geral, dando-lhe método e encaminhando-a para a solução dos problemas que poderá encontrar.

A profissão de relações públicas requer, certamente, qualidades mínimas de inteligência e personalidade que impossibilitam aos menos dotados de aspirar a ela, o que aliás diz respeito a toda e qualquer profissão acima da mão-de-obra não qualificada. Ela requer também uma dose de cultura geral que não pode ser obtida em um curso intensivo. Há, porém, os elementos indispensáveis, que podem ser sistematizados, possibilitando ao homem médio e correto desempenho de suas funções, da mesma forma que o estudo do direito produz advogados e o estudo da medicina produz médicos. Um bom médico, um bom advogado, um bom profissional de relações públicas são, porém, aqueles que contribuem com alguma coisa mais, que se chama talento, que complementa aquilo que um estabelecimento educativo pode proporcionar. Mas o talento *sózinho* não produz o profissional. Além disso, se substituirmos o aprendizado regular pela experiência prática, a estrada a percorrer será muito mais longa.

«Deixemos as relações públicas crescerem selvagememente, sem os alimentos que lhe dão os profissionais esclarecidos, sem o benefício do clima acadêmico da livre indagação, e daqui a meio século ou elas terão forjado a mente humana fora dos conceitos éticos ao ponto de consentir com alguma tirania, ou elas terão sido esquecidas, como ocorre hoje com a «ciência» outrora popular da frenologia.» (28)

Relações públicas dependem, pois, de um clima acadêmico, que conduza as indagações até o ângulo das ciências sociais, no seu sentido amplo, e mesmo da filosofia; isso, entretanto, sem digressões, sob pena de nos perdermos na complexidade de cada uma dessas disciplinas. Mais uma vez, o método é indispensável, para mergulharmos diretamente, guiados por um professor experiente, no assunto que nos interessa, regressando com a base para as atividades de relações públicas que teremos que pôr em prática. Além disso, o hábito da pesquisa universitária seria benéfico no momento de passar à ação, ao utilizar as atividades de RP como atividades sob medida, adaptando-as à natureza, às dimensões e aos recursos da instituição, ao tipo de público e aos veículos de comunicação existentes na comunidade em questão.

FORMAÇÃO DO PROFISSIONAL DE RELAÇÕES PÚBLICAS

Tipos de alunos

O Campo de ação das relações públicas, envolvendo «todos os aspectos do comportamento individual ou institucional que tenham significado social», é muito vasto e não pode ser atribuição exclusiva do Serviço de Relações Públicas. O R e o 90% das fórmulas que definem essa novel atividade administrativa enveredam por atribuições de todos os setores da administração unindo-se numa atividade de cúpula de formulação da política institucional, que é tanto da competência do homem de RP quanto de toda a alta administração da instituição. Assim sendo, as atividades do RP transbordam, do serviço de RP espalhando-se por toda a instituição, transmitindo-lhe um sangue novo, que é o espírito de equipe em RP, indispensável ao bom funcionamento das RP da instituição.

«Relações públicas não estão isoladas em um compartimento da organização, mas abrangem tudo, penetram em tudo. Relações públicas são antes de tudo uma atitude, um ponto de vista. É uma coisa da competência primordial do chefe executivo. É uma coisa que cada empregado da instituição deve absorver. É o espírito da instituição...» (14)

Em virtude disso, não basta um eficiente profissional de RP para que a instituição funcione corretamente. É necessário que o chefe executivo aceite as suas idéias e as aplique. É necessário que todos os empregados absorvam as suas idéias, tornando-se, na expressão de Childs «embaixadores da boa vontade» da instituição. É necessário que relações públicas, função administrativa no interesse de todos, seja executada por todos na medida de suas possibilidades.

«Suas relações públicas não podem ser da responsabilidade exclusiva de um especialista. Os atos e atitudes de cada funcionário constroem ou destroem as relações públicas. Os que entram em contato diário com o público são, em certo sentido, os «embaixadores das relações públicas» da instituição. Mas todos fazem parte da equipe. Uma carta mal arquivada ou certos formulários desnecessários constituem má prática de relações públicas, da mesma forma como uma resposta de mau humor para uma pergunta de um cidadão. Você terá que fazer com que as relações públicas sejam do interesse de todos.» Afirma Eleanor S. Ruhl (31).

Para que seja corretamente executada essa «atividade do interesse de todos», é preciso o esforço conjunto de 4 tipos de indivíduos:

1º) a alta administração, que precisa estar convenientemente embebida da «filosofia» de relações públicas;

2º) a totalidade dos empregados da instituição, que deve ingressar na equipe de «embaixadores das relações públicas» da instituição.

3º) os funcionários do órgão de relações públicas, cada qual encarregado de seu setor especializado;

4º) o chefe do órgão de relações públicas que é, em última análise, o «coração» de todo o sistema, não só chefiando os seus subordinados, mas também comunicando sangue novo à alta administração e ao resto dos empregados da instituição; a responsabilidade devendo ser proporcional à autoridade, ele não pode ser considerado responsável por «todos os aspectos do comportamento da instituição que têm significado social».

«Desejar, por exemplo», diz Pfiffner, «que o departamento de relações públicas supervisione, ou mesmo se ocupe, de todas as relações com o público, é não só desejar o impossível, mas também negar a competência dos outros departamentos em seus campos de ação respectivos. Mas este deverá (a) manter-se em estreito contacto com o trabalho dos outros departamentos, (b) executar atividades informativas e persuasórias para outros departamentos, sempre que elas precisem ser executadas centralmente ou por especialistas, e (c) aconselhá-los, quando necessário, sobre seus problemas de comunicações.» (13) p. 60.

Através de programas de treinamento em *relações com o público*, destinados a todos os empregados da instituição, através da tradução do interesse

público para a alta administração, poderá êle cumprir a sua obrigação, não de «executor» das atividades de relações públicas da instituição, mas de «coordenador» das mesmas.

Tipos de cursos

Os cursos de relações públicas que se organizam geralmente entre nós podem ter como destinatários quaisquer dos quatro tipos de indivíduos acima mencionados. A utilização de um programa único seria um erro, pois apenas no 4.º caso a verdadeira necessidade é a de um curso de relações públicas. Se não vejamos cada um dos 3 outros casos de per si.

1º) *A alta administração* precisa conceituar adequadamente a função administrativa de relações públicas, compreender as suas finalidades e os meios de que ela se vale para atingi-las. Uma argumentação bem documentada sobre os «por que» e «para que» das relações públicas, além de uma rápida incursão no terreno dos «como» seria suficiente, pois a alta administração não pode cuidar do detalhe de cada função administrativa, devendo, isto sim, conceituá-la corretamente para poder situá-la entre as demais.

«Devemos, acredito, encontrar maneiras de intensificar e alargar a compreensão da alta administração sobre o verdadeiro valor das soluções públicas, porque ela as necessita, sobre o que estão realizando em seu benefício e o papel essencial que podem desempenhar construindo pontos cada vez mais resistentes de compreensão mútua e apoio popular, porque é o público cujos gostos e antipatias são todo poderosos. E é na decisão última do público que se baseia nosso destino como nação. Sim — relações públicas precisam de relações públicas — foi nossa última conclusão», disse Edward Sanger, referindo-se às conclusões do seminário de RP realizado pela American Management Association, em 1958, na sua sede em Nova Iorque. ⁽³²⁾

São as *relações públicas das relações públicas* uma das principais finalidades das associações de relações públicas de todo o mundo. Propõe-se a nossa a:

«b) tornar conhecida, apreciada e respeitada a atividade profissional de Relações públicas;» «d) pugnar pelo reconhecimento, oficialização e regulamentação da profissão de Relações Públicas e de cursos de formação profissional». ⁽³³⁾. Verifica-se, em seguida que a alta administração de nosso país é o principal sujeito passivo dessas atividades.

2º) *Os empregados da instituição*, que não fazem parte do órgão de relações públicas, realizam, como já vimos, atividades de relações públicas. É preciso, pois, que eles sejam treinados para realizá-las satisfatoriamente. Os funcionários constituem o maior veículo para propagação das boas como das más relações com o público», diz Lerdolld e Mello. E continua: «Aí têm os chefes uma área de sua responsabilidade, hoje chamada de Relações Humanas...» «O contato da maioria dos cidadãos com o governo é através dos funcionários que lidam com o público, seja diretamente nos «guichets» e na rua, seja indiretamente pelo telefone ou por escrito. O treinamento deve abranger, portanto, tôdas as formas que possam tomar aquelas relações.» Considera êle a seguir, que a idéia central que deve

presidir ao programa de treinamento é a de que o funcionário é um servidor do povo, a quem ele está pagando para receber, em troca, certos serviços, tendo, por conseguinte, o direito de ser informado, o direito de apresentar queixas, o direito de ser tratado com urbanidade.

Entretanto, «não se pode esperar que os empregados entrem entusiasmaticamente em um programa de relações públicas, se eles não gozaram da confiança da administração e não se armarem dos fatos institucionais básicos. Mesmo o mais humilde dos trabalhadores deve ser pôsto a par dos acontecimentos mais importantes.»

Cabe aqui acentuar a diferença existente entre o treinamento em relações públicas, disciplina bastante vasta, como já pudemos ver, e o treinamento em *relações com o público*, esse setor mais restrito, de RP, relativo ao contato geralmente direito com indivíduos, o que nos coloca muito mais no campo das relações humanas que das relações públicas. Talvez possamos, sem impropriedade, considerar este como um dos setores em que as relações humanas aparecem como um capítulo de relações públicas, sendo ele estudado tanto em uma como em outra disciplina.

LEBLANC, analisando em detalhe o problema das relações da administração com o público, chega à conclusão de que seria uma atitude realista, destinada a preparar a juventude para as profissões a que se destinarão amanhã, fazer incluir no currículo dos cursos secundários um curso de relações humanas adaptado à idade dos alunos. ⁽³⁵⁾

Cursos de relações com o público têm sido ministrados pelo D.A.S.P. desde 1949, suas idéias básicas tendo sido expostas por Ibany da Cunha Ribeiro, Diógenes Bittencourt Monteiro e outros. ⁽³⁶⁾

Francisco Gomes de Matos, em trabalho apresentado para o Seminário Brasileiro de Relações Públicas realizado em Niterói em 14-15/3/58, também trata desse assunto, embora o seu título pareça indicar conteúdo diverso, mais tipicamente relacionado à formação do profissional do RP. Diz ele, justificando o seu trabalho:

«A empresa precisa mostrar-se ao público para conquistá-lo. Precisa que o público saiba quem ela é e quais suas intenções. Mas, o primeiro público que essa firma deve conquistar são seus empregados. Cada um destes, quando integrado na empresa, é um autêntico agente de Relações Públicas. Como poderá, todavia, uma entidade apregoar «excelências», quando mantém servidores descontentes e revoltados? A integração do pessoal é o passo inicial para se fazer Relações Públicas. E o treinamento contribui grandemente para essa integração.» ⁽³⁷⁾

Vemos, pois, que o treinamento em relações com o público, destinado aos vários tipos de empregados de uma instituição, não é o mesmo tipo de treinamento que produz o profissional de relações públicas. A diferença é não só quantitativa, como também qualitativa. Algumas noções de relações públicas propriamente ditas podem ser úteis, mas geralmente o que mais cabe em um curso desse tipo são noções de relações humanas e noções específicas sobre a instituição a que pertencem os empregados: o que é, o que faz, quais seus públicos e quais os serviços que esses públicos podem esperar da referida instituição.

Além disso, o treinamento do pessoal em relações com o público faz apenas com que os empregados *saibam* como agir certo. Não faz com que eles *queiram* agir certo, que é um outro trabalho, bastante importante, de relações públicas internas, que tanto pode ser entregue ao órgão de relações públicas, quanto, mais corretamente, ao órgão de pessoal, pois é neste que são tomadas as decisões que poderão criar um clima propício à integração interna ou tomar medidas que impossibilitem definitivamente qualquer tentativa nessa direção, como por exemplo, a medida bastante freqüente entre nós, de empresas privadas despedirem sistematicamente os seus empregados ao aproximarem-se dos nove anos de serviço.

3º) O *pessoal subalterno do órgão de relações públicas* é um pessoal especializado. Herbert Baus vê dois aspectos em relações públicas, o das diretrizes, sob o controle da administração superior, e o funcional, conjunto de atividades em campos altamente especializados. «Talvez nenhum homem vivo seja especialista em todos eles, ou na maioria deles. Como função, cada um opera mais eficientemente mas não de seu próprio tipo de especialista.» ⁽³⁸⁾ Aquêlê que redige comunicados à imprensa geralmente não tem as mesmas habilidades que aquêlê que desenha cartazes, e que realiza pesquisas de opinião, e que procura e encaminha recortes de jornais, o que faz conferências, etc. Há, na complexidade de um órgão de relações públicas lugar não só para os extrovertidos, mas também para os introvertidos; para os cientistas sociais, assim como para os jornalistas. O chefe dêsse órgão, assim como seu substituto eventual, não poderá prescindir do conhecimento global, precisando ser, acima de tudo, um administrador.

«Há muitas razões para que seja essencial a habilidade administrativa. Os pequenos departamentos de hoje tornar-se-ão os grandes departamentos de amanhã. Como relações públicas estão ligadas a cada operação da instituição, a compreensão dos problemas administrativos de cada departamento faz-se necessária. E como a função é nova, a tomada de diretrizes é requerida muito mais freqüentemente na sua operação de que em qualquer outro aspecto de esforço organizado.» ⁽²⁷⁾, pp. 54-55.

Há, pois, uma grande diferença entre o chefe do órgão de relações públicas e os seus subalternos, nas suas funções, mas suas capacidades, assim como no treinamento mais indicado para cada qual. É óbvio que, se o especialista que trabalha no órgão de relações públicas almejar atingir o posto de seu chefe, deverá buscar a complementação de seus conhecimentos especializados. Da mesma forma, o homem de RP que trabalha sozinho, sem supalternos, deverá saber realizar o máximo das atividades especializadas requeridas pelo seu órgão, ou então terá que mandar realizá-las por alguém de fora da instituição.

Como todo especialista deve, a bem da integração do grupo a que pertence, conhecer um pouco da atividade de cada um de seus colegas, também será útil que todos os que trabalham em um órgão de relações públicas estudem relações públicas, mesmo que sua função especializada tenha tanto a ver com a de relações públicas quanto a de uma esteno-dactilógrafa tem a ver com o conhecimento especializado daquele que lhe dita e que tem a escrever.

Qual o tipo de curso que forma o pessoal que deverá integrar um órgão de relações públicas? As funções são múltiplas, as vocações tendo tido, provavelmente, a oportunidade de manifestar-se no curso secundário e de ser aperfeiçoadas posteriormente. Cursos de redação, desenho, fotografia, organização de fichários, recortes de jornais, etc. preparam o pessoal de um órgão de relações públicas. Mas na falta de outros conhecimentos, o funcionário de RP estará tão capacitado a substituir o seu chefe quanto a enfermeira de nosso dentista a tomar o lugar dêste.

4º) *O profissional de relações públicas* — É à formação dêste que pretende o presente trabalho trazer uma contribuição. Foi necessário estudar as categorias anteriores, em virtude da confusão existente, principalmente entre nós, em que um mesmo curso reúne indivíduos com finalidades inteiramente diversas. Essa é, além das já mencionadas no começo dêste trabalho, mais uma razão para os cursos com diretrizes «fluidas», que vemos entre nós. Seja a opção teórica, de ensinar filosofia + ciências sociais + relações humanas + jornalismo + etc., seja a opção «prática» de ensinar redação + oratória + arquivo + pesquisa de opinião + etc., nada disso forma o profissional de relações públicas que, como todos os outros profissionais, precisa receber em um curso de formação profissional uma apresentação metódica da disciplina, que delimite perfeitamente o seu campo de atividade, indo buscar em outras disciplinas apenas o necessário para a compreensão da mesma, o que percorra ordenadamente todos os setores de atividade que ela comporta, fornecendo assim os elementos necessários para que os «ex-alunos, por si sós, possam continuar os seus estudos com proveito, ou que se iniciem na prática com a capacidade de, estudando cada situação especial, adaptar a ela todos os conhecimentos gerais que lhe foram ministrados.

Formação do Profissional de Relações Públicas no Estrangeiro

Tomaremos como exemplo 3 países, com concepções totalmente diferentes, do ensino do RP não por relações públicas corresponderem a realidades diversas em cada um dêles, mas sim pelas diferentes tradições do aprendizado nesses 3 países.

1º) *Inglaterra* — Nesse país, em que as atividades profissionais baseiam-se principalmente na prática, em que a tradição é soberana, até a constituição sendo costumeira, pode-se dizer que não há curso formal de relações públicas, apesar de ser êsse um dos países mais adiantados do mundo na matéria.

Entretanto, para que alguém possa ser membro do Institute of Public Relations, deverá, além de ser residente no Reino Unido, ser aprovado em dois exames de três horas cada um, com o seguinte programa:

«Primeiro exame: (1) Princípios e Prática de Relações Públicas, (2) Material Impresso; (3) Divulgação (Advertising).

Segundo exame: (iv) Relações com a Imprensa; (v) Pesquisa de Opinião; (vi) Auxiliares Visuais.» (39)

Sente-se aí, bem como no detalhe dêsse programa, preocupação de objetividade, buscando o I.P.R. «verificar se os candidatos possuem uma

completa compreensão dos princípios de relações públicas e se estão qualificados para dedicar-se a sua prática». Definem esta como sendo «o esforço deliberado, planejado e contínuo para estabelecer e manter uma compreensão mútua entre uma organização e seu público.» ⁽⁴⁰⁾

2) *Franca* — Falando em nome da Associação Profissional de Relações Públicas, Virenque refere-se à formação do profissional de RP, dizendo: «O ensino deve estender-se por dois anos; no primeiro ano ministramos aos candidatos a formação que julgamos útil para eles. O programa comporta conferências de sociologia política e industrial; questões econômicas e de informação da opinião. No segundo ano ministraremos um ensino mais especial de relações públicas e uma grande parte de trabalhos práticos, eventualmente com estágios. Este segundo ano será reservado aos membros ou estagiários da Associação Profissional». ⁽⁴¹⁾

As conferências de fato realizadas em 1955-56, cujo programa nos foi enviado, foram as seguintes: *Economia Política* — 1) A economia francesa no mundo atual; 2) Financiamento industrial e autofinanciamento; 3) Os salários na economia; 4) Política de expansão econômica. *Sociologia* — 5) A sociologia em suas relações com as instituições públicas e privadas; 6) Análise dos grupos humanos na empresa; 7) Métodos de estudo de um grupo social; 8) Novos aspectos da empresa e consequências do rompimento das responsabilidades — papel da informação. *Organização* — 9) Princípio da autoridade e teoria de Fayol; organização vertical e responsabilidade dos níveis dirigentes; *A Informação*, base das relações públicas — 10) Recordação das origens sócio-econômicas das RP; 11) Condições morais e limitativas das RP; 12) Relações públicas, imprensa e publicidade; 13) A documentação, base da informação: estatística e pesquisas de opinião; etc.; 14) As relações públicas a serviço das empresas privadas e das entidades governamentais; 15) informações destinadas ao pessoal das empresas e dos grupos; 16) estudo detalhado dos meios previstos na conferência precedente, em particular: boletim da empresa, informação profissional; 17) Informação no exterior do grupo: acionistas, fornecedores, clientes, universitários, ambiente local das empresas, etc.; 18) Recapitulação da série de conferências; situação da profissão de relações públicas na França.»

