

O Departamento da Criança nos Estados Unidos

GUSTAVO LESSA

Da Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância, do M. E. S.

SUMÁRIO

Introdução. — I. Histórico. — II. Estrutura e relações. — III. Trabalhos das divisões de pesquisas e informações. — IV. Administração dos auxílios federais. — V. Administração geral. — VI. Conclusões.

INTRODUÇÃO

O profissional que visita mais ou menos apressadamente uma notável instituição de outro país é muitas vezes levado a conceber que a estrutura diante dos seus olhos representa o resultado da decisão e energia de um estadista ou de um técnico de valor. Chega então a sonhar que um gesto igual reproduza em sua terra o feito surpreendente. A premissa, porém, na maioria das vezes é errônea.

Nos países como os Estados Unidos, as instituições em geral não surgem abruptamente. Elas são feitas para crescer, e o seu crescimento é possível devido a duas condições básicas: primeiro, o ambiente de paz em que transcorre a vida nacional, não abalada por mudanças súbitas; segundo, o amor à tradição, que é uma característica de todo povo votado a grandes destinos, e não é de modo algum incompatível com o amor ao progresso.

Veja-se o caso do Departamento de Saúde Pública (*Public Health Service*). Foi criado, há perto de cento e cinquenta anos, no Ministério do Tesouro, devido às suas funções que eram muito diversas das atuais, pois visavam os socorros médicos aos marinheiros doentes, dos

quais as alfândegas cobravam uma taxa. Foi sofrendo através dos tempos transformações nos seus objetivos e no seu aparelhamento, vindo a ser hoje uma magnífica armadura de defesa e impulsionamento para todo o país. Contudo permanece no Ministério do Tesouro, simplesmente porque as vantagens que possivelmente traria a sua passagem para outro Ministério não compensam os abalos consequentes.

O *Children's Bureau* é mais recente. Criado em 1912, no Ministério do Trabalho e Comércio, desde o ano seguinte permanece no do Trabalho, daquele desligado. Veremos adiante os motivos da sua inserção aí. Veremos o seu grande surto. Contudo não foi deslocado, nem mudou de nome, pois tais mudanças só seriam justificadas se a sua posição na hierarquia administrativa tivesse também variado.

E' provável que em futuro não remoto todas as duas organizações referidas sejam aproximadas num outro Ministério; isso, porém, não demererece o realce dado aos fatos acima descritos.

Uma impressão geral convém desde já registrar aqui: é a do papel *nacional* do Bureau. Impressão análoga, aliás, ressalta da visita aos outros estabelecimentos do governo federal em Washington. Os serviços da capital do país têm uma direção inteiramente separada, ficando todos subordinados ao governo de um comitê de três membros, nomeados pelo Presidente com a aprovação do Senado. Assim, o Distrito Federal (*District of Columbia*) fica administrativamente tão distante dos serviços nacionais, por exemplo, os de educação e saúde, como se fosse um Estado longínquo. E' fácil de imaginar como essa situação estimula os serviços federais, des-

embaraçados da preocupação local absorvente, a se projetarem no interior.

O autor deste estudo, que no decurso do primeiro semestre de 1938 fez longas visitas ao Bureau, nunca poderá agradecer bastante a bondade com que foi acolhido por todos a quem se dirigiu, a começar pela Chefe, Miss Katharine Lenroot, cujo tato e capacidade de liderança se lhe haviam patenteado já em janeiro deste ano, por ocasião de uma Conferência Nacional a que ela presidiu. Chefes de divisão, assistentes dos mesmos, chefes de secção, funcionários outros graduados, desviaram das suas tarefas quotidianas horas e horas para atenderem pacientemente ao interrogatório do visitante. Mostraram documentos arquivados, forneceram modelos e instruções usadas no serviço, ouviram comentários e objeções, com a boa vontade e a sinceridade que se encontram frequentemente em serviços públicos e sociais do país.

O registro, porém, aqui das atenções recebidas não visa somente exprimir reconhecimento. Visa também assinalar que a prontidão em prestar informações, em expor planos de trabalho, é sinal claro de devoção ao serviço. Essa impressão, confirmada por muitos outros fatos, ficará indelevel no espírito do observador.

Desnecessário é registrar aqui os nomes de todos os que, durante as longas visitas, me atenderam com tamanha gentileza. Além de outros motivos, isso pouco lhes importaria. O seu objetivo foi servir, servir a uma boa causa, a do progresso humano.

No trabalho que se segue, a parte histórica foi sobretudo baseada nas seguintes publicações: "*The Children's Bureau, its history, activities and organization*", pelo Dr. James Tobey, publicado em 1925 por *The Johns Hopkins Press*; "*The Children's Bureau, yesterday, today and tomorrow*", publicado em 1937 pelo próprio Bureau. Entre os dados relativos aos trabalhos das divisões de pesquisa, alguns foram colhidos dos relatórios mais recentes da Chefe do Bureau, ou confirmados por eles; e, entre os relativos à administração da Lei de Segurança Social, alguns tiveram relações análogas com uma outra publicação do Bureau intitulada: "*Federal and State Cooperation in Maternity and Child-Welfare Services under the Social Security Act*", 1938.

Capítulo I

HISTÓRICO

Os projetos de lei que começaram a aparecer no Congresso dos Estados Unidos, desde 1906, criando um Bureau para estudar e investigar as condições de vida das crianças no país, não feriam de modo algum a autonomia dos Estados da União norte-americana, não pretendiam certamente legislar sobre essas condições.

Apesar disso, apesar do prestígio trazido à idéia pela Primeira Conferência de Assistência à Criança, realizada no Palácio Presidencial em 1909, apesar do franco apoio dado à mesma, primeiro pelo Presidente Theodoro Roosevelt, depois pelo Presidente Taft, apesar de várias organizações e indivíduos prestigiosos terem levado ao Congresso a expressão da sua solidariedade com a iniciativa, contudo, a lei só veio à sanção em 1912, seis anos depois. O Congresso nos Estados Unidos é em geral relutante em prover à criação de novos organismos administrativos federais, isso por motivos que não vem a pelo aqui examinar.

A lei de 1912 se compunha apenas de seis secções (correspondentes aos nossos artigos). Entretanto, pormenoriza numa delas todos os cargos a serem criados, e os respectivos salários desde o do chefe até o do contínuo (*messenger*). O Bureau era incluído no Ministério do Trabalho e Comércio, permanecendo até hoje no do Trabalho (do qual se desligou o do Comércio em 1913).

As razões de ter aí sido localizado, e não no Serviço de Saúde Pública, parecem ter sido: a) o fato de que a exploração do trabalho de menores em alguns Estados impressionava a opinião pública, e, embora o governo federal não se sentisse animado a legislar sobre o assunto, poderia, por meio de inquéritos, demonstrar a extensão do mal; b) a importância do fator económico na mortalidade e morbidade infantis; c) *last but not least*, o fato de que o Bureau não era destinado a agir diretamente na promoção da saúde das crianças do país, e, sim, visava, como uma organização federal, promover estudos e pesquisas sobre os varios aspectos de vida das mesmas.

A lei confiava ao Bureau a missão de proceder a investigações em todos os assuntos que dignam respeito ao bem estar das crianças e à vida das mesmas entre todas as classes do nos-

so povo, e investigar especialmente as questões de mortalidade infantil, de natalidade, de orfanidade, de côrtes juvenis, de deserção, de profissões perigosas, de acidentes e moléstias de crianças, de emprego, de legislação afetando as crianças nos vários Estados e territórios". Deveria o Bureau também relatar essas investigações ao Ministério.

Atividades mais salientes

Desde 1913, o Bureau vem realizando uma série de estudos sobre mortalidade infantil, que se tornaram clássicos. Foram empreendidos em diversas localidades do país cujo registro de nascimentos era considerado satisfatório. Os investigadores seguiam a criança desde o nascimento até completar o primeiro ano de vida. Em caso de óbito antes do primeiro ano, investigavam as condições em que o mesmo se deu. Esses estudos mostraram "a relação estreita que as possibilidades de sobrevivência das crianças mantêm com os salários dos pais, com a própria alimentação, com a presença das mães no lar ou seu trabalho fora do lar, e com os cuidados físicos recebidos".

Desde o começo, o Bureau procurou também estimular no país o registro dos nascimentos. Obteve para isso a cooperação do *Bureau of Census*, repartição situada no Ministério do Comércio, e também a de varias associações femininas. Fez-se a propaganda da idéia de que um bom serviço de registro de nascimentos fornece a base para o combate à mortalidade infantil. Estimulados pelo *Children's Bureau*, formaram-se em inúmeras localidades de diversos Estados comitês de senhoras que iam de casa em casa e enchiam um atestado de registro padrão, e depois, com a cooperação dos escrivães de registro, faziam uma comparação desses atestados com os dados existentes nos cartórios. Os resultados eram transmitidos ao Bureau, em Washington, para estudo. Em um ou outro caso, o Bureau operou com pessoal próprio.

Tendo os diversos inquéritos demonstrado de uma forma objetiva as deficiências do registro em diversos Estados, foi fácil persuadir às suas assembleias legislativas da necessidade de votarem uma lei uniforme sobre o assunto, cujo projeto havia sido elaborado por uma comissão de técnicos. A área de registro se completou em 1933, quando a ela foi admitido o último Estado.

O trabalho dos menores inspirou muitos dos estudos iniciais e dos posteriores. A princípio, o Bureau fez uma compilação das leis estaduais existentes sobre o assunto e uma análise das estatísticas disponíveis. Depois foram empreendidos estudos relativos às condições sob as quais as crianças trabalhavam nas diferentes cidades e em determinadas indústrias e profissões, estudos esses que abrangiam também a maneira por que eram aplicadas as leis estaduais. Isso levou os agentes do Bureau "a campos e fábricas, a lojas e minas, a vias fluviais e a ruas de cidades, a cortiços urbanos e a cortiços rurais de trabalhadores migratórios", a toda parte, enfim, onde crianças trabalham. O Bureau está justamente convencido de que a publicação dos trabalhos aludidos forneceu bons elementos para que os Estados pudessem melhorar os seus padrões de trabalho de menores.

Uma das consequências desses inquéritos, embora frustrada posteriormente, foi a lei federal sobre o trabalho das crianças, promulgada em 1917. Para não ferir a autonomia estadual, o legislador federal se restringiu a proibir que fossem exportados, ou comerciados entre os Estados, produtos oriundos de fábricas, minas, usinas, ateliers, etc., que não seguissem os limites de idade e de horas de trabalho estabelecidos pela lei. Assim, não legislava sobre as indústrias limitadas a cada Estado. Apesar disso, a Suprema Corte declarou a lei inconstitucional, logo no ano seguinte.

Pela segunda vez, o Congresso fez uma lei sobre o trabalho de menores, mas desta não lhe impôs restrições diretamente: taxou os seus produtos. Pela segunda vez, a Suprema Corte anulou a lei. Finalmente, em 1924, o Congresso aprovou uma emenda à Constituição, de maneira a colocar fora de dúvidas o seu poder de legislar sobre o assunto. Como, porém, as emendas à Constituição necessitam ser ratificadas por 3/4 dos Estados, este número ainda não foi atingido até hoje, faltando ainda 8 Estados para completá-lo. Uma terceira tentativa legal foi feita ainda este ano pelo Congresso Federal e pelo Presidente para restringir o trabalho de menores: trata-se do *Fair Labor Standards Act* de 1938. Espera-se que esta terá melhor destino, devido à corrente liberal que predomina hoje na Suprema Corte.

