REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO XV
Volume II — N.º 1
Abril de 1952

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Arizio de Viana

DIRETORES DE DIVISÃO

Sebastião de Sant'Anna e Silva

Tomás de Vilanova Monteiro Lopes

José de Nazaré Teixeira Dias

Carlos Mario Faveret

DIRETORES DE SERVIÇO

Oscar Victorino Moreira

Fernando Cysneiros

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Beatriz Marques de Souza Warlich

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Alain de Almeida Carneiro

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PUBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XV | ABRIL DE 1952 | VOL. II - N.º 1

SUMÁRIO

EDITORIAL — Pág.

Funções de Chefia e Cargos em Comissão 3

COLABORAÇÃO

A Ciência Econômica — Celso de Magalhães 5

Administração Geral — Paulo Poppe de Figueiredo 8

Introdução ao Estudo da Filosofia Contábil — Benedicto Magalhães 12

Precisamos Rever Nossas Idéias Sôbre Salários — Tomás de Vilanova Monteiro Lopes 31

Dificuldades do Estudo da Organização — Alexandre Morgado Mattos 35

A Moderna Administração de Pessoal e os Conselheiros de Pessoal — Arlindo Vieira de Almeida Ramos 41

Os Objetivos da Reorganização Governamental — Marshall E. Dimock 56

Domínio da Água e Conservação do Solo — Lucas Lopes 64

Os Problemas Administrativos de um novo Estado — Israel, 1948-1951 — Edwin Samuel 67

Problemas de Assistência aos Filhos dos Funcionários Públicos Federais — Sebastião L. Priolli e Álvaro J. Lopes Norat 71

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Govêrno — Charles G. Haines e Berta M. Haines (Trad. de E. S. Mesquita) 75

Fronteiras da Administração Pública — V — A Teoria da Organização na Administração Pública — J. M. Gaus (Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes). 82

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal — Recrutamento — Aluísio Moreira 92

Súmulas de Aulas do Curso de Português — João Luiz Ney 98

NOTAS

Instituto Internacional de Ciências Administrativas 102

LIVROS E DOCUMENTOS

Executivos: Nacional e Estaduais 106

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação ..... 22-9961 Ramal 529
Administração ..... 22-9961 Ramal 527
Expedição ..... 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

Assinatura anual ..... Cr$ 50,00
Assinatura anual para o exterior..... Cr$ 100,00
Número avulso.... Cr$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

BIBLIOTECA DO
D. A. S. P.
N.º TA
P647 24-11-54

EDITORIAL

Funções de Chefia e Cargos em Comissão

O EXERCÍCIO de função gratificada e de cargo de direção, tanto na administração direta como na das entidades paraestatais, vem constituindo objeto, nos últimos anos, de medidas que deixam entrever a conveniência de um reajustamento funcional específico.

Na hipótese das funções gratificadas, o problema não oferece maiores dificuldades, dependendo de ato legislativo que autorize a revisão das funções gratificadas existentes no serviço público. Nesse sentido, a Lei n.º 488 foi que primeiro previu a oportunidade de reajustamento, estabelecendo, em seu art. 6.º, uma seriação de funções de chefia, que oscilam entre o símbolo FG — 7 (Cr$ 400,00) e FG — 1 (Cr$ 3.000,00) de acôrdo com os encargos e as responsabilidades exigíveis no exercício de cada função. Tal providência, além de ser complemento da própria Lei n.º 488, que concedeu aumento geral dos servidores da União, viria corresponder a uma adequadação conveniente entre a soma de encargos e a retribuição correspondente. Assim colocado o estudo do assunto, o Projeto de Lei n.º 1.111, de 1949, da Câmara dos Deputados tratou de autorizar o Poder Executivo a classificar, no prazo de 90 dias, tôdas as funções gratificadas, de acôrdo com o mesmo art. 6.º da Lei n.º 488. Iniciativa oportuna, a revisão, entretanto, não se concretizou porque o referido Projeto ainda se acha em tramitação legislativa. Entrementes, a expectativa de concessão de novo aumento geral dos servidores civis da União bem como as alterações das condições de exercício de chefia, em face de vários atos administrativos relacionados com a aplicação da Lei n.º 200, são de molde a aconselhar solução diversa daquela que foi preconizada pelo diploma legal de 1948. O que importa assinalar, em sintese, é que subsiste a conveniência de um reajustamento quanto ao exercício da função gratificada.

No que respeita aos cargos em comissão, oferece a matéria diverso tratamento. No direito administrativo brasileiro êsse cargo se apresenta sob três aspectos: demissibilidade "ad nutum", exercício temporário, e atribuições

de comando ou direção. Os dois primeiros requisitos estão vinculados ao princípio de "confiança". Segue-se que pode a autoridade chamar ao exercício do cargo em comissão pessoas estranhas ao serviço público, sem prejuízo da qualificação profissional exigida pelo cargo e das aptidões de chefia requeridas ao respectivo titular. Neste último item, enquadra-se, então, o terceiro requisito relativo às "atribuições de comando ou direção".

Mas um exame detido do exercício do cargo em comissão demonstra que os requisitos apontados já se acham, pelo menos, em fase de revisão doutrinária. Registra-se a tendência de enquadrar o exercício daquele cargo no regime de tempo integral e de limitá-lo a determinados titulares. À época da tramitação da Lei n.º 488, estêve em evidência o primeiro propósito, através de uma emenda no Senado, ao Projeto de Lei respectivo, alusiva à inclusão, naquele regime, de médicos sanitaristas.

Posteriormente, outro Projeto de Lei n.º 689 — C, de 1948, procurou instituir regime de tempo integral para o exercício de cargo em comissão e, mesmo, de funções gratificadas. Os exemplos citados, porém, não chegaram a converter-se em lei, por isso que tratavam inadequadamente do assunto e, assim, foram objeto de veto presidencial.

Tentativa ainda mais incisiva houve, e recentemente, quanto à limitação do exercício dos cargos em comissão. Veio a mesma através de um Projeto de Lei que estabeleceu em bases firmes e definitivas o sistema do mérito no ingresso de servidores para os quadros de pessoal das entidades autárquicas e paraestatais. Neste caso, tornava-se o exercício do cargo em comissão, privativo dos funcionários daquelas entidades. Esclareceu, então, o veto presidencial, aceito o princípio, que "a um comerciário, a um industriário ou a um servidor público, contribuintes do I.A.P.C., do I.A.P.I. e do I.P.A.S.E. seria recusado o direito de exercer qualquer cargo de direção nas entidades para que estão contribuindo, e cuja prosperidade evidente, lhes interessa de modo imediato".

Conforme se vê, o exercício da função gratificada e do cargo em comissão tem sido alvo de especial interêsse, já da administração já dos legisladores. Naturalmente, as soluções indicadas ainda não corresponderam à realidade e à conveniência administrativa. Não resta dúvida, porém, que o problema persiste e está exigindo estudo tendente a uma correta solução.

A Ciência Econômica

CELSO DE MAGALHÃES

CONCLAMAM os Economistas brasileiros a emancipação da Economia do país da tutela que lhe impõe a Economia alienígena.

Várias são as significações dadas à palavra — *economia;* entretanto, só nos interessa, agora, aquela que se refere à ciência particular, também conhecida por — Econômica.

Com êsse sentido, não compreendemos, nem aceitamos aquela conclamação.

É sabido que não há ciência quando inexiste um conjunto de conhecimentos coordenados, relativos a um objeto específico. A Economia é ciência, porque satisfaz a essa condição, do mesmo modo por que o fazem a Matemática, a Física, a Química...

Ela se deriva do fato natural de que o homem vive na dependência do meio que o cerca e, como não pode satisfazer, sòzinho, às suas necessidades, carece do auxílio de seus semelhantes.

Em síntese, a Economia cuida do bem-estar do homem em sociedade; trata das ações humanas conduzentes à satisfação de necessidades que dependem da posse de coisas materiais ou da prestação de serviços.

Por essa razão, não pode a Economia ser confundida com qualquer das Ciências Físicas, nem com a Biologia ou Matemática. Quando ela se preocupa, por exemplo, com o café, não o faz em busca das leis da vida; quando se refere aos minerais, não procura suas qualidades intrínsecas; quando estuda as chuvas, não quer saber por que e como elas se formam; quando faz uso das relações entre as grandezas, só lhe interessa o cálculo como instrumento, como análise de fenômenos.

Ela tem, pois, seu objeto próprio, inconfundível com os das demais ciências, o bastante para caracterizar-lhe a independência da personalidade.

Ora, se a Ciência é uma sistematização de conhecimentos, com objeto definido, tôda ciência há de ser, por natureza, internacional. Assim, não poderia haver uma Física alemã e outra francesa; uma Biologia russa e outra inglêsa; uma Matemática americana e outra italiana... Nem a própria Política, como ciência, pode circunscrever-se a determinado país ou região, embora pareça eminentemente local.

No caso concreto do átomo e do câncer, por exemplo, pesquisam, por tôda parte, os laboratórios do mundo. O objeto é um só, ainda que possam e devam mesmo diferir os processos, pois há vários métodos para a descoberta da verdade.

Mas, se no fim dessas pesquisas, se chega a determinar um princípio, uma lei; ou se se formula uma hipótese com inúmeras probabilidades de verossimilhança, surge então um conhecimento certo, que se incorpora à sistemática anterior e passa a ser patrimônio coletivo da humanidade. Daí por diante, a aplicação é universal.

O progresso sòmente seria possível, aproveitando uns, as experiências de outros; tirando um povo orientação de conduta, dos acertos e erros dos outros povos, em situações, senão idênticas, semelhantes.

É verdade que a Ciência Econômica não é ato gratuito, exercício da inteligência sôbre idéias inatas ou supostas universais; mas também não o é a Biologia e nem o são as Ciências Sociais.

Sòmente a Matemática tem êsse caráter de construção, *a priori,* sem base nos fatos da natureza. Ainda o Direito, capaz de improvisações, não pode escapar da dependência aos elementos exteriores: Direito alheio à realidade é inconsistente.

Ninguém nega às Ciências Médicas, por exemplo, seu caráter científico, embora contenham muito de empírico. Enquanto a verdade não resulta integral, convincente, há que tentar a natureza com experimentações e aceitar explicações hipotéticas. Mas ainda assim existe ciência, pela disciplina das pesquisas e das hipóteses diretivas.

Pôsto que a matéria das ciências culturais, assim chamadas em oposição às ciências físico-naturais, seja a relação entre os homens, — pelo que se tornam mais sensíveis nelas as condições existenciais da sociedade — não possuem essas ciências culturais, como parece, um perene caráter dialético. Sua construção, evidentemente, é mais difícil, pois se processa no grande laboratório da própria vida, que não é idealizado pelo homem. Daí o aspecto vacilante de que se revestem.

Todavia, certos princípios e leis que estabelecem, assumem caráter definitivo, sem o que não poderiam possuir o necessário grau de certeza para serem consideradas ciências.

Por outro lado, não parece correto admitir-se que a Física Moderna tenha resultado de puro trabalho de especulação, sem nenhuma relação.

ainda que distante, com a atividade prática, enquanto que, por exemplo, tal coisa não seria possível com respeito ao comércio internacional, matéria do âmbito da Economia.

A Física procura descobrir como age a natureza; ela se preocupa com fenômenos que se passam à revelia do homem; mas a Física de hoje está intimamente ligada à Técnica: ninguém busca saber apenas por curiosidade estéril, mas para aplicar. Basta ver o impulso que as guerras dão às pesquisas físicas.

Na própria Biologia, a controvérsia atual entre Mendel e Lisenko, no delicado problema da hereditariedade, não é mera especulação: tem objetivo prático, a que nem mesmo a Política é estranha.

Não se pode, conseqüentemente, admitindo o caráter especulativo de umas e a subordinação de outras ao próprio meio, concluir pela universalidade das ciências físico-naturais, em contraposição à *regionalidade* das ciências-culturais e, entre estas, a Economia.

Tôda ciência é, por definição, universal. A aplicação das leis e princípios por ela estabelecidos, sim, é que poderá ter caráter regional.

Nas Ciências Sociais há lugar para o célebre princípio das Ciências Médicas: não há doenças, há doentes. A ciência é uma só, mas a aplicação daquilo que ela estabeleceu depende do indivíduo a tratar, do meio a corrigir.

A Sociologia, ciência maior, dentro da qual se situa a Economia, ainda que pareça, não tem caráter meramente especulativo. O que ela pretende é buscar conhecer, nos agrupamentos humanos, suas características de estrutura e funcionamento, suas condições de vida, de progresso e decadência, para oferecer aos responsáveis pela condução dos povos, os elementos indispensáveis à obtenção da saúde social e da prosperidade

Ela não faz como a Matemática que estabelece a equação duma curva, ou diferencia uma função, alheando-se completamente da realidade natural, sem que seus princípios e leis percam, por isso, o caráter científico que possuem.

A Matemática, sim, é pura ciência de especulação; quando o deixa de ser, passa a simples instrumento de outra ciência, a exclusivo meio de pesquisa e análise.

Ninguém nega que a Sociologia é, de fato, ciência de crise; que ela se originou da necessidade de dar fundamento incontroverso à conduta social do momento; mas não é certo que sòmente exista por êsse motivo. Seria o mesmo que admitir que as Ciências Médicas só existissem onde houvesse doença, e que perdessem completamente o valor, quando hígido o organismo. Todos os corpos doentes foram anteriormente sãos, e é a ciência que também lhes ensina o modo de conservar e aprimorar a saúde. As Ciências Médicas não se referem apenas aos doentes.

Assim, não parece correto pretender que a ECONOMIA EQUIVALHA à resposta a uma problemática suscitada pela necessidade de interpretar uma situação crítica e oferecer a saída mais adequada. Isso nada mais é que confundir a ciência com sua aplicação, a Medicina com o doente.

E tanto é certa a refutação que, ao lado de tal afirmativa, também se declara a inverdade do princípio marxista de existir uma relação causal, direta e mecânica, entre as condições econômicas prevalecentes e a teoria econômica, em geral.

Com efeito, não são apenas os fatos econômicos, mas um sistema inteiro, de que a realidade econômica é um dos aspectos, que influi na elaboração das teorias econômicas. Assim, não poderia a Ciência Econômica ser uma simples resposta à interpretação dum momento crítico...

O que é preciso é não confundir teorias econômicas, com leis e princípios econômicos. Sòmente há teoria, quando se está ainda no domínio das hipóteses, no terreno das escolas, o que constitui o estado permanente da Filosofia. Êsse é o terreno movediço das Ciências, aquêle que, situado na sua vanguarda, está ainda sujeito a avanços e recuos, por falta de consolidação. É o que se poderia chamar — a *inciência do científico*.

Há que distinguir, na Economia, a ciência, das doutrinas; estas constituem o elemento erudito, por excelência, das Escolas Econômicas; o estudo da marcha do pensamento da humanidade, nas questões relativas a seu confôrto material. Aí, não há dúvida, domina a especulação; mas aí não está a Ciência Econômica; está apenas a HISTÓRIA DA CIÊNCIA, porque só é ciência o que já se incorporou, como verdade, ao patrimônio cultural dos homens: o conjunto de conhecimentos certos.

Com êsse caráter, a Ciência é universal.

Os trabalhos de Osvaldo Cruz, na profilaxia da febre amarela, foram baseados nos estudos de Pasteur e, por sua vez, forneceram material para outras profilaxias que se fizeram e ainda se fazem no mundo. Do mesmo modo, na profilaxia das finanças nacionais, na debelação do surto inflacionista atual, há que recorrer às observações das crises alemã e russa, depois da guerra de 1914-18, e aos princípios que, em conseqüência, se estabeleceram.

Isso não representa, é óbvio, nenhuma colonização do pensamento econômico nacional, como não o representa a adoção, no Brasil, de métodos idênticos de curar, de abrir estradas, de fazer pontes, de calcular eclipses ou prever meteoros, descobertos e aplicados em outras terras.

O que se deve condenar é a aplicação indiscriminada de quaisquer princípios à solução de dado fenômeno, como se condenaria o Médico que prescrevesse sempre o mesmo remédio, para determinada doença, sem atender às condições personalíssimas do doente.

Mas quem assim procede não está agindo com espírito científico, pois a ciência é a primeira a ensinar que a terapêutica está na dependência do meio a tratar e, pois, não há que culpar a ciência pela ignorância de alguns de seus cultores.

Nenhuma ciência poderia construir-se à revelia dos centros universais de pesquisa. Se isso é certo no caso de trabalhos restritos a laboratórios, quanto mais no que tange aos fatos econômicos, onde tais laboratórios são impossíveis, de vez que os fenômenos têm por palco o próprio mundo.

Assim, sòmente pelo intercâmbio de conhecimentos, poderia a humanidade progredir. E os Congressos científicos não têm outra finalidade.

Os ECONOMISTAS brasileiros, como os dos demais países, têm necessidade de conhecer a Ciência Econômica, que é universal; de conviver com os grandes vultos que lhe têm dado impulso através dos séculos, como têm necessidade os Médicos e Engenheiros do Brasil de conhecer a Medicina e a Engenharia universais.

Mas, ao atentar para os fatos econômicos brasileiros, hão os ECONOMISTAS de considerar a realidade brasileira, e não fazer, indiscriminadamente, a aplicação de princípios, porventura eficazes, em outras terras, pois assim se esqueceriam de que, sendo os meios diferentes, pode a mesma terapêutica ser contra-indicada.

Contudo, a Ciência Econômica é tão delicada que, mesmo assim, há necessidade, às vêzes, de aplicar princípios sabidamente duvidosos, ainda não consolidados, para verificar a reação que produzem, e poder introduzir as necessárias correções. É como se dá, ainda no caso da Medicina, com a administração dum remédio, apenas como pesquisador, a fim de, pelas reações provocadas, possibilitar alguma certeza no tratamento a seguir.

Não tem consistência científica alguma, portanto, querer construir uma Ciência Econômica Brasileira, à revelia da Economia universal, como não teria seriedade a mesma pretensão levada ao terreno da Física, da Matemática ou da Biologia.

Ainda no caso do Direito, da Política, da Filosofia, ciências onde se poderia admitir um subjetivismo inexistente nas outras, tal hipótese seria estulta. Como ciências, o Direito, a Política, a Filosofia, tanto quanto a Matemática, a Física, a Biologia, são universais, pois se construíram e ainda se constroem com verdades verificadas em tôdas as partes do mundo e que, em tôdas as partes do mundo, continuam a ser verdades.

Não há, assim, por onde descolonizar o pensamento econômico brasileiro, a menos que se entenda por isso, não aplicar, no Brasil, as conclusões da Ciência Econômica, antes de estudadas as condições locais, para ver, de todos os princípios postos à disposição, qual o mais condizente com a realidade nacional.

Aquilo que os economistas aprendem nas obras clássicas de Adam Smith, Ricardo, Stuart Mill; sem desprezar Saint Simon, Proudhon e Marx, para chegar até Keynes, constitui o acervo do que devem e não devem fazer no estudo e solução dos problemas econômicos de qualquer parte do mundo.

Ao lado disso, porém, há que lembrar que ninguém pode fazer boa Economia, desprezando as outras ciências sociais, ignorando a Psicologia e a Geografia, em qualquer de suas modalidades.

As Ciências, como os órgãos do corpo humano, não são estanques: num estudo econômico há, sem dúvida, muito de outras ciências a considerar; mas isso não dá à ECONOMIA o caráter regionalista que lhe pretendem atribuir.

Administração Geral

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

1. *Classificação de cargos e a administração de pessoal*

QUE é administração? Em si mesma, de modo geral, tem sentido um tanto impreciso. Significa todo esfôrço planejado para a consecução de determinado objetivo. Há administração implícita em tôda organização formal ou informal. Qualquer trabalho que requer o concurso de mais de uma pessoa implica administração (1); a idéia de administração é daquelas que se têm constantemente no espírito sem se saber na realidade o verdadeiro valor; todo esfôrço realizado com finalidade consciente é administração (2).

E' bem de ver que há administração de vários gêneros e espécies; na vida comum, pratica-se a administração sem se ter noção clara de esfôrço organizado; mas quando as coisas e os sêres se tornam mais complexos e as relações entre êles não são fáceis, a administração é algo que se impõe ao exame e estudo, exige cuidado e requer atenção; da administração doméstica de uma casa de família à administração de uma grande emprêsa ou de um Govêrno as fases de dificuldade e complexidade gradativamente crescem. A administração passa a ser um programa de trabalho, torna-se imprescindível colocá-la em têrmos técnicos e científicos (3).

---

(1) "Administration is the word we use to signify the performance of any task which is too big for one worker. It begins as soon as someone has too much to do and gets someone else to help him" (Comstock Glaser — "Administrative Procedure" — Washington, 1941, p. 9).

(2) "In simplest terms, administration is determined action taken in pursuit of conscious purpose. It is the systematic ordering of affairs and the calculated use of resources, aimed at making those things happen which we want to happen and simultaneously preventing developments that fail to square with our intentions". ("Elements of Public Administration, edited by F. Morstein Marx, p. 3).

(3) "But when conditions become complex or difficult, when it is no longer easy to know how to proceed or whether the ressurces available will be adequate for gaining the common end, the administrative aspect emerges as a matter of special attention". ("Elements of Public Administration", p. 3).

Independentemente do setor específico de trabalho, qualquer administração requer fases apropriadas de desenvolvimento: *planejamento* — determinando o que deve ser feito; *execução* — dando ordens, instruções e supervisionando; *contrôle* — verificando se o trabalho está sendo feito de acôrdo com o planejamento; *coordenação* — observando se não há desarmonia nos fins visados com a execução do trabalho. (4)

Fayol analisou os tipos de operações que ocorrem na administração de uma organização de acentuada dificuldade e complexidade e definiu administração — uma das seis fases do Govêrno que para êle significa dirigir um empreendimento ao seu objetivo por meio da utilização melhor possível dos recursos existentes — e define administração como sendo um conjunto de atividades relacionadas com a previsão, organização, comando, coordenação e contrôle, dando-se a cada um dêstes têrmos o sentido seguinte:

Prever — é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação;

Organizar — é constituir o duplo organismo material e social da emprêsa.

Comandar — é fazer o pessoal desempenhar a sua função.

Coordenar — é unir, harmonizar todos os atos e esforços.

Controlar — é providenciar para que tudo se execute na conformidade das regras estabelecidas e das ordens dadas. (5)

LUTHER GULICK, partindo da análise funcional realizada por Fayol no seu livro "Administration industrielle et générale", hoje clássico, desenvolveu-a em sete elementos cada um dos quais constituindo uma subdivisão das atribuições do chefe executivo, conseqüentemente da administração em sentido lato.

GULICK criou a palavra POSDCORB para facilitar a retenção pela memória destas sete ati-

---

(4) "These phases are basic, existing even in simple administrative relationships such as those of a housewife and her maid. They become complex when large numbers of people are involved" (Comstock Glaser, ob. cit. p. 9).

(5) Vide WAGNER E. CAMPOS — "Chefia, sua técnica e seus problemas" Imprensa Nacional, 1947, p. 39; consultar sôbre o assunto L. URWICH — "The function of Administration" in "Papers in the Science of Administration", Institute of Public Administration, Columbia University, N. Y. 1937; "Henry Fayol e a ciência da administração", separata da Revista do Serviço Público — D. A. S. P. — 1945 — "O Fayolismo", p. 37 in livro de LEON WALTHER "Techno-psychologia do trabalho industrial", tradução de LOURENÇO FILHO.

vidades administrativas; cada letra corresponde à inicial de uma palavra síntese, excetuando-se *co* que equivale a *co-ordination*, como se vê:

P (lanning) O (rganizing) S (taffing) D (irecting) CO (ordinating) B (udgeting).

Planning (planejamento) — é a atividade administrativa destinada a traçar em linhas gerais o programa de ação e os métodos de executá-lo a fim de realizar os objetivos visados pela emprêsa.

Organizing (organização) — significa a atividade administrativa destinada a determinar a estrutura formal da autoridade por meio da qual se divide, integra, define e coordena o trabalho, tendo em vista o objetivo procurado.

Staffing (diz respeito ao pessoal) — compreende a atividade administrativa relacionada com o recrutamento e treinamento do pessoal e o estabelecimento permanente de condições favoráveis do trabalho.

Directing (direção, comando) — refere-se quer à contínua atividade administrativa de tomar decisões e fixá-las em ordens e instruções gerais e específicas, quer ao fato de servir na qualidade de líder da emprêsa.

Coordinating (coordenação) — indica a importante atividade administrativa de interrelacionar as diversas partes do trabalho.

Reporting (serviços de documentação e publicidade) — abrange a atividade administrativa necessária para trazer bem esclarecido os superiores sôbre o que ocorre na emprêsa, perante os quais o chefe é responsável, o que significa que o chefe e seus subordinados devem manter-se sempre a par de tudo que se passa por meio de registros, relatórios, pesquisas, documentação, exames e informações.

Budgeting (orçamento em geral) — resume a atividade administrativa pertinente a tôdas as fases dos trabalhos orçamentários — planejamento fiscal, contabilidade e contrôle (6).

A teoria administrativa instituída por Fayol induz o sentido evidente de que a administração geral é gênero de atividade intrínseca em qualquer emprêsa — pública ou privada; se governar, na sua concepção, é assegurar a marcha de seis funções essenciais — técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contábeis e administrativas — esta última, a administrativa, com o ser fundamentalmente dinâmica, se destina a procurar a solução do problema moderno que a técnica avassaladora impôs — o do aproveitamento racional das potencialidades do homem (7).

Mas é preciso considerar que a teoria administrativa de Fayol se refere àquela fase da administração que os técnicos denominam "administrative management" e não àquela denominada "direct administration" (8); as atividades específicas ou diretas variam muito consoante os fins procurados; mas os processos e meios necessários para que aquêles fins se executem são mais uniformes e padronizados; portanto, administração geral lida com os *hows* e a administração direta ou específica com os *whats*, isto é, *how* é o como a administração se faz e *what* é o que a administração visa, uma é fim e outra é processo, meio, instrumento ou institucional (9).

Willoughby foi o teórico da institucionalização da administração; as atividades gerais ou meios da administração êle as distinguiu das primárias ou funcionais, expondo princípios considerados hoje clássicos em matéria de organização dos serviços administrativos (10).

Portanto, a teoria da institucionalização e funcionalização administrativa de WILLOUGHBY está em perfeita consonância com os princípios da teoria administrativa de Fayol e do POSDCORB de Gulick; estruturalmente se organizam os serviços administrativos sôbre a base da dupla divisão geral do trabalho — atividades institucionais (*o how* ou "administrative management") e atividades funcionais (específicas, o *what* ou direct administration); os princípios da teoria de Fayol — prever, organizar, comandar, coordenar, controlar — e do POSDCORB de GULICK — planejar organizar, pessoal, comandar, coordenar, serviço de documentação e orçamento — cabem, de regra, às atividades institucionais ou instrumentais, embora, de certo modo, as atividades específicas ou fins nunca deixem de desempenhar certo grau de atribuições institucionais. O que importa acentuar é que as atividades dos órgãos de *housekeeping* estão essencialmente contidas dentro dos princípios das teorias citadas. Esta a razão que levou Fayol a escrever:

"The essencial principle of the Administrative theory is the great importance of management and this importance increases with the size of the undertaking. No enterprise can be succesful without good management

---

(6) A propósito de POSDCORB, vide LUTHER GULICK — "Notes on the Theory of organization", in "Papers on the science of administration"; WAGNER ESTELITA CAMPOS, ob. cit., págs. 39/40.

(7) "As duas doutrinas (taylorismo e fayolismo) dizem êles, podem ser consideradas como duas soluções do mesmo problema: o da fôrça humana. Problema moderno. (LEON WALTHER, ob. cit. pág. 40).

(8) "The meaning that I have given to the word *administration* and which has been generally adopted, broadens considerably the field of administrative science. It embraces not only the public service but enterprises of every size and description, of every form and purpose. All undertakings require planning, organization, command, co-ordination and control, and in order to function properly, all must observe the same general principles" (Henry Fayol — "The administrative theory in the state", traduzido por Sarah Greer, in "Papers on the Science of Administration", p. 101; "The job of administering involves both *direct administration* — determining *what* shall be done — and *administrative management* — determining *how* it shall be done" (Comstock Glaser, ob. cit. p. 11).

(9) A fundamental distinction is that between the *purpose* and the process of administration — between the direct work which is being undertaken and the business of managing it. It is the difference between *what* you administer (purpose of administration) and *how* you administer it (process of administration); between program and proceduse" (COMSTOCK GLASER, ob. cit. 11).

(10) Vide a propósito o capítulo "Internal organization of administrative departments", sendo bem expressivo o seguinte trecho: "Primary or functional activities are those which a service performs in order to accomplish the purpose for which it exists. Institutional or housekeeping activities, on the other hand, are those which it is necessary that a service shall perform in order it may exist and operate as a service" (WILLOUGHBY — "Principles of Public Administration" — The Brookings Institution — Washington, 1927, p. 105).

and every enterprise which is poorly managed is doomed to failure. This principle is as true for the State as for private industry" (11).

Quando o autor diz que as atribuições dos órgãos de "housekeeping" estão essencialmente contidas dentro dos princípios das teorias citadas, esta asserção, sem dúvida, não deve levar à conclusão de que desconhecia que estas teorias e outras de vários autores (12) se aplicam precìpuamente à chefia ou direção. O seu pensamento é que as atividades de *housekeeping* não podem ser outras senão aquelas previstas nas teorias mencionadas; reconhece que os chefes, em sentido lato, mesmo aquêles de órgãos técnicos ou específicos, desempenham com menor extensão também atribuições meios ou instrumentais. Mas os serviços essencialmente destinados ao exercício de atividades de *housekeeping* trabalham exclusivamente dentro dos sistemas delineados pelas teorias em causa, embora, como ocorre freqüentemente, não desempenham integralmente tôdas aquelas atividades.

Aliás, o próprio FAYOL já reconhecia que as atribuições da chefia ou direção não são essencialmente técnicas mas administrativas, cabendo a especialização ao pessoal colocado na escala mais baixa da organização; o pessoal de modo geral deverá estar em condições de executar as seis funções integrantes de uma emprêsa mas, à proporção que se sobe na hierarquia, a função mais importante é a administrativa (13).

Desta base dupla sôbre que se levanta a administração em geral, inclusive, pois, a dos serviços públicos — administração específica e administração meio ou instrumental — a que interessa sobremodo a êste livro diz respeito à administração meio ou processual, aquela que cuida do *como* (*how*), dos recursos ou instrumentos imprescindíveis para que a administração fim ou específica, a que lida com *o que* (*what*), possa atingir os seus objetivos; portanto, da administração institucional e não funcional da teoria de Willoughby.

Já se pode entender bem que a administração institucional, a seu turno, não é simples, mas bastante complexa e difícil, embora os métodos empregados, pela sua generalização, devam ser tanto quanto possível padronizados e concentrados em serviços centrais (14).

Estas atividades por assim dizer *domésticas* ou *caseiras* de um serviço público, quando concentradas em órgãos próprios, deixam os funcionários especializados inteiramente livres para se aplicarem com maior rendimento e eficiência na consecução dos fins técnicos, profissionais ou específicos do órgão (15).

Portanto, surgiu uma especialização *sui-generis* na administração, sobretudo na administração pública: a do administrador ou melhor a do técnico em administração. Êste, não é um médico, um engenheiro, um contador ou oficial administrativo mas tão-sòmente um "especialista em generalizações" e os estudiosos do assunto afirmam que, após a primeira guerra mundial, o surgimento do técnico de administração constitui um imperativo da democracia e da eficiência (16).

Dêste modo, o técnico em administração não é especializado em determinada atividade especí-

---

(11) HENRY FAYOL — "The administrative theory in the State", *ob. cit.* p. 102.

(12) Vide o quadro comparativo sôbre as atribuições da chefia, segundo vários autores (TEAD, WHITE, GULICK, FAYOL, URWICK, E. W. SMITH e MILES) que se encontra em WAGNER E. CAMPOS, *ob. cit.* p. 49.

(13) Vide LUIZ SIMÕES LOPES — "A teoria administrativa de Fayol" — in "HENRY FAYOL e a ciência da administração", separata da "Revista do Serviço Público" p. 13; "A competência dos agentes inferiores é profissional, característica da emprêsa e a competência profissional dos chefes é administrativa. Quase que o chefe nada produz; impede os produtores de se neutralizarem; todos produzem por êle. Pode-se resumir sua função nesta fórmula: "Não fazer nada; impedir que se faça ao acaso; levar a fazer tudo". (LEON WALTHER, *ob. cit.* p. 39). "Many of the failures to conduct large combinations of firms successfully may be traced to lack of administrative knowledge in men who have been highly successful in charge of smaller concerns, that is in positions demanding a relatively large proportion of technical capacity. A man with high administrative qualifications who has never been inside a steel or biscuit works *may succeed*. A man with all the knowledge of steel or biscuit making in the world, but who lacks the requisite level of administrative knowledge and capacity will certainly fail" (L. URWICK, *ob. cit.* p. 120).

(14) "It has been pointed out that a prime characteristic of household activities is that they are of substantially the same character for all services ..... Again, it is highy desirable that the method employed in performing these activities shall, as for as possible, be standardized. This can be much more effectively secured where responsibility for their performance is concentrated in central services". (WILLOUGHBY, ob. cit. p. 107).

(15) "In first place it is highly advisable that these officers who have responsibility for the performance of the technical or professional activities for the carrying on of which the services are maintained shall as far as possible be relieved of all duties and responbilities not directly pertaining to such activities and thus be in a position to devote themselves exclusively to the later" (WILLOUGHBY *ob. cit.* p. 106).

(16) "These administrators are not to be "experts" in the usual narrow sense in which that word is now employed. They are to be, as the phrase is, "specialists in generalizations", and in capacities special to democratic lerdership" (DWIGHT WALDO — "The administrative State" — The Ronald Press — 1948 — pág. 95). "The possibility of a science of management, or, as Fayol would say, of government, is the only concrete hope before humanity of an ordered and satisfactory solution of the economic and social problems which that lack of balance has created" (L. URWICK, *ob. cit.* p. 118).

fica do Govêrno mas é um especialista do Govêrno ou em administração geral ou institucional (17); é um técnico na arte de administrar, não é um especialista em limitado ramo de profissão ou ciência porque é especialista de métodos e coordenador de conhecimentos. Assim, as suas atribuições se resumem em supervisionar, dirigir, coordenar e sobretudo planejar, tendo em vista melhor execução ou mais avisada política de administração. Na Inglaterra, a "administrative class" é representativa dêste tipo de técnico necessário ao Govêrno dos países mais bem organizados administrativamente. (18)

Da exposição destas idéias, conclui-se que as atividades institucionais constituem a especialização do técnico de administração; mas êste conjunto de princípios e normas destinadas à difícil tarefa de equipar as atividades específicas do Govêrno dos recursos ou meios necessários aos seus objetivos — não se domina fàcilmente. O administrador, sôbre ser um técnico de idéias gerais, é um profissional e, assim, não pode ter, de regra, um conhecimento profundo de tôdas as especializações em que se divide a administração institucional ou *administrative management*. Conhece os métodos e está apto a ter uma visão do conjunto, mas, a par disso, se especializa em determinado setor da administração geral.

Se êle — o administrador — fôr dotado de qualidades excepcionais, poderá absorver e dominar as especializações; mas, ocorre freqüentemente que o técnico, sôbre possuir conhecimento horizontal bem razoável da difícil arte de administrar, se especializa em determinado setor que conhece profundamente.

A administração institucional ou instrumental dos serviços públicos se desdobra em especializações definidas, formando cada subdivisão *sistemas* ordenados e informados de princípios e idéias que integram conjuntos distintos e bem articulados. Assim, há os sistemas de pessoal, organização, orçamento, material e documentação. Os tratados sôbre administração geral versam o assunto, dividindo-o em partes cada uma das quais destinada a uma especialização como, por exemplo, o livro clássico de Willoughby "Principles of Public Administration" que compreende sistemàticamente: Organização, Pessoal, Material e Finanças (Orçamento) ou o livro de John M. Pfiffner "Public Administration" que abrange, além de outros capítulos, os relacionados com Organização, Pessoal e Finanças. Os livros especializados sôbre pessoal, organização, material e orçamento hoje formam já uma apreciável bibliografia técnica (19).

---

(17) DWIGHT WALDO — *ob. cit.* pág. 92; consultar o sentido da palavra *técnico* que êste autor dá no rodapé da página citada, achando que ela abrange: 1) sentido mais rigoroso — a pessoa que possui conhecimentos e proficiência integrantes de um conjunto de atitudes e princípios que se chama "ciência" (engenheiro, médico, etc.); 2) sentido mais extenso — a pessoal hábil no exercício de um conjunto, amplo e organizado de conhecimentos; assim, *técnico* é o profissional (advogado, jornalista, professor, etc.); 3) sentido restrito — a pessoa hábil e proficiente em uma função especial da administração; 4) sentido objetivo — função do Govêrno — permanente, especializada e profissional sem levar em consideração a função particularmente executiva.

(18) "He is a specialista ... but ... not in the limited field of a profession or a science. His specialty is method rather than subject matter. He is a coordinator of Knowledge rather than a researcher into the inner recesses of one of his branches" (LUCIUS WILMERDING. *citado por* DWIGHT WALDO, ob. cit. p. 95); "While he (i. e. the administrator) is not as a rule an expert in a particular subject in the some sense as a technical or professional adviser, he is, or should be, an expert on the art of administration" (LEONARD D. WHITE — "Government career service" — The University of Chicago Press, 1939, p. 22).

(19) "In undertaking a study of any complicated problem, the first step to be taken is that of subjecting the problem to analysis to the end that the several factors entering into it may be clearly determined. Doing this, it will be found that the problem of making provision-for, and of performing the work falling upon, the administrative branch of government, may be resolved into the following five clearly distinguishable, though intimately related, fators: 1. Problems of general administration; 2. Problems of organization; 3. Problems of personnel; 4. Problems of material or supply; 5. Problems of finance" (Willoughby ob. cit. p. 7).

Introdução ao Estudo da Filosofia Contábil

BENEDICTO MAGALHÃES

CONTABILIDADE — DEFINIÇÃO

HÁ, para a Contabilidade, uma imensidade de definições.

Para uns, a Contabilidade é arte; para outros, a Contabilidade é ciência.

Mas, uma ciência *sui generis*, sem leis, sem métodos e com falso objeto.

E, assim, as definições multiplicam-se, retratando as grandes divergências que dominam os pontos de vista externados pelos vários tratadistas, alguns de saber inconteste.

Pondo em relêvo essa multidão de definições, JEAN BOURNISIEN afirma:

"Beaucoup de définitions ont été données de la comptabilité; la presque totalité réduit la science comptable à la tenue des livres de commerce et ne la considère que comme un formulaire de recettes empiriques ayant pour but l'enregistrement conformément aux lois du Code de commerce, des mouvements de valeur auxquels donnent lieu les transactions commerciales" (1).

E os homens que procuram definir a Contabilidade, não se detêm no pensamento de que a ciência, qualquer que seja o seu objeto, representa um esfôrço do espírito, no tempo e no espaço e que exprime uma idéia em marcha, que se modifica a cada instante, tangida pelos recursos novos da técnica, em todos os setores do saber.

A Contabilidade também como ciência social, sofre os efeitos da marcha dos tempos que, modificando as velhas concepções dos fenômenos sociais, alteram as formas técnicas em uso.

E essas formas empregadas na atualidade e tidas por quase perfeitas, poderão ser alteradas amanhã, tendo em vista a evolução dos fatos sociais, que tende a apresentar concepções mais aproximadas da perfeição tão ardentemente almejadas pelos homens, nos seus eternos anseios de aproximarem-se do conhecimento exato das leis que regem os fenômenos de cada ciência.

Mas, no campo da investigação científica, a Contabilidade tem sido algo esquecida.

E êsse olvido provém, muitas vêzes, da confusão estabelecida pelos estudiosos da matéria, na consideração do objeto que dá campo às indagações da Contabilidade.

Outras vêzes, o êrro na apreciação dos métodos empregados pela ciência contábil nos estudos dos fenômenos, gera uma espécie de timidez na conceituação da Contabilidade no quadro geral das ciências.

E o descuido de observação dos fatos que se passam no campo em que a Contabilidade atua, deu lugar ao aparecimento dessa enormíssima quantidade de definições.

Parece que os diversos ângulos pelos quais a Contabilidade deve ser vista, observada e analisada, são postos à margem, confundindo-se a arte que é a prática, a parte aplicada, com a ciência que estabelece as leis gerais dentro de cuja órbita giram todos os fenômenos que a ciência contábil disciplina.

A verdade do que acima ficou afirmado, poderá ser demonstrada com o desfile de várias definições apresentadas por grandes mestres que vêm prestando à Contabilidade a contribuição de sua inteligência, da meditação, do esfôrço orientador de valor inestimável.

Algumas das definições são verdadeiramente inaceitáveis, porém, por mais paradoxal que pareça, contribuem para a formação de uma mentalidade especial, pela análise dos elementos do grande edifício em formação, que é a *Ciência Contábil*.

Vejamos as definições.

O Congresso Internacional de Contabilidade, reunido em Paris, em 1889, adotou a definição seguinte:

"La comptabilité est une branche de la science administrative; elle a pour object de conster les mouvements e l'état économique de la fortune publique et privée" (2).

A primeira parte da definição acima é francamente errônea.

A Contabilidade não é, pelas suas próprias finalidades, uma parte da administração.

Ela, a Contabilidade, tem as suas diretrizes próprias, as suas funções independentes.

A Administração como ciência particular, ramo do mesmo tronco — Ciências Político-Sociais

(1) JEAN BOURNISIEN — *Essai de Philosophie Comptable* — pág. 1, Dunod, Paris, 1919.

(2) JEAN BOURNISIEN — *Obra citada*, pág. 2.

— lança mão das deduções contábeis para auxiliar a interpretação dos trabalhos que lhe são cometidos.

A segunda parte tem algo de aceitável.

M. M. LÉAUTEY et GUILBAU afirmam:

"La comptabilité, branche des mathématiques, est la science de la coordination rationelle des comptes relatifs aux produits du travail et aux transformations du capital, c'est à dire, les comptes de la production, de la distribution, de la consommation et de l'administration des richesses privées et publiques" (3).

A definição acima poderia ser aceita em alguns pontos, se fôsse devidamente analisada e decomposta.

Houve um pouco de lampejo clareando as trevas, porém, foi fugidio.

Confundiu-se o objeto da Contabilidade com a economia política.

A linha demarcadora das atividades das duas ciências não chegou a acentuar-se.

Depois, os mestres colocaram a Contabilidade como parte da matemática, o que não é possível conceber.

A. BURCKHARDT, ao abrir a sua "La Grammaire de la Comptabilité", adverte:

"La comptabilité ayant pour object l'enregistrement méthodique des operations d'une entreprise, il est evident que son étude suppose des notions très sérieuses de la téchnique des affaires".

E ao desenvolver a matéria, apresenta a definição seguinte:

"La Comptabilité est une science qui a pour object l'étude des principes systématisés dont l'application permet à toute personne mais plus spécialement aux commerçants, de constater les transformations successives d'un capital engagé dans une entreprise quelconque, et de chiffrer les resultats obtenus du fait de ces transformations".

Procurando demonstrar a utilidade da Contabilidade, dentro de seus pontos de vista, escreve:

"Une comptabilité bien conçue et bien tenue permet au commerçant:

1.º, d'enregistrer sous une forme resumée, et *néanmoins* claire et précise, toutes les operations qu'il traite;

2.º, de connaître également toutes les valeurs dont il dispose, de telle sorte qu'il puisse des employer au mieux de ses intérêts sans s'engager au delà de des possibilités;

3.º, de connaître à tout moment sa situation par rapport aux tiers avec lesquels il traite;

4.º, de déterminer périodiquement les résultats pécuniaires qu'il obtient, sous une forme assez détaillée pour qu'il soit à même de régler en consequence la marche de ses affaires;

5.º, de satisfaire aux lois commerciales en cette matière;

6.º, de fournir au fisc des renseignements facilement contrôlables" (4).

Como se vê, não há, nessa descrição, embora por demais exaustiva, um sentido científico para a Contabilidade.

É puramente à forma escritural que o mestre se apega, não obstante, na definição apresentada, classificar a Contabilidade como ciência.

E a essa maneira de tratar a Contabilidade, chama o mestre de Contabilidade Clássica.

PIERRE GARNIER, procurando situar o conceito de Contabilidade, escreve:

"La Comptabilité est une méthode permettant le *classement* et la *mesure* (en nombre ou en grandeur) de *faits* qui ont été observés par le comptable.

Elle est fondée toute entière sur cette notion de classement, donc d'analyse.

Elle utilise à cet effet un organe qui lui est propre: le compte.

Comme tout classement, la Comptabilité suppose une *Classification* préalable, c'est-à-dire une liste des classes ou catégories entre lesquelles nous répartirons nos faits observés.

Cette liste s'appelle *plan des comptes*. Chaque catégorie s'appele un *compte*" (5).

Não obstante procurar Pierre Garnier focalizar em seu "La Méthode Comptable", idéias novas e tentar estabelecer as linhas gerais da Contabilidade *pura* ou *científica* em relação à Contabilidade *aplicada*, foge, entretanto, ao assunto explanado para cair na idéia materialista, que é de tanto agrado de alguns escritores.

Aliás, o ponto de vista materialista atrai muito sutilmente os estudiosos da Contabilidade.

GABRIEL FAURE define a Contabilidade:

"La Comptabilité est un mode d'expression qui nous enseigne à enregistrer avec méthode les evénements effectant un ensenble de biens a fin de mettre en évidence le détail de ces événements et le résultat qui s'en dégage" (6).

A conceituação da Contabilidade dada pelo grande Gabriel Faure, conforme se verifica pela citação, é bem pobre de espírito científico.

Não parece que o mestre francês tenha meditado sôbre os fenômenos contábeis e sôbre o objeto da ciência em espelho.

M. DE FAGES define a Contabilidade:

"La comptabilité est la science qui a pour object la numération des unités en mouvement".

E explica:

"Cette définition est absolument générale puisque nous n'avons à aucun moment fait intervenir la nature des unités dont nous suivions les mouvements. Elle s'applique donc à ce que l'on peut appeler: la comptabilité pure" (7).

---

(3) M. M. LEAUTEY et GUILBAUT — *citado por Jean Bournisien*, idem.

(4) A. BURCKHARDT — *La Grammaire de la Comptabilité* — Flammarion, Editeur, Paris — págs. 9, 11, 12.

(5) PIERRE GARNIER — *La Mèthode Comptable* — Dunod, Paris, 1940, pág. 39.

(6) GABRIEL FAURE — *Comptabilité Générale* — Paris, 1927, Masson.

(7) M. DE FAGES — *Les Concepts Fondamentaux de la Comptabilité* — Paris, 1927.

LOUIS SAUVEGRAIN em *Logique et Comptabilité* antes de definir a Contabilidade, apresenta as seis funções seguintes:

"1.º Enregistrement des Mouvements de Valeurs;
2.º Contrôle de cet enregistrement;
3.º Classement Statistique des Mouvements;
4.º Tableau de la situation de l'entreprise;
5.º Détermination des résultats;
6.º Atribution des résultats".

E em seguida afirma que a Contabilidade, "consiste dans l'Enregistrement, le Contrôle et le Classement des mouvements de valeur qui constituent la activité d'une entreprise et qu'elle effectue ces opérations de telle manière que l'on puisse à tout moment dresser un Tableau de sa situation, Dèterminar et attribuer ses resultats" (8).

MARCEL SOQUET, para definir a Contabilidade, faz os comentários seguintes:

"Les définitions abondent. Les unes sont abstraites, difficiles à saisir, difficiles à justifier; beaucoup cachent une imprécision invraisemblable sous des mots pompeux; elles sont tout le contraire des définitions; au lieu de préciser, elles ouatent de vague les notions les plus claires. Les autres, trop simples peut-être, ne paraissent pas placer la comptabilité à son rang l'échelle des connaissances humaines, ni en indique le but essentiel, celui que lui est propre. Nous reconnaissons d'ailleurs que cette science est encore en état de gestation. La théorie comptable commence à être travaillée et mise au point. Jusqu'ici, la comptabilité n'était qu'un art, qu'in ensemble de recettes pour faire un travail déterminé. La Comptabilité pourrait être définie "la science qui fait connaître les principes à appliquer et les méthodes à suivre pour établir un compte rendu chiffré de gestion" (9).

JOSÉPH REISER, em "L'Organization du Contrôle et la Téchnique des Verification Comptables", procura no capítulo — Organization Comptable — explicar a melhor maneira de controlar os fenômenos econômico-financeiros que se verificam nas diversas entidades, dividindo, para tal fim, o capítulo citado em quatro partes distintas:

a) Comptabilité simple;
b) Comptabilité double;
c) Division des journaux;
d) Comptabilité mécanisée. (10)

A divisão exposta, demonstra claramente a falsa concepção em que é tida a Contabilidade pelo tratadista.

JACQUES CHARPENTIER, prefaciando o livro — "Introduction à la Technique Comptable", de CHARLES PENGLAOU, escreve:

"Quand on a proclamé que la comptabilité est la science des comptes, on n'a rien dit. La science des comptes, étudiés pour eux-mêmes, c'est l'arithmétique. Si l'on entend dire que la comptabilité a pour object la mesure des choses, on n'a rien dit non plus, car tout science a pour fin dernière la mesure des phénomènes auxquéls elle s'applique. Ce qui caractérise la comptabilité, comme toute science, c'est son objet, et ce quila rend profondement originale, c'est que les phénomènes qu'elle mesure ne sont pas des manifestations de la matière, mais des phénomènes sociaux. Ce sont des "valeurs", et ce sont en même temps des "droits". Par là, la comptabilité apparaît comme *une branche* — la plus avancée — *de la sociologie*. La Comptabilité a pour objet la *mesure des valeurs*. C'est son objet propre. Elle est née sous le signe de la valeur. Elle regarde les objets *sub specie pretii*" (11).

JOS. M. C. X. GOEDSEELS em "Synthése de la Comptabilité Commerciale", afirma:

"Le mot comptabilité désigne matériellement un ensemble de documents comptables. Ceci ne nous parît comporter aucune explication. La Comptabilité c'est aussi une science et un art. Nous dirons ainsi que la comptabilité est la science des règles à suivre pour enregistrer méthodiquement des opérations principalement des opérations industrielles, commerciales ou financières, de manière à permettre de faire ressortir tout moment soit la situation d'ensemble d'une entreprise, soit l'état de chacun de ses élements".

E continua:

"Pour définir pratiquement la comptabilité en tant que science comptable, nous dirons c'est l'ensemble systématisé des connaissances requises pour pouvoir faire en sorte qu'un banquier, par exemple, puisse à tout moment se rendre aisement compte de la situation d'ensemble de son affaire. La Comptabilité est aussi l'art de tenir les livres comptables en conformité avec les règles de la science comptable" (12).

E. RENÉ DELAPORTE em "Les Lois de la Comptabilité", depois de apresentar, justificando, as leis que regem os fenômenos contábeis, define a Contabilidade:

"La Comptabilité est la science des comptes et des valeurs, qui a pour but: la création de procédés et de systèmes de classements de comptes permettant l'enregistrement, la numération et l'évaluation d'operations et de valeurs en mouvements.

a) pour en fixer la position des operátions ou des valeurs;

b) pour en fixer la situation de l'objet de cette comptabilité;

c) pour en tirer des renseignements, à moins d'adopter le bilan épanoui de M. Queffeulou óu il les présent tous.

Elle est la *science des comptes* parce qu'elle emploie ce moyen graphique; *le compte;* elle est la *science des valeurs,* parce qu'elle présente dans le compte, les classements et les variations des valeurs, en donnant leur position. Comme elle fait des classements, on a même dit qu'elle était *la science de l'ordre*" (13).

Para quem escreve um fascículo sôbre "Les Lois de la Comptabilité", a definição apresentada não corresponde à conclusão que era de esperar.

---

(8) LOUIS SAUVEGRAIN — Dunod, Paris, 1936 pág. 12.

(9) MARCEL SOQUET — *La Réforme de la Comptabilité Publique* — Paris, 1934, Dunod.

(10) JOSEPH REISER — *L'Organisation du Contrôle et la Technique des verifications comptables* — Paris, Dunod, 1933, Troisième Edition.

(11) M. JACQUES CHARPENTIER — *Introduction à la Technique Comptable* — Paris, 1929 — Prefácio, págs. V e VI.

(12) Jos. M.C.X. GOEDSEELS — *Synthèse de la Comptabilité Commerciale* — Paris, págs. 7 e 8.

(13) E. RENÉ DELAPORTE — *Les Lois de la Comptabilité* — Paris, 1936 — La Revue "France — Comptable".

Parece que a grande maioria dos escritores confundem a conceituação do têrmo *ciência*, provindo daí classificar a Contabilidade como ciência das contas.

Uma ciência sem objeto; ou por outra, um objeto estático, rígido, sem fenômenos por estudar.

Não é possível, por maior que seja a boa vontade, considerar um ato prático, uma representação gráfica das mutações de uma quantidade pertencente a um todo, como objeto de uma ciência.

O próprio Delaporte quando desenvolve a argumentação para apresentar as leis, tem um raciocínio muito diferente, que antes de se chegar ao fim do opúsculo, permite pensar de modo contrário à conclusão posta em foco pelo autor.

Eis outra definição que, à semelhança da de Delaporte, deixa o leitor atento em situação de não compreender o porquê da referida definição, tendo em vista o desenvolvimento das argumentações postas em espelho na obra apresentada.

É a seguinte definição de Limoges:

"La Comptabilité a pour objet la mesure des valeurs économiques et son application à l'évaluation de la fortune des individus'" (14).

São sempre assim imprecisas, as definições dadas pelos mestres.

Daniel D. Quijano, em "La Nueva Contabilidad — Balance General Mensual" — afirma, ao abrir o seu livro, o seguinte:

"Definición — olvidada — de la Contabilidad:

La Contabilidad es una ciencia que tiene por objeto poner en evidencia dia por dia las modificaciones aportadas ao Capital".

E à pàgina 12, pergunta: "Que es la contabilidad?

Respondendo à sua própria pergunta, diz:

"Las definiciones abundan. Cònocemos no menos de cincuenta, a cual más autorizada. Pero, por la propiedad, por el acierto, por la justeza de sus términos; por el sentido real de la profésion, que encierra; por los horizontes que descubre y por la elocuencia con que habla a la imaginación del contador para despertar su ambición y dignificar su cometido, — nos quedamos con la definición del Congreso de Contadores Franceses acordada el 12 de diciembre de 1880; — *La Contabilidad es una ciencia que tiene por objeto poner en evidencia dia por dia las modificaciones aportadas al Capital*" (15).

Mais uma vez constatam-se confusões nas formas de definir a Contabilidade.

Não há um juízo seguro nas investigações necessárias à coordenação dos fatos verificados e constatados no campo em que agem os fenômenos que são disciplinados pelas leis contábeis.

As argumentações postas em espelho pelo Sr. Daniel D. Quijano, conforme acima se descreve, para justificar a aceitação da definição apresentada pelo Congresso de Contadores Franceses, são inadaptáveis aos que estudam os princípios gerais da Contabilidade.

Não existe um sentido científico em tudo que afirma.

José Borrell Maciá, em "Economía y Organización Industrial" diz:

"*Contabilidad* es la ciencia que estudia la coordenación de las cuentas en que se anotan los hechos económicos y administrativos de la empresa. *El arte que, con arreglo a los principios de la Contabilidad, describe en los libros las operaciones realizadas, se denomina teneduria de libros*". (O grifo é nosso).

Em princípio, há algo de aceitável. Descamba, porém, para o estudo das contas.

Sempre a mesma idéia fixa da forma escritural, do registro, não obstante procurar distinguir, na segunda parte, a que está grifada, a Contabilidade pura da aplicação das regras estabelecidas, que constitui a arte, ou seja, a Escrituração.

Mas, a distinção não chega a firmar-se em sentido positivo, real, capaz de esclarecer as posições ocupadas.

Continuando, afirma:

"La Contabilidad se divide en *especulativa* y *administrativa*, segundo se refiera a empresas mercantiles que persiguem lucro, o a asociaciones civiles o corporaciones publicas u oficiales" (o grifo é nosso) (16).

Mais uma amostra da incompreensão reinante.

Há mais. Na própria conceituação, o escritor confunde ciência especulativa com especulação.

Vejamos agora a conceituação da Contabilidade dada por Maurício E. Greffier.

Êle diz, em sua "Técnica Contable", o seguinte:

Concepto — Cada uno de los procesos de toda actividad económica se traduce en modificaciones en el patrimonio de la empresa. Estas modificaciones deven ser anotadas en sus diversas faces con el propósito de establecer sus alternativas, causas y consecuencias. A este objeto se utiliza una serie de procedimientos metódicos, cuyo conjunto forma la *contabilidad*, disciplina que se ajusta a las reglas fijadas por las leyes y a las modalidades propias del comercio. Ha de organizarse de tal manera que permita satisfacer los siguientes propósitos fundamentales propios de todo régimen contable científico:

a) Determinación del estado financiero y económico de la empresa, con las variaciones sufridas en sus alternativas de aumento, disminución y equilibrio. Debe consignar las causas de dichas variaciones, con su intensidad y naturaleza.

b) Establecer las relaciones de la empresa con terceros, con los derechos y obrigaciones que emergen de ellas.

c) Controlar las previsiones hechas al iniciar-se la empresa y en el curso de su desarrollo, como tambien, las gestiones de su personal para evitar filtraciones que afeten a su patrimonio y que pueden provir del dolo o del error.

(14) Limoges — *Essai de Philosophie Comptable* — Paris, 1919.

(15) Daniel D. Quijano — *La Nueva Contabilidad — Balance General Mensual* — Buenos Aires, Editorial Sopena, pág. 12.

(16) José Borrell Maciá — *Economía y Organización Industrial* — Barcelona, Bosch — Casa Editorial, 1944, pág. 371.

d) Proporcionar los datos estadísticos que permitan a] empresario, orientar sus actividades de acuerdo con las condiciones del mercado donde opera y sus propias conveniencias" (17).

É interessante, não há negar, o que afirma o escritor.

Ressalta, porém, que o mesmo não situou o objeto da Contabilidade e não deu as razões por que julga a Contabilidade uma ciência.

P. CHARPENTIER afirma, em "Organisation Industrielle":

"On peut définir la comptabilité comme la representation chronologique des éléments de la propriété d'une entreprise et des modifications successives de leur valeur en espèces" (18).

Pigier, em seus cadernos para o curso prático de Contabilidade, da "Ecole Pratique de Commerce et de Comptabilité", de Paris, ensina:

"C'est la *science des comptes ou l'art d'enregistrer* les opérations commerciales, industrielles, financières, agricoles ou administratives, de manière à mettre constantement en évidence les points à surveiller pour la bonne direction des affaires".

Põe, depois, em evidência as funções da Contabilidade e da Escrituração Mercantil, explicando:

"La comptabilité organise le travait; elle apprend à créer, à établir les comptes de l'entreprise, afin de pouvoir suivre les mouvements des Valeurs commerciales et, finalement, le Capital dans ses modifications continuelles.

La *Tenue des Livres* n'est que l'application des principes dictés par la Comptabilité, ou autrement dit leur mise en pratique d'après une méthode adoptée" (19).

A definição apresentada acima ressente-se de segurança na conceituação da Contabilidade.

Para Pigier, a Contabilidade "c'est la science des comptes ou l'art d'enregistrer les opérations commerciales", etc.

Aí está a contradição.

Não há um equilíbrio nas afirmativas; não existe uma linha de conduta firme nas diretrizes tomadas no seguimento dos estudos que deverão orientar as deduções necessárias, que darão elementos para a síntese precisa e capaz de consubstanciar dentro de uma definição, o sentido geral abrangido por uma ciência.

E para confirmar a falta de coordenação nos estudos da ciência contábil, o que faz o escritor afirmar, em um livro, coisa muito diversa do que sustentou em outro, transcreve-se aqui, para comparação com o que ficou dito anteriormente, por Pierre Garnier, em "La Méthode Comptable", já citado, o novo rumo seguido pelo mesmo escritor em "La Comptabilité", edição de 1947.

Vejamos a abertura de "La Comptabilité":

"Une étude complète de la doctrine comptable devrait comprendre trois parties:

1.º L'exposé des principes. C'est la *théorie comptable* proprement dite, dont la connaissance est la *science comptable;*

2.º La description des modes operatoires, ou *technique comptable*, dont la pratique constitue ce qu'on pourrait appeler *l'art comptable;*

3.º L'examen des méthodes diverses d'enseignement ou *pédagogie comptable*" (20).

Há divergência nas duas opiniões. Em um livro, o escritor considera a Contabilidade como "une méthode permettant le *classement* et la *mesure* (en nombre ou em grandeur) de *faits* qui ont été observés par le comptable"; em outro, "est la science comptable".

Não é de admirar que se note esta inconstância de afirmativas na obra do escritor, o qual se expressa, à página 37 do livro — "La Méthode Comptable", da maneira seguinte:

"C'est de ce souci d'exactitude qu'une méthod est née peu à peu, méthode admirablement précise, méthode scientifique d'observation, qui a reçu pour nom "Comptabilité", qui fut appliquée à l'origine uniquement à l'analyse des faits juridiques puis des phénomènes économiques, et qui, par le degré de perfectionnement qu'elle a atteint au service quotidien de science si complexes, est digne d'être comptée au nombre des méthodes scientifiques d'application universelle. Et nous pouvons aujourd'hui donner de la méthode comptable, la definition extensive suivante:

Por la méthode comptable, étant donné un certain état de fait présent et connu, susceptible d'être modifié par certains phénomènes, on se propose de découvir ces phénomenes des qu'ils se *manifestent, de les enregistrer au fur et à mesure de leur apparition avec toutes les conditions de temps, de lieu, de circonstances, et de nombre ou de grandeur, de les répartir par classes de phénomènes presentant certaines caractéristiques communes, de les mesurer enfin par classes en nombre ou en grandeur, en vue d'un extraire tous enseignements utiles",*

diz, entretanto, à página 43, do livro "La Comptabilité":

"L'arithmétique est une science élémentaire qu'on apprend aux enfants des leur plus jeune âge.

La théorie d'arthmétique est la plus abstraite, la plus ardue, des sciences mathematiques. On l'étudie sans joie en "Math'élèm".

La théorie de Comptabilité est heureusement beaucoup mois complexe.

Appuyée d'exemples simples, et réduite à 2 ou 3 formules élémentaires, elle peut servir de base à l'enseignement comptable pour des éleves de toute formation, et de toute origine, l'experience en à été faite plusieurs fois".

Onde, pois, a continuidade das teses defendidas em um livro e a das expostas no outro?

Se a Contabilidade é considerada ciência, não pode e não deve ser tratada por método.

Todos os escritores, maiores ou menores, afirmam ser a Contabilidade uma ciência e, no entretanto, expõem os fatos que dão lugar às investigações contábeis, como mero ato escritural.

---

(17) MAURICIO E. GREFFIER — *Técnica Contable* — Buenos Aires, Editor "El Ateneo" 1940, pág. 37.

(18) P. CHARPENTIER — *Organisation Industrielle* — Paris, H. Dunod et E. Pinat — 1919, pág. 189.

(19) PIGIER — *Comptabilité Commerciale* — 4.ª Section, Paris, Librairie Comptable Pigier — pág. 9.

(20) PIERRE GARNIER — *La Comptabilité* — Dunod, Paris, 1947, pág. 1.

E a definição abaixo, é um exemplo frisante, indiscutível, da incompreensão do que seja ciência.

Ed. QUITARD, diz:

"*La comptabilité* est la science qui *nous à coordener, d'une façon claire et rationnelle, un ensemble de livres et de comptes nous permettant de suivre toutes les operations d'une maison de commerce*" (21).

Aceitar a conceituação da ciência como é feita acima por E. Quitard, é estar de acôrdo com a negação de todos os princípios que nos levam ao conhecimento exato do objeto que dá lugar ao estudo dos fenômenos formadores do campo em que se investigam as verdades que dão lugar ao aparecimento das leis que regem as mútuas relações dos fenômenos observados e que disciplinam a aplicação das mesmas leis.