3º) *Estados Unidos* — Ao contrário do que acontece na Inglaterra, os Estados Unidos facilmente conduzem uma nova disciplina até suas universidades. Já com 14 anos de existência a Escola de Relações Públicas e Comunicações da Universidade de Boston forma anualmente 45 «masters» e 100 bacharéis em relações públicas. ⁽²⁸⁾ havendo hoje mais 18 universidades americanas que formam bacharéis em RP, além de 75 outras que oferecem pelo menos um curso nessa disciplina. ⁽²⁴⁾ O currículo dessas 19 escolas que formam bacharéis de RP é variável, mas todas elas incluem, além de várias matérias de comunicações outras de ciências sociais e economia.

O currículo do curso específico de Relações Públicas nos Estados Unidos pode ser deduzido pela observação dos vários manuais utilizados, vários dos quais já mencionados neste trabalho. Uma parte teórica e uma parte descritiva de relações públicas quanto aos públicos e RP quanto às instituições que as utilizam são as tipos mais frequentes.

Dêsses três países, são os Estados Unidos os que mais influenciam os nossos programas, não só pela abundância de bibliografia que de lá provém em relação ao pouco que nos vem de outros países, mas também por ter sido dos Estados Unidos que a maioria dos nossos profissionais receberam a sua formação.

Formação do profissional de relações públicas no Brasil

Já mencionamos, em nossas considerações iniciais, os principais cursos de relações públicas em nosso país. Não vale a pena estudar o programa de cada um deles, pois, como já dissemos, eles estão todos, com uma única exceção, impregnados, pelas razões já expostas, da hesitação de definir, de classificar, estruturar.

Uma única exceção, foi o brilhantíssimo curso aqui ministrado pelo Dr. Harwood Childs, uma das maiores autoridades no assunto, além de excelente professor, que só não sobressaiu ainda mais em virtude da dificuldade linguística, tendo que repartir seu tempo com um intérprete consecutivo.

Seu programa foi o seguinte: 1) Introdução; 2) Teoria das relações públicas; 3) Antecedentes históricos; 3) Relações públicas de empresas hoje em dia; 4) Relações públicas governamentais hoje em dia; 5) A prática de relações públicas exposta através de 11 princípios diretores que, estudados em todos os seus detalhes, cuidam de todas as atividades da competência de um órgão ou consultoria de RP. ⁽¹⁷⁾

São os princípios diretores de Childs:

- 1º) Identificar os seus públicos;
- 2º) Estudar os seus públicos;
- 3º) Utilizar-se das pesquisas de opinião;
- 4º) Descobrir as causas de boas e más RP;
- 5º) Certificar-se de que sua casa está em ordem;
- 6º) Planejar o seu programa;
- 7º) Certificar-se de que o seu programa é uma rua de duas mãos;
- 8º) Usar eficientemente os veículos de comunicação;
- 9º) Adaptar o seu programa ao seu público;
- 10º) Não deixar de lado os líderes de grupos;
- 11º) Avaliar os resultados freqüentemente.

Autor de vários livros respeitados sobre temas que envolvem a opinião pública e sua manipulação, professor de relações públicas juntamente com Bernays e outras autoridades, em inúmeros cursos de verão, desde 1939, Childs tinha autoridade para falar. Os seus princípios viviam pela força dos exemplos concretos com que os ilustrava.

Com seu regresso aos Estados Unidos, Childs deixou entre nós um vazio, pois o seu programa exigia a autoridade do seu criador para ministrá-lo, já que o que dele restou foram apenas notas esparsas.

Por isso, ao assumir a cátedra, vali-me de um programa bem menos ambicioso, escudado, como os outros atrás das excusas fáceis da «fase fluida» em que estamos...

Tem-se sentido entre nós um esforço para indicar quais os «outros» conhecimentos necessários à formação do profissional de RP.

O programa do seminário sobre relações públicas, realizado em meados de 1956, sob o patrocínio do Departamento Estadual de Administração do Governo de São Paulo, na capital paulista, inclui as seguintes matérias, além de relações públicas: 1) aspectos de ciência política; 2) noções de sociologia e psicologia social; 3) pesquisas de opinião pública e de atitudes; 4) legislação sobre publicações; 5) publicações oficiais; 6) jornalismo; 7) propaganda; 8) documentação; 9) questões orçamentárias. ⁽⁴²⁾

Terêncio M. Pôrto, em tese apresentada ao Seminário Brasileiro de RP realizado em Niterói, em 1958, propõe apenas os assuntos a ser tratados em um curso básico de RP, em lista que não me parece ser exaustiva — «Introdução às RP, estudo dos públicos, pesquisa, planejamento e programação, estudo dos veículos, publicações diversas, organização, coordenação e administração; visitas especiais e projeções cinematográficas complementarão os assuntos programados» — e indica as matérias que deverão acompanhar esse curso de relações públicas, na utilização conjunta de 360 horas, para formação profissional: «sociologia, psicologia das relações humanas, organização e métodos, pesquisa de opinião, planejamento, noções de administração científica, liderança, publicidade, jornalismo, rádio, televisão, cinema e artes gráficas». ⁽⁴³⁾

Parece-me que várias dessas matérias que aparecem isoladamente poderiam, com vantagem, ser substituídas por capítulos do curso de relações públicas, em que elas apareceriam apenas nos seus aspectos que de fato preocupam o profissional de RP.

Creio, aliás, ter sido essas a opinião da ABAP, a quem a tese foi enviada para estudo, pois esta divulgou, um ano mais tarde, um currículo elaborado por uma comissão, composta dos Srs. Valter Poyares, Pedro Sambin, Maurício Lima e Silva e Ney P. do Vale, com a participação de vários associados, currículo esse a ser entregue à Universidade Católica do Rio de Janeiro para a realização de um curso de Relações Públicas. O programa sugerido ⁽⁴⁴⁾ já não tem os defeitos acima mencionados, sendo o curso proposto muito mais extenso e não precisando obrigatoriamente recorrer a outras matérias para complementá-lo.

Propõe-se, entretanto que o aluno eleja uma matéria especializada, de livre escolha entre as seguintes: comunicação oral, comunicação escrita, noções de publicidade, e noções de jornalismo e pesquisa de opinião e de mercado. Parece-nos haver várias outras especializações recomendáveis para órgãos de relações públicas, como a da pesquisa em sentido mais amplo que ao proposto da documentação a da preparação e utilização dos recursos áudio-visuais, e outras. Parece-nos curioso a pesquisa de mercado, relacionada com a função de vendas, estar incluída em um currículo amplo para a formação de técnicos de RP.

Quanto ao programa de RP propriamente dito, dividido em duas partes, uma teórica e outra prática, incluindo ao todo 10 unidades e 73 itens, é bas-

tante superior aos outros programas até então utilizados em nosso país. Apresenta, entretanto, algumas imperfeições, que nos permitimos comentar:

1º) A definição de RP como parte final da conceituação. Mais oportuna seria depois que os alunos já compreenderam os vários elementos da conceituação, e não antes.

2º) Um sólido programa para o ensino de RP deve traçar os limites da disciplina e evitar, tanto quanto possível, sair deles. O programa apresentado pela ABRP poderia ser melhorado, substituindo o estudo *in se* de Noções de Economia Política, Noções Fundamentais de Relações Humanas e Relações Internacionais, disciplinas que apenas parcialmente estão contidas em RP, por noções mais específicas da matéria. Não há, no programa proposto, nenhuma indicação sobre o possível conteúdo dos itens 11 e 69, que deveriam restringir-se a: «noções de Economia Política indispensáveis à compreensão das relações públicas» e a «relações públicas internacionais». O conteúdo das noções fundamentais de relações humanas, exposto mais claramente na maioria dos itens que compõe a Unidade III, corresponde a noções fundamentais de relações humanas no seu sentido amplo, e não apenas àquelas que têm importância especial para o profissional de RP mais que para o profissional de O. & M., ou qualquer outro especialista no campo da administração. Essa unidade poderia ser reduzida ao mínimo verdadeiramente necessário.

3º) Diante da maturidade do conceito de RP, não mais se recomenda um item especial do programa sobre a diferenciação das atividades afins: propaganda, divulgação e outras. Propaganda fica definitivamente eliminada de nossas considerações ao indicarmos e debatermos os *objetivos* de RP, fundamentalmente diversos dos dessa atividade. Quanto a outras afins, como a divulgação, a educação e a documentação, elas são, em boa parte, uma *atividade meio* de relações públicas, merecendo ser estudadas em detalhe em alguma parte do curso.

4º) A evolução histórica das Relações Públicas poderia esclarecer melhor o que vêm a ser as «origens históricas de RP».

5º) Os fundamentos científicos de RP estão dispersos nas três primeiras unidades (Fundamentos filosóficos, na Unidade I; noções de Economia Política, na Unidade II; fundamentos psico-sociológicos, na Unidade III). Seria conveniente agrupá-los em uma única, acrescentando ainda os fundamentos políticos e jurídicos, que não foram mencionados.

6º) Como último item da parte teórica, estão «alguns erros que ocorrem comumente nas práticas de Relações Públicas». Eles poderiam ser, mais oportunamente, estudados a título de ilustrações da parte prática, ou então na parte teórica, antes dos princípios que a eles se referem, e que foram formulados com o fim precípuo de corrigi-los.

7º) Os princípios de RP, que introduzem um certo cunho científico nessa profissão, pouco mais são do que simples regras ou normas de ação. Mencionados que foram, explicitamente, pelos autores do programa, poderiam ser acrescidos de outros igualmente importantes, como o da universalidade e o da bilateralidade.

8ª) Os princípios diretores de Childs poderiam figurar na parte teórica do programa, por consistirem, verdadeiramente, em uma teoria, sintetizando as idéias do seu autor. A não fazê-lo, deveriam ser utilizados para a capitulação da parte prática, a que esclareceria.

9ª) As unidades VIII e IX poderiam separar mais claramente os campos de atividades e os instrumentos de RP.

10ª) Maior destaque merece também o estudo dos públicos, tratado nesse programa apenas em relação com os princípios de Childs. Uma unidade a parte poderia ser a eles dedicada.

11ª) A integração, com toda sua importância em RP, mereceria ser estudada em capítulo a parte.

Programa básico proposto

Apresentamos agora um programa que parece-nos conciliar as necessidades da teoria e da prática, equilibradamente distribuídas. É um programa exclusivamente de relações públicas. As outras disciplinas que com elas se entrosam, aí aparecem apenas nos seus aspectos indispensáveis ao esclarecimento de uma idéia, de uma noção ou de uma técnica de relações públicas.

Considerando que o método é o principal objetivo dos que buscam os bancos escolares em vez dos estágios, para o estudo de uma disciplina, procuramos metodizar ao máximo, não só a parte teórica, mas também a parte prática, proporcionando uma introdução a todos os problemas gerais com que se defronta diariamente o profissional de relações públicas. Eis, pois, o nosso programa:

1.ª PARTE — A TEORIA

Unidade I — Conceituação

1. *Objetivos* — a) controvérsia existente; b) variações dos objetivos na evolução histórica de RP; c) objetivos de RP na fase da integração.

2. *Objetivo* — a) interesse público e opinião pública; b) triplice valor da opinião pública para o técnico de RP; c) e que é a opinião pública, como se apresenta e como se forma.

3. *Campos de atividade* — a) os 3 campos de atividade de RP, segundo Bernays; b) o que vem a ser a «rua de duas mãos»; c) a informação em sua fase inicial: pesquisa e documentações; d) a informação em sua fase final: a comunicação; e) a persuasão; f) a integração.

4. *Instrumentos* — a) instrumentos utilizados na pesquisa e documentação; b) instrumentos utilizados na comunicação e persuasão.

5. *Definição* — a) RP como fato social; b) RP como atividade — ciência ou arte; c) RP como concepção, atitude ou filosofia; d) definições sintéticas; e) RP como função administrativa.

Unidade II — Evolução histórica

1. *Evolução da sociedade condicionando a evolução de RP* — a) evolução material; b) evolução social, em sentido lato; c) necessidade maior de RP na sociedade moderna.

2. *Evolução dos campos de atividade de RP antes de sua existência como disciplina autônoma* — a) história de informação; b) história da persuasão; c) história da integração.

3. *Evolução dos instrumentos de RP* — a) evolução dos instrumentos de pesquisa e documentação; b) evolução dos instrumentos de comunicação e persuasão (veículos de divulgação e outros).

4. *Evolução de RP como disciplina autônoma* — a) fases de evolução de RP no país em que tiveram origem — os Estados Unidos — e causas dessa evolução; b) penetração de RP no resto do mundo; c) história das relações públicas no Brasil.

Unidade III — Princípios

1. *Fundamentos científicos de RP* — a) base filosófica; b) base de ciências políticas e jurídicas; c) base de ciências econômicas e sociais.

2. *Princípios de RP* — a) os princípios de RP como meio de combate a erros comuns; b) alguns princípios gerais; c) os princípios diretores de Childs.

2.^a PARTE — A PRÁTICA

Unidade IV — Prática quanto ao público

a) Relações com o empregado; b) o público interno como veículo de RP externas — e treinamento do empregado em relações com o público; c) relações com a imprensa; d) relações com o legislativo, os grupos de pressão e outros públicos influentes; e) relações com os educadores e educandos; f) importância dos públicos organizados; g) os líderes da comunidade como ponto entre a instituição e os seus públicos.

Unidade V — Prática quanto ao campo de atividade

1. *Pesquisa e documentação* — a) o recenseamento, os plebiscitos e as eleições como indicadores da opinião pública; b) os indicadores rudimentares da opinião pública: atitudes coletivas, poder legislativo, partidos políticos, grupos de pressão, líderes de comunidade, contatos diretos, correspondência recebida, veículos de divulgação e caixas de críticas e sugestões — sua utilização pelo técnico de RP para aferir a opinião pública; c) os inquéritos de

opinião pública; d) interpretação e utilização dos resultados obtidos; e) os vários tipos de documentação — obtenção, conservação e utilização.

2. *Informação e persuasão* — a) instrumentos de RP com existência autônoma como público externo: imprensa, rádio, televisão e cinema — funções na sociedade, seus públicos e sua utilização pelo técnico de RP; b) instrumentos utilizados diretamente pelo técnico de RP: os impressos, os áudio-visuais e outros — quais são e como se utilizam.

3. *Integração* — a) a integração como etapa final de um programa de RP; b) a instituição em auxílio da comunidade; c) a comunidade em auxílio da instituição.

Unidade VI — Prática — quanto à natureza da instituição

a) RP governamentais e RP de empresas; b) RP das esferas municipal, estadual, federal e internacional da administração pública; c) RP de setores políticos e de segurança pública; d) RP de partidos políticos; e) RP de monopólios estatais e de concessões de serviço público; f) RP de entidades industriais, comerciais e agrícolas — as grandes e pequenas empresas; g) RP de espetáculos e diversões; h) RP de entidades não lucrativas; i) RP de entidades educativas e culturais; j) RP de veículos de divulgação; k) outros tipos especiais de prática de RP quanto à natureza da instituição.

Unidade VII — Prática quanto ao órgão de execução

a) A profissão de RP — requisitos, treinamento, ética, associações; b) a consultoria de RP; c) tipos de órgãos de RP.

Considerações finais

O programa que ora propomos pode ser considerado como um programa básico, destinado a ser adaptado de acordo com o tipo de alunos a que se destinar.

1º) Para a alta administração, são principalmente as unidades I, II e parte do III, as que mais interessam, cabendo também um apanhado geral de toda a parte prática, a título de exemplificação do que pode ser obtido através de bons programas de RP.

2º) Para os empregados da instituição, que não fazem parte do órgão de RP, conforme já dissemos, o que mais importa são noções de relações humanas e noções específicas sobre a instituição a que pertencem. Poderíamos, entretanto, dar algumas breves indicações sobre o conteúdo das unidades I e V.

3º) Para a formação do pessoal subalterno do órgão de RP o programa todo deveria ser ministrado de maneira breve mas completa, para dar-lhe uma idéia global daquele vasto conjunto de atividades para as quais ele contribui com sua parcela; depois disso, o seu setor de trabalho deveria ser estu-

dado com maior profundidade, seja no caso de uma especialização quanto ao público, quanto ao campo de atividade, quanto à natureza da instituição, quanto ao órgão de execução ou quanto a vários deles simultaneamente.

4º) Para a formação do profissional de relações públicas, o programa ministrado totalmente ser ainda assim uma simples introdução, permitindo-lhe complementar os seus estudos em qualquer das referidas unidades, ou em todas elas. Também, como já dissemos atrás, uma sólida cultura geral ajudá-lo a todo momento.

Quando a sua profissão já estivesse limitada ao setor público ou privado, essa especialização poderia ser obtida com estudos adicionais. Consideramos, porém que o bom profissional de RP é polivalente, dentro da sua profissão, tendo os recursos para, mediante o estudo metódico da instituição a que serve, bem como da conjuntura sócio-econômico-política, possa preparar-lhe um programa sob medida que possa contribuir não só para o progresso da referida instituição, mas também da comunidade a que pertence.