O *Children's Bureau* não ficou inativo e continuou a sua faina de pesquisas sobre o trabalho

de menores. Em 1920 iniciou, nos Estados, uma coleta de relatórios sobre os certificados de emprego expedidos aos mesmos (a exigência legal desses certificados já foi uma vitória dos defensores da boa causa). Assim se poderiam evidenciar os resultados desastrosos decorrentes da anulação das leis federais. O Bureau nos revela serem esses relatórios obtidos "graças à cooperação de um número progressivamente crescente de funcionários de Estados e cidades encarregados de expedir os certificados de emprego".

Outros aspectos sociais da criança foram desde o começo considerados. Investigaram-se extensamente as leis estaduais e instituições que diziam respeito à criança dependente ou delinquente. Alguns Estados haviam estabelecido recentemente as pensões às mães necessitadas. O Bureau publicou relatórios referentes à administração das leis sobre o assunto, existentes não só no país como na Dinamarca, na Nova Zelândia e no Canadá. Semelhante recurso à experiência estrangeira é frequente na administração americana.

São hoje conhecidos por toda parte os estudos empreendidos pelo *Children's Bureau* relativamente às côrtes juvenis, aos lares adotivos, às instituições para abrigo de crianças abandonadas ou para correção de delinquentes, ao problema de ilegitimidade, finalmente, à organização e funcionamento dos serviços estaduais, municipais e urbanos de assistência à criança.

Sobre mortalidade materna, desde que os estudos estatísticos iniciados em 1916 mostraram que ela é muito elevada nos Estados Unidos em comparação com grande número de outros países, o Bureau não tem cessado de levar o fato ao conhecimento da nação. Mas um estudo detalhado dos fatores influenciando essa mortalidade só foi iniciado em 1926, depois que foi aprovado o plano respectivo numa reunião de diretores estaduais encarregados dos serviços de higiene infantil, convocada pelo próprio Bureau. O estudo abrangeu, em 13 Estados, 7.500 óbitos que o *Bureau of Census*, após análise dos respectivos atestados recolhidos em Washington, comunicava considerar serem devidos a causas puerperais. Foi realizado "a pedido e com a cooperação dos departamentos estaduais de saúde pública e das sociedades médicas estaduais. O estudo não era limitado aos fatos mencionados nos atestados de óbitos. Os médicos do *Children's Bureau* e outros associados com eles no estudo entrevistavam

pessoalmente o médico, parteira ou outra pessoa que tivesse assistido a cada uma das mulheres".

Outros estudos memoráveis foram os relativos a raquitismo. A princípio, em 1922 e 1923, foi investigada a prevalência da doença, bem como outros aspectos, no Distrito de Columbia (capital do país). Em 1923, iniciou o Bureau na cidade de New Haven, Estado de Connecticut, uma demonstração da profilaxia do raquitismo pelo óleo de fígado de bacalhau e pelos banhos de sol. Ao mesmo tempo era verificada na cidade a prevalência da doença entre as crianças mais idosas. Tanto numas como noutras "exames frequentes, físicos e roentgenográficos eram feitos para averiguar a marcha do crescimento da criança".

Esses estudos, que duraram cerca de três anos, foram realizados com a cooperação da escola médica e do departamento da saúde pública da cidade. Para contraste dos resultados obtidos, foi investigada a situação em Porto Rico, que é batido pelo sol tropical.

Muitas outras pesquisas originais foram empreendidas nas duas primeiras décadas de existência do Bureau. Basta, porém, mencionar as referentes a relações entre a atitude e o desenvolvimento da criança; higiene mental; problemas da assistência à criança na zona rural; tabulação de cerca de 200.000 fichas referentes a peso e altura de crianças, medidas em todo o país, durante o "Ano da Criança", como foi denominado o ano de 1918.

A publicação de folhetos de vulgarização de conhecimentos sobre a saúde da criança e os meios de preservá-la constituiu desde o começo uma das atividades mais importantes do Bureau. Foram publicados folhetos sobre cuidados prenatais, sobre cuidados aos infantes e sobre cuidados às crianças maiores, os quais vêm sendo revistos em edições sucessivas, principalmente o segundo (*Infant care*), cuja popularidade é extraordinária entre as mães americanas. O Bureau publicou também folhetos para tornar conhecidos do público os fatos relativos ao trabalho dos menores, à delinquência juvenil e seu tratamento, à parte importante que a recreação desempenha no desenvolvimento da criança.

Um outro meio de focalizar a atenção do público sobre a criança foi a iniciativa de se dedicar à mesma uma semana especial, todos os anos, iniciativa esta esposada conjuntamente, pelo *Children's Bureau* e pela Federação Geral dos Clu-

bes Femininos. Depois do movimento ter sido ensaiado primeiro em algumas cidades, foi celebrada em 1916 a "*National Baby Week*". Mais tarde as comemorações se restringiram ao "Dia da Criança", de que falaremos em outro capítulo.

A título de demonstração do que os Estados poderiam fazer em zonas rurais, o Bureau, em 1919, aparelhou, com o necessário a exames físicos das crianças, um auto caminhão, destinado a transportar um médico, uma enfermeira, um escriptorário e um *chauffeur*. O caminhão, que recebeu o título prestigioso de "Especial para assistência à criança" (*Child-Welfare Special*), só era enviado a um Estado quando as respectivas autoridades sanitárias o pediam. Durou quatro anos a demonstração. O exemplo frutificou em alguns Estados.

Sob os auspícios do Bureau se reuniram em Washington várias conferências de cientistas e técnicos para discutirem os problemas relativos à criança no campo da higiene, das ciências jurídicas e sociais. Frequente foi também o apelo à colaboração das autoridades estaduais. Uma das conferências que tiveram mais repercussão foi uma de caráter internacional, reunida em Washington em 1919, e na qual foram estabelecidos padrões mínimos para a assistência às crianças, tomando a palavra assistência *latu sensu*.

Auxílio financeiro federal aos Estados

Os inquéritos variados promovidos pelo *Children's Bureau* impressionaram a parte mais sensível da opinião pública. Foi proposto que o Congresso desse subsídios em dinheiro aos Estados, para que estes desenvolvessem os serviços de higiene materna e da criança. Não sem dificuldades a idéia se tornou vitoriosa em 1921, quando foi promulgada a lei que ficou chamada "*Maternity and Infancy Act*", ou mais popularmente, "*Sheppard-Towner Act*", do nome dos seus autores.

A quantia autorizada anualmente já era respeitável: um milhão e duzentos e quarenta mil dólares. Estes seriam distribuídos entre os 48 Estados pela seguinte forma: dez mil dólares igualmente para cada um, e o resto de acordo com o tamanho da população. Os Estados, para receberem o auxílio, precisavam: a) votar uma lei declarando que aceitavam as condições da lei federal e designando ou criando uma repartição estadual para prover à administração do auxílio;

b) votar uma verba anual correspondente à quantia dada pelo governo federal, com exceção apenas de cinco mil dólares que não necessitavam ser pareados (*matched*). Além disso, tinham que submeter, por intermédio do *Children's Bureau*, os planos por eles organizados para a aplicação do dinheiro, à aprovação de um Conselho de Higiene da Maternidade e da Infância, composto do Diretor Geral de Saúde Pública, do Diretor do Departamento Nacional de Ensino e do Diretor do *Children's Bureau*, que era o Presidente do Conselho. Mas era este Bureau a repartição federal designada pela lei para a sua administração. Para as despesas necessárias com pessoal e material, era arbitrada uma porcentagem anual do auxílio autorizado, correspondente mais ou menos a 50.000 dólares.

A proposta da lei havia excitado tais desconfianças entre os representantes ciosos da prerrogativa dos Estados de se dirigirem por si mesmos, que foi necessário redigi-la de maneira a impedir que a aprovação dos planos estaduais se tornasse uma oportunidade para ferir tal prerrogativa.

Numa obra destinada a fazer um estudo crítico dos subsídios dados aos Estados pelo governo federal norte-americano, subsídios esses que já eram consideráveis no campo da educação vocacional e outros, Austin Mac Donald dizia, em 1928, que, na execução da Lei da Maternidade e da Infância, de 1921, se tinha dado aos Estados mais liberdade para formular e executar os seus planos do que em qualquer das outras leis federais recentes relativas a subsídios, e acrescentava:

"Essa diferença é devida em parte ao fraseado do *Sheppard-Towner Act*, que determina ao Conselho Federal a aprovação de qualquer plano estadual que esteja "em conformidade com as provisões desta lei e sejam razoavelmente apropriados e adequados à execução dos seus objetivos". E' também devida em parte à política do Conselho Federal, o qual acredita que "a natureza do trabalho não se presta ao estabelecimento de padrões rígidos" (*Federal Aid*, página 214).

Mas Mac Donald se apressa em salientar que a maior liberdade de ação estadual concedida pela lei de 1921 não resultou numa maior diversidade de programas estaduais. Ha diferenças devidas à necessidade de atender às condições locais, mas na essência os programas ficaram os

mesmos. Uma das causas poderosas para isto foram as conferências anuais dos diretores dos Estados, promovidas pelo *Children's Bureau*, nas quais se obteve acordo sobre os pontos essenciais. O Bureau procurou também sempre se apoiar nas sugestões do seu conselho consultivo de pediatras : é o que o autor aludido deixa de mencionar.

A ação fiscalizadora do Bureau em relação à subvenção federal se exercia de duas formas : de um lado, por meio de viagens de inspetores para examinarem os trabalhos que as administrações estavam executando ; de outro, por meio de viagens de um contabilista treinado, que ia de Estado em Estado e examinava os registros de despesas, fazendo um *audit*, conforme a expressão latina adotada na linguagem inglesa. São chamados esses funcionários *auditors*.

A Divisão que em 1921 foi criada dentro do Bureau para executar os deveres administrativos a este incumbidos pelo *Sheppard-Towner Act*, se compunha de : 3 médicos, 2 enfermeiras, um *auditor* e alguns escriturários.

O auxílio federal foi renovado até 1929, quando foi suspenso em virtude da oposição crescente e inexplicável que foi encontrando dentro e fora do Congresso. Veremos adiante como foi renovado em 1935, com muito maior vigor. Mas note-se que os benefícios provenientes daquele auxílio se tornavam evidentes na grande expansão que os serviços de higiene da criança estaduais tomaram após alguns anos de sua concessão. Até um Estado como o de Massachusetts, que o havia recusado, se sentiu moralmente obrigado a prover verbas para tais serviços.

Mac Donald, na obra citada, informa que "recentemente quarenta diretores de serviços estaduais foram interrogados sobre si o governo federal tentou intervir junto a eles de uma maneira desarrazoada, e todos responderam sem hesitação que não houve o mais ligeiro indicio de domínio federal".