As definições postas em espelho até agora, embora de grandes mestres, não põem em evidência o objeto da Contabilidade.

E não escapa o próprio LÉON BATARDON, quando afirma em "Comptabilité à la Portée de Tous":

"La *comptabilité* est la science qui enseigne les régles permettant d'enregistrer les opérations économiques effectuées par une ou plusieurs personnes.

Appliquée aux actes accomplis par un simple particulier, cette science constitue la comptabilité *domestique* ou *privée*.

Plus specialement, la *comptabilité* est la *science qui* a pour objet l'étude des règles necessaires à l'enregistrement des opérations effectuées par une entreprise commerciale, industrielle, financière ou agricole" (22).

Aí está: ciência que tem por objeto o estudo das regras necessárias ao registro das operações efetuadas, etc.

O estudo das regras não pode ser objeto de nenhuma ciência.

E êste aleijão, esta monstruosidade, é ensinada nas escolas.

E há seguidores para tais heresias que deformam e deturpam o verdadeiro sentido da ciência estudada.

P. TERRIER, estudando a situação em que deve ser colocada a Contabilidade, explica:

"On s'est appliqué, dans tous les temps, à enrigistrer dans toute Economie particulière de quelque importance les rapports de valeur des phénomènes economiques qui s'y déroulent. Cet enregistrement rudimentaire d'abord, se perfectionne au fur et à mesure que se développent les organismes économiques; il devient commode, pratique, precis et complet. De plus en plus systématique, il se prête aux investigations scientifiques. Les déductions dérivées sont d'utilies données pour l'intelligence directive qui a charge de conduire une Economie à ses fins. Elles composent un système rationnel qui prend place au sein des disciplines économiques: la *comptabilité*. La comptabilité est ainsi le precieux auxiliaire de gestion des Economies particulières.

Son rôle essentiel est *d'observer* et de *classer les événements économiues, d'établir leurs relations, leurs causes et leurs effets*.

Elle procede par analyse et par synthése. Dans les organismes économiques importants, elle assume une fonction complémentaire. L'administration de ceux-ci réclame la collaboration d'un plus ou moins grand nombre d'individus qui partagent la fonction de gestion.

Cette division fonctionnelle a pour conséquence de faire naître entre eux des responsabilités administratives que la comptabilité permet de *controler*.

Le *rôle de la comptabilité* est, donc à la fois *d'ordre économique* et *d'ordre administratif*". (23)

Algumas das deduções a que chegou Terrier, são muito aproximadas da verdade.

Acontece, porém, que êle não desenvolve a argumentação dentro da mesma linha de raciocínios, que se traçou ao começar a exposição.

Depois de tentar evidenciar as funções da Contabilidade no todo patrimonial, a que chama economia particular, descamba, em tôda a sua obra, para o materialismo escritural.

Não há, destarte, uma unidade de pensamento.

Não tem, como êle afirma, o mesmo sentido de *observar, classificar os acontecimentos econômicos*, de *estabelecer suas relações, suas causas* e *seus efeitos*.

F. HURTADO DEL VALLE, em "Teoria y Prática de la Contabilidad", diz:

"Entendemos por *Contabilidad*, en general, la ciencia que tiene por objeto el conocimiento de los principios y verdades fundamentales para llevar la cuenta y razón de las operaciones verificadas en cualquier negocio, o empresa del Estado, o particular; y por *Teneduria de Libros*, el arte de consignar en libros preparados al efecto, la relación detallada de las operaciones referentes al capital de un comerciante, o corporación mercantil o administrativa, con arreglo a los principios establecidos por la ciencia de la Contabilidad".

E comenta:

"Comúmente se designan bajo la misma denominación las expresiones Contabilidad y Teneduría de libros, siendo asi que la una es consecuencia lógica de la otra".

E define:

"La Contabilidad es la ciencia de las cuentas, en las que forma el conjunto y el detalle de todas las operaciones que afectan a un capital o hacienda, fijando todos los pormenores que son precisos para la acertada dirección de los negocios y para la orientación de los trabajos en la gestión administrativa". (24)

Apresentando a linha demarcadora existente entre a Contabilidade e a Escrituração Mercantil, afirma:

"La Teneduria de libros se limita tan sólo a fijar metódicamente aquellas operaciones que la contabilidad le ha enseñado, conforme a los principios ya establecidos, sendo su objeto llevar las cuentas con exactitud, clarid y sencillez,

(21) Ed. QUITARD — *Commerce et Comptabilité* — Paris, Libraire Armand Colin, 1930, pág. 62.

(22) LÉON BATARDON — *La Comptabilité à la Portée de Tous* — Paris, Dunod, Huitieme Edition, 1947, pág. 1.

(23) P. TERRIER — *Le Bilan d'État* — Berne; Libraire Payot & Cie. — 1929, págs. 21 e 22.

(24) F. HURTADO DEL VALLE — *Teoria y Pratica de la Contabilidad* — Barcelona, Editorial Labor S.A., 1929, págs. 13 e 14.

a fin de poder determinar en un momento dado la situación de la casa o establecimento a que se refiera, mostrando los valores que constituyen el capital, con las alteraciones que en ellos se hayan verificado".

O escritor procura circunscrever as funções da Contabilidade e da Escrituração Mercantil, no mesmo campo em que ambas exercem as suas ações.

Mas, não distingue quais as funções da Contabilidade e quais as da Escrituração Mercantil.

Uma, a Contabilidade, estuda os fenômenos que se passam no campo que lhe serve de objeto, estabelecendo leis gerais, aplicáveis, no tempo e no espaço, aos fatos postos em evidência, e investigando as razões que determinaram o aparecimento de determinadas causas que alteraram, de qualquer forma, a estrutura morfológica do todo que é seu objeto; a outra, a Escrituração Mercantil, aproveita as leis preestabelecidas pela Contabilidade, para registrar o movimento verificado em cada uma das partes que compõem o todo.

Não é, portanto, como afirma o autor, a Contabilidade "la ciencia que tiene por objecto el conocimiento de los principios y verdades fundamentales para llevar la cuenta y razón de las operaciones verificadas en cualquier negocio, o empresa del Estado, o particular."

E esta imprecisão, quase timidez, de situar, de pôr em evidência com clareza, o objeto da Contabilidade, nota-se na maioria dos escritores, nos próprios estudiosos da ciência contábil.

A ela não escapam os próprios grandes mestres italianos.

Como comprovação da assertiva acima, transcrevemos algumas definições.

Prof. PIETRO D'ALVISE, depois de várias considerações, afirma:

"Per tutto ciò sembra logico affermare — e sempre, s'intende, con riferimento alle idee svolte — *che la ragioneria, como scienza, studia ed enuncia i principi e precetti da seguire per organizzare e attuare razionalmente le funzioni (o i servizi) di congnizione e costrizione nel campo economico-amministrativo delle aziende*". (25)

EMILIO MIOZZI, em "Compendio di Ragioneria General", estudando, sob vários aspectos, a Contabilidade, afirma:

"La Ragioneria studia le leggi ed i principi del controllo, applicato all'amministrazione economica e rivolto alla organizzazione delle aziende, alla conservazione della vita loro; per cui essa ricerca e rileva le cause che tendono al miglioramento di quella vita, nonchè quelle da cui potrebbe sorgere danno o derivare ad essa menomazione, tendendo a ripristinarla quando sia stata viziata o comunque menomata, tendendo infine alla cessazione sua nel modo piu opportuno qualora l'azienda stessa sia destinata per volonta sovrana o per forza maggiore a cessare".

E citando GIUSEPPE SCHROTT:

"La dottrina sistematica dei principî della registrazione e del controllo, o, in altre parole, tanto dei principî che insegno a porre in evidenza la sostanza, quanto dei principî che insegno a trovare ed usare i mezzi atti a schivare e scoprire i danni prodotti da chi amministra".

E comenta:

"La ragioneria è vera scienza — "Scienza" equivale a notizia certa ed evidente di checchessia, dipendente da particolare e profonda conoscenza dei suoi principi.

Antonio Rosmini, il grande filosofo educatore, c'insegna che scienza è investigazione del vero. La nostra disciplina studia le leggi ed i principi del controllo economico, essa investiga e rileva le cause che tendono al miglioramento della vita aziendale, nonchè quelle donde potrebbe sorgere danno del vero; le norme sue proprie dipendono da particolare conoscenza dei principi su cui poggia l'attività amministrativa di qualsivoglia azienda; essa adunque è vera scienza, non arte come taluni vorrebbero". (26)

Aí notamos a incerteza dos mestres. A Contabilidade estuda as leis e os princípios do contrôle, afirma Emilio Miozzi. Entretanto, comentando, mais adiante, o próprio Emilio Miozzi acha que a Ragionaria é uma verdadeira ciência.

Mas, para êle e para Antonio Rosmini, citado, a Ragionaria é uma ciência que estuda as leis e princípios de contrôle.

A ciência não estuda as leis nem os princípios.

A ciência investiga os fenômenos que se passam no campo que lhe serve de objeto e estabelece regras gerais que servem para determinar as causas que deram lugar a determinados efeitos, e que sòmente tais causas, e não outras, são a razão de tais efeitos.

O Prof. VICENZO GITTI afirma:

"Infatti *la Ragioneria è quella parte della scienza amministrativa che studia i modi di rilevare, ricordare classificare e controllare i fatti amministrativi per determinare gli effetti patrimoniali ed economici che produssero affinche raggiungano lo acopo che l'azienda si propone*". (27)

E cita a definição de SCHROTT:

"La dottrina sistematica dei principi della registrazione e del controllo o, in altre parole tanto dei principii che insegnano a descrivere la sostanza, le variazioni cui va soggetta, e i risultati che ne derivano, quanto e adoperare i mezzi atti a scoprire e schivare i dani produtti dall'amministratore".

GIUSEPPE ANTONELLI, em "Computisteria", diz:

"La Ragioneria è "la scienza dell'ordine nel governo economico-amministrativo delle aziende"; essa insegna infatti a rilevare e registrare con ordine, chiarezza e precisione i *fatti amministrativi* delle *aziende*". (28)

E seguem, assim, com a vista posta nas palavras contrôle, registros ou mesmo govêrno, as definições.

---

(25) Prof. PIETRO d'ALVISE — *Principii e Precetti di Ragioneria per L'Amministrazione Economica Delle Aziende* — Cedam, Padova — 1934, pág. 14.

(26) Prof. Rag. EMILIO MIOZZI — *Compendio di Ragioneria Generale* — Milano, Casa Editrice, Dottor Francesco Vallardi, 1923, págs. 48, 49, 53 e 54.

(27) Prof. VICENZO GITTI — *Ragioneria* — Ulrico Hoepli, Milano, 1929 — Ottava edizione riveduta, págs. 13 e 15.

(28) Dott. Prof. GIUSEPPE ANTONELLI — *Computisteria* — Ofiria Editrice-Firenze — 1938.

Sabino Spinedi — Michelle Balice, conceituando a Ragioneria, afirmam:

"*Concetto di Ragioneria* — Dalle nozioni esposte intorno all'azienda e ai suioi elementi, e precisamente intorno all'azienda considerata nei suoi vari aspetti, emerge il concetto di *Ragioneria*, che puo definirsi la *scienza dei fenomeni aziendali*, ossia la scienza che studia ed enuncia le norme che devono presiedere alla formazion e rilevazione e rappresentazione dei fenomeni aziendali".

Depois, expressam-se da maneira seguinte:

"Lo studio dei fenomeni aziendali può essere fatto un duplice aspetto, generale e particolare: *generale*, e cioè in relazione all'azienda considerata nella sua struttura, nei suoi fini, nei suoi mezzi, indipendentemente dagli aspetti particolari che può assumere; *particolare*, in relazione a questi aspetti, cioè in relazione alle varie specie di aziende che la vita ci presenta.

No primo caso avremo la *Ragioneria Generale;* nel secondo la *Ragioneria Applicada; questa*, a sua volta, puo dividersi in tanti rami, a seconda degli aspetti sotto cui si considerano le varie aziende; si ha quindi una *Ragioneria mercantile, industriale, bancaria, agraria;* una *Ragioneria delli Stato*, del *Comune*, ecc." (29).

ALBERTO CECCHERELLI, em "Instituzioni di Ragioneria", não apresenta definição.

Entretanto, ao abrir o livro, escreve que:

"La ragioneria sia considerata come oggetto di studio, sia considerata nelle sue applicazioni pratiche, tiene un posto considerevole fra le discipline che studiano le azienda per trarne principi di economia aziendale. Lo studio della ragioneria presuppone quindi come nozione de base la nozione dell'azienda considerata nella sua struttura e nel suo funzionamento, cioè negli elementi che la compongono e nelle coordinazioni di tali elementi che formano la vita dell'azienda".

Onde o objeto da Contabilidade? Como considera o escritor a Contabilidade? Não ficou claro o pensamento.

E em tôda a obra, o escritor não põe em evidência o que julga ser a Contabilidade.

Não há, portanto, conceituação da ciência.

Esta indecisão, ou por outra, esta timidez em definir a Contabilidade, verifica-se em todo o livro.

Não obstante, encontra-se no livro citado a afirmativa seguinte:

"La ragioneria como dottrina e como complesso di applicazioni trova dunque la sua sede nell'azienda e dalla nozione del fenomeno aziendale deduce i suoi principi, largamente contribuendo alla formazione e allo sviluppo della economia aziendale". (30)

O conceito de Contabilidade, como se vê das definições até agora apresentadas, é incerto.

Os mestres parece que não se encontram seguros das investigações feitas no campo em que a Contabilidade age, estudando os fenômenos que se observam, estabelecendo leis gerais que regem as relações existentes entre tais fenômenos.

G. GERMANI, citado por VINCENZO MASI, considera a Ragioneria como:

"La scienza che studia le leggi della coordinazione dei fenomeni economici relativamente alla personalità agente per l'ottenimento dell'applicazione rigorosa della legge del minimo mezzo". (31)

Peca G. Germani, também, quando considera a Ragioneria "la scienza che studia le leggi della coordinazione dei fenomeni economi".

Mas, tal fato não é de admirar, tendo em vista o juízo de Gomberg, citado por Vincenzo Masi, quando afirma em seu estudo "L'Economologique et son histoire", que a palavra *Contabilidade* deve ser substituída pela palavra "économologique", isto é, lógica econômica, ou "economologia". (32)

Aceitar a conceituação de *lógica econômica* para a Contabilidade, não é possível.

A Contabilidade pode, nas suas investigações, utilizar-se das leis econômicas para que exponha com precisão, as relações de interdependências existentes entre os fenômenos gerais postos em evidência pela Ciência Econômica, e os fenômenos decorrentes da mecânica patrimonial.

Em ambas as ciências, os métodos empregados na análise dos fatos são idênticos.

Mas, isto não quer dizer que ambas se confundem e se completam.

Há, de fato, no autor citado, uma falta absoluta de coordenação nos estudos a que se tem procedido e a prova da assertiva encontra-se no livro de VINCENZO MASI, quando escreve:

"E infatti non è conseguente alle premesse la esplicazione del Gomberg onde afferma che occorre tener ben presente che *"l'économologique ne s'occupe pas seulement de la tenue des livres ou de la comptabilité, mais embrasse aussi la science du budget, de l'estimation des biens, de l'inventaire et du bilan, du compte rendu, lu contrôle et de la statistique des entreprises individuelles"*. (33)

CARLOS GHIDIGLIA, também citado por Vincenzo Masi, escreve:

"1. L'uomo ha deficienze intelletuali e morali le quali impediscono che l'zaione amministrativa si svolga in ogni caso secondo il postulato edonistico.

2. Per il medesimo postulato è conseguenza naturale che l'uomo sia tratto a supplire a queste deficienze della sua psiche.

3. Sorgono perciò naturalmente alcuni fenomeni o fatti per i quali vengono colmate queste deficienze.

4. Questi fenomeni o fatti hanno tutti una medesina causa e nel loro operare sono rettida un solo sistema di leggi.

5. Questo sistema di leggi costituisce una scienza organica a sè che è detta Ragioneria". (34)

---

(29) SABINO SPINEDI — MICHELE BALICE — *Istituzioni di Ragioneria Generale* — Perrella, Roma, Settima Edizione — 1946, págs. 51 e 52.

(30) ALBERTO CECCHERELLI — *Istituzioni di Ragioneria* — Felice le Monnier, Firenze — 1946, págs. 5, 7 e 8.

(31) GOMBERG — *L'Économologique et son Histoire*, Genevra, 1913, citado por VINCENZO MASI em *La Ragioneria come Scienza del Patrimonio* — págs. 134 e 135.

(32) G. GERMANI — *La Ragioneria come Scienza Moderna* — pág. 142, citado por VINCENZO MASI — *ob. cit.*, pág. 135.

(33) *Ob. citada* — VINCENZO MASI.

(34) Prof. VINCENZO MASI — *La Ragioneria come Scienza del Patrimonio* — Padova, Cedam, 1943 — Seconda edizione completamente rifatta, págs. 132 e 133.

Não há pròpriamente, na citação anterior, uma definição da Contabilidade, não obstante "quesri fenomeni o fatti hanno tutti una medesima causa".

Mas, o escritor não explica quais são os fenômenos ou fatos que têm a mesma causa e que são regidos por um único sistema de leis.

É, pois, dessa indecisão de conceituar a Contabilidade, de uma maneira clara e precisa, sem tergiversações nem rodeios bombásticos na apresentação dos fenômenos que se passam no campo de atividades, que serve de objeto à ciência em espelho, que nasce a multidão de definições confusas e imprecisas.

Aliás, essa forma complexa de procurar situar a posição da Contabilidade, depois de grandes considerações, sem contudo tornar clara a definição, encontra-se nos próprios grandes mestres.

O Prof. Vincenzo Masi, em "La Ragioneria come scienza del Patrimonio", no segundo livro, n.º 32 — La Definizione della ragioneria — usa também, da maneira indireta, para definir a Ragioneria, não sendo, porém, uma definição no sentido próprio do têrmo:

Afirma o mestre:

"Dall'ampio esame da noi condotto sul contenuto della ragioneria, appare manifesto che l'OGGETTO indubbio della sua ricerca è *il patrimonio aziendale* considerato dall'aspetto statico e dinamico, qualitativo e quantitativo, e che il suo fine è il *governo opportuno, oculato, conveniente di tal patrimonio nelle imprese e negli enti di ogni natura in sede di costitizione, sia in sede di gestione, sia in sede di trasformazione, cessione, fusione e di liquidazione.*" (O grifo é nosso).

Pertanto, se il patrimonio aziendale riguardato dall'aspetto statico e dinamico, è l'oggetto della ragioneria, essa dovrà definire il patrimonio, delle imprese e degli enti, analizzarne i conponenti, cioè studiare la strutture dei vari patrimonio a disposizione delle varie aziende; ma dovrà altresi *governare* il patrimonio disciplinandone le variazioni che nel tempo va subendo, con lo studio degli investimenti e dei finanziamenti migliori e più opportuni, onde l'impresao l'ente possani da esso patrimonio conseguire i loro fini particolari.

OGGETTO della ricerca di ragioneria à insomma il patrimonio come complesso economico-aziendale, *fine* ne è il governo economico. La RAGIONERIA è perciò la *scienza del patrimonio aziendale*". (35)

Ainda o mesmo autor, em "Ragioneria General", procurando conceituar a Ragioneria, define:

"ora, *la scienza che studia il patrimonio a disposizione delle aziende e la ragioneria*".

E justificando a definição, escreve:

"Essa dovrà perciò definire il patrimonio esanimarne il contenuto, analizzarne i componenti, cioè studiare la struttura dei vari patrimoni nelle aziende di vari nature, ma dovrà altrevi provvedere mediante i suoi processi, i suoi istituti, i suoi metodi e i risultati delle sue indagini che va nel tempo subendo, tutelarne l'integrità, favorirne gl'incrementi, studiarne gli investimenti e le necessarie provviste di fondi onde l'impresa o l'ente possano conseguire i lori fini particolari.

In altre parole *l'oggetto* lella ragioneria è il patrimonio, il *fine* ne è il governo. Della ragioneria sono state date molte definizioni; la ragione di ciò sta nella diversità degli oggetti che si vallero riconoscere propri di essa". (36)

ANTONIO TONZING, citado por Fabio Besta, escreveu em *"Trattato di Amministrazione e di Contabilitá"*:

"La contabilità o ragioneria presa in tutta la sua sfera d'azione consiste essenzialmente nella descrizione e valutazione degli elementi del patrimonio, e delle avvenibili rendite e spese, nella giornaliere (cronologiche) annotazioni, e nella ordinata (sistematica) registrazione dei fatti avvenuti, e enlla periodica epilogazione e finale confronto dei risultati dell'azienda". (37)

VICENZO ARMUZZI, segundo Besta, assim define a ragioneria:

"La slienza dhe studia le leggi regolatrici le azioni del controllo economico è la ragioneria". (38)

BENEDETTO LORUSSO escreve:

"Or bene *la scienza che estudia ed enuncia i principi del controllo economico per le aziende di ogni specie, e trae norme oportune da seguire, affinche cosi fatto controllo riesca veramente efficace, persuadente e compiuto,* e appunto la RAGIONERIA, considerata dall'aspetto teorico; mentre che, nei riguardi della pratica, essa è costituita dall' *applicazione delle suddette norme di controllo ai casi concreti*". (39)

V. GITTI MASSA — "Trattato completo di ragioneria", — citado por FABIO BESTA, afirma:

"La ragioneria è une branca della scienza dell'amministrazione in generale, e precisamente quella che si propone di ricordare tutti i fatti amministrativi compiutti, quella che li classifica a seconda della loro natura, che li cordina secondo i criteri che dai medesimi si vogliono ottenere, quella che determina quali furono gli effetti che i fatti amministrativi produssero, quella infine che controlla i fatti compiuti onde essi raggiungano lo scopo che l'azienda si propone". (40)

Agora é a definição do mestre.

FABIO BESTA, o grande mestre, depois de várias considerações, define:

"Onde può dirsi che la RAGIONERIA, *in quanto si riguarda nell'aspetto teorico, studia ed enuncia le leggi del controllo economico nelle aziende di ogni fatta, e ne trae norme opportune da seguire accio che cosi fatto controllo possa riuscire veramente efficare, persuadente e compiuto; dove, in quanto si consideranei ri riguardi della pratica, essa e l'applicazione* ordinata di quelle norme". (41)

Citaremos algumas definições encontradas em J. Dumarchey — "Teoria Positiva da Contabilidade" — versão de Guilherme Rosa.

---

(35) Prof. VINCENZO MASI — *La Ragioneria come Scienza del Patrimonio* — Padova, Cedam, 1943, pág. 121.

(36) VINCENZO MASI — *Ragioneria Generale* — Padova, Cedam, 1942 — Terza Edizione Riveduta e Ampliata, pág. 55.

(37) Prof. FABIO BESTA — *La Ragioneria* — Volume 1, Milano, Casa Editrice Dottor Francesco Vallardi. págs. 35 e 36.

(38) Prof. FABIO BESTA — Idem, idem, — pág. 36.

(39) BENEDETTO LORUSSO — *Contabilitá Commerciale* — Quinta Edizione, Bari, Gius, Laterza & Figli, 1932, pág. 6.

(40) Prof. FABIO BESTA — *La Ragioneria — Obra já citada*, pág. 36.

(41) Prof. FABIO BESTA — Idem, idem, pág. 31.

Estas definições dão uma idéia de como vem sendo considerada a Contabilidade nos próprios léxicos.

Elas são as seguintes:

"*Larousse* — A Contabilidade é a arte, a operação, a maneira de escriturar as contas.

Bescherelle — A Contabilidade é a operação, a arte de escriturar as contas.

Dupinay le Vorepierre — A Contabilidade é a operação, a maneira de estabelecer e prestar contas.

Litré — A Contabilidade é a arte de escriturar as contas, sendo a Escrituração a ciência.

Dicionário do Comércio — A Contabilidade é a arte das contas; a Escrituração é a ciência. E, finalmente,

Academia — A Contabilidade é a obrigação de apresentar contas". (42)

Procuramos pôr em presença do leitor as definições acima, como mera curiosidade.

Sim, porque não é possível aceitá-las como conceituação de uma ciência ou mesmo, se por tal encarecemos a Contabilidade, de arte.

Há, nas definições postas em espelho, uma verdadeira ausência de conhecimentos da matéria focalizada.

E é Dumarchey quem afirma que "esta última definição (referindo-se à da Academia), foi aquela sôbre que, como já vimos, *Levèvre* (de Châteaudun) edificou tôda a sua teoria".

É verdade que o próprio DUMARCHEY, mais adiante, afirma:

"Parece, portanto, que *escriturar* ou *apresentar contas* é, conforme a vontade dêste ou daquele, fazer obra artística ou científica. Na verdade, trata-se de *arte*, se tivermos em vista a própria operação de se escrever em registros, de acôrdo com regras gerais, com leis; e de *ciência*, se se tem em vista, o estabelecimento e a coordenação dessas leis. O equívoco das definições precedentes denota bem que elas foram formuladas com lamentável negligência". (43)

Ainda, para maior apreciação e julgamento de como se há estudado tão precàriamente a ciência contábil, citaremos algumas definições de escritores, referidos também por Dumarchey, que as encontrou em *Léautey e Guibaut*.

São as seguintes:

"*Edmond Degrange, Pai* — A escrituração é a arte de registrar exata e ordenadamente tôdas as transações ou operações realizadas por um comerciante".

"*Edmond Degrange, Filho* — A Escrituração ou a Contabilidade é a arte de escriturar com método e de acôrdo com princípios determinados tôda a espécie de operações".

"*F.I.C.* — A Contabilidade é uma ciência que trata da maneira de escrever e dirigir os lançamentos duma casa de comércio. A Escrituração é a arte de passar os lançamentos das operações comerciais de acôrdo com a prática e com a lei".

"*Courcelle Seneuil* — A Contabilidade é a arte de escriturar e de combinar as contas desta ou daquela emprêsa industrial de maneira a tirar delas, o mais cômodamente possível, as indicações que se procuram". A Escrituração é simplesmente o método adotado para a inscrição das contas nos livros principais exigidos pelo Código Comercial e principalmente no "Diário". A Contabilidade compreende, portanto, a Escrituração, a qual (sic) é uma parte da Contabilidade".

"*H. Vannier* — A Contabilidade é a operação de inscrever com método, em registro apropriado, tôdas as transações ou operações realizadas dia a dia: trocas, pagamentos, recebimentos, regularizações, transferências e transações diversas".

"*J. Barré* — A Contabilidade é a arte de prestar contas exatas de tôdas as operações comerciais de calcular, por previsão, o andamento das mesmas e o seu resultado definitivo. Numa palavra: é conhecer o fim que se quer atingir, antes de se ter percorrido o caminho. A Escrituração é a arte de inscrever com ordem e método em determinados livros, de acôrdo com certas regras estabelecidas pelo uso e fixadas pela lei, tôdas as operações efetuadas pelo Comerciante, a quem, assim, é apresentada constantemente a sua situação relativamente aos credores e aos devedores, ao mesmo tempo que a de seus lucros e dos seus prejuízos".

"*Barillot* — A Escrituração é o método empregado para registrar as operações, com o fim de sermos informados de todos os pontos que interessam à marcha da emprêsa, e de exprimir matemàticamente as modificações que os resultados produzem constantemente no valor real do capital". (44)

Jaime Lopes Amorim, em sua obra — "Lições de Contabilidade", apresenta, também, várias definições de autores célebres nos anais da ciência contábil.

As definições focalizadas seguem as mesmas pegadas das anteriores.

São deficientes em seu conteúdo.

Não demonstram estudos aprofundados da matéria.

Confundem, muitas delas, a arte com a ciência.

Não distinguem, como era de esperar em homens que se dedicaram, ao que parece, ao estudo de matéria tão complexa, o que seja ciência em seu sentido lato, amplo, como objeto próprio, cujos fenômenos tem que investigar, descendo ao mais íntimo das relações que se manifestam entre as suas partes componentes, de maneira que possa estabelecer regras gerais imutáveis no tempo e no espaço, do que seja govêrno, administração da coisa estudada.

Daí, desta imensa confusão, desta falta de coordenação e de análise no estudo da coisa observada, nascem escolas díspares, que, muito embora guiadas por homens de saber inconteste, maior tumulto trazem ao estudo da ciência contábil.

Eis, para ilustração, as definições citadas por Jaime Lopes Amorim, na obra que mencionamos anteriormente:

"*Morrisson* — E' a arte de registrar as operações dos comerciantes de maneira a mostrar com método regular e sistemático o verdadeiro estado dos seus negócios".

---

(42) J. DUMARCHEY — *Teoria Positiva da Contabilidade* — Versão de GUILHERME ROSA, Pôrto, Revista de Contabilidade e Comércio, pág. 35.

(43) J. DUMARCHEY — idem, idem, pág. 36.

(44) J. DUMARCHEY, *Obra citada* — págs. 36 e 37.

Villa — E' uma ciência que deve abraçar 3 ordens de conhecimentos, a saber:

1.º Os elementos das ciências exatas, isto é, a aritmética e as primeiras noções de álgebra com uma suficiente latitude de aplicação à resolução dos problemas que possam apresentar-se nas administrações econômicas privadas comerciais, industriais e agrícolas;

2.º A teoria da escrituração ou confecção dos registros e a intuição para a adotar a tôdas as necessidades particulares de qualquer emprêsa;

3.º Um conhecimento mais do que medíocre das diversas categorias de *"administração e das emprêsas e dos princípios teóricos e práticos deduzidos especialmente das ciências econômicas, os quais devem servir de guia à administração das ditas emprêsas"*.

Seidler — E' a doutrina que tem por objeto os princípios que devem presidir ao registro das operações em qualquer espécie de emprêsas.

Bocardo — E' a ciência ou arte de estabelecer as contas.

H. Deschamps — E' a ciência das contas.

Pisani — E' a ciência que, seguindo os princípios do direito e da administração, se serve da matemática para auxiliar as funções administrativas a conseguir com o menor esfôrço o máximo efeito econômico que ela constata e controla por meio de registros balanceantes.

Bonalumi — E' a ciência que ensina a aplicar a luz da razão às operações de todo o sistema das funções administrativas.

Valentini — E' a ciência da organização, coordenação e disciplina econômica das emprêsas.

J. Barré — E' a arte de apresentar uma conta exata de tôdas as operações comerciais, de calcular antecipamente tôdas as probabilidades de êxito e o resultado definitivo. É, em suma, a arte de conhecer o fim a atingir antes de iniciar a tarefa para a sua consecução.

Paolini — E' a ciência orientadora da administração.

Rossi — E' a ciência que tem por objeto a representação dos fatos administrativos, entendendo-se por fatos administrativos, os atos ou resoluções tomadas pela administração, em virtude dos quais se cria, se modifica e se extingue um direito ou uma obrigação exprimível em dinheiro.

Scherber — E' a doutrina do balanço preventivo, dos registros e do contrôle.

Riva — E' a ciência da administração.

Cerboni — E' a ciência ou ramo de saber humano que abrange quatro partes distintas, que tratam respectivamente:

a) do estudo das funções da administração econômica das emprêsas com o fim de determinar as leis naturais e civis, segundo as quais as emprêsas se explicam e se regulam;

b) da organização e da disciplina interna das emprêsas;

c) do cálculo, ou seja, da aplicação da matemática aos fatos administrativos e da sua demonstração em ordem tabular;

d) do estudo do método de registro destinado a coordenar e a representar os fatos administrativos da emprêsa, pondo em relêvo os processos e os seus efeitos específicos, jurídicos e econômicos e mantendo-os todos reunidos numa única equação". (45)

São estas as definições. Jaime Amorim, entretanto, define a Contabilidade como sendo "a ciência do equilíbrio patrimonial", isto nas "Lições de Contabilidade Geral".

E no livro *"Elementos de Contabilidade"*, entretanto, o mesmo escritor afirma:

"A Contabilidade pode ser encarada como *ciência* e como *arte*".

E explica:

"No primeiro caso, poder-se-á definir rigorosamente como *a ciência do equilíbrio patrimonial*.

Mas, como esta definição é pouco acessível ao entendimento dos principiantes, por ser uma definição eminentemente sintética, podê-la-emos substituir por uma outra, que, embora diferente daquela nos têrmos, encerra, no entretanto, pouco mais ou menos o mesmo sentido.

Essa outra definição é aquela que nos apresenta a contabilidade como a *ciência que estuda as modificações ocorridas na composição qualitativa e quantitativa do patrimônio de qualquer emprêsa e as repercussões que elas exercem sôbre a consistência e o valor dêste, num dado instante e na sucessão dos instantes*.

No segundo caso, isto é, sob o ponto de vista de arte, a contabilidade poder-se-á definir como a arte de revelar as modificações ocorridas na composição qualitativa e quantitativa do patrimônio de qualquer emprêsa e de determinar periòdicamente os aumentos ou diminuições que elas imprimem ao valor dêsse patrimonio. A estas modificações, que sucessivamente se vão operando na composição qualitativa e quantitativa do patrimônio, dá-se o nome de *movimentos patrimoniais*.

Objeto da Contabilidade

O objeto de que a contabilidade se ocupa é, por conseguinte, o *patrimônio* das emprêsas, que se apresenta sempre *como um aglomerado maior ou menor de valores, sôbre o qual incidem os cuidados de uma administração regular, quer esta seja de caráter público, quer de caráter privado*". (46)

F. V. Gonçalves da Silva afirma, em seu livro "Noções de Contabilidade", o seguinte:

"E' a ciência que estabelece as regras para representar, interpretar e seguir na sua evolução tôdas as transformações por que passa o patrimônio de modo que possa conhecer-se, em qualquer época, a sua composição e o seu valor". (47)

Vale salientar esta definição:

"E' a verdadeira função da Contabilidade na sua qualidade de ciência que estuda o patrimônio em tôdas as suas fases e seus movimentos estáticos e dinâmicos."

João Luiz dos Santos, um dos grandes mestres da Contabilidade no Brasil, no seu livro "Perícia em Contabilidade Comercial", escreve:

"L. Liard diz que tôda ciência tem sua matéria: é essa o objeto cujas leis investiga; tem, também, uma forma: é o conjunto dos processos que põe em prática a fim de chegar a conhecer as leis do objeto que estuda. A Contabilidade como ciência, tem o seu objeto e tem os seus processos para a consecução dêsse seu objeto. Podemos encará-la:

1.º) *pelo seu objeto* — como a ciência que estuda as funções de orientação e de contrôle relativas às operações monetárias apreciáveis de uma administração;

2.º) *pelos processos* que adota para a consecução do seu objeto, como a ciência que estuda os processos de *análise, de coordenação* e de *síntese* relativos às operações monetàriamente apreciáveis de uma Administração;

(45) Jaime Lopes Amorim — *Lições de Contabilidade Geral* — Pôrto — Emprêsa Industrial Gráfica do Pôrto Ltda., 1929, págs. 94, 95 e 96.

(46) Jaime Lopes Amorim — *Elementos de Contabilidade* — Pôrto, Machado & Ribeiro, Limitada, 4.ª edição, págs. 13 e 14.

(47) F. V. Gonçalves da Silva — *Noções de Contabilidade* — Tomar, pág. 9.

3.º) ou *completa*, reunindo o objeto e os processos, como a ciência que estuda as funções de orientação e de contrôle relativas às operações monetàriamente apreciáveis de uma Administração e estabelecece os princípios que regem os processos de *análise*, de *coordenação* e de *síntese*, relativos às mesmas operações e conducentes ao seu objeto". (48)

THOMAZ BERNARDINO, em "Contabilidade Geral e Mercantil", apresenta a definição seguinte:

"A Contabilidade Geral é a ciência que estuda as operações efetuadas por qualquer entidade, nos campos econômico e financeiro, ensinando, ao mesmo tempo, o processo de registro das mesmas, em livros apropriados". (49)

O grande mestre CARLOS DE CARVALHO, em "Estudos de Contabilidade", escreve:

"Contabilidade é a ciência que tem por objeto o estudo dos livros, documentos, cálculos e contas por meio dos quais se registram e classificam os atos e os fatos administrativos, cujos efeitos sôbre o patrimônio ela ensina a pôr em evidência, dando normas para a representação gráfica dos mesmos.

Ocupando-se dos atos e dos fatos da gestão, a contabilidade compreende, necessàriamente, o estudo do direito aplicado à economia da matemática comercial e financeira e dos métodos em geral de escrituração".

E no prefácio o Mestre afirma:

"A Contabilidade é hoje uma ciência vasta e complexa. Ela se constituiu de elementos próprios, que se não encontram em nenhuma outra ciência, e se utilizou largamente das fontes abundantíssimas do direito e da matemática". (50)

Não se pode negar, por maior admiração que se tenha ao gênio do mestre, que não houve uma coordenação ou sistematização nos estudos da ciência contábil.

Afirmar que a contabilidade é a ciência que *tem por objeto o estudo dos livros, documentos, cálculos e contas*, é pôr em evidência o desconhecimento quase completo do que se possa compreender por ciência.

O estudo dos livros, documentos, etc., nunca constituiu objeto. O objeto de uma ciência é o campo em que ela atua, no sentido de investigar os fenômenos mais íntimos, que no mesmo objeto se passam.

TOBIAS DIÓGENES TRAVESSA, em "Contas contra Contas", dá a definição seguinte:

"Contabilidade é a ciência que estabelece os princípios básicos pelos quais se pode obter um aparelho escritural capaz de registrar e fiscalizar (controlar) todo o movimento de um patrimônio, bem como de conhecer e evidenciar positivamente o seu estado ou a sua orientação sob o ponto de vista econômico ou financeiro". (51)

ARNALDO NUNES, em seu belo livro "Contabilidade", afirma:

"Contabilidade é a ciência aplicada que, em função do cálculo, da economia, da finança, do direito, da estatística, do contrôle e do registro, cuida dos atos e fatos administrativos.

Baseado em seus princípios, ensina a prever, a agir e a registrar, com precisão e clareza, as operações de qualquer administração econômica, para que a todo momento se possa conhecer com exatidão e brevidade, o estado de todos os valores ativos e passivos que expressem um patrimônio, bem como as causas que hajam influído para o seu aumento ou diminuição". (52)

F. CAETANO DIAS, em "Contabilidade Industrial e Agrícola", escreve:

"A Contabilidade é, pois, uma ciência autônoma, com um campo definido, com métodos de descrição e explicação que são seus, embora recorra às outras ciências que a auxiliam na sua missão, como a química e a física, por exemplo, recorrem à matemática.

A contabilidade moderna utiliza não uns, mas todos os métodos das ciências positivas: a observação como a experiência, a introspecção como a extrospecção, os quantitativos como os qualitativos". (53)

TOLSTOI C. KLEIN, em "Contabilidade Prática", explica, como uma espécie de intróito:

"A Contabilidade é uma ciência tão complexa quanto qualquer das ciências conhecidas, e a sua relação com outras ciências é grande, principalmente com a matemática que é a ciência dos números, com o Direito, que é a ciência da Justiça e com as ciências político-sociais, inclusive as ciências das riquezas ou Economia Política".

Depois, comenta:

"O estudo da Contabilidade, as considerações elevadas, analisando minuciosamente as "Aziendas", qualquer que seja o seu capital ou a sua organização técnico-administrativa, a evolução ou regressão dos fenômenos econômicos e contábeis, os estudos teóricos, as apurações dos créditos negativos ou positivos, tornam essa matéria uma ciência". (54)

MANOEL MARQUES DE OLIVEIRA, em "Lições de Contabilidade Pública", apresenta a definição adotada pelo Primeiro Congresso Brasileiro de Contabilidade, a qual é a seguinte:

"A Contabilidade é a ciência que estuda e pratica as funções de orientação e contrôle relativos aos fatos e atos da administração econômica". (55)

---

(48) JOÃO LUIZ DOS SANTOS — *Perícia em Contabilidade Comercial* — 1940, Oficinas Gráficas do "Jornal do Brasil", 2.ª edição ampliada, págs. 4 e 5.

(49) THOMAZ BERNARDINO — *Contabilidade Geral e Mercantil* — 1941, pág. 9 — Rio de Janeiro, Imp. no Est. Gráfico "Apollo".

(50) CARLOS DE CARVALHO — *Estudos de Contabilidade* — 5.ª Edição, São Paulo, Emprêsa Editôra Brasileira — Vol. 1, págs. 1, 7 e 8.

(51) TOBIAS DIÓGENES TRAVESSA — *Contas contra Contas* — 2.ª Edição, volume I — Casa Gráfica, 1928, pág. 13.

(52) ARNALDO NUNES — *A Contabilidade* — 1939, A. Coelho F.º (Editor), Rio de Janeiro, pág. 21.

(53) F. CAETANO DIAS — *Contabilidade Industrial e Agrícola* — Vol. I, Lisboa — Livraria Morais, 1938, pág. 18.

(54) TOLSTOI C. KLEIN — *Contabilidade Prática* — Edições Técnicas Brasileiras Ltda., São Paulo, pág. 5.

(55) MANOEL MARQUES DE OLIVEIRA — *Lições de Contabilidade Pública* — 1945, 3.ª edição, Editôra Atlas S/A., São Paulo, Rio de Janeiro — pág. 22.

Não nos parece uma definição completa, capaz de satisfazer o ponto de vista científico em que se apoiam os princípios fundamentais da contabilidade.

Princípios aliás, defendidos pelos participantes do referido Congresso, cujos membros representavam o expoente máximo da Contabilidade brasileira.

Já temos demonstrado anteriormente que o sentido de ciência não foi aquilatado devidamente quando pela formulação das várias definições da Contabilidade.

A definição do Primeiro Congresso Brasileiro de Contabilidade está no quadro das definições que pecam pela ausência de sentido científico.

Orientar e controlar não são o objeto da Contabilidade. Não chegam mesmo a ser objeto de ciência alguma.

Não constituem objeto, pelo seu próprio espírito, da própria ciência da administração, que é também, como a Contabilidade, como a Economia, como a Estatística, como o Direito, etc., uma ciência social, ramo do grande tronco: Sociologia.

E não se diga que as definições variam de acôrdo com as escolas a que estão filiados os diversos tratadistas.

Não é razão aceitável.

As escolas, sejam quais forem, devem moldar as suas investigações dentro dos métodos verdadeiramente científicos, procurando situar o objeto real da ciência estudada para conhecer com exatidão quais os fenômenos a serem examinados e quais as razões determinantes do aparecimento dos mesmos, no campo em que se manifestam.

O exemplo da deficiência de conhecimentos da ciência a definir, está no que escreveu L. NOGUEIRA DE PAULA em sua "Metodologia da Economia Política", afirmando:

"*Contabilidade* é o processo metodológico que tem por fim determinar as variações produzidas por fatos administrativos sôbre o patrimônio.

A *Contabilidade* é, por conseguinte, uma forma da *Estatística* quando a *causa* é um *fato administrativo* e o *efeito, a variação* do valor do patrimônio". (56)

Com a mesma característica, ANTÔNIO GOXÉNS DUCH, escreve em "Inflación, Deflación y Tributos en la Contabilidad de las Empresas", o seguinte:

"*Contabilidad* es un procedimiento estadistico *sui generis*, mediante el cual se registran las operaciones economico-administrativas que afectan a un patrimonio. Tiene como finalidades, entre otras, conocer las sucesivas variaciones que experimenta una hacienda; establecer los resultados, determinar el porqué de éstos, señalar la situación específico jurídica y financiera de la misma y facilitar el pronóstico de su futura actuación; sirve de guia y orientación a los organismos directivos o administrativos de la Empresa a que pertence el patrimonio y fiscaliza esta gestión". (57)

E o mesmo escritor, mais adiante, afirma:

"Dondequiera que exista un hecho económico cuya constancia y registro interesen por las variaciones que pueda originar en un patrimonio; dondequiera que actué una empresa económica, és necesaria la presencia de los procedimentos contables; es imprescindible la Contabilidad, lo mismo para empresas administrativas que para las especulativas".

A afirmação de que "es necesaria la presencia de los procedimientos contables" onde quer que haja uma emprêsa econômica, é destituída de sentido.

A Contabilidade está sempre presente, pois que ela é a ciência que estuda o patrimônio. É ela que, como já se há afirmado, estabelece as leis gerais que regem os fenômenos observados no todo patrimonial, não podendo, assim, estar ausente, em momento algum, da sucessão dos fatos econômico-financeiros da emprêsa.

A ausência da Contabilidade, por um segundo sequer, traria a descontinuidade das observações exigidas pela ciência.

E sem êsse permanente e contínuo registro dos movimentos de trocas entre os elementos patrimoniais, não será possível o emprêgo dos métodos estabelecidos pela ciência no sentido de se conhecerem as causas e os efeitos dos fenômenos investigados.

Daí, dessa mistura de idéias sem clareza, sem coordenação, sem disciplina, sem estudos metodizados, nasceu essa multiplicidade de definições que ao invés de tornar a ciência contábil ao alcance de todos, facilitando a sua compreensão como ciência positiva, a coloca no grupo das ciências transcendentais.

A prova da confusão notada na conceituação da Contabilidade, tornando-a imprecisa aos olhos dos profanos, está na definição apresentada por Erich Schneider, professor de Economia da Universidade de Kiel, em sua "Contabilidad Industrial", traduzida do dinamarquês por Arne Koefoed, quando afirma:

"*Contabilidad* es el nombre genérico de todas las anotaciones y cálculos que se llevan a cabo en una empresa con objeto de proporcionar:

a) una imagem numerica de lo que, en realidad, sucede en la vida y en la actividad de la empresa; b) una base en cifras para las actuaciones de la Gerencia. De modo que la Contabilidad no se limita a la teneduría de libros y a los cálculos; por el contrario, a ella pertenecen tanto los balances estadísticos sobre los procesos que ocurren en la empresa como asimismo la confección de presupuestos referidos a uno o varios períodos futuros. *La Contabilidad es tan amplia y variada como la misma vida económica de la empresa.*" (o grifo é nosso) (58)

---

(56) L. NOGUEIRA DE PAULA — *Metodologia da Economia Política* — 1937, Irmãos Pongetti, Editôres — Rio de Janeiro, pág. 51.

(57) ANTONIO GOXÉNS DUCH — *Inflación, Deflación y Tributos en la Contabilidad de las Empresas* — M. Aguilar, Editor, Madrid — 1948, pág. 3.

(58) ERICH SCHNEIDER — *Contabilidad Industrial* — Tradução de Arne Koefoed — Aguilar, S.A. de Ediciones, Madrid — 1949, pág. 3.

De fato, a Contabilidade é ampla e vasta, abrangendo tôdas as mutações verificadas no patrimônio, por menor que sejam.

Quanto à variedade, não parece acertado. A Contabilidade não é vária. É una. As suas leis é que são aplicáveis às diversas modalidades com que se apresentam os fenômenos econômicos na formação de tipos diferentes de "aziendaria".

O prof. FRANCISCO d'AURIA, o grande Mestre, em "Contabilidade — Noções Preliminares", escreve:

"O I Congresso Brasileiro de Contabilidade, realizado em setembro de 1924, aprovou a seguinte definição: *"Contabilidade é a ciência que estuda e pratica as funções de orientação, contrôle e registro relativos aos atos e fatos da administração econômica"*.

E comenta:

"Efetivamente, a Contabilidade, por meio das suas funções orientadora e controladora, estuda os atos e fatos da administração e, por meio da sua função escritural, registra os mesmos fatos.

A Contabilidade é ciência, porque determina leis e princípios, como normas invariáveis de orientação, contrôle e de organização de métodos e sistemas de registro.

É, também, arte, porque manifesta atributos de estética com o desenvolvimento do gôsto artístico na representação gráfica.

Como ciência, ela exige o estudo aprofundado das leis e princípios e ciências correlativas, e, como arte, exige apuração do gôsto e espontaneidade de manifestação". (59)

O mesmo Mestre apresenta, em seu magnífico livro — "Estrutura e Análise de Balanço", a definição seguinte:

"Contabilidade é a ciência de observação, registro, exposição e análise dos fenômenos econômico-patrimoniais". (60)

Vale transcrever aqui o que diz JOSÉ FERNANDES FREIRE, em sua "Contabilidade e Técnica Comercial":

Êle afirma:

"A Contabilidade é a ciência que estuda e pratica as relações de orientação, contrôle e registro dos atos e fatos da Administração Econômica, por meio de normas e princípios e das regras da Matemática e do Direito, aplicados à economia.

Êsse princípio é o preconizado pela definição dada pelo Primeiro Congresso Brasileiro de Contabilidade, com pequena modificação.

Mas, continuemos na citação:

"Como ciência, a Contabilidade necessita das regras da Matemática para os cálculos e poder determinar o valor; do Direito, para a Defesa dos direitos econômicos e financeiros das entidades; e na atualidade não dispensa a sua nova aliada, a Estatística, para o conhecimento seguro e constante da situação do Patrimônio".

Há, no período anterior, uma verdadeira confusão. Não é como ciência que a Contabilidade necessita das leis estabelecidas pela Matemática, pelo Direito, pela Estatística, etc.

A ciência tem leis próprias.

Ainda mais:

Conceito — A Contabilidade é uma ciência positiva, complexa e de grande amplitude quando aplicada cientificamente.

E' uma ciência positiva, porque as suas conclusões, resultantes de minucioso estudo das relações existentes entre as partes interessadas nas operações que realizam, são merecedoras de fé e gozam de amparo e regalias permitidas em Direito.

E' uma ciência complexa, porque além do contrôle exigido e dos recursos e meios de que dispõe para o seu principal objetivo de informar com segurança a situação patrimonial, consigna por meio de um registro especial, que é a Escrituração Mercantil, tôdas as fases da variabilidade do patrimônio com a correspondência de valores ativos e passivos que integram o patrimônio.

E' uma ciência de grande amplitude porque a sua ação não se limita, apenas, a determinado setor do patrimônio, isoladamente, nem a determinada riqueza ou serviço; abrange o seu todo".

Temos aí uma conceituação demasiado longa e insegura. O autor demonstra desconhecimento completo do que seja a ciência contábil.

Não apresenta mesmo o menor indício de saber o que venha a ser ciência.

Quando afirma que a Contabilidade "é uma ciência de grande amplitude porque a sua ação não se limita, apenas, a determinado setor do patrimônio, isoladamente, nem a determinada riqueza", causa tristeza.

Há mais, ainda:

"Características — A Contabilidade tem a sua característica própria e universal, que são as contas ou títulos de que se serve para esclarecer a situação do patrimônio, com os seus valores representados em pecúnia, variando, apenas, o método ou o sistema de agrupamento de suas contas, sendo o mais conhecido o de *partidas compostas ou partidas dobradas*". (O grifo é do autor) (61)

Não é possível comentar. Seriam necessárias muitas páginas para dissecar tais afirmações.

E coisas como tais sôbre a Contabilidade são postas em livros destinados àqueles que principiam a estudar.

Adquirem, antes de qualquer coisa, um sentido deturpado do conceito da ciência contábil.

Mas, outros seguem o mesmo caminho errado.

Há os que confundem ciência, arte e técnica, misturando tudo num pandemônio horripilante.

Entre êsses está o Prof. ANTONIO CURY.

Êle afirma em seu livro "Contabilidade Mercantil", o seguinte:

"Contabilidade, dizem os tratadistas em geral, — é uma ciência; mas, neste livro, preferimos encará-la como técnica, como aplicação do raciocínio, do cálculo, da cronologia, a serviço da escrituração. Contabilidade, pois, é

(59) Prof. FRANCISCO d'AURIA — *Contabilidade — Noções Preliminares* — 1939, 3.ª edição, Companhia Editôra Nacional — pág. 51.

(60) Prof. FRANCISCO d'AURIA — *Estrutura e Análise de Balanço* — Companhia Editôra Nacional, São Paulo — 1949, pág. 95.

(61) JOSÉ FERNANDES FREIRE — *Contabilidade e Técnica Comercial*, Gráfica Editôra Aurora, Ltda., Rio de Janeiro, págs. 7, 8 e 9.

um sistema de regras, fórmulas e modelos destinados a realizar os cálculos e fixar cronològicamente em livros apropriados os fatos das operações de um estabelecimento comercial, industrial ou da administração pública.

Na condição prática ou aplicação dessa matéria verificamos que a função da contabilidade se limita a um objetivo, ao qual, pela fôrça da intensidade e da variação na espécie do comércio a que se destina a sua aplicação, ela é adaptada e executada do modo mais racional e claro.

A conclusão lógica e fiel, desde o seu ponto de partida, é considerarmos tratar-se de uma forma técnica de escrituração moldada num princípio estritamente ordinário e preciso, de demonstrar débitos e créditos com absoluta retidão, de acôrdo com as operações do comerciante ou firma. Em suma, Contabilidade significa a aplicação do raciocínio a serviço da escrituração". (62)

Onde a conceituação real da Contabilidade?

Considerar a contabilidade "como aplicação do raciocínio, do cálculo, da cronologia, a serviço da escrituração" é dar demonstração de precário sentido científico.

A própria idéia de técnica é falha.

O fecho do texto é muito interessante.

Êle afirma que "em suma, Contabilidade significa a aplicação do raciocínio a serviço da escrituração, é afirmar um absurdo tão enorme, que causa espanto.

A Contabilidade como ciência, já temos dito, estabelece leis que são postas em prática pela escrituração.

Não é possível compreender a arte comandando a ciência.

Apresentamos, agora, uma definição interessante.

É de JOSÉ MARIA FABREGAS DEL PILAR Y DIAZ DE CERVALLOS, em sua obra "Contabilidad del Estado", terceira edição, de 1950.

Diz êle:

"*Definiciones de la Contabilidad* — La Contabilidad, en general, puede ser definida, en sentido estricto, diciendo que consiste en el conjunto de principios cientificos relativos a la reunión sistemática de datos numéricos referentes a la gestión econômica de una entidad determinada".

E explicando:

"Esta definición sintetiza las expuestas por diversos autores, coincidentes en atribuir a la Contabilidad el carácter de ciencia, que, para el desarrollo de sus principios básicos, se completa com el arte de la Teneduria de libros (*)

Sin embargo, las aplicaciones de los datos que la Contabilidad reune y presenta ha dado lugar a que su concepto se haya salido de los limites estrechos en que habria de desenvolverse considerada en sentido estricto, buscando otro más amplio. *Ampliamente entendida, la Contabilidad comprende el conjunto de principios cientificos relativos a la gestión economica de una entidad determinada*. Por eso se dice que en una Empresa, todo lo que no es técnica es contabilidad. Este concepto amplio de la Contabilidad está en pugna con su noción tradicional y hasta con el propio valor gramatical y etimológico de la palabra; pero, a pesar de ello, parece impuesto por la realidad, que enseña constantemente como bajo la denominación de Contabilidad se estudian instituciones cuyo contenido excede el propósito de reunir datos numéricos referentes a la gestión económica de un negocio. Buena prueba de ello se halla en la propia *Contabilidad Pública*, puesto que en ella se comprenden multitud de torias que nada tienen que ver con esta finalidad tan restringida. Tales son, entre otras, las relativas a los Presupuestos y a la realización de los ingresos y los pagos, puntos que en ella se estudian en su integridad, y no solamente en la parte estrictamente contable". (63)

É *sui generis* a tese defendida pelo Sr. José Maria Fabregas del Pilar y Diaz de Cervallos.

"Todo lo que no es técnica es Contabilidad", afirma o ilustre tratadista.

O que não é técnica, é Contabilidade.

Admirável raciocínio.

E para justificar as suas assertivas, o autor socorre-se de definições de outros tratadistas, sem, contudo, obter aquilo que desejava.

As citações não valem como elemento confirmador da doutrina enunciada.

Ainda, como ilustração dêste ensaio, é interessante trazer para estas páginas as definições apresentadas por Pierre Trélut, em seu livro "Comptabilité Racionnelle".

Antes de cada uma das definições, o autor faz uma explanação à guisa de intróito.

Para a primeira definição há a explanação seguinte:

"Prèalablement, il convient de remarque que, selonle sens habituet de ces termes, la comptabilité constitue un *art* (*) et non une *science*. Elle fait partie des arts qualifiés d'*arts utilitaires*, par *opposition aux arts esthétiques*.

Effectivement, les sciences ont pour objet des choses considérées uniquement avec leurs caractères généraux, et pour but d'obtenir des résultats étant constitués par des rapports constants, des *lois scientifiques*. Ainsi, les sciences recherchent d'abrod la vérité, une vérité pratiquement absolue dans les limites générales de la connaissance.

---

(62) Prof. ANTONIO CURY — *Contabilidade Mercantil* — Curso Teórico e Prático, 4.ª edição, Gráfica Editôra Aurora Ltda., 1948 — Rio de Janeoro.

(*) Quesnot ha definido la Contabilidad diciendo que consiste en el "arte de imaginar, llevar o utilizar sistemas de cuentas que respondan a un objectivo previamente definido "*Administration Financière. Methodes, comptables e bilans*. Chap. I. Ar. II. Batardon define la ciencia de la Contabilidad diciendo que "enseña las reglas que permiten registrar las operaciones económicas efectuadas por una o varias personas" y la Teneduria de Libros, como la "puesta en practica de los principios establecidos por la Contabililad", *Cours practique de Comptabilité*, Tome premier. Primière partie. Chap. prem. Sec. I. Ejemplo del concepto amplio de la Contabilidad puede hallarse en la descripción de su contenido hecha por Luquin segun la cual, "la Contabilidad es una ciencia de conjunto conteniendo conocimientos multiples: 1.º Estudio de la industria en sus aplicaciones a las primeras materias. 2.º Estudio de los lugares de producción y los lugares de consumo. 3.º Conocimiento del Derecho Comercial y de la Aritmética general y aplicada. 4.º Conocimiento de los diversos métodos empleados para la redacción de los asientos". Citado por los señores González Cedrón, Méndez de Vigo y Peral, *Nociones Generales de Contabilidad Pública*. 1-2, Madrid, Hijos de Reus, Editores, 1902.

(63) JOSÉ MARIA FABREGAS del PILAR y DIAZ DE CERVALLOS — *Contabilidad del Estado* — Tercera Edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1950 — págs. 3 e 4.

(*) Actuellement, le mot *technique* pourrait être employé comme synonyme du mot *art*, dans le sens oú mot *art* est envisagé au présent chapitre.

Elles font abstraction de l'utilité, ou tout au plus ne l'envisagent qu'indirectement".

Au contraire, de mêne que tout art utilitaire, la comptabilité a pour objet des choses considérées avec leurs caractectéres contigents, en l'occurrence les biens et les dettes d'un patrimoine, et pour but d'obtenir des résultats utiles ayant euxmêmes nècessairement un caractère contigent. Ainsi, la comptabilité recherche d'abord l'utilité. Certes, elle recherche également la vérité, d'autant plus que cette vérité conditionne son utilité. Mais elle ne la recherche que dans la mesure oú, précisement, elle doit être utile. En d'autres termés, la comptabilité ne poursuit qu'une vérité relative". (64)

No intróito pôsto em espelho, afirma o autor que a Contabilidade é uma arte.

E acrescenta que as ciências têm por objeto cousas consideradas ùnicamente com caracteres gerais, e com o fim de obter resultados constituídos por relações constantes, de leis científicas.

Destarte, diz ainda o tratadista, as ciências procuram antes de tudo a verdade, uma verdade pràticamente absoluta, nos limites gerais do conhecimento.

E a Contabilidade não procura conhecer verdades gerais, através de métodos científicos, cujos resultados positivos determinam o estabelecimento de leis que espelham a maneira de agir dos fenômenos estudados, dando normas seguras à compreensão do aparecimento de fenômenos futuros?

O intróito é deveras interessante pelo seguimento que dá o autor ao raciocínio empregado, no sentido de chegar a uma conclusão que lhe parece acertada.

As premissas, porém, são falsas, e, portanto, o final encontrado, sòmente falso poderá ser.

Daí, seguindo as mesmas pagadas do intróito, a apresentação da definição seguinte:

"La comptabilité est un art qui a pour objet un patrimoine, les biens et les dettes étant classés en catégories homogènes et principalement exprimés par leur valeur et pour but fondamental de permettre de connaître intégralement et en permanence l'évolution en valeur de ce patrimoine, en effectuant sus forme de tableaux une description qui, partant de la situation initiale, comporte l'enregistrement chronologique, par catégorie, de l'intégralité des variations de valeur que subissent les catégories constituées, les résultats étant exprimés uniquement par totaux et par différences".

E explica:

"La définition qui précède est la définition normale de la comptabilité, autrement dit la définition de l'art comptable en général, au sens abstrait de l'expression".

E diz:

"Le terme *comptabilité* comporte en outre deux significations particulières. Dans un sens abstrait également, mais portée restreinte, il désigne l'art comptable dans son aplication à un patrimoine déterminé.

Par ailleurs, dans un sens concret, il désigne l'ensemble des noyens matériels, et notamment les registres, qui sont affectés à la réalisation de l'art comptable pour un patrimoine déterminé". (65)

(64) PIERRE TRÉLUT — *Comptabilité Rationnelle* — Dunod, Paris, 1951, pág. 38.

(65) PIERRE TRÉLUT — *Comptabilité Rationnelle* — Dunod, Paris, 1951, págs. 38 e 39.

A explicação não é mais feliz do que a definição, ou do que a explanação do intróito.

Nenhuma ciência exclui a abstração, pois que é com ela que se procura generalizar as regras explicadoras dos fenômenos observados nos campos em que as causas geradoras dos mesmos fenômenos se manifestam.

Sem a abstração, os métodos científicos não poderiam ser aplicados; o raciocínio não poderia exercer todo o seu poder de indução ou de dedução.

Mas, vamos conhecer antes de tudo, as razões dadas pelo escritor no sentido de simplificar a contabilidade, modificando a definição anterior.

Para isso, êle escreve:

"Si la comptabilité d'un patrimoine englobe l'integralité de ce patrimoine, si par ailleurs des buts variés lui sont assignés, si enfin elle lécrit l'activité patrimoniale par de nombreux comptes tant au poit de vue élémentaire qu'au point de vue géneral et qu'à des points de vue divers, mettant en oeuvres de multiples registres, l'évolution du patrimoine sera connue d'une manière pratiquement parfaite. En revanche, cette comptabilité entrainera un travail relativement considérable".

"Grace aux machines comptables, il est vrai, le travail comptable peut être sensiblement allégé. Mais, les dépenses necessitées par leur acquisition et leur fonctionnement son de nature à en limiter l'emploi, sinon même à l'interdire, selon l'importance des patrimoines".

"Or, étant un art strictement utilitaire, la comptabilité ne constitue q'un moyen qui doit être développé uniquement dans la mesure indispensable. Assi convient-il de rechercher sa simplification autant qu'il sera possible:

— par les amènagements nécessaires de l'organisation comptable,

— par la stricte limitation des buts à atteindre,

— par la restriction de son objet même". (66)

Aliás, o tratadista para chegar ao enunciado da segunda definição, estabelece três estágios:

1.º Aménagement de l'organisation comptable;

2.º Limitation des buts assignés à la comptabilité; e, finalmente,

3.º Réduction de l'objet de la comptabilité.

Neste último, há a dissertação seguinte:

"Jusqu'alors, il a été admis que la comptabilité avait pour un patrimoine integral. Or, une reduction important du nombre des opérations patrimoniales à constater et, par voie de conséquence, du nombre des opérations comptables, sera susceptible d'être obtenue par la reduction de l'objet de la comptabilité. Dans ce cas, la comptabilité d'un patrimoine déterminé ne portera plus sur la totalité, mais uniquement sur une partie des biens et des dettes du patrimoine. En d'autres termes, l'objet de la comptabilité du patrimoine sera restrint aux seul biens et aux seules dettes dont la *comptabilisation* sera absolument nécessaire au égard aux buts à atteindre. En consequence de la possibilité de réduire l'objet de la comptabilité, cet objet devient une *universalité patrimoniale*, autrement dit un ensemble de biens et le dettes dépendant d'un même patrimoine et qui peut correspondre, soit à la totalité, soit à une partie seulement, des biens et des dettes du patrimoine".