Obras Citadas

- (1) «O primeiro departamento de relações públicas no Brasil», in *I.D.O.R.T., Revista de Organização e Produtividade* — São Paulo, jan./mar. 1955, p. 45
- (2) Pereira, Evaldo Simas — «Relações Públicas no Brasil — trabalho apresentado pelo Sr. E.S.P., delegado da A.B.R.P. à 1ª Convenção Latino-Americana da I.A.A.», in *PN, Publicidade e Negócios* — Rio de Janeiro, 418 — 21 março 1960, p. 23
- (3) CARLSON, Eric — «Curso de Relações Públicas», série de apostilhas — Escola Brasileira de Relações Públicas, Rio de Janeiro, 01-1953.
- (4) PEREIRA, Evaldo Simas — «A banalização em relações públicas», in *PN, Publicidade e Negócios* — Rio de Janeiro, 250, fev. 1956, pp. 75-76
- (5) SILVA, Benedicto — «A degeneração das relações públicas» in *Textos Selecionados de Administração Pública, Parte IV — Funções das Relações Públicas* — International Cooperation Administration em cooperação com a Escola Brasileira de Administração Pública — Rio de Janeiro, 1960 — p. 33
- (6) SILVA, Benedicto — «Relações, Públicas, Divulgação e Propaganda» — Caderno n.º 1 da Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1954, 24 pp.
- (7) BERNAYS, Edward L. — «Public Relations» — University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1952, pp. 2-3
- (8) CHILDS, Harwood e outros — «Summary of Lectures and Discussions of the short course in public relations», pelo American Council on Public Relations University of California Los Angeles, ago-set. 1940
- (9) OBERMEYER, Henry — «Is Advertising Lesing Out?», in *Printer's Ink*, 6 fev. 1948, p. 136
- (10) HARLOW, Rex — «Persuasion and Public Relations» — in *Public Relations Journal*. New York, 13 (10), out. 1959 — p. 14.
- (11) SARGENT, Arthur — «Should Public Relations be licenced» — in *PR Journal*. New York, 15 (2), fev. 1959 — p. 10
- (12) McCaffrey, John L. — «How management looks at Public Relations — learning to use research» — in *Public Relations Journal*. New York, 12 (2), fev. 1956, p. 26

- (13) PFIFFNER, John M. — *Public Administration*, Revised Edition, New York, the Ronald Press Company, 1946, p. 563 e outras.
- (14) DIMOCK, M. E. — *The Executive in Action*. New York, London, Harper & Brothers, 1945, p. 122 e outras.
- (15) NERO, Guido de Rossi del Lion — «Public Relations in Italy», in *Public Relations Journal*. New York, 13 (10), out. 1957, p. 28.
- (16) SAUERWAET & Georges — «Que sont les Public Relations», in *CNOF, Comité National de l'Organisation Française*, Paris, 24 (10), nov. 1950, p. 34.
- (17) CHILDS, Harwood — «Curso de Relações Públicas», série de apostilhas — Escola Brasileira de Relações Públicas. Rio de Janeiro, 02-1953.
- (18) HARLOY, Rex F. e Black, Marvin M. — «*Practical Public Relations*», Harper & Brothers, New York, 1952, 422 pp.
- (19) SAUVY, Alfred — «A informação, chave da democracia», tradução in *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro 71 (2), maio 1956 — p. 224.
- (20) VIEIRA, José A. — «*Informação agrícola e relações públicas*», — Ministério da Agricultura. Rio de Janeiro, 1958 — 228 pp.
- (21) SILVA, Orlando — «A educação sanitária no SESP», in *Curso de Relações Públicas* do Prof. Eric Carlson. EBAP, 01/1953 — apostilha 5.15.
- (22) SIMON & Herbert A., Smithburg, Donald W. e Thompson, Victor A. — «*Public Administration*» — Alfred A. Knopf. New York, 1950, p. 415.
- (23) CHILDS, Harwood e outros — «Summary of Lectures and discussions of the short course in Public Relations». Stanford University, 1939 — p. 19.
- (24) STEPHENSON, Howard — «*Handbook of Public Relations*». McGraw-Hill, New York, 1960 — 855 pp.
- (25) CANFIELD, Bertrand — «*Public Relations — Principles and Problems*» — Richard D. Irwin, Homewood, 111., 1952, p. 4.
- (26) FOUILLEE, Alfredo — «*Historia General de la Filosofía*» — Zig-Zag, Santiago do Chile, 1943 — 3º vol., pp. 38-42.
- (27) GR SWOLD, Glenn & Denny — «*Your Public Relations*». Funk & Wagnalls, New York, 1948, pp. 60-62 e outras.
- (28) STEPHENSON & Howard — «*Can Public Relations be taught in schools*» in *Public Relations Journal*, New York, 13 (3), março 1957, pp. 4, 5 e 16.
- (29) HILL, John W. — «Education for a Public Relations Career», in *Public Relations Journal*, New York, 14 (8), agosto 1958 — pp. 14, 15 e 22.
- (30) PIMLOTT, J. A. R. — «Public Relations down to earth», in *Harvard Business Review*, New York, 31 (5), set-out 1955, pp. 50-60.
- (31) RUHL, Eleanor S. — «*Public Relations for Government Employees: An Action Program*», Civil Service Assembly, Chicago, 1952, p. 15.
- (32) SANGER, Edward — «Doos Public Relations need Public Relations», in *Public Relations Journal*, New York, 15 (2), fev. 1959, pp. 13, 14, 16 e 17.
- (33) Estatutos da Associação Brasileira de Relações Públicas, São Paulo, 1960 — Art. 2º.
- (34) LORDELLO, Diogo — «Técnicas de Relações Públicas: Treinamento de Funcionários» in *Boletim dos Municípios*. Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, Curitiba, 2 (15), jan. 1954, pp. 39-40.
- (35) LEBLANC, R. — «*Comment humaniser les relations de L'administration avec le public*», Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1952, p. 96.
- (36) RIBEIRO, Ibany da Cunha — «*Relações da Administração com o Público*», Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1950, V. p. 47 e bibliografia.

- (37) MATOS, Francisco Gomes de — «*Treinamento e Formação de Pessoal para Relações Públicas*», tese complementar apresentada ao Seminário Brasileiro de RP, Niterói, 1958, p. 8.
- (38) BAUS, Herbert M. — «*Public Relations at Work*», Harper & Brothers, New York & London, 1948, p. 205.
- (39) INSTITUTE of Public Relations — «*Examination Public Relations*» — Intermediate Examination Syllabus, London, abr. 1956, 2 pp.
- (40) INSTITUTE of Public Relations — «*Membership*», London, 1955, 43 pp.
- (41) CÉGOS, — «*Pratique de Relations Publiques — Expériences 1953*» — Hommes & Techniques, Paris 1953 — p. 25.
- (42) SEMINÁRIO sobre relações públicas em São Paulo, in *PN Publicidade e Negócios*, nº 263, 20 ago. 1956, p. 76.
- (43) PORTO, Terêncio M. — «*Treinamento e Formação de Pessoal para Relações Públicas*», tese complementar apresentada ao Seminário Brasileiro de Relações Públicas realizado em Niterói em março de 1958
- (44) PROGRAMA para um curso de relações públicas, in *PN. — Publicidade e Negócios*, nº 385, 3 ago. 1959, p. 35-36.

MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

CRÍTICA DE LIVROS

EN-00003782-3

O Equipamento Mental do Planejador

BENEDICTO SILVA

A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas publicou recentemente «Introdução ao Planejamento Democrático», de John Friedmann. Trata-se do quinto livro da série «Biblioteca de Administração Pública», editada pela Escola, sob a direção de nosso antigo colaborador Benedicto Silva.

O presente ensaio crítico é uma parte, especialmente reescrita para esta Revista, da introdução à versão portuguesa que o nosso referido colaborador preparou para o livro de John Friedmann. -- Nota da Redação.

I — AS ORIGENS DO LIVRO

EM 1955, a Escola Brasileira de Administração Pública instituiu e ministrou o Curso de Planejamento Regional de Belém do Pará, por conta e com a colaboração da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia. Consta de quatro matérias: *Introdução ao Estudo do Planejamento*, *Geografia Econômica*, *Antropologia Cultural* e *Planejamento Regional*. ⁽¹⁾ Para incumbir-se da cadeira de Planejamento Regional, a Escola obteve a vinda do Prof. John Friedmann, que então acabava de conquistar o seu doutorado em Planejamento na Universidade de Chicago.

A fim de complementar a escassa bibliografia sobre a matéria, John Friedmann redigiu uma série de súmulas para benefício dos alunos. Revisto pelo autor, esse trabalho foi publicado no Rio, em 1956, em edição inglesa, mimeografada, de tiragem reduzida, pela Divisão de Administração do Ponto IV. ⁽²⁾ A versão portuguesa, melhorada e refundida na E.B.A.P. com a participação do autor, foi publicada na série de Cadernos de Administração Pública sob o título *Introdução ao Planejamento Regional* (caderno n.º 51).

Aproveitando o impulso criador haurido em Belém do Pará, e aquiescendo a uma sugestão que lhe fizemos, JOHN FRIEDMANN dedicou-se, durante sua permanência de quase dois anos na Bahia, a uma obra que, depois de longa elaboração e vários títulos, veio a cristalizar-se na *Introdução ao Planejamento Democrático*, recentemente publicada pela E.B.A.P.

⁽¹⁾ V. Getúlio Vargas, Fundação, *Relatório e Prestação de Contas do Exercício de 1955* (Rio, 1955) pp. 163-166.

⁽²⁾ V. FRIEDMANN, John, *Regional Flanning* (Rio de Janeiro, 1956) 110 pp.

Desde que aceitou, ainda em Belém do Pará, a idéia de escrever a obra, cujo título original seria *Thoughts on the Level of Planning* e cuja correspondência portuguesa mais próxima seria *Reflexões em torno do Planejamento*, procuramos encorajá-lo por todos os meios. Convencemo-lo de que a obra seria oportuna, viria preencher uma lacuna em nossa literatura sobre as modernas técnicas administrativas.

Alguns meses antes de regressar aos Estados Unidos, JOHN FRIEDMANN entregou-nos os originais da tradução portuguesa, feita sob as suas vistas por Armando Mendes, primeiro aluno do Curso de Planejamento Regional de Belém do Pará, pôsto à disposição do Governo da Bahia pelo Governo do Pará, para colaborar com Friedmann.

Embora fiel, o texto de ARMANDO MENDES trazia as marcas de tradução feita sob a influência direta e permanente do autor. Na ânsia de reproduzir-lhe fielmente o pensamento, explicado de viva voz, Armando Mendes fez demasiadas concessões ao original, o que comunicou ao trabalho sabor marcado de tradução. Era preciso atenuar-lhe essa característica, pelo que a E.B.A.P. submeteu os originais à revisão de vários de seus professores e colaboradores.

A versão portuguesa afinal publicada é, pois, a excelente tradução de Armando Mendes, revista na E.B.A.P., principalmente por Marina Brandão Machado.

II — A MAIORIDADE DO PLANEJAMENTO

Até a catástrofe da Primeira Guerra Mundial, a idéia de planejar as atividades governamentais era considerada utópica por alguns, temerária por outros, e herética pela maioria. Apenas a Sociedade Fabiana, adepta da ideologia socialista, preconizava, por entre mucochos de indiferença do povo inglês, as vantagens do planejamento. ⁽³⁾

Evolução planejada da sociedade? Desenvolvimento econômico e social mediante planos? Solução dos problemas coletivos através do planejamento sistemático? Tudo isso não passava de sonhos audaciosos, quiçá subversivos, com que se deleitavam os revolucionários militantes e os visionários desengañados.

Em 1929, porém, dois acontecimentos históricos incumbiram-se de popularizar a idéia dos planos globais: o lançamento do primeiro plano quinquenal russo, início de uma cadeia ainda não interrompida de planos globais, e a agudíssima depressão econômica que em poucas semanas empolgou, estarreceu e paralisou os Estados Unidos da América.

Embora não originária da Rússia, a idéia dos planos quinquenais foi cambiada de lá com um prestígio impressionante: propagou-se em pouco tempo aos países capitalistas, envolvendo, nas Américas, o México, a Colômbia, o Perú, Cuba, o Chile, a Venezuela, o Uruguai, a Argentina e o Brasil. ⁽⁴⁾

⁽³⁾ V. HUXLEY, Aldous, *Collected Works — Ends and Means* (Londres, 1951) p. 31.

⁽⁴⁾ V. LORWIN, Lewis L., *National Planning in Selected Countries* (Government Printing Office, Washington, D. C. 1941, pág. 173; V. «O Planejamento Nacional na América Latina, tradução, in Revista do Serviço Público, dez. de 1946, págs. 87 — 107.

A debacle econômica americana, por outro lado, veio evidenciar que a ausência de planos pode levar ao caos e ao pânico até o país mais próspero do mundo.

A partir de 1929, a partir, mais precisamente, de 1934, graças ao exemplo do México, ⁽⁵⁾ a idéia de planejamento global e de longo alcance começou a conquistar terreno e a granjear adeptos em toda a América Latina.

O Brasil aderiu à idéia em 1939, quando lançou o seu primeiro plano quinquenal — o chamado Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional. ⁽⁶⁾ Conquanto fôsse muito mais um esquema de financiamento de obras concebidas e planejadas *a posteriori*, graças à existência de recursos previamente assegurados, do que um plano propriamente dito, o certo é que o chamado Plano Especial valeu por nítida mudança de sinal nas práticas governamentais. Seu efeito mais tangível foi o advento de um orçamento paralelo, forçando o governo a investir somas consideráveis em obras e equipamentos, o que abriu o caminho para o planejamento institucionalizado.

Veio, em sucessão, o Plano de Obras e Equipamentos (P.O.E.) de 1943, também quinquenal, espécie de edição revista e ampliada do Plano de 1939. ⁽⁷⁾

A Constituição Federal de 1946 consagrou definitivamente a idéia do planejamento governamental. É, com licença para o neologismo, uma constituição *planejamentista*. Implicitamente, preconiza o planejamento em várias de suas disposições, como nos artigos 169 e 205, entre vários outros. ⁽⁸⁾ Explicitamente, prescreve o planejamento regional em doses maciças para a solução ou mitigamento de problemas de grande envergadura, como «a fixação do homem no campo», ⁽⁹⁾ «a defesa contra os efeitos da denominada

(5) Partido Nacional Revolucionário — México — *Plan Sexenal del P.N.R. México*, 1934, pág. 191.

(6) V. Decreto-Lei n.º 1.058, de 19 de janeiro de 1939; V. também *Planejamento do Trabalho Governamental na Administração Brasileira* (Fundação Getúlio Vargas: 1952, Rio) pág. 256 *Plano de Obras e Equipamentos* (E.B.A.P., Rio, 1955) pág. 117.

(7) V. Decreto-Lei n.º 6.144, de 29 de dezembro de 1943; v. também *Planejamento Governamental na Administração Brasileira* (Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1952) pág. 256 *Plano Salte — Relatório e Contas da Administração Geral 1949-1951* (Imprensa Nacional, Rio, 1953) pág. 181, e anexos; *Plano de Obras e Equipamentos* (E.B.A.P., Rio, 1955) pág. 117.

(8) Art. 169: «Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino».

Art. 205: «É instituído o Conselho Nacional de Economia, cuja organização será regulada em lei.

§ 2.º — Incumbe ao Conselho estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias».

(9) Art. 156: «A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados».

sêca periódica do Nordeste», ⁽¹⁰⁾ «a valorização econômica da Amazônia» ⁽¹¹⁾, e o «aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes» ⁽¹²⁾

Até o planejamento de âmbito nacional está previsto, pelo menos em um caso, na Constituição de 1946. O artigo 5.º diz taxativamente:

«Compete à União:

X — estabelecer o plano nacional de viação».

Criado assim ambiente institucional francamente propício ao planejamento, o Governo Federal não hesitou em lançar em 1948, sob os aplausos antecipados dos principais partidos políticos, inclusive os da oposição, o *Plano Salte*, ⁽¹³⁾ seletivo nos propósitos e quinquenal na duração — o mais ambicioso até então concebido na América do Sul.

Embora sua execução haja ficado aquém da metade e os efeitos produzidos, sobretudo nos setores da alimentação e do transporte, hajam desapontado o país inteiro, o *Plano Salte* estimulou o Governo a fazer nova tentativa — desta vez consubstanciada no *Programa de Metas* do Presidente Juscelino Kubitschek.

Outro Presidente da República, Café Filho, interpretou fielmente o pensamento institucional do Governo em relação ao planejamento, quando disse: «Um país com as características e dimensões do Brasil teria forçosamente de incorporar a prática das técnicas de planejamento aos hábitos e métodos do governo e administração». ⁽¹⁴⁾

Ao mesmo tempo em que o Brasil oficial adere assim, com armas e bagagens, à idéia de planejamento global e de longa duração, outros países procuram assimilar e aplicar as técnicas do moderno planejamento.

⁽¹⁰⁾ Art. 198: «Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada sêca do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária».

⁽¹¹⁾ Art. 199: «Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária».

Parágrafo único. — Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal».

⁽¹²⁾ Art. 29 das Disposições Transitórias: «O Governo Federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias».

⁽¹³⁾ V. *Diário do Congresso Nacional*, Suplemento n.º 85, 19 de maio de 1948; Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950; Lei n.º 1.504, de 15 de dezembro de 1951; Decreto n.º 28.225, de 12 de junho de 1950; *Plano Salte*, Relatório e Contas da Administração Geral (1949-1951).

⁽¹⁴⁾ FILHO, Café, *Mensagem ao Congresso Nacional* (Imprensa Oficial, Rio, 1955) pág. 227.

Os países subdesenvolvidos, especialmente, passaram a ver nos planos globais verdadeiros instrumentos de aceleração do progresso econômico e social. Já não pairam dúvidas: estamos em plena era do planejamento governamental.

III — OS HÁBITOS DE PENSAMENTO DO PLANEJADOR

O livro de FRIEDMANN deveria intitular-se *Filosofia do Planejamento*. Apareceu com o título menos ambicioso e, ao mesmo tempo, mais descritivo de *Introdução ao Planejamento Democrático*.

Trata-se da obra com que o autor, austríaco naturalizado americano, estréia na literatura brasileira sobre planejamento, em virtude de iniciativa da Escola Brasileira de Administração Pública, conforme ficou dito.

Escrita em tom escolástico, reflete a cultura geral do autor e sua capacidade de formular o pensamento abstrato.

Há numerosos livros, folhetos e ensaios sobre planejamento. A maioria ocupa-se com aspectos particulares do assunto, notadamente dos econômicos e físicos. Com efeito, as idéias em circulação sobre planejamento econômico e planejamento físico avolumam-se em um repositório considerável.

Quase nada se publicou sobre planejamento administrativo e planejamento global. A contribuição de FRIEDMANN projeta subsídios valiosos sobre o planejamento como processo racional de garantir a eficácia da ação administrativa. Não se atém o autor ao que poderíamos chamar técnica de planejamento, mas lança-se a formular aquilo a que ousaríamos chamar filosofia do planejamento. São as idéias gerais, a conceituação ampla, a demarcação de fronteiras da doutrina, o balisamento do conjunto de princípios e preceitos úteis no repertório de idéias do planejador, que merecem a preferência do autor.

Os hábitos especiais de pensamento, que se combinam para originar e conduzir o processo do planejamento, constituem o objeto de seu estudo. A fim de caracterizar hábitos, o autor distingue entre raciocínio objetivo, raciocínio analítico, raciocínio integrante, raciocínio projetante e raciocínio experimental, examinando em capítulos independentes cada um destes raciocínios.

O raciocínio objetivo

O vocábulo *plano* é muitas vezes empregado no sentido de *anseio*, *intenção vaga*, até de *sonho*. Quando alguém diz: «Estou planejando escrever um livro», entende-se que o possível futuro autor ainda não passou do prelúdio genésico. Ocorreu-lhe escrever um livro, êle tem pensado na idéia, mas ainda não se *decidiu* a levá-la a efeito. Trata-se apenas de um *desejo*, não de uma *resolução*, muito menos de um *começo de ação*.