Organização

Já referimos como a lei de 1912 limitou o pessoal inicial do Bureau. À medida, porém, que este foi dilatando o horizonte das suas pesquisas e inquéritos, verbas mais consideráveis foram sendo votadas para as suas atividades. E' assim que em 1914 lhe foi concedida uma verba de cerca de 165.000 dólares e foram criadas cinco

divisões : de estatística, de biblioteca, industrial, de higiene (da criança), de serviço social. Mais tarde a biblioteca foi incluída na do Ministério (o arranjo atual entre o Ministério e o Bureau, a este respeito, será descrito mais adiante). Em 1925, a verba atingia a cerca de 376.000 dólares, sem falar no auxílio federal aos Estados que vimos anteriormente. O pessoal total do Bureau, que em 1915 já era de 66 empregados, atingiu a 161. No mesmo ano a monografia de James Tobey assim enumera as divisões do Bureau : Serviço Social, Higiene da Criança, Industrial, Editorial, Estatística, Higiene da Maternidade e da Infância. Vê-se que as únicas divisões novas eram : a Editorial, que tinha por objetivo atender à massa sempre crescente de publicações, e a de Higiene da Maternidade e da Infância, que, como vimos, foi criada em 1921, para administrar a concessão do auxílio federal. Além das divisões, havia já nessa época as seguintes secções : administrativa, de correspondência e de arquivo.

Capítulo II

ESTRUTURA E RELAÇÕES

A grave crise econômica e financeira que se manifestou nos Estados Unidos em 1929 e cujos efeitos perduram até hoje, além de ter atirado ao desemprego milhões de pessoas, determinou uma séria perturbação nos serviços administrativos de cidades, municípios e Estados. O Congresso federal armou o Presidente Roosevelt de poderes extraordinários para executar um vasto plano de medidas atingindo variados aspectos da vida nacional, o qual ficou sendo popularmente chamado de *New Deal*. Destas medidas, algumas, corporificadas em leis ou em regulamentos e códigos de caráter quasi-legislativo, foram declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte Federal e assim se anularam. Outras, porém, não sofreram a mesma derrogação e continuam em pleno vigor. Entre elas se acha a "Lei de Segurança Social" (*Social Security Act*), que determina uma série de medidas de grande alcance social. Institue um sistema de seguro federal contra a velhice e a morte. Estabelece um conjunto de auxílios aos Estados, importando anualmente em muitas dezenas de milhões de dólares, para o fim de habilitá-los a proverem amparo

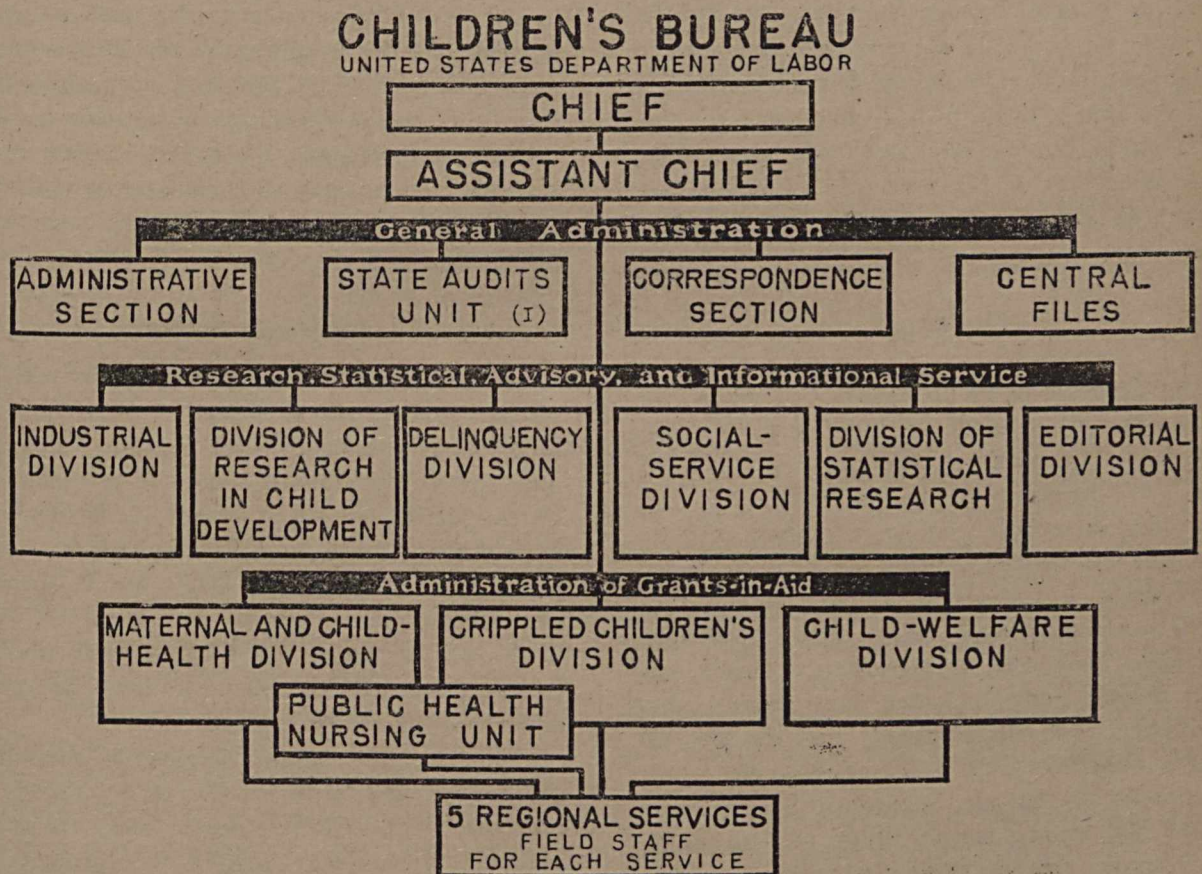
adequado a pessoas idosas, desempregadas, cegas, a crianças dependentes.

Dá outros auxílios aos Estados, não só para que estes melhorem os seus serviços gerais de saúde pública, como para que ajudem as localidades do interior a criar ou melhorar os próprios. Cria impostos a serem pagos por empregados e empregadores, funda o Conselho de Segurança Social e toma diversas outras providências. Deixamos, porém, para o fim as que mais nos interessam: institue a Lei de Segurança Social au-

caram com o Conselho de Segurança Social (*Social Security Board*).

Convém notar que a Lei não tem caráter imperativo. Ela autoriza a votação dos auxílios, quer dizer, o Congresso traça um plano para si mesmo.

No capítulo próprio, trataremos minuciosamente das condições estabelecidas pela lei relativamente aos auxílios a cargo do *Children's Bureau*, e do mecanismo administrativo da sua execução. Por ora, basta assinalarmos as grandes



(1) Esta unidade figura hoje junto aos serviços de administração dos auxílios federais.

xílios anuais aos Estados no valor de 8.150.000 dólares, para habilitá-los a estender e melhorar os serviços próprios e locais que visem promover a saúde das mães e das crianças, visem cuidados às crianças aleijadas e visem enfim os diversos aspectos da assistência às crianças. São esses auxílios que mais nos interessam aqui, porque foi a administração deles que a lei confiou ao *Children's Bureau*: os auxílios relativos à saúde pública em geral foram naturalmente confiados ao *Public Health Service*, e os relativos às crianças dependentes (não apurei porque) fi-

modificações que tais novas e importantes funções vieram trazer aos quadros da repartição. Para a administração dos auxílios federais foram criadas três divisões novas: a de Saúde Materna e da Criança (*Maternal and Child Health Division*), a das Crianças Aleijadas (*Crippled Children's Division*), a da Assistência à Criança (*Child-Welfare Division*); foram criadas duas chamadas "unidades": a de inspeção da contabilidade estadual (curtamente em inglês: *State Audits Unit*) e a de Enfermagem de Saúde Pública (*Public Health Nursing Unit*); finalmente

foram criados 5 Serviços Regionais (*Regional Services*).

Das 3 divisões acima mencionadas, as duas primeiras ficam sob a orientação da Assistente da Chefe do Bureau e a *Child Welfare Division* é subordinada diretamente à Chefe.

Quem olhar o quadro anexo, em que está exposta a organização atual, e o comparar com a organização existente em 1925 (vide parte histórica), verá que houve um desenvolvimento lógico. As divisões de pesquisa e informação que, desde 1914, vinham constituindo a estrutura essencial do Bureau, ficaram mantidas, com ligeiras alterações no nome de algumas, e houve mais o desdobramento da Divisão de Serviço Social, de cujo seio saiu a Divisão de Delinquência.

Todo o Bureau está localizado num andar único do edifício do Ministério do Trabalho, com exceção de alguns poucos serviços que estão em outro andar próximo.

Orçamento

As despesas totais do Bureau com o seu pessoal e material, incluindo as de publicações e viagens, montaram no exercício findo a 825.500 dólares. É interessante que as verbas não são rubricadas de acordo com as diferentes divisões e secções do Bureau. Afim de permitir maior flexibilidade, o Congresso, embora receba propostas detalhadas, vota verbas globais, que são chamadas *lump-sum appropriations*. Assim naquela quantia estão incluídas duas grandes verbas globais (além de outras): uma de 306.000 dólares para "Salários e Despesas" com a administração da Lei de Segurança Social, outra de 363.500, com o mesmo título, para o custeio das despesas com as atividades normais do Bureau.

Mas os auxílios aos Estados, cuja distribuição ficou a cargo do Bureau, montaram, no mesmo exercício, a 7.975.000 dólares, quantia ligeiramente inferior à autorizada na lei acima referida.

Pessoal

O pessoal do Bureau compreende hoje cerca de 250 empregados, a grande maioria dos quais é permanente.

A escolha é feita, como a do funcionalismo federal em geral, por meio de exames promovi-

dos pela Comissão do Serviço Civil. A pedido do Bureau, transmitido pelo Ministério, a Comissão envia os nomes dos três candidatos classificados nos primeiros lugares. Destes, o Bureau indica um à nomeação ministerial. Quando se trata de pessoal técnico ou administrativo de mais elevada categoria, os exames acima referidos não são exames no sentido usualmente empregado. Os candidatos enviam os documentos necessários à Comissão, e por eles são classificados. Chamam ao processo "*unassembled examination*", para diferenciar dos exames coletivos.

A experiência administrativa, seja no serviço federal, seja nos estaduais ou nos de localidades, pesa bastante na avaliação dos documentos referidos. O que é obrigatório para todos que tiverem de ser nomeados é o exame médico, o qual se processa logo após a escolha do candidato.

O regimen de trabalho é o de tempo integral, com raras exceções.

Chefes do Bureau

Na sua existência já longa, ele tem tido poucos chefes. O primeiro foi Miss Julia C. Lathrop, que serviu de 1912 a 1921. Foi sucedida por Grace Abbott, a qual já trabalhava no Bureau desde 1917. A longa administração de Miss Abbott, durou até 1934, quando foi substituída pela sua assistente, Katharine F. Lenroot, que entrara para o serviço do Bureau em 1915. Tudo leva a crer que a administração de Miss Lenroot será tão duradoura e profícua quanto a das suas duas antecessoras.

Os mesmos períodos longos de administração se têm verificado em outras repartições importantes. Os Chefes destas são, entretanto, muitas vezes, de livre escolha do presidente, sujeita esta à aprovação do Senado, a qual na prática tem redundado numa simples formalidade. Não é raro ver um Presidente da República, pertencente a um determinado partido político, conservar no cargo um chefe do Bureau nomeado por Presidente do outro partido.