(66) PIERRE TRÉLUT — *Comptabilité Rationelle* — Dunod, Paris, 1951, pág. 243.

E afirma:

"La définition qui a été donnée de la comptabilité doit être modifiée en conséquence et devient".

Apresenta, então, a definição seguinte:

"La comptabilité est un art qui a pour objet une universalité patrimoniale, les biens et les dettes étant classés en catégories homogènes et principalement exprimés par leur valeur, et pour but fondamental de permettre de connaitre intégralement et en permanence l'évolution en valeur de cette universalité, en effectuant sous forme de tableaux une description qui, partant de la situation initiale, comporte l'enregistrement chronologique, par categorie, de l'integralité des variations de valeur que subissent les catégories, constituées, les résultats étant exprimés uniquement par totaux et par différences". (67)

É a segunda definição.

Não há diferença substancial entre a conceituação da primeira e da segunda.

Vamos, porém, à terceira definição.

Seria interessante transcrever ainda, como foi feito com as definições anteriores, a explanação justificativa da modificação do conceito de contabilidade.

Mas, esta terceira definição não terá o costumeiro preâmbulo.

Ei-la:

"La comptabilité est un art qui a pour objet une universalité patrimoniale, les biens et les dettes étant classés en catégories homogénes et principalement exprimés en quantités d'unités semblables, et pour but fondamental de permettre de connaitre intégralement et en permanence l'évolution quantitative de cette universalité, en effectuant sous forme de tableaux une description qui, partant de la situation initiale, comporte l'enregistrement chronologique, par catégorie, de la intégralité des variations quantitatives que subissent les catégories constituées, les résultats étant exprimés uniquement par totaux et par différences". (68)

Não é, porém, a última definição.

Há ainda uma quarta, que diz o autor ser a definitiva.

Antes de apresentar a quarta definição, o autor afirma:

"Mais, la patrimonialité n'est pas essentialle à la comptabilité. Il n'est nullement indispensable que les choses comptabilisées soient les biens et les dettes d'un patrimoine. Elles pourraient être des choses de toute autre nature. Et même, l'objet de la comptabilité pourrait être constitué par des groupes de personnes, par des sociétés humaines".

O que está afirmado acima é de admirar em um estudioso da Contabilidade.

Não devemos comentar.

Registramos sòmente.

Encontramos ainda:

"Ainsi, lorsque devrait être décrite l'évolution quantitative d'une universalité de personnes ou de choses quelconques dans le but principal de pouvoir connaitre intégralement et en permanence l'évolution réalisée, cette description serait susceptible d'être constituée par une véritable comptabilité".

E julga o escritor que muito entendeu a conceituação da Contabilidade.

Daí, escrever:

"En conséquence de cette nouvelle extension, la définition de la comptabilité doit être encore élargie, piur être formulée sous la forme suivante qui, cette fois, est définitive".

E então define:

"La comptabilité est un art qui a pour objet une universalité de personnes ou de choses classées en catégories homogènes et principalement exprimés en quantités d'unités semblables, et pour but fondamental de permettre de connaitre intégralement et en permanence l'evolution quantitative de cette universalité, en effectuant sous forme de tableaux une description qui, partant de la situation initiale, comporte l'enregistrement chronologique, par catégorie, de l'intégralité des variations quantitatives que subissent les catégories constituées, les resultats étant exprimes uniquement par totaux et par différences". (69)

E assim segue a obra do escritor.

Não queremos, e não podemos negar o mérito inconteste da obra.

É mais uma valiosa contribuição que um espírito esclarecido traz ao estudo da ciência que se encontra em formação.

Não estamos de acôrdo com os conceitos expendidos.

Isto, entretanto, não quer dizer que o trabalho não tenha valia.

O esfôrço da inteligência, seja qual fôr o ponto de vista em que se coloque o escritor, é sempre aceitável como elemento de investigação no campo em que se passam os fenômenos da ciência estudada.

Não se poderá jamais formar um corpo de doutrinas, sem as naturais controvérsias do esclarecimento das causas formadoras dos fenômenos postos em equação.

A esta destinação não poderá fugir nenhuma ciência em formação, especialmente em se tratando de ciências sociais cujas linhas gerais ainda estejam incertas.

A Contabilidade, portanto, não escaparia à regra geral.

E para confirmação do que acabamos de escrever, citaremos JEAN FOURASTIÉ "Comptabilité Générale" quando afirma:

"La comptabilité a essentiellement pour objet de garder la mémoire des opérations financières et d'en permettre le controle. Elle a donc à la fois un rôle juridique et un rôle économique". (70)

Isto, êle afirma na introdução.

Entretanto, no desenvolvimento do trabalho aparecem duas outras definições.

---

(67) PIERRE TRÉLUT — Idem, idem, págs. 245 e 246.

(68) PIERRE TRÉLUT — Idem, idem, pág. 263.

(69) PIERRE TRÉLUT — Comptabilité Rationelle — Dunod, Paris, 1951, págs. 271 e 272.

(70) JEAN FOURASTIÉ — *Comptabilité Générale* — Deuxième Edition — Paris, 1945, pág. 20.

Uma diz:

"La comptabilité est un enregistrement des mouvements de valeurs libellées ou évaluées en unités monétaires".

Outra está concebida da maneira seguinte:

"Ainsi, nous pourrons dire que *la comptabilité est une science administrative ou une technique qui a pour objet l'enregistrement des valeurs economiques, libellées en unités monetaires, et appartenant a un patrimoine détermine*". (71)

Definições que generalizam, definições que particularizam, definições que generalizam e particularizam ao mesmo tempo o campo de ação da Contabilidade.

Definições que confundem ciência com arte; definições que não distinguem objeto de objetivo; definições que misturam método de uma ciência com o *modus faciende* estabelecido pelas regras próprias da arte.

E esta maneira de encarar erradamente o que seja método, leva muitos escritores de grande valor a afirmarem verdadeiras heresias.

Somos forçados a citar mais uma vez.

Eis o que afirma QUESNOT:

"La Contabilidad es un concepto muy general en si y mui especial en sus aplicaciones, que son múltiples. No es, en realidad, más que un conjunto de métodos que tienen un carácter común: el uso de las cuentas". (72)

Aí está uma afirmação desconcertante.

A Contabilidade nem como arte, nem como ciência pode ser considerada como um conjunto de métodos com um caráter comum: o uso das contas.

Esta maneira de ver a Contabilidade é de uma falta absoluta de visão; de estudo mais aprofundado dos fenômenos observados nos componentes do patrimônio.

É usar de um raciocínio simplista.

Há, ainda, o seguinte:

"Se ha definido la Contabilidad como la ciencia das cuentas.

Esta fórmula, un poco ambiciosa, tiene el inconveniente le implicar una confusión ya advertida. Simple conjunto de métodos, la Contabilidad no puede pretender elevarse al rango de las ciencias. Por otra parte, si la definición precedente fuese más esquematizada, hablaria mejor al espíritu siendo más explicativa".

Agora, vem a definição do escritor:

"Nosotros definiremos, pues, la Contabilidad como el arte de imaginar, de llevar y utilizar sistemas de cuentas que responden a un objectivo previamente definido. *Asi se encuentra destacada en la definición el arte del contable que es esencialmente un arte de invención, puesto que se trata, por su parte, de crear métodos que responden a objectivos muy diversos. Es por esto por lo que la Contabilidad se eleva hasta el nivel de la ciencia le los negocios. Por ultimo, la definición puesta tiene el mérito de haver constar que el objectivo de la Contabilidad no consiste precisamente en las cuentas, sino más bien en los sistemas de cuentas;* es decir, que estas *cuentas se hallan necesariamente coordenadas entre si seguindo un plan general, y destinadas, ya individualmente, ya en su conjunto, a convertirse en el más flexible de los instrumentos de análisis y sintesis*". (73) (o grifo é nosso)

E é o mestre Quesnot que espalha idéias de tal porte.

Onde poderão os iniciados nos mistérios da ciência contábil, ir buscar a verdade, se os mestres, os sumos sacerdotes que guardam, ou dizem guardar, os segredos da ciência, apresentam diretrizes errôneas que induzem os principiantes a falsas teses?

A Contabilidade não pode ser considerada como ciência, e sim, como arte, segundo uma afirmativa.

Pode ser aceita como ciência dos negócios, de outra vez.

É ilógico. É falta de raciocínio seguro.

Aqui não podemos fazer crítica perfeita de tudo o que afirma Quesnot, em seu livro "Administración Financiera".

Não poderíamos fechar êste trabalho sem citar o grande Herrmann Junior.

O saudoso e inesquecível Mestre, no Brasil, da corrente defensora do estudo da Contabilidade em bases científicas, formulou a definição seguinte:

"Contabilidade é a ciência que estuda o patrimônio à disposição das aziendas, em seus aspectos estáticos e em suas variações, para enunciar, por meio de fórmulas racionalmente deduzidas, os efeitos da administração sôbre a formação e a distribuição dos créditos". (74)

Eis a última definição.

Fizemos, assim, desfilar um grande número de definições da Contabilidade, dadas, muitas delas, por mestres ilustres, homens que constituem honra e glória da ciência para cuja grandeza batalhamos sempre, sem desfalecimento.

Algo, porém, há, em tôdas, que não traduz com precisão, a verdadeira função da ciência contábil.

Umas, abusam demasiadamente de circunlóquios desnecessários, e que antes obrumbam o sentido, do que aclaram.

Outras, aliás, de grandes tratadistas, confundem lamentàvelmente o objeto que serve de campo às investigações da Contabilidade, com os instrumentos escriturais de que se utiliza e aplica na ciência, no sentido de registrar os fenômenos que são observados no objeto.

Fenômenos que sofrem a ação, na sua constituição íntima, das fôrças de afinidade, unificadoras que são do todo que se nos apresenta para estudo.

---

(71) JEAN FOURASTIÉ — idem, idem, pág. 21.

(72) L. QUESNOT — *Administración Financiera* — Tradução da 4.ª edição Francesa, por Agustin Vicente Gella — Editorial Labor, S.A. — 1947, pág. 7.

(73) L. QUESNOT — *Obra citada*, pág. 10.

(74) Prof. FREDERICO HERRMANN JUNIOR — *Contabilidade Superior* — (Teoria Econômica da Contabilidade) — 2.ª edição, Editôra Atlas S.A., São Paulo, pág. 35.

Há, também, definições que jungidas ao âmbito acanhado das escolas a que se encontram filiados os seus autores, não procuram situar no círculo próprio, as funções reais da Contabilidade, sob o ponto de vista rigorosamente científico, não obstante afirmarem ser a Contabilidade uma ciência.

Fogem de investigar com os devidos métodos postos à disposição dos pesquisadores, pela ciência, as causas determinantes, que dão lugar aos movimentos contínuos de trocas, que, no todo patrimonial, determinam o aparecimento de correntes positivas e negativas, as quais circulam intermitentemente, através do todo, produzindo aumento, diminuição ou equilíbrio.

Daí, desta maneira imperfeita de encarar os fenômenos patrimoniais, pois, que não procuraram conhecer perfeitamente o patrimônio, nasceram, portanto, as definições imprecisas, titubeantes, sem firmeza.

Destarte, dentro da formação espiritual de cada escola, circunscritas ao pensamento de seus instituidores, desfilaram definições várias.

Tôdas elas, porém, bem analisadas, são:

a) ou imperfeitas, abrangendo, ou mais ou menos;

b) ou imperfeitas e confusas;

c) ou ainda falta de objetividade.

A razão real determinante da falta de objetividade em quase tôdas as definições que desfilaram neste trabalho, provando o não entrosamento dos fatos constatados e registrados com o objeto da ciência estudada.

É em tôrno do patrimônio que devem girar as investigações da Contabilidade quando encarada sob o ponto de vista científico, contabilidade pura, pròpriamente dita.

É ela que põe em evidência as leis que regem os fenômenos gerais decorrentes dos bens apropriados, geradores do patrimônio.

A aplicação das leis nos diversos ramos da economia apropriada determina o aparecimento de várias formas da arte escritural, registradora dos movimentos positivos e negativos, nos elementos constitutivos dos bens componentes do patrimônio.

A Contabilidade *pura* constata o aparecimento de fenômenos, investiga as razões de tais fenômenos, põe em evidência as causas que os formaram, determina as condições do meio em que elas devem surgir, prevê, enfim, o aparecimento dos mesmos fenômenos, dadas as condições especialíssimas em que os mesmos se devem manifestar, no tempo e no espaço.

A aplicação das leis contábeis registra, agrupa, analisa e entrega aos estudiosos, os elementos materiais da constatação e exatidão das leis.

As leis contábeis são unas, indivisíveis, sendo aplicáveis a qualquer patrimônio, seja qual fôr a Azienda a que esteja entregue.

Precisamos Rever Nossas Idéias Sôbre Salários

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

O PROBLEMA da organização dos sistemas de salários no serviço público brasileiro está pedindo, urgentemente, a contribuição de idéias novas. Precisamos encará-lo com espírito criador, e, sobretudo, com a mente aberta às possibilidades que podem advir de uma revisão geral dos critérios até aqui adotados.

Parece-nos fora de dúvida que do sistema atual nada mais se pode esperar. E como prova disso aí estão as sucessivas reivindicações das categorias profissionais existentes dentro do serviço público: engenheiros, médicos, dentistas, farmacêuticos, oficiais administrativos etc. E não se espere que essas reivindicações tenham fim, enquanto perdurar o atual estado do problema de salários no serviço público.

Há, no caso, uma razão muito importante e que parece não ter sido ainda devidamente ponderada. É a de que o atual sistema de salários representa, nada mais nada menos, que um simples elo de uma cadeia hoje totalmente despedaçada. Criado para servir a um plano de organização dos cargos e funções da administração pública, êle perdeu a base, o conteúdo e o sentido, a partir do momento em que êsse plano foi desmantelado.

Se desejamos restabelecer a ordem perturbada pelas medidas de exceção, que vieram beneficiar, de modo tumultuário, uma parcela do funcionalismo público e provocar situações da mais chocante desigualdade, só teremos dois caminhos a seguir: 1) restabelecer em sua plenitude o plano de organização de cargos e funções para o qual o atual sistema de salários foi criado ou 2) organizar um novo sistema de salários.

A primeira solução suscitaria delicados problemas de ordem jurídica, a menos que quiséssemos respeitar certas situações mediante inclusão de seus beneficiários num quadro suplementar, com o que não só não eliminaríamos, nem sequer atenuaríamos as disparidades hoje existentes. Como ainda agravaríamos o problema da administração de pessoal, pois o quadro suplementar acabaria adquirindo quase que as mesmas proporções do quadro permanente, tornando-se difícil extingui-lo dentro do razoável limite de tempo exigido pela necessidade de substituir uma organização provisória dos cargos e funções por outra definitiva.

Parece, pois, que a melhor solução consistiria em organizar um novo sistema de salário, em moldes diferentes do atual e tendo em vista senão suprimir pelo menos amenizar as injustiças resultantes de benefícios concedidos a determinadas categorias de servidores e que não podem ser generalizados uma vez que o erário público não suportaria as despesas decorrentes de uma tal generalização.

OS AUMENTOS PERCENTUAIS EM ORDEM INVERSA

Mas, para a organização dêsse novo plano, precisamos de idéias novas, de novas diretrizes, de novos critérios. Os princípios pelos quais nos orientamos até aqui precisam sofrer revisão completa e, sob certos aspectos, têm que ser postos inteiramente à margem. A realidade social dos nossos dias é outra e não podemos desprezá-la ou tentar iludi-la com soluções simplistas, como a dos aumentos percentuais em ordem inversa, que está conduzindo a uma nivelação absurda dos salários enquanto que os níveis de responsabilidade e dificuldade do trabalho, o custo da formação profissional para os vários ramos de atividade e os padrões sociais correspondentes aos diferentes cargos e funções do serviço público não podem ser nivelados na mesma base.

Não sabemos mesmo como se pode falar em aperfeiçoamento da administração mediante a elevação do nível intelectual e técnico dos servidores públicos, e ao mesmo tempo adotar um sistema de salários que é, por si só, um desestímulo à cultura e à formação profissional de nível superior.

Não se pode deixar de reconhecer que o poder aquisitivo das classes mais numerosas influi, decisivamente, no mercado de preços. Ora, a grande maioria dos servidores públicos está justamente compreendida nas faixas de incidência das "percentagens" mais altas, dos três últimos aumentos de salário. A minoria situada fora dessas faixas, não tendo seu poder aquisitivo aumentado nas mesmas bases, vem suportando mais pesadamente o sucessivo encarecimento da vida. A rigor cada aumento de salário representa para essa minoria um rebaixamento de seu poder aquisitivo, em confronto com os benefícios concedidos à maioria. Não há dúvida de que isso é flagrantemente injusto, inclusive do ponto de vista social.

Uma das primeiras idéias a desprezar na organização de um sistema racional de salários deveria ser, pois, a dos aumentos percentuais em ordem inversa.

O SALÁRIO COMO MEIO DE ENRIQUECIMENTO

Não cremos que venha ao caso discutir ou simplesmente enumerar aqui as diversas teorias econômicas do salário, para chegar à conclusão de que êste não é meio de enriquecimento. De certo que o desejo do funcionário é ganhar cada vez mais; por outro lado, o contribuinte entende, e com muita razão, que o desfalque do seu patrimônio através de impostos, recolhidos ao erário público não se destina apenas a custear as despesas com funcionalismo, mas também, e sobretudo, à execução de serviços de interêsse para a coletividade. Não há, evidentemente, como estabelecer com rigor matemático a linha de equilíbrio entre essas duas tendências. Mas se pode admitir, sem maior esfôrço, o princípio de que o salário deve proporcionar ao funcionário público os meios necessários a uma existência compatível com a dignidade de suas funções. Embora essa compatibilidade não se possa determinar a não ser através de critérios subjetivos, um certo grau de exatidão é sempre possível.

Nenhum sistema de salários pode considerar-se racional se não levar em conta essa idéia. Quando ultrapassa a certos limites, o salário do funcionário público importa numa espécie de usurpação do patrimônio dos contribuintes, conseguida através do mecanismo de coação que o Estado emprega para estabelecer e coletar os impostos. Constitui como que uma forma de enriquecimento injusto, pois desvia, para as mãos de alguns privilegiados, recursos que a coletividade reuniu para atender a serviços de interêsse geral.

É noção antiga que o impôsto é um encargo público, que se justifica pela sua própria destinação. Cada indivíduo é obrigado a ceder uma parcela de seu patrimônio ao Estado, a fim de que êste possa dispor dos meios de que necessita para realizar os seus fins. Enriquecer o funcionário não é fim do Estado, nem meio legítimo de aplicação das rendas públicas.

Por isso mesmo, certas formas de remuneração jamais deveriam ter sido admitidas. São elas, via de regra, que geram os salários que se podem considerar excessivos, não apenas dentro do quadro geral do serviço público, senão também em confronto com os planos de pagamento nos mais prósperos setores da atividade privada.

A EXATIDÃO MATEMÁTICA DOS CRITÉRIOS

Os critérios de que poderemos lançar mão para o estabelecimento dos limites a partir dos quais os salários passam a constituir um meio de enriquecimento não são rígidos nem precisos. Mesmo assim, porém, oferecem base de trabalho satisfatória. No domínio das ciências sociais, somos freqüentemente levados a renunciar ao ideal da exatidão matemática e a usar critérios de outra ordem. O direito e a economia enfrentam e resolvem importantes problemas da vida de todos nós, partindo de conceitos imprecisos como sejam os de "bons costumes", "classe média", "lucros razoáveis" etc. Não haveria nada de extraordinário, portanto, em adotarmos conceitos semelhantes na solução do problema de salário, cujos aspectos fundamentais são os de ordem econômica e social. Insistir no emprêgo de padrões de exatidão matemática a assunto que por natureza os repele, é um êrro a que não têm escapado certos sistemas de salário.

Ora, se partirmos da tradicional divisão da sociedade em três classes, poderemos, por exemplo, admitir que o salário máximo do funcionário público deve corresponder ao padrão de vida da "classe média". De certo não estaremos usando uma linguagem de rigorosa precisão, mas também não nos estaremos situando no plano da fantasia ou do indefinível, uma vez que "o padrão de vida da classe média" é uma realidade tangível, alguma coisa ao alcance da experiência comum, enfim, uma expressão que pode ser traduzida e concretizada através das mil e uma diferentes utilidades de que nos servimos na rotina da vida diária.

Não nos parece que os outros critérios habitualmente adotados na organização de sistemas de salários sejam mais objetivos do que uma noção dêsse tipo, nem que sirvam melhor a certos objetivos, como, por exemplo, o de fixar os limites, além dos quais o salário se transforma num meio de enriquecimento.

Nesta época em que tudo é medido, pesado e calculado com extremo requinte, em que os instrumentos de precisão registram quantidades infinitesimais, a razão, a experiência e o bom senso estão sendo desalojados pela volúpia da exatidão matemática mesmo onde esta não pode produzir mais do que uma ilusória impressão de certeza.

A REGRA DE DAR MAIS A QUEM TEM MENOS

Nos últimos reajustamentos de salário adotou-se a regra de dar mais a quem tem menos. Já vimos como a insistência nessa solução está conduzindo a uma padronização dos salários, sem a correspondente padronização dos níveis de dificuldade e responsabilidade do trabalho, condições de formação profissional e outros fatôres de igual importância.

Agora queremos lembrar que tomamos o princípio com valor absoluto, desligado das considerações de ordem social que nos levaram a adotá-lo. Daí resultaram injustiças e inconvenientes graves.

Se admitirmos, como ponto de partida, que o salário é meio de subsistência e que aos indivíduos de ganho mais limitado é mais difícil enfrentar a carestia da vida, então não devíamos ter deixado

de considerar o salário em relação aos encargos de quem o percebe. Mas, na aplicação do princípio, levamos em conta, apenas, o salário em si, desprezando justamente o fator que poderia determinar o grau de desajustamento do assalariado, em face do custo das utilidades.

Beneficiamos na mesma base chefes de famílias numerosas e adolescentes que vivem à sombra da economia paterna e não têm que atender maiores encargos. Isso, num país cuja Constituição assegura à família o direito à proteção especial do Estado, não deixa de ser um tanto chocante.

A menos que abandonemos a concepção social do salário, para retornar ao antigo princípio de pagar o trabalho em si, não podemos, nos sistemas por serem organizados de futuro, desprezar a idéia de que o salário não é um valor absoluto.

O SALÁRIO-FAMÍLIA

A instituição do salário-família merece aplauso não pelo que representa como auxílio ao assalariado, mas porque consagra um princípio, cuja utilização inteligente poderá proporcionar melhores soluções para o problema da remuneração do trabalho.

Talvez porque ainda nos estejamos iniciando na matéria, temos agido em relação a ela com certa timidez. O salário-família atualmente em vigor é irrisório e importa na pulverização de uma verba orçamentária que talvez melhores resultados produzisse, se empregada em bloco na manutenção de serviços de assistência aos filhos dos funcionários (clínicas infantis, internatos, lactários, creches etc.).

Se, entretanto, ficamos com a solução de concedê-lo, individualmente, a cada interessado, tudo indica, dentro do ponto de vista social que adotamos, em relação à matéria, a necessidade de uma profunda revisão de nossas idéias.

Essa revisão talvez indicasse desde logo duas medidas básicas: 1) elevação da cota atualmente concedida a cada filho; e 2) o estabelecimento de uma cota para a espôsa. Adotado, para essas cotas, um nível razoável e capaz de representar um efetivo auxílio ao funcionário com encargos de família, os posteriores reajustamentos de salários poderiam ser feitos numa base percentual única, desprezando-se o artifício das "tabelas" empíricas e iníquas tão em voga nos dias que correm.

O princípio de dar mais a quem ganha menos adquiria, então, substância e encontraria base num fato social capaz de lhe emprestar sentido e legitimidade.

ALÉM DO SALÁRIO MÍNIMO, O SALÁRIO MÁXIMO

Pelo menos no caso especial do serviço público, parece que o salário máximo deveria ser fixado em lei, como é o salário mínimo. Isso contribuiria para maior estabilidade da política de salários, além de ser de inquestionável vantagem do ponto de vista moral e administrativo.

Cada uma das diferentes categorias em que se podem agrupar os cargos e funções existentes no serviço público (v.g. categoria técnica, burocrática, fiscal etc.) deveria ter um salário-teto, em função do qual poderiam ser graduados os níveis de remuneração de cada cargo ou função, consoante o critério da dificuldade e responsabilidade das atribuições.

Então, o princípio de "dar mais a quem tem menos", já atendido pelo "salário-família" que nas bases que sugerimos anteriormente seria parte integrante do sistema, não mais viria perturbar a necessária hierarquização dos variados tipos de atividades existentes dentro do serviço público.

Para acrescentar a essa solução um objetivo social, poder-se-ia estabelecer que os proventos que excedessem ao salário-teto seriam recolhidos, v.g., sob a forma de impôsto de renda e passariam a constituir um fundo a ser incorporado às verbas destinadas ao pagamento do salário-família ou à execução de obras de assistência social à classe.

Enquanto subsistirem certas formas de remuneração de funcionário público e no mecanismo de elaboração das leis não forem introduzidos melhoramentos capazes de obstar as liberalidades em matéria de vencimentos e salários do pessoal a serviço do Estado, o "salário-teto" representa um dos poucos diques eficientes, que se podem opor à desenfreada onda de reivindicações que ameaça não ter fim.

SEGURO, AO INVÉS DE SALÁRIO ADICIONAL

Para os tipos de atividades que importam em risco da saúde costumamos adotar um salário adicional. Além do vencimento correspondente ao cargo, assegura-se ao funcionário a percepção de determinada quantia, que se destina ao custeio de medidas acauteladoras da saúde.

Êsse salário adicional, já porque é insuficiente para atender aos fins a que se destina, já porque nem sempre quem o recebe corresponde aos objetivos da lei, passa, via de regra, a ter um destino muito diferente do que lhe deveria ser dado.

Então, perguntamos: — não seria mais racional adotarmos, ao invés do salário adicional, um seguro obrigatório que garantisse ao funcionário, no caso de invalidez transitória ou permanente, benefícios mais amplos?

Em caso de resposta afirmativa acrescentaríamos que não deveria caber única e exclusivamente ao Estado o pagamento do prêmio de um seguro dessa natureza; o funcionário teria que ter também seu ônus, o que, além de produzir efeitos psicológicos positivos, viria obstar o desvirtuamento da medida.

AS ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO

E chegamos, afinal, às adicionais por tempo de serviço, forma de salário em tôrno do qual se reproduz a velha disputa entre promoção por merecimento e promoção por antiguidade.

Não haveria maior interêsse em repisar os argumentos que se defrontam nessa disputa. Portanto admitamos, para simplificar o raciocínio, que os dois sistemas de promoção se completam e devem ambos coexistir dentro de um mesmo plano.

É, aliás, o que se verifica no serviço público brasileiro. Podemos, pois, desenvolver o nosso pensamento, partindo da própria realidade.

De início temos de considerar que os nossos quadros do funcionalismo vêm passando por intenso processo de rejuvenescimento, que diminui as possibilidades de acesso. Os postos mais elevados estão preenchidos por gente nova e que, por isso mesmo, nêles permanece por mais tempo.

Numa situação como essa, um dos mais insistentes argumentos contra o critério da antiguidade em matéria de promoções perde o valor. A estagnação num mesmo cargo por largo tempo não pode, com efeito, ser interpretada como indício de incapacidade, quando as chances de promoção por merecimento são extremamente reduzidas.

O fato começa a despertar atenção cada vez maior, como prova o crescente interêsse em tôrno das adicionais por tempo de serviço. Mas, ao que supomos, a concepção corrente a respeito das adicionais por tempo de serviço precisa ser reajustada, em conexão com o problema das promoções.

Como têm sido propostas, inclusive em emendas ao projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos, ora em discussão no Legislativo, as adicionais por tempo de serviço encontram forte reação, devido aos encargos que, se postas em prática, imporiam ao erário público.

Êsse quadro talvez se modificasse, substancialmente, se para concessão de adicionais levássemos em conta não apenas o tempo de serviço, mas também a circunstância de, num determinado período, o funcionário não haver sido promovido, por inexistência de vaga, embora reunindo tôdas as condições para promoção.

A idéia é, pois, a de converter a adicional por tempo de serviço num meio de compensar, em parte, as deficiências de oportunidade de acesso nas carreiras do funcionalismo.

Dificuldades do Estudo da Organização

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

QUEM se propõe dedicar-se ao estudo da Organização e com ela fazer carreira, como profissional habilitado a exercê-la, encontrará vários inusitados obstáculos, para os quais deseja o autor dêste artigo fazer incidir uma análise, embora sucinta, mas que conjugue as dificuldades mais importantes, dentro de um quadro lógico e sistematizado, como sua contribuição pessoal para a fixação e solucionamento dêsses indesejáveis empecilhos, que estorvam a marcha daqueles que aspiram a ver a Organização desimpedida de entraves e oferecendo assim atrativos sedutores para os brasileiros dotados de espírito público e desejosos de servir com elevação e civismo à causa do aperfeiçoamento técnico, em benefício da coletividade, através de utilização dos maravilhosos instrumentos de que dispõe êsse campo do saber humano.

QUADRO SINÓTICO DAS DIFICULDADES

1 — Técnicas
- 11 — Extrínsecas
  - 111 — Escassez de Documentação.
  - 112 — Escassez de Institucionalização.
- 12 — Intrínsecas
  - 121 — Ciência nova, ainda em formação.
  - 122 — Ciência Social lidando com pessoas.
  - 123 — Ausência de Terminologia Padronizada.
  - 124 — Confusões feitas com outros ramos do conhecimento.

2 — Éticas
- 21 — Extrínsecas
  - 211 — Política e Patriarcalismo
- 22 — Intrínsecas
  - 221 — Charlatanismo.

---

1 — *Dificuldades de Ordem Técnica*

11 — *Extrínsecas*

111 — *Escassez de Documentação*

A complexidade cada vez mais crescente da vida moderna, inflada pelo vertiginoso progresso industrial, diversificada pelo considerável avanço tecnológico e complicada pelas inúmeras invenções que a pesquisa científica colocou à disposição dos homens, determinou a necessidade de novos processos e sistemas de trabalho, bem como de métodos de controlar, coordenar, dirigir e planejar, não só o trabalho pròpriamente dito, mas também os próprios agentes encarregados da sua execução, a fim de que os objetivos pudessem ser atingidos da maneira mais rápida e econômica possível, sem atritos ou fricções de monta, e obtendo o maior rendimento de que o conjunto se mostrasse capaz.

Como decorrência, vasta literatura surgiu dedicada ao exame e análise dêsses assuntos, a princípio inteiramente concentrada na ação das entidades privadas e particulares, e depois, por fôrça da expansão das funções do Estado e sua intervenção em pràticamente tôdas as esferas da atividade, preocupada, também, com o poder público, sua estrutura e atuação como a maior emprêsa humana.

Contudo, embora sendo a Organização tão velha quanto a própria sociedade humana, tão velha mesmo como as montanhas, (1) as preferências dos autores se inclinaram sempre para campos outros que não o coberto pela ciência e pela arte da Organização. Daí a quase inexistência de livros inteiramente devotados ao estudo sistemático da Organização, não obstante sôbre ela muito se tenha escrito.

Essa verdade universal assume mais grave ressonância entre nós, onde nada, ou quase nada, temos em língua portuguêsa, e como contribuição pessoal, a oferecer para o progresso dêsse setor do conhecimento. Falta-nos material, documentação, informações, estatísticas, casos, observações, livros, revistas, teses, publicações, conferências, debates, bem como sua respectiva e ampla divulgação. Essa escassez de documentação, portanto, apresenta-se como a primeira dificuldade com que se depara o estudioso da Organização.

112 — *Escassez de Institucionalização*

A existência de material científico e técnico sôbre organização está condicionada ao trabalho

(1) Vide, Anderson e Schwenning: "The Science of Production Organization", prefácio pág. 1 e Mooney e Reiley: "The Principles of Organization", prefácio.

de pesquisa e ao interêsse dos pesquisadores; para tanto, por conseguinte, tornam-se necessárias, em primeiro lugar, fontes de formação, como Cursos, Escolas, Universidades e, subseqüentemente, Centros de treinamento e aperfeiçoamento, Institutos, Sociedades, Academias, Associações e outros instrumentos, destinados a estimular estudos mais profundos e a propiciar meios e modos de intercâmbio de resultados, observações e experiência.

Êsse vácuo constitui um dos grandes tropeços para o estudo da Organização, merecendo, pois, lugar de realce os esforços isolados feitos pelo D.A.S.P., I.D.O.R.T. e Fundação Getúlio Vargas, no sentido de propagar e agitar idéias sôbre o sentido técnico e científico da Administração, com seus reflexos, embora mais distantes e oblíquos, sôbre o problema que ora nos preocupa. Não se pode deixar de destacar, ainda, neste particular, as duas fontes fundamentais do estudo da Organização no Brasil, em seu aspecto de utilização pelo Estado, a Revista do Serviço Público e os Cursos de Administração, realizações ambas do D.A.S.P. que se constituiu em pioneiro e iniciador do movimento de descoberta e implantação dos Princípios e das Técnicas da Organização dentro do domínio estatal.

12 — *Intrinsecas*

121 — *Ciência nova, ainda em formação*

Embora o problema da Organização seja tão velho como as montanhas, ela constitui uma ciência nova, ainda em formação, com seu conteúdo sofrendo as influências de contribuições fragmentárias e dispersas. Nota-se a ausência de nomes notáveis de cientistas, que tivessem dedicado tôda a sua vida, energia e pensamento a êste ramo especializado do saber humano. O material de que dispomos constitui o produto do trabalho de vários autores, independentemente, e de cujas obras se retiram, por comparação, mais divergências, contradições e diversidades, do que geral concordância sôbre princípios, processos, e métodos.

A Ciência da Organização, segundo advertem Anderson e Schwenning, "progrediu antes, por agregação, pela combinação e mistura de idéias e práticas de muitos contribuidores, do que pelo raciocínio, partindo das premissas de alguns poucos mestres". Thomas R. Jones, citado no livro dos autores atrás mencionados, observa que "quando se procuram as autoridades para conhecer os princípios fundamentais da Organização se encontra surpreendente falta de concordância" e que "tentativas para procurar ou desenvolver idéias fundamentais têm sido esporádicas e fragmentárias", e conclui melancòlicamente por admitir que "o presente *status* da Ciência da Organização é que não há Ciência; cada indivíduo que tenta organizar, hoje, fá-lo quase exclusivamente baseado na sua própria experiência e idéias obtendo resultados que estão muito longe de ser uniformes ou ideais". Os próprios Anderson e Schwenning reconhecem, porém, que a situação atual desfigurou os têrmos em que Jones colocou a Organização quando sôbre ela escreveu em 1929: — "desde aquela época muita coisa foi adicionada e incorporada, mas grande parte dêsse material é ainda confuso e em conflito, condição que indica estar a Organização como ciência em fase de desenvolvimento".

Vimos, pois, que a Organização não apresenta um conteúdo, um material, um campo, perfeitamente delimitado, coerente, classificado, lógico e universalmente aceito. Se percorrermos os currículos das Escolas que oferecem ensino de Organização, comprovaremos essa discordância e divergência. Urge, portanto, uma verdadeira missão apostólica e evangelizadora de síntese e aglutinação, capaz de harmonizar êsse conflito que é um dos maiores responsáveis pelo atraso em que se encontra o estudo daquele que é um dos mais sérios, profundos e transcendentemente importantes setores do conhecimento humano.

A persistência e tenacidade dêsses óbices se revelam e manifestam a todos os instantes e dêles, infelizmente, parece não ficou imune a Escola Brasileira de Administração, cuja criação foi por nós saudada com indescritível entusiasmo profissional e cívico, pois nela víamos, também, o instrumento poderoso, suscetível de esclarecer e integrar êsses conflitos e divergências. O *curriculum* escolar, dado à publicidade, com efeito, revela que ainda até não foi possível chegar-se à completa, cabal, lúcida, nítida, e esclarecida compreensão, definição, classificação, e delimitação do conteúdo e material da Administração. É de esperar-se, porém, que a experiência de alguns anos de funcionamento da Escola imponha uma definição precisa do campo da Ciência Administrativa, a fim de que as dúvidas, indecisões e controvérsias fiquem definitivamente solvidas.

122 — *Ciência Social lidando com pessoas*

Ademais, como ciência social, ressente-se a Organização das dificuldades inerentes a tôdas as ciências sociais que têm de lidar com os aspectos verdadeiramente difíceis e importantes da vida e do conhecimento (2). Elas são mùtuamente dependentes e lidam com valores e finalidades, sendo que os seus elementos de trabalho são os sêres humanos, de conduta imprevisível, e insuscetíveis de serem postos em condições de sôbre êles se conduzirem experimentações controladas, à vontade.

Por outro lado, os pesquisadores das Ciências Naturais têm à sua disposição infindáveis elementos de trabalho para experimentação, enquanto que nas Ciências Sociais êsses elementos são escassos, raros e vários. A experimentação social, ade-

(2) Vide L. GULICK — *Ciência, Valores e Administração Pública* in "Papers on the Science of Administration".

mais, tem de ser efetuada por homens tendo como objeto da pesquisa também sêres humanos. Ora as pessoas variam no tempo e no espaço e influenciam-se recìprocamente, alterando os dados da situação. A situação muda a cada instante, assim como também mudam os agentes e pacientes envolvidos nessa situação, sofrendo, todos, influências recíprocas (3).

Uma lei científica pressupõe circunstâncias imutáveis, e qualquer alteração delas introduz uma nova lei que faz variar as relações de causa e efeito. Na ciência Física encontramos uniformidade em muito maior grau do que nas Ciências Sociais. Foi esta uniformidade que causou o uso da frase "ciência exata". A Matemática, na qual as circunstâncias nunca mudam, é a mais exata de tôdas as ciências. Mas, nas Ciências Sociais, onde as condições são dependentes, não das fôrças inanimadas da natureza, mas das variações dos sentimentos humanos, paixões e gostos, pode-se perfeitamente compreender a dificuldade de fazer generalizações rigorosas.

A grande complexidade e variedade de circunstâncias que rodeiam qualquer problema social é de tal ordem que não é fácil a enunciação de leis gerais, em larga escala. Diz-se, por isso, que as leis sociais são antes expressões de tendências do que rigorosas predições de causa e efeito.

Segundo afirma conhecido autor (4), "tal é o respeito pelos homens das ciências naturais que o pêso de seus grandes nomes se projeta sôbre outros campos. A opinião de Edison, por exemplo, sôbre a imortalidade da alma, tem mais importância para o homem comum do que a opinião de um Psicologista, para nada dizer do Teólogo. As descobertas dos cientistas sociais não merecem essa aceitação implícita, e tal circunstância deriva em parte da diferença de conteúdo existente entre as Ciências Sociais e as Ciências Físicas ou Naturais. Estas últimas lidam com materiais que se amoldam aos desejos dos pesquisadores, que não reagem emocionalmente em têrmos de interêsse pessoal, nem possuem noções preconcebidas, crenças enraizadas ou preferências e tendências. Enquanto que as primeiras lidam com o homem e êste reage emocionalmente às descobertas do investigador, o homem tem interêsses especiais e usufrui privilégios que considera como direitos, é cheio de preconceitos, noções preconcebidas, crenças sem verificação, preferências e tendências".

Os autores ODUM e JOCHER (5) embora encarecendo a unidade de espírito existente em tôda a ciência, seja ela exata ou não, o seu método geral e o seu objetivo único de procura da verdade e domínio, ressaltam os problemas distintos com que se defrontam as Ciências Sociais. Tais são: — falta de concordância e definição precisa; processo geral e vago; falta de direção de sua mensuração e de experimentação controlada; natureza mutativa de seus elementos; complexidade dos fenômenos; indivisibilidade e inseparabilidade dos seus problemas; influência dos fatôres humanos; e sua nomenclatura indefinida".

Essa nomenclatura indefinida é um dos grandes óbices da Organização e sôbre êle incidiremos, a seguir, nossas vistas.

123 — *Ausência de Terminologia Padronizada*

Dessas dificuldades, devemos destacar a ausência de nomenclatura padronizada, obstáculo que não existe no campo das ciências matemáticas e físicas, e que prejudica enormemente o entendimento e a expansão do conhecimento nos domínios das ciências sociais.

Conforme deixou bem claro um especialista do assunto (6) "há palavras em Organização que necessitam de definições precisas e características, para evitar as confusões e as incompreensões das noções e idéias que pretendem definir. Isso porque têrmos há que são constantemente mal empregados, ou compreendidos de forma diferente pelos diversos autores: Assim têrmos há que se referem indistintamente a noções distintas; outros que, embora sinônimos, representam idéias diversas; e outros que, embora de significado diverso, traduzem a mesma noção ou a mesma idéia. É, pois, imprescindível a fixação de uma terminologia que permita a compreensão generalizada das noções, idéias e fenômenos referentes ao trabalho, que é a atividade humana aplicada à produção de bens econômicos".

As razões de ordem mais específica, que concorrem para dificultar a fixação de uma nomenclatura uniforme, residem na circunstância de que os têrmos usados são traduções de palavras estrangeiras, usando cada tradutor vocabulário próprio nem sempre idêntico ao utilizado por outros. De outra parte, os têrmos técnicos são quase sempre de difícil compreensão pelas pessoas não familiarizadas, daí já se ter declarado: — "o processo da organização é menos misterioso do que a terminologia parece indicar".

O professor Cantanhede, no trabalho ainda há pouco mencionado, precisa bem êsses obstáculos: — "Se dois estudantes de colégios diversos e alunos de professôres diferentes se encontram e usam as palavras: triângulo, metro, biologia, caloria, pressão atmosférica, êles se entendem perfeitamente e sabem a noção, idéia ou fenômeno a que cada um dêsses têrmos se refere. Duas pessoas, entretanto, que tenham estudado Organização, res-

(3) Vide MARY PARKER FOLLETT — *Creative Experience*.

(4) LEWIS MERIAM *em Whither the Social Sciences*.

(5) ODUM e JOCHER — "An Introduction to Social Research".

(6) CESAR CANTANHEDE — *A exata terminologia em organização*.

bos traduzindo, por palavras diversas, rigorosamente as mesmas noções".

O professor Benedito Silva esclarece, também, com inexcedível nitidez, esta questão (7): "Antes de entrar pròpriamente na discussão do assunto, o estudioso das ciências sociais, para obviar os riscos de não ser compreendido, ou de ser mal compreendido, muitas vêzes é forçado a definir inicialmente os seus têrmos. Conforme a incisiva advertência de Harold Laski, é conveniente começar por definir os vocábulos, pois cumpre não esquecer que a infecundidade da filosofia política se deve, em não pequena parte, ao fato de ainda não se haver logrado um acôrdo sôbre o significado dos seus têrmos. A pergunta — Que é Organização? — pode admitir e tem admitido respostas várias, não raro contraditórias. O vocábulo "organização" nomeia coisas diversas — práticas e teóricas, concretas e abstratas. Além disso, mesmo quando empregado para designar uma só coisa — como, por exemplo, a atividade organizadora — tem sentidos divergentes. Como se trata de um têrmo de uso generalizado — ora como sinônimo de emprêsa, ora como sinônimo de sistema de trabalho, ora como sinônimo de administração, ora como sinônimo de associação de classe, às vêzes para designar o ato de organizar, outras vêzes para designar uma teoria, outras para dar nome a uma técnica, e até a uma ciência — "organização" pode ser e tem sido empregado em sentidos numerosos e desencontrados".

Verificamos, pois, que muitas das diferenças aparentemente encontradas no estudo da Organização, são ùnicamente diferenças de palavras. "Poucas coisas podem ser mais humilhantes de testemunhar do que ver cidadãos ordinàriamente sãos e estimáveis atracados à garganta uns dos outros, sob a falsa interpretração de que suas diferenças de opinião são causadas por outra coisa que não apenas a falta de concordância sôbre o significado dos têrmos em disputa". (8)

124 — *Confusões da Organização com outros ramos do conhecimento.*

Outra dificuldade de inegável importância com que se defronta o estudante reside na confusão entre a Organização e outros setores do saber humano. A tradição jurídica brasileira, o gôsto e aprêço pelos estudos do Direito, cujas escolas constituíram até há pouco tempo os únicos centros de formação administrativa existentes no país, tudo isso contribuiu para fazer com que a Administração fôsse considerada um aspecto secundário do Direito Administrativo. Ainda hoje se observam, na vida quotidiana dos serviços públicos, decisões e pareceres, flagrantemente contrários aos princípios científicos, e, por conseguinte, antinaturais, proferidos em obediência a um formalismo legal que traz o ranço de uma mentalidade superada pelo progresso da Ciência descobrindo novos meios de expressão para a coletividade.

Igual confusão se tem feito em relação à Contabilidade e à Engenharia, julgando alguns que a Organização esteja contida num dos inúmeros setores em que êsses dois departamentos do saber se podem subdividir. Do mesmo modo, se tem raciocinado em relação à Ciência Política e à Econômica. Pensam alguns que a Administração nada mais é que uma província subalterna da Ciência Política, na qual sobrelevam os gênios, dotados de atributos e excelências com êles nascidos ou dentro dêles criados por uma vocação e pendor pessoal, impossível de transmitir-se a terceiros. Modernamente, no Brasil, os estudos administrativos foram deslocados das Escolas de Direito para as Escolas de Economia e Finanças, acreditando certas pessoas que a Organização seja qualquer coisa suscetível de reter, talvez por alguns instantes, a atenção dêsses especialistas. Ùltimamente uma nova confusão se tem pretendido estabelecer, qual seja a de subordinar a Organização à Sociologia. Estudantes da Ciência Social, preocupados com a influência dos fatôres com que ela lida sôbre todos os aspectos da ação do homem, ajuízam que sendo o problema do trabalho um dêsses múltiplos aspectos e cabendo à Organização papel preponderante na coordenação, contrôle e aprimoramento dêsse trabalho, deve a ciência constituída por Taylor integrar-se na Sociologia como ancila e dela dependente.

A verdade, porém, que ressalta de exame mais aprofundado dessas várias teorias, e do contexto e campo da Organização, é que esta última constitui um ramo especializado do conhecimento humano, fundamentado sôbre certo número de princípios gerais, utilizando o método científico genérico de tôdas as ciências na pesquisa e descoberta de seus postulados fundamentais, e possuindo um corpo de doutrina e teoria, comprovado através de largas e inúmeras experiências de ordem prática, que tornam suscetível de generalização aquêles princípios. Como ciência social que é, a Organização depende mùtuamente de tôdas as diversas ciências sociais, delas recebendo colaboração e para elas também contribuindo, sem que as individualidades se desbotem e confundam por fôrça dêsse intercâmbio que deve e será cada vez maior e mais intenso.

2 — *Dificuldades de ordem ética*

21 — *Extrínsecas*

211 — *Política e Patriarcalismo*

As dificuldades de ordem técnica são suscetíveis de tratamento rápido e podem ser obviadas, senão resolvidas com relativa facilidade. O mesmo não se poderá alegar em relação às dificuldades de ordem moral. Estas exigem uma profunda

(7) *In Revista do Serviço Público*, maio de 1944.

(8) WILLIS WISSLER, citado por Anderson e Schwenning.

transformação de mentalidade, de difícil realização, e que requer lento e permanente trabalho de doutrinamento e educação. É inegável a influência de considerações de ordem política e patriarcal no retardamento do processo da Organização. Com efeito, difícil e raramente é uma pessoa escolhida para ocupar importante pôsto administrativo, baseada a escolha no mérito profissional e moral dos candidatos. As razões políticas e patriarcais sobrelevam e impõem a escolha. É curioso que estando o Brasil consideràvelmente avançado na implantação do sistema do mérito, através da exigência da seleção pública competitiva para ingresso nos cargos meramente de execução ou subordinados, jamais se tenha cogitado de estabelecer qualquer limite de ordem técnica ou profissional para o preenchimento dos cargos mais importantes de chefia ou direção.

A propósito, releva transcrever alguns comentários de Frederick Gutheim (9) sôbre a reforma do serviço civil na França, que emprestam maior realce às idéias acima aduzidas: — "Nas grandes emprêsas do govêrno, tais como a Alfândega e o serviço postal, a administração francesa tem sido excelente nos setores inferiores, mas ineficiente e atrasada nos níveis superiores. A grande massa de empregados do govêrno, os "commis", tem dado bom desempenho a seu trabalho. O labirinto de "paperasserie" com que trabalham, objeto da crítica popular e do ridículo desde antes de Balzac haver escrito "La Bureaucratie", não é criação dêles. O ponto fraco tem-se verificado no tôpo, onde a falta de treinamento, a ausência de gerência moderna e uma estreita especialização departamental têm produzido ineficiência tão catastrófica como a deslealdade e a traição. A reforma do serviço civil francês se dirige principalmente aos seus setores mais elevados — os "hauts fonctionnaires". O plano da reforma pressupõe uma distinção fundamental entre as funções administrativas que envolvam julgamento e decisão e as de execução — divisão esta que é tradicional no Serviço Civil Britânico. Êsse ideal foi muitas vêzes preconizado na França e algo de parecido existia formalmente, mas, na prática, a distinção real tem sido vaga: o trabalho exercido pelos "hauts fonctionnaires" muito freqüentemente não se distinguia do dos amanuenses, e o quadro dos altos servidores civis tornou-se desproporcionadamente inflado. Em tôdas as repartições administrativas, as decisões que exijam responsabilidade e as de caráter especializado ou técnico, serão, agora, nìtidamente separadas do trabalho burocrático de rotina. O ingresso na Escola Nacional de Administração se fará por meio de concursos públicos e, após dois ou três anos na escola, os candidatos serão submetidos a outros concursos, a fim de determinar-se quais os que prosseguirão em cargos das repartições centrais e serviços do Govêrno Nacional e em certas administrações departamentais ou no exterior. A reforma fortalecerá o serviço civil justamente no ponto em que reside sua maior fraqueza — no tôpo, entre os administradores gerais. Seu objetivo declarado é criar um serviço civil superiormente leal e responsável, um instrumento mais forte e — mais digno de confiança para o govêrno democrático executar a vontade do povo".

De modo geral, e segundo já escreveu alguns o autor dêste artigo, a ponderação mais substancial daqueles que dispensam a exigência de habilitação profissional para os pretendentes a funções de chefia, cifra-se na tese de que êstes não podem ser formados em Escolas, de vez que a vocação administrativa surge, por geração espontânea, na massa do sangue dos eleitos pelo destino para chefiarem repartições públicas e que aquêles que não a possuem ao nascer jamais poderão adquiri-la pelo estudo, pela meditação, pelo esfôrço, pelo trabalho, pela observação, pela pesquisa e pela experiência.

Parece, todavia, dispensável muita inteligência para compreender-se a precariedade e a inconsistência de tal ordem de idéias. Mesmo aquêle indivíduo privilegiado com o magnetismo pessoal inerente aos líderes da humanidade só terá a ganhar e a enriquecer em poder, influência e penetrabilidade pela freqüência a uma escola, caso o seu objetivo fôr de destacar-se em qualquer ramo de determinada especialidade do conhecimento, inclusive na administração de uma propriedade agrícola ou de uma repartição pública. Além disso, não nos propomos aqui produzir estadistas ou condutores de povos na mencionada Escola de Administração, mas apenas formar bons, competentes administradores, profissionais habilitados a exercer os cargos de chefia existentes no serviço público de modo adequado, capaz e responsável.

Já hoje ninguém mais põe em dúvida as vantagens de contar o Estado com uma equipe de profissionais altamente capacitados a desempenhar suas tarefas e responsabilidades de maneira correta, rápida e econômica. A noção de que os empregos públicos devem ser reservados para contentar protegidos, familiares de figurões sem escrúpulos, momentâneamente enfeixando nas mãos o poder de nomear ou a habilidade de fazer nomear, passou agora a constituir motivo de ridículo e repulsa, em qualquer país civilizado. Com efeito, a ausência de um sistema de provimento dos cargos públicos, que leve em conta, de primeira plana, a competência técnica e a habilitação profissional dos candidatos ao seu exercício, sôbre ser um lamentável sinal de atraso e irresponsabilidade, representa imperdoável esbanjamento do dinheiro do povo que se vê compelido a pagar caro para obter serviços de péssima qualidade. O povo, por intermédio do poderoso instrumento de que é detentor — o voto — pode e deve exigir do govêrno a prestação de serviços de maneira econômica e expedita. Para isso, porém, torna-se mister, em primeiro lugar, que os funcionários do Estado sejam rigorosamente selecionados, a fim de que só os competentes tenham possibilidades de ingressar

(9) *In Revista do Serviço Público*, junho de 1946.

e fazer carreira a serviço da Administração Pública. Entretanto — o que é ainda mais importante — faz-se indispensável que também os postos de direção, as funções que envolvem conhecimentos administrativos de alto calibre, sejam confiados a pessoas que possuem tais conhecimentos, obtidos mediante uma formação profissional que devidamente as qualifiquem como administradores.

Não é mais possível admitir-se, a esta altura, que os diretores de repartições públicas fiquem dispensados de qualquer comprovação de competência antes da nomeação. Os amigos e parentes, bem como os favores políticos, devem ser amparados e recompensados de outra qualquer forma, exceto a de oferecer-se a indivíduos sem a devida qualificação a chefia de importante departamento governamental. É preciso não perder de vista que a ciência administrativa deve ser estudada por quem deseje ser administrador, tornando-se injustificável essa ojeriza de colocar-se à testa dos órgãos administrativos pessoas que se tenham submetido a treinamento formal em administração. Não seria mais simples, e menos nocivo, aos interêsses coletivos se os cargos de chefia fôssem ocupados por administradores, do que por pessoas improvisadas e leigas, e por isso mesmo, incapazes de compreender os deveres e os processos que se englobam na função de administrar?

22 — *Intrínsecas*

221 — *Charlatanismo*

Êste obstáculo é, sem dúvida, o mais difícil de extirpar. O império do "prático", do leigo, da meia-ciência, do arrivista, do cristão-novo que deseja logo ensinar o padre-nosso ao vigário, do páraquedista, do maria-candelária, está tão arraigado em nossa vida pública e produzindo tão danosas e nefastas conseqüências sôbre a Organização e a Administração que nunca será demais profligá-lo e combatê-lo.

O Charlatão encontrando um caldo de cultura propício, por fôrça das circunstâncias supra-apontadas, verifica com satisfação a desnecessidade do estudo, da meditação, do conhecimento, da profissionalização, da formação, preparação e treinamento técnico, de vez que basta utilizar o "jargon", o vocabulário científico e tomar conhecimento superficialmente de alguns processos ou métodos, sem precisar de dar-se ao trabalho de pesquisar sua utilidade, conveniência, oportunidade, limites, cuidados, fundamentos, origens, que os profissionais necessitam conhecer, a fim de aplicá-los adequadamente. Basta sòmente, e, isto sim é imprescindível, fingir um ar de grande seriedade, discursar bonito, que nós amamos a verborragia, e assumir a pose acadêmica de indivíduo enfastiado de saber tanto, qualquer coisa de parecido com o Conselheiro Pacheco como o descreveu inimitàvelmente o Eça. Sobretudo não se deter diante de nenhum escrúpulo e falar sempre e alto que, para êle, estarão reservadas as melhores e mais eminentes funções públicas.

A existência do charlatanismo constitui, portanto, perniciosa dificuldade imposta ao progresso e expansão da Organização. Ademais, desencoraja e desanima a quem de boa fé deseja especializar-se, estudar e fazer carreira nesse ramo de atividade, por isso que, de um lado, exemplifica concretamente a inanimidade do estudo e da formação como imperativos que devem ser considerados com seriedade, elevação e esfôrço. Por outro lado, tais charlatães frutificam em opiniões que conduzirão implacàvelmente a atalhos torturosos e desviados do caminho iluminado da ciência e da verdade. Enxovalham a dignidade da profissão, interessados que estão na perpetualidade do caos e da confusão para que possam medrar à sombra dos próprios exemplos incorretos que propagam.

O jovem estudante que encara a Organização como uma carreira digna, merecendo dedicação integral, e constituindo uma profissão capaz de atrair e manter as inteligências desejosas de expressar-se, encontra indubitàvelmente uma dificuldade de monta na existência do charlatão; devemos, pois, conhecê-lo, identificá-lo, fazer incidir sôbre êle o refletor da opinião pública esclarecida, a fim de neutralizar-lhe a ação entorpecedora e, finalmente, eliminá-lo, a fim de que a prática da Organização fique reservada exclusivamente aos seus legítimos profissionais.

AUTORES CITADOS

ALEXANDRE MORGADO MATOS.
ANDERSON e SCHWENNING.
BENEDITO SILVA.
CESAR CANTANHEDE.
FREDERICK GUTHEIM.
FREDERICK W. TAYLOR.
HAROLD LASKI.
LEWIS MERIAM.
LUTHER GULICK.
MARY PARKER FOLLETT.
ODUM e JOCHER.
THOMAS R. JONES.
WILLIS WISSLER.

A Moderna Administração de Pessoal e os Conselheiros de Pessoal

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

"O aspecto técnico, o fisiológico, o psicológico e o social são inseparáveis. Tem-se reconhecido neste domínio a coexistência de perspectivas e planos diferentes, dos quais se vê parte do real e de que, em cada qual, não se distingue a realidade tôda."

FRIEDMANN — *Problemes Humaines du Machinisme Industriel*, Paris, Galimard, 1946, pág. 373.

OFERECE visão clara das possibilidades administrativas, de determinado setor, o exame das atribuições confiadas ao pessoal e das qualificações dêste. Tem-se assim imagem das prováveis diretivas especialmente com respeito aos métodos de trabalho. Sòmente é possível executar-se quando se conta com pessoal devidamente aparelhado, não só com respeito às qualidades humanas, como também ao equipamento que é capaz de usar eficientemente.

Para exemplificar, convém tomar exemplo simples e intuitivo. Numa seção de assistência, por exemplo, para a qual as pessoas recrutadas fôssem, de preferência, médicos homeopatas ou psicanalistas sem diploma de medicina, já se poderia, antecipadamente, dizer das limitações que iriam sofrer a execução dos serviços. Indicadas as *qualificações do pessoal, as exigências para seu ingresso* e o *número de ocupantes das carreiras básicas,* para que dominem seus pontos de vista, ter-se-á, de início, segurança de, até que ponto, a direção poderá cumprir os objetivos em mira e também das dificuldades que encontrará na execução dos planos.

Bem se vê que constituída, exclusivamente, de escreventes, escriturários e estatísticos, uma Divisão de Pessoal, nem ao menos, esboçará o desempenho de programa neste setor, sobretudo quando centralizada, tendo assim de lidar com problemas gerais da política de pessoal.

Que necessita de gente habilitada nas modernas técnicas de admissão, adaptação, conservação e condução de pessoal e em número suficiente para que predominem seus métodos de trabalho — é conclusão evidente que se tornaria ridícula nela insistir, se não existissem na prática, panoramas que justificassem tal evocação.

Criar assim carreiras condizentes em que, até o nome ou o título das mesmas, seja objeto de especial cuidado e exigir requisitos adequados ou conhecimentos de métodos atualizados, sobretudo de base científica — é aparelhar-se, elementarmente, para execução eficiente dos trabalhos, sobretudo em atividades novas em que não há preparação sistemática no meio. O treinamento no serviço atende, realmente, a outros aspectos do problema.

Já, em artigo anterior, tivemos oportunidade de acentuar a importância, para as repartições de pessoal, das carreiras de *Analista do Trabalho* e *Selecionador de Pessoal,* cuja profissionalização deve ser estimulada.

A carreira de *Conselheiro de Pessoal* (Personnel Counselor) permite, por suas atribuições ao lado das anteriormente citadas, dar solução e colocar sôbre o contrôle da direção outros problemas de pessoal, ensejando domínio mais completo do assunto.

POSIÇÃO DO PROBLEMA

As idéias que levaram as grandes organizações americanas e européias a criar e manter cargos de Conselheiros de Pessoal, em seus *staffs,* apresentam excelente esquema evolutivo das atuais tendências da administração de pessoal. Os deveres e responsabilidades desta nova carreira decorreram de estudos a respeito do ser humano, como pessoa e como participante de grupos, nas situações de trabalho.

A anterior perspectiva de que o homem devia ser conhecido para melhor ser aproveitada sua capacidade, e ser tratado no serviço como pessoa, para cujos aspectos individuais se voltaria a atenção dos administradores, foi-se integrando numa análise e tratamento mais global do problema. O indivíduo continua a ser objeto de cuidadoso exame, mas também os fatôres circunstanciais, quer quanto aos estímulos físicos, quer quanto às interações sociais são alvo de investigações e me-

didas concernentes a proporcionar melhor ajustamento do trabalhador à organização a que serve e aos grupos de que participa. Não só o conhecimento das qualificações pessoais, e de suas reações às condições de trabalho, mas de seus sentimentos e atitudes em face dos diversos grupos, no serviço e fora dêle, figuram como base para ação da política do pessoal. Não basta a direção conhecer os dados sôbre a personalidade de cada um, mas impõe-se a colheita de elementos que permitam identificar reações que, se têm raízes pessoais, se modificam, contudo, nas interações. Por outro lado, não podem ficar adstritas a mera consideração de atitudes, sem o necessário exame dos requisitos individuais. O problema toma então a complexidade de que se reveste por sua própria natureza. Não é acertada uma visão lateral, de meio corpo, mas total ou de corpo inteiro. As relações humanas refletem o individual e o social e como tal é perigosa a orientação que encare apenas uma parte.

ETAPAS DA ADMINISTRAÇÃO

Quanto ao rendimento do homem no trabalho se entrosam os aspectos técnicos, fisiológicos, psicológicos e sociais, numa comunhão difícil, senão impossível, de ser dissociada. Esta é a conclusão que veio coroar uma evolução lenta, mas seguramente atingida pelos que visaram a melhorar, ao mesmo tempo, a produção e as condições de vida do trabalhador.

Destacam-se nìtidamente três fases na conduta racionalizadora, englobando problemas de pessoal: 1.º) fase da *eficiência* em que os aspectos tecnológicos tiveram supremacia, atendendo ao rendimento sem considerar o homem: também chamada *econômica;* 2.º) fase do *confôrto ou bem-estar* (industrial welfare) em que os aspectos pessoais prevaleceram; 3.º) fase do *moral coletivo* em que os dois anteriores se juntaram para, sob feição social e coletiva, objetivar a colaboração efetiva entre o individual e o social. Na primeira, o contrôle era apenas o da *produção;* na segunda, o do *confôrto físico,* evitando-se os desgastes orgânicos; na terceira, o do *moral,* medindo-se o grau de satisfação pessoal e de colaboração grupal.

Os processos de correção adotados para solução das dificuldades administrativas indicam claramente os três passos diferentes: — o *aumento dos salários ou instituição de bônus,* no primeiro; as *pausas de repouso,* no segundo; as *entrevistas* e *medidas sociais de colaboração e lealdade,* no terceiro. E' verdade que a tendência das emprêsas modernas de grande vulto é aproveitar simultâneamente os resultados desta tríplice experiência, para melhor conduzir as organizações. Compreendem que o rendimento individual está sujeito à satisfação pessoal e esta engloba o senso de comunidade e cooperação, inerente à pessoa humana. E de tal modo estão conjugados êstes fatôres que, perturbado qualquer dêles, o resultado estará prejudicado. Daí a necessidade de se encararem as organizações de trabalho, quer públicas quer particulares, como sociedades em que os problemas econômicos, de rendimento, os problemas de segurança e confôrto e os problemas de cooperação grupal se encontram estreitamente articulados. Em face de reorganizações ou de obstáculos a serem vencidos, não descurar de nenhum.

E' preciso considerar que, no objetivo comum, se distinguem estas perspectivas: 1) produção de utilidades que garantam satisfatórios salários e lucros; 2) manutenção de condições físicas e morais que assegurem bem-estar e tranqüilidade pessoal; 3) colaboração entre os que executam e dirigem.