O significado comum da palavra *plano* comunica, por contigüidade, certa frouxidão de sentido ao vocábulo *planejamento*. Como técnica administrativa moderna, porém, o planejamento é um processo rigoroso de dar racionalidade à ação. Um processo intelectual que repele o lusco-fusco dos desejos informes e a impotência das intenções nati-mortas. Repele, conseqüentemente, a

inobjetividade. O planejamento é uma construção racional, que se erige com e sobre os materiais da realidade.

Na lista dos hábitos de pensamento considerados necessários ao planejador, John Friedmann enumera em primeiro lugar o raciocínio objetivo.

Que é raciocinar objetivamente? A resposta mais simples seria: pensar com clareza, pensar em termos de *fatos* e não em termos de *categorias de valor* . O raciocínio objetivo protege o planejador contra os preconceitos, próprios e alheios. Leva-o a identificar os materiais da realidade e habilita-o a trabalhar com eles..

O planejador deve ser o antípoda do nefelibata: andar prosaicamente com os pés na terra. Cumpra-lhe ser um realista impenitente: aprisionar, ver, sopesar e ulgar os fatos nua e cruamente, sem lhes obscurecer as asperezas, enfratuosidades, mutilações, teratologias e ilogismos. O poético estado de alma que inspirou a EÇA DE QUEIROZ o famoso aforismo: «Sobre a nudez forte da verdade, o manto diáfano da fantasia» ⁽¹⁵⁾ seria fatal ao planejador.

O raciocínio objetivo é, por assim dizer, a lente através da qual o planejador entra em contato com a realidade flagrante, sem retoques.

Em última análise, o raciocínio objetivo tem por fim distinguir entre *fatos reais* e *valores morais* , captar a realidade simultaneamente em suas várias dimensões, o prevenir a falsificação consciente.

O raciocínio analítico

O raciocínio objetivo e o analítico são complementares: — se a objetividade aguça a análise, a análise desvenda a objetividade.

Parece desnecessário dizer o que seja o raciocínio analítico, enumerado em segundo lugar no esquema de Friedmann. Salta aos olhos que a capacidade de escrutinar espectralmente fatos, circunstâncias, idéias, sugestões, propostas e princípios representa peça indispensável no instrumental do planejador.

O conhecimento dos fatos presentes e passados pressupõe pesquisa. O conhecimento dos fatos futuros requer previsão. O raciocínio analítico desempenha papel importante tanto na pesquisa, quanto na previsão. Análise, em certo sentido, é sinônimo de pesquisa.

O raciocínio analítico tem cabimento em tôdas as fases da administração. Até para controlar, isto é, para confrontar o planejado com o executado, é necessário certo exercício de análise. Na fase do planejamento, *a fortiori* , o raciocínio analítico cresce de importância. E é nessa fase, precisamente, que produz resultados mais compensadores, porque tende a evitar os erros de local, tempo, custo, qualidade e quantidade da ação planejada.

Por meio do raciocínio analítico, o planejador desmembra, por assim dizer, os complexos de fatos e situações que constituem os problemas. Penetra-lhes as entranhas, vasculha a sua intimidade, radiografa as suas pe-

⁽¹⁵⁾ Folha de rosto da *A Relíquia* .

culiaridades, surpreende e avalia os detalhes de sua natomia e fisiologia. Nessa fase, o planejador ocupa-se com parcelas de «realidade» e raciocina em termos de partes.

O raciocínio analítico não é privativo do planejamento. Ao contrário, é um método universal de busca e aferição de conhecimentos. Análise quer dizer decomposição de todo, dissecação das partes, penetração geral, desvendamento de mistérios.

O que analisa corretamente minimiza as dúvidas e, do mesmo passo, multiplica as certezas. Por outro lado, o raciocínio analítico previne as falácias teóricas, retifica o conhecimento acadêmico e assegura a clareza das interpretações.

Em planejamento, o raciocínio analítico é penhor de excelência profissional.

O raciocínio integrante

Mas, ainda que possua em larga escala o raciocínio analítico, o planejador ver-se-á a braços com verdadeiros obstáculos, senão impossibilidades, no desempenho de sua função, se carecer de raciocínio integrante.

Dentre os encargos típicos da administração, figuram com especial relevo o planejamento e a execução. Seria inconcebível um administrador digno deste nome que não fôsse capaz de cumprir, se não os dois, pelo menos um desses encargos. Para chegar ao mais alto grau de proficiência, o administrador deve possuir as capacidades antinômicas da visão minudente e da visão global.

Dotado de visão minudente, ele percebe as características individuais de cada parte componente de um todo. Está, assim, habilitado a desempenhar a tarefa de executar.

Dotado de visão global, ele vê objetos, fatos e situações como conjuntos lógicos, o que lhe permite avaliar o sopesar as partes em relação ao todo. Isso habilita-o a enfrentar a difícil função de planejar.

A essa capacidade de ver conjuntos e universos, em vez de seções e fragmentos, Friedmann chama raciocínio integrante — talvez o dom mais precioso do planejador. Quando planeja, o administrador precisa de ver a floresta. Quando executa, deve *ater-se* à árvore.

Por meio do raciocínio integrante, o planejador rearticula os fragmentos, compõe de novo o quadro, restabelece o mosaico, refaz o todo mediante a reunião das partes. Nessa fase do trabalho, ele volta a pensar em termos de conjunto e globaliza a situação.

A «realidade» que o planejador então vê é muito mais compreensiva do que a anterior: é uma realidade iluminada pela análise, integrada pelo conhecimento profundo.

O raciocínio projetante

O raciocínio projetante vem a ser uma técnica de previsão. O planejamento, antes de tudo, é preparação para o futuro. O planejador esforça-se por prever como se comportariam certas variáveis, se não sofressem a influência da ação planejada. Se, por acaso, o comportamento previsto das variáveis fôsse propício à realização de seus desígnios, o planejamento tornar-se-ia desnecessário. Essa é uma hipótese improvável. O que ocorre ordinariamente é o contrário: o comportamento espontâneo dos fenômenos formadores dos problemas que o homem resolve por via administrativa não vem ao encontro dos propósitos do planejador. Daí a necessidade de intervir de *certo modo* nas causas dos fenômenos, para que estes se processem, tanto quanto possível, de modo favorável à realização daqueles desígnios. Impõe-se, em consequência, a ação planejada, isto é, a ação dosada, localizada e datada de modo estratégico e conveniente, para que cada variável se ajuste a determinado esquema.

É por intermédio do raciocínio projetante que o administrador estabelece nexos de coerência entre os conjuntos de fatos presentes, analisados objetivamente, e os conjuntos de fatos futuros, previstos para fins de planejamento. O momento, o local, a qualidade, a intensidade, o sujeito e o objeto da ação planejada são determinados à luz da diferença existente entre o comportamento previsto dos fenômenos e os desígnios fixados pelo planejador.

O raciocínio experimental

O raciocínio experimental, outro hábito de pensamento indispensável ao planejador, habilita-o a *pré-figurar*, de maneira experimental, os resultados da ação planejada. Os empreendimentos de grande envergadura, especialmente nos domínios governamentais, são levados a efeito para produzir determinadas consequências, em favor de clientela numerosas, às vezes populações inteiras. Se os resultados perseguidos não coincidem com a expectativa do planejador, há o risco do desperdício de vultosos recursos coletivos e até o perigo do advento de consequências adversas aos objetivos fixados. Seria de rigor, pois, *experimentar* cada desígnio de grande envergadura antes da sua conclusão, no momento em que erros pudessem ser corrigidos e gastos e esforços inúteis, evitados. Não está ao alcance do homem, porém, essa proeza de *experimentar* grandes empreendimentos antes de sua conclusão.

A mudança da capital do Brasil, por exemplo, é um desígnio que não poderá ser experimentado ou testado nem mesmo durante a construção da nova cidade. Somente com a transferência da sede do Governo Federal do Rio de Janeiro para Brasília é que se começará a por à prova o plano da mudança.

Em casos como esse, tão freqüentes nos planos governamentais de longo alcance, o raciocínio experimental aparece como o instrumento de que se deve valer o planejador para *pré-testar* os seus planos. O raciocínio experimental, eminentemente empírico, está longe de ser mero exercício de adivinhação. É antes um esforço intelectual, que aguça a capacidade de antecipar o futuro e permite a visualização dos efeitos dos planos.

Em alguns casos, será possível estudar os resultados de planos similares já implementados. No caso da mudança da capital federal, o planejador teria o espelho de Goiânia, cidade construída também para ser capital. Poder-se-ia admitir que o que aconteceu com Goiânia acontecerá com Brasília, apenas em escala maior. Os exemplos estrangeiros de capitais deliberadamente construídas, como Washington, nos Estados Unidos, Camberra, na Austrália, Ancara, na Turquia e Oslo, na Noruega, igualmente poderiam ser examinados. Esse exame seria uma das modalidades correntes de raciocínio experimental.

O raciocínio experimental é de tipo indutivo: «arraza a partir dos «fatos» observados e constrói teorias sobre os elementos conhecidos empiricamente». ⁽¹⁶⁾

IV — CONCEPÇÃO HUMANISTA DO PLANEJAMENTO

Para JOHN FRIEDMANN, o planejamento não é simplesmente uma técnica social: é uma técnica social a serviço do bem público. Sua filosofia do planejamento é «racional e científica», mas também «vitalista e humanista». ⁽¹⁷⁾ Em plena harmonia com um dos postulados básicos do humanismo, ele coloca o homem, «invencível e indestrutível, no centro de um sistema de valores». ⁽¹⁸⁾ Eis outra maneira de repetir o velho aforismo de Protágoras: «o homem é a medida de todas as coisas».

Externando e reiterando ao longo do livro a convicção de que o objeto central de interesse deve ser a humanidade, Friedmann não admite a prática do planejamento senão para ensinar, reconhecer e defender a «dignidade do homem, concebido em liberdade e nascido para o amor». ⁽¹⁹⁾

Intransigente nessa posição, John Friedmann prescreve rigoroso código de ética para o planejador. Cabem-lhe, entre outros deveres, o de aceitar o primado do *interesse público*, o de se conduzir com *estrita objetividade* funcional, e o de ser fiel à prática do *método experimental*. ⁽²⁰⁾

A observância desses mandamentos tende a fazer do planejador um profissional de alto padrão. O primado do interesse público dá conteúdo ético ao seu trabalho; o culto da objetividade escuda-o contra os erros de observação e outros; o método experimental facilita-lhe a apreciação antecipada dos resultados.

O planejador é um profissional como outro qualquer. Em princípio, poderia pôr o seu virtuosismo técnico a serviço de qualquer causa, por conta de qualquer Senhor. Inscrito o primado do interesse público em sua ética

⁽¹⁶⁾ FRIEDMANN, John, *Introdução ao Planejamento Democrático* (EBAP, Rio, 1959) pág. 123.

⁽¹⁷⁾ FRIEDMANN, John, *op. cit.* p. 176.

⁽¹⁸⁾ FRIEDMANN, John, *op. cit.* p. 176.

⁽¹⁹⁾ FRIEDMANN, John, *op. cit.* p. 143.

⁽²⁰⁾ FRIEDMANN, John, *op. cit.* p. 177.

profissional, porém, o planejador fica, *ipso facto*, impedido de servir a qualquer Senhor. Passa a ser um técnico seletivo em seus compromissos.

Com uma grande confiança no elemento humano, Friedmann afirma que o planejador responsável se dissociará «de qualquer grupo divergente cujas ações ele não puder conciliar de algum modo com o que sente serem os reais interesses da comunidade».

A profissão de planejador encontra-se na fase da modelação. Mesmo nos países que têm praticado mais intensamente o planejamento, ainda se contam pelos dedos os titulares dessa categoria profissional surgente. É confortador que uma profissão emergente já se esteja vinculando, na literatura respectiva, a preceitos éticos como os que John Friedmann indica.

A profissão de fé humanística extravaza de todos os capítulos do livro. É nos capítulos finais, entretanto, — de que trataremos em seguida, — que se define plenamente a filosofia humanística do planejamento, formulada por John Friedmann.

O pensamento utópico

Segundo Oscar Wilde, um *mappa-mundi* que omitisse a ilha da Utopia estaria incompleto, porque é em direção a essa ilha que a humanidade se move; e quando nela desembarca, parte logo em busca de outras utopias. Talvez quizesse o poeta dizer com isso que o progresso humano nada mais é do que a realização de utopias.

A visão poética de Wilde não contradita, antes sublinha, o conceito de utopia de Bernard Berenson, esposado por FRIEDMANN: «as utopias devem ser apoiadas na vida». ⁽²¹⁾ Não são produtos de imaginações patológicas, nem «sonhos de ópio», nem meros *escapes* de espíritos oprimidos. São extrapolações empíricas da história, antecipações possíveis do comportamento social, vistas em perspectiva e desejadas por pessoas consumidas de paixão pelo progresso humano. FRIEDMANN diz belamente que as grandes utopias «significam o progresso da Razão na História». ⁽²²⁾

Assim convencionado o conceito de utopia, o planejador fica à vontade para pensar utópicamente, sem violar o preceito da objetividade. Libera-se do terra-a-terra, desprende-se das bitolas da tradição, voa alto, sente-se em situação psicológica propícia às excursões pelo futuro.

As considerações de FRIEDMANN no capítulo intitulado «Pensamento Utópico» desenvolvem-se em torno da necessidade de reformar as coisas humanas, — instituições, concepções, culturas. O inconformismo impulsiona o esforço de planejador. O planejamento é uma atividade criadora; exige conhecimentos científicos, imaginação e ousadia. Cumpre que o planejador, sobretudo o que elabora planos para a coletividade, eleve a alça da mira. É preciso pensar utópicamente, para acelerar o progresso da humanidade. Disse Bernard Shaw que o gênero humano está dividido em dois

⁽²¹⁾ Citado por FRIEDMANN, John, *op. cit.* p. 143.

⁽²²⁾ FRIEDMANN, John, *op. cit.* p. 144.

grupos: os que aceitam o mundo como é, e os que se rebelam contra ele. Estes últimos são os forjadores do progresso.

Segundo os métodos que empregam para expressar o seu inconformismo, os reformadores se distribuem por diversas classes: alguns são sonhadores românticos e inofensivos; outros são visionários incompreendidos; outros são revolucionários, anarquistas, pistoleiros, etc. Às vezes se transformam em mártires, outros em heróis. Todos pertencem à categoria geral de atropeladores da história.

Na filosofia do planejamento há lugar para o pensamento utópico, ou seja a atitude mental voltada para a busca e realização de utopias.

A visão estética

«Qual a relação entre a beleza e o planejamento?» — indaga o autor, no intróito do último capítulo.

Se canalizadas para a prática, as decisões decorrentes do planejamento freqüentemente têm conseqüências físicas que afetam e condicionam o *espaço vital do homem*. O espaço vital de cada um é a sua base física de ação — uma espécie de casulo individual, tecido com os elementos primários do meio. «Variará de pessoa para pessoa, de comunidade para comunidade, de acôrdo com os hábitos e padrões de vida prevaletentes: a jornada para o local de trabalho, a ida ao mercado, a reunião na praça da vila, os folguedos no jardim, o passeio na praia, a vista que se descortina do escritório, o acolhimento dos vizinhos, o bate-papo com o s amigos na loja» — diz Friedmann. ⁽²³⁾

É graças a atividades dessa natureza que um meio estranho se nos torna familiar, querido ou detestado. O efeito delas sobre nós contribui, ou não, para satisfazer às necessidades humanas de estímulo, repouso, contraste, harmonia, tensão e serenidade.

Sustenta FRIEDMANN que, na fase íntima desses contactos diários do indivíduo com o meio ambiente, os valores estéticos desempenham papel importante. Não são a beleza plástica nem a beleza convencional, em si mesmas, que contam e sim o encontro reiterado de indivíduos com os fatores físicos que emolduram sua experiência vital. Este encontro deve ser uma fonte de prazer contínuo, ou pelo menos freqüente; deve estimular, não deprimir o espírito; dar-lhe oportunidade para introspecção e para a exteriorização criadora de sua personalidade. Só por si, o meio físico não basta para condicionar a personalidade, mas é susceptível de lhe proporcionar ambiente favorável à plena floração. ⁽²⁴⁾

A idéia de civilização é indissociável da idéia de urbanismo. As grandes cidades são os empórios da civilização contemporânea. É nelas que o homem elabora o progresso. É nelas que se multiplicam as oportunidades

⁽²³⁾ FRIEDMANN, John, *op. cit.* 172.

⁽²⁴⁾ FRIEDMANN, John, *op. cit.* p. 173.

de educação e de desenvolvimento cultural. Os aventureiros, os que vivem em busca de excitações, os empreendedores, assim como os cientistas, que necessitam de material para observação e experimentação, encontram nas cidades, muito mais do que nos campos, aquilo de que necessitam. Por outro lado, é nas cidades que pode florescer a maioria dos empreendimentos econômicos. O comércio e a indústria, o banco, a educação e a ciência têm o seu caldo de cultura nos centros urbanos. A cidade é sempre a matriz do progresso humano; etimológica e historicamente, é a própria sede da civilização. ⁽²⁵⁾

O planejamento urbano precedeu a todos os planejamentos. Ao traçar os planos das cidades, desde a Grécia antiga até os nossos dias, os homens têm dedicado mais cuidado aos aspectos estéticos do que aos aspectos militares, econômicos e sociais. Quem examinar o belo volume, profundamente ilustrado, do plano que o urbanista francês Alfred Agache elaborou, em 1929 para a cidade do Rio de Janeiro, então administrada pelo prefeito Prado Júnior, prontamente verá a obsessão do embelezamento. ⁽²⁶⁾

Com seu cais monumental, os Jardins do Calabouço, o espelho de água, a cidade universitária, a Praça do Castelo, a Avenida Santos Dumont, a Avenida Barroso, o zoneamento, a cidade do Rio de Janeiro seria hoje uma das mais belas do mundo, caso o Plano Agache não tivesse morrido na fase do relatório.

Mas, indaguemos: seria, igualmente, uma cidade que contribuísse para a harmonia espiritual de seus habitantes? Teria a implementação do Plano Agache evitado o congestionamento do trânsito, a falta de água, a insuficiência de escolas, as dificuldades de abastecimento, o mau cheiro, a super favelização e outras patologias urbanas que fazem do Rio atual, uma cidade hostil, vulnerável e opressiva?

As grandes cidades modernas, inclusive as que foram planejadas e replanejadas, estão longe de ser paradigmas de estesia, sobretudo no sentido de *habitat* do homem harmonioso. Por merecidos que sejam os louvores às «maravilhas naturais» do Rio, ao «vale de luzes» de Nova Iorque, aos «esplendores» de Paris, e a outras características celebradas de muitas cidades, o certo é que, para a esmagadora maioria dos habitantes dos grandes centros urbanos, as condições da vida não só deixaram de ser estéticas, senão também que chegam a ser agônicas.