Relações com o Ministério e outros órgãos coordenadores

No capítulo de Administração Geral teremos ocasião de ver como estão articuladas com a secretaria ministerial as questões relativas a pessoal, ao parcelamento das verbas, às aquisições de material, aos arquivos, às publicações, etc.

Com o Ministro do Trabalho em pessoa, a chefe do Bureau se avista em geral uma vez por semana, mas, si não ha necessidade, este encontro pode ser mais espaçado. Os contatos mais importantes com o Ministério se estabelecem por ocasião da confecção da proposta orçamentária. Esta, sob a orientação da chefe do Bureau, é preparada na Secção Administrativa do mesmo, tendo por base as estimativas fornecidas pelos chefes de serviços e outros dados. Em abril deste ano, vi na mesma secção uma funcionária compilando os dados relativos às despesas correntes, para servirem de base às estimativas para o exercício fiscal que vai começar em 1 de julho de 1939 (nos Estados Unidos o exercício fiscal começa no meio do ano). As propostas das diferentes repartições do Ministério são enviadas, até 1 de setembro, a uma divisão do mesmo intitulada "de Orçamento e Contabilidade" (*Budget and Accounts Division*). Consolidadas aí, vão à revisão de um dos Assistentes do Ministro que é intitulado "Budget Officer". Do Ministério não vão porém diretamente ao Presidente da República. A 15 de setembro, as propostas de todos os Ministérios vão ao exame de uma organização administrativa de grande autoridade, intitulada "*Bureau of Budget*". Este é que prepara as propostas para a decisão final do Presidente, o qual as deve enviar ao Congresso por ocasião da abertura das sessões em janeiro. Às reuniões do Bureau comparecem Ministros (estes em geral só uma vez), *budget officers*, chefes de repartições, auxiliares graduados destes — conforme a proposta a ser discutida. Nesta ocasião, os Ministros e seus auxiliares, têm oportunidade de defender os planos de expansão das atividades, elaborados pelas repartições. O mesmo se dá nas reuniões posteriores das Comissões de Orçamento do Congresso. Estas Comissões se fracionam em sub-comissões, que, principalmente na Câmara, são extraordinariamente diligentes e minuciosas. Às suas reuniões são convocados Ministros, assistentes, chefes de repartições, que se fazem muitas vezes acompanhar de auxiliares graduados. Os deputados especializados em longos anos de treino, em cada sessão sujeitam todo esse pessoal a um verdadeiro inquisitório sobre a aplicação do dinheiro pedido. No fim de cada ano esses inquéritos são publicados em volumes intitulados "*Hearings*".

Os planos de atividades de cada Bureau que, por ocasião de ser preparada a proposta orça-

mentária, foram formulados de uma maneira geral, depois de promulgada a lei do orçamento, têm que se objetivar em projetos mais particularizados. São enviados ao Ministério para exame do *Budget Officer*, mais como uma formalidade. Este os remete ao *Bureau of Budget*, o qual está autorizado por lei a solicitar todas as informações que entender às diferentes repartições. O fim do exame de tais planos ou projetos, que o *Bureau of Budget* solicitou desde 1922, foi evitar a duplicação de atividades. O fato é, porém, que ele não dispõe de pessoal necessário para uma tarefa de tal magnitude (e é duvidoso que tivesse autoridade para tirar do seu exame as consequências necessárias). Assim, pois, averigui que varias repartições não submetem os seus planos, e as que os submetem não os recebem examinados, e são, pois, levadas a prosseguir no seu intento, independente do *placet* solicitado. A tarefa de exame das propostas orçamentárias já é de tal realce que pode absorver todo o tempo do aludido órgão administrativo.

Um outro organismo coordenador foi criado recentemente pelo Presidente Roosevelt, autorizado pelo Congresso: é o Conselho Central de Estatística (*Central Statistical Board*), ao qual as repartições que elaboram estatísticas interessando o programa governamental de reconstrução nacional devem enviar os seus planos de inquéritos, questionários, fichas, etc. O objetivo é aperfeiçoar os inquéritos e evitar duplicação. O Conselho não trata de colher estatísticas ou publicá-las. Quanto à tarefa coordenadora, a experiência é muito recente para saber-se si tem dado resultados.

Um problema que interessa o *Children's Bureau* mais de perto é o de coordenação das suas atividades com as da Saúde Publica (que funciona no Ministério do Tesouro) e com outras repartições ligadas à higiene, educação ou assistência da criança. Isso se vinha fazendo até ha pouco, graças ao espirito de harmonia e boa vontade existente no país, principalmente entre as pessoas que se dedicam ao bem público. Entendimentos espontâneos, e geralmente muito bem sucedidos. Foi criado recentemente o Comité Interministerial para Coordenar Atividades de Saúde e Assistência (*Interdepartmental Committee to Coordinate Health and Welfare Activities*). Apesar do nome comprido, só tem cinco membros, quatro dos quais são assistentes dos Ministros do Tesouro, do Interior, da Agricul-

tura, do Trabalho, e um é membro do Conselho de Segurança Social. As suas atividades coordenadoras têm sido muito limitadas devido a motivos que não vem a pêlo aqui examinar.

Conselhos consultivos

Não é tarde para recordar o auxílio prestimoso que o Bureau desde o início recebeu dos seus comitês consultivos de pediatras e obstetras. Nos últimos vinte anos, as secções de pediatria, obstetrícia, higiene infantil e materna, tomaram um tal desenvolvimento nas grandes escolas médicas do país, as associações respectivas assumiram uma tal importância, que foi fácil ao Bureau, quando a Lei de Segurança Social lhe impôs novos e pesados deveres, se cercar de numerosos Conselhos relativos aos diversos aspectos da saúde das mães e crianças e da assistência às mesmas. O mesmo se deu com relação ao trabalho dos menores, à estatística social e à educação das crianças malajustadas. Todos os seus membros trabalham gratuitamente para a Nação, sempre que são convocados.

Relações com os Estados

O estudo dessas relações será feito nos capítulos seguintes.

Capítulo III

TRABALHOS DAS DIVISÕES DE PESQUISAS E INFORMAÇÕES

A — *Divisão de pesquisas sobre o desenvolvimento da criança (Division of Research in Child Development)* :

Esta divisão alguns anos atrás se chamava "*Division of Child Hygiene*". Quando a visitei em abril deste ano, a sua diretora, a Dra. Ethel Dunham, acabava de chegar de uma viagem ao Estado de Connecticut, onde fizera, na cidade de New Haven, uma conferência sobre prematuros para a escola médica da Universidade de Yale.

Não pretendemos, tanto aqui como em relação às outras divisões, listar todos os trabalhos de que se ocupam, e sim mencionar alguns típicos.

Tratemos primeiro dos trabalhos de rotina da divisão.

Fazem, em estreita colaboração com a Divisão de Estatística, o estudo das estatísticas do *Bureau of Census* relativas à mortalidade materna, infantil, neonatal, nascimentos prematuros, nascidos mortos, tendências da mortalidade por certas doenças em certos grupos de idade; e também preparam mapas, gráficos e tabelas a respeito. Na Divisão de Estatística existe uma especialista em mortalidade materna de grande renome: a Dra. Tandy, que não é médica.

Uma das tarefas mais importantes é a preparação dos boletins de divulgação popular relativos aos cuidados às mães e crianças. Citaremos entre eles: "*Prenatal care*", "*Infant Care*", "*The Child from one to six*", "*Child Management*". O "*Infant care*" é o mais popular: dele só o ano passado foram distribuídos mais de meio milhão de exemplares, e desde o começo da publicação, perto de dez milhões (a distribuição se faz quase sempre a pedido, sendo que uma certa quantidade é vendida pela Imprensa Oficial).

Dos boletins populares, alguns são preparados na própria Divisão, outros são encomendados a especialistas. Neste caso está o "*Child Management*", que foi contratado com o Dr. Thom. Não pude averiguar o preço exato, mas sei que ficou algumas centenas de dólares.

Todas as publicações são revistas pelos Conselhos consultivos do Bureau, cujos membros, como dissemos anteriormente, dedicam tempo generosamente a tais tarefas. A divisão técnica é também muito coadjuvada pela Divisão Editorial, de que adiante falaremos.

Mantêm aqui um pequeno arquivo da literatura médica sobre assuntos especiais, em que os investigadores se achem interessados. Têm pastas para cada assunto, em que arquivam separatas e resumos, e das quais fazem índices. Os resumos são feitos pelos médicos da Divisão sobre os problemas em que estão trabalhando, mas, si passam para outro problema, continuam também o serviço relativo aos anteriores. O difícil num arquivo destes é a classificação. A Dra. Dunham adota uma classificação anatômica, que não acha muito satisfatória.

Têm duas funcionárias que se dedicam ao preparo de bibliografias. Em matéria de traduções, a Divisão é muito auxiliada por uma funcionária da Divisão Editorial, que conhece um grande numero de linguas estrangeiras.

Uma pequena biblioteca contém apenas os trabalhos mais importantes. O Ministério do Trabalho, que funciona no mesmo edifício, possui uma biblioteca centralizada para todas as repartições do mesmo. Afim de obviar os males da centralização, têm um sistema interessante de distribuição, pelo qual as revistas de uma determinada especialidade, apenas chegadas, são enviadas imediatamente às pessoas que por elas declararam se interessar, e que se acham listadas num roteiro impresso que acompanha as revistas. Cada funcionário só pode reter a publicação consigo por 48 horas. Acho o sistema excelente para estimular a leitura e a tomada de notas. Os livros podem também ser retirados por determinado prazo. Ao fim deste, si não voltam, são cobrados pela bibliotecária.

A Divisão se acha também em contato com a biblioteca médica do exército e da marinha, (uma das melhores do mundo), a qual atende, por automovel, a pedidos de livros vindos das repartições. A acessibilidade dos livros é o assunto em que talvez os Estados Unidos atingiram o maior grau de perfeição.

Pedidos de informações chegam à Divisão de diversos pontos do país (muitas vezes são endereçados à Chefe do Bureau e, ou passam por aqui primeiro, ou, de seu escritório são recambiados para aqui). Mães, professoras, desejam instruções sobre determinadas questões de criação humana. A resposta pode ser muitas vezes dada simplesmente enviando ao postulante uma das publicações populares acima referidas. Outras vezes aconselha-se uma consulta ao médico local; outras vezes dão a resposta direta. São também muitas vezes recebidas consultas de autoridades estaduais e locais sobre diversos problemas, como, por exemplo, a orientação para inquéritos que desejam empreender.

Cooperam também com instituições de ensino, ora por meio de séries de conferências sobre assuntos especializados, ora simplesmente preparando programas de cursos.

Uma forma de auxílio direto às administrações estaduais que tem grande importância é a do empréstimo de pessoal técnico para demonstrar como os serviços devem ser operados. Por exemplo, acabava de chegar do Estado de Oklahoma um médico da Divisão que lá havia ficado cerca de dois anos, participando num programa de demonstrações de higiene e assistência, organizado para uma zona rural do Estado, pelos seus depar-

tamentos de saúde pública e assistência. Dirigir ambulatórios de higiene da criança em cinco diferentes municípios tal foi a parte a cargo do pediatra emprestado pelo *Children's Bureau*, o qual emprestou também uma enfermeira de saúde pública.

Foi cuidado do especialista referido treinar localmente o seu futuro substituto.