ELTON MAYO (1) realça bem neste passo o aspecto do pessoal; "Cada grupo social, em qualquer nível de cultura, deve considerar dois permanentes e sempre atuais problemas de administração, propostos a assegurar aos indivíduos e membros dos grupos: 1.º) satisfação das necessidades materiais e econômicas; 2.º) manutenção da cooperação espontânea em tôda a organização.

E' claro que o alcance dêstes fins não despreza a satisfação de medidas iniciais de aparelhamento dos grupos, quanto ao material que vai usar e quanto às qualificações do pessoal, porque, de qualquer modo, sem equipamento adequado e habilitações convenientes não se pode obter o rendimento pessoal básico, qual seja a cooperação social. Grupos homogêneos e bem aparelhados, em cooperação com a gerência, são conseqüência da boa escolha e adaptação individual; como à cooperação, requer diagnóstico e tratamento social adequado. Não se discute mais hoje se a eficiência depende de moral elevado; mas que ambos são interdependentes.

Os problemas com que lidam os *Conselheiros de Pessoal,* retratam a importância de todos êstes aspectos no conjunto. Para conhecer e compreender a pessoa a fim de integrá-la no sentido social da sua tarefa há mister analisar as motivações da conduta que contém, ao mesmo tempo, fatôres primitivos e sociais, sendo êstes conseqüentes a atitudes e sentimentos grupais. (2)

O INDIVIDUAL E O SOCIAL

A atitude inicial dos pioneiros da eficiência foi fugir às dificuldades conseqüentes ao trato com o pessoal. Procuraram afastar ou diminuir,

---

(1) ELTON MAYO — *The Social Problems* of an *Industrial Civilization,* Boston: Harvard Business School, 1945, pág. 9.

(2) Esclarece J. MORENO — "Não há indivíduos que permaneçam sem relação com os outros, do mesmo modo que não existem indivíduos que sejam inteiramente absorvidos pela coletividade. O "eu" projeta suas emoções sôbre os grupos que o cercam e os grupos, por seu lado, projetam coletivamente suas emoções sôbre êle". (We Shall Survive, Washington, Nervous and Mental Plubs. Cº. 1934). FRACKER em 90 *Years of Personnel Experiences* diz: — though all employees have these needs in comom as a group, the satisfaction of these needs must be on an individual bases (p. 376).

o mais possível, o número de homens no serviço. Com as máquinas nas fábricas ou nos escritórios alcançaram parte do objetivo. Apesar de mais caras, trabalhavam com a velocidade desejada e dispensavam as antigas exortações, com que se incitavam os desidiosos, e os estímulos monetários, oferecidos aos desinteressados do rendimento. Ideal seria se elas pudessem trabalhar sòzinhas. Era a racionalização "sem-homem", como a crismou DEBREUIL. (3)

Mas se os homens diminuíram na execução, aumentaram na construção das máquinas que iriam trabalhar por êles e também na conservação e recuperação das mesmas. E' verdade que as tarefas se tornaram mais simples, reduzindo-se assim, na execução, o número de operários altamente classificados que passaram a centralizar-se nos estabelecimentos de produção das máquinas. Por extensão, sucedeu o mesmo em outros setores; os assessôres e planejadores das normas estabelecem tarefas mais fáceis para serem utilizados operadores de formação e capacidade limitadas. As operações em número de 80%, na fábrica de FORD, em Detroit, para citar apenas um exemplo, exigiam apenas dias para ser aprendidas. (4) Não obstante, os trabalhadores passaram a compreender que a "máquina mais preciosa de tôdas" era o próprio homem, na linguagem de BAUMGARTEN. (5) Da consciência dêste fato, entre outras atitudes coletivas, surgiu o "boycott" ou a "sabotagem", apresentando problemas de ordem social que vieram realçar a necessidade de estudo e tratamento especiais a êsse respeito.

Aos muitos problemas já afetos aos Departamentos de Pessoal, de ordem individual, se juntaram então outros de natureza social, aliás ìntimamente relacionados com os primeiros. Os problemas das *relações humanas* tomando justo realce, deixaram de ser apenas um prolongamento dos cuidados a serem prestados quanto ao bem-estar ou satisfação pessoal ou familiar, para assumir nova feição, exigindo análise, identificação e condução dos grupos, a fim de alcançar elevação do moral comum.

Na verdade, estas idéias atingiram a devida concretização, quando os tecnologistas e engenheiros da eficiência se encontraram, lado a lado, no ambiente das fábricas, para o mesmo fim, com os médicos-fisiologistas. Não dispensando a máquina, passava o trabalhador a ser objeto de estudo minucioso que investigava os segredos de seu organismo por todos os lados. E' preciso, neste ponto, reconhecer o auxílio para esta aproximação que os estudos relativos aos acidentes do trabalho propiciaram, quando se ajustaram as máquinas aos homens, para evitarem-se os riscos, e quando também se evidenciou a importância dos fatôres psicológicos na provocação dos infortúnios do trabalho. Eram, porém, muitos os problemas. Primeiramente, tomaram lugar as questões orgânicas; pesquisaram-se com incrível minúcia as causas de desgastes ou cansaço. As investigações sôbre a fadiga e a monotonia, desde do comêço do século atual empolgaram os fisiólogos, recebendo os aspectos psicológicos da mesma na contribuição de MÜNSTERBERG, avanço considerável. Mas realmente centralizaram o interêsse dos estudiosos da organização, quando os observadores europeus (6) acusaram os estabelecimentos sob a racionalização tayloriana, de "fábricas de surmenage". (7)

Entre outros, em todos os países, MYERS (8), no Instituto de Psicologia de Londres, orientava colaboradores na medida fisiológica das alterações, tendo já em vista os estímulos específicos do trabalho.

O ambiente de estudo, contudo, era ainda o laboratório, e a preocupação maior residia na observação do homem e não na dos aspectos administrativos.

A colaboração entre os engenheiros da eficiência e os médicos-fisiologistas pode ser situada, como efetiva, nas condições especiais em que o trabalho se desempenhava, numa iniciativa pioneira em fins de 1923, quando MAYO tomou a cargo estudar as dificuldades administrativas numa fábrica têxtil, nas vizinhanças de Filadélfia. (9)

Esta experiência veio demonstrar o fracasso das organizações apenas lógicas ou formais, tão a gôsto dos tecnologistas e também dos estímulos econômicos, a que se limitavam, para influir sôbre os homens no trabalho. E, por outro lado, destacou o êxito das medidas que atendiam a fatôres humanos e sociais.

"Há mais ou menos 20 anos", relata MAYO, (10) "que se procurava saber a causa do *turnover* no departamento de fiação duma fábrica têxtil". As condições de trabalho eram excelentes e o tratamento humano satisfatório. Preocupava-se, todavia, a direção do estabelecimento com o alto nível de movimentação do pessoal que, no departamento citado, alcançava a 250%, enquanto no restante da fábrica não ia além de 5 a 6%. Várias firmas de *engenheiros de eficiência* foram consultadas e quatro sistemas de salário instituídos sem

(3) H. DEBREUIL — *L'Organisation du Travail et le System des Equipes Autonomes*, Revue Internacionale du Travail, vol. LXIV, out. 1951, pág. 306-24.

(4) Quarenta e três por cento exigiam um dia apenas de treinamento e 37% dum dia a uma semana. (FORD — Minha Vida e Minha Obra, Comp. Ed. Nacional, 1933, pág. 134).

(5) BAUMGARTEN — *Psychology of Human Relations in Industry*, London, Isaac, Pitman and Sons, 1950, pág. 3.

(6) FOUGERAUD — *La Rationalisation* (Etats-Unis et Allemagne), Paris, Payot, 1929.

(7) E. POUGET — *L'Organisation du Surmenage, Le System Taylor*, Paris, 1914.

(8) MYERS — *Industrial Psychology*, N. York, People Int. Publish. Co., 1925.

(9) ELTON MAYO — *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Boston: Harvard Business School, 1945.

(10) ELTON MAYO, *ob. citada*, pág. 59-63.

resultado. O *turnover* continuava o mesmo, não obstante os estímulos dos salários e gratificações.

As medidas recomendadas pelos médicos-fisiologistas causaram espécie e até certa desconfiança, mas adotadas deram o resultado desejado: o *turnover* se tornou pràticamente nulo e elevou-se a produção, segundo o contrôle realizado em 1923 e 24. Recomendaram êles, para os operários, regimes de repouso de 10 minutos intercalares, 4 vêzes ao dia, com relaxamento completo, inclusive ensejo para adormecer durante os mesmos; foi tornado o trabalho menos solitário com aproximação dos fiadores que se mantinham, até então, muito isolados e estimulada a colaboração sob a forma de discussão dos problemas de execução e de supervisão dos trabalhos.

Realmente tal experiência marca uma nova era, não só no que diz respeito à colaboração lembrada anteriormente, (11) como também porque incentivou novas pesquisas. (12) Começou-se a raciocinar que os estímulos por meio de salários e bônus não eram essenciais e muitas vêzes insuficientes. Seguiu-se a organização do Laboratório de Fadiga, na Harvard University, com a colaboração de fisiologistas, psiquiatras e engenheiros da Western Electric Company, para investigações industriais, realizadas na fábrica de Hawthorne que empregava dezenas de milhares de pessoas. (13) Doze anos de experimentações que começaram em 3 departamentos, passando a realizar-se em salas de experiência especialmente adaptadas para isso, terminando com entrevistas em massa e sistemàticamente orientadas para descarregar os empregados de seus aborrecimentos e obter-lhes a colaboração. (14) Foi uma experiência, como diz M. GILSON (15), que custou centenas de milhares de dólares, sustentada por uma das mais ricas organizações dos E.U.A., mas que se pagou amplamente graças aos resultados. As conclusões, devidamente divulgadas, permitiram aproveitamento de noções fundamentais quanto à melhoria do rendimento e das condições de trabalho em tôdas as organizações. Estas conclusões foram de que as situações humanas e sociais dentro da fábrica são tão importantes para fins de rendimento do que a sua organização lógica ou estrutural, do que o seu sistema de salários e gratificações, do que suas condições de iluminação, ventilação, horas de trabalho etc. O problema da colaboração e o do seu adequado tratamento, depois da correta identificação de cada grupo, proficiaram em caráter de verdadeira experimentação, realizar avanços a respeito do *turnover* e *absenteísmo*, com enormes vantagens de ordem administrativa, (16) num período, como da última grande guerra, de grande desajustamento social, em que tôdas as fôrças vivas da nação foram ràpidamente mobilizadas e depois desmobilizadas.

PIGORS (17) resume bem a evolução, dizendo: — "uma emprêsa ou firma industrial não é apenas uma organização para produção de objetivos econômicos, mas também uma organização humana ou uma sociedade, em que as esperanças e aspirações dos indivíduos procuram expressar-se".

Cabe orientar a administração do pessoal neste sentido. (18)

A política dos salários, gratificações, bônus e participação nos lucros vem já ocupando o seu verdadeiro lugar, realmente secundário em face de sua freqüente frustração ocasionada por atitudes e sentimentos dos participantes dos grupos. O estudo destas atitudes e sentimentos com identificação das suas causas motivadoras abre campo a nova concepção, de que o *moral* é uma síntese feliz. Por outro lado, as medidas racionais e lógicas tomadas pela direção se esbarram nas atitudes não lógicas, ou sentimentais dos empregados, alimentadas, por entendimento quotidiano, acêrca dos problemas dos grupos a que pertencem. Cerram-se assim as comunicações entre a direção e a execução; ordens dadas são apenas aparentemente cumpridas; problemas disciplinares aparecem e mais se estendem as divergências que cumpre a boa administração evitar.

Os fatôres conscientes que preparam a queda do rendimento, não obstante os progressos assinalados em todos os sentidos, são cada vez mais preponderantes, já apontados por TAYLOR no "soldering" e retratado com fidelidade por êle mesmo no que foi o seu drama para vencer a oposição dos seus colegas, quando desejou aumentar o rendimento, ao passar de operário para contramestre. Já 40 anos depois das iniciativas racionalizadoras continua tudo no mesmo, como espelha êste testemunho: — "As atitudes de resistência às modificações, especialmente as que podem afetar as relações rotineiras recíprocas são tão fortes em determinados grupos de empregados que, algumas vêzes, se manifestam de maneira muito particular. Em certos grupos, que trabalham por peça, por exemplo, a pressão social mantida pelos mes-

(11) G. HOMANS — *Fatigue and Workers*, N. York, Reinholt Publish. Corp., 1941

(12) WHITEHEAD — *Industrial Worker* — Cambridge: Harvard Univ. Press., 1938.

(13) HENDERSON, WHITEHEAD and MAYO — *The Effect of Social Enviroment in Papers of the Science of Administration*, by Gulick and Urwick, 1942.

(14) ROETHLISBERGER *and Dickson — Management and the Worker, Cambridge*: Harvard Univ. Press., 1943.

(15) M. GILSON — *Personnel Journal*, set., 1951, pág. 147.

(16) Fox and SCOTT — *Absenteism Management Problem, Boston*: Harvard Business School, 1943.

— MAYO and LOMBARD — *Teamwork and Labor in the Aircraft Industry of Southern California*, Boston: Harvard Business School, 1944.

(17) PIGORS — *Social Problems in Labor Relations*, N. York, Mc Graw-Hill, 1939.

(18) E' de recomendar livro atualizado a respeito: PIGORS and MYERS — *Personnal Administration*, N. York, Mc Graw Hill, 1951.

mos empregados se exerce contra o obreiro mais rápido. Os que produzem mais do que o grupo considera o suficiente para o dia, são olhados com desagrado por seus companheiros. Estão sujeitos ao sarcasmo e ao ridículo, sendo-lhes aplicados apelidos como êstes: *"rei da velocidade", "escravo", "maravilha de salário"* (rate buster). (19)

E o mesmo quadro anterior que vai até a ameaça aos que procuram produzir mais. E' destituída de razão a crença de que a sabotagem e a greve tenham sido decorrência da criação dos sindicatos como ainda muitos dizem e escrevem. Decorre seguramente de entendimento sentimental e necessária interação das pessoas nos grupos. Preferem êles estar bem com os companheiros, ter assim apoio dos semelhantes a obter salários mais elevados. Em tôda parte, inclusive nos serviços públicos, estas atitudes influem decisivamente no rendimento. STUART CHASE não exagerou ao dizer: — "when work was carried on well within the limits of humam stamina, feelings counted more than hours of labor". (20)

O êrro inicial dos estudiosos da psicologia social provinha de compreensão errônea dos grupos que deviam ser estudados. Escreve ANNE ANASTASI: "Muitos grupos tradicionais têm provado serem arbitrários e mal-definidos. Do ponto de vista do desenvolvimento do comportamento, os grupos efetivos são estimulacionais e não biológicos. Não há raça, sexo, tipo físico, a que o indivíduo pertença, mas sim grupo cultural em que foi criado; tradições, atitudes e pontos de vista impressos sôbre êle. "E' um conceito dinâmico da ação grupal". Psicològicamente o indivíduo pertence a cada grupo que divide com êle seu comportamento (shares response), devendo o indivíduo ser encarado particularmente como um resultante de vários grupos de que é membro. (21)

No setor da organização, o problema primário é a investigação do que constitui entre os empregados ou servidores o "seu grupo". E' o conhecimento do "status", de fixação não-formal que só se obtém por meio de pesquisas objetivas e que constitui uma das principais atividades dos conselheiros de pessoal.

PROGRAMAS DE ACONSELHAMENTO DO PESSOAL

A necessidade do aconselhamento dos empregados, por meio de pessoal especialmente destinado para êsse fim, vem sendo preocupação das organizações de trabalho, desde muito tempo.

Esboçaram-se providências a respeito em 1914, quando FORD criou em River Rouge, o departamento educacional que mais tarde se desenvolveu para tomar o título de departamento sociológico. Pretendiam com êle propiciar melhor compreensão entre a direção e os empregados para o plano de participação dos lucros recém-instituídos. (22) Mas, realmente, o sistema serviu para atender ao problema da movimentação exagerada e da baixa produtividade no momento; pois, em 1913, o número de empregados inscritos na fôlha de pagamento era de 14.366 e, contudo, passaram pela fábrica 50.488, numa demonstração de grande *turnover*. Era uma iniciativa de tipo paternalístico que se concentrava na solução de problemas individuais, inclusos posteriormente no âmbito da assistência social: — dificuldades quanto ao tratamento pessoal e da família, aquisição de utilidades e gêneros, moradia, facilidade de transporte e outras preocupações extrafuncionais, que se aliavam aqui a uma aproximação maior entre empregados e direção, ao conversarem sôbre novo plano de interêsse eral.

Em 1920, programa mais específico, envolvendo atividades concernentes ao trabalho, relações entre executores, chefes e supervisores, visando a higiene mental, foi instituído pela MACY and Cº, resumindo ANDERSON (23) a experiência colhida e os resultados obtidos.

Na verdade, até 1936 os problemas ligados às funções dos Conselheiros de Pessoal não tinham sido tratados sistemàticamente. A princípio subestimados ou super-simplificados, depois considerados apenas sob o aspecto médico ou psiquiátrico. Os serviços do pessoal recebiam os grandes desajustados que eram enviados diretamente ao médico ou deviam cumprir penas disciplinares. Todavia, as causas de desajustamento, absenteísmo e decréscimo de produção indicavam que o pessoal, que merecia atenção, não era sòmente o que consultava o serviço médico ou tinha queixas espetaculares a fazer, mas *empregados-problema* (24) eram todos que estavam revelando baixo nível de produção ou no trabalho perturbavam a produção alheia. Os serviços de assistência aos empregados, contudo, vinham-se estendendo pelos estabelecimentos dos mais variados tipos. O inquérito de SCOTT e outros (25) em 1941, nas 231 firmas maiores dos E.U.A. que representavam milhões de empregados e, portanto, a fôrça da mão-de-obra no país, revelou acréscimo de 40% nos serviços aos empregados do que o realizado dez anos antes (1931). Os médicos, enfermeiros e assistentes sociais tratavam as perturbações ex-

(19) ROTHLISBERGER — *Management and Morale*, Cambridge: Harvard University Press., 1943, pág. 81.

(20) Citado in MILLER and FORM — *Industrial Sociology*, N. York, Harper Bros., 1951.

(21) ANNE ANASTASY and FOLEY — *Differencial Psychology*: Group Diferences in Behavior, N. York, Mad Millan, 1949, pág. 837.

(22) S. M. LEVIN — *Ford Profit Sharing*, 1914-1920, Personnel Journal, VI, n.º 2, 1927.

(23) ANDERSON — *Psychiatry in Industry* N. York, Harper Bros., 1929.

(24) ARLINDO RAMOS — Capítulo: *Desajustamento de Pessoal e Empregado — Problema*, pág. 484-499, in Psicologia Aplicada ao Trabalho, Rio de Janeiro, Comp. Bras. Artes Gráficas, 1948.

(25) SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON, SPRIEGEL — *Personnel Management*, N. York, Mc Graw-Hill, 1941. pág. 525.

trafuncionais da vida do trabalhador, mas de modo pessoal e sem olhar as conseqüências da sua repercussão social e modo de identificar os motivos de muitas que tinham raízes no próprio trabalho e nas interações dêle decorrentes. Em 1927 a Western Electric Company entra em entendimentos com os pesquisadores da Universidade de Harvard, colaborando engenheiros da fábrica, fisiologistas, médicos e psiquiatras, em experiências que começaram com as investigações sôbre iluminação e chegaram ao aconselhamento do pessoal. Os estudos, na fábrica de Hawthorne passaram pelas seguintes cinco fases, na ordem de sua realização: (26)

1. Experiências sôbre iluminação;

2. Relay Assembly Test Room (sala de provas para montagem de Relay) com duas etapas: — Second Relay Assembly Test Room e Mica Slitting Test Room;

3. Programa de entrevistas em massa;

4. Bank Wiring Observation Room (Sala de observação e ligação de fios em série);

5. Aconselhamento do Pessoal.

O aconselhamento do pessoal coroa assim longa série de investigação que confrontou vários tipos de motivação para aumento de rendimento: — melhores materiais, iluminação, ventilação, melhores métodos, horas de trabalho, pausas de descanso, questões da fadiga cumulativa, monotonia, plano de incentivo de pagamento, mudança de métodos de supervisão, etc.

Quando se entrou na terceira fase, isto é, a das entrevistas em massa, os processos tomaram orientação clara de pôr os aspectos humanos e grupais em primeiro plano. Surgiu nítido o conceito de *moral*, como de ordem coletiva e preponderante nas atitudes e sentimentos do trabalhador, espelhando-se nos resultados obtidos, como problema de melhoria das relações humanas, no mesmo nível e nos diversos níveis de autoridade.

Nessa época, a companhia estabeleceu cursos para supervisores, como conseqüência das investigações que concluíram que: — "as atitudes das moças, pautadas por sentimentos melhores para com os chefes e a companhia, faziam crescer a produção". (27) Nestes cursos os supervisores aprendiam a entrevistar os subordinados ou empregados. O plano foi traçado para um departamento de 1.600 empregados, com rodízio de 3 homens e 3 mulheres supervisores para conduzir as entrevistas de cada vez. Os entrevistadores cobriam certa área da fábrica e a lista dos empregados era fornecida na ordem alfabética pelos chefes respectivos. Foram as entrevistas em massa, como as denominaram. A técnica da entrevista era ainda de experiência, tendo sido modificada mais tarde. Aqui o empregado era interrogado se tinha qualquer comentário para fazer a respeito: 1) do chefe; 2) das condições do trabalho; 3) da tarefa que estava realizando. Eram anotadas as respostas e mantidas anônimas e confidenciais. Com duas subdivisões cada uma: — agrada ou desagrada. Com as experiências, os tópicos das entrevistas se foram tornando mais flexíveis e por fim não havia mais normas; o empregado começava por onde entendia, dando êle próprio prioridade às questões. Chamou-se o "método indireto". O entrevistador continuava a ser simpático, amável, *"listener"*, isto é, apenas "escutador" não discutindo, nem se deixando impressionar pelos sentimentos do entrevistado, não exprimindo nem desagrado, nem agrado em suas intervenções, não informando, nem aconselhando; apenas auxiliavam de modo que o empregado se expandisse sinceramente o mais possível (get things off their chests).

A quarta fase dos estudos foi programada em vista de se ter reconhecido, na anterior, a existência de grupos não-formais, importantes. Na sala de observação foram colocados homens agora em vez de moças, já em número de 14 em vez de 4 ou 5. Estas pessoas trabalhavam sob condições padrões, sendo observado durante 6 meses e meio cada grupo. Os observadores faziam parte do grupo, na sala de ensaio estando assim constituído cada grupo: 9 operários, 3 soldadores e 2 observadores ou inspetores.

Os observadores ou inspetores recolhiam as impressões necessárias sem usar entrevista, apenas observando o trabalho em conjunto. As condições da chefia foram alteradas várias vêzes, relaxando-se e apertando-se as exigências para observação comparativa.

Verificaram então que as bases da organização formal eram diferentes da organização não formal, isto é, a organização dos organogramas e da lógica da direção se esbarrava freqüentemente na organização *non-formal, non-lógica*, dos sentimentos e atitudes dos empregados. "As relações interpessoais eram mais importantes que os estímulos quanto aos salários". A direção dava as ordens e eram recebidas e obedecidas, segundo o sabor da política dos grupos. Os operários eram apelidados com têrmos sarcásticos, conforme indiferentes, cooperadores ou sabotadores. Normas de não colaboração ou, de trabalho em comum, existiam e os inspetores notaram sua existência durante muito tempo de observação entre os operadores, ao lado dêles. Chegaram a conclusão de que havia perda ou quebra da comunicação entre a gerência e a execução, e isto era um dos maiores embaraços.

A quinta etapa foi a do aconselhamento. Esta última fase representa a culminação de longos períodos de sistemática observação, e de preparação dos supervisores. Visava a dois objetivos funda-

(26) ROETHLISBERGER and DICKSON *Management and the Worker, Cambridges Harward* University Press., 1943.

(27) M. L. BLUM — Industrial Psychology and its Social Foundations, N. York, Harper Bros., 1949, pág. 28-47.

mentais: *a*) organizar uma agência ou divisão *non-autoritária*, e imparcial para entrevistar os operários e para trabalhar com os chefes a fim de melhorar os métodos de supervisão; *b*) aperfeiçoar os métodos de comunicação dentro da companhia, visto que as observações e experiências demonstraram que êstes fracassavam, quando a organização social entrava em conflito com as ordens da gerência. Foram então criados os cargos de "Personnel Man" a quem seria atribuída a função de conversar com o empregado. Foram recrutados diplomados em "college" e treinados na técnica da entrevista, conforme adiante explicaremos. O programa que foi adotado conduziu a aperfeiçoamento em 3 sentidos — ajustamento do pessoal, relações de chefes e subordinados, relações empregado-gerência. Os resultados foram notáveis, neste aspecto das relações humanas, diminuindo os atritos, aumentando a colaboração, estabelecendo melhor comunicação e aumentando o rendimento. Hoje a *Western Electric Company* (28) tem 20 homens e 20 mulheres em *full-time*, como conselheiros de pessoal servindo cada um a 300 empregados. O aconselhamento é realizado nos bancos e mesas dos trabalhadores, nas salas de *hall*, lavatórios e também no gabinete dos conselheiros. Todo material da entrevista é mantido confidencial. Os empregados não são descontados pelo tempo que gastam no aconselhamento.

"Os sucessos que o aconselhamento tem tido em alguns lugares em que foi aplicado sugere que tôda firma ou fábrica com 1.000 ou mais empregados pode proveitosamente experimentá-lo entre os serviços prestados aos empregados". (29)

Já em 1944, as idéias tinham recebido tal impulso, que centenas de estabelecimentos mantinham programas de aconselhamento de pessoal. Os tremendos problemas de desajustamento e reajustamento, depois da guerra, vieram aumentar a necessidade de tornar mais amplos êstes programas e qualificar as pessoas encarregadas de dar execução aos mesmos.

Investigação ampla realizada em quase tôdas as emprêsas de vulto nos E.U.A., nesta época, revelou a existência de, pelo menos, 60 programas de aconselhamento que podiam ser concentrados em 4 tipos de atividades básicas e gerais: (30)

a) fornecer informações aos empregados, chefes e direção geral;

b) coordenar a política do pessoal nos departamentos de produção, visando a melhor entendimento (por meio de entrevistas e treinamento);

c) proporcionar aconselhamento para adaptação do empregado;

d) assessorar os contramestres no lidar com problemas particulares das mulheres (inovação da última guerra).

Gardner (31), examinando os programas de atividades dos conselheiros de pessoal na indústria, grupou-os em três categorias:

1.º) a que amplia e intensifica o chamado *serviços aos empregados;* dá informações sôbre a política da emprêsa, facilidades que ela oferece quanto à saúde, recreação, serviço social e outros problemas correlatos: — ração de gasolina, facilidade de transporte, localização de residência, empréstimos, recreação, etc.;

2.º) a que torna os conselheiros verdadeiro *staff* da direção ou dos chefes; examina e apresenta correção a respeito de problemas de baixo moral, atrito, absenteísmo, ação disciplinar, trabalho em equipe, aperfeiçoamento das chefias, *turnover* e questões de relações humanas mais ou menos complexas;

3.º) a que auxilia o ajustamento dos empregados; ouve as queixas, entrevista-os, aproxima-os da direção, encaminha-os e resolve seus problemas quanto à tarefa que realizam, analisa suas possibilidades e dispõe situações de satisfação no ambiente em que servem, estuda a formação dos grupos e identifica as atitudes e sentimentos que distinguem os grupos já existentes, enfim trata os problemas sob o aspecto do ajustamento pessoal.

Entende N. CANTOR (32) que as atribuições dos conselheiros de pessoal abrangem feição delicada que deve sobretudo procurar dar satisfação aos que êles desejam que é principalmente: *a*) segurança no trabalho; *b*) certeza de que merece atenção e consideração dos outros; c) sentimento de que é parte dum grupo; *d*) oportunidade para expressar-se.

Neste plano, podíamos repetir com BELLOW, (33) o conselheiro não tem nenhuma autoridade entre a direção e o empregado: é apenas um purgador, um conversador; bastará que escute o empregado e converse com êle sôbre o que êle quiser falar". Aplicar-se-ia, aí, a frase de CANTOR e BONNING (34): "a função do conselheiro de pessoal é fazer a pessoa infeliz e incapaz psicològicamente de sentir-se menos infeliz e mais contente".

Na verdade não é êste senão parte dos objetivos, porque, realmente, os conselheiros de pessoal têm largo programa a cumprir nas agências ou de-

(28) W. J. DICKSON — *The Hawthorne Plan of Personnel Counseling in Management in Human Factors by S. Hoslett*, N. York, Harper Bros., 1946, pág. 228.

(29) BELLOW — *Psychology of Personnel in Business and Industry*, N. York, Prentice Hall, 1949, pág. 434.

(30) HELEN BARKER — *Employee Counseling*: A Survey of a New Development Relations, Prentice University, 1944.

(31) GARDNER — *Employee Counseling in Private Industry, Public Personnel Review*, vol. 6, jan. 1945, pág. 6.

(32) N. CANTOR — *Employee Counseling*: a New Point in Industrial Psychology, N. York, Mc Graw-Hill, 1942.

(33) BELLOW — *Psychology of Personnel in Business and Industry*, N. York, Prentice Hall, 1949, pág. 306 (Cap. Personnel Counselor).

(34) CANTOR and BONNING — *Functions of Personnel Counselors*, Personnel Journal, vol. XXIII, 1944, pág. 104.

partamentos de pessoal e interfere em tôdas as fases dos problemas de pessoal: — na introdução do empregado, no treinamento, na adaptação, na promoção (com auxílio indireto), nas transferências, na colocação ou *placement* (35), na readaptação e ainda nas situações mais variadas de desgostos e descontentamentos provenientes de desentendimentos e quebra da *comunicação* entre chefes e subordinados, de todos os níveis. (36)

Algumas emprêsas ou organizações têm usado os conselheiros de pessoal como introdutores de pessoal, em larga escala, assim se deu na última guerra, na GOODYEAR AIRCRAFT que ocupando algumas centenas de homens, teve necessidade de ampliar seus serviços, passando, nos 18 meses após o Pearl Harbour, a empregar 30.000 pessoas. (37) Outras, como nas agências do govêrno que, em face da desmobilização post-guerra, tiveram que receber seus servidores de volta depois de anos de ausência e já em outras condições físicas e profissionais. (38) E quase tôdas, enfim, vêm ampliando o seu quadro de conselheiros para tratar os problemas de ajustamento, absenteísmo, *turnover*, reclamações, greves, assistência de todos os tipos, inclusive confôrto mental resumidos nos grandes problemas do moral coletivo, que são básicos para o aumento do rendimento ou serviços nas organizações. Como realça entre outros, com especial destaque, YODER (39) o conselheiro de pessoal é um auxiliar da formação ou elevação do moral nas emprêsas.

ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS DE PESSOAL

Quando não se tinham determinado ainda as funções dos conselheiros de pessoal, muitas das suas funções cabiam aos chefes imediatos. Êstes, em maior contato com os empregados, podiam mais fàcilmente ouvi-los, atender suas queixas e ajustá-los. Duas circunstâncias vieram, contudo, com o crescimento das emprêsas, tornar inexeqüível e pouco eficaz a intervenção dos chefes nestes casos — o aumento do alcance do contrôle, isto é, o maior número de subordinados para cada chefe e a absorção dêstes chefes por vultosos serviços de rotina. Êste desenvolvimento levou também à multiplicação do número de supervisores e as possibilidades de suas transferências eram maiores, destruindo-se com estas, freqüentemente contatos longamente estabelecidos. Por outro lado, não lhes sobrando tempo não podiam tratar com tolerância e paciência necessárias, delicados problemas de relações humanas, ficando êstes aspectos do problema do pessoal evidentemente descurados. Acresce que outras questões cresciam em importância com a formação de grupos mais numerosos, exigindo, além de conhecimentos particulares, muitas vêzes, pessoas com aptidões especiais para conduzir os problemas eficientemente. Todavia, continuaram os chefes a suportar parte destas responsabilidades, encaminhando aos seus supervisores os desajustamentos mais graves. Quando os motivos eram de saúde física ou mental, os médicos ou assistentes sociais procuravam dar solução, ainda que quase sempre incompletamente, porque desconhecendo as causas motivadoras, mal estudadas ainda sob o aspecto social, da conduta ineficiente ou irregular.

Daí a necessidade de se equipar o departamento de pessoal, quer nos órgãos centralizados, quer nos anexos às linhas de produção, de pessoal devidamente habilitado para resolver as questões presentes e prevenir o aparecimento de novos casos. A criação dos cargos de assistentes sociais aparelhou as divisões de pessoal com recurso para solução de problemas de outra ordem que dizem com as preocupações domiciliárias e extrafuncionais, ficando, contudo, os de ordem administrativa e em relação com o trabalho pròpriamente, sem atendimento. O desajustamento funcional do empregado, não tendo quem o tratasse, ou era pôsto à margem com desprêzo de colaboração do empregado ou transformado em motivo de punições, de resultado nulo, o que aumentava tensões e desconfianças de parte a parte, entre chefes e subordinados.

O moral evidentemente se ressentia, provocando a situação também desajustamento das chefias, em face das atitudes e sentimentos dos empregados. O conselheiro do pessoal veio assim, neste particular, "auxiliar a direção ou a gerência através dos serviços aos empregados e colaborar na formulação da política de pessoal e no desenvolvimento de práticas que podem promover a estabilidade do pessoal e o aumento da eficiência na organização". (40)

O conselheiro de pessoal é um meio de comunicação que auxilia o entendimento entre empregados e patrões, além de ser instrumento básico para implantar a racionalização dos serviços. Diz DICKSON (41) que são "agentes humanizantes" que se destinam a destruir as arestas que os meios formais da organização (a rotina dos planejadores), estabelecem entre a produção e os sentimentos

(35) Diz MILLER and FORM — *Industrial Sociology*, N. York, Harper Bros., 1951): "job placement is a social placement".

(36) TEAD — *Employee Counseling*: a New Personnal Assignement, Advanced Management, VIII, 1943, pág. 97.

GARETT — *Counseling Method for Personnel*, N. York, Family Welfare Ass. of America, 1945.

(37) FÜLLER — *Goodyear Aircraft Counseling*, Personnal Journal, XXIII, 1944, pág. 152.

(38) HELEN BAKER — *The Readjustment of Manpower*, Prentice, Prentice University, 1944.

(39) YODER — *Personnel Management and Industrial Relations*, Prentice — Hall, (Third Editon), 1949 pág. 501.

(40) BARRON — *The Emergence Role of Public Employee Counseling*, Public. Personnel Review, jan., 1945, pág. 9.

(41) DICKSON — in *Human Factors in Management by Hoslett*, N. York, Harper Bros., 1946.

e atitudes dos trabalhadores, ou melhor, os meios informais.

"São tampões psicológicos entre a direção e o pessoal, que se encarregam de fazer circular as idéias e ordens, favorecendo melhor entendimento recíproco". (42)

Apesar de reconhecida a necessidade de se lhe dividir o trabalho em: a) assistir o pessoal e b) assessorar a direção, não havia uma sistematização precisa, até pouco tempo, quanto às atribuições dos conselheiros de pessoal. Por lhes serem confiadas muitas, proporcionava-se lamentável confusão.

Um dos enganos mais graves era confiar aos conselheiros de pessoal tôdas as tarefas a serem desempenhadas pelos psicologistas. Dêsse modo ficavam com responsabilidade na seleção do pessoal que lhes absorvia todo o tempo e não lhes permitia a tranqüilidade de que necessitam os conselheiros. Pode-se fixar como noção primária que o trabalho dos conselheiros de pessoal começa com o empregado já admitido no serviço; os problemas do ingresso e escolha inicial cabem aos selecionadores ou examinadores, inclusive as entrevistas preliminares que se usam na seleção do pessoal. Assim limitadas por êste lado as atribuições, já se tem uma informação de que pode, às vêzes, intervir, nos casos de readaptação, em provas de habilitação funcional, mas esporàdicamente, pois os selecionadores, lidando com os problemas dêste tipo, devem resolver melhor os casos que se apresentarem, no que diz respeito, pròpriamente a provas.

Há contudo, nas grandes organizações, com acúmulo de serviço, necessidade de definir bem as tarefas para facilitar a qualificação, escolha e treinamento dos ocupantes desta carreira.

CANTOR E BONNING (43) acham necessário separar as funções em dois tipos de tarefas que julgam distintas:

1) as que lidam com problemas administrativos; 2) as que lidam com problemas psicológicos pessoais do empregado. No primeiro caso, o ocupante do cargo denominar-se-ia *Conselheiro de Pessoal*, pròpriamente dito; no segundo, *Aconselhante do Empregado* (employee consultant). Aos primeiros, conselheiros de pessoal cabe colaborar ativamente com o *staff* da organização, tendo interferência nas medidas administrativas a serem tomadas referentes ao pessoal. Os aconselhantes já têm de tratar com o pessoal, de modo mais objetivo, na solução de seus problemas; a entrevista é a sua fôrça, e devem desenvolver grande habilidade para que o empregado acostume a revelar-se e resolver por si mesmo os seus problemas (arguing aloud with himself).

Os meios de ação, em ambos os casos, vêm sendo cuidadosamente elaborados com dados experimentais. A entrevista do conselheiro de pessoal envolve técnica própria. Nestes conceitos de ROETHLISBERGER (44) se resume a orientação da escola de HARVARD a respeito:

"... chamarei esta situação na qual procuro fazer falar uma pessoa, — de entrevista. Meu primeiro objetivo é fazê-la conversar livremente e com franqueza sôbre o que é importante para ela". "Na entrevista uso um certo número de regras simples: escuto, não interrompo, não aconselho, evito as perguntas que podem desviar o interlocutor, abstenho-me de fazer juízos morais sôbre as opiniões expressas, não expresso minha opinião, crença ou sentimentos, elimino por qualquer meio os raciocínios. Faço isso para que os sentimentos da pessoa não se reacionem com os meus".

"Desta maneira se podem sintetizar as regras para êste tipo de entrevistar: 1) escutar pacientemente sem fazer nenhum comentário; 2) reprimir as precipitadas desaprovações e pelo contrário estimular as queixas; 3) não discutir com o empregado: é pueril tentar modificar sentimentos com lógica; 4) não prestar atenção exclusiva ao conteúdo da conversação, mas aos sentimentos que a motiva; 5) escutar não só o que a pessoa deseja dizer, mas também o que não deseja e não pode dizer sem ajuda".

"O método, chamado das entrevistas, assim conclui ROETHLISBERGER, consiste em determinar as atitudes duma pessoa e as causas que as suscita. Quando se decide realizar a experiência de sentar-se em frente a uma pessoa e de escutar-lhe pacientemente, não com o propósito de fazer juízos morais, mas para tratar de compreender porque sente e age dum modo determinado, se desenvolve nova perspectiva. Pressente-se o comêço de novo método de contrôle da conduta humana".

Êste método que deu excelentes resultados, pois com suas queixas, contendo freqüentemente ataques agressivos e expressões deprimentes contra as chefias, gerência e a própria companhia, os empregados purgavam, davam vazão a sentimentos recalcados, mantendo-se satisfeitos. Com os aperfeiçoamentos que se seguiram, tornou-se o método da autocura ou autopsicoterapia (client-centered therapy) (45) com, larga aplicação em todos os setores pela direção de divisões de pessoal. (46) Neste caso, não há conselho, nem dire-

---

(42) MAYO, citado in FRIEDMANN — *Problemas Humaines du Machinisme Industriel*, Paris, Galimard, 1946, pág. 298.

(43) CANTOR and BONNING — *Functions of Personnel Counselors*, Personnal Journal, vol. XXIII, 1944, pág. 108.

(44) ROETHLISBERGER — *Management and Morale*, Cambridge: Harvard University Press, 1943, pág. 83.

(45) CARLOS ROGERS — *Client-Centerad Therapy*. Boston, Houghton Mifflin, 1951. — Counseling and Psychoterapy, Boston, Houghton Mifflin, 1942.

(46) SELEKMAN — *Labor Relations and Human Relations*, N. York, Mc Graw. Hill, 1947.

— P. BURNHAM — *Counseling Personnel Work*, A Bibliography (1940-44), Chicago, Public Admn. Service, 1945.

ção no decurso da entrevista. O conselheiro de pessoal age como um "escutador" (listener), ou melhor, apenas entrevistador. Mas, outros técnicos acham que, em muitos casos, há necessidade de se resolver as queixas com orientação e conselho, cabíveis nas situações mais graves, quando a simples *purga ou catarse* não dá resultado. Mas, sempre uma terapêutica que não tem por centro o interêsse da direção (management-centered), mas os sentimentos do empregado (employed-centered). (47)

Por essas atividades, os Conselheiros de Pessoal ganham a confiança e intervêm com sucesso nas relações humanas, realizando, em pouco tempo, a elevação do moral, que é atitude coletiva. (48)

Para chegar a êstes objetivos, realizam entrevistas de tipo especializado, devendo ter completo conhecimento da organização ou emprêsa, da comunidade em que esta se situa, dos direitos e facilidades gozados pelos empregados, das técnicas atuais de aconselhamento, ao lado de bons conhecimentos sôbre relações humanas, não se desprezando ainda noções de administração de pessoal. Pessoas dêste tipo podem ser recrutadas entre os que trabalham nos serviços de pessoal, que tenham nível universitário e se possam submeter a treinamento especial sôbre técnicas de entrevista e aconselhamento. Os antigos chefes são elementos preciosos. Alguns autores pretendem que os cargos de Conselheiros de Pessoal sejam confiados sòmente a psicologistas de formação universitária e com curso de especialização. (49) Acreditamos que as aptidões são mais necessárias que conhecimentos a respeito de psicologia geral e também diferencial. Não é por outro motivo que BOWLER e DAWSON (Couseling Employees, Prentice-Hall, 1948) impõem três qualidades básicas: objetividade, respeito pela pessoa e compreensão de si mesmo (self-understanding), que são aspectos da personalidade. Por isso mesmo é que não fazem exigências rígidas quanto à experiência, educação e treino, dizendo que o "college" é desejável, porém não essencial. Todavia, deve o conselheiro possuir, no entender dos mesmos: maturidade de julgamento, habilidade para escutar (listen), iniciativa, fidelidade, senso de humor, integridade pessoal, aptidão para fazer crítica construtiva, aptidão para entrevistar. Como se vê, independentes de conhecimentos. Realmente num serviço que comporte grande número dêles, elementos de formação básica psicológica devem ser recrutados, ao lado de outros que vieram da prática cotidiana de lidar com o pessoal, sobretudo na emprêsa ou repartição interessada. Dêste contato, há de haver possibilidade de mútuo aperfeiçoamento. Evidentemente, sem a especificação clara das funções e indicação das qualificações antes do ingresso e posterior treinamento sistemático, é impossível obter pessoas que se interessem realmente pelos problemas e que não fiquem sòmente no objetivo de receber o ordenado, isto é, sejam meros ganhadores de salário.

São interessantes as fôlhas de análise das atribuições existentes com as qualificações exigidas. A título de exemplo, transcrevemos, a seguir, uma referente ao diretor de Conselheiros de Pessoal que, por suas altas funções, pertence ao *staff* da administração de pessoal na indústria, e outra do Conselheiro de Pessoal em estabelecimentos de ensino, de grandes proporções, que, como outra qualquer emprêsa, têm de enfrentar grandes problemas administrativos com respeito ao pessoal.

DIRECTOR OF EMPLOYEE COUNSELING

TITLE — Director of Employee Counseling.

ALTERNATE TITLES — Supervisor of Employee Counseling, Consultant.

PROMOTION to — Personnel Director.

PROMOTION FROM — Interviewer, Employee Counselor.

DUTIES — The Director of Employee Counseling directs the program for counseling employees who have job grievances and personal or home problems; cooperates with supervisors and with community agencies in solving problems of workers; gives advice to supervisors with reference to disciplinary policies; directs the programs for explaining company policies to employees, for orienting new employees, for assisting veterans in special problems, for helping workers in adjusting to transfers or promotions, and for giving advice to workers who are being separated; sees that adequate records are kept of all cases and that follow-up studies are made; maintains informal checks on employee morale and trends of thought; consults with union officials concerning employee grievances; creates confidence in and appreciation of the counseling service.

RESPONSIBILITY FOR POLICY — Makes policy recommendations to the Personnel Director concerning the type of problems with which counselors should deal, as well as the manner in which the counseling should be conducted, and with reference to company policies affecting employee morale.

INITIATIVE REQUIRED — Considerable initiative in finding ways to improve the counseling program is needed.

RESPONSIBILITY FOR WORK OF OTHERS — Supervises counselors.

TRAINING — Aside from time required to become familiar with company policies, very little on-job training is needed for persons who are professionally qualified; most counselors, however, are trained on the job.

(47) ZELEZNIK — *Foreman Training in Growing Entreprise*, Boston: Harvard Business School, 1951.

(48) GARDNER — *Human Relations in Industry*, Chicago, Rich. Irwin, 1945.

— E. MAYO — *Group Tensions in Industry*, Happer Bros., 1945:

— ARTUR BRAIGFIELD — *Reading in Modern Methods of Counseling*, N. York, Appleton Century Crofts, 1950.

(49) H. WALFECK — *The Counsulting Psychology in Business and Industry*, in Handbook of Applied Psychology, by Fryer and Henry, N. York, Reinhart and C°, 1950, pág. 585.

— P. ACHILLES — *Counsulting Psychology in Business and Industry*, in Handbook of Applied Psychology by Fryer and Henry, pág. 703.

— BELLOW, *ob citada* pág. 500 em diante.

WORKING HOURS — Basic hours are same as office staff, but after-hour visits to employee homes are occasionally necessary.

QUALIFICATIONS FOR EMPLOYMENT—

Sex: *Either*:

Education: A college degre in education is desirable. Important additional courses are: journalism, public speaking, political science, sociology, labor problems, labor movements, industrial relations, labor economics, and vocational psychology.

Experience: Several years of experience in teaching, particularly in training union members are valuable.

Personal Qualities: Ability to plan a well-rounded educational program; ability to promote cooperation and group interest.

Mental Ability: Equivalent to a college graduate.

Special Knowledge: Familiarity with the cultural and educational background of labor organizations and of union members; knowledge of union history and union policy.

(Extraído de *Philip Kried and Margaret Bentson — Jobs in Industrial Relations*, Bulletin 3, Minneapolis, University of Minnesota, January, 1947, pág. 18).

PERSONAL COUNSELOR

Dictionary of Occupational Titles

Code Number: 0-36

ALTERNATE TITLES

Personal Adjustment Counselor
Personal Adviser
Psychological Counselor
Psychologist
Remedial Adviser
Remedial Counselor

JOB SUMMARY

Counsels students who manifest problems of a personal and social nature. Administers psychological tests. Performs therapy within limits of interview technique. Conducts group guidance and remedial programs Supervises staff of counselors. Performs related duties.

WORK PERFORMED

Renders counseling service: Interviews students referred for assistance or coming voluntarily, and attempts to analyze cause of maladjustment. Administers, scores, and interprets individual intelligence, achievement, personality, and other tests, to obtain data necessary for diagnostic and remedial work. Performs therapy, within limits of interview techniques, to assist individual in making better adjustment. Confers with parents, teachers, and other counselors regarding problems of individual students and recommends specific course of instruction or corrective action. Refers students with severe emotional problems to other specialized agencies when need for such referral is indicated during interview. May plan and conduct remedial courses for such problems as poor study habits, reading disabilities, and slow rate of learning. May initiate and direct group guidance program to instruct students in principles of mental hygiene. May develop and apply methods of instruction and training for handicapped persons, and advise instructors in methods of dealing with particular problems, such as speech defects. Investigates individual progress through periodic follow-up. May re-interview individual or make necessary referral. May provide educational and vocational guidance. May specialize in single phases, and work with such groups as elementary and secondary school students, physically handicapped, colleg students, or adults desiring to change to new fields of work or new social activities.

Coordinates guidance activities: Coordinates counseling activities with other student personnel bureaus and community agencies. Acts as consultant to administrative officials on curricula and educational problems. May supervise total school testing program and guidance bureau. May plan and conduct inservice training programs for staff members, and instruct and supervise students performing field work at the clinic. Lectures to parents, instructors, and counselors concerning psychological problems of students. Participates in meetings of organizations interested in adjustment of the individual.

Maintains records: Maintains records of all counseling activities. Prepares case studies. Writes reports to staff or referring agency to assist in diagnosis or makes recommendations as to disposition of case.

Performs related duties: *Engages* in research to develop norms for psychological tests, and makes follow-up studies to validate test results and evaluate guidance techniques. Prepares guides and handbooks to assist instructors in planning curricula work.

QUALIFICATIONS

Education: The Master's degree in psychology is required, and some schools consider the Doctorate essential. A teaching certificate may be required. Fifteen to 30 hours of graduate work in psychology including courses in statistics, tests and measurements, counseling and guidance, clinical, abnormal, and applied psychology, are considered basic. Courses in school administration and child psychology may be especially valuable.

Experience: Up to five years of teaching experience may be required, including one to three years' experience in clinical or social service work.

(Extraído de *Ocupations, Job Analysis of Educational Personnel Workers*, October 1951, Part II, pág. 17).

NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

"O conselheiro de pessoal é o parente mais moço da família das atribuições confiadas à administração de pessoal (newcomer in the job family of public personnel administration)", diz M. E. BARRON (50) ao estudar as suas funções nos serviços públicos.

A Comissão do Serviço Civil criou em 1943 a carreira de COUNSELOR no Serviço Federal. As atribuições foram fixadas na Conferência de Conselheiros de Pessoal depois de analisados 26 programas e estudadas 81 especificações de tarefas. O primeiro funcionário com êste título apareceu na Social Security Board em 1938, havendo hoje lugares em mais de 25 departamentos, estimando-se em 350 os cargos que envolvem atribuições dêste tipo. (50)

Os problemas com que lidam êstes conselheiros nos serviços públicos divergem conforme o setor de sua lotação. Nos serviços sociais são da mesma espécie que os localizados junto às linhas de produção nas emprêsas particulares. Nas divisões de pessoal centralizadas, com responsabilidade de traçar políticas de pessoal ou mesmo com visão sôbre os departamentos e seus supervisores, assumem o papel de *staff*, de aconselhamento para administração, atrás referido.

---

(50) E. E. BARRON — *The Emergence Rôle of Public Employee Counseling*, Public Personnel Review, jan. 1945, pág. 9.

REINING JUNIOR, no Congresso de Administração Pública, realizado no Rio de Janeiro, em fevereiro de 1952 (51), coloca as funções de aconselhamento entre as que denominou auxiliares sem dar realce as de estado-maior que também desempenham dizendo textualmente "the employee is "required at induction and at exit, and solicited at all other times to avail himself of an interview with sympathetic, professio nally trained counselor who is prepared to help him not only with problems such as housing and transportations but also with more intimate problems-such as hemay volunteer if he should request personal aid.' (51)

No relatório preparado pelo Council of Personnel Administration, em colaboração com a Civil Service Comission, a tarefa do Conselheiro de Pessoal no serviço Público está dêste modo definida: — "... an organized approach to the solution of the individual employee problems which affect the general morale, efficiency and productivity, the purpose being to assist management in maintaining a degree of stability in its working force necessary for the fulfilment of its operating responsabilities". (52)

Quanto ao atendimento das queixas, o relatório as situa como de responsabilidade da linha da organização, para assim precisar as funções dos Conselheiros: "O aconselhamento é uma função do *staff* (estado-maior) e aquêles que desempenham cargos de Conselheiros devem ser incumbidos sòmente de orientar os chefes de linha para chegar ao ajustamento das queixas dos empregados, de modo que êste ajustamento seja mùtuamente satisfatório para os empregados e direção. O Conselheiro não deve ser responsável por decisões, relacionadas com a rotina dos serviços, porque êles não têm autoridade sôbre a execução dos trabalhos ou atribuições dos empregados." "O futuro das funções de Conselheiro depende, em grande parte, da extensão em que êles mantiverem e ajudarem o aperfeiçoamento das chefias, em todos os níveis da supervisão". (53)

Contudo, as suas atuais funções de rotina nos serviços, são: aconselhamento sôbre problemas de pessoal, problemas de ajustamento às tarefas, problemas de saúde, recreação, direção de entrevistas de dispensa e de transferência, problemas de relações entre funcionários e chefes e entre êstes e a direção geral, problemas de indução do empregado. Presentemente, nos serviços civis nos E.U.A. tem tomado maior importância a função de aconselhamento, enquanto as entrevistas para demissão, relações entre chefias e indução parecem descuradas. BOWLER e DAWSON (54), que tratam do assunto principalmente no serviço público, acentuam a necessidade de evitar a superposição (overlap) das atribuições, frisando que "o Conselheiro deve agir como *staff* e não se pôr ou entrar em conflito com os supervisores de linha".

Como exemplos de tarefas próprias à carreira, podem ser apresentados dois casos, que resumimos, extraídos por BARRON (55) do serviço rotineiro dêste pessoal, em Washington. O primeiro caso, de ajustamento pessoal; o segundo, de pesquisas que levaram a influir na melhoria dos métodos de chefia.

1.º) Problema de ajustamento duma funcionária, caso apresentado por um chefe ao Conselheiro, em uma das agências federais. A., de 21 anos, estenógrafa, há mais dum ano na repartição e que na época do ingresso foi considerada excelente aquisição: — rápida e cuidadosa no trabalho. Recentemente, consome muito tempo fora do serviço; suas ações e atitudes vêm chamando atenção e perturbando o trabalho. Está incapaz de concentrar-se e pára pouco em sua mesa. O chefe se referiu ao efeito desfavorável da sua conduta sôbre o moral de todos e supôs que se tratasse duma doença, pois ela apresentava um "tic nervoso", consistindo em levantar os ombros e sacudir os braços. Freqüentemente, os colegas, depois que ela saía, paravam o trabalho para comentar os modos da moça. Ora, o exame detido da sua conduta esclareceu que ela não conversava com as companheiras, nem tinha amizades fora do escritório. Só mantinha relações com uma senhora, já idosa, que servia em outra seção e a conhecia do tempo em que ela trabalhou naquela seção. Por aí, o conselheiro soube da vida pregressa da funcionária, que era de família altamente situada na cidade em que sempre residiu e que não recebia, na repartição, o tratamento de que estava acostumada. Por outro lado, tinha grande capacidade para música, sendo pianista de muito talento e também gostava de teatro. Esclareceu-se que o "tic" notado pelo chefe era apenas imitação dum gesto habitual de certa atriz de cinema e que não havia senão desajustamento social. Tudo foi resolvido com providências tomadas no sentido de colocar, com muita discrição, esta funcionária em situação social compatível, de acôrdo com seus sentimentos e preconceitos. O conselheiro encaminhou-a a grupos locais de dramatização, em troca de fazer pesquisas históricas para a produção. Entrou para o grupo coral e gradualmente a empregada foi completamente recuperada, voltando a fornecer o rendimento que logo depois do seu ingresso oferecia ao serviço.

(51) REINING JUNIOR — Organization, Functions and Problems of Personnel Departments, Seminary on Organization, Direction and Functioning of the Auxiliary Service and Staff Agencies, conducted Getulio Vargas Foundation and U.N.O., Rio de Janeiro, febr.-march, 1952, pág. 37.

(52) *United States C.S.C.* — Employee Counseling, Dep. 439, out. 1945.

(53) STALLEY — *Employee Counseling in the Federal Service*, The Compass, vol. 25, jan. 1944, pág. 25.

(54) BOWLER *and* DAWSON — *Counseling Employees*, Prentice-Hall, 1948.

(55) BARRON — *ob. citada*, págs. 10-12.

2.º) Outro caso, é um problema de grupo, envolvendo relações da chefia. Duas empregadas da mesma seção receberam aviso de transferência e vieram ao conselheiro protestar e obter auxílio para replicar às acusações formuladas pelo chefe. O Conselheiro tinha, na situação que auxiliar, ao mesmo tempo, o empregado e o chefe. B. era viúva com uma filhinha de 4 anos e tinha dificuldades em obter alguém que lhe ajudasse na vida doméstica; K. tinha ficado doente durante mais de um ano, foi finalmente hospitalizada e estava sob os cuidados post-operatórios dum médico particular. Ambas já haviam discutido com as caixas sôbre sua dispensa e o supervisor a acusava de falta de assiduidade ao trabalho. O conselheiro teve conhecimento de descontentamento geral na seção referida, desde que nove empregados, entre os 50, tinham ido voluntàriamente ao conselheiro queixar-se de várias atitudes do chefe. Os casos pessoais foram bem resolvidos, sendo facilitados recursos para a mãe e dada assistência médica à enfêrma. Mas a ação do conselheiro foi além e reuniu o chefe da Seção e o da Divisão de Pessoal para estudar os problemas de chefia. Da discussão entre êles resultou uma série de reuniões com os supervisores em número de 6, subordinados àquele chefe e nas quais foram incluídos os seguintes tópicos: — a) serviços oferecidos aos empregados pela seção de assistência social e aconselhamento; b) relações de *staff* entre conselheiros e chefes; c) discussão geral dos métodos de ganhar a cooperação dos empregados e aperfeiçoar as relações entre chefes e subordinados.

O chefe promoveu uma reunião de seus supervisores e convidou o Conselheiro a dela participar como consultante sôbre o que entendia por problemas do empregado. Na seguinte, foi esclarecido o que constituia o aconselhamento de pessoal e como podiam os conselheiros ajudar os supervisores discutindo-se normas referentes às queixas ou faltas quanto à saúde, entradas tarde, transferências e dispensa, chegando a um acôrdo quanto à política uniforme de tratar o pessoal. O aperfeiçoamento do moral do empregado foi objeto de outra reunião, sendo realçada a necessidade de se tornar público os *records* de produção e pôr em discussão os métodos possíveis de melhorar o serviço, proporcionando aos empregados oportunidade de crítica construtiva.

Em reuniões a seguir, cada supervisor foi estimulado a expor como entendia a colaboração do subordinado e como a provocava. Cada um tinha um sistema próprio. E através destas reuniões os supervisores tiveram melhor conhecimento dos serviços de aconselhamento, das técnicas para recorrer aos conselheiros em suas dificuldades, idéia de que não estavam sòzinhos neste problema e que podiam contar com útil assistência para melhorar suas possibilidades de dirigir as pessoas eficientemente.

Por isso, se pode apreciar que pequenos "nadas" se tornam causas poderosas de desajustamento do pessoal. E que também medidas muito simples, adotadas em tempo adequado, chegam a recuperar pessoas cuja eficiência representa verdadeiro patrimônio para as repartições ou emprêsas em que estão empregadas.

Há, contudo, no espírito de administradores improvisados crença de que as qualidades não devem ser superestimadas; que nenhum servidor faz falta e que assim os problemas humanos no trabalho são de importância secundária. Enquanto se mobilizam verdadeiras equipes para tratar do consêrto, recuperação e conservação do material, de manutenção cara, com almoxarifado de peças excedentes, o elemento humano é deixado ao léu, ou só atendido quando já indo para a assistência dos médicos ou dos psiquiatras, quando já há necessidade de licenciá-los ou afastá-los definitivamente do trabalho, em estado de inatividade ou mais, sem consêrto como se diz com relação às máquinas.

Nesta recuperação precoce, os conselheiros de Pessoal têm papel saliente.

Muitos empregados com *sinais* discretos, mas iniludíveis, se preparam para desajustamento próprio ou dos companheiros; com sentimentos recalcados, revelam atitudes que, sem serem ainda anormais, provocam quebra do senso de colaboração e lealdade no trabalho. São faltosos, críticos, reclamadores, ineficientes, insatisfeitos, sabotadores, ou apenas desejosos de sabotar, mas que pelos indícios precoces de sua conduta devem ser mais profundamente estudados para se encontrar o meio de reabilitá-los. Em outros tempos, não sòmente não eram ouvidos, como ainda a direção evitava recebê-los; gostava de ignorar o que diziam ou então incluíam no grupo inevitável das oposições com que contam todos os administradores. Atribuíam-lhes sentimentos inferiores e faziam ouvidos surdos às suas críticas e "bobagens" para que não se contaminassem.

São muitos os tipos de desgostosos e dos que procuram, em comêço de desajustamento, compensações neuróticas para seus problemas, os problemas do trabalho. HEPNER (56) grupou-os com felicidade em quadros de tipos de compensação e obstáculos em que vazam as insatisfações e as sabotagens no serviço. Não procurar esquecê-los ou deixá-los abandonados; mas, pelo contrário, observá-los é dever primário dos Departamentos de Pessoal. (57) Com relação a apenas um tipo dêles: — os *críticos* são estas as observações recentes duma grande emprêsa posta a serviço público, na última grande guerra:

"Todos os indivíduos, cônscios de seus próprios fracassos eram habitualmente os primeiros a notar as faltas dos demais. O gasto de tempo e de energia em criticar os companheiros, de modo

(56) HEPNER — Psychology Applied to Life and to Work, N. York, Prentice Hall, 1942, pág. 60 em diante.

(57) S. HOSLETT — Distening to the Troubles of Dissastified Employee, Personnal Journal, jul. 1945, pág. 152.

injusto, era a conseqüência da sua inabilidade para oferecer crítica construtiva. (58)

"Os indivíduos que costumam criticar ou depreciar os companheiros e superiores se tornam cada vez mais afastados ou receosos dêles. Isto os leva a um círculo vicioso, porquanto tanto mais afastado ou receoso se torna o empregado no trato com os demais, tanto mais mostra tendência a usar a crítica como arma. O costume de cochichar as deficiências alheias e dos chefes era, na maior parte das vêzes, admitir a incompetência própria para cultivar a amizade ou para competir com êles nas posições de chefia. Rixas pessoais entre os empregados comumente arruínam a eficiência e, em casos extremos, afetam até a saúde de ambas as partes. Preocupações mentais conseqüentes a competições criam tensões que por sua vez levam a distúrbios orgânicos. Êste defeito de procurar faltas alheias não é nada mais que uma camuflagem do mêdo para empregar-se dedicadamente. A crítica *factual*, construtiva, era bem recebida, mas a crítica, em têrmos gerais, servia sempre para indicar que alguma coisa estava errada nestas pessoas. Estas considerações foram sempre estímulo para os representantes do Departamento do Pessoal investigarem mais profundamente as razões motivantes da conduta". "Logo começamos a compreender que o aconselhamento do pessoal era de necessidade imprescindível na destruição destas sementes de crítica para fazer muitos empregados reconhecer e agir no sentido de corrigir suas próprias fraquezas, em vez de desperdiçar tempo na análise dos defeitos dos outros".

"Procurando livrar-se do complexo causado pela colisão de emoções opostas os empregados se tornavam críticos e se apegavam à convicção de que os chefes não o apreciavam, que a tarefa estava aquém de suas capacidades, que estavam sendo explorados, mal pagos e de modo geral mal tratados. O subconsciente, aproveitando-se do desejo de se livrar de alguma pressão mal percebida, usava das palavras ou expressões como subterfúgio. Queixas contra injustiças e desculpas que apresentavam por suas faltas, encontravam repercussão e eram encaradas com simpatia por parte de seus companheiros". Assim, torneva-se em pouco tempo um problema coletivo.

EM NOSSO PAÍS

Entre nós o problema mais importante relacionado com a mão-de-obra é o de seu desajustamento.

"Existem poucos países no mundo", diz FISCHLOWITZ (59), "em que se possa encontrar número relativamente tão alto de desajustados no trabalho: — sintomático pela baixa produção, insuficiência de ganho e mal-estar que se reflete econômicamente em todos os sentidos".

Não temos, realmente, o "chômage", que se define como desemprêgo involuntário (60) e que preocupa tantos outros países. A procura é sempre maior do que a oferta, principalmente de empregados classificados. Não há adaptação dos homens aos serviços, quer quanto às qualificações e educação, quer quanto ao desempenho das mesmas. Técnicos funcionam em lugar de leigos e leigos exercem funções que só devem caber a técnicos. Sobretudo nas emprêsas particulares. Quanto aos Serviços Públicos, a seleção de pessoal vem gradualmente melhorando a situação.