O quadro que FRIEDMANN pinta, de um realismo implacável, põe-nos diante dos olhos, não a visão estática, mas a visão apocalítica das cidades tentaculares, em cujas entranhas o homem se contorce e brutaliza, estimulado a desenvolver até à hipertrofia as técnicas egoísticas de convivência.

«A metrópole moderna é o *locus* de quase tudo que o engenho humano criou; no entanto, vem ameaçando destruir êsse engenho. A moderna metrópole parece visar apenas a um objetivo: aniquilar a sensibilidade do homem

⁽²⁵⁾ SILVA, Benedicto, *Teoria das Funções Municipais* Cadernos de Administração Pública (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954) pág. 19.

⁽²⁶⁾ V. AGACHE, Alfred, *Cidade do Rio de Janeiro — Remodelação Extensão e Embelezamento* (Foyer Brésilien, Paris, 1930), 324 págs. mais 94 de anexos).

e despojá-lo de sua dignidade. As críticas talvez sejam exageradas; os «fatos», porém, são visíveis.

«Os homens amontoam-se nas grandes cidades em quarteirões imundos, muitas vezes sem ventilação nem luz solar; e ali ficam envolvidos por toneladas de resíduos, fuligem e fumaça, que lhes corroerão os pulmões durante a vida inteira. O automóvel, ávido de espaço, absorve rapidamente os últimos remanescentes dos parques e jardins, convertendo os preciosos gramados e respiradouros da cidade em monótonas superfícies de asfalto. O congestionamento esgota as pessoas. O medo, a frustração e o ódio reprimido para com a cidade e para com os demais habitantes existem encobertos apenas pelo verniz superficial da civilidade. O barulho e o mau cheiro encetam um ataque permanente contra a resistência natural em que se apoia a defesa do homem. O tamanho dos edifícios é opressivo. A quietude é banida, a introspecção torna-se empreendimento difícil, precário. Tampouco os contatos entre amigos e conhecidos são estimulados pelo ambiente metropolitano. Os indivíduos entrechocam-se e repelem-se mutuamente, empurram-se e colidem até que as últimas defesas desmoronam. A expressão individual é mal vista e excessiva é a preocupação pela eficiência e padronização. Fosse assim apenas em casos isolados, e poder-se-ia enfrentar a situação com uma equanimidade filosófica. Mas com o rápido crescimento da urbanização do mundo inteiro, o encolerizado e anônimo rosto diluído na massa tornou-se um símbolo do homem moderno». (37)

A visão estética necessária ao planejador não tem por função apenas criar beleza por meio de elementos paisagísticos, arquitetônicos, cromáticos e outros. Sua função principal é estabelecer condições de harmonia, que assegurem ao homem oportunidades autênticas de viver dignamente.

O planejamento é um processo de procurar, identificar e formular decisões racionais. Sempre que a *dignidade* e a *felicidade do homem* sejam um de seus objetivos centrais, não poderá o planejador descurar os resultados estéticos das decisões. (22)

Essa preocupação dominante com as obrigações morais do planejamento, esse constante repisar na tecla do primado do interesse público, essa ânsia de afeiçoar o planejamento à conveniência do homem, em suma, esse humanismo vigoroso e militante explica a presença do adjetivo no título da obra de estréia de John Friedmann — *Introdução ao Planejamento Democrático*.

(37) FRIEDMANN, John, *op. cit.*, p. 169.

(22) FRIEDMANN, John, *op. cit.*, p. 165.

Dez Conferências Sobre o D.A.S.P. em Brasília

No propósito de divulgar a obra do D.A.S.P. e expor a debates, em sessões públicas, alguns aspectos principais de suas atividades, o Embaixador Moacyr Ribeiro Briggs, Diretor-Geral daquele Departamento determinou promover-se através do Serviço de Documentação uma série de conferências na Nova Capital.

Escolhidos os temas e os conferencistas, com a participação de atuais e antigos Diretores de Divisão do D.A.S.P. e autoridades das mais expressivas da administração pública brasileira, elaborou-se um programa composto de dez conferências, cada uma das quais versando sobre aspecto relevante das atividades de administração geral, afetas ao D.A.S.P. como órgão do Estado Maior da Presidência da República.

O mês de julho próximo será, assim, assinalado pelo ciclo de conferências e debates que se realizarão, em Brasília, de acordo com o programa abaixo.

- Dia 7 — *O D.A.S.P. na Presidência da República* — pelo Prof. Benedito Silva, fundador e ex-diretor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.
- Dia 11 — *A Elaboração Orçamentária pelo D.A.S.P.* — pelo Prof. Augusto de Rezende Rocha, ex-diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P.
- Dia 13 — *A Influência do D.A.S.P. na Educação Brasileira* — pelo Dr. João Roberto Moreira, diretor do Departamento Nacional de Educação.
- Dia 18 — *O D.A.S.P. e as Atividades de Organização da Administração Federal* — pelo Engenheiro 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* — pelo Engenheiro Jorge Oscar de Mello Flôres, professor catedrático da Escola Nacional de Engenharia e ex-Diretor da Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P.
- Dia 25 — *Origem e Evolução do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União* — pelo Dr. Marcos Botelho, procurador da Fazenda Nacional no Estado da Guanabara.

- Dia 26 — *A Obra Publicitária do D.A.S.P.* — pelo Prof. José Mauro Fiuza Lima, diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.
- Dia 27 — *O Sistema do Mérito no Serviço Público* — pela Prof.^a Beatriz Marques de Souza Wahrlich, diretora da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.
- Dia 28 — *A Importância do Plano de Classificação de Cargos* — pelo Prof. Manoel Alves Mendes Júnior, chefe do Serviço de Classificação de Cargos da Administração do Estado da Guanabara.
- Dia 31 — *O D.A.S.P. e a Democratização do Serviço Público* — pelo Professor Wagner Estelita Campos, Deputado Federal.

O Deficit Orçamentário para 1962

EM obediência ao dispositivo constitucional pertinente, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional em 15-5-961, a Proposta Orçamentária para o exercício de 1962, a primeira elaborada pelo D.A.S.P. no Governo do Presidente Jânio Quadros.

Dessa proposta, o ponto mais importante refere-se ao *deficit* orçamentário previsto para o próximo exercício, o qual, nos termos da Mensagem, foi considerado «indeclinável e aterrador» pelo Presidente da República. Trata-se, em verdade, de um *deficit* potencial da ordem de Cr\$ 126.400.000,00, o maior até agora registrado na história das propostas orçamentárias do Governo da União. O seguinte trecho da Mensagem com que o Presidente da República encaminhou a Proposta Orçamentária ao Congresso Nacional, especifica e discrimina de maneira objetiva e aguda o volume e as características do *deficit* com que o Governo da União terá que se ver a braços no exercício financeiro de 1962.

«Reportando-me à análise da execução orçamentária do corrente exercício que esbocei na Mensagem de 15 de março último, corre-me o dever de vos apresentar, sem rebuços, os fatos essenciais a esta Proposta Orçamentária para o exercício de 1962.

<i>Receita Geral</i>	<i>Bilhões de cruzeiros</i>
Renda Ordinária	335,2
Rendas Tributárias	318,4
Rendas Industriais	3,4
Rendas Patrimoniais	7,1
Diversas Rendas	6,3
Renda Extraordinária	15,6
Despesa Pública	477,2
Custeio	192,2
Transferências	54,3
Investimentos	96,7
Deficits e suplementações a entidades autônomas	134,0
Deficit	126,4

Vê-se do exposto que o deficit potencial, com que esta Proposta vos é submetida, atinge a importância, nunca antes confessada por um Chefe do Executivo, de 126,4 bilhões de cruzeiros.

Bem sei que a noção do deficit, mais adequada à linguagem de Balanço, não se reveste, em Proposta Orçamentária, de valor absoluto. Indica, todavia, uma tendência — e é quanto basta. Sempre me pareceu que o mal dos nossos planos, sobretudo orçamentários, consiste em apresentar uma falsa visão dos meios (Receita) relativamente aos itens (Despesa). A estimativa da Receita,

à luz dos dados disponíveis, parecerá a alguns porventura tímida; se o Congresso Nacional assim o entender, fica-lhe a responsabilidade das majorações. A Despesa foi, no entanto, orçada à base de levantamentos criteriosos, mórmente no tocante à parte fixa, para que as suplementações costumeiras não se tornem a regra e constituam de fato a exceção acolhida pelo Código de Contabilidade (Vide quadros anexos).

Faltaria à mais elementar probidade funcional e cívica, se vos pretendesse embair a ponto de engrossar as estimativas da Receita, reduzindo ao mesmo tempo os cálculos referentes à parte fixa da Despesa, a fim de poder fazer as manipulações desejadas na parte variável. O regime da mentira orçamentária técnica, por deficiências naturais às estimativas humanas, possa produzir resultados que se equiparem àquela mentira.

O deficit desta Proposta é indeclinável e aterrador. Não há como disfarçá-lo. As medidas para sua cobertura não podem, porém, ser aqui inventariadas, porque só a pouco e pouco, em função da experiência que se tiver acolhido com a execução orçamentária dêste exercício, e em harmonia com estudos que já determinei, haverá elementos positivos para submeter à vossa apreciação aquelas que pareçam mais eficazes à política econômica e financeira do Governo. Recebereis oportunamente as Mensagens de caráter financeiro e fiscal que se impuseram.»

Escola de Serviço Público do D.A.S.P.

Exposição de Motivos e Decreto que dispõe sobre o treinamento dos funcionários civis do Poder Executivo.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Logo após assumir a direção deste Departamento, determinei que se desse um balanço nas atividades de seleção e aperfeiçoamento dos servidores civis federais, a fim de propor a Vossa Excelência providências concretas para obtenção de maior rendimento dos servidores públicos, na execução dos encargos que lhes estão afetos.

2. É que, apesar de datar de 1936 a instituição do «sistema do mérito» na Administração Federal, a produtividade dos serviços públicos federais, como todos sabemos, muito deixa a desejar.

3. Perto de 300.000 servidores compõem os quadros do pessoal permanente da administração direta — Ministério e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. — Dêsse total, seria lícito estimar-se que 5/7, ou seja, cerca de 220.000 funcionários, houvessem ingressado no serviço público através de concurso, visto como é de 35 anos de serviço a vida funcional normal dos funcionários e o sistema de concursos data, como foi dito acima, de 1936.

4. Entretanto, as estatísticas da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento revelam a existência de, apenas, 47.000 aprovações. Como várias pessoas se submeteram a provas mais de uma vez, é ainda menor o número real dos aprovados e nomeados. O número dos atuais funcionários que ingressaram por concurso não atinge, portanto, 15% do total.

5. A explicação para êsse desencontro dos números é que, dos citados 300.000, a grande maioria se compõe de antigos extranumerários (dos quais apenas pequena parcela prestou provas de habilitação semelhante a concurso, instituídas a partir de 1940 e de servidores pagos por verba global, admitidos à margem do sistema de concursos, e que, por leis diversas, acabaram incorporados aos quadros do funcionalismo.

6. Daí conclui-se que o sistema de ingresso por concurso, apesar dos esforços do D.A.S.P., não teve o alcance e a profundidade que seria de desejar. Impõe-se, por conseguinte, além de fortalecê-lo, adotar medidas, através do treinamento, que venham aumentar o rendimento de todos os servidores e, em especial, daqueles que não hajam ingressado por provas.

7. A questão de realização de concursos para novas nomeações, na presente Administração, não apresenta qualquer dificuldade especial, tendo em vista a inflexível política de Vossa Excelência, de prestigiar por todos os meios o sistema de provas para ingresso.

8. Trata-se, apenas, nesse setor, de maior volume de trabalho para este Departamento, que se deverá encarregar também, na forma do artigo 55 do Plano de Classificação de Cargos e do decreto nº 50.635, de 20-5-61, que o regulamentou, dos concursos para as autarquias — o que elevará ao dôbro a clientela da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, visto como se estima em outros 300.000 o número dos respectivos servidores.

9. A respeito do treinamento e aperfeiçoamento do pessoal permitimo-nos, porém, considerações mais extensas.

10. Por treinamento entendemos, como tantos outros o fazem, «qualquer processo de auxiliar o servidor a adquirir eficiência em seu trabalho presente ou futuro, através do desenvolvimento de hábitos apropriados do pensamento e ação, habilidades, conhecimentos, técnicas e atitudes.

11. Desde 1941, quando foram instituídos os Cursos de Administração deste Departamento e que hoje constituem a Escola do Serviço Público, milhares de servidores e de candidatos à função pública se submeteram a cursos de formação, especialização e aperfeiçoamento no campo da administração geral. Sobe mesmo a 15.361 o número dessas pessoas assim habilitadas, sem incluir os cursos por correspondência.

12. Também não é pequeno o número de servidores que se beneficiaram de bolsas de estudo e estágio no exterior. Segundo os dados parciais já apurados, excede de quatro centenas o número desses servidores.

13. O problema do treinamento, porém, não pode ser resolvido, mesmo no campo da administração geral, apenas por um órgão central, do tipo da Escola do Serviço Público, e nem sequer pela Escola com a simples ajuda de órgãos ministeriais especializados em treinamento, como, por exemplo, os Cursos de Aperfeiçoamento do Ministério da Fazenda. Nem, como é óbvio, a aquisição de conhecimentos especializados no exterior basta para satisfazer os reclamos do treinamento para o Serviço Federal Brasileiro.

14. É que, dentro do conceito acima referido, a realização de cursos formais, assim como o treinamento mediante bolsas de estudo, atende apenas a uma parte dos muitos aspectos do problema de obtenção de maior eficiência dos servidores, visto como as fases mais complexas, senão mais importantes, devem processar-se no *próprio local de trabalho*, tendo como agente principal o chefe imediato, ou um supervisor especializado em treinamento.

15. Não é demais lembrar que, se a determinação dos programas administrativos de maior envergadura, e a orientação geral de todas as atividades governamentais, estão enfiadas nas mãos dos líderes políticos e dos responsáveis pela direção das repartições, a execução dos serviços a serem cumpridos se acha, em última análise, integralmente confiada às centenas de milhares de servidores públicos e autárquicos. Dêles depende, afinal, a concreti-

zação das idéias, planos e princípios que constituem o mandato popular de que se acha investido o Poder Executivo.

16. Torna-se, portanto, imprescindível habilitar cabalmente, essas centenas de milhares de funcionários a saber o que deles se espera, a realizar o seu trabalho da forma mais eficaz e produtiva, a sentirem-se realizados profissionalmente, a produzir com satisfação. Em suma, é preciso que saibam o que deve ser feito, *como, quando, em quanto tempo e para que fim fazê-lo.*

17. Daí a proposta central desta exposição: o estabelecimento de um sistema articulado e harmonioso em que a Escola do Serviço Público, com a colaboração imediata da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e de todos os órgãos do Poder Executivo, desloque suas atividades, de salas de aula de tipo acadêmico, para ambiente de trabalho de cunho pragmático, levando, com novos procedimentos, chefes e funcionários a se preocuparem mais intensamente com o problema da eficiência individual e da produtividade dos serviços públicos.

18. Cabe, na execução desse programa, a aplicação de toda a metodologia do treinamento de pessoal. Impõe-se a dinamização dos processos de aperfeiçoamento dos chefes e dos servidores ministeriais, utilizando ou aplicando — em escala até agora não alcançada — cursos práticos e rápidos, exposições, visitas de observação, estágios, demonstrações de racionalização, situações simuladas, escritórios-modelo, experimentação, leituras orientadas, conferências, seminários, cursos por correspondência, pesquisa orientada, grupos de estudos, prática orientada, rodízios, bibliotecas, auxílios audiovisuais, manuais de trabalho, exames de documentação, publicações especiais, congressos, assistência psicotécnica e acompanhamento funcional.

19. Um dos pressupostos do esquema que se propõe é que o treinamento de chefes e servidores produz maior eficiência, mais harmônicas relações humanas no trabalho, além de estimular um vigoroso espírito de equipe, vitalizado pela elevação do moral do pessoal.

20. Chefes e servidores poderão ser transformados em profissionais orgulhosos de seu trabalho, convictos da expressão social das tarefas que realizam.

21. Um dos «slogans» que se proporá será o «método das três posições:» *cada servidor do Estado deverá estar sempre fazendo alguma coisa, deverá estar sempre aprendendo alguma coisa e deverá estar sempre ensinando alguma coisa.* Com isso, cada funcionário, estará, simultaneamente, desempenhando as atribuições do seu cargo, valorizando-se através da aquisição de algum novo conhecimento e orientando ou preparando alguém para o trabalho.

22. Seriam objetivos gerais dos programas de treinamento:

- preparar chefes e servidores para exercício eficiente de seus cargos;
- manter ou aumentar a eficiência de chefes, supervisores e funcionários no exercício de seus cargos ou funções;
- preparar servidores para promoção, acesso e chefia;
- preparar servidores e chefes para transferência, remoção ou readaptação em outros cargos ou funções; e

- integrar os chefes e servidores nas equipes e repartições em que atuam, mostrando-lhes, sobretudo, a expressão social do trabalho que realizam.

23. Afora outros objetivos e práticos, o treinamento de chefes se destinaria a mostrar aos servidores investidos em direção:

- a) o que significa a chefia democrática e seus resultados;
- b) o que se poderá obter do grupo, quando se pedem a cada elemento sugestões e idéias sobre o serviço;
- c) a colaboração total que se tem da equipe, quando esta participa ou é ouvida sobre adoção de novos planos ou práticas;
- d) a coordenação integral que se desenvolve, quando o processo de rodízio é estimulado e cada servidor é levado a entender o trabalho do outro.

24. A utilização da Escola do Serviço Público, e dos órgãos de treinamento já existentes nos Ministérios, o aproveitamento de centros externos de treinamento, o auxílio do pessoal do Ponto IV e da Universidade da Califórnia do Sul, os recursos orçamentários disponíveis, e, sobretudo, o apoio e o estímulo que Vossa Excelência viesse a dar a esse programa proporcionariam condições altamente favoráveis ao pleno êxito da iniciativa.

25. Consubstanciando essas idéias, este Departamento tem a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de decreto, segundo o qual:

- serão estabelecidos um programa geral e programas especiais de treinamento, destinados a todos os servidores federais; o D.A.S.P., por intermédio de sua Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e sua Escola de Serviço Público, é reconhecido como órgão de cúpula do sistema de treinamento;
- os programas de treinamento serão objeto de aprovação prévia de Vossa Excelência;
- a metodologia e todos os recursos e centros externos e interinos de treinamento poderão ser aproveitados na realização dos programas traçados e
- a participação em treinamento é atividade considerada de efetivo exercício para o servidor.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha alta estima e mais distinta consideração. — MOACYR R. BRIGGS, Diretor-Geral.