Está em vésperas de ser publicado um estudo procedido pelo Bureau em New Haven, desde 1934, em cooperação com a Escola de Medicina da *Yale University* e os departamentos de educação e saúde pública da cidade. Esse estudo, que abrangeu cerca de mil crianças de 6 anos de idade, durou três anos e teve como objetivo comparar e avaliar os vários métodos de medir a aptidão física e o estado nutritivo das crianças. A Dra. Rachel Jenss, incumbida da análise estatística dos dados, me informou que esse estudo confirma o pessimismo já manifestado por diversas autoridades médicas sobre o valor dos índices conhecidos de nutrição.

Entre os inquéritos que estão sendo procedidos atualmente pela Divisão, tomei notas minuciosas de um que ilustra bem os processos de cooperação procurados pelo Bureau. É um estudo sobre mortalidade materna que está sendo procedido, desde 1937, no próprio Distrito de Columbia (que é, como se sabe, a capital do país), conjuntamente pelo *Children's Bureau*, pelo departamento de saúde do Distrito e por um comitê obstétrico da Sociedade Médica local. Depois de acordo, a Sociedade, que tem grande prestígio, enviou circulares a todos os médicos da terra, brancos e pretos, pedindo a sua cooperação. Além disto, mandou representantes seus diretamente aos hospitais para explicar os objetivos em vista. Uma pessoa paga pelo Bureau copia no departamento de saúde todos os atestados de óbitos de mulheres em idade de parto. Si o óbito se deu em hospital, vai a este e examina os registros respectivos. Confronta também, para a descoberta de causas puerperais em casos de atestados que não as mencionam, esses atestados com os registros de nascimento. De maneira que, si apura que uma mulher, cujo atestado de óbito menciona uma causa não puerperal, deu à luz na mesma ocasião, prossegue nas investigações. Em todos os casos de óbitos confirmados ou suspeitos de causas puerperais, o médico notificante é visitado por um colega da saúde pública local, o qual colabora no estudo. Depois disto,

ambos comparecem perante o comitê de obstetras acima referido, o qual discute amplamente o caso *intra muros*.

Como se vê, o estudo acima tem um duplo objetivo: o principal é apurar a realidade da situação, isto é, o número real de óbitos por causas puerperais na cidade, e o secundário, a educação profissional por um grupo selecionado de especialistas. O estudo durará cinco anos. A média de óbitos por causas puerperais na cidade tem sido de sessenta por ano.

Não é preciso ter grande imaginação para conceber os obstáculos que semelhante inquérito encontraria em meios menos acostumados à pesquisa da verdade.

A Divisão conta agora com o seguinte pessoal: a diretora, quatro outros médicos (um dos quais foi nomeado para executar estudos em colaboração com um hospital da *Cornell University*, no Estado de New York, e outro se acha localizado em Baltimore executando também pesquisas em colaboração); duas assistentes para pesquisas bibliográficas; duas escriturárias-estênógrafas.

B — *Divisão Industrial* :

Por ocasião da minha visita, a diretora, Miss Beatrice Mc Connell, havia chegado de extensa viagem. Fôra ao Estado de Texas, onde, a convite de varias associações, falara em 3 cidades diferentes sobre os problemas do trabalho das crianças. Daí seguira para o Estado de Missouri, em que quiz verificar pessoalmente si nas minas de beryte, que é uma rocha pesada, trabalhavam crianças.

Antes de vir para aquí, Miss Mc Connell ocupou no Estado de Pensylvania, que é um dos mais industrializados do país, o cargo de diretora do Bureau de Mulheres e Crianças.

Referiu-me dois estudos seguintes em que a Divisão se acha empenhada.

Um tem por objetivo estudar os métodos que estão sendo usados no país para prover colocação aos jovens saídos das escolas. Em muitas cidades americanas, os departamentos de educação ou mesmo escolas individualizadas, secundárias ou vocacionais, mantêm um serviço de informações e de auxílio aos que terminaram o curso, para os ajudar a achar emprego conveniente. Nos últimos anos, em consequência da grande crise, os serviços criados pelo Governo federal e pelos

estaduais (estes subsidiados pelo Governo federal), para tratarem da questão do desemprego, também naturalmente se preocuparam com o que estava sucedendo aos jovens.

A Divisão Industrial iniciou pois o seu inquérito enviando um questionário a todos os sistemas escolares de cidades de mais de dez mil habitantes, e também às diferentes agências estaduais e nacionais às quais o assunto estava afeto. Tratava-se de saber como cada um organizava os seus serviços. Os resultados foram muito satisfatórios, pois, num questionário que era dirigido a tão formidável quantidade de organizações, obtiveram cerca de 90 % de respostas. Estas foram estudadas e apuradas. Mas o inquérito prosseguiu. Escolheram 14 localidades em diversos Estados, as quais mantinham serviços interessantes, dignos de um estudo mais apurado, e mandaram a elas dois representantes da divisão para fazerem esse estudo. Assim, quando o trabalho for publicado, as localidades do país menos bem dotadas poderão comparar os métodos já ensaiados em outras.

Um outro estudo importante em que se acha empenhada a Divisão é um sobre a situação, na cidade de Detroit, das crianças que se empenham em profissões de rua (*street trades*), tais como vender jornais, etc. O estudo foi empreendido por solicitação de um comitê representando varias organizações que lutavam em Detroit em benefício da comunidade. No Estado de Michigan, em que essa cidade está situada, não existe lei estadual sobre o assunto, o qual é regulado por posturas locais. O estudo da Divisão irá certamente revelar abusos e imperfeições, contribuindo assim para fórmulas melhores e melhor aplicação em muitos pontos do país. Cumpre notar que, antes do trabalho ser empreendido em Detroit, por cortezia, um representante do Bureau se entendeu com as autoridades estaduais.

Nos Estados Unidos, como no resto do mundo, a ganância de muitos indivíduos e empresas não tem limites atingindo mesmo a forma cruel da exploração de trabalho de crianças, mas lá, como infelizmente em poucos outros países, a reação contra tal ganância é grande, e diversas organizações devotadas ao bem público dão o combate legal à mesma.

Os estudos feitos pela Divisão servem para elucidar outras repartições do Ministério do Trabalho, e mesmo outros Ministérios e o Congresso, sobre o trabalho de menores. E' assim que o

Children's Bureau transmitiu ha tempos ao Ministério da Agricultura e ao Congresso os resultados de um estudo feito pela Divisão sobre o trabalho de crianças na indústria da beterraba. Esses dados foram aproveitados na confecção do "Sugar Act" de 1937, o qual estabeleceu as condições de idade para o emprego dos menores, caso os cultivadores da beterraba desejassem auxilio federal.

Esta Divisão presta também auxílios aos legisladores e administradores estaduais. E' assim que o relatório do *Children's Bureau* para 1937 informa o seguinte, referindo-se aos trabalhos da mesma: "Auxiliou-se a mais de um quarto dos Estados no preparo de legislação estadual relativa ao trabalho de crianças, e em muitos outros Estados foi prestado serviço consultivo relativamente a projetos de lei. A pedido de funcionários de repartições estaduais de trabalho, foram fornecidas também informações relativas a problemas administrativos".

Entre os numerosos estudos e inquéritos feitos no ano passado pela Divisão, ha um que convem mencionar; é o relativo às consequências que a declaração, pela Suprema Corte, da inconstitucionalidade da lei que instituiu os codigos industriais (*National Recovery Act*) teve sobre o trabalho de menores. Abrangeu seis Estados. E' interessante notar a identidade entre os motivos que inspiraram este estudo e os que inspiraram o inquérito iniciado pelo Bureau em 1920, e referido na parte histórica.

Os resultados desses estudos e inquéritos são como sempre publicados pelo Bureau. Ha um folheto que é revisto de quando em quando e resume para conhecimento popular a situação do trabalho de menores no país. Intitula-se: "*Child Labor-Facts and figures*".

C — Divisão da Delinquência (*Delinquency Division*):

Não estando presente a diretora, que se achava na Europa, numa reunião de um dos comitês consultivos da Liga das Nações, informei-me com a sua assistente, Miss Alice S. Nutt.

Como todas as outras divisões que estamos aqui estudando, esta presta as informações necessitadas pelo Governo federal, atende a numerosas consultas vindas dos Estados, seja de autoridades, seja de particulares. Às vezes essas consultas necessitam visitas às localidades.

Análises da literatura, pesquisas bibliográficas sobre os assuntos a cargo da divisão, são frequentes. Mas o que mais nos interessa são os trabalhos no campo (*in the field*), de que Miss Nutt me mencionou os seguintes, em via de execução.

Em 1936, a Divisão iniciou, em uma determinada área da cidade de S. Paulo (Estado de Minnesota), um estudo, que deverá durar até 1939, sobre as possibilidades de serem tratados fora das côrtes juvenis muitos dos casos que atualmente afluem a elas, sem necessidade e sem vantagens. O estudo é feito em cordial colaboração com a corte juvenil local, com a policia, com as escolas e com a associação central da cidade, a "*Community Fund*".

O pessoal encarregado localmente do estudo é pago pelo *Children's Bureau* e escolhido por ele entre os indicados pela Comissão do Serviço Civil. Consta de um psiquiatra, de um psicólogo, de trabalhadores sociais (para investigações do ambiente em que a criança vive), de pessoal de escrita — ao todo onze pessoas. O distrito escolhido abrange umas duas milhas quadradas, e tem uma população de cerca de 16.000 habitantes. Os casos que chegam ao estudo do grupo acima são mandados, ora pela policia, ora pelas escolas, ora pela corte juvenil. As despesas são todas custeidas pelo Bureau, exceto as de aluguel de casa, iluminação e aquecimento, que são pagas pela "*Community Fund*".

Em 1929, a Divisão encetou um estudo completo de 5 instituições estabelecidas em diversos Estados para receber rapazes delinquentes. Terminado esse estudo, que se acha publicado em dois volumes, em fins de 1935 foi começado um de três instituições para moças delinquentes, localizadas respectivamente nos Estados de Pennsylvania, Minnesota e Connecticut. Antes disso, a chefe do Bureau, Miss Lenroot, escreveu ao departamento estadual e conselho sob o qual estavam as instituições pedindo a necessária permissão. A Divisão obteve a nomeação de duas funcionárias que, sob a orientação de Miss Bloodgood, auxiliar da mesma, se incumbiram de estudar as fichas individuais. Foi além disso colhida informação relativamente às instalações e aos programas de treino e de tratamento oferecidos nas instituições. Em cada uma destas os trabalhadores do Bureau se demoraram algumas semanas. Em fins de 1937, novas visitas foram feitas, afim de dar atualidade ao estudo. A apu-

ração dos dados estava sendo feita, por ocasião de minha visita, em colaboração com a divisão de estatística.

D — *Divisão de Serviço Social (Social Service Division)* :

Esta Divisão se preocupa com o estudo e divulgação dos melhores métodos de prestar cuidados às crianças que necessitam de serviços sociais, e também com o estudo da legislação referente a tais crianças e das organizações administrativas e associativas que, nos Estados e nas localidades, se incumbem de tais cuidados.

A sua diretora, Miss Agnes K. Hanna, fôra recentemente ao Estado de Missouri afim de participar na Conferência Estadual de Trabalhadores Sociais; tendo antes ido ao Estado de Virginia, em que também tomou parte nas reuniões da *American Association on Mental Deficiency*.