Mas, na verdade, a seleção, exclusivamente, não atende ao problema do ajustamento. Pode escolher os mais capazes, antecipando a possibilidade duma adaptação mais rápida, mas não proporciona esta, nem a assegura. Há mister acompanhar o recém-ingressado, propiciando condições ao seu ajustamento funcional, para que êle possa dar ao serviço aquilo de que é capaz por suas habilitações. Sem seguimento do pessoal após as provas, a seleção é mesmo destituída de significação, quando se visa, como nas indústrias, a melhorar ou racionalizar os serviços.

A seleção de pessoal, nos Serviços Públicos, contudo, mesmo isolada de outras medidas que garantam o aumento do rendimento ou do ajustamento humano, é providência de elevado alcance político, porque afasta a influência da apadrinhagem na administração; de alto alcance educativo, porque estimula o preparo dos candidatos e, de modo geral, dos moços que são, comumente, os que desejam ingressar no serviço da maior emprêsa do país (Serviços Públicos); de alto alcance social, porque consagra o valor do esfôrço e do estudo, como elemento primacial na competição para o trabalho. Mas, para efeito administrativo, só realmente se completa, se assistido o empregado, após o ingresso, para sua colocação e adaptação conveniente. Com a nossa experiência já podemos apontar a falha do sistema, indicando numerosas pessoas altamente classificadas nas provas, excelentes nos primeiros meses de serviço, depois fracamente produtivas ou completamente ineficientes.

Os antigos funcionários que possuem larga observação de como são tratados os servidores nas grandes repartições, sobretudo naquelas em que os chefes dirigem muitos empregados, sabem como estranhos problemas de pessoal aparecem e se eternizam, desajustando funcionários de tôdas as carreiras. O problema não é só nosso, nem exclusivamente dos serviços públicos. Em todos os países e nas indústrias também estas questões

(58) S. E. FULLER — Goodyear Aircraft Employee Counseling, Personnel Journal, vol. XXIII, 1944, pág. 148.

(59) FISCHLOWITZ — A Colocação do Trabalhador e o Mercado do Trabalho de Mão-de-Obra, Revista Trabalho e Seguro-Social, jan. fev. e março, 1948.

(60) ARLINDO RAMOS — Mercado do Trabalho: Exame e Desenvolvimento (Revista do Serviço Público, Nov., 1950, pág. 64).

têm crescido com o aumento dos quadros de pessoal. Observa-se o vêzo de certos chefes improvisados ou que amadureceram, na condição de subordinados, por muitos anos, nutrirem sentimento de vingança, concretizando-os mais tarde, quando atingem, "por confiança", cargos de chefia ou supervisão. Criam situações de desajustamento para os empregados ou então agravam as existentes e têm mesmo gôzo sádico, quando tais possibilidades se manifestam ou se esboçam. Possuem, por outro lado, a certeza de que nada lhes sucederá com esta política de depredador da capacidade ou da máquina humana. Divergência, ressentimentos e queixas, que provocam, conduzem a baixo rendimento ou limitações curiosas na distribuição dos serviços, de modo que sòmente ocupam um ou dois entre os muitos subordinados e assim podem conceder favores sòmente a seus apadrinhados, inclusive elogios que negam aos outros. Estão, dêste modo, dando demonstração de má chefia. Mas quem os pode julgar com isenção, se os cargos são de confiança, e trocados entre amigos, e não há quem aponte os erros cometidos e as razões de ineficiência quase coletiva duma Seção ou Diretoria? Tudo isso sucede, às vêzes, por ignorância, o que justifica a preparação e treinamento de chefes. Mas, outras, de caso pensado. E' verdade, também, que muitos chefes se vêem inesperadamente cercados pela má vontade dos subordinados e, sem auxílio ou recursos para solucionar seus casos; no que podiam ser ajudados por Conselheiros a compreender a situação e depois resolvê-la.

Pergunta-se contudo: não são criminosos os que inutilizam as máquinas, emperrando-lhes as peças, subtraindo-lhes os parafusos ou de qualquer modo depredando-as?

Por que não se há de considerar, com o mesmo espírito, os danificadores do material humano?

Êste, um dos aspectos da questão. Outro, é o de se ter com as causas motivadoras de desgaste e deformação da personalidade humana, os mesmos cuidados de que se cercam as organizações para evitar os danos do material e equipamento.

As causas de depredação da capacidade humana para o trabalho e que agem antes de se revelarem lesões orgânicas de âmbito médico, provêm de mudanças sociais e de motivações psíquicas que podem ser prevenidas, em seus efeitos, com técnicas e instrumentos, usados em tempo e adequadamente.

No terreno da física, química, tecnologia, mecânica, há técnicos e semitécnicos, de vários níveis, na pesquisa, reparação, assistência e lubrificação, etc. das máquinas, mas são escassos, na administração do pessoal os que tratam, de modo especializado, conhecendo adequadamente o homem no trabalho e as determinantes iniciais de seus distúrbios e desajustamentos. Os médicos, enfermeiros e assistentes sociais cuidam das alterações depois de já impossível o uso de recurso preventivo e irreparáveis os males, pois êsses são inicialmente revelados apenas por baixa de rendimento.

Os Conselheiros de Pessoal são investigadores e executantes de técnicos neste particular e merecem ser situados devidamente nos quadros, para ação sôbre os homens e grupos, não só na execução, como na direção e chefia, a fim de prevenir e corrigir.

A atividade de aconselhamento do pessoal, em qualquer emprêsa, é um dos eficazes auxiliares da racionalização, ajudando o elemento humano a desempenhar suas funções com eficiência.

Com atribuições de *staff* e também como participantes de serviços auxiliares, os conselheiros trabalham de preferência nos órgãos descentralizados de pessoal que têm contato direto com os problemas dos empregados. Aí não sòmente resolvem os casos pessoais de desgôsto e insatisfação mental do homem no trabalho, mas colaboram indiretamente na elevação do rendimento e no conhecimento de como são recebidas as medidas supervisoras e como contribuir para sua melhoria. Tanto nas emprêsas particulares, como nos serviços públicos, tornam mais amenos os contatos entre a direção e a execução e aperfeiçoam os meios de comunicação entre êles, como dizem os investigadores da Harvard University. Tornam menores os espaços ou distâncias sociais entre as pessoas e os grupos.

Nos serviços públicos, os órgãos de administração geral não podem, assim, prescindir de seus serviços, não sòmente na sua seção de pessoal, executiva, subordinada ao serviço de administração, que assim cumpre as funções acima citadas, mas também como parte do seu estado-maior.

Cabem aos nossos departamentos administrativos, quer federal quer estaduais, de acôrdo com os têrmos de seus regimentos, funções de racionalizar os serviços públicos e assim não dispensam o trabalho dêsses conselheiros, como investigadores e aconselhantes, na fixação e desenvolvimento da política de pessoal.

Os Objetivos da Reorganização Governamental

MARSHAL E. DIMOCK

E' JUSTO perguntar se tôda a atenção que se tem dispensado às reorganizações governamentais nos últimos anos vale o tempo e o esfôrço que se despendeu com elas. Essas reorganizações surgem em ondas, em ciclos; recentemente a imprensa andou repleta de matéria sôbre o assunto, criando, às vêzes, a ilusão de que havia uma espécie de revivescência do espírito de reforma governamental, em ebulição enquanto dura mas que dura pouco. Estudos muito freqüentes de autoria de técnicos estranhos ao govêrno mantêm êste último em estado constante de efervescência e incerteza e o realce dado ao assunto pode criar, da parte do público, expectativas que não podem concretizar-se. Se não se tiver cuidado, essa nova profissão de técnico em organização cairá no ridículo.

Herbert Emmerich descobriu que, num curto espaço de tempo, por volta de 1949, quando a Comissão Hoover de Reorganização do Poder Executivo e a Comissão Rowe, de Reorganização, em Pôrto Rico, apresentaram seus relatórios, mais de metade das quarenta e oito unidades da Federação Norte-americana haviam criado comissões ou juntas especiais incumbidas de reexaminar as respectivas maquinarias administrativas (1). Essa nova onda de reformas pode ser, em parte, justificada com a preocupação do contribuinte com respeito ao alto custo do govêrno, com os deslocamentos resultantes das funções ampliadas de um govêrno em guerra e com o desejo de reduzir a interferência do Estado em nossa vida privada. Desde que os motivos são numerosos e complexos, os objetivos e métodos das reorganizações muitas vêzes conduzem a resultados antagônicos e decepcionantes.

Dando-se, porém, um balanço, verificamos que a marcha dos movimentos de reorganização nos últimos anos é estimulante porque, do tumulto de princípios e propostas em conflito, amadureceu e universalizou-se uma teoria institucional e de organização. Estamos no limiar de notáveis progressos em matéria de vida associativa e de reformas construtivas da administração. Nesta monografia, trata-se de algumas dessas novas tendências, alvitrando-se objetivos e métodos de reorganização governamental que parecem peculiarmente adequados se considerados segundo o mais amplo ponto de vista que a ciência social desenvolveu nos anos recentes. Òbviamente, o que se necessita é de uma filosofia amadurecida da atividade institucional, na qual as tão faladas técnicas sejam apreciadas à luz dos propósitos sociais a que devem servir e o govêrno só é tratado como um caso especial quando difere realmente de outras instituições.

Em 1945 sustentei que existem certos princípios de organização que são importantes enquanto constituem hipóteses que podem ser utilizadas como ponto de partida mas que, em cada caso, devem ser modificados e adaptados tendo em vista tôda a situação no momento. As regras de organização devem ser avaliadas pela contribuição que prestam à realização dos propósitos sociais a que a conveniência administrativa está, em qualquer ocasião, subordinada. Há um perigo constante de superestimar-se a organização formal porque a vida real da instituição pode ser encontrada, em proporção muito maior, nos aspectos humanos e informais da questão. A utilização indiscriminada dos padrões de reorganização constitui uma tentação a que se deve opor séria resistência. A análise em organização é, finalmente, dever contínuo e não periódico porque o indício da necessidade de reforma é encontrado no mau funcionamento que requer uma correção a ser feita pelas próprias autoridades responsáveis. (2)

Desde 1945 êsses pontos de vista foram revigorados e reforçados devido, em grande parte, as pesquisas de outros estudiosos, alguns dos quais não estão empenhados no setor da administração pública.

Alexandre Leighton, por exemplo, procurou criar uma posição especial para o govêrno numa parte de seu livro, *The Governing of Men*, em que sintetiza princípios deduzidos de seu estudo empírico de um centro japonês de recolocação. "Uma unidade administrativa", diz êle, "é, sempre, parte dos padrões de liderança e autoridade na organização social da comunidade em que opera". (3)

(1) Essay on Federal Reorganization de HERBERT EMMERICH (University of Alabama Press, 1950) pág. 121.

(2) The Executive in Action (Harper & Brothers, 1945) págs. 162-166.

(3) ALEXANDRE LEIGHTON — The Governing of Men (Princeton University Press, 1945) pág. 343.

Em outras palavras, uma organização administrativa, quer seja, quer não seja governamental, é parte de todo o conjunto cultural e sua utilidade deve ser avaliada pelo desempenho na sociedade. Por isso, o seguinte conselho é muito prático: preste-se, em primeiro lugar, atenção especial à tarefa de integração às praxes e hábitos de liderança na organização social dos indivíduos que são administrados, e, em segundo, reconheça-se que o desenvolvimento de organização social eficiente é da competência dos administradores e que isto significa trabalho de equipe e não simples organização no papel.

Deslocamentos e tensões, prossegue Leighton, são a chave da reforma mas antes de poder ser usada com sucesso essa chave, deve haver entendimento da natureza da tensão, das reações dos indivíduos a essa tensão e do efeito dela sôbre os sistemas de convicções e organização social. Tentando realizar reformas, os administradores devem considerar as atividades e convicções habituais do povo com que lidam. Tais assuntos não podem ser ignorados porque na sociedade humana a "cobertura" cultural nunca é encontrada suficientemente clara. Esta verdade sociológica e psicológica mostra claramente que a tentativa de impor estereótipos de organização a uma situação cultural que não é bem compreendida é trabalho de amadores.

Leighton também tem algumas coisas sensatas para dizer a respeito da maneira por que a reforma pode ser efetuada, caso tenha que ser aceita e caso tenha que durar. Sempre que fôr possível, os planos devem ser experimentados em pequena escala e, então, depois de feitas as modificações indicadas, postos em vigor de maneira geral. A mudança de organização é assunto de interêsse de tôda a comunidade e não um simples movimento de pinças pelos jogadores nas altas esferas do govêrno: "Comunicação do povo para a administração", observa êle, "não é menos importante do que o fluxo em direção oposta... Eu sei exatamente que essas pessoas sentem que", continua êle, "isto deve ser considerado como a *famosa última palavra* dos administradores". (pág. 358 a 365).

Qual é a prova de que uma reorganização se faz necessária? Os pontos de perturbação, o mau funcionamento! Quando isto não existe, temos então um argumento forte a favor de deixar-se a organização em paz. Reorganizar desnecessàriamente é perturbar relações e processos de execução já estabelecidos o que, segundo a análise de Leighton, pode resultar apenas em desagregação humana e cultural.

Qual é então o principal propósito da reorganização? Em primeiro lugar, estabelecer programas mais eficientes em têrmos de realizações dos objetivos do grupo. Organização e propósito social não podem desassociar-se. No melhor e mais real sentido, pois, tôda a questão de organização nada mais é do que assunto de diretrizes e política e envolve os próprios fins do Estado. Regra fundamental, portanto, é que a organização não é um "bem" (meta, valor) em si mesmo; é um meio de consecução de um objetivo social. Se esta prova final é compreendida, os outros objetivos, então, freqüentemente mencionados pelos reorganizadores profissionais, recaem em seu lugar próprio e de segundo plano. Eficiência? É um meio e não uma meta! Economia? O mesmo se pode dizer a seu respeito. Conveniência Administrativa? A resposta é ainda a mesma!

É uma tentação muito comum para os reorganizadores menosprezar essa regra fundamental para a consecução dos objetivos sociais da reorganização com o que prejudicam em vez de atenderem os seus objetivos sociais. Conseqüentemente, as reorganizações por atacado, se examinadas detidamente, revelam apenas que são meios de que se servem certos grupos conservadores na esperança de abolir funções governamentais que interferem em seus interêsses privados. Aí está um exemplo de uma aplicação natural do princípio que estamos alegando: o objetivo principal da reorganização é o propósito e a utilidade social. Quando os interêsses de grupos diferem quanto à utilidade social, os fins da organização devem também confundir-se. Nestas circunstâncias, abre-se o caminho para os que extinguem funções governamentais convenientes sob o disfarce da "promoção do aumento da eficiência e economia da administração". Os movimentos em prol das podas injustificadas de atividades governamentais devem ser previstos pelos cidadãos, pelo legislativo e pela chefia executiva devidamente alerta. Pelo que sei, a acusação de tentar eliminar funções públicas com êsse propósito não pode ser levantada contra o plano Rowe mas é muitas vêzes feita com respeito a algumas recomendações da Comissão Hoover, especialmente àquela parte do seu relatório que trata das emprêsas do Estado e dos relatórios de duas de suas subcomissões que apoiam aquelas recomendações.

Por isso, é indispensável que o reorganizador em perspectiva compreenda os objetivos de um programa, conforme foram êles estabelecidos na legislação. Êle merece críticas se não os compreender mas é ainda mais digno de censuras se, apesar de não ter sido autorizado, tentar eliminar ou prejudicar os programas sociais que a legislação pôs em vigor.

Qual é a prova de que é boa uma organização? É a de que seus propósitos são meritórios e, decerto, perfeitamente definidos e, ainda, que há bastante unidade nesses propósitos de modo que as pessoas que trabalham na instituição não sejam levadas ora para um lado, ora para outro, enleiando-se na própria frustração. Mas não se pode, de modo nenhum, supor que tôdas as instituições devem ter capacidade para reduzir suas metas a uma única. Uma grande organização governamental não o pode, òbviamente, porque desempenha funções cuja diversidade é muito maior que as de outra qualquer instituição do mundo moder-

no. Por êsse motivo, o problema é formular a melhor síntese possível e especialmente opor resistência à tentação de reunir em um só programa que, embora aparentemente homogêneo, iria confundir outros planos fundamentalmente tão diferentes uns dos outros que se fôssem fundidos não teriam muita oportunidade de merecer da direção superior a atenção especial que merecem.

Certas observações práticas resultam dêsse raciocínio. A primeira observação é que se deve evitar a atraente medida de confiar a poucos departamentos a execução de numerosos programas em virtude de uma noção preconcebida de que há um número ideal de unidades que um chefe de nível superior pode, com êxito, supervisar. Se o propósito social é o critério, essa maneira de empreender a reorganização não pode ser justificada. A melhor regra, no caso, é permitir tantos agrupamentos quantos forem os principais programas na esfera do govêrno, nada mais e nada menos. O resultado da não observância dessa regra é a perda da eficiência no cumprimento do programa.

Se eu soubesse, por exemplo, que o povo de um país coloca grandes capitais nas mãos do govêrno para que êste preste certos serviços como os de transporte, água e bancos de financiamento às indústrias — serviços êsses que tomarão muito pròpriamente a forma de corporação com a respectiva flexibilidade de organização e de administração financeira — eu não pensaria em subordinar tais serviços a um dos principais departamentos como a Comissão Rowe está disposta a fazer em alguns casos em Pôrto Rico. Por que? Simplesmente porque essa comissão partiu do simples pressuposto de que tudo na esfera do govêrno deve integrar-se, girando em tôrno de uma estrutura central. Acredito porém que a medida mais eficiente seria considerar o propósito social básico dessas corporações, atribuindo-lhes autonomia administrativa e financeira a fim de facilitar seu êxito. A experiência americana neste sentido, desde a Lei de Reorganização de 1939, mostra que é um êrro a subordinação das corporações públicas a um dos principais departamentos existentes. É melhor que elas sejam abertamente transformadas em *bureaus* em vez de serem tratadas como tais embora vivam fictìciamente, por razões legais, como entidades de regime autárquico.

Quando se introduz à fôrça num departamento um programa que não lhe cabe executar, êle pode definhar e morrer em virtude do esquecimento a que será relegado ou pode atingir a uma situação em que a diversidade de assuntos é tamanha que a atenção não poderá concentrar-se em coisa alguma, acarretando ciumadas, frustração e eficiência abaixo da média em matéria de execução. A experiência confirma amplamente a expectativa lógica de que não há mágica na simples providência de atribuir um grande número de programas a um mesmo departamento. Em alguns casos, parece ser, na verdade, um obstáculo a uma coordenação real maior do que seria se um grande número de unidades separadas fôssem criadas logo de início e ao mesmo tempo. Se fôsse verdadeira a ingênua hipótese de que o menor número de unidades é a melhor condição de sucesso e se fôsse igualmente verdade que nenhum departamento jamais será suficientemente grande se fôr bem dirigido, então a conclusão lógica, *reductio ad absurdum*, seria a de que todo o govêrno pode ser reduzido a um único departamento.

A mesma lógica ditada pelo bom senso deve ser observada quando se leva em conta o problema de duplicação de atividades. O neófito sente-se inclinado a pensar que tôdas as estatísticas são a mesma coisa, como também o são tôdas as análises econômicas, tôda a engenharia, assim como tôdas as atividades de compras e as tão faladas funções "meio". Há, porém, outra regra que cabe aqui e que deve ser contrapesada com a simples tese de que tudo o que corresponde a uma mesma classe deve ser colocado no mesmo escaninho. É a regra de que tôdas as funções essenciais ao sucesso de um importante plano devem unificar-se sob um contrôle administrativo único. É a isto que se dá, às vêzes, o nome de unidade de comando que tem sido, recentemente, objeto de ataques porque dá idéia de algo autoritário ou exclusivista. Será mesmo? Penso que não, se considerarmos o caso com bom senso, desde que discutamos apenas o fato dos principais planos terem mais probabilidades de êxito quando todos os elementos necessários à sua execução eficiente se concentrem num determinado ponto e sob as ordens de uma única pessoa que decide, em última instância, as questões que lhes são pertinentes. Isto não significa que não há mais ninguém que ocupe posição superior a dessa única pessoa porque quase invariàvelmente há um Governador, um Presidente ou um órgão legislativo acima dela. Não significa também que não haja correlação de caráter cooperativo com outros planos importantes ou com órgãos "*staff*" do govêrno, porque as duas espécies de correlação são òbviamente necessárias e constituem parte da obrigação profissional da autoridade executiva situada no alto.

Como regra geral, é preferível a coordenação a uma unificação completa. No caso desta última, os departamentos se ampliam e se diversificam demasiadamente, esgotando a vitalidade das respectivas partes componentes. Verifica-se um progressivo retardamento da ação em cada acréscimo que se faz com a inclusão de novos setores de coordenação. Há, além disso, inadequados incentivos no sentido de obrigar as autoridades a agirem de uma maneira eficiente.

Assim, o reorganizador, caso consiga sobressair-se, deve ser uma espécie de mágico que lê numa bola de cristal. Deve ser capaz de perscrutar o futuro e divisar nêle o que vai acontecer. Em um ensaio sôbre a reorganização federal, diz Herbert Emmerich que "A tríplice ameaça da guerra, da depressão e do esgotamento de nossos recursos naturais continua sendo motivo de nossa maior preocupação na vida pública". (pág. 123)

Se a validade dêsse prognóstico é levada em conta, essa ameaça constituirá, então, o principal fator a ser considerado no planejamento da grande estratégia de reorganização do govêrno federal. Da mesma forma, se considerarmos o fato de que, em Pôrto Rico, a conservação de recursos, o equilíbrio entre a agricultura e a indústria, o aumento do salário real da família média e o preparo de administradores competentes para o serviço público e para as emprêsas privadas são os principais objetivos, surgem imediatamente programas adequados e conseqüentes organizações que afetam o departamento de educação e os departamentos interessados pela economia nacional. Num verdadeiro sentido, a organização é apenas um reflexo do consenso geral quanto aos objetivos do grupo que devem ser alcançados pelos que possuem influência para afetar tais objetivos. O ideal é, de certo, o de que tôda a opinião pública deve tomar parte nesse processo democrático vital.

II

Tendo considerado até aqui os propósitos da reorganização e alguns dos fatôres que entram na divisão do trabalho, voltemos agora nossas vistas para uma outra grande área da política pública e dos princípios de administração — a do papel que o chefe executivo desempenha. Encontramos nesse caso duas escolas de pensamento perfeitamente distintas. Uma, a mais antiga, sustenta os pontos de vista constitucionais e jurídicos segundo os quais um único homem está investido de autoridade executiva, homem êsse que está situado no ápice da organização. Conseqüentemente, tôda a estrutura administrativa se forma em tôrno dêle e o ponto de partida em matéria de hierarquia é do alto para baixo. Os princípios enunciados realçam a tese da autoridade indivisível, da completa integração de tôdas as unidades da organização, do ápice até a base, e a criação de grande número de serviços "staff" que permitam ao chefe executivo cumprir eficiente e pessoalmente suas tarefas. Êste é, em suma, o ponto de vista tanto da Comissão Hoover como da Rowe.

Outra maneira de ver a questão — maneira nova que está granjeando adeptos — é a que realça o valor do trabalho de equipe e focaliza a atenção nos principais programas e departamentos do govêrno. Como se verá prontamente, é uma ampliação lógica do princípio da utilidade social antes defendido. Nesse caso, atribui-se importância à necessidade de trabalharem juntos muitos homens e de serem coordenadamente executados muitos programas, voluntária e cooperativamente. Em vez de se realçar a transcendente importância do homem colocado no ápice, realça-se a chefia superior de cada departamento, a administração intermediária e a unificação do pessoal em todos os departamentos e demais órgãos que constituem o govêrno. Se a primeira maneira de encarar a questão foi de "cima para baixo", esta última pode ser chamada de "orientação de baixo para cima". Isto não traz à balha a indiscutível importância constitucional e legal do chefe executivo; significa apenas que sua autoridade é simplesmente o produto de uma distinção formal com conseqüências de ordem prática que afetam questões como a da independência do executivo em sua relação com o legislativo. É, porém, *ao ponto de vista da direção* e não ao *ponto de vista puramente legal* de encarar a questão que se atribui agora a maior importância. Concentram-se os esforços no problema de saber-se como poderá uma grande e complicada burocracia produzir resultados administrativos eficientes.

Chamando-se a atenção para êstes dois pontos de vista opostos, não desejo que pensem que minha opinião é a de que êles não podem afinal conciliar-se, aproveitando-se o que melhor possuem a fim de formular uma teoria mista que traga em si mesma as vantagens de ambos. Não só acredito que essa síntese é possível como estou convencido de que é bastante necessária.

O objetivo mais importante das reorganizações do govêrno federal (tanto o de Brownlow como o de Hoover) era a institucionalização do Gabinete do Presidente. Forçados a admitir que o chefe executivo desempenha tantas funções de natureza política, representativa e administrativa que pràticamente jamais poderá encontrar tempo de sobra para cumprir pessoalmente seus deveres de administrador (como o faria, aliás, o chefe de uma emprêsa de menor porte que o Estado) os reorganizadores recorrem de novo ao argumento de que a deficiência só pode ser compensada se o executivo fôsse provido de um *staff* em condições de executar em seu nome essa tarefa. Conseqüentemente, conforme, aliás, todo mundo sabe, o Presidente dispõe de uma organização de vários *staffs* e auxiliares imediatos que o cercam e que, em conjunto, forma um departamento executivo de bom tamanho. O organograma que acompanha o relatório da Comissão Hoover mostra que cercam o Presidente a Secretaria da Casa Branca e o pessoal de gabinete (inclusive seis assistentes administrativos que têm "paixão pelo anonimato"), o Bureau de Orçamento, o Serviço de Pessoal, o *Office of Economic Adviser*, a *National Security Resources Board* e o *National Security Council*. Exceto para o Serviço de Pessoal, essas recomendações foram, em parte, postas em vigor pelo menos aparentemente, mas o fim da questão não está ainda à vista. Emmerich, por exemplo, recomenda que se dê ao Presidente "três assistentes consultivos econômicos de nível elevado para auxiliar o pessoal agora encarregado de assessorá-lo nos trabalhos econômicos (pág. 131). Tenho conversado com os membros da equipe de auxiliares do Presidente que acreditam que deve haver seis pessoas encarregadas da formulação das diretrizes importantes do govêrno, auxiliares êsses que devem ocupar posição paralela aos dos seis assistentes administrativos previstos no plano Brownlow.

Onde vai parar êsse processo? Tem-se como certa a necessidade de uma assistência do tipo *staff;* mas não é possível levar uma coisa boa ao extremo! Não terá sido caso de ser o êrro mal diagnosticado e por isso o remédio agora ministrado não se mostrar tão eficiente quanto um outro qualquer que poderá ainda ser descoberto? Sou um dos que acreditam que é esta a questão e que existem outras alternativas práticas a que se poderá recorrer uma vez que o expediente atualmente empregado foi identificado como um simples paliativo que na verdade é.

Meu raciocínio se processa da seguinte maneira: quando uma instituição é de uma proporção tal que permite seja ela administrada por uma pessoa diretamente e quando o seu chefe executivo está livre para dedicar-se a sua administração (o que acontece, realmente, na maioria dos casos) não há dúvida que êsse chefe executivo será de fato um diretor eficiente da emprêsa. Em organizações extremamente amplas, porém — especialmente no setor do Estado — não se pode encontrar situações como esta. Um *Presidente* ou um *Governador* é, via de regra, um líder partidário, o principal formulador de leis, o comandante-chefe das fôrças militares, o chefe da polícia, o espírito orientador nas relações diplomáticas e a principal figura representativa do govêrno. Tôdas as suas obrigações exigem tempo e energia e algumas delas representam tarefas que requerem ou podem requerer tempo integral de trabalho. Resta apenas a sexta parte de sua pessoa, portanto, para a árdua tarefa de dirigir e controlar a execução do programa administrativo que excede em dificuldade, complexidade, amplitude e variedade o da maioria das emprêsas privadas. Os homens práticos, quando têm consciência dos pesados encargos impostos pela constituição ao Chefe Executivo, devem concluir que é absurdo esperar-se que êle dirija de fato a execução de um programa de trabalho sobremodo amplo além de cumprir outros deveres que lhe foram atribuídos.

Mesmo nas grandes emprêsas comerciais, nenhum chefe procuraria compensar seus excessivos encargos potenciais criando um grande órgão de assistência junto a seu *gabinete*. Muito embora isto não revele de modo definitivo qual a política que o govêrno deve adotar em circunstâncias similares, pelo menos sugere que os chefes executivos nas grandes organizações governamentais talvez estejam tentando resolver seus problemas de maneira errada. Qual é o método nas grandes emprêsas? Comumente alivia-se o homem que dirige a organização, o chefe supremo, dos seus encargos rotineiros de administração, delegando-os a um vice-presidente ou o que o valha. O chefe supremo é responsável pelas relações com o conselho de diretores, com o govêrno e com o público (correspondendo essas relações às chamadas relações diplomáticas mantidas pelo Estado) sendo também o principal formulador das diretrizes (política e legislação) e um símbolo (função representativa). Essas atribuições são tão importantes que as emprêsas se permitem pagar bem ao chefe supremo para que êle dedique todo seu tempo ao seu cumprimento. O mesmo fazem as democracias caso tenham seus homens bastante inteligência para perceber qual a orientação que devem seguir.

O chefe supremo das grandes emprêsas comumente só dispõe de um ou dois assistentes pessoais junto a seu gabinete, assistentes êsses que atendem aos negócios particulares dêsse chefe na maioria dos casos e não aos da companhia. As funções de *staff* são encontradas no nível hierárquico imediatamente seguinte, o do departamento, onde se ligam às atividades de direção. Em outras palavras, as unidades de *staff* prestam assistência a tôda a organização e não sòmente ao chefe executivo como querem as comissões Hoover e Rowe. Esta é a norma que deve dominar e, segundo me parece, todos os argumentos levam a essa conclusão.

Por que institucionalizar a Presidência em primeiro lugar? Não é por causa do desejo de diminuir um índice de deficiência inerente que resulta do fato de não poder o Presidente dispensar sua atenção pessoal à administração? Já não se verificou que quando se procura eliminar uma deficiência nomeando-se dois ou mais indivíduos para executarem o trabalho de um, os resultados são quase invariàvelmente maus? Se o Presidente é um homem excessivamente ocupado, façamos então como fazem as grandes emprêsas privadas: criemos um cargo que corresponda ao de um vice-presidente executivo de fato ou, caso essa providência não fôr considerada viável, façamos com que o Gabinete (não a "copa e cozinha") seja realmente um instrumento coordenador eficiente situado no alto da estrutura governamental.

Falhando tal solução, ver-se-á o chefe executivo cercado de tantos conselheiros que tomam de tal modo sua atenção e seu tempo que êle nunca terá tempo de sobra para tratar com os titulares dos ministérios, órgãos em que o trabalho do govêrno é, realmente, executado. A porta do gabinete do chefe executivo deve estar aberta a qualquer momento para seus ministros a fim de que êle possa vê-los tantas vêzes quantas forem necessárias para estimular o trabalho de equipe e manter com êles uma real troca de idéias. Esta é uma regra importante de relações humanas e de administração. Poderia ela ser aplicada com êxito nas condições que agora prevalecem na Casa Branca? O Presidente da República está cada vez mais isolado em um gabinete, separado do resto do govêrno e forçado a contar principalmente com as informações e a influência de seu gabinete. Há algum motivo de admiração no fato de estarem aborrecidos os membros do ministério?

Anonimidade não é sinônimo de liderança. O centro do govêrno deve ser o gabinete ministerial e não as salas apinhadas de gente dos órgãos *staff* do Presidente. Não há a menor razão contra o afastamento, dêsses *staffs* do Presidente, em Was-

hington, isto é, afastamento da organização particular da Presidência da epública, colocando-os à disposição do Gabinete Ministerial para que ocupem uma posição similar à dos serviços *staffs* das grandes emprêsas. Não menosprezo a importância da função de *staff* nas grandes organizações mas sustento que sobrecarregar o Presidente com o dever de prestar atenção pessoal aos problemas de *staff* não resolve a questão fundamental. Cria apenas um expediente, um auxílio e a situação pode, eventualmente, tornar-se tão tensa que será necessária uma reforma total. Pessoalmente, não posso imaginar um Presidente que cumpra todo o seu mandato na Casa Branca com a atual organização, principalmente se êle teve alguma experiência de direção numa grande emprêsa onde as atividades e relações de *linha* e *staff* estão bem definidas e distribuídas.

O que faria um tal homem, caso assumisse a Presidência? Em primeiro lugar, êle procuraria obter o equivalente de um vice-presidente executivo de fato e, em segundo, usaria seu gabinete ministerial como um eficiente instrumento de orientação e contrôle. Em vez de institucionalizar seu gabinete privado, êle institucionalizaria o gabinete ministerial. A equipe da Comissão Hoover que fêz o estudo da administração dos departamentos defendeu o ponto de vista geral de que o cerne do Poder Executivo deve ser formado pelos ministérios e que já é tempo de aumentar sua eficiência. Mas a Comissão Hoover joga de lado a proposta de conferir ao Gabinete Ministerial as responsabilidades coordenadoras com o argumento (que não procurou justificar) de que êle "não é um corpo consultivo eficiente para o Chefe Executivo e não tem, coletivamente, responsabilidade pelas diretrizes da administração". A Comissão preferiu aliar-se aos que defendem a tese de um *staff* presidencial inflacionado, aumentando a sobrecarga de trabalho para os mais altos órgãos do govêrno. Como aceitar, então, o argumento de que se deve tentar institucionalizar o que não pode ser institucionalizado? Nenhum Presidente não tem tempo para manter em ordem um *staff* pouco maneável. Por isso, um tal expediente apenas transfere, de fato, do Gabinete Ministerial, poderes que a êle pertencem, investindo-se num "gabinete de cozinha" anônimo.

III

Pode-se, nestas alturas, levantar muito pròpriamente a seguinte questão: seria viável reduzir a concentração de pessoal na secretaria do Presidente? A resposta, simples e curta, é a seguinte: seria, porque outros governos (inclusive ditaduras) assim o fazem. Conselheiros políticos da Casa Branca poderiam ser postos à disposição dos comités conjuntos do Gabinete ou dos vários ministérios, ficando assim à disposição do Presidente da República que, de fato, recorre freqüentemente a tais conselhos. Quando Henry Morgenthau era Secretário do Tesouro, êle se cercou de alguns conselheiros econômicos de alta competência que trabalhavam numa base de expediente parcial e o Presidente Roosevelt constantemente solicitava seus serviços. O Bureau do Orçamento, por sua vez, poderia ser subordinado ao Departamento do Tesouro e os dois órgãos encarregados dos trabalhos de preparação do país para o período de guerra podiam ser subordinados ao órgão de Defesa ou podiam mesmo servir como órgãos *staff* de um comité ministerial conjunto encarregado da coordenação nesse setor. Se disserem que os órgãos *staff* subordinados ao Gabinete Ministerial teriam menos prestígio e menos autoridade do que atualmente, a resposta será que, na verdade, êles terão mais prestígio e autoridade. Em posição inferior, êles seriam apoiados pelo Presidente e pelo Gabinete enquanto que agora há um infeliz sentimento de ciúme e rivalidade por causa do "contato íntimo" que os órgãos *staff* mantêm com o Presidente. Êles poderiam ter que trabalhar com mais afinco para "vender sua mercadoria" mas é realmente certo o fato de que um *staff* deve empenhar-se para vender sua idéia: êle não é um órgão de comando mas, sim, de conselho.

Não encontrei razões convincentes da inviabilidade das reformas que advogo. Quais são os argumentos contra ela? "Como sabermos se o Presidente pode confiar nos membros de seu Gabinete Ministerial?" Esta é um delas. Acontece, porém, que, no govêrno, tem-se que confiar em alguém e se não se confia num membro do ministério, pode-se sempre exonerá-lo. Cabe ao Presidente da República — como a qualquer chefe executivo — criar o espírito de cooperação e inspirar lealdade, tendo êle a vantagem inicial de que todos os seus auxiliares diretos pertencem ao mesmo partido que êle pertence. O outro argumento é que o "Presidente não ousaria delegar suas decisões ao ministério porque, segundo a Constituição, êle é o único responsável." Esta, porém, não é pròpriamente uma objeção. De certo é êle o único responsável. Se discorda de seu ministério, pode fazer como Lincoln ou como o faria qualquer presidente enérgico. Mas se são bons os membros de seu ministério, se êle os consulta e lhes dá um sentido de importância e confiança que merecem, êle reforçaria a administração e daria à responsabilidade do partido um significado maior do que tem atualmente, coisas que se fazem muito necessárias e que serão alcançadas no devido tempo, segundo espero, caso desejemos sobreviver como grande nação.

Suspeito, no entanto, que alguns de nossos reorganizadores são simplesmente alérgicos ao têrmo "política". Não vêem com bons olhos o gabinete ministerial porque confiam nos técnicos anônimos e não nos ministros que foram políticos e continuam, muitas vêzes, ligados às atividades políticas. Nesse caso, receio pelo futuro do govêrno democrático nos Estados Unidos e me sinto quase persuadido de que estava certo o Professor Burnham quando predisse que a revolução dos administradores nos afligiria um dia. De acôrdo

com um artigo recentemente publicado no *The Saturday Evening Post*, o Presidente Truman vem obtendo considerável sucesso com as reuniões do ministério como meio de coordenação. Por que não continuar? Por que não institucionalizar o chamado Gabinete Ministerial?

Resumindo esta parte de minha argumentação direi: se a eficiência social é a meta dos programas do govêrno, a organização deve então basear-se nos ministérios e no Gabinete Ministerial e não nos órgãos que constituem a Presidência. O planejamento e a administração se processam mais comumente de baixo para cima e não de cima para baixo. Cabe ao chefe executivo estimular o cumprimento dos programas dos órgãos que lhe são inferiores na escala hierárquica. Êle governa mas também presta serviço. Conforme êle realce o serviço, o govêrno de uma maneira geral fará uma notável administração.

Há muito que venho sentindo que êste ponto de vista é o certo, conforme o confirma minha própria experiência. Recentemente, porém, foi êle bastante documentado e convincentemente justificado em conseqüência de estudos empíricos realizados pelos membros da *Harvard Business School* que publicaram seu trabalho sob a forma de um livro intitulado *Executive Action* (4). As descobertas e conclusões dêsses autores são baseadas em intensivas investigações das relações entre os chefes executivos em inúmeras emprêsas de vários tamanhos e em diferentes partes dos Estados Unidos, suplementados êsses estudos por material retirado do exame de outros casos feitos pelo pessoal da mesma *Harvard Business School*. Desde que sua maneira de encarar as relações humanas é mais nova do que a do ponto de vista dos estereótipos formais, sinto-me persuadido de que suas descobertas teóricas são tão aplicáveis à conduta administrativa no setor do govêrno como o são nas emprêsas que, conforme assinalam os autores, têm semelhanças com a administração pública.

Há muitas definições valiosas em *Executive Action*. Dos vários pontos que se sobrepõem aos demais, o principal é o que combate a mística do "grande homem". Nas condições atuais, quando as instituições são grandes e a cooperação é a própria essência da administração, o trabalho de equipe substituiu o que chamaríamos de "espetáculo de um artista só." Hoje, poucas são as emprêsas dirigidas por um único indivíduo que se entende diretamente com seus subordinados. (págs. 202 e 209). Em vez disso, as grandes companhias são dirigidas por equipes. Conforme vai êsse método de integração administrativa conquistando crescente prestígio, mais se inclina êle no sentido de se tornar o fator dominante no setor da administração em ampla escala. Um elemento essencial ao seu sucesso é que os homens adquiram um ponto de vista que seja o da própria companhia. A vantagem nesse caso é que se liberta o tempo dos chefes superiores para que êles o empreguem no trato dos planos e diretrizes importantes da emprêsa. O objetivo principal é promover o desenvolvimento da capacidade dos chefes mais jovens, fazendo com que integrem a equipe. Conforme os autores da Harvard observam, "o conceito de que o líder é aquêle que auxilia a organização a cumprir sua finalidade é, de fato, muito mais amplo em seu alcance do que o conceito do líder como pessoa que, sòzinho, empunha o leme". (pág. 208).

O livro em questão contém, além disso, uma apreciação penetrante do processo de organização e de reorganização. Organização é algo que está sempre em fase ativa. Cuidado, porém, com as pessoas que têm paixão pela ordem e pela formalização de tôda a função, paixão essa própria de velhas solteironas: elas extinguem as energias até de uma administração cheia de vitalidade. Em vez disso, a teoria de organização tende, na prática, a reconhecer o atendimento de certas necessidades humanas de uma maneira jamais prevista pelos planejadores de organizações formais. Tôda a estrutura destas últimas deve visar, primeiramente, a satisfação das necessidades e a elevação do índice de eficiência. Devido à natureza do trabalho, qualquer esfôrço no sentido de impor uma divisão nìtidamente lógica dos deveres só pode ir até êsse ponto e nunca além dêle antes que perca o contato com a complexa teia das realidades. Sòmente quando o chefe executivo tem uma perspectiva autoritária — o que é cada vez mais raro — parece retirar êle uma certa satisfação do seu poder para ditar normas de trabalho que consubstanciam *um fim*, normas essas que devem ser obedecidas a despeito da perda de flexibilidade em tôda a organização. Isto poderia parecer um conselho que não seria impròpriamente dado a alguns de nossos reorganizadores profissionais (págs. 141, 144 e 145).

Outra parte importante dêste estudo, parte essa que merece realce, é a que diz respeito ao exame do problema segundo aquela perspectiva "de baixo para cima" que foi defendida em todo êste ensaio. Aqui os autores entram realmente num território de certo modo novo, muito embora fôssem precedidos por Chester Bernard, Elton Mayo, Ordway Tead e outros. Conforme prossegue o trabalho de organização, a função coordenadora dos chefes superiores pode ser vista como uma função que é delegada "de baixo para cima", com o pessoal de nível mais elevado servindo ao que está nos níveis abaixo. (pág. 88) Muito embora seja real a autoridade dos que estão no alto, só o é de fato quando o propósito que lhe dá fôrça é perfeitamente apreciado. O administrador, se está ajustado para a função, verificará que se encontra numa posição em que deve exercer autoridade e ao mesmo tempo servir aquêles sôbre quem exerce essa autoridade. De outro modo não poderá haver uma verdadeira cooperação, uma equipe

(4) EDMUND P. LEARNED, DAVID N. ULRICH e DONALD R. BOOG — *Executive Action*, (Harvard University Graduate School of Business Administration, Division of Research, 1951) 218 páginas.

eficiente, que é condição indispensável ao sucesso administrativo. Deve haver um clima arejado. O chefe deve considerar sua mais importante função a de instruir, isto é, de treinar os mais jovens em sua equipe. Por isso, êle espalhará o mais que pode a autoridade decisória que possui pela organização, escalas abaixo (pág. 95). Num verdadeiro sentido, o líder administrativo procura combinar as necessidades da organização com as exigências do indivíduo, isto é, exigência de melhoria de condições e de progresso (pág. 211). Uma inferência lógica é a de que qualquer instituição que se queixe de falta de pessoal capaz para as funções de chefia deve fazer um exame de si mesma a fim de verificar se não está deixando de aproveitar as inteligências latentes dos servidores novos que, por isso, passem desapercebidas.

A melhor aplicação das conclusões dêste estudo à questão em exame já foi realçada: a maneira de resolver os problemas de organização numa grande instituição como a do govêrno federal ou do govêrno de Pôrto Rico, é construí-la de baixo para cima, realçando o trabalho de equipe no nível do gabinete ministerial em vez de imaginar — como os técnicos em organização estão dispostos a fazer — que o problema pode ser enfrentado multiplicando-se simplesmente a pessoa do chefe executivo com a medida de criar novos orgãos de *staff* junto ao seu gabinete privado.

O campo da organização é tão vasto e complicado quanto as relações humanas; por isso, ninguém pode manifestar surprêsa se nestas observações toquei apenas nalguns pontos altos do assunto. Conforme afirmei no início, porém, o que estamos procurando definir é uma filosofia amadurecida de organização. Por essa razão, poderão talvez me perdoar por não ter procurado tratar de assunto tão importante mas tão especializado como finanças, planejamento, pessoal, emprêsas industriais e comerciais do Estado, métodos de chefia e sistemas de contrôle executivo.

Procurei deixar bem clara minha própria convicção de que uma reorganização hábil é a tarefa quase mais difícil em todo o campo das relações humanas. É preciso um estadista de primeira ordem para relacionar os objetivos de grupos e aspirações individuais com as complexidades da estrutura administrativa. Reorganização é uma fase da vida institucional; a instituição é parte da cultura. A reorganização deve ser julgada pelos seus efeitos sôbre a economia e sôbre a vida. O centro de atenção, por isso, deve ser o sucesso dos programas (objetivos sociais). Isto exige uma apreciação dos valores. O técnico mal preparado é, muitas vêzes, um macaco numa loja de louças. Em última análise, os princípios de organização são princípios de progresso cultural e de aspiração nacional.

(*In Public Administration Review*, n.º 4, Volume XI, 1951).

Nota — Esta monografia foi apresentada numa conferência sôbre a "Reorganização do Poder Executivo", patrocinada pela Escola de Administração Pública, da Universidade de Pôrto Rico e de Pôrto Rico Chapter of the American Society for Public Administration, realizada a 20 e 21 de abril de 1951 em San Juan.

Domínio da Água e Conservação do Sólo

LUCAS LOPES

"The natural soil conservation program represents the first attempt in the history of the country to carry out large-scale, comprehensive erosion and flood-control operations applying to complete water sheds, from the very crest of ridges and across the slopes to the banks of streams. The projects are neither engineering, nor forestry, nor cropping projects, but a combination of all these".

(H.H. BENNETT — *Soil erosion and its prevention*).

O SOLO é o último dos recursos naturais importantes da nação a despertar o interêsse público por sua conservação. As recentes tempestades de pó no Oeste e as inundações na parte Este da Nação têm tornado o público progressivamente cônscio dos perigosos efeitos da erosão do solo. A utilidade de grandes barragens construídas para irrigação e para produção de energia elétrica está ameaçada pelo assoreamento por lama. O estrangulamento dos leitos dos cursos dágua pela lama está perturbando a navegação, e a água excessivamente lamacenta impede a preservação e a propagação do peixe e de outras espécies úteis de animais. Assim, os advogados do contrôle das inundações e da conservação da energia, da água, da caça e da pesca acham o contrôle da erosão do solo necessário para atingirem seus objetivos; e os que se batem pela conservação do solo acham que o florestamento é um meio efetivo para proteger o solo.

Com essas palavras registra *H.R. Tolley* a criação de uma consciência nacional, nos Estados Unidos, a propósito dos malefícios tremendos da erosão dos solos agrícolas.

Se é verdade que sempre houve erosões, que as chuvas sempre carrearam uma parte da superfície do solo, êste fenômeno cresceu em intensidade com o desnudamento e o cultivo da terra. O adensamento das populações e a ampliação das áreas cultivadas vem tornando patente em todo o mundo, a obra destruidora da erosão superficial do solo agrícola.

No Brasil já se investigam com afinco os métodos de combate à erosão que possam possibilitar uma utilização indefinida do solo agricultur ável.

Êste problema estêve sempre presente nos estudos da Comissão do Vale do São Francisco, especialmente na Diretoria de Produção e Assistência, que sugeriu um programa de reflorestamento e de conservação do solo, destinado a criar na bacia uma mentalidade *"conservantista"*.

A Diretoria de Planos e Obras, empenhada no estudo das medidas conduzentes à regularização do regime fluvial procurou investigar as relações existentes entre as chuvas e o deflúvio dos rios, entre as águas caídas e o *"rur off"*, tentando esclarecer a influência da cobertura vegetal e dos métodos de cultivo da terra nas proporções de águas infiltradas, evaporadas ou circulatórias.

Em estudo fartamente documentado, o *Engº. Salomão Serebrenick* discute com grande precisão a série de fenômenos que intervem na cadeia de circulação das águas na bacia do São Francisco, demonstrando a necessidade de se processarem trabalhos de reflorestamento e conservação do solo para que se evite o agravamento do regime torrencial dos rios da bacia.

O processo de *saarização* que se vem desenvolvendo em áreas das cabeceiras do São Francisco precisa ser detido. A restauração e conservação de uma cobertura vegetal adequada influirá no aumento das vazões de estiagem e reduzirá os efeitos da erosão superficial que agravam os danos das enchentes porquanto acarretam avalanchas e provocam o entulhamento do rio por detritos não transportáveis.

As conclusões dos estudos da CVSF conduzem por isso à sugestão de um programa de conservação do solo e reflorestamento nas áreas das cabeceiras como parte de um plano a longo prazo do domínio das águas.

Ainda que não possuindo dados completos e fidedignos, as investigações procedidas mostram que a regularização do regime fluvial será beneficiada com um melhor trato das terras agrícolas da bacia. Mostram entretanto que sòmente com barragens de represamento será possível um contrôle efetivo das enchentes, cuja ocorrência se deve a condições climáticas que pouco dependem da cobertura vegetal.

Na zona da bacia do São Francisco correspondente ao polígono das sêcas o problema de relações entre a água, o solo e o homem tem a agudez característica das regiões semidesérticas. Sem que possa influir decisivamente no problema de regularização do regime fluvial do São Fran-

cisco, devido a posição geográfica das áreas sêcas, é um problema de enorme interêsse para a bacia, que vem sendo enfrentado com decisão pelos técnicos do Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas, como demonstra o magnífico relatório sôbre o "Solo e água no polígono das sêcas" de autoria do Engº. Agrônomo José Guimarães Duque.

PLANEJAMENTO DE ÁREAS DE ECONOMIA ESPECIALIZADA

PRELIMINARES

> "Em áreas mais ou menos extensas, os fatos de superfície se agrupam lògicamente aos nossos olhos segundo determinadas escalas de valores, cuja fixação cabe a um agente particular ou a um grupo de agentes, que parecem governar e orientar todo o mecanismo de superfície".

No quadro geográfico de uma bacia de tão amplas proporções como a do São Francisco, caracterizada pela diversidade de panoramas regionais de nítida personalidade destacam-se, fatalmente, certas áreas em que, fatôres locais, de ordem natural ou de ordem humana, oferecem condições propícias a um desenvolvimento ponderável e sugerem obras e serviços especiais, dignos de serem coordenados em planos de caráter regional.

Se é verdade que os temas fundamentais do planejamento de uma bacia hidrográfica são aquêles que a unificam em seus problemas, é também verdade que se impõe um zoneamento funcional, uma discriminação de áreas de vocação singular para a indústria, para a agricultura ou para o comércio.

Na amplitude territorial de uma bacia de cêrca de 600 mil quilômetros quadrados, de configuração e posição tão peculiares como a do São Francisco, qualquer obra de planejamento econômico pressupõe um verdadeiro zoneamento vocacional.

Se é verdade que tal bacia deve ser considerada como uma unidade geográfica, como a base territorial de um planejamento global não é menos verdade que em seu âmbito se destacam setores de fisionomia própria formando um mosaico de regiões naturais menores e exigindo tratamento especial numa obra de planejamento.

Considerado como tema central o planejamento do "domínio da água" a bacia do São Francisco é uma unidade regional, como mostramos em outro artigo. Deve ser tratada como um todo, estudando-se cada obra em suas repercussões sôbre tôda a bacia.

Considerando entretanto os temas de desenvolvimento econômico de industrialização, de fomento agrícola, de exploração das riquezas naturais etc., destacam-se pequenas áreas singulares onde a obra de planejamento deve avançar um passo mais, tentando coordenar as atividades específicas dessa área.

Uma primeira tentativa de zoneamento econômico da bacia para fins de planejamento pôde ser por nós esboçada, visando destacar os temas presentes em todo quadro regional. Ela é mostrada no mapa anexo denominado *"Esbôço de Divisão Regional visando o Planejamento Econômico do Vale"*.

No baixo São Francisco encontra-se uma área densamente povoada, cujos problemas fundamentais são de elevação de padrão de vida através de melhor agricultura e industrialização. — Sôbre ela se estenderá a rêde de transmissão de Paulo Afonso criando condições novas de vida. Ali se destaca o problema de drenagem e irrigação controlada das lagoas marginais do São Francisco.

Em seguida focalizamos tôda grande área da bacia do São Francisco que se encontra no "Polígono das sêcas". É uma região em que os trabalhos de desenvolvimento econômico deverão principiar por esforços destinados a superação das dificuldades provenientes das sêcas.

Uma terceira região se apresenta na margem esquerda do rio, com possibilidades satisfatórias para uma exploração agropecuária desenvolvida. Sofre todavia limitações severas devido à má acessibilidade econômica.

Uma quarta área correspondente às regiões de cabeceiras do vale coincide em parte com a região central de Minas, e se apresenta com uma população razoàvelmente densa, de desenvolvimento econômico bastante acentuado. Será uma área interessada no aproveitamento hidrelétrico das reprêsas de regularização do São Francisco porquanto caminha de forma razoável no rumo da industrialização.

Essa divisão regional esquemática não basta para o tratamento de certos problemas singulares, que se concentram em pontos ou áreas menores. Será necessário focalizar mais de perto essas áreas para o estudo de seus problemas. Assim é que destacamos as áreas propícias à industrialização em diversos graus, as áreas destinadas a trabalhos de irrigação, as apropriadas a serviços de drenagem, etc.

A indicação dessas áreas é feita tendo em vista os estudos procedidos pela Diretoria de Produção e Assistência, de modo a articular os trabalhos de fomento agropecuário, de colonização e de assistência social aos programas de obras especiais.


ESBOÇO DE DIVISÃO REGIONAL VISANDO O PLANEJAMENTO ECONÔMICO DO VALE
(Estudo do Engº Lucas Lopes)
CEARA
PARAÍBA
PIAUÍ
PERNAMBUCO
ALAGOAS
MACEIÓ
SERGIPE
ARACAJÚ
BAHIA
GOIAZ
SALVADOR
OCEANO ATLANTICO
MINAS GERAIS
E. SANTO
VITÓRIA
S. PAULO
RIO DE JANEIRO
DISTRITO FEDERAL
NITERÓI
CONVENÇÕES
TRECHOS NAVEGÁVEIS QUE DEVEM SER MELHORADOS E EQUIPADOS
TRECHOS DE EXTENSÃO PROVÁVEL DA NAVEGAÇÃO FLUVIAL
ÁREAS DENSAMENTE POVOADAS CUJOS PROBLEMAS FUNDAMENTAIS SÃO DE ELEVAÇÃO DO PADRÃO DE VIDA ATRAVÉS DE MELHOR AGRICULTURA E DE INDUSTRIALIZAÇÃO
ÁREAS CUJA UTILIZAÇÃO ECONÔMICA DEPENDE PRINCIPALMENTE DE SUPERAÇÃO DAS DIFICULDADES PROVENIENTES DAS SÊCAS
ÁREAS DE POSSIBILIDADES AGRO-PECUÁRIAS, LIMITADAS PRINCIPALMENTE POR UMA MÁ ACESSIBILIDADE ECONÔMICA
ÁREAS RAZOÁVELMENTE DESENVOLVIDAS CUJOS PROBLEMAS PRINCIPAIS GIRAM EM TÔRNO DE REPRESAMENTOS VISANDO A REGULARISAÇÃO DO REGIME FLUVIAL E APROVEITAMENTO HIDRO-ELÉTRICO
REFERÊNCIA
COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO

Os Problemas Administrativos de um novo Estado - Israel, 1948-1951

EDWIN SAMUEL, C.M.G.

O ESTADO de Israel conta agora três anos de idade. Nasceu do caos e enfrentou, de início, a guerra. Desde sua criação, vem lutando para progredir em face da onda de imigrantes que duplicou sua população nesses três curtos anos.

A confusão, no fim do período do mandato, era incrível. Trinta anos de trabalho construtivo e paciente, sob o antigo regime, foram destruídos. Guerrilheiros armados saquearam as cidades de onde a polícia e o exército se retiraram, apoderando-se dos automóveis encontrados nas ruas, danificando as instalações telefônicas das repartições públicas, levando consigo máquinas de escrever, roubando dinheiro destinado a pagamento de salários e assaltando bancos. Os estúdios de radio, com suas preciosas coleções de músicas em impressos e em discos foram roubadas pelos próprios guardas encarregados de defendê-las. Edifícios após edifícios foram pelos ares por obra de árabes e judeus. Jerusalém foi sitiada durante meses, cortado o seu abastecimento de água, enfraquecida pela fome sua população e em seguida bombardeada. Arames farpados e campos de minas protegiam os bairros residenciais. Homens, mulheres e crianças — judeus ou árabes — eram abatidos de emboscada, assassinados por livres atiradores, estralhaçados pela explosão das bombas ou postos em linha para serem fuzilados. Tropas regulares dos países vizinhos invadiram Israel. Cidades foram bombardeadas e vilas conquistadas por colunas motorizadas. Tôda a comunidade israelita mobilizou-se para a defesa contra fôrças superiores e, para sua própria surprêsa e também para a surprêsa de todo o mundo, saiu vencedora. Centenas de milhares de componeses e citadinos árabes receberam de seus líderes ordens de evacuação ou fugiram, abandonando seus campos, choças, casas e lojas.

Foi nestas circunstâncias que nasceu o novo Estado. Os planos foram, porém, preparados com antecedência por comissões de judeus especializados em vários setores. Transformar, porém, tais planos em realidade foi tarefa que exigiu um serviço civil capaz que trabalhasse ràpidamente em condições adequadas. Tudo era improvisado, às pressas, por amadores. A defesa tinha, porém, absoluta prioridade: as fronteiras deviam ser defendidas. Era preciso obter, no exterior, o necessário abastecimento e cuidar dos voluntários e dos técnicos que foram levados para o país a fim de ajudá-lo a ganhar a guerra. Era também preciso construir os campos de imigrantes, tendo-se, então, nomeado governadores militares para as províncias árabes. Os guerrilheiros judeus que se empenharam na luta subterrânea transformaram-se, da noite para o dia, num exército regular, exigindo que se criassem todos os seus serviços auxiliares normais. Uma nova fôrça policial israelita precisava ser instituída, tomando por base os membros judeus da Polícia da Palestina da qual haviam saído todos os inglêses e árabes que constituíam a maioria dela. O mesmo acontecia com os serviços ferroviários e postais e nos departamentos de agricultura e obras públicas. Era também preciso organizar todo um serviço diplomático e consular conforme fôssem os países, uns após outros (os Estados Unidos foram um dos primeiros) reconhecendo o novo Estado.

Êste herdou, da antiga administração britânica, um grande número de prédios — estações telefônicas, bases navais, estações ferroviárias, correios, fôro e postos policiais. Herdou também um certo número de valiosas tradições administrativas — no setor dos correios, do judiciário, da polícia e do exército, em que dezenas de milhares de judeus palestinos haviam servido durante a Guerra Mundial. Acima de tudo, herdou uma legislação desenvolvida pelos juristas britânicos em mais de quarto de século, baseado nos melhores princípios jurídicos vigentes na Grã-Bretanha, nos domínios e nas colônias inglêsas, legislação essa especialmente adaptada para atender às necessidades da Palestina. Alguns dispositivos dessa legislação, como os relativos às odiadas restrições à imigração e à venda de terras, foram imediatamente revogados, mantendo-se as restantes como um monumento ao interlúdio do domínio inglês.

O primeiro govêrno provisório de Israel era quase uma coalizão de todos os partidos chefiados por muitos dos homens que durante anos desempenharam o papel de líderes judeus da Agência Judia (representativa do Movimento Sionista Mundial) e do Conselho Nacional Judeu (representativo de todos os judeus da Palestina). A divisão de funções entre o movimento sionista existente e o novo govêrno de Israel ainda constitui, porém, matéria de debate!

O govêrno de Israel está disposto a ser o único senhor em sua própria casa; mas devido ao pesado encargo da defesa não se sente em condições financeiras que lhe permitam suportar todo o custo do transporte de imigrantes para o seu território, de sua manutenção e acomodação. A imigração e a colonização ainda são, principalmente, objeto da alçada do Movimento Sionista Mundial. A situação complica-se, porém, em virtude do fato do govêrno israelita ser o responsável perante os eleitores árabes de Israel assim como perante os judeus, enquanto o Movimento só considera os eleitores dessa última raça.

O Movimento conta cinqüenta anos de existência e o Congresso Sionista bienal proporcionou aos judeus, não só de Israel mas de todo o mundo, uma boa experiência em matéria de processo parlamentar democrático de ação. O sistema eleitoral do Congresso citado baseou-se, infelizmente, no sistema partidário de representação proporcional que facilita a proliferação dos pequenos partidos políticos. Êsse sistema foi adotado pelo novo Parlamento Israelita ou *Knesset* e, em conseqüência, o govêrno de Israel é hoje um govêrno de inevitável coalizão, o que constitui motivo de grande instabilidade. Nenhum partido político isoladamente pode ter maioria absoluta no *Knesset* e em qualquer coalizão os membros menos prestigiosos são sempre tentados a fazer chantagem contra os dos partidos mais fortes vendendo a êstes o seu apoio.

Outro ponto fraco do govêrno de Israel é sua finança. O custo de suas fôrças armadas é elevado e continuará a sê-lo enquanto os Estados Árabes recusarem assinar um tratado de paz formal com o Estado Israelita. A êsse respeito, as duas partes sustentam pontos de vista diametralmente opostos. Os Estados Árabes dizem a Israel: "Primeiro aceite de volta os refugiados árabes ou custeie sua instalação noutros lugares e, depois disso, faremos as pazes". Israel, então, responde aos árabes: "Primeiro firmemos a paz e depois discutiremos a questão dos refugiados". Enquanto isso, o bloqueio cria mais um encargo financeiro para Israel. Em vez de poder comprar gêneros árabes baratos ali próximo, Israel é obrigado a importar seus suprimentos de terras distantes e por preço muito mais elevado. Israel também não pode vender suas mercadorias nos Estados Árabes, devendo, por isso, procurar mercados em outras partes — na Turquia ou no Sul da Europa, por exemplo!

São, porém, as levas de imigrantes que impõem os maiores sacrifícios a Israel, principalmente as suas finanças e a sua maquinaria administrativa. O rápido aumento da população (de 750.000 a 1.500.000 em três anos) — aumento êsse desacompanhado de um equivalente aumento de produção — acarretou a inflação. Isto forçou o govêrno a pôr novamente em vigor o racionamento dos gêneros, das roupas e dos materiais de construção, racionamento êsse que fôra suspenso no fim da II Guerra Mundial. Os cartões de consumo e as filas não são, em parte alguma, populares e levam o serviço público a se envolver em constantes querelas com os cidadãos. A necessidade de controlar a inflação a todo o custo, aliada à desesperada carência de fundos para comprar armamentos e gêneros no exterior, resultou num considerável aumento de impôsto cuja cobrança constitui mais um encargo para a administração.

Nos primeiros dois anos, as finanças do govêrno israelita constituíram um problema que só podia ser resolvido por meio de constantes emissões de papel moeda, o que aumentou certamente a pressão inflacionária. Ao mesmo tempo, a necessidade de importação em larga escala de material indispensável à acomodação dos novos imigrantes (material de construção, equipamento agrícola, manilhas para os obras de irrigação, máquinas para a indústria, etc.) além das compras de gêneros e de armamentos, causaram uma séria crise de divisas estrangeiras. Isto, por sua vez, exigiu que se fizessem restrições às viagens ao exterior e à reintrodução do sistema de licença prévia de importação e regime de prioridades, criando tudo isto maiores problemas para a administração.

Israel é um país que está fervilhando de atividades. Inúmeras pessoas — servidores públicos ou não — trabalham enèrgicamente no sentido de consolidar ou promover o progresso das emprêsas ou órgãos que os empregam ou em que têm algum interêsse. Lutam entre si, porém, disputando as prioridades, os escassos materiais e as divisas estrangeiras acaso disponíveis, assim como as casas e o potencial humano especializado. Nestas circunstâncias, é extremamente difícil a tarefa de manter o Tesouro sob o seu contrôle a estabilidade econômica do país e, acima de tudo, a financeira. Isto envolve muita centralização e conseqüente formalismo e retardamentos. Até há pouco, por exemplo, servidores públicos recém-admitidos tinham que esperar meses para receber seus primeiros salários, devido ao número de diferentes repartições através das quais suas fôlhas de pagamento tinham de passar antes de serem definitivamente aprovadas.