DECRETO N.º 50.830 DE 22 DE JUNHO DE 1961

Dispõe sobre o Treinamento dos Funcionários Cíveis do Poder Executivo.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 87, inciso I, da Constituição, decreta:

Art. 1.º A formação, adaptação, especialização e aperfeiçoamento dos servidores cíveis do Poder Executivo de todas as classes e cargos, visando à maior produtividade dos serviços públicos, deverão ser objeto de um «Programa Geral» e de «Programas Especiais de Treinamento».

Art. 2.º O Programa Geral tem em vista atender a necessidades de treinamento comuns a todos ou a vários órgãos da administração e deverá ser executado pelo D.A.S.P. com a colaboração dos órgãos ministeriais e dos chefes de todos os níveis.

Art. 3.º Os Programas Especiais se destinarão a solucionar problemas específicos de treinamento de um ou mais órgãos administrativos e deverão ser executados, de preferência, por esses mesmos órgãos, cabendo a responsabilidade principal aos respectivos chefes e diretores.

Art. 4.º O Departamento Administrativo do Serviço Público deverá promover a elaboração do programa que lhe cabe executar e colaborar com os demais órgãos na elaboração dos programas de suas alçadas, coordenando ainda os estudos e supervisionando a execução de programas especiais de interesses de mais de um órgão.

§ 1.º Tanto o programa geral como os programas especiais de treinamento e respectivas modificações e aditamentos posteriores deverão ser aprovados pelo Presidente da República, a quem serão submetidos por intermédio do D.A.S.P..

§ 2.º Caberá ao D.A.S.P. manter o Presidente da República informado do desenvolvimento e resultados dos referidos programas.

Art. 5.º Nos programas de que trata este decreto serão empregados todos os métodos e processos de treinamento aconselháveis, com especial referência ao treinamento em serviço.

Parágrafo único. Farão parte integrante dos Programas ou cursos formais e o estágio em repartições e estabelecimentos, nacionais e estrangeiros, já previstos na legislação em vigor.

Art. 6.º Para utilização plena de todos os recursos e oportunidades disponíveis, poderá o Departamento Administrativo do Serviço Público celebrar convênios com entidades nacionais ou estrangeiras, devendo receber toda colaboração dos dirigentes de repartição, chefes de serviço de todos os níveis e quaisquer outras autoridades federais.

Art. 7.º As atividades de treinamento, integrantes dos Programas a que se refere este decreto serão consideradas de efetivo exercício, para todos os efeitos.

Art. 8.º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

D.O. V. 22-6-1961

A Escola de Serviço Público tem procurado difundir conhecimentos técnico-administrativos com a finalidade de desenvolver serviços públicos e complementarmente, particulares, suprimindo lacunas do sistema educacional, ministrando matérias da maior importância para a administração.

O atual Regulamento do D.A.S.P. (Decreto n.º 50.679, de 31 de maio de 1961), estabelece novas atribuições à Escola, dando maior amplitude aos seus diversos setores de trabalho.

Assim, tem novas competências, como sejam:

- I — Ministrar cursos que visem à preparação de candidatos a concursos, a promoção, a acesso e para desempenho de atividades de chefia, assessoramento, secretariado e outras de gabinete;
- II — Executar programas de treinamento em serviço, em colaboração com o Serviço de Aperfeiçoamento da D. S. A. e outros órgãos;
- III — Promover intercâmbio com os órgãos de treinamento dos ministérios;
- IV — Cumprir convênios relativamente a treinamento pessoal, celebrados com instituições nacionais ou estrangeiras;

- V — Ministrar cursos acadêmicos;
- VI — Criar instrumentos de trabalho que contribuam para aumentar a eficiência dos cursos que ministra, inclusive utilizando processos audiovisuais;
- VII — Colaborar nos planos e programas de treinamento acadêmico a serem empreendidos por outros órgãos da Administração Pública.

CURSOS EM FUNCIONAMENTO NO 1º SEMESTRE DE 1961

Curso Técnico de Administração (Nível Médio)

É um curso de caráter permanente com duração de 3 anos. No seu currículo, além das matérias de cultura geral constantes dos cursos médios, há, também, uma parte de cultura técnica com Elementos de Administração, Organização de Serviços Públicos, Organização de Empresas, Administração de Pessoal, Administração de Material, Mecanografia, Contabilidade Geral, Contabilidade Aplicada, Elementos de Estatística, Elementos de Economia, Elementos de Finanças e Direito Usual. Objetiva o preparo de alunos que pretendam exercer qualquer das funções administrativas gerais e a clientela é recrutada do curso secundário, de modo geral e em menor escala, dos cursos universitários. Sua equivalência aos cursos Clássico e Científico possibilita ingresso nas faculdades (desde que preste exame vestibular), no Curso Avulso de Aperfeiçoamento de Professores para o Ensino Comercial e nos Cursos de Aperfeiçoamento mantidos pela Escola. As matrículas foram encerradas no dia 28 de fevereiro, com a seguinte distribuição:

1.º ano ..	108
2.º ano ..	47
3.º ano ..	45

Cursos de Aperfeiçoamento

Com duração de 9 meses, objetivam aprimoramento de conhecimentos. Seus alunos são oriundos dos cursos comerciais de formação, de cursos superiores e de servidores com funções técnicas ou administrativas. As matrículas foram encerradas em fevereiro e assim distribuídas:

1.º CICLO

Português e Redação Oficial	172
Estatística ..	75
Datilografia ..	49
Estenografia ..	75

2.º CICLO

Administração de Pessoal	84
Classificação de Cargos ..	23
Chefia (Princípios e Técnica)	41
Contabilidade Pública ..	38
Organização de Serv. Públicos	29
Relações Humanas ..	89
Relações Públicas ..	105

CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO

Têm por objetivo preparar pessoal de alto nível, capaz de assumir encargos de direção. Sua duração é de 14 meses, divididos em dois períodos de sete meses cada uma. Estão, presentemente, iniciando o 2.º período. Alunos matriculados:

Técnico de Administração Municipal	27
Técnico de Material	38

Cursos Avulsos

Não são integrantes do plano ordinário de treinamento, mas se tornam necessários para a solução de casos especiais.

CURSOS AVULSOS SOBRE PROBLEMAS DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Está em atividade desde fevereiro e objetiva formar, intensivamente, no horário de expediente, durante 40 dias, turmas capazes de resolver problemas sobre classificação de cargos. Está, presentemente, preparando a 3.ª turma.

Alunos matriculados:

1.ª turma ..	30
2.ª turma ..	21
3.ª turma:	(em processamento)

CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE PROFESSORES PARA O ENSINO COMERCIAL

O presente curso tem por finalidade aperfeiçoar professores para o ensino comercial. Com duração de 9 meses, está preparando ou especializando pessoal em matérias de cultura técnica. A motivação do curso corre por conta dos auxílios audiovisuais, com o emprêgo de aparelhos chegados recentemente da América.

Número de alunos matriculados	42
-------------------------------------	----

CURSO AVULSO DE TREINAMENTO FUNCIONAL PARA DATILÓGRAFOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA GUANABARA

Objetivo — preparo eficiente de datilógrafos para o Tribunal de Justiça.

Matriculas ..	54
---------------	----

CURSOS POR CORRESPONDÊNCIA

Objetivam levar treinamento às áreas mais afastadas do país. A grande extensão territorial e o acesso difícil a várias localidades vem facilitando a aceitação crescente dos mesmos. Em regra geral, têm a duração de 18 meses, com cêrca de 3 mil matriculas. Presentemente, estão em fase de encerramento, com as provas finais marcadas para julho.

Para finalizar, convém lembrar que a Escola de Serviço Público vem dando assistência efetiva a diversos órgãos na ministração de cursos específicos. Assim, funcionam em estreita colaboração com a Escola de Serviço Público os seguintes cursos:

Curso Permanente do Arquivo Nacional

Curso para Auxiliar Administrativo (D. N. E. R.).

A Reforma Regimental do D.A.S.P.

Atendendo à Exposição de Motivos submetida pelo D.A.S.P. ao Chefe do Poder Executivo, baixou em 31/5/1961, o Decreto executivo número 50.679, que dá novo regimento ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

A finalidade do novo Regimento foi dar feição diferente à estruturação dos órgãos integrantes do D. A. S. P., readaptar suas atividades e facilitar a marcha dos serviços a seu cargo.

Quase todas as Divisões tiveram as estruturas modificadas, inclusive a Divisão de Orçamento e Organização, a menos atingida. Mesmo aí, o Serviço de Organização e Métodos foi ampliado, recebendo mais uma unidade, a Seção de Coordenação. A nova estrutura da Divisão de Orçamento e Organização indica o caminho para uma futura e profunda reforma do D. A. S. P., quando provavelmente se terá de desdobrar a referida Divisão em duas: a de Orçamento e a de Organização e Métodos, ambas requerendo grupos de especialistas sob chefias distintas, entregues a funções contínuas.

Pelo novo Regimento a Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, passou a assumir outras obrigações exigindo assim o reajustamento de sua composição. Em vez de dois Serviços divididos em oito Seções, como dispôs o Regimento anterior, a Divisão reformada compreende dois Serviços e apenas cinco Seções.

A Divisão de Edifícios Públicos teve, igualmente, sua competência ampliada com o controle de obras executadas sob regime de auxílios ou subvenções e ainda, a incumbência de elaborar um plano nacional de edifícios em colaboração com as Divisões de Obras dos diferentes ministérios.

A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, por sua vez, sofreu alterações indiciadoras de que no futuro, as atividades de seleção e as de aperfeiçoamento serão separadas e entregues a divisões distintas, exatamente como acontecia antes da reforma mutiladora do D. A. S. P., ocorrida em dezembro de 1945. Como se sabe, antes da referida reforma, os problemas de seleção eram atribuição exclusiva de uma Divisão de Seleção, havendo para as questões de treinamento, a Divisão de Aperfeiçoamento.

As seis seções incumbidas de atividades de seleção foram reduzidas a cinco pelo novo Regimento e integradas no Serviço de Seleção. Por outro lado, três seções passaram a integrar, com a categoria de Serviço, o embrião da futura Divisão de Aperfeiçoamento. O novo Serviço tem incumbência de planejar e promover o treinamento do pessoal de chefia, assessoramento e

secretariado, e outras categorias de pessoal, bem como o estudo e promoção de intercâmbio e convênios com entidades de natureza similar.

A Escola de Serviço Público foi a mais alterada pelo novo Regimento, ficando integrada pelos seguintes setores: Seção de Treinamento em Cursos; Seção de Cursos por Correspondência; Secretaria; Biblioteca.

O Escritório Técnico da Universidade do Brasil, o Serviço de Documentação e o Serviço de Administração foram igualmente afeiçoados às novas condições criadas pelo desenvolvimento do Serviço Público, e também, pela transferência, da sede do Governo da União e do D. A. S. P., para Brasília.

Talvez a maior inovação do Regimento consiste na criação das Delegacias do D. A. S. P. nos Estados, para substituir os antigos Postos de Inscrição e Documentação. É mais um passo no sentido da descentralização da execução. Sendo o D. A. S. P. órgão de jurisdição nacional, a criação das delegacias regionais, embora sem aumento imediato de atribuições, significa novo esforço de ajustamento do órgão às suas responsabilidades.

O Ensino da Ciência Administrativa na Turquia ()*

YAVUZ ABDAN
E
NERMIN ABDAN

1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO ENSINO

A Introdução de reformas na administração turca, promovida pela Lei de 1839 «Tanzimat Fermani», já traduzia a preocupação de se adaptar a administração às novas necessidades e exigências e de se pôr em prática um sistema de formação e de aperfeiçoamento de funcionários.

Após essa lei, criou-se em 1859 uma escola especial de ensino das ciências administrativas que tomou o nome de «Mülkiye Mektebi» ou Escola de Administração. Essa escola organizou um ensino de nível secundário, de dois anos, análogo ao proporcionado pelos liceus. A partir de 1877 entretanto, o programa foi substancialmente transformado, incluindo, durante os três primeiros anos, estudos secundários, seguidos de dois anos de curso superior. Em 1913, ocorreram novas modificações no programa; foram criadas três seções diferentes, a saber: a seção diplomática, a seção administrativa e a seção financeira, sob a inspiração da organização da Escola de Ciências Políticas de Paris. Em 1935, a Escola de Administração se transferiu para Ankara. KEMAL ATATURK rebatizou-a com o nome de Escola de Ciências Políticas, tendo sido, finalmente, em 1950, incorporada à universidade de Ankara, como a oitava faculdade.

No início, a finalidade do ensino ministrado na Escola de Administração era o aperfeiçoamento de funcionários em exercício e a preparação de candidatos para as funções superiores da administração. Este objetivo ainda hoje se mantém, se bem que o conteúdo e os métodos do ensino tenham evoluído no decorrer dos anos, sobretudo após a reforma de 1913. Nesta época, na realidade, a escola, que até então estava ligada à formação de subprefeitos, teve suas atividades grandemente ampliadas.

Ao lado da Faculdade de Ciências Políticas, as faculdades de direito de Istambul e de Ankara desempenharam e continuam a desempenhar importante papel na formação administrativa. Não se pode contestar que os problemas administrativos são encarados primordialmente em seus aspectos jurídicos.

Deve-se mencionar, por fim, a atividade do Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio, subvencionado pela Assistência

(*) Revista Internacional de Ciências Administrativas, nº 4 — 1959.

Técnica das Nações Unidas e pelo Governo Turco. (1) Este Instituto, ligado à Faculdade de Ciências Políticas (2) tem por finalidade proporcionar aos funcionários a formação técnica necessária à administração racional e eficiente, bem como promover pesquisas científicas. (3)

2. ORGANIZAÇÃO DO ENSINO

a) *Estrutura intelectual:*

A escola de pensamento dominante em matéria de estrutura do ensino superior das Ciências Administrativas defende a supremacia do Direito Administrativo. Nota-se, entretanto, a existência de uma forte corrente de opinião contrária a essa orientação. A faculdade de Ciências Políticas da Universidade de Ankara, por exemplo, combina um programa de natureza econômica, administrativa e jurídica no qual se estabelece uma nítida distinção entre os dois primeiros anos, consagrados à formação geral superior, e os dos últimos, durante os quais se fornecem elementos para uma formação especializada. As principais matérias incluídas no programa dessa faculdade são, além de Direito Público e Administrativo, a Sociologia, a Economia, a Ciência das Finanças, as Relações Internacionais, bem como diferentes aspectos das ciências políticas, propriamente ditas, como sejam a Introdução à Ciência Política, os Sistemas Políticos Comparados, a Opinião Pública e as Teorias Políticas. (4) Por outro lado, as faculdades de direito confinam-se, estritamente, às disciplinas jurídicas propriamente ditas. (5)

Presta-se certa atenção na Turquia ao estudo comparado da administração, tanto nas faculdades de direito como na de ciências políticas, onde se verifica, ainda, uma considerável interpretação entre os programas das três seções a que já nos referimos.

De maneira geral, o ensino superior das ciências administrativas procura, onde ele é ministrado, atingir um duplo objetivo: o estudo científico desinteressado da administração e a preparação propriamente dita (direta ou indireta) para a função pública, ocupando este último, lugar preponderante.

(1) Atualmente o Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio é subvencionado apenas pelo Governo turco. As Nações Unidas limitam-se ao envio de técnicos.

(2) Desde a promulgação da lei orgânica de 25/6/1958, n.º 7.163, esse Instituto funciona independentemente.

(3) Deve-se indicar a recente criação da universidade técnica da Turquia e de Oriente Médio. Dotada de grande flexibilidade pela lei orgânica que a criou, 4/6/1959, n.º 10.222, ministrando ensino em língua inglesa, essa universidade se compõe de quatro faculdades principais: Arquitetura, Politécnica, Educação e Ciências Administrativas. Esta última faculdade é dividida em 4 departamentos: Administração Pública, Administração Comercial, («business administration»), Administração Industrial, Econômica e Estatística.

(4) Essa faculdade organiza, outrissim, há dois anos, cursos de doutorados, que conferem, graus de doutor em economia e doutor em ciências políticas.

(5) Não obstante, a Faculdade de Direito de Ankara pretende introduzir em seu programa um curso de administração pública.

b) Quadros institucionais:

O ensino superior é exclusivamente ministrado nas universidades e no Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio. Voltaremos a este assunto mais tarde.

Nas universidades, a forma institucional clássica é a da faculdade à qual podem, estar subordinados institutos especializados que se consagram à pesquisa científica e a estudos práticos. Esta universidade e estes institutos são organizados pelo Estado, do qual dependem financeiramente. O ensino nesses estabelecimentos é ministrado a estudantes comuns nas faculdades, a estudantes e funcionários nos institutos anexos.

No que se refere ao corpo docente, compõe-se o mesmo, em sua grande maioria, de professores de tempo integral. Entretanto, pode-se fazer um apelo a auxiliares que conheçam o aspecto prático do ensino, não podendo, o número destes ultrapassar a quarta parte do número de professores catedráticos. A lei orgânica das universidades, promulgada em 1946, estipula as condições de admissão ao magistério: os professores de tempo integral devem possuir diploma universitário, e são obrigados, após três anos de ensino na qualidade de professores-assistentes, a se submeterem a um certo número de provas, cuja aprovação lhes confere o doutorado, obrigatório para obtenção do título de responsável pelos cursos. O conhecimento de dois idiomas estrangeiros, a publicação de trabalhos originais e cinco anos de exercício na função de responsável pelos cursos são exigidos para a obtenção do título de professor. A experiência prática, se bem que não seja exigida, é sempre bem aceita.

O sistema de se exigir do professor tempo integral apresenta a grande vantagem de assegurar aos estudantes formação científica e metódica. Não obstante, implica também no risco de se generalizarem, demasiadamente, os problemas, de não se estimular os alunos para o estudo de casos práticos.

O Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio, possui um programa de estudos destinado exclusivamente a funcionários. Do ponto de vista estrutural, compõe-se de um Diretor Geral, de um Co-diretor, de um Conselho Acadêmico, de uma Comissão Executiva e de uma Secretaria Geral.

Cumpra salientar, ainda, a iniciativa do Ministério do Exterior, em matéria de aperfeiçoamento de funcionários. Este ministério organiza, atualmente, em colaboração com outros ministérios e com a Faculdade de Ciências Políticas, cursos com uma duração de 4 a 6 meses, destinados aos candidatos a subprefeito, que possuam, pelo menos, 2 anos de serviço e sejam licenciados em Direito ou em Ciência Política ou, ainda, que possuam um diploma equivalente, obtido no estrangeiro.

c) Estudantes

Para serem admitidos na universidade, os estudantes devem possuir diploma de ensino secundário, ter menos de 30 anos, ou, então, já haver prestado serviço militar. Na Faculdade de Ciências Políticas o limite de idade é de 25 anos, com exceção dos estudantes estrangeiros. Esta faculdade é, além

do mais, a única que organiza um exame vestibular e que fixa anualmente o limite de vagas, entre 100 e 200.