Entre os estudos ha pouco concluidos pela Divisão, figuram os seguintes: a) práticas de adoção vigentes em onze Estados; b) quais serviços existem nas cidades americanas para atenderem às mães não casadas (*unmarried mothers*), estudo este que abrangeu cinco cidades representativas; c) ilegitimidade em Baltimore.

Pedi informes mais minuciosos sobre esse último. Uma lei do Estado de Maryland (no qual está localizada a cidade de Baltimore) proibe que a mãe se separe de uma criança abaixo de seis meses de idade, para colocá-la em uma instituição ou em outro lar. O estudo teve por fim verificar si a lei trazia resultados maléficos, dificultando a assistência às mães não casadas, uma vez que estas provavelmente, em diversos casos seriam forçadas a recursos extra-legais. Obtiveram todos os registros relativos aos nascimentos e aos nascidos mortos ilegítimos, e também informações sobre todos os óbitos de crianças abaixo de um ano. Além disso se prevaleceram de todos os dados aproveitáveis existentes no departamento de saúde pública da cidade, nos seus tribunais, nas suas agências sociais, finalmente no próprio departamento estadual de assistência. Tiveram em serviço na cidade quatro trabalhadores sociais e duas estenógrafas.

Todo o material está agora sendo analisado na Divisão para publicação.

Um outro estudo interessante está em execução. Procuram saber como está sendo atacado

nos Estados o problema da deficiência mental. Analisaram a princípio a legislação e relatórios, mandaram depois um questionário a diversos Estados, finalmente escolheram alguns destes para *field study*.

Nesse terreno, como em todo da criança dependente, ha uma grande tendência para dar às instituições um papel restrito, e se fiar cada vez mais nos próprios lares ou nos adotivos, para a tarefa de reconstrução. Miss Hanna acha que o estudo da sua divisão irá divulgar no país algumas experiências administrativas muito interessantes iniciadas por algumas localidades.

Como as outras Divisões, esta faz também um estudo continuado da legislação estadual, e mantém um serviço consultivo de que se valem autoridades, associações, particulares.

E — *Divisão de Pesquisa Estatística (Division of Statistical Research)* :

Esta excede todas as outras em pessoal: tem cerca de 50 empregados. Isto é devido a que aqui afluem os numerosos trabalhos das outras em sua quasi totalidade, desde a centralização que começou a ser operada em 1937.

Três secções funcionam aqui, mencionadas adiante na ordem progressiva da sua extensão.

1 — Estudos sobre crescimento da criança. Esta é uma pequena secção dirigida pela Dra. Rachel Jenss, à qual me referi quando tratei da Divisão de Pesquisas sobre o Desenvolvimento da Criança. Os estudos são feitos em colaboração com a mesma divisão.

2 — Estudos especiais. Aqui são realizados estudos da mais diversa natureza. Ha, em primeiro lugar, os que são chamados "os trabalhos estatísticos gerais do Bureau" e incluem: tabulações especiais dos dados contidos nas publicações do *Bureau of Census*; preparação dos índices para a distribuição aos Estados dos fundos estabelecidos pela Lei de Segurança Social (sobre este ponto voltaremos no capítulo próprio); revista de projetos estatísticos submetidos por outras agências, acompanhados do pedido de sugestões e comentários. Ha em seguida o grupo numeroso de estudos originados em outras divisões, e que, quando necessitam manipulação estatística, vem aqui para colaboração. Tomei um exemplo de como se processa essa colaboração no caso do inquérito sobre instituições para moças delinquentes. Primeiramente, a ficha foi preparada

em consulta da Divisão de Delinquência com esta. Depois que os investigadores encheram as fichas no campo, e estas vieram ter ao escritório central, a diretora do inquérito naquela divisão preparou um plano de apuração grosseira, à mão, que foi executado aqui. Todas as fichas foram consideradas, porque eram apenas cerca de 600. Tratassem com milhares, tomariam uma amostra. Essa apuração grosseira permitiu à diretora do inquérito determinar a classificação conveniente e a sua respectiva codificação. Passou, antes, com as suas auxiliares, uma revista nas fichas, marcou as questões de interpretação controvertível (que a própria apuração grosseira revelou). A codificação foi feita depois na Secção de Estatística, de acordo com as instruções recebidas, numa folha de transferência. Si novas dificuldades surgem, a Delinquência é avisada. O interessante é que todos os entendimentos entre as duas Divisões, mesmo quando já feitos verbalmente, são postos por escrito. Isto economisa muitas idas e vindas.

Num outro estudo especial, originado na Divisão de Pesquisas sobre o Desenvolvimento, o contato com os investigadores no campo está sendo agora feito diretamente pela Divisão de Estatística. Foi promovido em colaboração com um comitê da *American Public Health Association* e versa sobre a questão dos nascidos mortos. Representantes do *Children's Bureau* visitaram, em 49 cidades dispersas pelo país, 216 hospitais providos de serviços obstétricos desenvolvidos. Não tiveram dificuldade em obter a sua cooperação, graças naturalmente ao apoio do comitê aludido. Em cada hospital foi designado um médico para encher a ficha preparada pelo Bureau. Este lhes paga à razão de 25 cts. por ficha. Tive a curiosidade de indagar o processo deste pagamento, e na Secção Administrativa do Bureau me informaram que, periodicamente, a Divisão de Estatística lhe comunica que tais médicos, em tais endereços, mandaram tantas fichas. A Secção enche um modelo de conta e manda a cada um deles para a respectiva assinatura e devolução. Daqui as contas seguem os caminhos contabilísticos rotineiros e atingem a pagadoria do Tesouro, donde um cheque é mandado ao médico diretamente, ou vem à Secção primeiro, quando o seu endereço é variável.

3 — Relatórios correntes. Esta Secção recebe dos Estados um grande número de relatórios cujos dados colige para publicação. Di-

videm-se em três grupos principais: a) relatórios mensais sobre certificados de empregos expedidos a menores entre 14 e 17 anos de idade; b) fichas de casos de delinquência juvenil enviadas pelas cortes respectivas, a pedido do Bureau (o seu preenchimento é muito simples e já estão codificadas para apuração), e dados relativos aos menores violadores de leis federais, enviados pelo Bureau de Prisões, pertencente ao Ministério da Justiça; c) estatísticas sobre serviços de saúde e assistência existentes em áreas urbanas (em cada cidade fica uma agência social incumbida de coletar estas estatísticas). Esses relatórios, claro está, ainda não emanam de todo o país, mas a área abrangida já é considerável: para os primeiros, de cerca de 58 %; para os segundos, de cerca de 34 %; para os terceiros, de cerca de 20 %.

O Diretor da Divisão, recentemente nomeado, é o Dr. Robert Myers.

F — Divisão Editorial (*Editorial Division*):

Afim de ser revisto, aqui aflue todo o material a ser publicado, quer provenha das divisões técnicas, quer do gabinete da chefe do Bureau. A revisão tem dois objetivos: a correção da linguagem, visando sobretudo a clareza, e a verificação dos algarismos referidos nas tabelas ou no corpo da publicação.

A diretora da divisão, Mrs. Isabelle Hopkins, aqui trabalha ha 15 anos, tendo servido antes em diversas casas editoras. Goza da reputação de ser autoridade em questões de vernáculo e de estilo, além de conhecer muito bem os trabalhos do Bureau. Tem também algumas auxiliares de valor.

À margem dos trabalhos vindos para revisão, escrevem as alterações que julgam necessárias. Em alguns casos se limitam a pedir ao autor, em memorandum, uma nova redação, indicando a necessidade da mesma. Outras vezes ha conferências para resolver os casos. Nenhuma correção é feita sem a ciência do autor.

Raríssimas são as ocasiões de desentendimento, e, quando surgem, a chefe do Bureau resolve em ultima instância.

E' preciso notar que muitas das publicações são submetidas, antes de aqui virem, aos Conselhos consultivos do Bureau. A essas reuniões comparece uma representante da Divisão Editorial, que toma nota das sugestões feitas.

Daqui os trabalhos vão para a secretaria ministerial, em que um dos assistentes do Ministro, sempre o mesmo, coloca o visto e faz a remessa para a Divisão de Publicações do Ministério. O visto do assistente é uma simples formalidade. Dai, si se trata de trabalhos a serem impressos, vão à Imprensa Oficial, que cobra todas as despesas do Ministério. Si se trata de trabalhos a serem mimeografados, este trabalho é feito na própria Divisão de Publicações, que também coloca os endereços nos envelopes, por meio de Addressograph, de acordo com as listas classificadas dos mesmos endereços fornecidos pelo Bureau.

Uma das auxiliares da divisão, Mrs. Anna K. Smith, que tem o título de "associada em pesquisas estrangeiras" (*associate in foreign research*) conhece um grande número de línguas e faz traduções para as divisões que precisam dos seus serviços. Além disso, mantém um fichário muito completo sobre a organização, em grande número de países estrangeiros, dos serviços de saúde e assistência da criança. Teve tempo ainda para preparar um volumoso glossário de termos usados, em francês, inglês, português e espanhol, relativamente aos mesmos assuntos.

Esta Divisão redige também o magazine mensal "*The Child*", o qual contém artigos por técnicos do Bureau, resumos de trabalhos publicados pelo mesmo, notícias, traduções de notas relativas ao estrangeiro, etc. A circulação é de 7.000 exemplares.

A Divisão tem quatro técnicos especializados em confecção de cartazes e em manipulação de *exhibit*. O *exhibit*, apesar da origem latina, não tem correspondente em nossa língua, porque, ora designa uma *exposição*, variada como a concebemos, ora designa um aparelho único, que serve para chamar a atenção pública para um determinado aspecto. Mostraram-me por exemplo um *exhibit* que consiste em uma armação em forma de um grande relógio em pé (da altura de um homem mais ou menos), na qual se vão revezando automaticamente quadros movidos à eletricidade e contendo letreiros relativos à mortalidade materna e infantil.

Os *exhibits* dessa natureza podem se encaixotar com muita facilidade, e assim circulam, sem dano, pelo país. São emprestados para reuniões de associações médicas, de enfermeiras, de grupos de pais e professores, etc.

Fui informado de que essa atividade da divisão, que era grande há alguns anos, decresceu devido à redução de verba, mas está revivendo agora. Está em preparação um *exhibit* de natureza diversa do acima descrito, o qual será utilizado para que uma enfermeira possa com ele fazer uma demonstração de cuidados a uma parturiente. Este será destinado a grupos selecionados, de médicos, parteiras, enfermeiras.

Fizeram poucos cartazes, impressos ou não: uma meia dúzia mais ou menos (pelo menos só este número é que está em circulação). Os cartazes impressos são vendidos pela Imprensa Oficial, a preço de cerca de dez centavos. Impressionam muito agradavelmente à vista, destacando-se um em que as cores amarela e azul dos letreiros se combinam muito harmoniosamente.

E' esta em todo caso uma atividade pouco desenvolvida do Bureau, como o é também a dos filmes. A maioria dos filmes por ele feitos estão *out of date*, isto é, são antiquados. Um recente e em frequente uso é o relativo à atitude da criança (*posture*). O Bureau possui 14 cópias destes. Têm adquirido alguns poucos. Entre estes acha-se um sobre cuidados prenatais, produzido pelo departamento de saúde pública do Estado de Michigan, do qual adquiriram 4 cópias.