O serviço civil israelita está, porém, desenvolvendo-se, mês após mês, mas ainda está longe da perfeição. A princípio, êsse serviço civil possuia apenas pouco mais de um punhado de funcionários e sòmente agora vai-se moldando êsse grupo para se transformar num verdadeiro serviço público dotado de *esprit de corps* e de uma tradição própria.

O serviço civil de Israel nasceu de seis diferentes fontes. Contava, a princípio, com muitos dos servidores judeus da administração palestina do período do mandato. Alguns dêstes não conseguiram, porém, passar nas provas de investigação de lealdade à causa israelita exigida pelo novo Estado, mas foram mais tarde readmitidos. Contava também com os funcionários da Agência Judia e do Conselho Nacional Judeu, especialmente de seus órgãos de imigração, colonização e educação

e que foram transferidos para os ministérios israelitas. A êstes aliaram-se muitos outros que serviram nas organizações judias clandestinas durante o período de mandato, especialmente na defesa secreta e na organização clandestina da imigração judia para o território da Palestina. Quando o novo Estado Judeu foi instituído, essas pessoas, que muitas vêzes arriscaram sua vida e sua liberdade por motivos puramente patrióticos, puderam voltar à vida pública. Muitos receberam, então, um prêmio representado por uma nomeação para o serviço público.

Os membros do Gabinete do primeiro govêrno provisório foram obrigados a organizar seus próprios ministérios. Como assistentes, êles foram obrigados a escolher, muitas vêzes, os principais integrantes dos respectivos partidos. Eram êstes os homens que êles melhor conheciam e nos quais podiam confiar para levarem avante seus planos. Estas pessoas demonstraram, porém, compenetrar-se de que eram funcionários públicos e que, por isso, estavam fora da atividade política partidária. A liberdade de que ainda desfrutam oficialmente para se empenharem na política não conduz à criação de um serviço civil neutro de altos padrões. É mister, portanto, que haja mais limitações.

Outra fonte de origem dos servidores de Israel foi a das profissões liberais: advogados, médicos, engenheiros, arquitetos, economistas, etc. Em muitos casos, êsses especialistas foram licenciados pelos respectivos empregadores particulares para realizarem certos trabalhos específicos durante um determinado período auxiliando a implantar os novos serviços técnicos na base de um dólar por ano de gratificação. Em outros casos, foram cedidos permanentemente ao govêrno, transferindo-se então para o serviço público, não raro com sérios prejuízos financeiros pessoais. Alguns altos postos técnicos que não podiam ser preenchidos pelos cidadãos de Israel o foram pelo pessoal importado. Um certo número dêsses postos foi preenchido com profissionais de ambos os sexos selecionados dentre os imigrantes. Quando tais pessoas eram descobertas, eram elas enviadas prontamente aos colégios especiais que foram criados em todo o país. Nestes colégios elas recebem uma instrução intensiva em língua hebraica, sem cujo conhecimento não podem exercer sua profissão. Não sei de outro país em que êsse sistema de treinamento profissional dos novos imigrantes seja tão completo e extensivo como em Israel.

Finalmente, há os jovens que deixam a Universidade Hebraica e as escolas secundárias para ingressar no serviço público israelita para nêle fazerem carreira.

A despeito do progresso feito no sentido da unificação de todos êsses diferentes tipos de servidores públicos, conjugando-os num serviço civil homogêneo, surgiram nêle alguns sérios defeitos. Para começar, era necessário promover a constante expansão dos serviços a fim de atender o rápido aumento da população. Isto criou um novo encargo para a administração que, em nenhum país, se expande tão cèleremente conforme aumentem os trabalhos. O serviço civil de Israel está, conseqüentemente, sobrecarregado, tão sèriamente sobrecarregado, de fato, que pouco tempo lhe sobra para devotar-se ao seu próprio melhoramento. Os membros do Gabinete e os altos chefes da administração mostram-se, porém, otimistas e entusiastas. Êles não admitem que haja um encargo máximo e, por isso, caminham, levando consigo os respectivos subordinados, para um ponto crítico. É como se um caminhão de meia tonelada fôsse empregado para transportar uma carga de três toneladas... e numa estrada acidentada. Sob o regime de mandato, os servidores civis de nível superior foram premiados pelos bons serviços prestados com honrarias. Em Israel êles só conseguem adquirir úlceras no estômago.

Outro defeito é o govêrno de comissão. Todos os países costumam usar órgãos colegiados para os encargos de natureza deliberativa, para o estudo ou exame de planos e para as funções revisoras de instância superior do Poder Judiciário. Mas nunca para as funções executivas. Há em Israel tanto receio do despotismo oficial e tão pouca confiança na neutralidade política do serviço civil que, onde seja necessário fazer alguma coisa, cria-se para isso uma comissão em vez de confiar-se a tarefa a um único chefe. Devido à multiplicidade de comissões e ao pequeno tamanho do serviço civil, tôdas as grandes autoridades administrativas fazem parte de várias comissões e quando se dedicam ao trabalho de uma, as outras ficam paradas.

Um terceiro defeito é a supercentralização administrativa que só agora está sendo remediada. Alguns servidores civis provindos de certos círculos profissionais e das agremiações políticas estavam habituados a realizar tudo pessoalmente e, por isso, acharam difícil delegar sua autoridade a terceiros. Outros gostariam de delegá-lo mas não sabem como o fazer sem perder o contrôle que exercem. Alguns têm ciúmes de seus subordinados, especialmente daqueles que se mostram ambiciosos ou que pertencem a um partido diferente do seu; receiam que a delegação de autoridade poderá criar, eventualmente, sua própria duplicidade. Em outros casos, os subordinados sentem que não possuem a necessária experiência e recusam assumir maiores responsabilidades.

Em conseqüência dêsse acúmulo de atribuições e da supercentralização, poucas são as autoridades de nível superior em Israel que têm tempo, inclusive, para pensar. Elas são improvisadoras e estão sempre dispostas a confiar na própria capacidade pessoal e não num planejamento cuidadoso. Não se pensa prèviamente nos problemas e nas suas possíveis dificuldades. O custo de um plano assim como o tempo e o pessoal necessários para sua execução são, por êsse motivo, apenas estimados por alto. Por isso, há grande descontentamento em face da ineficiência do govêrno. Além disso, o povo de Israel tem muito senso crí-

tico e é difícil de ser contentado. Êle não conhece as dificuldades que o govêrno enfrenta e, por isso, o culpa de coisas que estão até fora do alcance de seu contrôle.

Em alguns ministérios, a organização acarreta o congestionamento dos trabalhos nos altos postos. Aconteceu que, muito embora houvesse a princípio nesses ministérios apenas três, quatro ou cinco divisões subdivididas em seções, os chefes de algumas destas últimas conseguiram, com o tempo, em virtude de seu prestígio pessoal, elevá-las à categoria de divisão. O diretor-geral de um dêsses ministérios dispõe agora de oito, nove ou dez divisões em vez das três, quatro ou cinco primitivas. Isto o sobrecarrega de trabalhos de natureza rotineira e de detalhes de modo que não lhe sobra tempo para inspecionar as sub-unidades de sua organização ou para estabelecer e manter contatos com o público.

A inspeção ainda hoje é um dos pontos fracos da administração israelita. Ela é, até certo ponto, realizada pelo Contador-Geral do Estado que faz não só a tomada de contas mas também aprecia o mérito dos trabalhos realizados pelos órgãos públicos. Isto não constitui, porém, uma inspeção do trabalho como a que se faz no âmbito de cada departamento. Êsse contador desfruta de ampla autonomia. É nomeado pelo *Knesset* e perante êle é responsável e não perante o gabinete ou o chefe supremo do serviço civil.

Êste é o chamado Secretário para o Govêrno; mas, de fato, êle é o Secretário do Gabinete. A pessoa que ocupa êsse cargo exerce as funções do Secretário Chefe do tempo do mandato, que era a autoridade superior do serviço civil e delegado do Alto Comissário da Palestina. Era êsse Secretário Chefe que expedia as ordens ao serviço civil em nome do Alto Comissário, determinava a organização dos ministérios e decidia as questões de hierarquia, nomeação, promoção e transferência do pessoal. Quando se instituiu o Estado de Israel, algumas das atribuições dêsse Secretário Chefe foram confiadas ao Ministro das Finanças e, outras, ao próprio Gabinete do Primeiro Ministro, sob a direção do que se chamou de *Secretário para o Govêrno*. O resultado foi a divisão das responsabilidades. Hoje, porém, está unificado o contrôle do serviço civil na pessoa do *Secretário para o Govêrno* que atua através da Comissão do Serviço Civil que, entretanto, não é autônoma e não possui outros membros além do tal Secretário. É esta comissão a responsável pelo aperfeiçoamento dos servidores, tendo criado uma escola central com êsse propósito em Jerusalém, planejando abrir outras em Tel Aviv e Haifa.

O serviço civil de Israel está ainda em fase de formação. Quando estiver bem treinado, será um dos melhores do Oriente Médio. Já revela possuir várias virtudes importantes. É leal, inteligente e ativo. Está, de maneira notável, livre da corrupção, justamente numa área em que a corrupção é endêmica. O *Knesset*, o Gabinete e os chefes do serviço civil têm perfeita consciência da importância de uma boa máquina administrativa. Seu progresso nos últimos anos constitui, por isso, motivo de estímulo e, em virtude do fato de contar Israel com apenas quatro anos de existência, constitui seu progresso uma notável conquista.

(*In* Public Administration Review, n.º 4, 1951).

Problemas de Assistência aos Filhos dos Funcionários Públicos Federais

SEBASTIÃO L. PRIOLLI
e
ALVARO J. LOPES NORAT

A MELHOR POLÍTICA ASSISTENCIAL — *A proteção à infância*

QUEM quer que examine os altos índices de mortalidade infantil do nosso país, índices êsses que tão sugestivamente nos diminuem perante a consciência médica mundial, ciente da farta legislação promulgada em nossa terra com o intuito de proteger a criança, ficará impregnado daquele conformismo que nos advém ante a fatalidade das coisas.

E, na primeira ocasião de externar-se sôbre o assunto, forçando um otimismo talvez inexistente, começará dizendo: O problema da criança é muito complexo... e, assim, sem o querer, estará justificando com o imponderável do vocábulo, todos os erros e descuidos em que vimos, há anos, laborando.

A realidade é, porém, muito outra: o complexo aqui é tão-sòmente uma sinonímia simplista de descuido e talvez porque, no clima em que se vive no mundo de nossos dias, é melhor deixar para amanhã os problemas de amanhã!

Por isso a questão da assistência à criança é tal qual a batata quente da anedota, tão quente que é e será mais fàcilmente despejada em outras mãos do que corajosamente palmeada...

Não exageramos com essa comparação e a comprovação tivemo-la em recente peregrinação, quando, frente a frente a vários e altamente situados expoentes de diversos organismos administrativos e securitários desta capital, mais se nos arraigou a convicção de que seremos conhecidos pelos nossos pósteros como a "geração dos corações empedernidos" conforme a feliz definição do Presidente Vargas.

Alguns deturpam sentido de frases que se tornaram verdadeiras bandeiras na cruzada pela redenção da criança, como por exemplo a de Hoover: — "o mais valioso patrimônio de uma nação são as suas crianças"... e, usam-na, para transferir ao govêrno a "salvaguarda" dêsses tesouros..

Julgam-se tão sòmente obrigados a uma função: o entesouramento de quantias fabulosas, rotuladas de reservas técnicas e matemáticas, empregando-as em inversões apelidadas de "produtivas"...

Urge, no entanto, uma congregação dos esforços e energias dos que de fato pensam e querem realizar alguma coisa pela criança da nossa terra para, em conjunto, procurar modificar a mentalidade egoística, imediatista e antipatriótica que infelizmente ainda impera em tantos meios.

Difícil é incutir de modo proveitoso para a finalidade em vista, a tão empedernidos cultores de uma política financeira obsoleta, do valor econômico do investimento de parte dessas reservas em um novo campo de aplicação de capital: — a criança da nossa terra.

Difícil convencê-los, porque pela natural limitação de tempo de uma administração é mais fácil e "fotogênico" edificar grandes conjuntos residenciais ou administrativos, do que colaborar na construção de tôda uma geração da respectiva coletividade.

Suas estatísticas demonstram o "acêrto" dessa orientação, os lucros são assombrosos, retôrno pelo menos em dôbro do capital invertido e caso haja alguma interveniência, a baixa mínima de 10%, anualmente verificável na capacidade aquisitiva do nosso dinheiro, possibilitará sempre e com larga margem a recuperação do capital inicialmente empregado.

Outra fôra a orientação, argumentam, e onde e com quem procurar o retôrno? Quais os dados estatísticos para lastrear justificando inversões como as pretendidas?

A êsses Molochs das finanças, não os comovem visões como as retratadas por Clovis Corrêa da Costa (1), quando discorre sôbre a mortalidade infantil anualmente observada em nossa terra:

> ... "8 fileiras de sepulturas separadas uma das outras por 1 metro, se estendendo, por uma distância de 92 quilômetros, mais ou menos a mesma que vai de Copacabana a Petrópolis"...

(1) CLOVIS CORRÊA DA COSTA — *Puericultura*. D.N. Cr., 1950.

Embora não nos seja possível ainda demonstrá-lo cabalmente, é fato incontestável o quanto se beneficiam os organismos securitários com uma massa contribuinte hígida. Um dos nossos Iapes, e mais precisamente, o I.A.P.I., já calculou o quanto de economia representa para a instituição, a diminuição em um mês sòmente, na média atualmente verificada na recuperação dos seus incapacitados provisórios: — cêrca de 50 milhões de cruzeiros, apenas na concessão de auxílio pecuniário (2).

O mesmo relatório admite um total de .... 41.400.000 de "homens dias" perdidos pela nossa indústria anualmente, só com incapacidade provisória e invalidez...

Apesar do comprovado considera-se ainda mais importante... a casa própria e para desviar a atenção de assunto de tanta importância, entoam-se elogios à fertilidade da nossa gente... inesgotável fonte de reservas humanas e como de hábito, transfere-se ao govêrno a responsabilidade da melhoria qualitativa dessas reservas.

Não se estudou porém em inquérito honesto, o que representa para os usufrutuários do "benefício" da casa própria, os encargos da sua posse; o quanto é desviado de um orçamento familiar com aquela finalidade, quais os "deficits" em cuidados higiênicos quer alimentares, quer os de ordem de saúde pessoal e dos respectivos dependentes, que de modo tão gritante se refletem na produtividade do chefe da família, enfraquecendo-o, acidentando-o tantas vêzes, adoecendo-o tão freqüentemente.

Quem conhecendo a formação afetiva da nossa gente, não inculca como psicològicamente negativa para a sua produtividade, a carência crônica em que vivem os seus dependentes, de uma série de cuidados os mais elementares?

Se a êsses organismos securitários aproveita financeiramente a manutenção do estado hígido dos seus segurados, pela economia na não concessão do auxílio doença, se a produtividade aumenta, não só pela diminuição de faltas como também e primordialmente pela maior capacidade de trabalho de quem o executa como exigir da União, isto é, indiretamente de tôdas as outras coletividades da nossa terra, elementos selecionados para integrarem a massa dos seus contribuintes?

Que autoridade moral para se exigir por ocasião do ingresso em qualquer atividade, de condições mínimas de saúde se cada coletividade nada ou quase nada faz no sentido de melhorar os índices de saúde da nossa infância de hoje, indubitàvelmente, a grande massa dos respectivos contribuintes de amanhã?

É bastante egoística e falha a argumentação de que à União exclusivamente compete a formação e os cuidados que exigem as reservas humanas.

A verdade é que a responsabilidade cabe mais a cada coletividade de per si por isso que mais se beneficiam não só de imediato como de futuro, enquanto que o govêrno, forçoso o confessarmos, dificilmente poderia dispor para essa finalidade das verbas necessárias.

Se conseguíssemos deslocar, como de direito, a responsabilidade do problema assistencial da criança, da sua exclusiva dependência estatal, para a de cada coletividade, que melhor ocasião que a atual poderá apresentar-se para resolvê-lo?

Com pequenas exceções, (aparentemente só uma, a dos agricultores) quase tôdas as atividades do nosso país estão mais ou menos congregadas pela obrigatoriedade legal de seguridade nos diversos Iapes e Capes, e em alguns centros pequenos onde inexistam outras atividades que não as agrícolas, a tendência política atualmente verificada da emancipação política e financeira dos municípios, outorga-lhes também, a nosso ver, a responsabilidade de cooperar na solução de tão magno problema para o futuro da nossa terra.

Êsse, em resumo, o nosso modo de encarar o problema, e baseados nesse ponto de vista, vejamos como poderia ser êle resolvido em uma coletividade para a qual trabalhamos: a dos funcionários públicos federais.

* * *

Nunca foi estranha às administrações do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, a importância de uma assistência perfeita à infância da nossa coletividade.

Mas infelizmente, também aqui, pouco ou quase nada pôde ser feito com essa finalidade, por isso que tem sido sempre fruto de improvisações de última hora e quase sempre resultante de restos de verbas, o pouco que se pôde conseguir.

Compreende-se, assim, o quanto é deficiente em extensão e profundidade o que podemos oferecer às nossas crianças e, poderíamos sintèticamente defini-la como obra da bondade de alguns e da abnegação de muitos, porque o que existe não foi, porque não poderia ser planificado; os poucos organismos assistenciais de que dispomos, não têm como deveriam, uma orientação uniforme, são desiguais as formas de atendimento, porque bastante diferentes são as instalações e aparelhagem de cada um dêles.

Não conseguimos despender em qualquer um dêles senão um máximo de 5% de atenções às práticas de higiene infantil, por isso que 95% dos nossos cuidados devem ser reservados a atendimentos pediátricos, isto é, ao tratamento de crianças doentes.

Da verificação dessas e de outras falhas e do modo de contorná-las objetivava um nosso estudo (3) entregue à administração da nossa autarquia

(2) ALIM PEDRO — *Seguro Social*, 1950.

(3) ALVARO J.L. NORAT e SEBASTIÃO L. PRIOLLI — *Padronização dos exames pediátricos na coletividade do* IPASE — 1949.

no qual preconizávamos uma série de medidas, a fim de evitar a pletora de crianças a espera de consulta, com um escalonamento e distribuição razoável dos clientezinhos pelos três postos que então dispunhamos, desde que, a êsses postos, fossem fornecidos pelo Departamento de Assistência do I.P.A.S.E., elementos materiais iguais aos que são fornecidos pela direção do H.S.E. ao seu ambulatório pediátrico, o que tornaria possível fixar-se em todos êles o mesmo alto padrão de atendimento.

As despesas que adviriam com essa prática, seriam, em parte, compensadas pela economia em exames médicos e complementares, isoladamente requisitados por cada setor, que destarte teriam de abandonar orientações personalísticas para generalisar, igualando, a mesma padronagem de atendimento.

Vários e talvez ponderáveis motivos que nos escapam, inibiram à administração efetivar, como pretendíamos, as medidas que preconizávamos, e para as quais foram feitas então elogiosas e encorajadoras referências.

A acolhida dispensada a essa nossa contribuição, ensejou-nos a apresentar à atual administração um novo estudo (4) lastreado em observações colhidas em vários serviços oficiais e privados nos quais grande número de atendidos pertencem à nossa coletividade.

Neste estudo, preconizamos a instalação de órgãos nossos para atender às crianças da nossa coletividade e tivemos a honra de vê-lo magnìficamente sintetizado em recente reportagem, feita por esta Revista, junto ao Diretor do Departamento de Assistência do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, sob o título — *Maior Assistência ao Servidor Público pelo I.P.A.S.E.* — jan. 1952.

Resumidamente mencionaremos que, a fim de podermos proporcionar a assistência requerida, julgamos necessária a instalação dos seguintes organismos e serviços, em número e capacidade variáveis:

ASSISTÊNCIA PRÉ-NATAL	Consultórios de Higiene pré-natal
ASSISTÊNCIA OBSTÉTRICA	Assistência obstétrica domiciliárias e Maternidade
ASSISTÊNCIA HIGIÊNICA	Berçários
	Creches
	Pupileiras
	Consultórios de Higiene Infantil
	Cadastro Tuberculino-torácico
	Serviço de Imunizações
ASSISTÊNCIA MÉDICA	Consultórios de Pediatria
	Serviço de Tuberculose Infantil
	Enfermaria de Pediatria
	Laboratórios
	Raios X
ASSISTÊNCIA ALIMENTAR	Lactários
	Banco de Leite humano
	Cantina Infantil
	Cantina Maternal
ASSISTÊNCIA JURÍDICA	Serviço Jurídico
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Serviço Social
ASSISTÊNCIA EDUCACIONAL	Escolas Maternais
	Jardins de Infância
	Parques Infantis
	Centros de Recreação
	Escolas para débeis e retardados.

Obviamente, tais órgãos deverão funcionar tanto quanto possível em grupamentos por isto que, para efetiva instalação, deverão ser minuciosamente revistos todos os seus aspectos de previsão, localização, orçamento, coordenação e contrôle, bem como reaparelhamento, do que já existe para seu aproveitamento e entrosagem no plano geral.

(4) ALVARO J.L. NORAT e SEBASTIÃO L. PRIOLLI — *Subsídios para a criação de um Serviço de Proteção à Infância da Coletividade do* IPASE — 1951.

Aparecem porém percalços para sua concretização, sendo o primordial a inexistência de verbas disponíveis para fazer face a essas despesas.

Enquanto se aguarda o "modus faciendi" que possibilite um aumento da receita no nosso Instituto, que permita à Administração realizar êsses planos, deliberamos com a aprovação do Diretor do Departamento de Assistência, dividi-lo por parte, que de futuro permitissem um perfeito englobamento dentro do plano geral e, ao mesmo tempo pesquisar até que ponto seria possível contar-se com o auxílio das diversas Repartições para realizá-las, tanto mais que, ùltimamente, vinham se avolumando no D.A. pedidos pessoais e coletivos de funcionárias públicas para a criação de creches e de serviços outros, dentro do âmbito do projeto em estudos.

Sendo porém as creches, as que mais urgentemente são reclamadas, e como os nossos estudos preliminares demonstrassem uma grande diminuição da eficiência colimada para uma assistência dêsse tipo, se fôsse instalada sòmente uma, para abrigar todos os lactentes da nossa coletividade, o que obrigaria uma grande porcentagem de lactantes e deslocamentos demorados, por ocasião das mamadas, deliberamos estudar a possibilidade de instalá-las, *em cada local de trabalho* onde o número de mães funcionárias tornassem-nas necessárias.

Dêste modo, não só os horários das mamadas seriam mais fàcilmente observados e com menor gasto de energias, como influiría-nos benèficamente no psiquismo da mãe funcionária, a certeza da proximidade do seu filho, fato que se refletiria na qualidade e volume do seu trabalho.

Nesta creche, as crianças deverão permanecer sòmente em sua fase de lactância, após o que, seriam transferidas para as creches mais próximas das respectivas residências, que instaladas e mantidas pelo I.P.A.S.E., poderiam, como é óbvio, oferecer, dada sua localização, condições difíceis de ser conseguidas no centro da cidade, onde justamente se situa o maior número das repartições públicas.

Com o intuito de aproveitar melhor o trabalho do pessoal encarregado de cada creche, como também possibilitar-lhes um contrôle mais perfeito das condições de saúde dos familiares infantis dos seus assistidos, deliberamos fazer funcionar em anexo, um pôsto de Pediatria e Higiene Infantil, cujas limitações em extensão e profundidade, seriam complementadas pelos outros serviços do I.P.A.S.E.

Quando a criança abrigada na creche entrasse no período de ablatância, isto é, já não mais precisassem permanecer junto da mãe, por não mais necessitar da mamada ao seio, seria transferida, bem como seus familiares infantis, para as Creches e Postos de Pediatria e Higiene Infantis mais próximos da respectiva residência, bem como, todo o acervo de observações clínicas de exames laboratoriais e de Raios X que tenham sido feitos.

Assim, os postos e creches dos bairros nada mais seriam que meros organismos de seguimento, das atenções que vinham sendo dispensadas nas creches e postos, das repartições, por isto que, uma uniforme orientação, manteria em todos êsses locais uma mesma alta padronagem de atendimento.

Como redunda em maior e mais direto benefício para a respectiva repartição a existência de uma unidade assistencial como mencionamos acima, já pelo melhor trabalho da mãe funcionária, já como pela diminuição de faltas decorrentes dessa justificativa, julgamos que essas unidades devam ser instaladas e mantidas pela repartição respectiva, ficando a cargo do I.P.A.S.E. todos os outros organismos assistenciais atrás mencionados.

A verificação da viabilidade do pretendido começamos a apreciar com a generosa acolhida feita a êsse programa, pelo Ministério do Trabalho, onde tivemos a honra de colaborar com as direções do Pessoal, Material e de Administração, a fim de submeter à apreciação ministerial um estudo (5) sôbre a instalação de uma unidade assistencial à infância daquele importante setor da nossa administração, aguardando-se agora tão-sòmente consecução de espaço, para sua efetiva instalação.

Não menos acolhedora e significativa vem sendo a acolhida que o D.A.S.P. vem dispensando à nossa "pequena campanha" e não seria exagêro mencionarmos que é uma das repartições onde a criança conta com um número bem grande de defensores.

Em alguns setores, está sendo um pouco difícil estabelecer entendimentos sob idêntico clima e é com a finalidade de facilitar nossa tarefa que relacionamos os empecilhos aparentes bem como do que pretendemos conseguir: — nada mais que cooperação e colaboração para uma obra, que é realmente merecedora dos maiores esforços de cada qual, para vê-lo concretizado.

Ainda é muito cedo para aquilatar dos efeitos do êxito dêsse empreendimento, mas estamos convictos de que sua realização na nossa coletividade, será o estopim que desencadeará um período de emulação entre tôdas as outras coletividades, semelhantemente ao havido com a "febre de construções" mas agora, colimando dar às crianças de nossa terra

... "todos os meios, para que elas, de modo normal, desenvolvam seu corpo e sua inteligência" de

Declaração dos Direitos da Criança V Assembléia Soc. das Nações 1942.

Valerá a pena lutar para consegui-lo?

---

(5) ALVARO J.L. NORAT, SEBASTIÃO L. PRIOLLI e J. MAFALDA DE CARVALHO — Planejamento de uma Creche e Pôsto de Pediatria e Higiene Infantil para o Ministério do Trabalho — 1951.

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES
(Professor de Ciência Política da Universidade de Califórnia)
BERTA MOSER HAINES
(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO X

PARTIDOS POLÍTICOS

OS PARTIDOS POLÍTICOS NOS GOVERNOS MODERNOS

Definição e Funções dos Partidos Políticos

OS governos modernos, em quase todos os países — exceção feita de um pequeno número dêles — estão sob o contrôle ou direção dos partidos políticos. Êstes, como os conhecemos hoje, são um fenômeno de origem relativamente recente e uma conseqüência da maior participação do povo nos negócios públicos. O eleitorado dos países democráticos forma grupos muito bem definidos cujos componentes têm, por vários motivos, opiniões idênticas e se congregam em unidades partidárias que visam à conquista do poder. Do ponto de vista americano, pode-se dizer que um partido político é uma organização mais ou menos estável de indivíduos ou grupos cujo número varia muito, indivíduos e grupos êsses que estão ligados pelo denominador comum de princípios, de interêsses ou de idéias e que têm por objetivo imediato o contrôle do govêrno, o que podem conseguir com a conquista dos altos cargos públicos por meio de eleições.

Todos os países que vivem sob o regime democrático sentem o quanto é necessária a existência de uma modalidade qualquer de sistema partidário, determinando não raro as respectivas constituições a maneira por que os partidos podem participar do govêrno. As funções das agremiações políticas são, porém, muitas. Elas são, em geral, instrumento por cujo intermédio se consegue que o govêrno tome as medidas destinadas a atender as necessidades econômicas e sociais do país. De um ponto de vista particular, os partidos políticos são os órgãos de que se servem os grupos para pleitear e conseguir assistência governamental no sentido de suprir suas necessidades ou de proteger seus interêsses. São êles, também, os verdadeiros agentes formuladores da política pública, tanto no terreno nacional como no internacional. As funções do partido, portanto, podem ter um objetivo puramente individual ou um grande interêsse pela política geral do Estado, envolvendo questões como moeda, transporte, regulamentação dos interêsses econômicos, bem-estar social e, também, negócios internacionais como no caso das tarifas, do desarmamento e das dívidas de guerra.

Muitos setores de atividade humana estão direta ou indiretamente sob o contrôle do govêrno ou dependem de sua sanção. É por meio dos partidos políticos que os cidadãos de um país podem determinar até que ponto pode chegar êsse contrôle ou qual deve ser a modalidade de assistência que o govêrno pode ou não prestar, tendo em vista a defesa dos interêsses de grupos antagônicos. Por outro lado, os partidos, através de seus líderes, estão constantemente procurando determinar quais serão as fôrças básicas que atuam na vida industrial, comercial e social do país. É por meio dêles, partidos, que as necessidades dos grupos se articulam. É por fôrça do contrôle exercido sôbre o govêrno, que êles, por outro lado, procuram satisfazer os desejos de seus constituintes. Além disso, lançando mão da propaganda e da crítica, êles desempenham um papel não sem importância na formação de uma opinião pública favorável aos próprios interêsses doutrinários ou ideológicos. Quando o partido conquista o poder, inclui-se, entre suas funções, a de escolher os indivíduos que devem ocupar os postos de provimento por nomeação do Presidente, a de orientar os trabalhos do legislativo e a de resolver as questões administrativas e judiciárias.

Devido à divisão tripartite dos poderes de govêrno, tanto no setor estadual como no nacional e devido também à divisão dêsses mesmos poderes entre as autoridades estaduais e federais, verificou-se que o govêrno partidário é indispensável nos Estados Unidos pelo menos. Todo partido que deseja executar o seu programa de trabalho, precisa conquistar o govêrno, tanto no nível federal como no estadual onde as leis não raro exigem uma suplementação e onde a ação eficiente só pode ser empreendida quando há harmonia partidária. A teoria de separação de poderes contribui, pois, para tornar necessário o contrôle partidário a fim de obter harmonia entre o legislativo e o executivo. Sem essa harmonia e cooperação,

a máquina governamental não pode funcionar eficientemente.

Os poderes legislativo e executivo na Inglaterra estão intimamente ligados e por intermédio do gabinete imprime-se naquele país uniformidade à administração e à legislação. Nos Estados Unidos, essa coordenação deve ser obtida à margem da estrutura legal. Em vez da unidade e da harmonia estarem previstas de modo formal ou no texto da Constituição, elas são obtidas por meios irregulares e independentes de dispositivos constitucionais. Elimina-se assim a possibilidade de um rompimento entre o legislativo e o executivo, a não ser em caso excepcional, rompimento êsse provocado pelo partido político. Na obtenção da necessária unidade, o sistema partidário preenche a mais alta finalidade, evitando a discórdia que resultaria da falta de entendimento entre o legislativo e as autoridades executivas.

Os partidos políticos, além das funções acima citadas, também exercem o contrôle das atividades do govêrno por meio da influência que exercem sôbre as autoridades públicas nomeadas. Muito embora grande número de cargos públicos, cujo exercício implica na necessidade de possuirem os respectivos ocupantes várias modalidades ou níveis de conhecimentos técnicos, só possam ser providos por concursos, escapando, pois, pelo menos até certo ponto, à influência dos partidos, resta ainda um considerável número de cargos providos pela simples medida de nomeação e cujos ocupantes são demitidos quando o seu partido deixa o poder, sendo substituídos pelos membros do partido da oposição. Êsses cargos são, em geral, aproveitados para premiar os indivíduos dedicados ao partido a que prestam leais serviços. Não se sabe até que ponto, porém, a substituição do pessoal, acarretada pelas mudanças de partido no poder, afeta realmente a economia e a eficiência do funcionamento dos serviços públicos.

DIVISÕES PARTIDÁRIAS

Na Inglaterra e na Europa Contemporânea — A organização partidária teve o seu primeiro desenvolvimento eficiente na Inglaterra quando o gabinete e o partido se ampliaram, independentemente do mecanismo ou estrutura do govêrno. O govêrno de gabinete ou regime parlamentar que surgiu na Grã-Bretanha pressupõe, naturalmente, a existência de dois grandes partidos: o do govêrno e o da oposição. Muito embora a separação ou distribuição entre êles esteja perfeitamente definida, manifestou-se nos últimos anos uma séria tendência para a subdivisão dos grandes grupos em unidades menores. O Partido Trabalhista, particularmente, reforçou-se em número e em prestígio, conseguindo, durante a guerra de 1914-1918, derrubar duas vêzes o govêrno subindo ao poder também depois da última grande guerra. Mais recentemente, porém, as divisões partidárias definiram-se ainda mais, caracterizando-se os dois grupos pelas suas tendências conservadoras, liberais e socialistas, com a predominância dos últimos. Os agrupamentos políticos na Inglaterra são usualmente designados por grupos da direita, do centro e da esquerda, representando opiniões que vão desde o extremo liberalismo até ao radicalismo. Os partidos políticos são responsáveis pelas diretrizes e atos do govêrno e quando o que está no poder deixa de merecer o apoio do eleitorado, êle tem que ceder seu lugar ao da oposição.

O desenvolvimento dos partidos nos principais países da Europa continental não seguiu, como na Inglaterra, o plano da divisão bipartidária. O eleitorado no continente prefere dividir-se em grupos menores que se aliam temporàriamente para alcançar determinados objetivos políticos. É isto o que acontece na França. Depois da primeira guerra mundial, seus partidos sofreram uma grande desintegração, desaparecendo então as suas antigas legendas. Mais tarde diminuiu, porém, a quantidade das organizações partidárias francesas, manifestando-se nessa ocasião a tendência para a formação de partidos maiores e em menor número.

Também a Alemanha, desde a queda da sua monarquia, — e mesmo durante o curto período em que viveu sob o regime democrático — teve um sistema partidário múltiplo, chegando a possuir, em 1932 por exemplo, cêrca de trinta e dois partidos. Com a queda da República de Weimar e a ascensão de Hitler ao poder, os partidos políticos alemães foram sufocados sob o pêso da ditadura então implantada, desarticulando-se finalmente com o correr dos tempos. Na Itália existiam também muitos partidos; mas com a ascensão de Mussolini ao poder deixaram êles de exercer influência sôbre o govêrno ou muito pouca influência puderam exercer. Morreram as agremiações partidárias italianas no período do fascismo e os grupos políticos que nesse período conseguiram se manifestar já não giravam em tôrno de problemas políticos suas opiniões mas sim das pessoas dos líderes.

Na Rússia, o único partido legal é o Comunista. Na Itália e na Alemanha (de antes da última guerra) e na Rússia de hoje, os grupos que exercem o poder ditatorial só representam uma pequena porcentagem da população mas, devido à fôrça de que dispõem os ditadores e ao poder dos severos sistemas de contrôle policial e de organização e regulamentação do Estado, a usurpação das funções governamentais pelo partido dominante foi integral e, pelo menos até o presente, mostra-se inexpugnável essa agremiação partidária aos assaltos dos grupos políticos ou das combinações dêsses grupos.

Nos Estados Unidos — Tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, o contrôle que os dois grandes partidos exercem um sôbre o outro é um fato notório. A Constituição americana não dispõe sôbre a formação de partidos, acontecendo mesmo que Washington e outros homens públicos do primeiro período da república norte-americana

os condenaram severamente. A divisão do eleitorado em grupos políticos definidos foi, porém, inevitável e as diferenças de opinião a respeito de importantes questões e também dos atos do govêrno provocaram a organização das duas facções dominantes. A própria estrutura do govêrno exigiu mesmo que os eleitores se dividissem em grupos, que existissem grandes organizações políticas orientadas por líderes prestigiosos e que possuissem organizações e comités locais em tôda a parte do país.

Nos Estados Unidos, os partidos políticos controlaram o govêrno, desde o início por meio de sua organização, coisa que, afinal, não aconteceu na Inglaterra. Os partidos políticos americanos diferem também em outros sentidos dos inglêses. O partido americano não assume a responsabilidade pelos atos ou pela orientação política do govêrno e não é afastado do poder quando o eleitorado deixa de apoiar a política governamental. Êle mantém sua posição de controlador durante todo um período definido de mandato presidencial. Mesmo depois de concluído êsse período, a mudança, com raras exceções, não se processa por fôrça da falta de harmonia entre o eleitorado e a política do partido que está no poder mas, sim, por fôrça do desejo dos que estão de fora de entrar, levados, em geral, por simples questões pessoais ou de interêsse político. Pode-se notar duas exceções nos casos da derrota do Partido Democrático em 1920 e do Republicano em 1932. Essas severas derrotas foram ocasionadas pela geral insatisfação e, acima de tudo, pelo desejo de mudar de administração.

Os partidos americanos não se dividem, além disso (consideradas as suas características) entre liberais e conservadores. Pode-se encontrar elementos das duas correntes tanto num como noutro partido e ocasional mas não permanentemente, êles se aliam para realizar objetivos definidos. As tentativas feitas por La Follette, Dewey e outros para retirar dos grandes partidos os liberais e radicais, procurando formar um partido de oposição aos conservadores dos outros partidos, não conseguiram êxito. Quando se fala dos conservadores, dos liberais e dos radicais em relação com os partidos políticos americanos, deve-se ter em muito que se está falando de grupos que formam certas alas dentro dos partidos excetuando-se apenas os socialistas e comunistas que formaram um outro partido recentemente. Nestes últimos anos, as correntes avançadas e radicais às vêzes abandonam o partido Democrático ou o Republicano. Em 1912, a ala radical conhecida por Progressista deixou êsse último partido e apoiou o seu próprio candidato, garantindo assim a eleição de Woodrow Wilson. Está faltando aos Estados Unidos um Partido Trabalhista como o inglês, porque o existente na América do Norte nunca conseguiu granjear o prestígio e a solidez de seu homônimo britânico. É verdade que o operariado organizado em sindicatos às vêzes aprova certas medidas e atos políticos; mas nunca atingiram essas manifestações uma proporção que pudesse garantir o sucesso das suas organizações nas urnas. Além disso, o operariado americano jamais se mostrou muito disposto a ingressar nas fileiras do Partido Socialista com o objetivo de conseguir vantagens políticas ou eleitorais.

Por que os partidos americanos evoluiram de maneira tão diferente dos inglêses? Esta questão é problemática! Por que os partidos políticos dos Estados Unidos não são, como os inglêses, responsáveis perante o eleitorado? Por que os partidos políticos se dividem na Inglaterra e não nos Estados Unidos em função dos princípios do liberalismo, do conservadorismo e do radicalismo? Por que o Partido Trabalhista americano não consegue conquistar o poder quando o inglês já por duas vêzes o conseguiu? Estas são algumas das perguntas que podem ser feitas quando se comparam os partidos políticos dos dois países e as suas funções precípuas.

Partidos Principais — Deve-se a origem dos dois principais partidos americanos às diferenças políticas e econômicas que existiam no período colonial e revolucionário. A batalha política que se travou depois da promulgação da constituição contribuiu para estimular a divisão do povo e dos seus líderes em duas facções, isto é, a federalista e a antifederalista. Era opinião e desejo dominante de alguns homens públicos da época (inclusive Washington, depois de promulgada a Constituição) de que não deveria haver partidos organizados. As características tradicionais — sociais, econômicas e políticas — das duas diferentes facções em que a nação se dividira manifestaram-se novamente, porém, na interpretação que teria de ser dada à carta magna e na política que devia ser seguida pelo govêrno, tendo em vista o melhoramento e o progresso do país. A formação dos dois principais partidos foi, pois, inevitável e o agrupamento político dos indivíduos se definiu em tôrno de questões de interpretação liberal ou rígida dos têrmos da Constituição, das questões de criação de um banco nacional, de consolidação da dívida pública, de obras de melhoramentos internos, de tarifa, de expansão e de imperialismo. Mais tarde êsse agrupamento tornou-se obrigatório por causa da inclusão nas plataformas dos partidos de assuntos sociais, econômicos e de bem-estar.

O atual Partido Democrático é o sucessor do antigo partido antifederalista jeffersoniano. Tem obedecido até hoje a doutrina de interpretação estrita da Constituição federal, seguindo o princípio de que os direitos dos Estados devem ser preservados, sofrendo a menor interferência possível, e o de que o govêrno deve ser limitado para que o indivíduo possa ter a mais ampla liberdade possível. O partido há pouco se opôs a uma alta tarifa protetora, ao imperialismo, à diplomacia comercial e à extensão dos poderes do govêrno federal por meio das interpretações constitucionais do executivo e do judiciário.

O Partido Democrático estêve no poder, com exceção de dois períodos, desde Jefferson até Lincoln. Dêste até hoje, o partido só subiu ao poder com Cleveland, Wilson, Roosevelt e Truman. Os dois primeiros exerceram os respectivos mandatos uma vez cada um e o terceiro três vêzes, sendo substituído no govêrno, no seu quarto período, por motivo de sua morte, pelo vice-presidente Harry Truman que foi também mais tarde eleito para a Presidência. Êste é o quarto presidente do partido democrático americano desde a Guerra Civil.

Em conseqüência do desenvolvimento econômico e do conseqüente colapso da estrutura financeira do mundo e da depressão geral que se seguiu, o povo americano procurou, com a mudança de govêrno, *"new deal"* que foi, afinal, o *slogan* do Partido Democrático em sua campanha de 1932. Muitas pessoas mudaram de partido naquela ocasião, filiando-se ao democrático para realizar a desejada reforma da política governamental.

Desde que o partido Democrático subiu, começou o govêrno a tomar medidas até então jamais postas em prática, tanto por uma como por outra agremiação, exceto em tempo de guerra. O Congresso conferiu ao Presidente Roosevelt poderes ilimitados, dando-lhe o necessário apoio para que pudesse executar os planos de recuperação econômica e industrial do país. A assistência financeira aos agricultores foi realizada por fôrça do *Farm Loan Act*, do *Security Act* e do *Banking Act*. O *National Industrial Recovery Act*, usando as táticas e os *"slogans"* de tempo de guerra, visava controlar a indústria de modo a diminuir o desemprêgo e aumentar o poder aquisitivo do consumidor, dando trabalho ao maior número possível de indivíduos, com maiores salários e menos horas de expediente. Ao mesmo tempo, os preços foram estabilizados e em certos casos elevados para estimular a indústria a realizar seu plano de produção.

Resta saber se o contrôle que o govêrno está exercendo sôbre a indústria, a agricultura e as condições de trabalho poderá se transformar numa política permanente dos partidos. Concorda-se, de uma maneira geral, que as drásticas medidas adotadas foram postas em vigor para enfrentar a situação de emergência. Merece atenção e estudo, porém, o problema de ser ou não aconselhável continuar o govêrno a exercer o contrôle sôbre as atividades econômicas privadas depois da crise ou de ser ou não conveniente voltar à política do *"Laissez-faire"* de antigamente. (1)

O Partido Republicano, sucessor do antigo Partido Federalista e Liberal, é favorável a uma interpretação mais livre e ampla da Constituição e, conseqüentemente, a uma extensão dos poderes do govêrno federal por meio de atos do legislativo, por decretos executivos e por interpretação do judiciário. Defende os direitos da União em detrimento dos Estados. O partido é o campeão da causa das tarifas de proteção, dos planos de melhoramentos nacionais executados pelo govêrno federal, da expansão colonial, das pensões liberais, da emancipação dos homens de côr e do padrão ouro. A posição do Partido Republicano foi reforçada, tornando-se ainda mais firme por ter defendido e pôsto em prática medidas que beneficiaram as emprêsas capitalistas e comerciais. É fato digno de nota, pois, que os partidos mudam seus planos quando conquistam o poder. A despeito dos princípios que os norteiam, traçam e seguem as diretrizes que parecem ir mais de encontro aos anseios dominantes do povo.

Não obstante as suas inconsistências e a similaridade de suas políticas e programas, fato é que existem nos Estados Unidos dois grandes partidos principais que são apoiados politicamente pelo eleitorado. A luta que êles travam um com o outro é mais ou menos contínua e franca desde a época da promulgação da Constituição até os nossos dias. Além disso, jamais foram sèriamente ameaçados por uma terceira corrente que pudesse ter iguais oportunidades para conquistar o contrôle do govêrno.

Partidos Minoritários e suas funções — Muito embora sòmente um ou outro dos dois principais partidos tenha conseguido conquistar o poder no correr de tôda a história dos Estados Unidos, os grupos minoritários e os movimentos em prol da formação de terceiros partidos pelo menos exercem uma importante influência na solução de certos problemas e, não raro, no sentido de impor a aceitação de seus pontos de vista pelos partidos principais, pontos de vista êsses que são consagrados em suas plataformas políticas. Os partidos minoritários têm sido apelidado de "grupos de protestos", organizados com o objetivo de divulgar informações ou de fazer propaganda sôbre questões econômicas e sociais, visando a conseguir a necessária reparação por meios políticos.

Conforme a onda colonizadora progredia para o oeste, foram os tradicionais pontos de vista e diretrizes dos dois principais partidos penetrando nas novas regiões, seguindo linhas mais ou menos paralelas. Na atual fase de colonização das regiões do extremo e do médio oeste, no desenvolvimento do país e na adaptação dos colonos às novas condições de vida aliadas ao progresso feito por intermédio da aplicação das conquistas da ciência às indústrias e à agricultura, criaram-se situações sociais que exigem a formulação de novos princípios políticos. O desenvolvimento das grandes corporações com seus problemas; a grande acumulação de riqueza nas mãos de uma minoria; as necessidades de abertura de novas zonas agrícolas, etc., tudo contribuiu para o aparecimento de outros problemas de contrôle político. Formulando essas questões e os expondo ao povo,

(1) Para fins de exame mais detido do programa da administração de Franklin Roosevelt, vide o Cap. V desta obra.

os partidos minoritários desempenham um importante papel.

Por uma outra série de razões, o Oeste e o Médio Oeste não sofrem tanto quanto o Este e o Sul o domínio de um único partido porque os territórios dos primeiros são mais férteis e permitem por isso a proliferação dos pequenos partidos. A atitude conservadora das duas principais organizações partidárias americanas em face da incorporação, nas respectivas plataformas políticas, dos princípios relativos à solução dos problemas econômicos e sociais visando a eliminar o descontentamento por êles gerado, contribui, de vez em quando, para a formação de pequenos grupos partidários que acabam conseguindo impor os seus pontos de vista a uma das duas grandes facções ou a ambas. Os principais pequenos partidos, organizados por êsses grupos chamados "de protestos", foram o da Proibição e os formados pelos grupos agrários e trabalhistas. A agitação política agrária começou como o movimento de Grange, do qual nasceu o Partido de Greenback, em 1876, substituído mais tarde pela União Trabalhista, isto é, em 1888. Posteriormente, a causa dos agrários foi esposada pelo Partido Populista e depois pela Liga Apartidária. Mais recentemente a influência das reivindicações dos agrários, aliada à dos trabalhistas, foi reforçada com o Progressivismo liderado por Teodoro Roosevelt e com a subseqüente aparição do Partido Republicano em 1912. Entre as medidas defendidas pelos partidos agrários estavam a da livre cunhagem de moedas de prata, a do contrôle e exploração pelo govêrno das companhias ferroviárias, dos serviços telefônicos e telegráficos, a do impôsto gradativo sôbre as rendas, a das caixas econômicas postais, a de um plano de financiamento da agricultura, a do contrôle da moeda, do sistema bancário nacional e dos ativos das grandes sociedades anônimas.

Com o progresso do sistema de produção em massa resultante do emprêgo da moderna maquinaria na indústria controlada pelas sociedades cada vez melhor organizadas, começou nova agitação em 1872, provocada aliás pelos reformadores trabalhistas que reivindicavam melhores condições de trabalho e de vida. A causa do operariado era a mesma que os grupos agrários do Partido da União Trabalhista defendiam em 1888, muito embora o Partido Social Trabalhista já tivesse sido organizado, isto é, em 1876. Êste era, porém, constituído principalmente de estrangeiros, representando sua plataforma um tipo extremado de socialismo industrial, tendo sua política característica de radicalismo. Em 1901, organizou-se um novo Partido Socialista, menos radical do que o Social Trabalhista e aliado ao Partido Democrático. Êsse Partido Socialista foi formado pelos representantes da ala conservadora, da corrente socialista, e defendia a reforma social, econômica e política por meios pacíficos. Assim como a socialização dos meios de produção e a exploração pelo Estado dos serviços de utilidade pública, inclusive transportes e comunicações em geral. (2)

Entre as medidas advogadas pelos vários pequenos partidos americanos e mais tarde pelos dois grandes partidos, medidas essas afinal adotadas pelo govêrno, estão a do impôsto de renda, do voto feminino e da eleição dos Senadores pelo voto direto. Alguns pontos das reformas pleiteadas pelos pequenos partidos foram até defendidos nas últimas plataformas tanto de republicanos como de democráticos: assistência aos desempregados, proibição do trabalho de menores, pensão aos velhos e seguro contra o desemprêgo, contra acidente no trabalho industrial e contra as enfermidades adquiridas no trabalho. Quanto à relativa posição e grau de importância dos pequenos partidos ou quanto à possibilidade de formação de um terceiro grande partido que possua fôrça bastante para ameaçar de derrota os dois principais, surge uma pergunta interessante e que se refere às razões da falta de êxito dêsses movimentos. Por que é tão difícil ou aparentemente impossível a conquista do poder no setor federal por um terceiro partido como o conquistou o Trabalhista por duas vêzes e em pouco tempo na Inglaterra?

FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Além das questões econômicas e políticas especiais e gerais que naturalmente dividem um povo em facções adversas, existem outros motivos que levam o indivíduo a aderir ou a repudiar um ou outro partido político. São geralmente vagas ou indefinidas, até para o próprio indivíduo, as razões de pertencer a esta corrente e não àquela. Isto acontece principalmente com aquêles cujas ligações com um ou outro partido são constantes. Dentro de cada uma das grandes organizações político-partidárias encontram-se muitas pessoas cujo rompimento com as mesmas nem pode ser imaginado! Emprestam sua solidariedade ao partido e defendem suas tradições e costumes políticos durante tôda a vida. De outro lado, estão aquêles que se transferem prontamente de um partido para outro, servindo muitas vêzes até de instrumentos para a formação de um terceiro. A filiação partidária implica em vários graus de lealdade e de interêsse. Os líderes ativos formam um círculo interno na organização, pois são êles os que mais se interessam pela vitória partidária. Outra classe de indivíduos filiados aos partidos é a daqueles que fazem da política uma profissão e dela retiram o respectivo meio de subsistência. Nas fileiras do partido estão os que, pelos motivos mencionados, são muito dedicados à organização e os que o são menos. Existem também certos indivíduos cuja independência política permite que mudem de um para outro partido.

Quais são as razões que determinam a filiação política do indivíduo a um determinado partido ou as que a predeterminam, como em muitos

(2) Vide, a propósito, *the Political Party as a Social Process*, de Viva Belle Boothe (Filadelfia, 1923).

casos pode acontecer? A herança, o meio e a cultura desempenham, sem dúvida, um importante papel, especialmente quando os interêsses econômicos e sociais se aliam aos preconceitos herdados pelo indivíduo. O regionalismo, especialmente para certas atividades industriais e econômicas como também para a perpetuação de diferenças e preconceitos sociais, exerceu no passado e ainda continua exercendo uma profunda influência. Nas comunidades menores, nas zonas rurais e entre os estrangeiros, a classe social, a raça e as vêzes até a religião podem exercer influência na questão da filiação partidária.

Dentro dos partidos políticos há exceções a tôdas as regras de ordem geral relativas às razões dessa filiação. Encontram-se porém, no seio dos grandes e também dos pequenos partidos, grupos perfeitamente definidos de indivíduos cujas razões de serem dedicados às respectivas agremiações forneceriam, pelo menos, excelente material para um estudo. Há um grande número de pessoas predispostas a ingressar no Partido Republicano, no Partido Democrático ou nos chamados "grupos de protestos" ou pequenos partidos, logo que sejam êles organizados. Os partidos políticos servem de instrumentos por cujo intermédio vários grupos conseguem chamar a atenção para os seus problemas e programas, sendo pois órgãos através dos quais êsses problemas e programas são traduzidos em têrmos de assistência ou de medidas governamentais. A dedicação a um determinado partido nesses casos é uma questão mais ou menos pessoal ou de interêsse egoístico. Muito embora haja períodos em que se tornem evidentes as pequenas diferenças das plataformas políticas e dos programas de trabalhos legislativos dos partidos, no correr de tôda a história, porém, os partidos defendem uma política e um programa definidos de modo a atrair para suas fileiras pessoas as quais dirigem, em teoria, um apêlo aos indivíduos a quem êles prometem beneficiar ou àqueles cuja herança e formação tornam quase obrigatória sua filiação ou apoio à corrente.

TÉCNICA PARTIDÁRIA

Evolução do Mecanismo Partidário Extra-legal — Em nenhum outro país a organização e o mecanismo partidário aperfeiçoou-se tanto como nos Estados Unidos. Processou-se êsse notável desenvolvimento, como já se acentuou anteriormente, contrariando as instruções dos constituintes federais que acreditavam na inconveniência da organização de partidos políticos. Não obstante o fato de imaginarem que a Constituição e leis seriam cumpridas a despeito de não existirem partidos, a conveniência e a necessidade da existência de uma certa modalidade de organização política destinada a controlar o govêrno foram de início admitidas pelos líderes das correntes de idéias opostas e de hábitos diversos. A máquina que devia desempenhar essa função extra-oficial de orientar o govêrno e que continua ainda a funcionar, representa um dos aspectos mais interessantes e de mais importância do govêrno popular. Para as pessoas proeminentes no cenário político, a maneira por que essa maquinaria extra-oficial deve ser montada para atender os seus objetivos, é uma questão de momento e aportunidade mas para o bom cidadão da classe média, é de grande importância.

As características do processo evolutivo dêsse mecanismo extra-oficial muito bem montado, podem ser encontradas nos *caucus* (*), nas convenções, comités e nos escrutínios primários. Êstes organismos nasceram extra-oficialmente, não tendo sido também previstos na Constituição ou em dispositivo legal de qualquer espécie. Com exceção do *caucus*, a máquina dos partidos é agora legalmente reconhecida devido ao contrôle exercido pelo Estado sôbre os respectivos estatutos.

O caucus — Parece ter sido freqüente no período colonial e revolucionário o *caucus* extra-oficial e semi-secreto, que foi empregado antigamente como instrumento de partido na história política dos Estados Unidos, conforme se evidencia no comentário de John Adams a respeito do *Caucus Club*, de Boston (3). A princípio, o objetivo principal dessa instituição como forma de organização partidária era o de escolher os candidatos aos cargos públicos cujo provimento por meio de eleição não estava previsto nas Constituições e nas leis. Da maneira como funcionava a princípio e depois mesmo da evolução por que passou, compunha-se de um pequeno número de indivíduos que delegavam a si mesmos poderes para representar, extra-oficialmente, uma certa unidade política ou um legislativo, indivíduos êsses que se reuniam para escolher os candidatos (do partido a que pertenciam) aos cargos públicos e para discutir e assentar as diretrizes partidárias, antes dos órgãos oficiais tomarem quaisquer medidas ou empreenderem qualquer ação. O *caucus* extra-oficial que, segundo Adams se reunia para escolher os candidatos do partido, foi mais tarde suplantado por um outro sistema o do *Caucus do Congresso Federal*, dos legislativos estaduais e os *mistos*, também estaduais. Via de regra, a escolha de candidatos se processava por métodos idênticos, reunindo-se os membros de cada partido na assembléia num *caucus* a fim de escolher os respectivos candidatos aos vários cargos eletivos federais e estaduais.

Por causa dos métodos secretos postos em prática e porque o *caucus* não se enquadrava muito claramente nos dispositivos constitucionais (no que respeitava a eleição do Presidente) tornou-se impopular desde o comêço. Passou a ser

---

(*) Grupo formado nos partidos e que assumem a sua liderança. Vide "*Cuadernos*" de Politica" — IV — de A. Weber, pág. 85.

(3) *Works*, de John Adams (C. C. Litle and J. Brown, Boston, 1856) vol. II, pág. 144.

objeto de ataques por parte do cada vez maior Partido Democrático dos Estados do oeste e serviu de motivo central de ataques na campanha eleitoral de Jackson quando êste prometeu aos que o apoiavam acabar com o então chamado KING CAUCUS (o Rei Caucus).

Muito embora se pense que foi oficialmente abolido na América, verdade é que o conselho secreto do partido, como instrumento de direção e orientação interna, continua existindo como um dos mais poderosos órgãos do govêrno. Acontece não só que em cada partido é um pequeno grupo que elabora o plano de ação submetendo-o à aprovação dos respectivos membros, como também que, na prática, é um conselho secreto do partido que desempenha algumas das mais importantes funções de govêrno, funções *estas que são oficialmente sancionadas* de público. É o conselho secreto do partido que escolhe o Presidente da Câmara dos Representantes, que aprova a escolha dos membros das comissões parlamentares importantes e que traça as linhas gerais da política que deve ser seguida pelos delegados do partido no Congresso ou nas assembléias estaduais em matéria de legislação, muito antes de iniciar o parlamento as suas sessões. De maneira solene e formal, pois, os atos da maioria dos conselhos secretos passam por atos do próprio legislativo, manifestando as minorias a sua oposição cujo plano também é preparado de antemão pelos seus conselhos secretos. O programa do partido no Estado, no condado e na cidade é da mesma forma elaborado pelos conselhos secretos locais partidários. Os esforços feitos com o objetivo de pôr fim ao *King Caucus* só conseguiram impor um certo freio aos poderes dêsse velho instrumento político. (4)

O conselho secreto, como meio regular de escolha de candidatos, tanto no Estado como no país, foi eliminado, porém, no fim do decênio de 1820-1830. Durante um certo tempo não houve sistema de organização partidária definida, procurando-se estabelecer naquele período um método extra-oficial de escolha de candidatos. Êstes passaram, então, a ser escolhidos nas convenções locais ou estaduais ou nos comícios. Com o declínio do conselho secreto formado pelos representantes do partido no legislativo, avolumou-se um certo sentimento ou desconfiança contra os líderes partidários, com a conseqüente recusa do povo de acatar suas instruções. Exigiu-se então com urgência uma organização mais democrática para os partidos, levantando-se objeções contra os processos usados para a escolha de candidatos por não serem êsses processos legais. A geral insatisfação gerada contra o conselho secreto formado por parlamentares e contra os métodos de escolha de candidatos, insatisfação essa que se seguiu ao abandono do conselho secreto formal, acarretou a formação das convenções partidárias que desde então passaram a ser um importante fator na política americana.

O sistema de convenção — Pode-se dizer que uma convenção é um instrumento competente formado pelos delegados a ela enviados pelos eleitores de uma determinada zona, delegados êsses que representam os votantes nas deliberações nela tomadas. As três principais funções desempenhadas pela convenção são: primeiro, a de traçar as diretrizes e elaborar os estatutos do partido e escolher os candidatos com que a agremiação concorrerá às eleições para importantes cargos estaduais e federais; segundo, a de formular as declarações de princípios e definir a política partidária que se consubstancia num documento conhecido pelo nome de plataforma e, terceiro, a de escolher os funcionários permanentes do partido e as comissões ou a comissão encarregada de dirigir a campanha eleitoral e de convocar outras convenções.

A primeira convenção nacional foi a realizada pelo Partido Antimaçônico em 1831. A idéia tornou-se tão popular que em 1832 os dois principais partidos, o Republicano Nacional e o Democrático, convocaram também as suas convenções. Dessa data em diante, com raras exceções, os candidatos à Presidência e à Vice-Presidência da República passaram a ser escolhidos nas convenções. O melhor sistema, tendo em vista os propósitos dos partidos no setor nacional, foi cedo empregado também, com objetivos similares, nos setores estaduais e locais, ligando-se intimamente as convenções dêsses setores com as nacionais. O sistema de convenção cedo passou a ser adotado para fins de escolha de candidatos aos demais postos importantes dos órgãos públicos, das divisões dêsses órgãos, da polícia e da administração em geral nos Estados Unidos (5). Muito embora o sistema de convenções substituísse os conselhos secretos extra-oficiais e formais do passado, a liderança e o contrôle dessas convenções ainda estão nas mãos dos componentes de um grupo de indivíduos dentro do partido, grupo êsse que não é muito diferente do conselho secreto dos velhos tempos.

(4) Relatório sôbre o *Caucus*.

(5) Desde que foi aceito o princípio de eleições primárias diretas (no sistema de convenção) no setor local, foi êle abandonado no setor estadual, com exceções, é claro, inclusive a do Texas.

(*continua*)

Fronteiras da Administração Pública

V - A Teoria da Organização na Administração Pública

JOHN M. GAUS

(Trad. de *Tomás de Vilanova Monteiro Lopes*)

MUITOS de nós, nas redondezas da zona residencial da classe média dos Estados Unidos, estão familiarizados com uma instituição denominada "Book Club". Êste nasceu do desejo de vários indivíduos da vizinhança de lerem um certo número de livros correntes, não obstante suas rendas, por serem demasiado pequenas, não permitirem a cada um a compra dos livros de sua preferência. Semelhante desvantagem foi superada por um arranjo muito simples e eficaz, mediante o qual se fundou um clube, elegeram-se os dirigentes e recolheram-se contribuições para um fundo único no montante suficiente para a aquisição de uma parte dos livros desejados. Êstes circulavam, então, durante um ano entre os sócios e findo êsse prazo eram vendidos, destinando-se o produto da venda à compra de novos livros no ano seguinte.

Cito êsse simples e casual expediente porque êle nos oferece um exemplo do papel da organização. Tal papel é o da criação. A organização é encarada algumas vêzes como uma limitação — ocasionalmente uma necessária limitação — à liberdade do indivíduo que dela participa ou por ela é afetado. Êsse ponto de vista origina-se de uma noção superficial da natureza e do significado da organização. A função desta é ampliar as oportunidades e os recursos daqueles para quem ela é estabelecida. Assim, os membros do "Book Club" puderam obter os livros que antes não estavam ao seu alcance. Organização consiste em dispor o pessoal, visando facilitar a consecução de um propósito comum, através da distribuição de funções e responsabilidades. É a articulação dos esforços e capacidades dos indivíduos e grupos empenhados numa tarefa comum, de modo a assegurar o objetivo colimado, com o mínimo de atrito e o máximo de satisfação para quem a tarefa é executada ou para aquêles que participam do empreendimento.

A palavra "organização" é freqüentemente usada num sentido que dá idéia de qualidade mecânica, inumana. É lícito supor que os sêres humanos, que representam as unidades de uma organização, ajam de acôrdo com algum objetivo predeterminado e padronizado, de tal modo que seus desejos e vontades não criem obstáculos à concretização dos propósitos da organização. Seja-nos permitido lembrar também que aquêle objetivo padronizado é o produto da deliberação e preferência do homem, e não de alguma fôrça externa, mecânica e inumana.

Desde que consiste no fato de pessoas guardarem entre si certa relação inspirada por um propósito concebido pelo próprio homem, a organização deve ser mais flexível do que rígida. Constantes reajustamentos hão de se tornar necessários, por imposições de ordem pessoal e outras fôrças naturais, e, ainda, pelas imprevistas e imprevisíveis situações que se apresentam na prática. Tal flexibilidade completa a verdadeira natureza da organização, notadamente a realização, através do esfôrço coletivo, do propósito ou da finalidade a que certo número de pessoas se propõe.