A Turquia, conta com um sistema de bolsas de estudo, organizado da seguinte maneira: os ministérios da Defesa Nacional e da Justiça financiam os estudos de alguns alunos das faculdades de direito, que se comprometem, voluntariamente, a servir o Estado na qualidade de juizes, durante um período que varia entre vez e meia e duas vezes a extensão dos estudos; por outro lado, a Faculdade de Ciências Políticas concede, anualmente, 40 bolsas, de acordo com os resultados dos exames de admissão, mediante o compromisso de os candidatos trabalharem para o Estado, nos setores correspondentes a uma das três seções de estudos escolhidas, ou de reembolsarem a instituição das despesas efetuadas.

De acordo com o método tradicional, os exames se realizam ao término de cada ano acadêmico (cada semestre para o Instituto de Administração Pública). Exige-se, nas faculdades de direito, que o aluno seja aprovado em dois exames escritos, cujas matérias são escolhidas anualmente, a fim de poder prestar exames orais. O sistema de exames orais é preferido nas universidades, mas, o Instituto de Administração Pública organiza, apenas exames escritos.

Os diplomas obtidos pelo estudantes (licença nas universidades, diploma e certificado no Instituto de Administração Pública) constituem documento comprobatório da aptidão e da capacidade dos candidatos, permitindo-lhes, ao mesmo tempo, acesso a determinados cargos públicos. A licenciatura em direito ou em ciência política, por exemplo, permite a admissão aos postos superiores da subprefeitura, da contabilidade pública, da fiscalização fazendária e da magistratura.

3. MÉTODOS DE ENSINO

O método de ensino utilizado continua a ser o de cursos *ex-cathedra*, a despeito de todos os inconvenientes por ele apresentado. A utilização deste método decorre da carência de material de ensino e do elevado número de alunos. Não obstante, a Faculdade de Ciências Políticas procura ir abandonando aos poucos esse método, a fim de o substituir por outro que permita aos estudantes uma participação mais ativa nos cursos. Ademais, essa faculdade tem registrado uma percentagem de aprovação nos exames bastante mais elevada do que a que se verifica nas faculdades de direito. Estas últimas procuram, todavia, modernizar as técnicas empregadas e apelam para cursos de ordem prática e para seminários, durante os quais, após a exposição feita pelo professor, discute-se um trabalho elaborado por um dos estudantes.

Outros métodos, como por exemplo, o do estudo de casos, de visitas aos locais de trabalho, de cursos dados por especialistas ou o intercâmbio de estudantes são ainda limitados, quanto à sua utilização. A Faculdade de Ciências Políticas e o Instituto de Administração Pública já organizaram algumas discussões do tipo painel (*«panel-discussions»*) e *“mesas-redondas”*, nas quais tomaram parte professores, altos funcionários e estudantes. Este método obteve grande êxito e deu resultados deveras estimulantes.

De qualquer forma, não me parece possível adotar, exclusivamente, apenas um dos métodos de ensino acima citados. Cada um deles apresenta vantagens, mesmo o mais criticado de todos ou seja o tradicional método *ex-cathedra*. A melhor forma de se proceder parece-me ser a de se pôr em prática uma dosagem equilibrada das diversas técnicas, de acordo com as necessidades e a natureza das matérias a serem ensinadas, procurando-se fazer com que os estudantes participem mais ativamente das lições recebidas.

a) *Instrumentos de trabalho:*

Os principais instrumentos de trabalho de que dispõe as faculdades de direito e de ciências políticas não os manuais e as apostilas, editadas pelo professor. A maioria dos manuais é constituída de tratados de direito administrativo, porquanto a administração pública somente, agora, começa a se interessar por pesquisas mais pormenorizadas. Entretanto, existem traduções de trabalhos especializados, como os de MARSHALL DIMOCK, L.D. WHITE, SIMON, DOVEY, etc. Os tratados de direito administrativo concedem, na forma clássica, lugar de destaque à noção de administração em geral, à noção do ato administrativo, aos recursos contenciosos, às relações entre Estado e indivíduo, às liberdades civis e suas limitações, às empresas estatais e à função pública. Não se publicou, até o presente momento, na Turquia, nenhum trabalho com estudo de casos. Este método, porém, já foi utilizado algumas vezes e a colaboração das repartições públicas pode sempre ser obtida sem dificuldades. A Faculdade de Ciências Políticas, assim como o Instituto de Administração Pública empreenderam, em ocasião diversas, investigações pormenorizadas, entrevistas de maior profundidade e pesquisas sobre organização do trabalho, e sobre problemas ligados às eleições municipais e nacionais. Os membros do corpo docente têm sido recebidos nas repartições públicas com boa vontade e compreensão. O conceito do signo administrativo não constitui, via de regra, obstáculo de maior importância. Publicaram-se alguns resultados dessas pesquisas, utilizadas como material didático.

O Instituto de Administração Pública possui um modesto centro de documentação, enquanto que a Faculdade de Ciências Políticas, graças à colaboração da Universidade de New York, criou uma seção de administração pública em sua biblioteca. Esses centros e biblioteca estão à disposição dos alunos, dos professores, das instituições citadas e mesmo dos visitantes estrangeiros, mediante permissão especial. (6)

Cumprе salientar aqui que uma colaboração internacional, cuja finalidade seja obter o intercâmbio de certos instrumentos de trabalho, bem como a tradução e a adaptação de importantes obras, se apresentam como uma necessidade vital ao desenvolvimento futuro das ciências administrativas. Tivemos ocasião, não apenas de defender calorosamente esta causa, mas ainda

(6) No que se refere à documentação sobre a administração pública, assinalamos que o Instituto de Ciências Políticas, sob a jurisdição da Faculdade de Ciências Políticas, publicou, na primavera de 1959, uma bibliografia bastante pormenorizada em turco e inglês. Esta obra, escrita por A. Sturm e pelo Dr. C. Mihçioğlu, refere-se a todas as obras de administração pública e direito administrativo turco, publicadas em turco, inglês, francês e alemão.

de observar o êxito patente da colaboração internacional. Todos os organismos internacionais devem ser estimulados a intensificar seus esforços nesse sentido.

b) *Ligação entre o ensino da administração pública e da administração de empresas particulares:*

Anteriormente, a diferença entre os setores público e privado constitui um obstáculo à passagem normal das carreiras de administração pública para as carreiras privadas. Hoje em dia, a modificação radical das condições econômicas e dos conceitos sociais acelerou a mobilidade social.

Além disso, a remuneração mais alta, proporcionada pelos setores privados, constantemente provoca um afluxo para este domínio, se bem que, no passado, somente os altos cargos da administração gozassem de grande prestígio social. Atualmente, a evolução econômica atribuiu o mesmo grau de prestígio a setores privados.

Esta situação, sem diminuir a importância do ensino superior das ciências administrativas propriamente ditas, aumentou a da administração comercial («business administration»). Eis porque a Federação Ford subvencionou a Faculdade de Ciências Políticas de Istambul para a criação de um Instituto de Administração Comercial, equivalente a um Instituto de Administração de Ankara. Entretanto, a divergência que se verifica entre esses dois tipos de ensino sempre foi acentuada, visto que as bases intelectual são muito diversas. Algumas instituições, como as Universidades de Istambul, de Ankara e de Izmir podem ser consideradas, graças às suas escolas superiores de comércio, com o aptas a ministrar um ensino comum para os futuros candidatos aos dois setores. Podem falar de interpenetração dos programas em matérias como Direito Comercial, Contabilidade Pública e Economia Política. Todavia, não há praticamente nenhum contato entre os estudantes das duas disciplinas.

4. FUNÇÃO SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

A Faculdade de Ciências Políticas, tendo ocupado durante longos anos lugar absoluto no campo da preparação para a função pública, exerce ainda uma influência muito forte sobre a atitude de seus antigos alunos. Revela-se essa influência, sobretudo, nos cargos de responsabilidade administrativa, onde os antigos estudantes da faculdade demonstraram uma iniciativa e uma habilidade executivas mais acentuadas, bem como se mostravam de um formalismo menos agressivo. Por outro lado, os estudantes das faculdades de direito afetam-se, por vezes, de um conformismo jurídico que se traduz em um papelório inútil.

A Faculdade de Ciências Políticas, com uma tradição de mais de 100 anos, desenvolveu um espírito de grupo que, por vezes, chegou até à resistência ativa. Assim é que um grupo de parlamentares, antigos alunos desta faculdade, opôs-se, com êxito, a um projeto de fusão entre a Faculdade de Direito e a de Ciências Políticas da Universidade de Ankara. A solidariedade que se verifica entre os antigos alunos da Faculdade de Ciências Políticas é tão acentuada, que se chega mesmo a insinuar pertencerem eles a uma

classe especial. À parte, porém, essas observações, não encontramos outros efeitos negativos nesse espírito de grupo.

A influência social desta instituição foi muito além da administração pública, na medida em que os antigos alunos ocupam postos importantes nas empresas privadas.

5. A PESQUISA CIENTÍFICA NO DOMÍNIO DAS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O fato de haver ensino em nível superior das ciências administrativas muito tem contribuído para o desenvolvimento da pesquisa científica na Turquia. Os principais centros de pesquisa são o Instituto de Ciências Administrativas e Políticas da Faculdade de Ciências Políticas de Ankara, o Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio, o Instituto de Ciências Administrativas de Istambul, o Instituto de Direito Comparado de Istambul e o Instituto de Sociologia Jurídica da Faculdade de Direito de Ankara. O grau de autonomia desses centros de estudo varia de um para outro. Alguns, dentre eles, são dotados de personalidade jurídica e possuem orçamento independente, podendo ser considerados como inteiramente autônomos, a despeito dos laços que os prendem a suas respectivas faculdades. Entretanto, todos os Institutos são criados mediante decisão da maioria do Conselho Universitário, e possuem estatuto especial.

A administração pública, de seu lado, também vem tomando parte na pesquisa científica porquanto, há dois altos funcionários do Estado entre os cinco membros da comissão executiva do Instituto de Ciências Administrativas. Tal como sucede ao ensino, o objetivo da pesquisa científica varia de acordo com o caráter das instituições. Assim é que o Instituto de Administração Pública da Turquia e do Oriente Médio se dedica aos aspectos técnicos da administração, enquanto que os outros centros estudam a aplicação das diversas ciências sociais no domínio da administração pública. O Instituto de Ciências Administrativas por exemplo, efetuou um inquérito de natureza sociológica, com o auxílio de um jovem americano, T. J. Matthews, sobre o comportamento social dos estudantes das faculdades de direito e de ciências políticas, bem como sobre os funcionários. Este estudo foi iniciado em inglês e turco. (7) A Faculdade de Ciências Políticas, por outro lado, com o auxílio financeiro da FAO, realizou, em 1953/1954, o estudo da mecanização rural na Turquia.

A pesquisa influencia, incontestavelmente, o ensino, na medida em que focaliza, com o objetivo de estudá-los, os elementos vitais da administração (prefeitos e governadores, por exemplo) relevando certos fatos importantes que podem levar seja um aprofundamento do ensino ou, em casos extremos, à sua reforma.

(7) Um segundo inquérito de proporção considerável, efetuado dentro dos quadros administrativos teve por finalidade esclarecer diversos problemas de natureza jurídica, econômica, administrativa, social e política, relativamente aos prefeitos e sub-prefeitos da Turquia. Esta pesquisa constitui um trabalho coletivo, efetuado por uma equipe de jovens do corpo docente da Faculdade de Ciências Políticas.

Por outro lado, a própria pesquisa pode ser influenciada por elementos externos, tais como projetos de reforma, planos políticos, etc. Dentro desta ordem de idéias, podemos citar o estudo feito pelo Instituto de Administração Pública, relativamente ao conteúdo e à natureza dos recursos contenciosos, perante o Conselho de Estado ou o relacionado com a reorganização eventual do porto de Istambul.

Finalmente, (não sei se poderemos falar de pesquisa neste caso, mas o fato merece destaque), ocorre muitas vezes, que o Governo consulta os institutos de pesquisa sobre questões específicas, como por exemplo, a reforma da função pública.

Os resultados da pesquisa são publicados em revistas trimestrais das faculdades, ou sob a forma de brochuras e monografias pelos Institutos acima citados.

A pesquisa científica vem apresentando, no momento, um desenvolvimento bastante rápido. O interesse e a assistência de diversas organizações, como a Fundação Carnegie, a Fundação Ford, a UNESCO, a Assistência Técnica das Nações Unidas e o I. C. A., que financiam diversos projetos, têm contribuído, sensivelmente, para despertar viva atenção e promover grande atividade neste domínio.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 41.138 — DISTRITO FEDERAL

Juros de mora — Decreto número 22.785 de 1933 — Não aplicabilidade às empresas incorporadas ao patrimônio nacional.

Recurso conhecido e não provido.

Relator: O Senhor Ministro Lafayette de Andrade.

Recorrente: Cia. Nacional de Navegação Costeira (P.N.)

Recorrido: Benjamin Vieira Machado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário número 41.138, do Distrito Federal, recorrente Cia. Nacional de Navegação Costeira (P.N.) e Recorrido: Benjamin Vieira Machado.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, pela sua Segunda Turma, a unanimidade, conhecer do recurso e lhe negar provimento, *ut*, notas taquigráficas.

Custas da lei.

Distrito Federal, 7 de julho de 1959. — A. C. Lafayette de Andrada, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Lafayette de Andrada — Eis a decisão recorrida:

«O Decreto nº 22.785, de 31-5-33, sobre juros de mora contra a Fazenda Pública, não se aplica às empresas incorporadas ao patrimônio nacional.

«Se a citação para a execução é posterior à vigência da Lei nº 2.244, de 23-6-54, desta vigência se contam os juros de mora.

«Vistos, etc.

«Da decisão que concluiu pela rejeição dos embargos à execução agrava-se a ré, pondo seus argumentos na minuta de folhas 176.

«Vêzes diversas já decidimos que o Decreto nº 22.785, de 31-5-1933, que restringe os juros de mora nas causas contra a Fazenda Pública, não se aplica nas questões contra as empresas incorporadas ao patrimônio nacional,

porque, norma de exceção que se aplica restritivamente.

«*Exceptio est strictissimae interpretationis* — A exceção é de interpretação restritíssima.

«Só a Fazenda Pública como tal beneficia a exceção em tela não às empresas incorporadas, que Fazenda Pública não são.

«Quanto ao início da contagem dos juros de mora, no caso, repetimos o teor de decisões anteriores, em casos idênticos, *id est*:

«E' que os juros de mora, antes da vigência da Lei nº 2.244, de 23-6-54, só se deviam e se devem da data da citação inicial da execução. A citação inicial é exigida não só para a ação senão também para a execução (artigo 165 do C.P.C., artigo 880 da C.L.T.).

«A referência do artigo 883 da C. L. T., à *notificação inicial*, para da mesma contarem os juros de mora, deve ser entendida como feita à *citação inicial da execução*, por isso que o aludido artigo está contido no capítulo da execução.

«Tanto não eram obrigatórios os juros de mora a partir da *citação inicial da ação*, que foi preciso que uma lei posterior declarasse que os mesmos eram devidos desde o ajuizamento da ação (Lei nº 2.244, de 23-6-54).

«A Lei nº 2.244, de 23-6-54, deu nova redação ao art. 883 da C. L. T., não podendo, portanto, ser considerada lei interpretativa, mas sim modificativa.

«*Lei interpretativa* é somente aquela que, como tal se declara, em texto expresso do seu corpo (Eduardo Espínola, A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, vol. 1, páginas 184 a 186, e Tratado, vol. 3º nº 26; Carlos Maximiliano, Hermenêutica e Aplicação do Direito, 3ª Edição, página 116).

«Ora, a Lei nº 2.244, de 23-6-54, não contém nenhuma declaração de ser interpretativa pode considerar lei interpretativa, mas sim modificativa do artigo 883 da C. L. T. e constitutiva do direito a juros de mora desde o ajuizamento da ação.

«Ademais, ainda quando se pudesse considerar interpretativa a lei número 2.244, de 23-6-54, ainda assim a mesma não poderia produzir efeitos retroativos, capazes de afetar

situações jurídicas definitivamente constituídas, dinariamente, com apoio no permissivo constitucional, letras a e d.

Argumenta :

«Sobre a irretroatividade da lei interpretativa professa Carlos Maximiliano : — «Entretanto, só se aplica (a lei interpretativa) aos casos futuros, não vigora desde a data do ato interpretado (grifo do autor), respeita os direitos adquiridos em consequência de entender um dispositivo por parte do Judiciário ou do Executivo. No Brasil e nos Estados Unidos nem as próprias Câmaras se isentam de dever imperioso de não entender texto algum em sentido retroativo» (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 3ª Edição, páginas 116 e 117).

«E afinal se torna com esse entendimento a lição de Eduardo Espinola. A Lei de Introdução ao Código Civil, vol. I, páginas 184 a 186 e Tratado, volume 3º, nº 26, de Clóvis Beviláqua, Código Civil, vol. I, página 93; e de Duarte de Azevedo, Controvérsias Jurídicas, página 2.

«Dessarte, já por não ser interpretativa a Lei nº 2.244, de 23-6-54, já por não poder ser retroativa, se tivesse aquela natureza, a mesma só vigora e opera de sua publicação em diante.

«Como o julgado exequindo é anterior à vigência da Lei nº 2.244, de 23-6-54, e o início da execução é posterior à mesma, os juros de mora se contam da data da vigência da aludida lei.

«Depois disso, o Egrégio Supremo Tribunal deu-nos a honra do seu apoio prestigioso, em acórdão que se resume como segue :

«Os juros de mora devem ser pagos de acordo com a lei vigente à época da sentença, não se justificando a inclusão no cálculo de juros anteriores à data da notificação inicial para a execução. Irretroatividade da Lei nº 2.244, de 23 de junho de 1954» (Recurso Extraordinário nº 28.352 de 12-8-55. Relator : Ministro Orosímbo Nonato, in Rev. do T.S.T., volume XXXI, fase de janeiro a abril de 1956, números 1 e 2, página 26).

Na espécie *in litem*, a vigência da Lei nº 2.244, de 23-6-54, é posterior ao ajuizamento da ação (fólias 4) e é anterior à citação para a execução (fólias 22).

«Devem os juros de mora, no caso, ser contados da vigência da Lei número 2.244, de 23 de junho de 54».

Certa está, pois, a decisão recorrida.

«Pelo exposto,

«Nego provimento ao agravo».