Capítulo IV

ADMINISTRAÇÃO DOS AUXÍLIOS FEDERAIS

Como ficará claro adiante, o Bureau não administra propriamente os auxílios federais. Ele provê à sua distribuição pelos Estados, de acordo com as condições estipuladas pela Lei de Segurança Social.

Dispositivos legais

Alguns estudiosos das ciências políticas nos Estados Unidos se queixam de que aí as leis, não só federais como estaduais, são, em geral, por demais minuciosas. Os legisladores são ciosos das suas prerrogativas, e cada projeto importante, antes de se transformar em lei, passa por um crivo cerrado de inquéritos e discussões.

Em 1935, com o fito de sanar ainda os efeitos de uma crise nacional e ao mesmo tempo de obedecer a um plano permanente de prevenção, foi votada a Lei de Segurança Nacional. Au-

torizou, entre outros auxílios, a votação anual de 8.150.000 dólares para serem distribuídos aos Estados, no intuito de impulsionar serviços estaduais e locais relativos a mães e crianças, e confiou a aprovação dos planos estaduais de aplicação desses fundos ao *Children's Bureau*. Seria justificável que o legislador, embora exigisse dos Estados a satisfação de certas condições gerais para receberem os auxílios, incumbisse a um Conselho a tarefa de formular um critério prévio para a distribuição dos mesmos. O legislador, porém, foi muito mais longe.

Em primeiro lugar, dividiu os fundos a serem confiados ao *Children's Bureau* em 3 categorias: uma para atender os serviços relativos à saúde das mães e crianças; outra para os serviços relativos às crianças aleijadas (*crippled children*); outra para os serviços relativos à assistência às crianças.

Como já dissemos anteriormente, para ajudar os Estados a socorrer os menores necessitados com auxílios de natureza mais direta, a Lei discriminava outros fundos, cuja distribuição ficou a cargo, não do *Children's Bureau*, mas do Conselho de Segurança Social.

Em segundo lugar, procurou determinar os critérios para a distribuição das diversas categorias de fundos.

Os relativos aos serviços para a saúde das mães e das crianças foram subdivididos pela lei em duas partes: parte A, constando de um total de 2.820.000 dólares, dos quais 1.020.000 a serem distribuídos igualmente pelos Estados (incluindo-se sob essa denominação os 48 Estados e mais o Distrito Federal, o território de Alaska, e as ilhas Hawaii), e 1.800.000 a serem distribuídos de acordo com a relação que, em cada um dos Estados, guarda "o número de nascidos vivos com o número de nascidos vivos total no país"; parte B, constando de 980.000 dólares, a serem distribuídos "conforme o auxílio financeiro que cada Estado necessite para executar o seu plano estadual, necessidade esta determinada depois de se ter tomado em consideração o número de nascimentos vivos em tal Estado".

O critério determinado para a parte A era simples e, na prática, foi fácil segui-lo. O critério para a parte B era mais complicado: primeiro, porque era duplo; segundo, porque as necessidades financeiras comparativas dos Estados são difíceis de ser determinadas. Assim, o Bureau, na impossibilidade de interpretar ao pé da letra

a lei, teve que seguir, com a aprovação do Ministério, critérios suplementares, tais como o da mortalidade infantil e materna nos Estados, e a densidade da população (dando mais aos que tivessem menor densidade, de acordo com o objetivo da lei adiante exposto).

Sem dúvida, o Congresso atenderá a essa situação, modificando a lei, quando o Executivo lhe apresentar sugestões a respeito. O *Children's Bureau* e o Ministério procuraram em todo caso não adotar a pior das soluções, que é a do arbítrio, e subordinaram a distribuição a um plano, afim de evitarem a eiva de favoritismo.

Para os fundos destinados aos serviços para as crianças aleijadas, foi autorizada pela lei a soma de 2.850.000 dólares, dos quais 1.020.000 a serem divididos igualmente pelos Estados, e 1.830.000 a serem divididos tomando-se em consideração "o número das crianças aleijadas existentes em cada Estado e que necessitassem dos serviços aludidos, bem como o custo dos mesmos". Este critério também falhou por falta de dados suficientes. Teve que ser substituído por equivalentes, tais como: a população abaixo de 21 anos, as estatísticas possíveis de obter sobre crianças aleijadas, etc. Foi também evitado cuidadosamente o arbítrio.

Os 1.500.000 dólares destinados aos serviços de assistência às crianças ficaram assim marcados pela lei: a) 510.000, a serem distribuídos igualmente pelos Estados; b) 990.000 a serem distribuídos de acordo com a relação entre a população rural do Estado e a população rural do país, na base dos planos estabelecidos conjuntamente pelos Estados e pelo *Children's Bureau*.

Como se vê, o legislador procurou respeitar, para a concessão de todos esses auxílios, a tradição americana, exemplificada já há varias dezenas de anos na educação agrícola e de artes manuais e mais recentemente no *Sheppard Towner Act* (vide parte histórica), segundo a qual os auxílios federais devem ir aos Estados e não diretamente a instituições particulares ou serviços públicos locais.

A lei visou sobretudo que os Estados tratassem de desenvolver os serviços nas suas zonas rurais, nas quais ha naturalmente maior escassez ou imperfeição deles, principalmente na parte relativa à assistência às crianças. Mas abriu a possibilidade de auxílio às zonas urbanas especificando, além da zona rural, "áreas so-

frendo de grave perturbação econômica" e "outras áreas de necessidades especiais".

A autoridade para aprovar os planos estaduais ficou, como acima foi indicado, investida no *Children's Bureau*. A autoridade, porém, para a distribuição dos fundos ficou investida no Ministério do Trabalho. Isto está em divergência com o critério adotado por ocasião da primeira lei de auxílio à maternidade e à infância e com o adotado no Ministério do Interior, para a educação vocacional, em que a distribuição é aprovada finalmente pelo Diretor do Departamento Nacional de Ensino (*Commissioner of Education*). Em conversa que tive com a Sra. Perkins, atual Ministra do Trabalho, perguntei-lhe se achava vantagens em ter a seu cargo tal incumbência. A sua resposta afirmativa não foi corroborada por argumento convincente. O fato é que a distribuição é baseada em cálculos estatísticos laboriosos preparados pelo Bureau.

Da mesma forma é ao Ministro que incumbe a suspensão dos pagamentos aos Estados, no caso em que estes, na administração dos planos, deixam de satisfazer "substancialmente" a qualquer das provisões que a lei exige serem incluídas nos mesmos. Curiosamente esta incumbência não é dada no caso de serviços de assistência à criança, provavelmente porque aqui as condições a serem satisfeitas pelos Estados são em pequeno número, o que não é razão suficiente.

Vejamos agora quais são as condições exigidas pela lei para que os planos estaduais possam ser aprovados pelo Bureau.

No caso dos serviços de saúde das mães e das crianças são :

1 — Que haja participação financeira do Estado, entrando este com a metade das despesas no caso da parte dos fundos denominada B.

2 — Que a agência estadual de saúde, quer dizer o departamento estadual de saúde pública, administre o plano, ou, pelo menos, fiscalize a sua administração.

3 — Que adote métodos de administração adequados à operação eficiente do plano. A lei expressamente excluiu aqui as questões relativas à seleção do pessoal, permanência no cargo e remuneração. Houve o propósito de não interferir com a liberdade dos Estados nesse terreno. Mas o certo é que o Bureau pode fazer mui-

to neste assunto, e o tem feito, pela simples persuasão.

4 — Que a agência estadual de saúde faça os relatórios determinados pelo Ministro do Trabalho e se sujeite às verificações pelo mesmo ordenadas.

5 — Que os planos tratem de prover à extensão e melhoramento dos serviços administrativos localmente. E' bom notar que a lei não visou que as autoridades estaduais se substituíssem às locais, mas acentuou pelo contrário a *administração local* dos serviços.

6 — Que tratem de prover à cooperação com os grupos e organizações, médicas, de enfermagem e de assistência.

7 — Que tratem de prover ao desenvolvimento de serviços de demonstração em áreas necessitadas e entre grupos também especialmente necessitados. Esses serviços de *demonstração* são os únicos que a lei sugere ficarem confiados *localmente* às autoridades estaduais, embora possam também ser desempenhados pelas locais.

No caso de serviços para crianças aleijadas, vemos que persistem quasi todas as condições acima enumeradas com as seguintes restrições (o leitor deve confrontar cada item com o anterior do mesmo número):

1 — Como os fundos aqui não foram divididos, os Estados são chamados a entrar com a metade do total.

2 — Como em diversos Estados, os serviços para crianças aleijadas não estavam a cargo do departamento estadual de saúde pública, a lei exigiu a administração ou fiscalização do plano por uma agência estadual não determinada por ela.

3 — Aqui não houve alteração na exigência legal.

4 — Idem, idem.

5 — Aqui, como nem todos os serviços para crianças aleijadas podem se distribuir tão generalizadamente pelos Estados como os serviços de saúde das mães e crianças, a lei foi redigida de maneira a deixar a possibilidade de que as autoridades estaduais auxiliem diretamente as instituições ou montem os serviços necessários.

6 — O dispositivo aqui é, na essência, o mesmo anteriormente referido.

7 — Em vista do que ficou dito em (5) este item é aqui desnecessário.

Quanto aos serviços de assistência às crianças, como dissemos, as condições da lei para a aprovação dos planos são em menor número: a) os planos devem ser elaborados conjuntamente pela agência estadual de assistência e pelo *Children's Bureau*; b) os fundos federais deverão ser usados para pagamento parcial do custo dos serviços locais e para desenvolvimento dos serviços estaduais (a lei assim exprimiu a necessidade de que houvesse cooperação financeira dos Estados e das localidades, sem precisar, porém, como nos outros casos, a extensão dessa cooperação); c) a exigência da aplicação rural dos fundos foi aqui mais insistente (isto aliás acho difícil de explicar, porque os serviços de assistência são ainda deficientemente organizados, mesmo em muitas zonas urbanas, e é difícil que se dê uma expansão deles na zona rural antes da urbana, dado o treino que é necessário para um trabalho eficiente).

Organização Administrativa

No capítulo "Estrutura e relações" já referimos que a administração dos auxílios aos Estados confiada ao *Children's Bureau* pela Lei de Segurança Social trouxe como consequência a criação no quadro do mesmo Bureau, de 3 divisões e 2 unidades novas, bem assim como de 5 serviços Regionais.

Um problema deve ter surgido antes dessa inovação: seria melhor expandir as divisões antigas, de pesquisas, confiando-lhes também as novas funções, ou seria melhor criar outras divisões?

O fato de que o Supremo Tribunal Federal havia declarado inconstitucionais varias leis do *New Deal*, e poderia fulminar da mesma forma a Lei de Segurança Social, contribuiu naturalmente para que as divisões criadas para administrar esta lei, na parte relativa às mães e crianças, ficassem destacadas, de maneira que, si se tornasse necessária a sua eliminação, esta não trouxesse grandes desarranjos. Talvez outros motivos tenham preponderado, que a um estranho ao serviço é difícil penetrar. Em todo caso, parece a quem escreve estas linhas que um menor número de divisões concorreria para uma maior unidade de vistas perante as autoridades estaduais. É verdade que são todas subordinadas à assistente da Chefe, a Dra. Martha Eliot, e à própria Chefe do Bureau, Miss Lenroot.