A concepção do propósito suscita problemas de administração da mais alta importância. Cada membro da organização deve compreender, tão bem quanto possível, a relação entre as funções e responsabilidades que lhe são próprias e o objetivo final, para que seu trabalho seja executado com critério e eficiência. O tempo e a experiência nos diversos gêneros de atividade têm evidenciado que o indivíduo não desenvolve seus melhores esforços senão quando sente que participa de algum modo na concepção dos objetivos da organização a que pertence e na determinação dos meios de alcançá-los. Um exemplo casual dêsse fato me foi dado a conhecer. Um de meus estudantes, empregado como trabalhador não qualificado numa turma de carga e descarga de carne, notou, ocasionalmente, numa seção de embalagem que certa carne de baixa qualidade havia sido incluída entre as de qualidade mais elevada. Isso ocasionalmente acontece nessa seção, quando a firma a que se destina a carne revela descuido nas suas inspeções e tem uma clientela incapaz de perceber tais diferenças de qualidade. Quando se verifica êsse êrro de classificação — informa o meu amigo — registra-se logo uma mudança no moral do grupo dos trabalhadores não qualifica-

dos, recrutados nos lugares esconsos de uma grande cidade. Os homens assumem uma atitude de relaxamento, erguem os ombros e fazem cínicos comentários. Dentro de suas próprias limitações, de sua parte quase mecânica e insignificante na complicada organização da emprêsa, êles são contudo sensíveis mesmo a êsses pequenos incidentes, porque sabem que o propósito da emprêsa é fornecer carne de determinada qualidade pelo preço correspondente.

É importante que cada indivíduo conheça suas funções e responsabilidades na organização, de sorte que não haja incerteza e hesitações na integração de seus atos com os dos outros membros. É igualmente importante, do ponto de vista do moral da organização, sentir-se o indivíduo como uma parte integrante do conjunto, ter orgulho dos objetivos a que serve e possuir o direito de participar, nos limites de sua efetiva responsabilidade, da determinação dos meios de melhor atingir êsse objetivo. Por essa razão é que o mais proficiente administrador revela possuir a qualidade de liderança, isto é, sabe conquistar o ativo consenso e o apoio de uma parte substancial dos membros de sua organização. Analisando-se as coisas verifica-se que até o chamado chefe autocrático, classificado como administrador eficiente, só consegue de fato exercer alguma influência devido a qualquer qualidade positiva e afirmativa, graças à qual êle consegue ser correspondido e tolerado. Tal situação (que tem sido explorada por Ordway Tead e outros) dispensa maior discussão. Basta que se ponha em destaque sua importância decisiva no desenvolvimento de um ponto de vista sôbre a natureza e o sentido da organização. Esta, através de seus princípios e da aplicação dos mesmos, deve promover a conquista contínua do consenso de grande número de pessoas, em tôrno da formulação e movimentação dos objetivos a alcançar.

Para isso é de imediata importância a função que podemos chamar de coordenação. Vimos que, por definição, a organização abrange pessoas, cujos esforços se ligam entre si, visando à realização de um propósito comum. Coordenação é a tarefa de obter o ativo consenso dessas pessoas no dia a dia de suas atividades, através da cuidadosa distribuição de funções; a cooperação no desenvolvimento das diretrizes do grupo; a obtenção e aproveitamento de conhecimentos relevantes; a determinação das prioridades nos processos de trabalho; a delimitação e focalização de esforços e recursos; e o recrutamento e canalização das idéias e energias das pessoas a serviço da organização. Òbviamente, à medida que a organização cresce, por se tornar não só mais amplo como também mais refinado e detalhado em virtude de uma maior divisão do trabalho, o problema da coordenação torna-se mais difícil. Êle requer a contribuição conjunta de uma ciência e uma arte, e desafia o esfôrço intelectual do mais alto nível. A mais simples organização de pessoal, em suas tarefas cotidianas, pode solucionar questões de pêso, disciplinando o esfôrço de cooperação através de um esquema singelo e primário. Mas o "Book Club" envolve dificuldades maiores, já que os gostos dos associados variam grandemente. Se êle se transformar num grande sistema de bibliotecas metropolitanas, o problema de organização tornar-se-á muito mais difícil. Que dizer, então, da dificuldade da tarefa de administrar tôdas as funções da administração geral de uma grande cidade, onde o sistema de bibliotecas é apenas uma das múltiplas atividades? Aqui o problema da organização deve ser encarado como de primordial importância, e o seu papel criador é óbvio.

Na organização do "Book Club" é possível a um único indivíduo, ou talvez a uma comissão de três ou cinco, efetuar todo o trabalho necessário. Um secretário, digamos, envia as comunicações da reunião anual do outono; prepara a realização da reunião; recolhe as anuidades; propõe a lista dos livros a serem adquiridos, depois de haver estudado as revistas bibliográficas e os catálogos dos editôres; adquire os livros e os distribui semanalmente. Os associados devem reembolsar o secretário, com o acréscimo de uma pequena soma correspondente à sua contribuição para a compra dos livros. As limitações que uma solução dêsse tipo apresenta são óbvias e, provàvelmente, as funções que envolvem o estabelecimento de diretrizes, como a seleção dos livros a adquirir, devem ser exercidas pelo clube em conjunto, através de um processo qualquer de votação. Mas quando chegamos a um sistema de bibliotecas públicas, o simples crescimento das proporções do problema, tomado independentemente das modificações relativas à qualidade, impõe uma organização mais complexa. Será necessário, por exemplo, atribuir a função de comprar não sòmente a uma dependência — a seção de compra — da organização, mas também subdividir essa dependência, de acôrdo com as especializações bibliográficas. Então determinada pessoa deve ser encarregada de informar-se a respeito de livros sôbre engenharia, e de selecionar os mais aconselháveis do ponto de vista da clientela da biblioteca, e assumir a responsabilidade geral por semelhante função. À medida que essa divisão e subdivisão prosseguem com o crescimento e a variedade dos propósitos da organização, um novo elemento funcional deve ser reconhecido. A organização em si mesma pode tornar-se tão grande, em têrmos do número de pessoas nela empregadas; suas funções podem tornar-se tão especializadas, em têrmos das divisões e subdivisões da matéria de sua alçada, que a efetiva coordenação dessas atividades exige da parte da chefia administrativa mais conhecimentos do que esta pode adquirir a respeito da organização e dos problemas que se lhe defrontam. Em tal hipótese a chefia administrativa não está habilitada a saber, por exemplo, que Jones, empregado da subseção C, da seção A, está relaxando seu trabalho, por lhe parecer que não lhe foi dado, em matéria de horário e salários, o mesmo tratamento dispensado a Brown, numa outra subseção.

Pode a chefia ter uma vaga sensação de que alguma coisa está entravando o trabalho regular numa determinada dependência da organização; não lhe é possível ir além dêsse ponto. Por outro lado, não está ao seu alcance, por falta de meios apropriados, determinar se os gastos de materiais em certos setores estão em proporções com os de outros. Em suma, ela não dispõe de padrões exatos para avaliar as atividades dos diferentes órgãos e manter um escalão de trabalho tão objetivo e impessoal como seria preciso para criar o sentimento de honestidade e justiça de que essencialmente depende uma boa moral.

Então, à medida que a organização se amplia e subdivide sua estrutura, além da aplicação do princípio da direta delegação da autoridade numa escala que vai do mais graduado ao mais modesto funcionário, necessário se torna aplicar um novo princípio: — o da suplementação dos serviços de linha por um "staff" técnico. O modo de dispor o pessoal em têrmos de linha de autoridade, responsabilidade e importância dos encargos na concretização dos propósitos da organização inclui não só os indivíduos que, nos respectivos níveis, cuidam principalmente dos campos de atividades específicas (v.g. bibliotecas, estradas de rodagem, ou preservação de florestas), e que constituem os serviços de linha, como também os aquêles cuja função mais importante é facilitar o trabalho dos do primeiro grupo, habilitando-os a uma atuação mais eficiente, com menor dispêndio de dinheiro e de esfôrço, ou seja, prestando-lhes serviços assistenciais e auxiliares. Neste último grupo há duas classes: a dos que tratam de finanças, pessoal, material e documentação, que podem ser chamados "auxiliares" técnicos e a dos que prestam assistência nas diretivas oficiais do chefe administrativo e que podem ser chamados de assistentes técnicos. Poderemos, tomando por empréstimo as expressões de Urwick, designá-los como funcionários do "staff" administrativo em oposição (e também como complemento) aos funcionários auxiliares técnicos de "staff" do primeiro grupo.

Òbviamente a tarefa de formular um conceito de organização torna-se mais complexa à medida que a análise se aprofunda. Temos que despender grande esfôrço para manter o argumento tão claro quanto possível, para os propósitos desta discussão, do mesmo modo que o conceito deve manter-se com a possível clareza no espírito dos membros de qualquer organização, para que cada qual possa descobrir o lugar, a função e a responsabilidade que lhe são próprios. O princípio orientador de que necessitamos aqui é, como Taylor salienta, o de função. Numa organização baseada no princípio de funções, afirmam Taylor e seus seguidores, as relações são determinadas pelos problemas em jôgo; os tipos e capacidades das pessoas a serviço da organização; a necessidade de uma clara e talvez flexível linha de autoridade e responsabilidade; a atribuição de uma função limitada com uma autoridade ilimitada na sua esfera a cada um dos membros da organização; a cooperação dos setores especializados; e a descoberta de meios de medir o trabalho realizado. Em essência, semelhante esquema de organização pode ser chamado de "organização instrucional", conforme observou Farquhar, acrescentando que semelhante concepção funcional ou instrucional da organização tem como idéia fundamental a do "conhecimento do perito associado à autoridade para torná-lo efetivo na prática".

Com o reconhecimento da importância dos serviços técnicos auxiliares, dois problemas surgiram. Qual a autoridade do diretor de pessoal, do de compras, do de finanças ou do de documentação relativamente à do chefe administrativo num dos departamentos de linha? Relacionado a êste há um segundo problema: disporá um chefe administrativo do tempo e habilidade necessários para coordenar tantas diferentes unidades de govêrno a êle subordinadas?

Um reexame do princípio de função muito contribuirá para esclarecer o possível conflito de responsabilidade e autoridade entre os funcionários de linha e os funcionários auxiliares. Na administração de pessoal, por exemplo, compete ao respectivo diretor estar rigorosamente informado a respeito das necessidades dos vários departamentos, de um lado, e de outro, das possibilidades do mercado de trabalho para um recrutamento adequado. É ainda função sua velar para que a pormenorizada aplicação da política de pessoal num departamento não crie descontentamento da parte dos membros doutro departamento, que se possam sentir tratados menos favoràvelmente. Há diferenças concretas de interpretação entre o chefe executivo e o diretor de pessoal, a propósito de assuntos tais como padrões de salários e eficiência do sistema de recrutamento. Isso, entretanto, não constitui em si mesmo um problema de organização; é uma questão que diz respeito à qualidade das pessoas a serviço da organização e à sua própria capacidade de entendimento, ou à habilidade dos chefes administrativos superiores para harmonizarem as situações, quando necessário.

Todavia podem sobrevir entre os serviços de linha e os de "staff" diferenças de opinião que exijam soluções menos rápidas e rotineiras. É possível, por exemplo, que se suscite uma disputa entre o diretor de finanças e o do departamento de marinha sôbre o montante da verba para as despesas navais. O diretor de finanças tem o encargo de promover estimativas preliminares para um orçamento equilibrado, enquanto que a autoridade naval deve cumprir a responsabilidade que lhe toca em razão das diretrizes do Estado em relação às demais nações e da situação dos negócios do ponto de vista internacional. Por isso um terceiro departamento é também afetado: o das Relações Exteriores e, de certo, outros terão um interêsse íntimo no caso, por isso que seus orçamentos podem — e talvez devam — ser atingidos pela decisão que vier a ser tomada.

A solução da disputa ultrapassa o âmbito dos dois departamentos nela envolvidos, desde que aceitemos o princípio de função, e deve caber à mais alta autoridade política da organização, o Gabinete, que é presidido pelo Chefe Executivo, tenha êle o título de Primeiro Ministro, Presidente ou outro qualquer. Uma vez tomada a decisão como funcionalmente correta, por essa autoridade responsável, ao diretor de finanças resta apenas a função e a responsabilidade de executá-la nos limites de suas atribuições, e aos funcionários de linha, pôr em prática a política substantiva dos negócios navais e externos. Então o funcionário de "staff" desempenha a função de facilitar e complementar com conhecimentos e pareceres, que provàvelmente serão aceitos e se o forem terão certa influência na elaboração das diretrizes do departamento de linha. Ao funcionário de orçamento caberá reservar, nos planos financeiros, os fundos suficientes para que a autoridade naval fique aparelhada para construir e manter os navios que, politicamente, forem considerados necessários à execução dos negócios referentes às comunicações no exterior.

Outro problema difícil que o aumento do número de órgãos especializados, oriundo ao princípio funcional, pode suscitar é o da efetiva e final coordenação de tôdas essas partes num programa de trabalho coerente, unitário e diretamente relacionado com os objetivos principais da organização. O problema pode ser pôsto nos seguintes têrmos: Dentro das condições humanas, é possível a um único indivíduo ou a um grupo de pessoas administrar sàbiamente as atividades a cargo do govêrno dos Estados Unidos, do Império Britânico, das Repúblicas Soviéticas Socialistas, da "American Telegraph and Telephone Company" ou da "Standard Oil Company"? É possível arranjar de tal modo o fluxo dos negócios e da responsabilidade que, não obstante o vulto e a complexidade dos problemas, um único homem ou uma equipe possa administrar, com êxito, o conjunto? Ainda que — aceitando o ponto de vista de uma corrente de observadores que sustentam, categòricamente, haver um limite máximo de tamanho para uma organização eficiente — nos voltemos para organizações de menor porte, verificamos, ainda, ao que penso, não ser tarefa simples sugerir a solução dêsse problema na administração de uma cidade moderna ou num conjunto de armazéns ou cadeia de lojas de especiarias de uma cidade dêsse tipo. Há competentes estudiosos do problema que rejeitam a idéia de que, neste último caso, as operações sejam mais limitadas. A controvérsia em tôrno do assunto parece não ter chegado a uma conclusão. Mas como quer que seja, o problema subsiste em grande número das nossas maiores organizações, como os estados nacionais e grandes cidades.

É aqui que as funções do segundo tipo de serviços de "staff", que se relaciona e participa tanto dos serviços técnicos auxiliares como do departamento de linha, devem ser discernidas. Ao assistente administrativo cabe não só tornar claras as questões e os elementos sôbre os quais se deve pronunciar a autoridade superior na função de regulamentar, como também transmitir ao pessoal técnico e aos funcionários de linha, as diretrizes estabelecidas. Os que desempenham tais funções têm uma importância muitas vezes encoberta por seus títulos. Algumas vêzes são chamados secretários, algumas vêzes, assistentes ou assistentes executivos; mas qualquer que seja seu título (e êste em si mesmo deve ser reconhecido como um importante problema), êles são assistentes técnicos administrativos ou auxiliares do chefe executivo. Como salienta Urwick, organizando os estudos de Graicunas, há um limite para o "alcance da atenção" que é psicològicamente possível a um indivíduo e que, no terreno administrativo, tem o seu correspondente no que se donomina "alcance do contrôle". Assim, se a organização cresce em complexidade e refinamento, êle pode tornar-se ineficiente porque um grande número de serviços auxiliares e de linha são submetidos à pessoa ou pessoas investidas na função de coordenação central e cujo alcance de atenção e contrôle tende a tornar-se extenso demais para permitir sábias decisões. É função do assistente administrativo impedir que isso aconteça, através da canalização das referências e comunicações dos numerosos funcionários de linha e de "staff" técnico, através do menor número de canais.

A experiência administrativa alcançada na Grande Guerra pelos governos britânico e norte-americano, e os problemas administrativos que se desenvolveram em Washington no período de 1933-1936, projetaram luz sôbre êste problema. Quando Lloyd George, como primeiro ministro, delineou o plano de seu novo govêrno de coalizão para estabelecer um Gabinete de Guerra, acentuou, em discurso proferido na Casa dos Comuns em 1916, que era impossível ganhar uma guerra através de um Sanedrim. Já antes da guerra o Gabinete Britânico se tinha tornado perigosamente numeroso, e a dificuldade de exercer o contrôle final das diretrizes nacionais era séria. Quando a essa organização se vieram juntar as novas repartições de guerra, o resultado foi desastroso. Houve não sòmente confusão e incerteza na determinação das prioridades e dos pontos nos quais o esfôrço deveria ser concentrado, como até falta de clareza das decisões que deveriam ser tomadas numa reunião do Gabinete, e ausência de meios capazes de assegurar a execução por vários departamentos de providências a êles afetas. O novo Gabinete de Guerra era pequeno (tinha no máximo sete membros). Sua função ficou mais restrita à determinação das diretrizes supremas e à coordenação dos numerosos departamentos, uma vez que seus integrantes não ocupavam pastas e então podiam devotar todo o seu tempo e energia à simples função de elaborar, coordenar e exprimir as diretrizes políticas no Parlamento.

Entretanto, muito mais sujestiva ainda foi a adoção, pela primeira vez na história britânica,

da prática de manter registros regulares dos assuntos tratados nas reuniões do Gabinete, a preparação da agenda de cada reunião e a provisão de meios para o acompanhamento das decisões mediante a transmissão das mesmas aos respectivos departamentos e a posterior comunicação das providências por êstes tomadas. Para preencher tais funções criou-se um Secretariado. A utilidade dêste "staff" integrado pelo Secretário e seus dez secretários-assistentes foi revelada nos seguintes parágrafos do primeiro relatório do Gabinete de Guerra (1917):

"Em adendo a êsses serviços principais, o Secretariado do Gabinete de Guerra serve à Seção Britânica do Secretariado da Conferência Inter-Aliados, ao Supremo Conselho de Guerra em Versalhes, ao Secretariado do Gabinete Imperial de Guerra, e ao Secretariado da maioria das Subcomissões que trabalham em articulação com o Gabinete de Guerra. O Secretáriado do Gabinete de Guerra foi construído sôbre o núcleo do Secretariado da Comissão Imperial de Defesa, que formava um sistema de ligação entre a Comissão e o Almirantado, o Departamento de Guerra, o Departamento da Índia e o Departamento Colonial. Tal sistema está sendo expandido presentemente. Novos funcionários foram acrescentados, de sorte que agora o Secretariado do Gabinete de Guerra mantém ligações com todos os departamentos do govêrno. Isso assegura ainda um outro meio de contato entre o Gabinete de Guerra e os vários Departamentos do Govêrno. O Secretariado criou também uma organização para a rápida distribuição de papéis referentes a todos os tipos de matérias interdepartamentais, a qual constitui o ramo menos importante de seu trabalho.

Além do Secretariado do Gabinete de Guerra, instituiu-se um pequeno Secretariado do Primeiro Ministro, para assistir êste último no cumprimento das pesadas responsabilidades que sôbre êle recaem no sistema de Gabinete de Guerra."

Da grande inovação que essa organização representou para o sistema britânico dão idéia as objeções à sua continuação uma vez terminada a guerra e durante o período no qual a Coalizão Lloyd George foi gradualmente perdendo sua base política. Todavia, governos sucessivos conservaram a instituição e ela provou, sem dúvida, seu mérito como parte de um sistema administrativo normal. Com efeito, recentemente, um outro órgão de "staff" do Gabinete em matéria de pesquisa e formulação de questões econômicas, foi criado: o "Economic Advisory Council".

O problema de fixar em definitivo a orientação política, que na Inglaterra era tão agudo em virtude da natureza do sistema de Gabinete, não exercia a mesma pressão em Washington, onde o Presidente detinha a autoridade de determinar em última instância a política da administração; contudo, aqui também nos começos da Guerra, as repartições de guerra cresceram ràpidamente e se tornou necessário improvisar novos instrumentos administrativos. Então, ao lado do Gabinete regular, estabeleceu-se o "Council of National Defense"; e, como conseqüência do rápido aumento do número de departamentos incumbidos das responsabilidades da mobilização civil e, particularmente, do uso dos materiais e manufaturas essenciais ao esfôrço de guerra, surgiu a "War Industries Board", repartição central, compreendendo várias comissões, com a atribuição de traçar normas para a indústria americana. Nesse ínterim o Presidente Wilson reclamou a apresentação semanal de um "Conspectus", como êle chamava, do Estado, da Nação e dos preparativos de guerra em particular, a ser organizado por Edwin F. Gay e um "staff" de economistas e estatísticos, com base nos dados fornecidos por todos os departamentos do govêrno. É interessante notar que êsse órgão (transferido para a "War Industries Board") denominava-se "Central Bureau of Planning and Statistics", e o têrmo planejamento ("planning") foi incluído por sugestão de Henry S. Dennison, um discípulo de Frederick Taylor.

Ainda que tal estrutura administrativa tenha sido desmantelada com a ascensão de Harding ao poder, oito anos depois, Hoover, quando eleito para a presidência, baixou uma legislação que autorizava criar três importantes secretarias no Gabinete Executivo. Desde então os assuntos vindos dos departamentos, as relações com o público e a preparação do material para uso do presidente na redação dos seus documentos e correspondência, passaram a ser canalizados através dessas secretarias.

Êsse arranjo foi conservado pelo Presidente Franklin Roosevelt, quando êste ingressou na Casa Branca. Ao mesmo tempo, como resultado do programa de recuperação, aumentou consideràvelmente o número dos grandes departamentos do govêrno. Cedo uma das duas reuniões semanais do Gabinete era substituída por uma reunião do chamado "Executive Council", posteriormente fundido com o "National Emergency Council", no qual tinham assento os antigos membros do Gabinete, os chefes dos novos e importantes departamentos, e também o diretor do orçamento. Criou-se, ainda, uma secretaria para êste último Conselho; e, à medida que a necessidade e a importância da coordenação de muitas atividades se tornavam evidentes foram surgindo diversas comissões interdepartamentais. Entre essas estava a "Committee on Statistics" (hoje transformada na "Central Statistical Board"), a qual desde logo desenvolveu, sob a orientação de seu presidente, a interpretação das várias tendências que se vinham observando e registrando, o que implicou a revisão do trabalho realizado pelo Dr. Gay e o "Bureau of Planning and Statistics", durante a Guerra Mundial. O aludido presidente foi também nomeado Assessor Econômico do "Executive Council". Mais e mais, a secretaria do Conselho e o Assessor Econômico têm sido chamados a formular diretrizes que requerem a coordenação de órgãos e poderes distribuídos por muitos departamentos.

Deve-se notar que um dos fundamentos das críticas contra a continuação da Secretaria de Gabinete na Grã-Bretanha, quando da queda do Govêrno de Coalizão de Lloyd George, foi o de que o titular da mesma, através da preparação dos negócios para o Gabinete e da execução dos mesmos, tornara-se mais poderoso do que muitos ministros. Isso se devia não sòmente à natureza

de suas atribuições como também ao fato de estas o colocarem, necessàriamente, em íntima associação com o Primeiro Ministro. É significativa a circunstância de que o Secretário do Conselho Executivo avoca parte da tarefa de reunir as matérias a serem utilizadas pelo Presidente na formulação das diretrizes políticas. Encontramos aqui uma posição que corresponde muito de perto à do secretário-chefe na antiga casa real: — uma posição ao menos ministerial e circunscrita pelas decisões políticas do respectivo chefe, e, ainda, com uma área de discricionariedade, na qual seus poderes, ou mais exatamente sua influência, é determinada pelos acontecimentos, pela situação interna dos partidos, pelas relações da presidência (ou da coroa) com as outras instituições do govêrno e com a sua própria pessoa. Idêntica posição, com importância e escopo mais limitados, observa-se em muitas organizações mais modestas. Pela natureza de suas relações a secretaria deve ser um lugar de decisiva importância, tanto numa pequena emprêsa comercial como na Liga das Nações.

Uma relevante função complementar da preparação dos dados para formulação, pelos líderes responsáveis, das normas de coordenação política, é a do acompanhamento das decisões tomadas. Isso inclui a transmissão de tais decisões aos órgãos encarregados de executá-las, e o registro quantitativo e qualitativo dos resultados. Não é coisa fácil inventar unidades de medida do trabalho dos departamentos de linha, pois o mesmo está na dependência das possibilidades de progresso, não apenas na administração como na aquisição de dados mais objetivos para servirem de base ao desenvolvimento da opinião pública. É interessante encontrar o reconhecimento da importância dessa função de "staff" num relatório de Joseph Stalin sôbre as atividades do govêrno central da U.R.S.S.:

"A apropriada organização da supervisão do cumprimento das decisões é de importância decisiva na luta contra a burocracia e a rotina. São as decisões das organizações de comando postas em prática pelos burocratas ou por êles frustradas? São executadas apropriadamente ou desvirtuadas? Estará o aparelhamento administrativo trabalhando honestamente e com uma orientação bolchevique, ou estará funcionando num sentido falho? Essas coisas só podem ser constatadas em tempo se o cumprimento das decisões tiver sido adequadamente organizado. A apropriada organização da supervisão do cumprimento das decisões é como um sol que projeta um jôrro de luz sôbre a maneira pela qual o aparelhamento administrativo está operando em qualquer tempo, e mergulha os burocratas na luz do dia. Podemos dizer com certeza que nove décimos de nossos fracassos e obstáculos são devidos à falta de um adequado sistema de supervisão do cumprimento das decisões. Não pode haver qualquer dúvida de que se dispuséssemos de um tal sistema, os fracassos e obstáculos teriam sido certamente evitados.

Mas para que a supervisão do cumprimento das decisões alcance seu objetivo, duas condições são necessárias, no mínimo: primeiro, que a supervisão seja sistemática e não esporádica; segundo, que ela, em tôdas as esferas do Partido Soviético, seja confiada não a pessoas de segunda ordem, mas aos detentores da autoridade, aos próprios líderes das organizações.

A maneira de organizar a supervisão do cumprimento das decisões é de importância suprema para instituições de comando. Devido à forma por que está organizada a "Inspeção de Trabalhadores e Camponeses" não pode satisfazer os requisitos de um bem organizado sistema de supervisão do cumprimento das decisões. Vários anos atrás, quando nossa atividade econômica era mais simples e menos satisfatória, e quando podíamos contar com a possibilidade de inspecionar o trabalho de todos os comissariados e organizações de negócios, a "Inspeção de Trabalhadores e Camponeses" era bastante boa. Mas agora, quando nossa atividade econômica cresceu em enormes proporções e tornou-se mais complexa, quando já não há maior necessidade nem é possível uma inspeção centralizada, impõe-se reorganizar a "Inspeção de Trabalhadores e Camponeses". O que necessitamos agora não é uma inspetoria, mas a supervisão e o contrôle do cumprimento das decisões emanadas do centro. Necessitamos agora de uma organização que não deve ter ela própria o objetivo universal de inspecionar cada coisa e cada pessoa, mas que deve concentrar sua atenção no trabalho de contrôle, no trabalho de supervisão do cumprimento das decisões dos órgãos centrais do Govêrno Soviético. A única organização capaz de desempenhar essa função será uma Comissão Soviética de Contrôle do Conselho de Comissários do Povo da U.R.S.S., operando sob instruções do Conselho de Comissários do Povo e tendo representantes distritais que devem ser independentes, em relação às autoridades locais. Para que essa organização possa ter suficiente autoridade e fique aparelhada para em caso de necessidade agir contra qualquer trabalhador responsável, os membros da Comissão Soviética de Contrôle poderiam ser nomeados pelo Congresso e endossados pelo Conselho de Comissários do Povo e pela Comissão Executiva Central da U.R.S.S. Penso que sòmente uma organização como essa poderia fortalecer o contrôle e a disciplina soviéticos."

Essa exposição deixa clara a íntima conexão existente entre um acurado relatório das atividades dos departamentos do govêrno e formulação da política suprema.

Assim, através da aplicação do princípio de função, é possível desenvolver uma teoria de organização, na qual podemos diferenciar os serviços de linha, os serviços técnicos auxiliares de "staff" e a assessoria administrativa. Implicam êsses têrmos alguma hierarquia da autoridade, ou sugerem êles que é tarefa dos serviços de "staff" planejar e pensar, e dos serviços de linha executar lealmente o que fôr planejado e pensado? Não, se seguimos escrupulosamente o verdadeiro sentido do princípio de função ou refletimos sôbre a contribuição essencial a ser prestada, não importa como, pelos serviços de linha à compreensão dos problemas e realização dos propósitos da organização. Pensar e planejar são partes da tarefa de cada indivíduo, uma vez que as diretrizes estabelecidas para a concretização dos aludidos propósitos refletem-se nas decisões da rotina cotidiana. Examinemos êsse ponto em têrmos de um exemplo específico, já que é vago e descuidado o emprêgo do têrmo "planejamento" nas discussões gerais de govêrno.

Admite-se, freqüentemente, que o plano deve ser elaborado por uma repartição especial que disponha de facilidades de pesquisa, e que tal plano deve, então, ser executado pelos vários departamentos de linha, com a assistência dos órgãos técnicos auxiliares quanto ao fornecimento do pessoal necessário e outros arranjos do mesmo gênero. Qualquer pessoa familiarizada, digamos, com o problema da organização de um plano de política agrária admite desde logo que semelhante pro-

cessamento seria fatal para qualquer resultado satisfatório. Em primeiro lugar, cada govêrno tem alguns poderes e funções relativos aos problemas agrários espalhados por diversos departamentos. Assim, em Washington vamos encontrar vários órgãos dentro do "Departament of Agriculture", tais como o "United States Forest Service" e o "Bureau of Agricultural Economics", diretamente interessados na política agrária; o "National Park Service" e o "Land Office", no "Departament of Interior"; e o "Engineering Corps", do Exército. Algumas vêzes há importantes diferenças na maneira pela qual êsses órgãos encaram a matéria. Por exemplo: o "United States Reclamation Service", no "Department of Interior", pode favorecer vigorosamente a extensão de um programa de irrigação por determinado método, e o "Engineering Corps" considerar o projeto inexistente com referência aos cursos dágua navegáveis, enquanto que o "Bureau of Agricultural Economics", do "Department of Agriculture", pode achar que ambos os pontos de vista são falhos por não levarem na devida conta fatôres muito importantes em agricultura. Ainda que fôsse possível a alguma repartição, estranha às acima citadas, traçar a política agrária a ser por ela executada, seria perfeitamente óbvio que as resistências e a falta de coordenação de esforços dessem com o plano por terra.

É igualmente verdade que cada uma daquelas repartições nas suas atividades diárias tomam providências que por si só podem representar ou refletir importantes decisões em matéria de diretrizes gerais da administração e devem, portanto, guardar harmonia com o programa agrário em vigor. Por isso, tôdas as citadas repartições devem participar da formulação do programa a ser adotado, para garantia da execução do mesmo. Por melhores que sejam a experiência e a informação utilizadas na formulação do programa, haverá, contudo, impropriedades e omissões suscetíveis de serem corrigidas por pessoas estranhas e por isso mesmo em condições de opinar sem idéias preconcebidas. Pode acontecer, por exemplo, que não sejam adequadamente consideradas as possibilidades de desenvolvimento industrial, mediante o suprimento de energia a baixo preço, ou a criação de novas facilidades de transporte. Ademais, os funcionários experientes nos vários tipos de administração rural, talvez não tenham ocasião de observar certas tendências em matéria de população ou de organização das finanças públicas de importância definitiva no emprêgo da terra e na localização de estabelecimentos coloniais e industriais. Tudo isto pode ser trazido à luz através da experiência dos vários funcionários espalhados pelos diversos departamentos. É neste ponto que o assistente técnico administrativo pode ser de grande importância, servindo, por assim dizer, ao mesmo tempo, como catalisador e precipitante. Como catalisador, quebrando e dissolvendo, na medida do possível, a rigidez da concepção departamental tão familiar aos estudiosos da administração, não só nos departamentos do govêrno, como nas universidades e nas profissões. Como um precipitante, fixando um ponto em tôrno do qual êsses vários átomos de experiência e conhecimento podem recristalizar-se num novo programa que englobe não sòmente as contribuições dos diversos departamentos, como também a dos numerosos grupos de interêsses governamentais e a das organizações cívicas especialmente interessadas ou relacionadas com o problema que fôr objeto de atenção. Assim, o assistente técnico administrativo não é uma "quinta roda", nem tem, exclusivamente, a tarefa de planejar. Êle não ajuda e é desnecessário se lhe faltar o conhecimento íntimo e a observação prática suscetíveis de serem aproveitados pelos funcionários dos serviços de linha, sendo que essa observação terá sòmente metade do valor se não resultar da contribuição de outras experiências e conhecimentos hauridos em cada uma das fontes disponíveis.

A assistência técnica que o chefe executivo reclama varia, naturalmente, com a extensão das funções do órgão sob sua direção. Em se tratando de ordenar os negócios do Gabinete, preparar a agenda e acompanhar nos diversos departamentos as decisões baixadas, será certamente necessária uma secretaria-geral. Se tomarmos como exemplo o govêrno dos Estados Unidos, veremos que se faz mister um assistente técnico para a coordenação de dados relevantes para o planejamento dos recursos naturais, outro para a coordenação dos assuntos relativos a defesa, um terceiro para as questões de transporte, um quarto para os problemas de moeda, crédito e finanças, e um quinto para o setor de bem-estar social. A tarefa que lhes cabe exige que tais assistentes conheçam perfeitamente o trabalho executado nos vários departamentos de linha relacionados com o ramo de sua especialidade, e que apresentem ao Chefe Executivo e ao Gabinete uma compreensiva exposição dêsse trabalho, suas interrelações e superposições. Isso é uma tarefa difícil e delicada. Numa área muito concorrida é fácil cada um dos citados assistentes se transformar noutra fonte de diretrizes adminitrativas, em rivalidade com as demais. A menos que possam convencer os respectivos departamentos de que sua tarefa consiste, genuìnamente, em facilitar ao chefe executivo os dados necessários à fase inicial da formulação das diretrizes administrativas, êles constituirão um estôrvo e em nada poderão auxiliar a coordenação central e a administração. Em suma, a função de planejamento não pode ser relegada a uma classe de funcionários à parte, nem deve ser desempenhada errôneamente, por falta de firme iniciação em matéria de responsabilidade e acompanhamento da execução. Cada membro do serviço de linha deve ser encorajado a encarar sua tarefa à luz das relevantes operações de outros órgãos, e nesse sentido cabe ao assistente do executivo — e seus colaboradores — usando o prestígio de sua posição, proporcionar as facilidades e estímulos, nos limites da atividade considerada, para que os planos não venham morrer nos arquivos e relatórios, mas sejam levados à mesa do

chefe executivo, a fim de que possam ingressar no fluxo dos negócios.

Incidentalmente, o aparecimento dêsses serviços de "staff", tanto os técnicos como os administrativos, nos ajuda a responder a objeção de que as modernas organizações especializadas destroem a iniciativa e transformam cada emprêgo numa estreita rotina. Atualmente se estão expandindo enormemente as oportunidades e crescendo o número de cargos que requerem inteligência, imaginação, treinamento e esfôrço intelectivo em geral. O próprio Taylor observou certa vez que "quase tôdas as oficinas estão profissionalizadas". Lord Haldane recorda que costuma dizer aos oficiais do Exército que "pensar é muito barato".

Alguns observadores salientaram, com razão, que o problema da organização será grandemente afetado — e de modo favorável — pela devolução de funções e responsabilidades, hoje numerosas e demasiado pesadas para muitos departamentos, a outras áreas governamentais ou a grupos econômicos, de acôrdo com o princípio do "govêrno autônomo na indústria". Aceito a opinião de que é muito promissora semelhante tendência ao regionalismo e seu reflexo econômico, mas saliento que êsse fato, embora se revista de certo relêvo, cria novos problemas de contrôle que a organização central terá de resolver, para que as coisas sejam bem sucedidas. A autonomia da indústria suscita, conforme começamos a ver, vários problemas relevantes, tais como o da natureza da organização e o da representação, por exemplo, dos interêsses da finança, dos manufatureiros, dos atacadistas, dos retalhistas, dos consumidores, dos membros das diferentes organizações de trabalho, e das grandes contra as pequenas indústrias. Daí derivam difíceis questões sôbre o poder de autogovêrno dos grupos na fixação dos preços, na definição das qualidades, pesos e medidas, e na adoção de práticas suscetíveis de afetarem os indivíduos estranhos a tais grupos. Também, conhecemos como são complexas as relações entre o govêrno central e o govêrno regional, num regime de delegação de autoridade. Não há, por outro lado, nenhum caminho que possa evitar êsses pontos complicados na marcha da organização. Em matéria de delegação de autoridade, o princípio funcional indica mais uma possibilidade geral do que uma solução concreta para aliviar o govêrno central da sobrecarga de trabalho. O máximo que se pode esperar é que através dos órgãos regionais e econômicos se obtenham mais numerosos pontos de recrutamento de administradores. É possível descobrir maiores fontes de capacidade administrativa e de espírito público, através, por exemplo, dos princípios sugeridos na "National Industrial Recovery Act" e mediante o estímulo aos governos regionais e locais, com expectativa de resultados melhores do que os que adviriam da atuação num único centro ou sistema nacional.

A teoria de organização deve possuir alguma resposta para a pergunta: "Que é que, nesta emprêsa, mantém o pessoal coeso no trabalho?" Desde que seja adequada, ela reconhecerá o fato de que em nenhuma organização humana conseguir-se-á a completa coordenação e a plena coerência de esforços. Os grandes móveis da atividade humana são tão profundos e difíceis de discernir, que não nos permitem dispor de uma fórmula capaz de despertar, em cada indivíduo, o esfôrço ativo e produtivo e a lealdade. Certas generalizações podem, certamente, ser tentadas. Não há exemplo de um sistema em que a coerção pela fôrça física tenha produzido, durante considerável espaço de tempo, uma eficiente administração. Sabemos que a coerção por meio de incentivos financeiros e prêmios é mais satisfatória, porém certas desvantagens e riscos que apresenta devem ser reconhecidos. Se ela desenvolve o sentimento de que o prêmio ou a melhoria financeira ou funcional não se baseia em exata e justa medida, o incentivo ràpidamente se transforma em alguma coisa destruidora de qualquer esperança de êxito. É em grande parte por essa razão que o serviço técnico auxiliar, proporcionando padrões objetivos em matéria de pessoal, é tão importante. E aqui temos outra ilustração do fato de que uma aparentemente desumana padronização constitui, na verdade, a melhor salvaguarda da decência das relações humanas numa grande organização. A flexibilidade que permite o ajustamento dos casos excepcionais é de ser naturalmente aceita como necessária e inevitável; mas a manutenção de padrões cientìficamente estabelecidos é, como se verá com o correr do tempo, mais humano do que o abandono das questões de pessoal à fantasia ou ao capricho do indivíduo falível.

Mesmo que se adote a mais justa administração de pessoal em matéria de prêmios financeiros, subsiste ainda o problema de apelar para a derradeira fonte de energia e de fôrça, que há em cada indivíduo, e que não se descobre fàcil e casualmente. Que fale sôbre êsse ponto um dos nossos mais honoráveis administradores. Dirigindo-se à "American Academy of Political and So-

cial Sciences", Joseph B. Eastman, coordenador federal dos transportes, observou:

"E' princípio adotado por muitas pessoas que o desejo de obter vantagens financeiras constitui o único motivo que impele o homem a desenvolver seus melhores esforços. Eu desafio com o coração livre êsse princípio. Convivi com a família de um Ministro; desfrutei a amizade de doutores, de mestres-escola e professôres; tive algumas oportunidades de observar os homens, na vida pública e no mundo dos negócios. Minha mais profunda crença é a de que as melhores coisas que têm sido feitas no mundo foram inspiradas mais por motivos elevados do que pelo desejo de obter vantagens financeiras; que êsses motivos elevados têm uma influência muito mais ampla do que comumente se supõe; e que o desejo de obter vantagens financeiras, conquanto possa impelir a certos esforços valiosos nunca impele ao melhor e às vezes conduz ao pior".

Deixando de lado o ponto de vista do indivíduo a cujas melhores qualidades se apela, para encarar a administração como um todo, constatamos que aqui também se evidencia a necessidade de outro incentivo além do meramente financeiro. Como Tead observou, "Num grupo pensante as idéias novas que surgem representam mais do que a soma das idéias individuais". Isso significa que a organização não conseguirá formular seus mais completos e ricos propósitos, a menos que haja entre todos os seus membros, amplamente difundido, um sentimento de posse e de participação.

Se se objetar que o conceito da administração aqui apresentado, fica muito além da idéia que o homem comum faz a respeito da natureza do govêrno, responderemos que isso acontece porque sòmente há cinqüenta anos atrás as leis norte-americanas definiram pela primeira vez os princípios básicos da política de pessoal. E podemos ajuntar, de passagem, que êsse importante comêço da administração de pessoal antedata o esfôrço para substituir por padrões mensuráveis o julgamento subjetivo, na indústria e nos negócios privados. Talvez nos tenhamos detido demais sôbre os perigos e os males da organização no govêrno, e tenhamos sido demasiado lentos em deduzir suas possibilidades e oportunidades. Na realidade é ela uma das coisas mais práticas de que dispomos nas condições atuais do mundo, quando a poderosa pressão das massas em tôrno dos recursos e das oportunidades constitui um dos principais fatôres de nossa vida e depende de emprêsas econômicas de grande vulto.

A teoria da organização deve dar-se conta das relações entre a organização e o cidadão que a ela não pertença, assunto que por si só merece uma longa explanação. Essas relações participam do princípio de função e da aplicação do mesmo, por meio da educação e da consulta. Em derradeira análise, a eficácia de um sistema administrativo depende da compreensão, pelas pessoas por êle afetadas, de que o funcionário público é um instrumento conveniente, uma espécie de secretário do "Book Club" ampliado. Onde isso é compreendido pela maioria dos cidadãos, a política administrativa pode ser parcialmente aplicada pelo indivíduo. É agradável observarmos, tarde da noite, nas ruas desertas, um motorista sòzinho aguardar, pacientemente, a abertura do sinal luminoso, demonstrando com isso como é forte o hábito que lhe adveio de um código essencial à sua segurança e à conveniência do trânsito nas horas movimentadas do dia. As funções mais complexas que envolvem controvérsias entre grupos poderosos suscitam problemas de educação cívica muito mais difíceis. Uma hábil aliança das indústrias de alimentos com os propagandistas e editôres de magazines e jornais poderia suprimir a discussão pública a propósito da honesta marcação de pesos e medidas. O público não teria oportunidade de participar da controvérsia. A liberdade de imprensa pode prejudicar a veracidade das informações. Será surprêsa encontrar o editor financeiro de um jornal informando adequadamente seus leitores a respeito da regulamentação pública das solicitações de investimentos bancários. O padrão de vida da grande maioria dos cidadãos em nosso interdependente sistema econômico requer uma contabilidade verídica no que concerne às operações de nossas instituições, e seu uso adequado na administração pública.

Se os nossos órgãos atuais de coleta de notícias e informações são impróprios, os líderes populares e os funcionários públicos terão de inventar outros, através dos quais a efetiva participação do público possa ser utilizada, tanto para manter os cidadãos a par da utilidade do serviço, como para conservar êste último em contato com as necessidades e os pontos de vista dos cidadãos. O uso pelo "United States Department of Agriculture" das comissões locais de agricultores, em cooperação com os agentes encarregados de descentralizar a aplicação da política administrativa, e por vários departamentos do govêrno de comissões de empregadores, empregados e técnicos para elaborar os regulamentos definidores da segurança e outros padrões fabris, ilustra a relação de assuntos afetados pela legislação e pelos procedimentos administrativos. O trabalho das comissões instituídas pela "National Recovery Administration" constitui um suplemento necessário das formas tradicionais de organização cívica no esfôrço pio-

neiro de fazer com que os indivíduos em atividades na indústria sintam nos próprios lares sua interdependência em relação aos seus milhões de companheiros. Grande parte do esfôrço da administração pública hoje em dia é empregada, diretamente, no estabelecimento de processos e de órgãos, através dos quais a diretriz fixada na lei ganha precisão e é aplicada com a ativa colaboração dos grupos sociais mais interessados na matéria.

As divergências, a demora e o esfôrço que isso exige são citados como defeitos inerentes ao govêrno democrático. Atualmente, só através do processo de conferência, verificação e revisão de fatos e opiniões é possível estender qualquer convicção a um considerável grupo de cidadãos e dêstes obter, para ela e para as pessoas incumbidas de pô-la em prática, o necessário apoio. A aparentemente bem sucedida ação direta da ditadura, da máquina arbitràriamente regulada, não só não resolve totalmente o problema, mas apenas o disfarça por algum tempo com os recursos da aparência, ou abre caminho aos processos de ajustamento por meio de novas instituições, através dos quais os interêsses dos grupos são consultados e a ditadura é eliminada.

O problema de integrar o cidadão na administração que foi instituída para servi-lo oferece especial importância, nos Estados Unidos, devido à variedade dos grupos culturais da população.

Na sua fase inicial, as comunidades de imigrantes, relativamente à solução de certos problemas coletivos como o da moradia, são naturalmente influenciadas pelas opiniões isoladas de alguns de seus membros de maior ascendência, ou pelos velhos líderes políticos, que, em troca da representação cívica, oferecem tangíveis recompensas em dinheiro ou prestígio. A assimilação política de tais imigrantes começa quando êles aprendem a sentir orgulho de sua condição de membros de um grupo, em cujo aperfeiçoamento cívico encontram motivo de honra e devotamento. Enquanto cedem seus votos aos oportunistas em troca de favores não são cidadãos. Para êles a idéia comum de bom govêrno não se afigura com caráter de urgência, porque não tem sabido associar diretamente as necessidades do cidadão às atividades da rotina governamental. Êle, o cidadão, é sempre tratado como um ser inerte ou uma pessoa agressiva, impaciente por transgredir a lei ou obter alguma vantagem particular. Uma comunidade de imigrantes que é convidada pelas autoridades municipais a participar do planejamento do ensino, saúde e funções semelhantes para os seus vizinhos, em colaboração com os funcionários administrativos locais, desenvolverá seu espírito cívico muito mais ràpidamente do que através do processo convencional da eleição de um vereador local.

Assim considerada, quer do ponto de vista dos membros da organização quer do das pessoas que desta não participam mas são afetadas pelo seu funcionamento, a teoria da organização é, em essência, uma teoria da administração como educação. Ainda que se reconheça a necessidade de aplicar padrões fixos e mensuráveis, a organização não é encarada como uma disposição mecânica de grupos e de indivíduos, mas, sim, como um sistema de relações entre indivíduos visando à maior eficiência de seus esforços na consecução de determinado propósito. Êste constitui o principal motivo determinante da organização. Graças a êle cada um dos membros da organização tem um desígnio, significação e importância através da função que desempenha, função que não pode ser levada a bom têrmo a menos que o seu titular a compreenda e saiba qual a sua importância em relação às funções que cabem às demais pessoas, na realização do propósito comum, que não será viável a menos que haja uma certa compreensão do aludido propósito e da organização para os quais, em última análise, o govêrno foi instituído. Aqui se encontra o sentido da locução de Farquhar: — "organização instrucional".

Semelhante teoria da organização, não obstante as impropriedades com que vem exposta nestas páginas, é a única em condições de atender o fenômeno contemporâneo da delegação, pelo eleitorado, pelas constituições e pelas legislaturas, de amplos poderes discricionários aos administradores, fato que se justifica pela necessidade de determinar certa parte dos propósitos da administração e grande parte dos meios através dos quais pode o Estado moderno alcançá-los. É ademais, a única teoria que leva na devida conta as fôrças motivadoras do comportamento humano que nos têm sido gradualmente reveladas pelos psicólogos e fisiologistas, e sôbre as quais durante muito tempo os novelistas e poetas lançaram as luzes da intuição. Não é uma teoria que prometa a completa e rápida solução das dificuldades mundiais, já que sua aplicação requer infinita paciência e simpatia para com todos os tipos e variedades de homens. Mas isto constitui, talvez, a mais importante de suas virtudes.

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Administração de Pessoal

Recrutamento

ALUÍSIO MOREIRA

A "Revista do Serviço Público" inicia neste número a publicação de algumas aulas do Curso por Correspondência de Administração de Pessoal, ministradas pelo professor Aluísio Moreira nos Cursos de Administração do D.A.S.P. O texto das referidas aulas, para efeito desta publicação, não sofreu qualquer alteração, conservando a sua feição original e, conseqüentemente, o cunho didático e o caráter de iniciação que o assunto deveria comportar. Convém ressaltar, todavia, que as aulas não irão numeradas nem guardarão a seqüência cronológica com que foram dadas, porquanto esta Revista, de acôrdo com o professor responsável pelo Curso, reservou-se o direito de publicar apenas as aulas que mais diretamente possam interessar ao público leitor.

I — CONCEITO

O Estado ou outra organização qualquer, para alcançar seus *fins*, necessita de *meios;* entre êsses meios inclui-se o elemento humano, ao qual é confiado o exercício dos cargos e funções que integram a máquina administrativa. O contingente humano que trabalha numa organização, está todavia sujeito a constantes oscilações, determinadas pela criação ou ampliação de novos órgãos, ou pela ocorrência de vagas por transferências, promoções, aposentadorias, afastamentos e demissões.

Denomina-se recrutamento ao conjunto de operações tendentes a *atrair* e *orientar* candidatos ao provimento das vagas que se verificam nos quadros de uma organização. Para que o recrutamento cumpra sua finalidade, que é proporcionar à organização boa fonte de suplência de mão-de-obra, deve ser orientado no sentido de atrair o maior número possível de candidatos *qualificados* para o exercício das funções que estão por preencher. Em outras palavras, o que de fato interessa não é a *quantidade,* mas a *qualidade* dos elementos disponíveis no mercado do trabalho.

II — DISTINÇÃO ENTRE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Costuma-se geralmente confundir recrutamento com seleção, motivo por que convém estabelecer uma distinção entre ambos.

Não se justifica tal confusão. Se bem que intimamente relacionados, os dois problemas são independentes, distinguindo-se entre si, não só quanto aos fins, mas até mesmo cronològicamente, pois o recrutamento antecede a seleção. Aliás, termina um onde começa o outro. Servindo a ficha de inscrição como elo de ligação entre ambos.

O recrutamento constitui a fase preparatória e até certo ponto responsável pelos resultados da seleção. Realmente, de um recrutamento falho resulta uma seleção falha; já um bem elaborado plano de recrutamento é fator decisivo para uma seleção bem sucedida. Em outras palavras: o recrutamento procura atrair o maior número possível de candidatos para o processo de seleção, o qual, por sua vez, procura indicar dentre êsses candidatos os que melhor possam executar as funções dos cargos.

III — OBJETIVOS DO RECRUTAMENTO

Podemos afirmar que o recrutamento é a função da administração de pessoal que tem por objetivo proporcionar maior número possível de candidatos qualificados para atender as necessidades de provimento de cargos ou funções. Mosher e

Kingsley assim determinam o objetivo das atividades de recrutamento:

> "The goal of the recruiting activities is the production of an adequate number of qualified applicants for employement".

Cumpre notar, todavia, que o recrutamento não tem por finalidade apenas proporcionar ou produzir candidatos qualificados para o processo de seleção, êle vai mais além, pois visa *atrair* e *orientar* trabalhadores para os serviços de uma emprêsa ou organização. Assim é que procura criar e desenvolver nos pretendentes o interêsse pelo emprêgo e para os serviços nêle executados. Outro objetivo do recrutamento consiste na descoberta, estudo e cultivo das fontes locais de provisão de pessoal, o que se consegue não só mediante a orientação dos possíveis interessados, mas também através dos seguintes processos:

a) indicação de outros empregados da própria emprêsa;

b) preenchimento pelos prováveis pretendentes de uma ficha fornecida pelo órgão central de pessoal;

c) contato com os ocupantes de cargos de nível inferior, que desejam melhorar;

d) contato com escolas, universidades, associações de classes ou sindicatos de serviços semelhantes e centros de formação profissional, informando aos interessados as vantagens oferecidas pelo emprêgo;

e) propaganda em jornais, rádios, cinemas, indicando o tipo de serviço, qualificações requeridas e remuneração atribuída.

IV — IMPORTÂNCIA DO RECRUTAMENTO

Os autores são unânimes em ressaltar a importância do recrutamento, ora afirmando que

> "nenhum elemento no serviço civil é mais importante do que a política de recrutamento" (Commission of Inquiry on Public Service — "Better Government Personnel" — pág. 37),

ora sustentando que

> "o recrutamento é a pedra angular de todo o sistema de pessoal".

Convém salientar, entretanto, que nem sempre o recrutamento foi assim considerado. Sua importância aumentou com as crescentes exigências do mundo moderno, que levaram a administração a colocar o trabalho em têrmos de rendimento, culminando com a implantação do sistema do mérito. Antes o recrutamento era orientado no sentido de apenas afastar as influências políticas e de evitar o aproveitamento de candidatos não qualificados. Presentemente, com o enorme aumento de seu âmbito de ação e a alta complexidade das atribuições que lhe estão afetas, o Estado necessita atrair os elementos mais credenciados, isto é, os candidatos que reúnam as condições mais requeridas para o exercício das funções do cargo.

No primeiro caso, teríamos um "recrutamento negativo" ou uma política negativa de recrutamento. No segundo caso, há o "recrutamento positivo" ou orientado no sentido da política positiva.

V — ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA UM PROGRAMA DE RECRUTAMENTO

Um bom programa de recrutamento requer a colaboração de determinados elementos considerados fundamentais. Antes de tudo, há a necessidade de uma sadia política de administração de pessoal para a organização pública ou privada, que se propõe a executá-lo; razão pela qual o sistema de pessoal adotado tem grande importância para o êxito do recrutamento, em virtude da influência que exerce sôbre o mercado de trabalho. Má política de pessoal poderá acarretar desinterêsse para o emprêgo oferecido, restringindo o número de candidatos qualificados.

Outros fatôres que contribuem para o sucesso do recrutamento são:

1. *Plano de classificação de cargos,* mediante o qual, serão especificadas a natureza e as responsabilidades das funções a desempenhar. Sem êsse plano, nem o órgão incumbido do recrutamento poderá saber com precisão o tipo de trabalho oferecido, nem os candidatos poderão obter dados satisfatórios relativos às funções que virão exercer.

2. *Condições gerais do emprêgo* — Para decidir-se a concorrer à vaga, o candidato desejará conhecer determinadas condições do emprêgo, tais como salário, local, horas de trabalho, etc.

3. *Linha promocional,* isto é, as probabilidades de fazer carreira que o emprêgo oferece. Isto é importante, porque à vista de condições de acesso mais favoráveis, o candidato poderá aceitar um salário inicial menor do que o desejado.

4. *Órgão próprio para cuidar do recrutamento* — A existência de um órgão especializado para tratar do problema, constitui garantia certa para o exercício de uma política de recrutamento positivo.

VI — SISTEMAS DE RECRUTAMENTO

A orientação geral a ser dada à política de recrutamento poderá subordinar-se a três sistemas:

a) *Recrutamento de pessoas jovens,* diretamente das escolas, logo após a conclusão de seus cursos. Sistema geralmente adotado na Inglaterra, pelo qual são recrutados candidatos com aptidão, mas inexperientes ainda no exercício das funções;

b) *Recrutamento de pessoas mais idosas* e já experientes no desempenho das tarefas específicas dos cargos. É o sistema comumente adotado nos Estados Unidos da América do Norte;

c) *Sistema misto,* pelo qual se adota um dos dois sistemas acima indicados, conforme a natureza do cargo exija maior ou menor grau de experiência.

Discute-se muito sôbre qual dêsses sistemas é o melhor. Todos êles têm suas vantagens e desvantagens. O êxito do primeiro dependerá, em grande parte, do sistema educacional vigorante; o segundo sistema tem a grande vantagem de, aproveitando candidatos já experimentados no exercício das funções, restringir os encargos do treinamento; o terceiro, por sua vez, permite a utilização das vantagens dos dois primeiros, respeitadas as circunstâncias peculiares a cada caso e parece, por isso, ser o mais conveniente.

VII — ÁREA DE RECRUTAMENTO — *Conceito — Limitações*

Chama-se área de recrutamento aquela sôbre a qual o órgão de pessoal exerce as atividades destinadas a atrair candidatos qualificados para o processo de seleção.

Essa área de recrutamento, antes quase que delimitada apenas pelas conveniências e injunções dos políticos, foi bastante alargada com a implantação do sistema do mérito. Não obstante, o órgão encarregado do recrutamento nem sempre consegue a área desejável, sujeita que está a uma série de limitações que Mosher e Kingsley dividem em limitações gerais e limitações específicas.

1. LIMITAÇÕES GERAIS

São as seguintes:

a) *Sistema educacional* — O recrutamento é sensìvelmente influenciado pelo sistema educacional. Constituindo as escolas excelente mercado de trabalho, a adoção de um sistema educacional deficiente ou falho refletirá inevitàvelmente sôbre a área do recrutamento.

De um modo geral, pode-se afirmar que os países latinos tendem para um sistema educacional humanístico, de conhecimentos gerais profundos e, por isso, altamente seletivo. Já nos países anglo-americanos predomina o ensino de caráter técnico, especializado, de baixo índice seletivo.

b) *Condições do mercado de trabalho* — A situação do mercado de trabalho à época do recrutamento, exerce influência sôbre sua área. Assim é que, nas épocas de prosperidade, o mercado de trabalho se torna escasso; o contrário se verifica nos períodos de crise econômica, em que o desemprêgo concorre para elevar o número de candidatos atraídos.

c) *Baixo prestígio da função pública* — Para tanto concorre muito o sistema de administração adotado, do qual resultará uma boa ou má política com relação aos problemas de pessoal.

Nos Estados Unidos o desprestígio da função pública foi, durante certo tempo, propositadamente cultivado, a fim de afastar a interferência do Estado na iniciativa privada. No Brasil o conceito de emprêgo público tem-se elevado, ùltimamente, mercê da implantação do sistema do mérito.

d) *Plano de salários defeituoso* — Um inadequado plano de remuneração, bem como a falta de uma classificação de cargos e funções à base dos deveres e responsabilidades, concorrerá para o afastamento dos candidatos mais capazes.

2. LIMITAÇÕES ESPECÍFICAS

As limitações específicas da área de recrutamento podem ser relativas:

a) *Ao tempo*:

1. *período pelo qual são abertas inscrições* — O prazo destinado às inscrições, possibilitando maior ou menor divulgação das oportunidades, influi sensìvelmente sôbre o recrutamento.

2. *época das inscrições* — Em determinadas épocas a área de recrutamento sofre sérias restrições, ao passo que em outras pode ampliar. Assim, em período de guerra, exames escolares, etc., a área de recrutamento restringe-se bastante, ao passo que no término dos cursos escolares, época em que os diplomados desejam colocar-se, amplia-se consideràvelmente.

b) *Ao espaço*: Constitui exemplo desta limitação a área geográfica compreendida pelo recrutamento. As inscrições para o concurso poderão ser abertas apenas numa cidade, num Estado, ou em todo o território nacional, o que, evidentemente, limitará ou ampliará a área do recrutamento.

c) *Às pessoas*:

1. *idade* — O estabelecimento de limites mínimos e máximos de idade para ingresso no serviço público constitui praxe quase universal, variando, apenas, os limites, de um país para outro. Trata-se de uma limitação necessária, imposta por disposições legais ou pelas condições próprias do trabalho que se deve executar. Os limites mínimos e máximos devem ser fixados de acôrdo com a função. Discute-se muito sôbre a conveniência de recrutar cedo. Mosher e Kingsley salientam que a solução do problema depende de vários fatôres, dentre os quais sobressai o da orientação que se adotar com referência ao provimento dos cargos ou funções de nível mais elevado; no caso de preenchimento mediante promoção, será mais conveniente colocar pessoas jovens nos cargos e funções de nível mais baixo.

Em tais casos, o estabelecimento de níveis máximos de idade relativamente baixos é prática recomendável. Nos Estados Unidos os limites mínimos e máximos variam muito de cargo para

cargo. Entre nós, os limites máximos são, em geral, fixados em 35 e 38 anos, a fim de que o funcionário, ao atingir a idade compulsória, seja aposentado com vencimentos integrais. Há, ainda, a conveniência de não envelhecer os quadros de pessoal, para que se obtenha uma produção satisfatória.

2. *sexo* — As limitações relativas ao sexo resultam, quase sempre, da natureza do trabalho atribuído a certos cargos, cujo exercício é impróprio à mulher. Estão neste caso as funções policiais, de fiscalização, etc.

3. *cidadania* — Restrição quase universal. São raras as exceções a esta regra. Mosher e Kingsley citam o caso alemão, na vigência da Constituição de Weimar, em que com o ingresso no serviço público, o indivíduo adquiria a cidadania alemã. Também em certos ramos do serviço público australiano dispensa-se o requisito da nacionalidade, exigindo-se, porém, que o estrangeiro, após o ingresso, se naturalize. Entre nós, os naturalizados podem ingressar no funcionalismo e há permissão para se admitirem estrangeiros mediante *contrato*.

4. *residência* — Consiste em restringir a seleção aos candidatos residentes em determinado Estado ou cidade. No Estado de São Paulo vigorou, durante certo tempo, a exigência de residência por alguns anos nessa unidade da Federação, ao candidato a emprêgo público. Tal limitação apenas se justifica quando o exercício da função exige integral adaptação ao meio.

5. *situação social* — Pode ser tomada em consideração quando se trata de recrutamento para serviços no exterior ou para funções que exijam representação especial.

6. *habilitação profissional* — Limitação quase sempre imposta por leis que regulam o exercício de determinadas profissões (médicos, dentistas, contadores, etc.), para cujo exercício é indispensável a apresentação de títulos ou diplomas.

7. *raça, religião e ideologia política* — Trata-se de limitações injustificáveis. É o caso da Alemanha nazista com relação aos judeus, da Itália fascista, etc. Atualmente, na Espanha, condiciona-se o ingresso no serviço público à adesão ao Movimento Nacional.

8. *educação e experiência anterior* — Às vêzes, exige-se dos candidatos certo grau de educação ou de experiência anterior, julgados necessários ao desempenho das funções. Constituem essas exigências verdadeira seleção preliminar.

VIII — PRINCÍPIOS ORIENTADORES DE RECRUTAMENTO

Na execução do plano de recrutamento devem ser atendidos determinados princípios, dentre os quais cumpre ressaltar os seguintes:

— deve ser feito para as classes iniciais;

— deve ser feito entre pessoas relativamente jovens, salvo, evidentemente, os casos em que o exercício dos cargos exige longa experiência por parte de seus ocupantes;

— deve ter em consideração tôda a linha promocional.

IX — MÉTODOS DE RECRUTAMENTO

Inúmeros métodos são utilizados pelo órgão encarregado do recrutamento. A escolha e o uso dêsses métodos, a predominância de uns sôbre os outros, tudo isso varia conforme as condições peculiares aos serviços públicos de cada país. Há, no entanto, determinados métodos que se tornaram comuns, devido ao uso intenso que dêles se faz. São os seguintes:

— publicação de editais no *Diário Oficial*;

— afixação de editais em lugar acessível ao público;

— divulgação em periódicos;

— notícias pelo rádio;

— contato com escolas, associações profissionais e científicas, sindicatos, etc.;

— remessa de editais e prospetos pelo correio;

— contato direto com pessoas que executam serviços semelhantes ao que se tem em vista;

— registro de pessoas interessadas em ingressar na organização.

X — APRESENTAÇÃO DO MATERIAL DE RECRUTAMENTO

O órgão de recrutamento deve ter cuidados especiais com a apresentação do material de propaganda dos concursos, evitando tanto quanto possível o uso de linguagem oficial, formalizada, de modo que o torne:

— singelo;

— claro;

— especificado;

— atraente.

Um edital para fins de recrutamento, por exemplo, para que preencha os requisitos acima apontados, deve conter as seguintes informações:

— título;

— atribuições, deveres e responsabilidades (caso seja adotada a classificação de cargos à base dos deveres e responsabilidades);

— escala de salário;

— número provável de vagas;

— qualificações requeridas;

— possibilidades de acesso;

— condições de inscrição;

— data e local do concurso.

Outro material utilizado no recrutamento que exige tôda atenção é a ficha de inscrição, cuja elaboração requer técnica apurada. Quando bem planejada serve não só para a identificação do candidato, apreciação geral de suas qualificações e preenchimento de requisitos legais e regulamentares, mas também como instrumento auxiliar do "placement" do elemento selecionado. Para atender a essas finalidades, a ficha de inscrição deve ser confeccionada de maneira que evite:

— questões ambíguas, longas e imprecisas;

— perguntas que exijam respostas explicativas, longas;

— espaços em branco insuficientes para as respostas.