A Companhia Nacional de Navegação Costeira — Patrimônio Nacional, recorre extraor-

«A recorrente aponta como violados o artigo 3º do Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933, bem como a jurisprudência mansa e pacífica do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Inicialmente, a ora recorrente contesta a afirmação do R. despacho recorrido, de que seja uma empresa incorporada ao Patrimônio Nacional, pois o Egrégio Supremo Tribunal Federal, já decidiu em inúmeros julgamentos, ser a mesma uma autarquia federal, com patrimônio estatal, qualificação esta que já lhe atribuiu o artigo 4º da lei nº 1.381, de 8 de junho de 1951.

«O Egrégio Supremo Tribunal Federal, assim decidiu, bastando citar entre outros, o acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 24.931 — Distrito Federal — publicado no *Diário da Justiça* de 24-6-1957, à página 7.311.

«Assim, e à própria Fazenda Pública que está em Juízo, devendo, portanto ser os juros moratórios contados na forma estabelecida no citado artigo 3º, do Distrito nº 22.785-33.

«O mencionado texto legal aplica-se a recorrente, conforme jurisprudência mansa e pacífica do Egrégio Tribunal Federal, bastando citar, entre outros, o seguinte acórdão :

«Em qualquer justiça, especializada ou não, a União e suas autarquias somente respondem pelos juros de mora da data da sentença condenatória, se se tratar de quantia líquida». — Recurso Extraordinário número 28.449 — Publicado no *Diário da Justiça* de 23-3-1957 — apenso ao nº 69, página 960.

«Em face do exposto, a suplicante requer a V. Exa. a admissão do presente recurso, determinando nos termos do artigo 865, do Código de Processo Civil, lhe seja aberta vista dos autos para sustentação de suas razões».

O recurso está arrazoado e o Procurador Geral opinou :

«Preliminarmente, o recurso, fôlhas 184-5, manifestado oportunamente, é cabível, pelo fundamento da alínea a da norma constitucional, por isso, que, como o demonstrou a recorrente, o respeitável despacho recorrido, fôlhas 181-3, que confirmou a rejeição dos embargos à execução, dissentiu de decisões do Egrégio Supremo Tribunal Federal, relativamente à aplicação do artigo 3º do Decreto nº 22.785, de 31 de maio de 1933, às causas propostas contra autarquias Federais ou empresas incorporadas totalmente ao Patrimônio Nacional.

«De *meritis*, opino pelo provimento do recurso, para que, reformada, nessa parte, sejam

os juros de mora contados de acôrdo com o aludido dispositivo legal, uma vez que, embora tenha administração autônoma, a recorrente é empresa incorporada totalmente ao Patrimônio Nacional.

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1958 — Oscar Corrêa Pina, Procurador da República. — Aprovado: Alceu Octacílio Barbedo, Procurador-Geral da República (substituto). E' o relatório.

VOTO

Entendeu a decisão:

a) o Decreto nº 22.785, de 31-5-33, sobre juros de mora contra a Fazenda Pública, não se aplica às empresas incorporadas ao patrimônio nacional;

b) se a citação para a execução é posterior à vigência da Lei nº 2.244, de 23-6-54, desta vigência se contam os juros de mora.

A meu ver, está certo esse entendimento, porque a Lei nº 2.244, de 1954, é que deu nova redação ao artigo 883 da Consolidação das Leis do Trabalho, determinando a forma e o comêço da cobrança dos juros moratórios nas empresas incorporadas ao patrimônio do Estado.

No caso dos autos a decisão em execução, e ora em exame, é anterior da lei aludida, que não tem efeito retroativo.

Conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe negaram provimento. Decisão unânime.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Lafayette de Andrada — Relator e Presidente; Villas Boas, Hahnemann Guimarães, e Ribeiro da Costa.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagoa. — Daniel Aarão Reis, Diretor de Serviço.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO — Nº 41.407 — DISTRITO FEDERAL

Interpretação diversa dada a dispositivo legal não explicito não dá fundamento para a rescisória pois esta cabe quando há ofensa à literal disposição de lei, e não no caso de divergência jurisprudencial.

Relator: O Sr. Ministro Villas Boas.
Recorrente: União Federal.
Recorrido: Fernando de Abreu Teixeira.

ACÓRDÃO

Relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário número 41.407, do Dis-

trito Federal. Recorrente União Federal e Recorrido Fernando de Abreu Teixeira.

Resolve o Supremo Tribunal Federal, pela sua 2ª Turma, não conhecer do recurso, ut notas taquigráficas.

Custas, ex-lege.

Rio de Janeiro, 4 de agosto de 1959. — Lafayette de Andrada, Presidente. — A. Villas Boas, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Villas Boas — Por sentença de 23 de maio de 1949, foi concedido mandado de segurança a Fernando de Abreu Teixeira, para exonerá-lo da cobrança da taxa adicional do imposto de renda sobre o lucro líquido apurado em 1946, dado que a lei orçamentária nº 3, relativa ao exercício de 1947, não se referia a tal tributo.

O Egrégio Tribunal Federal de Recurso não conheceu do recurso voluntário da União, por intempestividade (acórdão de 15 de setembro de 1949).

A União veio com o pedido de nulção do julgado, que não podia abstrair-se do disposto no artigo 822, § único, nº III, do Código de Processo Civil, certamente aplicável à espécie, conforme jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

A ação rescisória foi, pelo acórdão de folhas 58, resultante do voto de desempate, julgada improcedente.

Os embargos de nulidade e infringentes foram desprezados.

Pela petição de folhas 83 e seguintes, que a este incorpora, a União manifestou recurso extraordinário.

O recorrido se defendeu.

Opinou a douta Procuradoria-Geral da República pelo provimento.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Postulou a União, por ação rescisória, a nulidade da decisão do Egrégio Tribunal Federal de Recursos que, em mandado de segurança requerido contra autoridade federal, deixara de observar o disposto no artigo 822, § único, nº III, do Código do Processo Civil. Fora ela proferida em 1949, mas a outra insistiu em que, mesmo antes da vigência da Lei 1.533-51, conforme jurisprudência firma, cabia recurso ex-offício da concessão do Writ.

A causa, caiu, com o argumento do que a interpretação diversa, dada a dispositivo legal que tornaria, ou não, obrigatório o recurso de Ofício, não constituiu decisão contrária a texto expresso de lei.

Evidentemente, essa solução concorda com o que está escrito no artigo 798 do Código do Processo Civil e não há aresto que sustente tese diferente.

O recurso Extraordinário, tendo por objeto matéria já em quinhessência, manifestamente improcede.

Não é o dissídio da jurisprudência, senão o julgamento contra literal disposição de lei, que dá base no rescisório. Não há acórdão a dizer que a sentença nula por haver rompido com o conformismo dos Tribunais. Todo Juiz é absolutamente livre no interpretar e aplicar a lei, sendo válido, embora reformável, o seu veredicto, ainda que escape a tradição jurisprudencial.

O Egrégio Tribunal havia dito que sobre mandado de segurança não operava então a citada regra do artigo 822, porque na legislação respectiva não havia texto a impô-la, categoricamente.

Isso foi agora repetido. Tudo muito exato, não resta espaço ao apelo excepcional, de que não conheço.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: a unanimidade, não conheceram do recurso.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Villas Bôas, Relator; Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada, Presidente da Turma.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Senhores Ministros Henrique D'Avilla, (substituto do Exmo. Sr. Ministro Hahne-mann Guimarães, que se acha licenciado) e Rocha Lagoa.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Nº 3.867 — DISTRITO FEDERAL

Sempre que o Poder Judiciário caracteriza como arbitrário um ato da Administração, lesivo de direito individual, compete-lhe dar à reparação adequada.

Oportuna distinção entre ato discricionário e ato arbitrário. — Lei aplicada e não violada.

Recurso não conhecido.

Relator: O Sr. Ministro A. Villas Bôas.
Recorrente: União Federal.
Recorrido: Flávio Gomes de Oliveira.

ACÓRDÃO

Relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário nº 37.867 do Distrito Federal, União versus Flávio Gomes de Oliveira.

Resolve o Supremo Tribunal Federal, pela sua 2ª Turma, não conhecer do recurso, *as* notas taquigráficas.

Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 8 de julho de 1953. — Lafayette de Andrada, Presidente. — A. Villas Bôas, Relator.

RELATORIO

O Sr. Ministro A. Villas Bôas — O recorrido, Flávio Gomes de Oliveira, ex-sargento da F.A.B., licenciado do serviço ativo das Forças Armadas de conformidade com o Decreto-Lei número 9.500-46, pretendeu continuar a servir, como Sargento reengajado. Mas, o seu requerimento foi indeferido.

Moveu ação para reintegração desde 4 de julho de 1953, com as vantagens decorrentes, conseguindo decisão favorável.

A emenda do acórdão, a que a União, após recurso extraordinário, e esta: «Entendimento de preceitos contidos no Decreto-lei nº 9.500 de 1946. Distinções cabíveis entre ato de discricção administrativa e de critério de legalidade, Jurisprudência. Confirmada a sentença recorrida».

O recorrente afirma que ficaram vulnerados os artigos 86 e 92 do citado instrumento legislativo.

Processado o recurso, subiram os autos, que receberam parecer da douta Procuradoria Geral pelo provimento.

A mesa.

VOTO

O Sr. Ministro A. Villas Bôas — A Justiça considerou arbitrário o indeferimento da petição do recorrido, porque a sua ficha revela que reunia os requisitos para o reengajamento, apto para o serviço excepcional, capacidade de trabalho, ótimo comportamento militar e cumpridor dos deveres privados.

A Administração se absteve de motivar a sua decisão.

Entendeu o Egrégio Tribunal a quo a abstenção transferiu ao Poder Judiciário a verificação das condições para a recondução do militar.

Fêz judiciosa distinção entre ato discricionário e ato arbitrário, degradando a esta categoria a rejeição do pedido do autor a quem deu ganho de causa, julgando legítima a sua pretensão.

Nos termos em que foi posta a resolvida a questão, não há que falar em violação dos citados artigos do Decreto-lei nº 9.500-46.

Deu-se como caracterizada uma violação de direito, caso em que ao Poder Judiciário compete atuar para a devida reparação (Constituição, artigo 141, § 4º).

Não tomo conhecimento do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: A unanimidade, não conheceram do recurso.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Villas Boas, Relator; Afrânio Costa (substituto do Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagoa); Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada, Presidente da Turma. — Hugo Mósca, Vice-Diretor.

PARECERES

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Art. 38 do E. F. e sua aplicação, em combinação com os artigos 122 e 216 do E. F. Caso de prisão preventiva.

Afastamento do funcionário até a decisão final do julgamento.

PARECER

Consulta o Ministério da Agricultura sobre a viabilidade de ser considerado como de efetivo exercício o período de afastamento de servidor, ocorrido com fundamento no artigo 38 da Lei nº 1.711, de 1952, desde que o mesmo tenha sido absolvido.

2. O art. 38 do E. F. esclarece que o servidor «prêso preventivamente... será afastado, até decisão final»; o inciso III do art. 122 dispõe que o servidor afastado por motivo de *prisão preventiva* terá direito à diferença do que lhe foi descontado naquele período (1/3 do vencimento) se *absolvido*. Por outro lado a norma contida no item I do art. 216 determina a contagem do tempo de serviço «relativo ao período em que (o servidor) tenha estado *prêso ou suspenso*, quando do processo não tenha resultado *pena disciplinar* ou esta se limitar a *repressão*».

3. Há perfeita harmonia entre os textos legais citados e não há dúvida de que o período de afastamento, em virtude do art. 38, deverá ser computado para todos os efeitos, desde que *nada tenha ficado apurado contra o servidor*. Até mesmo ao pagamento integral dos vencimentos terá ele direito, observado o princípio estabelecido no item III do art. 216, aplicável por analogia, face à coerência e ao objetivo comum visado pelas disposições legais aqui focalizadas.

E' o que me parece.

Em 2 de maio de 1961. — *Luiz Rodrigues*, Consultor Jurídico.

Alteração dos vencimentos dos Procuradores da República, face ao princípio estabelecido no artigo 1º da Lei nº 2.123/53.

PARECER

Veio o presente processo a esta Consultoria por solicitação da Divisão do Regime Jurídico deste Departamento, objetivando esclarecer dúvida levantada pelo Ministério da Viação e Obras Públicas sobre alterações dos vencimentos dos Procuradores Autárquicos, em decorrência de majoração de vencimentos dos Procuradores da República, face ao princípio estabelecido no art. 1º da Lei nº 2.123, de 1953.

2. A referida Divisão, após o exame do assunto, concluiu:

«Deste modo, entende esta Divisão que os Procuradores das Autarquias, uma vez aplicada a eles a Lei nº 2.123, de 1953, têm vencimentos equiparados aos dos Procuradores da União, acompanhando-lhes os reajustamentos independentemente do estado financeiro da entidade».

Não resta dúvida de que, enquanto em vigor estiver o princípio contido no art. 1º da Lei nº 2.123/53, os vencimentos dos Procuradores Autárquicos estão equiparados aos dos Procuradores da República; conseqüentemente, as majorações que se operarem nos vencimentos destes acarretarão alterações aos daqueles, mas essa equiparação é em termos, pois condição básica deverá sempre ser observada, qual seja a de comprovar a entidade que não é deficitária, isto em decorrência do estabelecido ao § 1º do art. 1º da Lei citada:

«O disposto nesta Lei não se aplica às entidades autárquicas que tenha sido deficitárias aos três últimos exercícios e enquanto assim permanecerem».

4. Da parte final do texto acima transcrito conclui-se perfeitamente que a condição restritiva possui caráter permanente, observável num dado momento, que é aquele, justa-

mente, em que se deva cogitar da implantação de qualquer aumento dado aos Procuradores.

5. O princípio é sadio, isto porque não se pode admitir que estando um órgão em situação financeira difícil outros ônus devam vir sobrecarregá-lo; assim, observada sempre a condição prevista no § 1º do art. 1º da aludida Lei, ficam os interessados na expectativa do desaparecimento daquela situação deficitária, para, então, se concretizar a majoração decorrente da equiparação.

6. Dêsse raciocínio não se deve entender que, uma vez concretizado qualquer aumento, venham os Procuradores Autárquicos sofrer reduções salariais pelo fato de a entidade se ter tornado deficitária. A lei não prevê isto; a condição é examinada, apenas, no momento da implantação de qualquer aumento.

7. Assim, concluímos que a cláusula restritiva do § 1º é permanente, os aumentos não devem ser automáticos e, como norma geral, observar-se-á o Parecer 182-X, de 1953, da Consultoria Geral da República, concordante com o que aqui se expôs.

E' o que me parece.

Rio, 22.4.61 — Luiz Rodrigues, Consultor Jurídico.

Servidor público que serviu em missão de patrulhamento nas forças Armadas Brasileiras no último conflito mundial, deseja estabilidade.

PARECER

O art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o art. 261 da Lei nº 1.711/52 e a Lei nº 3.439, de 1958, vieram premiar servidores que, nomeados em épocas diversas para os Quadros da Administração Pública, prestaram serviços, como incorporados às Forças Armadas, no último Conflito Mundial.

2. O art. 18 citado estabelecia como condição única para a incidência do benefício ter o servidor feito parte da força expedicionária brasileira; já as duas outras disposições legais

citadas, ampliando o campo de aplicação, prevêm duas situações distintas:

- a) participação em operação de guerra; ou
- b) atividade de combóio e patrulhamento.

3. O servidor juntou ao seu processo documento que não só comprova ter estado em zona de guerra, o que não seria o bastante para a concessão do benefício, mas ainda que esclarece ter o mesmo executado missão de patrulhamento na defesa e vigilância do litoral nordestino, incorporado que estava, no período de 1942/1944, aos 2º e 40º Batalhões de Caçadores e, posteriormente, ao 16º Batalhão de Infantaria.

4. Em relação a missões de patrulhamento, o ex-Consultor Jurídico deste Departamento, Dr. Clénio da Silva Duarte, no processo nº 3.841/53, teve oportunidade de assim se manifestar:

«24. Na minha opinião, atento agora ao caso concreto objeto da consulta, o requerente tem direito aos favores do citado art. 261 do Estatuto dos Funcionários, pois é servidor interino do I.P.A.S.E., desde 1 de abril de 1950, como se informa no processo, e não resta a menor dúvida de que, integrando as Forças Armadas, participou de atividade de patrulhamento no litoral brasileiro, durante o último conflito mundial, conforme se verifica de várias certidões anexadas ao processo, com o que respondo à indagação contida na alínea a do item 3.»

5. A orientação advinda do citado parecer, no sentido de não haver razões para distinguir o patrulhamento marítimo e aéreo do executado nas costas brasileiras por tropas do Exército se me afigura perfeita e essa norma já tem tido aplicação uniforme nos diversos órgãos da administração pública.

6. O que toda essa legislação citada exigiu, para a concessão da estabilidade, foi a devida comprovação de risco sofrido, a participação efetiva na beligerância.

7. O servidor estava em exercício quando em vigor entrou a Lei nº 3.439/58 e o documento de folhas 15 prova a missão de patrulhamento executada.

8. Assim, tem ele direito à estabilidade. Essa estabilidade, no entanto, é no serviço público e o próprio parágrafo único do art. 1º da Lei aludida assim dispõe:

«As vantagens previstas neste artigo são para efeito da estabilidade no serviço público e não no cargo (art. 82, § 2º, da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952).»

9. O cargo exercido pelo servidor, em caráter interino, é o de Professor Catedrático da 2ª Cadeira de Física da Escola de Agronomia do Nordeste, federalizada, cargo esse hoje pertencente ao Quadro do Ministério da Agricultura. Embora seja o servidor em apêço estabilizado, por força do preceito legal

citado, jamais poderá ser alegado o direito de ser mantido nesse cargo e muito menos a garantia da vitaliciedade, o que somente poderá ser conseguida se observada a norma prevista no item VI do art. 168 da Constituição Federal de 1946 — prestação de concurso para ingresso na cátedra.

10. Concordando, pois, com as conclusões da Divisão do Regime Jurídico, submeto o processo ao Senhor Diretor-Geral.

Rio. 25-4-61 — *Luiz Rodrigues*, Consultor-Jurídico.

COLABORAM NESTE NÚMERO

Sylla Magalhães Chaves — Serviu no Secretariado das Nações Unidas, de onde veio para a E.B.A.P., como Assistente da Cadeira de Relações Públicas, então regida pelo Prof. Harwood Childs.

Foi depois funcionário da UNESCO — atualmente tem sido responsável pela cadeira de Relações Públicas da E.B.A.P. — Poliglota, conhece russo, esperanto, inglês, francês, espanhol, etc.

Tomás de Villanova M. Lopes — Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P.; ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento deste Departamento; ex-Dire-

tor do Serviço de Documentação. Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P. Atualmente, à disposição da Casa da Moeda.

Benedito Silva — Técnico de Administração do D.A.S.P. Atualmente dirigindo a Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas.

Lydia de Queiroz Sambaquy — Bibliotecária; Presidente do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, Vice-Presidente da Federação Internacional de Documentação e Professora do Curso de Biblioteconomia da Biblioteca Nacional.