XI — PREVISÃO DAS NECESSIDADES DE RECRUTAMENTO

Por várias e poderosas razões o problema da previsão das necessidades de pessoal filia-se entre os mais importantes da administração de pessoal. Uma delas é que permite, com eficiência e maior rapidez, o processo de recrutamento e seleção, concorrendo, dessa forma, para que o órgão central de pessoal possa fornecer candidatos habilitados, sem grande demora. Isso é tanto mais importante quando se conhece o relevante papel desempenhado pelo elemento humano na movimentação da maquinaria administrativa. Uma das mais sérias restrições feitas ao sistema do mérito é a de que seus processos são demasiadamente lentos, acarretando, com isso, sensíveis prejuízos à boa marcha dos serviços. Há que considerar, por outro lado, a circunstância de que a demora na ultimação do recrutamento e da seleção ocasiona a nomeação interina, prática das mais desaconselháveis e que deve ser evitada. Acontece ainda que a realização de um concurso não é tarefa simples e pouco dispendiosa, como muitos julgam. Seu processamento torna necessária a cooperação de várias pessoas, como sejam, técnicos especializados em planejamento de provas, professôres, fiscais e material da mais variada espécie. Tudo isso acarreta consideráveis despesas, que são tanto maiores quanto mais complexas forem as provas e maior o número de candidatos que a ela concorrerem. Isso com respeito à parte organizadora, isto é, a emprêsa. Com referência aos candidatos, cumpre salientar que a prestação do concurso determina pesado ônus, como sejam a perda de tempo com estudos, despesas com professôres, livros, cadernos, etc. Pelas razões acima expostas, vemos, portanto, que a realização de uma prova envolve sérias responsabilidades e não deve ser concretizada sem um cuidadoso exame preliminar, pelo qual se verifique o número de vagas existentes e se aquilatem as reais necessidades de pessoal por parte da organização.

Os principais recursos de que o órgão de pessoal lança mão para avaliar as necessidades de recrutamento, segundo Nazaré Teixeira Dias e Pinto Pessoa, são os seguintes:

1) o Orçamento;

2) os planos de trabalho das repartições;

3) as listas relativas a concursos anteriores;

4) a análise das taxas de mobilidade do pessoal.

O exame das verbas de pessoal consignadas no orçamento informa-nos acêrca das repartições em que houve ampliação de quadros ou criação de novos cargos. Mediante comparação das verbas consignadas para um exercício com as inscritas para outro, o órgão de pessoal poderá prever onde haverá necessidade de recrutar novos elementos.

Os planos de trabalho das repartições constituem também ótima fonte para indicar as criações ou reestruturações de serviços ou quadros em projeto, revelando, conseqüentemente, com maior antecedência que o Orçamento, onde a carência de pessoal se fará sentir.

As listas referentes a concursos anteriores são outro elemento precioso para a previsão das necessidades de pessoal. Mediante o exame de dados relativos ao número de candidatos habilitados, nomeados e por nomear, poder-se-á evitar que a caducidade de um concurso venha impedir a nomeação de pessoal habilitado no mesmo.

Por último cumpre salientar que a análise das taxas de mobilidade realizada em cada carreira, constitui fator de grande importância para se obter o índice normal de vacância num determinado período, o que, certamente, orientará melhor o órgão central de pessoal nas atividades de recrutamento.

XII — OS ÓRGÃOS DE RECRUTAMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

O primeiro Regimento do D.A.S.P., aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942, ao relacionar os órgãos competentes da Divisão de Seleção, referia-se a uma Seção de Recrutamento, com ampla competência. Todavia, com a reforma por que passou o D.A.S.P., em 1945, a Seção de Recrutamento foi suprimida, sendo transferidas algumas de suas atribuições para a Seção de Planejamento da atual Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.). A esta Seção compete: "estudar os processos de recrutamento, divulgar as possibilidades e oportunidades no serviço público com o fim de atrair os melhores elementos", e "manter contato com as instituições interessadas no preparo e suprimento de pessoal para o serviço público" (Art. 29 do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 20.489, de 24-1-1946).

Participam ainda do sistema de recrutamento atualmente em vigor no serviço público brasileiro,

a Seção de Inscrição (S.I.) da D.S.A. e os Postos de Inscrições e Documentação, criados pela Portaria n.º 44-48, do D.A.S.P. em vários Estados e aos quais, além de promover as inscrições de candidatos a concursos, compete entre outras coisas, "estimular o desenvolvimento do mercado de trabalho, atraindo para o serviço público pessoal qualificado".

BIBLIOGRAFIA

MOSHER and KINGSLEY — *Public Personnel Administration*, Cap. VII.

J. DONALD KINGSLEY e outros — *Recruiting Applicants for the Public Service*.

LEONARD D. WHITE — "Introduction to the Study of Public Administration", Cap. XX.

PINTO PESSOA SOBRINHO e NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*, pág. 111.

ARLINDO RAMOS — *Recrutamento e Cultivo das Fontes de Provisão de Pessoal* — Rev. Serv. Púb. — dez. de 1942 — pág. 41.

TOMÁS DE VILANOVA M. LOPES — *Recrutamento* — Rev. Serv. Púb. — set. de 1943 — pág. 21. — *Recrutamento e Mercado de Trabalho* — Rev. do Serv. Púb. — março, abril e maio de 1945.

J. NEVES PEREIRA — *O Problema do Recrutamento* — (Tese) — Serviço de Documentação — D.A.S.P...

J. AUDARD — *O Recrutamento e a Formação de Funcionários* — Rev. do Serv. Púb. — jan. de 1941 — pág. 34.

BELMIRO SIQUEIRA — *Recrutamento e Seleção* — Rev. do Serv. Púb. — agôsto e setembro de 1946 — pág. 108.

AUGUSTO DE BULHÕES — *Elementos para um programa de Administração de Pessoal* — Rev. do Serv. Púb. jan., maio, junho e agôsto de 1942.

D.A.S.P. — *Relatório de* 1941.

Súmulas de Aulas do Curso de Português

Prof. JOÃO LUIZ NEY

A "Revista do Serviço Público" inicia, neste número, a publicação das súmulas de Português das aulas ministradas pelos professôres do Curso de Formação de Escriturários para Ministérios Militares, João Luiz Ney e A. J. Chediak, nos Cursos de Administração do D.A.S.P.

A publicação destas súmulas, que se acham esgotadas, atende à constante procura dos interessados de todo o país e vem oferecer ao funcionalismo em geral fácil meio de revisão e aperfeiçoamento dos conhecimentos gramaticais necessários ao desempenho de suas funções, como servidores do Estado, no trato diário com a língua padrão, na redação dos documentos de intercomunicação administrativa.

Concluída a publicação de tôdas as súmulas dêsse curso, passaremos às do de Português e Redação Oficial (VII Seção — de 1951), igualmente ali ministradas.

CURSO DE FORMAÇÃO DE ESCRITURÁRIOS PARA MINISTÉRIOS MILITARES — PORTUGUÊS

PREPOSIÇÃO

Preposição é a palavra que indica relação entre duas idéias.

Funcionam como preposição as seguintes palavras: *a — ante — após — até — com — como — conforme — consoante — contra — de — desde — durante — em — entre — mediante — mais — para — per — perante — por — segundo — sem — sob — sôbre — trás.*

O estudo das preposições pode dividir-se em duas partes: numa, estudam-se as várias relações que exprimem; noutra, a sintaxe de cada uma isoladamente.

Vejamos as principais relações que as preposições, em geral, podem exprimir. Note-se que uma preposição pode indicar múltiplas relações; variando estas sempre que variar de função a expressão formada por aquela.

E' muito importante, para classificação dos adjuntos adverbiais, dos complementos e outros têrmos na análise sintática, estudar a fundo essas relações.

I — RELAÇÕES:

adição — "*sôbre* queda, coice"; "*sôbre* ser fraco, é imprudente";

assunto — "discutíamos *sôbre* política"; "êle é hábil *em* abrir cofres"; "todos me falam *de* guerra";

causa — "morreu *de* fome"; "enloqueceu *com* a morte do pai"; "êle fêz isso *por* amizade"; "a criada gritava *com* dor de ouvido"; "êle faltou *por* estar doente"; "*de* ordem do diretor, é proibida a entrada"; "saíram *por* ordem minha";

companhia — "sai *com* José"; "partiu *mais* o filho";

concessão — "sairei *apesar de* tôda a chuva"; "iremos *malgrado* o tempo"; "*não obstante* minha lição, ainda erram nisso"; "As noites, *com ser* tão dentro da zona tórrida, são frigidíssimas em todo o ano"; "*com* mais de setenta anos, andava a pé, de preferência pelas veredas";

concomitância — "trabalho *durante* o expediente"; "*à* sua entrada, todos se levantaram";

condição — "não irá *sem* o irmão"; "confessava que, *a* não sermos nós, já teria voltado" "só aceitarei *mediante* bom ordenado"; "só deixarei *com recibo*";

conformidade — "proceda conforme as instruções"; "escreveu *segundo* o original"; "Penso com você que tudo sairá bem"; "*a* meu ver, está errado"; "ela veste-se *à* moda francesa"; "*ante* o parecer da comissão, êles estão inabilitados"; "*para* nós ambos, êle deve ser sôlto";

distância — "o lago fica *a* dois quilômetros" "êle marchou *desde* casa *até* a cidade" percorremos *de* dez *a* doze léguas (*avaliativo de distância*);

distribuição — "reparti meus bens *com* todos"; "distribuí os votos *entre* êles"; "repartiu *por* seus parentes tudo que tinha"; "os candidatos entraram um *por* um" (*distributivo modal*); "ali morria **um** *por* ano" (*distributivo temporal*);

efeito — "isto acabou *em* dano"; "venderei isto *com* vantagem";

estado — "partiu *com* fome"; "estou *sem* recursos"; "êle está *de* luto"; "*êle* está *de* cama"; "*de* caixeiro passou *a* gerente"; "viver *em* paz"; "está tudo *em* ordem"; "ferro *em* brasa";

estimativa — "tratei-o *como* irmão"; "eu o tinha *por* sábio"; "tratamo-lo *de* professor"; "tenho-o *em* grande conta"; "chamaram-me *de feio*";

favor — "morre *por* mim"; "nisto estou *de* seu lado"; "peça a Deus *por* nós"; "*por* Deus, não faça isso"; "digo-o *em* honra da pátria"; "afirmo *por* minha honra"; "somos *pela* república";

fim — "prepare-se *para* sair"; "ela deu a mão *a* beijar"; "traga carne *para* os cães"; "êle não é *para* tal trabalho"; "mandei dinheiro *para* consêrto da casa";

freqüência — "uma vez *por* outra êle me dava um auxílio"; "*por* duas vêzes o vi chorando"; "*às* vêzes vou ao cinema"; "o menino *de* vez *em* vez olhava para atrás";

instrumento — "mataram-no *com* uma corda"; "êle escreveu *a* lápis"; "fêz a barba *à* navalha"; "segurei-o *pelo* pescoço"; "a menina comia *de* colher";

intensidade — "bateu *com* fôrça"; "a água saía *sem* violência" (*intensidade negativa*);

limite — "êle vai *até* general e eu *a* capitão"; "isto leva qualquer um *à* loucura"; "não passe *disso*";

lugar onde — "ficamos *em* casa"; "estavam *a* bordo"; "ficava *a* oeste";

lugar donde — "êles não saíram *de* casa"; "veio *de* Viena para cá";

lugar aonde — "vou *à* cidade";

lugar para onde (e direção) — "mudei-me *para* o Méier"; "êle está virado *para* o norte"; "caiu *para* a direita";

lugar por onde — "viajarei *por* terra"; "a jangada deslisava *sôbre* as ondas"; "nunca andei *por* lá";

matéria — "papel *de* linho"; "bordar *a* ouro"; "prêso *com* cola";

medida — "comprei uvas *a* quilo"; "contei *por* dezenas"; "fiz uma vala *de* cinco palmos";

meio — "êle vive *de* esmola"; "passei no concurso apenas *com* meus títulos"; "participei o aniversário *por* telegrama"; "admite-se a entrada *mediante* pagamento prévio"; "ela anda *de* automóvel"; "êle ganha dinheiro *com* o que escreve"; "todos subiram *pela* bajulação"; "paguei *em* moeda corrente"; "não julgue *pelas* aparências"; "alimentavam-se *de* ervas" "êle passa *a* pão e laranja";

modo — "matar a sopapos"; "chove *a* cântaro"; "pisar *em* falso"; "ia *com* cautela"; "saltou *sem* cuidado"; "o carro entrou *de* frente"; "êle caiu *de* costas"; "êle anda *de* mansinho"; "dormia *a* sono sôlto";

oposição — "lutava *contra* todos"; "o exército combate *com* os inimigos";

posição — "está *entre* a faca e a parede"; "passou *perante* o governador"; "êle dorme *ao* relento"; "deitaram-se *à* sombra da oiticica"; "ficamos *ante* o palanque"; "vive *entre* quatro paredes"; "o cão dormia *sob* a cama"; "*sôbre* nós paira uma nuvem de pó"; "o pobre jazia *à* sua porta"; "estou *ao* seu lado direito";

posse — "casa *de* Pedro"; "cobra *de* duas cabeças"; "homem *de* maus instintos"; "livro *com* bons exemplos"; "caderno *sem* capa";

prazo (1) — "êle aprendeu inglês *em* um ano"; "choveu *durante* todo o dia"; "êle estêve prêso *por* dois anos"; "surgiu *de* improviso"; "morreu de repente"; "o relógio está pronto daqui *a* oito dias"; "é uma jornada *para* quinze dias"; "espero-o *desde* ontem"; "trouxe mantimentos *para* um mês"; "*com* um ano de uso, já estava gasto";

preço — "vendia maçã *a* dois cruzeiros"; "comprei o apartamento *por* cem contos"; "uma gravata *de* doze comprei *com* dez cruzeiros"; "juros *a* dez por cento"; "vendo *pelo* custo";

proveniência — "sou *de* Minas"; "óleo de rícino"; "essa doença vem *de* suas extravagâncias"; "êle nasceu *de* pais pobres";

preferência — "prefiro uvas *a* maçãs";

qualidade — "é um coração *de* ouro"; "êle é sujeito *de* baixa classe";

quantidade — "família *de* dez irmãos"; ônibus *com* quarenta lugares"; "corpo *de* vinte soldados"; "comia *com* abundância"; "come *em* demasia";

reciprocidade (e semelhança) — "esbofetearam-se um *ao* outro"; "discutiram *entre* si"; "combinaram um *com* o outro"; "o filho e o pai têm muita afinidade *entre* si"; "Antônio parece *com* José"; êle se assemelha *ao* pai"; "ela casou-se *com* êle";

referência — "dois está *para* seis, como três *para* nove"; "isto cheira *a* cebola";

substituição — "falou *por* mim"; "não tome gato *por* lebre";

tempo — "estêja aqui *às* dez horas"; "cheguei *à* noite"; "êle partiu *de* manhã"; "êle sairá *pela* madrugada"; "estamos *em* 1948"; "isto aconteceu *a* 14 de abril"; "*após* os oficiais, vieram os soldados"; "os parentes morreram um *após* outro".

Convém observar-se que das preposições estudadas acima nenhuma pode reger os pronomes pessoais *Eu* ou *Tu*. Essas duas pessoas gramaticais, quando regidas de preposição, exigem as formas oblíquas tônicas *mim* ou *ti*.

Exemplos: Êles vieram *a mim*. Vieram *até mim*. Êles lutavam *contra mim*. Falavam *de mim*. Êles crêem *em mim*. Nada há *entre mim* e *ti*. Trouxeram tudo *para mim*. Êles não sairão *sem mim*.

Palavras como: *e, nem, ou, senão, exceto,* ligando duas idéias, são meros *denotativos*. Por isso, essas palavras podem reger os pronomes *Eu* ou *Tu*, enquanto as preposições exigem *mim* ou *ti*.

Exemplos:

Senão (denotativo exclusivo) — "todos, *senão* tu, ficaram lá".

Exceto (denotativo exclusivo) — "ninguém pagou *exceto* eu".

Salvo (denotativo exclusivo) — "todos choravam *salvo* tu".

Fora (denotativo exclusivo) — "*Fora* eu, todos protestaram".

Afora (denotativo exclusivo) — "Chamaram todos, *afora* eu".

Como (denotativo comparativo) — "tinha uma *como* fascinação para o jôgo".

Como (denotativo explicativo) — "são palavras simples *como*: pé, mão, etc."

E (denotativo aditivo) — "Êle estudou português *e* latim".

Quase (denotativo avaliativo) — "Êle chegou *quase* à meia noite".

As palavras denotativas são amplamente estudadas pelo Prof. José Oiticica, em seu *Manual de Análise*, da pág. 50 à pág. 55.

Há palavras que ora funcionam como preposição ora como simples denotativo.

Exemplos:

Até (preposição) — "Vou *até* o portão".

Até (denotativo inclusivo) — "*Até* eu falarei na sessão".

Mais (preposição) — "o rapaz saiu *mais* uma moça".

Mais (denotativo gradativo) — "Amanhã estarei *mais* rico".

Mais (denotativo aditivo) — "Dois *mais* dois quatro".

Com (preposição) — "Sairei *com* você"; "*com* minha entrada, todos saíram"; "*com* dez anos, já sabia francês";

Com (denotativo aditivo) — "duro *com* duro não faz bom muro".

(1) *Tempo* é um momento da duração. *Prazo* são dois momentos na duração.

As preposições *a, de, em* e a antiga preposição *per* combinam-se ou contraem-se muitas vêzes com alguns *adjetivos* e *pronomes*.

Exemplos:

a + a = à
a + o = ao
a + aquêle = àquele
a + aquela = àquela
a + aquilo = àquilo
per + o = pelo
per + a = pela
de + entre = dentre
de + onde = donde
de + a = da
de + o = do
de + êste = dêste
de + esta = desta
de + êsse = dêsse
de + essa = dessa
de + aquêle = daquele
de + aquela = daquela
de + aquilo = daquilo
de + um = dum
de + uma = duma
de + êle = dêle
de + ela = dela
de + isto = disto
de + isso = disso
de + outro = doutro
de + outra = doutra
em + a = na
em + o = no
em + êste = neste
em + esta = nesta
em + êsse = nesse
em + essa = nessa
em + aquêle = naquele
em + aquela = naquela
em + aquilo = naquilo
em + um = num
em + uma = numa
em + êle = nêle
em + ela = nela
em + isto = nisto
em + isso = nisso
em + outro = noutro
em + outra = noutra

I — Dê as relações que exprimem as preposições: *a, ante, após, até, de,* nas seguintes frases:

Exercícios:	*Relações:*
1— À chegada do avião, soltaram três foguetes.	1 .....
2 — *À* falta de leite, beberemos água.	2 .....
3 — *Ante* a opinião de todos, estávamos errados.	3 .....
4 — Ela comprou um sapato *à* Luiz XV.	4 .....
5 — O carro parou *a* seis metros do abismo.	5 .....
6 — Trabalhei *das* onze *às* cinco.	6 .....
7 — Corremos *de* cinco *a* seis quilômetros.	7 .....
8 — Dei um livro de versos *a* publicar.	8 .....
9 — Saio *às* vêzes para passear.	9 .....
10 — O criminoso matou o irmão *à* faca.	10 .....
11 — O escriturário vai *até* G.	11 .....
12 — O oficial-administrativo vai *à* letra M.	12 .....
13 — Aquela cidade fica *a* oeste.	13 .....
14 — Os marinheiros estavam *a* bordo.	14 .....
15 — Amanhã iremos *a* Minas.	15 .....
16 — Quero uma encadernação *a* couro.	16 .....
17 — Êles vendiam uvas *a* quilo.	17 .....
18 — Vive *a* custa dos outros.	18 .....
19 — Falavam *à* vontade.	19 .....
20 — Todos dormiam *ao* relento.	20 .....
21 — Comprei meias *a* vinte cruzeiros cada uma.	21 .....
22 — Prefiro falar *a* ficar calado.	22 .....
23 — Êles se ofenderam um *ao* outro.	23 .....
24 — Isso se assemelha *ao* que êle disse.	24 .....
25 — Seus gestos são iguais *aos* meus.	25 .....
26 — Sentamo-nos *ante* a mesa do Presidente.	26 .....

II — Dê as relações que exprimem as preposições: *com, conforme, consoante, contra,* nas seguintes frases:

1 — *Com* sua chegada, todos se retiraram.	1 .....
2 — Ela chorava *com* pequenas coisas.	2 .....
3 — Hoje não sairei *com* você.	3 .....
4 — *Com* menos de um ano, já sabia andar.	4 .....
5 — Só farão *com* boa gorjeta.	5 .....
6 — Êle fêz *conforme* eu mandei.	6 .....
7 — *Com* meu pensamento estão os de bom-senso.	7 .....
8 — Distribuí *com* êles tudo que tinha.	8 .....
9 — Vendi os imóveis *com* prejuízo.	9 .....
10 — Disseram-me que estavam *com* frio.	10 .....
11 — O dentista trabalha *com* platina.	11 .....
12 — A zeladora tirou a poeira *com* a flanela.	12 .....
13 — À míngua de ovelhas, convém um burro vadio ou dois, *consoante* a necessidade.	13 .....
14 — Vivo *com* o que ganho.	14 .....
15 — Feche a porta *com* cuidado.	15 .....
16 — Sempre estive *contra* tôdas as mentiras.	16 .....
17 — Quiseram acabar *com* os interinos.	17 .....
18 — Vendo um apartamento *com* quarto e sala.	18 .....
19 — *Com* um mês de férias, estarei outro.	19 .....
20 — Escrevi um livro *com* duzentas páginas.	20 .....
21 — Êle fala *com* dificuldade.	21 .....
22 — Você ainda se casará *com* ela.	22 .....

III — Dê as relações que exprimem as preposições: *de, desde, durante,* nas seguintes frases:

1 — Êle *fêz* isso *de* mau que é.	1 .....
2 — *De* ordem do Rei, considere-se prêso.	2 .....
3 — E' proibido fumar *durante* a viagem.	3 .....
4 — Viajavam *desde* Jerusalém.	4 .....
5 — Êle está *de* queixo inchado.	5 .....
6 — Êle morreu *de* tifo.	6 .....
7 — Chamaram-no *de* gênio.	7 .....
8 — Estou *de* seu lado.	8 .....
9 — Não comemos *de* colher.	9 .....
10 — Leia, mas não passe *da* 1.ª página.	10 .....
11 — Só sairei *daqui* amanhã.	11 .....
12 — Os rapazes usavam roupa *de* linho.	12 .....
13 — Escrevi um artigo *de* doze laudas.	13 .....
14 — Os meninos andavam *de* bicicleta.	14 .....
15 — Elas se torciam *de* mêdo.	15 .....
16 — As crianças deitavam-se *de* bruços.	16 .....
17 — A mocinha estava *de* meu lado direito.	17 .....
18 — As palavras *de* Deus não foram ouvidas.	18 .....
19 — Comprei um relógio *de* três ponteiros.	19 .....
20 — *De* repente, acenderam-se os lampeões.	20 .....
21 — Ela sofre e chora *desde* meia-noite.	21 .....
22 — Interrogaram-no *durante* duas horas.	22 .....

23 — Procura um sapato *de* duzentos cruzeiros. 23 .....
24 — Meu professor era descendente *de* árabe. 24 .....
25 — Apanhei um autolotação *de* nove lugares. 25 .....
26 — O avião chegou *de* noite. 26 .....

IV — Dê as relações que exprimem as preposições: *em, entre, mediante, mais,* nas seguintes frases:

1 — O pai repartiu a fortuna *entre* os filhos. 1 .....
2 — Tudo acabou *em* nada. 2 .....
3 — Está tudo *em* paz. 3 .....
4 — Isso não se leva *em* conta. 4 .....
5 — Abençôo *em* nome de Deus. 5 .....
6 — Êle morava *em* São Paulo. 6 .....
7 — Só entrarão *mediante* apresentação do recibo. 7 .....
8 — Acabaremos o programa *em* um mês. 8 .....
9 — Êle come *em* demasia. 9 .....
10 — *Entre* as duas opiniões não há grandes divergências. 10 .....
11 — Combinaram lá *entre* êles a sua demissão. 11 .....
12 — "Vai tu *mais* êle ao diabo!" 12 .....
13 — Todos falavam *em* sua nomeação. 13 .....

V — Dê as relações que exprimem as preposições: *para, per, perante, por,* nas seguintes frases:

1 — Êle desistiu *por* não ter tempo. 1 .....
2 — *Por* ordem do Diretor, é proibida a entrada. 2 .....
3 — *Para* mim, êle não tinha razão. 3 .....
4 — Aqui falecem dez *por* dia. 4 .....
5 — Tratei-o *por* amigo e não colega. 5 .....
6 — Darei duas aulas *por* meu colega. 6 .....
7 — Ela será capaz de morrer *por* mim. 7 .....
8 — Traga água *para* todos. 8 .....
9 — Estudo *para* fazer os exercícios. 9 .....
10 — Vejo-o hoje *pela* segunda vez. 10 .....
11 — Puxe o barco *pela* corda. 11 .....
12 — Elas mudaram-se *para* a zona sul. 12 .....
13 — Já passeamos *por* essa praia. 13 — .....
14 — Êle vendia o terreno *por* léguas. 14 .....
15 — Avisaram-me *por* telefone. 15 .....
16 — Levantei-me *perante* todos e falei duas horas. 16 .....
17 — Êle será dispensado *por* um ano. 17 .....
18 — Isto é obra *para* muito tempo. 18 .....
19 — Só venderá o apartamento *por* duzentos contos. 19 .....
20 — Estudávamos *pela* manhã. 20 .....

VI — Dê as relações que exprimem as preposições: *segundo, sem, sob, sôbre, trás,* nas seguintes frases:

1 — *Sôbre* ser antipático, é impertinente. 1 .....
2 — O orador falou *sôbre* moral. 2 .....
3 — *Sem* oferecerem vantagem, ninguém se interessará. 3 .....
4 — Façam a cópia *segundo* as instruções. 4 .....
5 — Ficamos *sem* saber o que fazer. 5 .....
6 — O avião passou *sôbre* as nuvens. 6 .....
7 — As crianças falavam *sem* pensar. 7 .....
8 — Nada de novo *sob* o sol. 8 .....
9 — Êle construiu uma casa *sem* varanda. 9 .....

VII — Sublinhe, no trecho que se segue, as *preposições, contrações* e *combinações* nêle empregadas:

"Nada causa pior impressão aos retirantes nas estradas do interior do que os cadáveres mumificados dos animais.

Não há pena que descreva o horror dêsse espetáculo da fome.

Imagine-se uma terra, nua de verdura, como uma solfatara, gretada, arborizada de negros esqueletos, sem um zumbido de inseto, sem um gorjeio de ave, tendo por cúpula um céu de um azul tão puro, como não há em região alguma do globo, e ter-se-á a tela onde se desenham as angustiosas cenas da fome.

No azulino espaço, o sol, como um globo de prata fundida, em cintilações que ofuscam, dardeja sôbre a terra, que tornou combusta, o calor de seus raios, que se irradiam e tudo queimam à vizinhança do solo.

Êste quadro, de tão tristonha perspectiva, que os olhos baços do retirante, contemplando-o, marejam lágrimas, tem ainda tons mais dolentes e mais sombrios. O árido e queimado solo onde se arrima uma floresta de esqueletos, que o vento sacode com suas rajadas infrenes arrancando da ramaria sêca um gemer fundo e longe, uma melopéia de uma cadência grandemente fúnebre, não punge e comove tanto a alma dos famintos, como os animais mumificados, que se encontram a cada passo. Estas nobres vítimas da fome abandonadas pelos donos que também fugiram intimados pelo instinto da conservação, vagavam pelos campos nus, pelas várzeas sem forragem, correndo atrás da fôlha morta que o vento desarticulava do sêco ramo, sugavam dos bebedouros a última gôta dágua, até a lama pútrida da vasa, e quando das fontes nada havia mais do que saibro endurecido e gretado, e à sombra da floresta morta não caía sequer uma fôlha, então se entregavam à morte.

Em seu delírio famélico o instinto da conservação não se embotava".

(R. Teófilo — "Sêcas do Ceará", págs. 50-51).

Instituto Internacional de Ciências Administrativas

International Institute of Administrative Sciences.
.Institut International des Sciences Administratives.

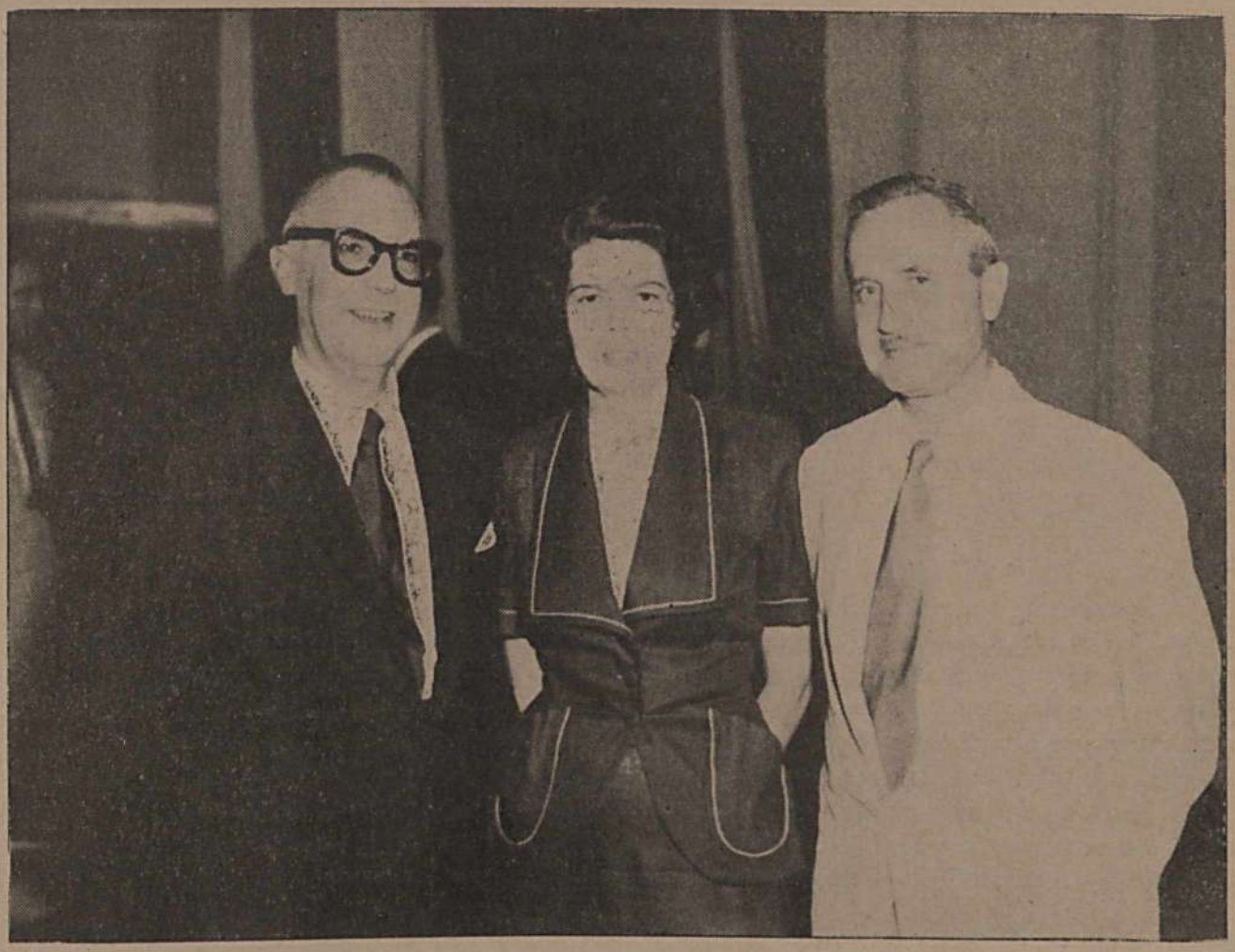
17, Place des Martyrs, Bruxelles. Seção Brasileira — D.A.S.P., Rio de Janeiro

O INSTITUTO Internacional de Ciências Administrativas, criado por deliberação de um Congresso Internacional realizado em Madrid no ano de 1930, é uma Associação de natureza predominantemente técnica com finalidades científicas e culturais bem definidas.

Nos têrmos do artigo 4 de seus Estatutos aprovados pela Assembléia-Geral realizada em Berna aos 28 de julho de 1947, são os seguintes os objetivos do Instituto: promover o desenvolvimento das ciências administrativas, trabalhar pelo aperfeiçoamento dos métodos e técnicas administrativas, estimular pesquisas ou iniciativas referentes à racionalização da administração pública dos países associados, fomentar o progresso da administração internacional. A composição do Instituto pode ser resumida, nos têrmos do art. 7 (Titre III) em poucas palavras: Estados-membros representados pelos seus delegados; membros honorários; membros titulares, individuais e coletivos, e associados.



Outro aspecto da Sessão Solene de Instalação do Inst. Internacional de Ciências Administrativas, Seção Brasileira — Mr. McCullough (Panamá); Mr. Sven Jorgensen (Noruega); Mr. Tarras Sällfors (Suécia); Mr. Raul Salinas (México)



Dr. Arízio de Viana, D. Beatriz Warlich e Mr. Mckee Rosen

A Assembléia-Geral atribui a qualidade de sócio honorário do Instituto às pessoas ou instituições que mediante trabalhos importantes ou apoio valioso hajam prestado uma colaboração excepcional à relização das finalidades do Instituto (art. 9).

Os membros titulares individuais são escolhidos dentre as personalidades de todos os países que se façam sobressair pelo mérito de contribuições científicas ou atividades profissionais relevantes no domínio administrativo.

Merecem referência especial os congressos, reuniões e conferências internacionais promovidos pelo Instituto. Obtiveram grande repercussão, pelo vulto e significação de seus resultados práticos, os certames realizados em Berna (1947), Estocolmo (1947), Copenhague (1948), Lisboa (1949), Florença (1950) e Nice-Mônaco (1951). A atuação positiva do Instituto Internacional de Ciências Administrativas tem sido de tal ordem que a ONU, a UNESCO, governos e instituições de diversos países, resolveram prestigiar as atividades técnicas, culturais e educativas da entidade, prestando-lhe apoio político e assistência financeira de vulto.

A sede do Instituto é em Bruxelas, as contribuições pecuniárias que lhes são destinadas têm sido integralmente utilizadas na execução de pesquisas e estudos especiais, na publicação de monografias, ensaios ou inquéritos específicos, bem como na realização periódica de congressos, mesas-redondas e conferências internacionais.

Até 1951 haviam aderido ao Instituto os seguintes países: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Espanha, França, Filipinas, Grécia, Holanda, Israel, Iugoslávia, Itália, Inglaterra, Luxemburgo, Liechtenstein, México, Mônaco, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Tailândia e Turquia.

A "Revue Internationale des Sciences Administratives" é o órgão oficial do Instituto em que se divulgam suas atividades e realizações.

O Brasil já se fêz representar em diversos conclaves promovidos pelo Instituto mediante Delegações organizadas pelo D.A.S.P. O D.A.S.P.

é o órgão da administração brasileira que observa e acompanha de perto as atividades técnico-culturais e administrativas do Instituto, com o qual, aliás, está articulado. O Dr. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P. e membro do Comité de Práticas Administrativas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, foi por êste convidado a organizar e instalar a Seção Brasileira.

O Presidente Getúlio Vargas, com a sua alta compreensão dos interêsses nacionais, manifestou o apoio do Govêrno às atividades do Instituto e autorizou o Dr. Arízio de Viana a aceitar a honrosa incumbência que lhe foi atribuída, designando-o juntamente com o Dr. Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República, para que tomassem as providências necessárias à concretização daquele objetivo.

Efetivamente, torna-se dia a dia mais importante a participação ativa do Brasil nos organismos internacionais especializados. As relações internacionais se complicam, os problemas se agravam e os interêsses em jôgo — econômicos, financeiros, administrativos e culturais — são demasiado importantes para que o Brasil se permita o luxo ou a displicência de permanecer ausente. Cumpre-lhe acompanhar vigilante tôdas as ocorrências e desenvolvimentos nesse sentido porquanto, quase sempre, as decisões e atividades dos organismos internacionais têm repercussões diretas e imediatas sôbre os interêsses e destinos do país.

Dando cumprimento às determinações do Presidente Getúlio Vargas, o Dr. Arízio de Viana e o Dr. Carlos Medeiros Silva tomaram as providências indispensáveis à organização e instalação da Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas que foi solenemente instalada no dia 3 de março de 1952. Especialmente convidados pelos organizadores, compareceram à solenidade, levada a efeito no Gabinete do Diretor-Geral do D.A.S.P., várias personalidades estrangeiras, dentre as quais membros do Instituto, de passagem pelo Brasil, participando dos trabalhos do I Seminário Internacional de Administração Pública, a saber:

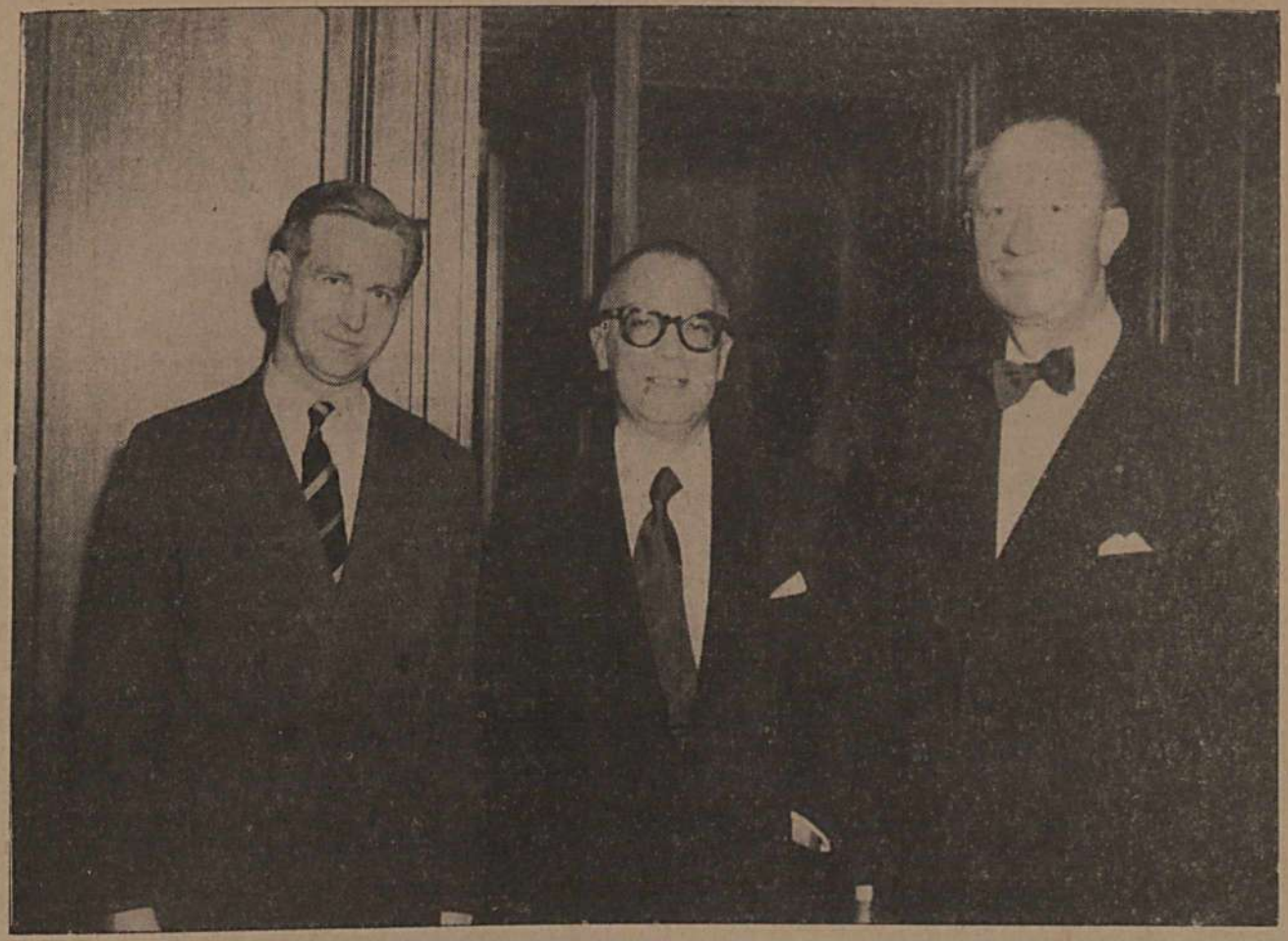
André Bertrand — França — École Nationale d'Administration;

Eduardo McCullough — Panamá — Sub-Contralor General de la República de Panamá;

Enrique Tejera Paris — Venezuela — Professor de Organização e Métodos;



Instalação Solene da Seção Brasileira do Inst. Internacional de Ciências Administrativas



André Bertrand — França; Arízio de Viana — Brasil; Tarras Sällfors — Suécia

GEORGES L. LANGROD — *França* — Université de Sarrebuck;

HARVEY WALKER — *Estados Unidos* — Professor of Political Science, Ohio State University;

HENRY REINING Jr. — *Estados Unidos* — Professor of Public Administration, University of Southern California;

JESSE BURKHEAD — *Estados Unidos* — Consultant to the Fiscal Division of the Department of Economic Affairs, United Nations;

LYONEL WURMSER — *França* — Inspecteur Général de l'I.N.S.E.E.;

PEDRO MUÑOZ AMATO — *Pôrto Rico* — Universidade de Porto Rico, Visiting Lecturer, Social Sciences, University of Chicago;

RAUL SALINAS — *México* — Professor de Finanças Públicas;

ROSCOE C. MARTIN — *Estados Unidos* — Professor and Chairman, Department of Political Science, Maxwell Graduate School, Syracuse University, Syracuse, New York;

S. MCKEE ROSEN — *Estados Unidos* — Chief Administrative Analyst, U.S. Bureau of the Budget; Coordinator of Technical Assistance in Public Administration, U.S. Government; Consultant on Administration to the United Nations, Puerto Rico — México; Formerly Professor, University of Chicago and American University;

SVEN JORGENSEN — *Noruega* — Judge in municipal court — Member of the board of Northern Administrative Union (Denmark, Finland, Iceland, Sweden and Norway) Director of the Norwegian Auditing Department;

TARRAS C. SÄLLFORS — *Suécia* — Diretor-General in charge of the Organization Office of the Swedish Government, formerly Director of the Organization Bureau of the Association of Swedish Industries, formerly Professor of Industrial Management at the Royal Institute of Technology, Stockholm.

O Presidente da República baixou, ainda, decretos em março de 1952 designando os Drs. Arízio de Viana, Diretor-Geral do D.A.S.P., Carlos Medeiros Silva, Consultor-Geral da República e Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas que mantém a Escola Brasileira de Administração Pública, para exercerem as funções de delegados do Govêrno Brasileiro junto ao Instituto.

LIVROS E DOCUMENTOS

Executivos: Nacional e Estaduais

WILLIAM ANDERSON

Essays on Federal Reorganization, de Herbert Emmerich. University of Alabama Press, 1950, 159 págs. *The Office of Governor in the South*, de Coleman B. Ransome, Jr., *Bureau of Public Administration*, University of Alabama, 1951, 256 págs.

Muito embora sejam substancialmente diferentes em seus principais aspectos, êsses dois pequenos livros têm várias características comuns. Foram publicados pela mesma universidade depois de terem sido patrocinados, um como plano de pesquisa e, outro, como série de conferências, pelo pessoal interessado no campo da administração pública do referido educandário. Ambos tratam do problema da organização executiva do sistema americano de govêrno e, por isso, inevitàvelmente, apreciam as mesmas questões. As similaridades não são, apenas, estas; mas as diferenças de tratamento são, porém, mais flagrantes do que essas similaridades.

Antes de pôr têrmo à parte dos elogios, o comentarista deseja reafirmar seu profundo sentimento de gratidão ao *University of Alabama Department of Political Science*, ao *Bureau of Public Administration* e à *University Press* pela notável série de publicações sôbre administração e outros assuntos de interêsse público que tem feito nos últimos vinte anos. Uma dessas séries, dedicada, em grande parte, ao Estado de Alabama e ao Sul de uma maneira geral, foi resultado dos trabalhos de pesquisas do próprio pessoal do *bureau*. Outra série deu forma permanente e aumentou a utilidade das melhores contribuições teóricas de prestigiosos eruditos americanos que fizeram conferências sôbre temas de administração pública, no seu mais amplo sentido, na Universidade de Alabama, antes do *Southern Regional Training Program*. A maior parte do crédito pela idéia e realização dessas valiosas publicações se deve ao Professor Roscoe C. Martin, há muito chefe do *Bureau of Public Administration*, da *Maxwell School*, da Universidade de Syracusa, e Presidente da *American Society for Public Administration*. Tenho razões para crer que muitos estudiosos e administradores públicos concordarão comigo relativamente a esta expressão de agradecimento.

I

The Office of Governor in the South é produto de um estudo que durou vários anos, estudo êsse realizado sob os auspícios do *Bureau of Public Administration*. Seu autor é um jovem erudito que estudou administração pública na Harvard e no *Southern Regional Training Program*. Deve ser cumprimentado por haver produzido um trabalho tão eficiente como êsse.

Para efeito dêsse estudo, o "Sul" quer dizer os onze estados sulistas e ao este de um arco traçado para incluir Virgínia, Kentucky, Arkansas e Louisiania ao norte e a oeste. Realizando sua obra, o autor não só submeteu a exame as constituições, leis e outros documentos como também visitou os Estados implicados no caso e entrevistou governadores e altas autoridades públicas. Não se interessou, principalmente, pelos departamentos e pelas funções de govêrno estadual, tais como as de saúde pública, bem-estar e viação. Em vez disso, concentrou sua atenção no gabinete do chefe do executivo estadual. A respeito dêsse gabinete nas unidades que estudou, apresenta êle uma grande quantidade de dados concretos e de comentários a êles pertinentes. Essa concentração de atenção num único órgão e os pontos de vista do autor sôbre sua potencialidade, levaram-no a retratar o gabinete como êle deveria ser em vez de apresentá-lo mais clara e integralmente como de fato é em suas variações locais e no conjunto da política e do govêrno em geral. Os principais departamentos funcionais, os órgãos reguladores e licenciadores assim como as sociedades semi-oficiais que executam serviços estatais não aparecem muito claramente no quadro, a não ser como algo que deve ser coordenado. Por outro lado, o legislativo aparece como órgão que deve sofrer influência e ser liderado por um tipo ideal de governador. No quadro aparece, apenas vagamente, o govêrno federal com seus interêsses e funções nos vários departamentos estaduais e os governos locais com seus interêsses característicos. Tudo isto é mencionado na obra, mas sua significação para o estudo não é objeto de amplo exame.

E do governador, repito, o autor trata mais intimamente: de suas funções, de sua posição constitucional, de seu papel de líder do legislativo, do contrôle que exerce sôbre o orçamento, do pessoal e lotação de sua secretaria. Analisa tôdas as atividades rotineiras do governador. Mostra que sessenta por cento de seu tempo é dedicado ao que poderíamos chamar de relações com o público, surgindo, então, o problema de descobrir como será possível reduzir a proporção dêsse tempo para que o governador possa dedicar-se mais à administração pròpriamente dita.

A teoria que serviu de base a êsse quadro de certo modo ideal da governança não é nova nos estudos políticos americanos, teoria essa com a qual concordo. Do lado do govêrno estadual a teoria provém mesmo, através da obra de Leslie Lipson, *The American Governor*, dos vários estudos das reorganizações estaduais do primeiro quartel dêste século, tendo recebido realmente um grande impulso no *Report of the President's Committee on Administrative Management*. Êsse relatório interessou-se quase inteiramente pelos problemas da administração nos níveis hierárquicos mais elevados do govêrno nacional; mas a idéia muito generalizada de que o remédio que é bom para o vovô deve servir também para o netinho de dez anos fêz com que se aplicasse a prescrição ao govêrno estadual sem uma análise crítica ou qualquer experiência capaz de comprovar sua completa adequação.

A Presidência da República e a governança estadual estão longe de serem a mesma coisa. O Presidente é o Chefe Executivo de tôda a nação; o campo em que atua cobre todos os negócios militares e internacionais em que os Estados Unidos tenham algum interêsse; seu trabalho envolve a liderança partidária numa amplitude que a governança estadual não pode envolver. Transformar o governador de Estado num administrador geral, dando-lhe instrumentos e poderes como os pleiteados mas nunca concedidos integralmente ao Presidente da República — contrôle absoluto sôbre a execução orçamentária, sôbre a gestão financeira, sôbre o pessoal e o planejamento, por exemplo, e uma equipe completa de secretários executivos, assistentes administradores, consultores jurídicos, técnicos de pesquisas, etc. — é colocar o governador fora de seu papel em muitos estados. E' o mesmo que construir uma nova e brilhante usina, com uma complexa maquinaria, sem ter alguém para fazê-la funcionar. Na pior das hipóteses, os eleitores elegerão um vendedor de farinhas ou um cantor que contrata uma orquestra caipira e patrocina programas de rádio de muitas horas para conseguir que seja escolhido candidato e em seguida eleito governador, sem possuir um dia sequer de experiência administrativa

ou qualquer conhecimento digno de menção a respeito de técnica orçamentária ou de planejamento no setor dos Estados. Na melhor das hipóteses, porém, os eleitores escolherão um servidor público consciente que, realmente, conhece a organização e os problemas estaduais, servidor êsse que deixa o govêrno ao fim de dois ou quatro anos em virtude da limitação constitucional relativa ao seu mandato. Será então substituído por outra pessoa de que só se poderá dizer com certeza que não usará seus instrumentos de govêrno como o fêz seu antecessor. De fato, alguns governadores que foram objeto do estudo em causa, não utilizaram a fôrça dos contrôles administrativos já à sua disposição. Seu tempo, como já se notou, é, em grande parte, dedicado a outras coisas.

Ransone é, porém, muito equilibrado para aceitar, integralmente, êsse executivo ideal; mas a teoria penetra todo o seu trabalho. A tese básica de que a boa administração estadual não pode existir a não ser que o governador se transforme em chefe de fato do poder executivo do Estado não é discutida sèriamente ou posta à prova. Muitos cidadãos de inteligência não estão convencidos — nem o está Ransone — de que o governador pode, em todo o caso, transformar-se num administrador capaz e consciente. Êles têm visto muitos demagogos e interesseiros galgarem o pôsto de chefe executivo para destruirem quase completamente a obra de antecessores competentes. Além disso, existem os administradores profissionais nos setores de saúde pública, bem-estar social, viação e outros, administradores êsses que acreditam que a boa administração em suas áreas de atividades é, agora, auxilida pelos poderes federais e seria prejudicada pelo domínio da espécie de executivo que se propõe para o Estado.

O autor aceitou, também, um certo número de outras idéias correntes a respeito dos governos estaduais como, por exemplo, a de que o *povo* começa a insistir que o governador tenha um "programa" (pág. 66) e que as "verbas reservadas" são, necessàriamente, uma fraude (págs. de 18 a 231). Quando dizem ao autor dêste artigo que *o povo* deseja determinada coisa, êle se sente inclinado a perguntar: "que povo?", isso porque nunca é o povo todo que a pleiteia. Relativamente aos fundos reservados, dirá êle: "vejamos a lista dêsses fundos no Estado e a documentação que nos mostrará como foram criados e administrados antes de o condenarmos".

Na realização de um estudo comparativo dos governos de Estados vizinhos, prestou o autor notável contribuição ao progresso do conhecimento, sendo mesmo de lamentar que êle não tenha tido tempo para tornar mais completa e sistemática essa parte do seu trabalho. Os quarenta e oito Estados ainda fornecem um campo inexplorado para os estudos comparativos, acontecendo, porém, que alguns dos já realizados nesta esfera, embora pareçam triviais, poderiam ser importantíssimos para a solução de certas questões. Muitos livros, inclusive o de Ransone, por exemplo, apreciam o poder do veto dos governadores; mas o ponto crítico da questão é a seguinte pergunta: qual o papel decisivo que o veto representa no govêrno estadual? Esta questão, no entanto, jamais foi formulada. Na prática, porém, que diferença faria se os governadores não tivessem o poder do veto? Carolina do Norte, que é uma das unidades estudadas, não conferiu ao seu governador semelhante poder, muito embora todos os Estados vizinhos o fizessem. Se é possível pressupor que tôdas as condições são, essencialmente, idênticas nesses Estados, encontramos, então, um ótimo campo de estudo e experiência como a de alimentar um rato com ração A e um outro com ração B, muito embora o autor do presente artigo jamais tenha encontrado na literatura sôbre o assunto qualquer exame do veto partindo dêsse ponto de vista. Em que sentido as relações entre executivo e legislativo na Carolina do Norte são diferentes em virtude da falta do poder do veto? Êsse poder é, realmente, essencial ao desenvolvimento daquilo a que damos o nome de *liderança governamental* e de poder?

Em suma, temos, agora, um livro bem feito, que merecia ser escrito e que recompensará ser leitor, mas cujas teses básicas precisam ser exploradas mais crìticamente. Por outro lado, sugere mais perguntas do que as responde.

II

Essays on Federal Reorganization é uma obra bastante diferente da criticada nas páginas anteriores. Seu autor é um conhecedor prático da arte da administração pública e pessoa experiência inclui a adquirida em vários altos postos de direção no serviço público federal e em vários anos como diretor substituto e diretor da *Public Administration Clearing House*. Seu trabalho na preparação dêsse ensaio não foi de pesquisa intensa e original, mas, sim, de reler e reinterpretar, tendo em vista sua grande experiência, a evolução da organização administrativa do govêrno federal até a presente data, fazendo, então, uma rápida previsão do seu futuro. O resultado foi um resumo que convida à reflexão sôbre a reorganização administrativa federal operada até 1950. Não contém, provàvelmente, bastante minúcias para que seja considerado suficientemente informativo para um leitor que é novato nesse campo de atividade, mas seus comentários sensatos em tôrno de inúmeros aspectos dessa reorganização serão muito úteis para todos.

Algumas das contribuições mais relevantes ao conhecimento contidas neste livro estão nas duas primeiras monografias. A primeira — *Federal Reorganization: A Continuing Process* — justifica seu título. Demonstra que a reorganização administrativa no govêrno federal não é, apenas, uma série de reformas importantes oriundas de fora da própria administração em intervalos de dez anos ou mais entre uma e outra e realizadas com estardalhaço. Em vez disso, é um processo contínuo, que tem lugar mais ou menos silenciosamente dentro da administração, muito embora entrecortado aqui e ali por esforços mais intensos e em tôrno dos quais se faz maior publicidade, esforços êsses mais controversos e que provêm, em parte, de fora da administração. Os resultados, nos períodos em que o trabalho não se encontra em fase de menor intensidade, têm sido dos mais importantes. Deve-se admitir, de certo, que a grande tarefa da *President's Committee on Administrative Management* (1936-1937) forneceu boa parte do estímulo e das idéias para uma reorganização interna contínua nos últimos anos, parecendo, mesmo, que o relatório da Comissão Hoover produza também agora os mesmos efeitos.

No ensaio em exame, mostra o autor que o contínuo progresso da reorganização e unificação administrativa deixou certos marcos ao longo do caminho histórico. Entre êles estão, em primeiro lugar, no setor do pessoal, o *Pendleton* Act, as várias leis de classificação (1923 e 1949) e certas decisões da Suprema Côrte relativas ao poder de demissão; em segundo lugar, está o *Budget and Accounting Act* (1921) assim como as medidas correlatas no setor do contrôle financeiro; em terceiro lugar está a criação e desenvolvimento do Gabinete Executivo do Presidente e, em quarto, providências como a de criação da *Division of Administration Management*, no Bureau do Orçamento, para a "contínua racionalização da estrutura e dos métodos da administração federal". Mas sempre há fôrças que atuam contra a unificação da administração resultando daí o aparecimento de numerosas comissões independentes, além de intensificar-se o uso generalizado das emprêsas de certo modo autônomas do Estado, multiplicando os sistemas de subvenção que contribuem para a criação de contrôle de grupos estaduais e locais de pressão sôbre os órgãos e as atividades administrativas do govêrno federal nos Estados e áreas locais e uma correspondente limitação do contrôle integrado do Presidente da República.

O segundo ensaio, "*The Continuing Pressures for Bureau Autonomy*", põe em relêvo um outro dos obstáculos à integração e direção centralizada no campo da administração pública. Da mesma forma que se acha hoje impossível fundir os departamentos e outros órgãos nêles compreendidos numa organização unificada nos níveis superiores, um certo número de chefes de departamento e órgãos tem que fazer face à luta insistente de certos

bureaus pela respectiva autonomia. Disposta a emprestar apoio a êsses *bureaus* encontra-se sempre a respectiva clientela e os grupos de pressão que se identificaram, num certo sentido, com êsses organismos e que, por intermédio dêle, estendem seus tentáculos para alcançar o próprio govêrno. Vários planos de reorganização de 1950 previram medidas tendentes a limitar a autonomia dessas unidades.

As duas monografias seguintes nos apresentam rápidos porém adequados e esclarecedores resumos dos dois grandes planos de reorganização federal e dos esforços nesse sentido feitos no presente, isto é, do plano do *President's Committee on Administrative Management* e da *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government* (*Hoover Commission*). Merecem todo o crédito os membros da primeira comissão pela sua idéia original e criadora no setor da administração federal, enquanto a segunda, por outro lado, fêz agora, o diagnóstico mais completo da estrutura dessa mesma administração. A última monografia representa uma previsão conscienciosa do futuro, diferente, porém, da que apresentou, há uns seis anos, a *Committee on Public Administration*.

Conforme já se assinalou, ambos os livros aqui examinados aceitam a teoria do *President's Committee on Administrative Management* no que concerne à adequada organização do poder executivo no govêrno federal. A essa teoria, o autor do presente artigo nada tem a opor, muito embora se deva reconhecer que ela institui uma norma ideal, uma meta a que se deve atingir mas que não pode ser atingida. Como tôdas as outras teorias, também esta deve ser submetida a freqüentes e completas revisões.

Conforme as duas obras revelam, o argumento usual em defesa da teoria da administração no setor executivo não parece levar na devida conta as exigências do poder legislativo, ao problema da separação de poderes e ao de divisão dêsses mesmos poderes no sistema de govêrno dos Estados Unidos. O mais que se pode pedir para êsses assuntos é a racionalização, mas mesmo esta faz jus a uma certa consideração.

Alguma coisa no sistema americano de govêrno faz com que os legislativos se mantenham fortes e relativamente independentes enquanto em outros êles perderam prestígio. Muito embora êles se mostrem, às vêzes, maus e ineficientes, os legislativos americanos são um baluarte da autonomia estadual e local e de certos aspectos das liberdades democráticas. Sua constante luta contra a burocracia parece ser, às vêzes, uma perversidade, mas está intimamente associada com suas freqüentes e corajosas investigações e denúncias de abusos praticados nos órgãos executivos. O que mantém os legislativos fortes e independentes? Suspeito que seja, em parte, o fato dêles manterem as unidades administrativas, direta e indiretamente, responsáveis perante êles. Isto dá aos legisladores uma sensação de importância no govêrno. A teoria comum de reorganização administrativa é de que se o Presidente e os governadores dispuserem de completos meios de contrôle sôbre todos os órgãos executivos nos respectivos âmbitos de govêrno e se todos êsses órgãos forem integrados numa hierarquia simétrica com o chefe executivo no tope, o trabalho do legislativo não será dificultado mas, sim, mais fácil e eficiente. Todos os problemas administrativos podem ser, então, esclarecidos dentro da esfera do poder executivo com planejamento, orçamento e contabilidade uniformes, podendo os legisladores dedicar sua atenção às amplas questões da política pública, das finanças e do contrôle. Farão isso? Uma das queixas mais pungentes que o autor dêste artigo tem ouvido dos membros do Congresso é que estão muito isolados do contato com as atividades administrativas. A questão é, então, a seguinte: não perderão, ainda mais, êsse contato com as atividades administrativas se o poder executivo fôr reorganizado de acôrdo com o que se propõe? Com o que se alimentarão os legisladores para se manterem fortes e independentes?

A divisão de poderes no sistema federal entre os governos estaduais e o da União também não pode ser ignorada completamente neste particular. A crescente importância dos planos de subvenções para ambos os níveis de govêrno precisa ser reconhecida. Dar ao Presidente da República completo contrôle sôbre a organização administrativa nacional, dando, então, aos governadores, que carregam a "bandeira" dos direitos estaduais, contrôle igualmente completo sôbre as administrações estaduais, pode significar um convite a complicações em setores em que os planos de subvenções congregam governos dos dois níveis. Pode-se alvitrar que os governadores devem exercer completo contrôle sôbre o orçamento e o gasto das importâncias das subvenções nos Estados e que o Presidente da República e seus órgãos só o exerçam no nível federal. Êles não podem ampliar o respectivo contrôle sôbre uma mesma coisa e ao mesmo tempo. A maior parte da dificuldade potencial é contornada conferindo-se uma certa dose de independência aos órgãos que administram êsses planos em ambos os níveis de govêrno, deixando-os a cargo dos especialistas no setor em jôgo, especialistas esses lotados, nos órgãos interessados, para que estabeleçam um *modus vivendi*, afastados de certo modo do calor das lutas políticas.

Ransone começa seu primeiro capítulo com alguns parágrafos sôbre *"The Governor's Role in the New Federalism"*. A tentativa de conclusão do autor da presente crítica é de que a cooperação entre o govêrno nacional e os estaduais aumentou em grande parte porque os governadores foram mantidos à parte, enquanto os técnicos na matéria inventavam os métodos e regras da cooperação nacional-estadual! Além disso, dada a separação de poderes dentro de cada Estado e a inveja que o legislativo demonstra ter tão freqüentemente dos poderes do executivo, não é provável que se confira em nossa época aos governadores o que possa ter qualquer semelhança com uma autoridade absoluta para representar os respectivos estados em suas negociações com o govêrno federal.

Estariam essas observações fora do campo do livro em exame? Sim, mas exclusivamente no caso de considerarmos o fato de estarem o governador e o presidente isolados de todo o sistema de govêrno e de política de que são, realmente, participantes. Se levarmos em conta o sistema em funcionamento e as respectivas vantagens, podemos, então, aceitar realisticamente as amplas conseqüências da teoria ideal de administração geral, tanto para o Presidente da República como para os governadores sem querer considerar no caso outras importantes mudanças operadas tanto no sistema federativo como no de separação de poderes. Desejaria, pois, que meus leitores dispensassem tôda a consideração à teoria que serve de base aos dois livros que tenho diante de mim.

(In Public Administration Review — N.º 1 — Vol. XII — 1952).

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
Vol. II — abril-maio, junho.
Vol. III — julho-agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.)

ANO III — 1940

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agôsto (esg.), setembro
Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO IV — 1941

Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados)
Vol. III — julho, agôsto, setembro (esgotados).
Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro.

ANO V — 1942

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
Vol. III — julho (esg.), agôsto, setembro (esg.)
Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro

ANO VI — 1943

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho (esg.), agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

Vol. I — janeiro, fevereiro, março
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO IX — 1946

Vol. I — janeiro fevereiro, março
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto-setembro
Vol. IV — outubro-novembro, dezembro

ANO X — 1947

Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril
Vol. II — maio-junho, julho-agôsto
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro

ANO XI — 1948

Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril
Vol. II — maio-junho, julho-agôsto
Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro

ANO XII — 1949

Vol. I — janeiro, fevereiro, março
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO XIII — 1950

Vol. I — janeiro, fevereiro, março
Vol. II — abril, maio, junho.
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO XIV — 1951

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril, maio, junho
Vol. III — julho, agôsto, setembro.
Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
Vol. II — abril.



Biblioteca Ambulante do Sesi com livros infantis a colaboração da Cia. Jardim — São Paulo, Capital