Por uma coincidência interessante, em setembro deste ano, quando expunha este ponto de vista a uma das auxiliares da Chefe, Mrs. Enoch, ela me comunicou que acabava de ser criada, numa das divisões de pesquisa, a Industrial, uma Seção encarregada de administrar as provisões da lei denominada "*Fair Labor Standards Act*" de 1938.

Como foi feito, as divisões criadas são uma réplica, no terreno administrativo, de algumas das divisões de pesquisas. A separação de funções não é porém radical: as divisões de pesquisas têm organizado, por meio de seus representantes, demonstrações de serviços de administração nos Estados e as divisões ditas administrativas têm também por objetivo estudos e investigações. Em virtude do pessoal escasso, esta atividade não se tem desenvolvido ainda. Foi-me relatado um caso recente de cooperação da Divisão de Pesquisas sobre o Desenvolvimento da Criança com a Divisão de Saúde Materna e da Criança: a pedido do Estado de Montana, iniciaram-se pesquisas nesse Estado sobre a possível relação entre a ausência de fosfatos e a saúde das crianças. A primeira divisão entrou com a colaboração técnica (que já foi também prestada por outros serviços federais), e a segunda entrou com os fundos necessários.

Cada uma das 3 divisões administrativas tem um diretor, um assistente e um número adicional de técnicos auxiliares, que varia de 1 a 3. São todos escolhidos, bem como o demais pessoal técnico do Bureau, pelo processo de exame de documentos. O edital da Comissão de Serviço Civil convocando os candidatos, de que obtive um exemplar, mencionava a documentação que exige de treino em pesquisas e em administração de serviços de maternidade e infância, variável conforme a categoria dos especialistas.

O Diretor da Divisão de Saúde Materna e da Criança é um obstetra. A sua assistente, a Dra. Jencie M. Bierman, é uma pediatra que veio do Estado de Montana, onde, segundo me informou, dirigiu o Serviço estadual de higiene da criança. Tem mais a Divisão 2 médicos especializados e uma especialista em nutrição.

O Dr. Robert Hood e o Dr. A. L. Van Horn, respectivamente diretor e assistente da Divisão de Crianças Aleijadas, são ambos pediatras. Trabalha ainda na Divisão uma assistente, que se dedica a estudos estatísticos, principalmente sobre poliomielite. Um arranjo ad-

ministrativo que parece ao autor muito interessante é o do emprego de dois "consultores ortopedistas", de grande reputação no país. Um é o Dr. Allen Voshell, professor de cirurgia ortopédica da Universidade de Maryland, e o outro é o Dr. John C. Wilson, Chefe dos cirurgiões do *Crippled Children's Hospital* de Los Angeles. São *part-time* e ganham na base de 5.600 dólares por ano, *mas só nos dias em que trabalham para a Divisão*. Vão aos Estados em que é preciso ir, dão conselhos sobre planos para hospitais, clínicas etc. O Dr. Voshell, que mora em cidade próxima a Washington, vem todas as terças-feiras ao Bureau.

Miss Mary Atkinson e Miss Emma Lundberg, respectivamente, diretora e assistente da Divisão de Assistência à Criança, são *social workers* com experiência administrativa nesse campo. A Divisão tem ainda uma assistente administrativa e de pesquisas, e um assistente especial sobre problemas dos negros (*special assistant on Negro problems*).

A unidade de Enfermagem da Divisão de Saúde Pública tem uma Diretora, e a Unidade de Inspeção da Contabilidade estadual (*State Audits Unity*) tem um diretor e um assistente.

Exclui da enumeração acima o pessoal que, classificado embora nas várias divisões e unidades, trabalha nos serviços ditos especiais e será agora mencionado.

Para efeito de maior contato com os Estados, o Bureau criou cinco regiões: a Ocidental, com sede em San Francisco; a Meridional, com sede em Nova Orleans; a Nordestina, a Sudestina e a do Meio Oeste (*Mid Western*), que têm todas sede em Washington.

Cada uma delas tem: a) um "consultor médico regional", que serve ao mesmo tempo à Divisão de Saúde Materna e da Criança e à Divisão de Crianças Aleijadas; b) uma "consultora enfermeira regional", que serve também às duas Divisões mencionadas, além de representar a Unidade a que pertencem; uma "consultora regional de Assistência à Criança", a qual é uma *social worker* que serve, ao mesmo tempo, à Divisão de Assistência a que pertence, e à Divisão de Crianças Aleijadas. Para esta última divisão ultimamente foram designados 4 *social workers* de um grupo especial: sem serem médicos, são chamados "consultores médicos sociais". O seu papel é também no campo, isto é, em auxílio aos serviços estaduais.

A unidade contabilística tem 3 "*field auditors*", que vão aos Estados fiscalizar as contas relativas aos auxílios federais.

Ha ainda um "consultor estatístico" que presta serviços aos Estados.

Cumpré notar que dos cinco "consultores médicos regionais", dois são pediatras, e "todos tiveram experiência no campo de saúde materna e da criança, e foram treinados em saúde pública". Avistei-me, por exemplo, com um deles, o Dr. Thomas Morgan, jovem médico que me disse ter tido um ano de curso na Escola de Saúde Pública de Harvard.

O papel de todo esse pessoal regional, é, como se pode imaginar, tríplice: a) ajudam com as suas sugestões as autoridades estaduais na preparação dos planos de serviço; b) revêem esses planos antes dos mesmos subirem aos diretores das divisões; c) verificam como os Estados e localidades estão executando os planos.

Foi-me salientado que tudo isso se faz com o maior tato, sem ferir suscetibilidades. Cada consultor que viaja, e o fazem constantemente, apresenta um relatório minucioso, descrevendo os serviços que viu, a sua impressão, as sugestões que fez, etc.

Os diretores das 3 divisões e das duas unidades também não param em Washington. Não pude, por exemplo, me avistar com o Diretor da Divisão de Saúde Materna e da Criança, o Dr. Edwin F. Daily, porque, nas vezes que o procurei estava a serviço nos Estados. O mesmo se deu com a Diretora e a assistente da Divisão de Assistência à Criança; entendi-me a respeito dos seus trabalhos, com a consultora regional, Mrs. Hazel A. Hendricks.

Assim, pois, os contatos com os Estados não são feitos só através dos consultores regionais, e sim também através das próprias divisões. Os Chefes destas se reservam os problemas mais intrincados ou, então, as exposições perante as grandes associações do país, médicas ou sociais.

A revisão dos planos estaduais obedece à seguinte marcha: o Bureau prepara modelos impressos para a parte orçamentária dos planos, e os envia aos Estados acompanhados de instruções de como encher esses modelos e como preparar a parte descritiva dos planos. Depois destes prontos, os Estados os enviam aos consultores médicos regionais, os quais, depois de ouvirem as consultoras regionais de enfermagem e as de assistência (estas por sua vez ouvindo as suas

chefes), os enviam sucessivamente aos diretores das 3 divisões, acompanhados dos comentários convenientes. Um outro exemplar segue para o "State Audits Unity", para o estudo da parte financeira. O todo conflue finalmente às mãos da Assistente da Chefe, a Dra. Martha Eliot, que dá a sugestão última para a decisão da Chefe do Bureau.

Cheguei à conclusão de que, para um tal mecanismo complexo de relações entre consultores regionais e divisões administrativas, e entre estas e as divisões de pesquisas, funcionar sem atritos, é preciso estar localizado num país como os Estados Unidos em que: a) nunca é demasiado repetir, o espírito de cooperação é geralmente espalhado; b) a cultura em pediatria, em higiene materna e da criança e em assuntos sociais tomou um tal incremento nas ultimas décadas que já é possível obter-se um consensus da opinião técnica em muitos problemas.

Tratemos agora do papel importantíssimo representado pelos Conselhos e Conferências Consultivas — nacionais, estaduais e locais — na promoção dos planos estaduais.

Conselhos Consultivos

Em suas publicações o *Children's Bureau* presta homenagens repetidas à colaboração que tem tido dos variados Conselhos Consultivos nomeados pelo Ministro do Trabalho. O objetivo desses Conselhos é orientar a organização dos planos de aplicação dos fundos federais fornecidos aos Estados.

Além de um Conselho Consultivo geral, presidido pelo professor de pediatria da Universidade de Harvard, Dr. Kenneth D. Blackfan, e do qual fazem parte outros profissionais e pessoas leigas de destaque, foram constituídos mais cinco, tendo em vista as especializações do trabalho.

Uma outra contribuição valiosa foi a seguinte. E' de hábito, nos Estados Unidos, que os diretores de saúde publica dos Estados se reúnem anualmente em conferência com os diretores de idênticos serviços federais. Em 1935 e 1936, o *Children's Bureau* solicitou a essas Conferências que formulassem sugestões relativas à organização dos serviços estaduais de amparo à maternidade e à infância, baseadas na melhor opinião técnica e administrativa. As sugestões, que vêm reproduzidas no "*Maternal and Child-*

Welfare Bulletin n. 2", são bastante minuciosas, e se referem desde os qualificativos necessários aos diretores dos serviços a serem criados, até o modo por que devem ser confeccionados os relatórios referentes aos mesmos.

Além disso, o *Children's Bureau* convocou uma reunião dos diretores de higiene infantil dos Estados e outras dos diretores de assistência pública.

Como é facil de imaginar, os técnicos do próprio Bureau fornecem a essas reuniões todos os dados de que dispõem. As contribuições que confluem das diversas fontes acima mencionadas se revestem de grande prestígio perante os meios profissionais de todo o país.

Além dessas contribuições de caráter nacional, é preciso notar que, em cada Estado, se formaram também Conselhos Consultivos, constituídos por pediatras, obstetras, ortopedistas, representantes de sociedades médicas, odontológicas, etc. A sua tarefa principal tem sido adaptar as sugestões de origem nacional às condições peculiares a cada Estado, e colaborar assim na organização dos planos estaduais.

Parece ao autor que o propósito visado pelo Bureau, promovendo a ausculta de tantos órgãos coletivos, não é somente fazer divulgar uma orientação técnica esclarecida, mas também obter a boa vontade e a cooperação dos líderes na profissão médica e de outros elementos prestigiosos. O perigo possível em alguns Estados mais atrasados, seria o de se produzirem sugestões abstrusas. E', porém, afastado pelos trabalhos prévios dos elementos mais representativos da cultura, trabalhos esses que circulam rapidamente no país.

Resultados

Dois anos são um período bastante curto para que se avaliem os resultados de uma lei destinada a atingir todo um vasto território. Mas o *Children's Bureau* já enumera uma soma bem apreciável, da qual destacaremos, como mais típicos, os que se seguem, obtidos no campo dos serviços de saúde materna e da criança.

E' preciso, porém, notar: a) que diversas administrações estaduais dos Estados Unidos já possuíam, antes da Lei de Segurança Social, serviços bem organizados de higiene infantil; b) que, dentro de alguns Estados, diversas cidades

e municípios já possuíam serviços locais nas mesmas condições.

Apesar disso, amplo espaço se abria à expansão decorrente da Lei de Segurança Social, visto haver diversos Estados de progresso mais retardado, e haver mesmo nos mais prósperos, zonas ainda desprotegidas.

As chamadas "cidades incorporadas" norte americanas têm uma organização notavelmente autônoma, não só em relação aos municípios em que se acham situadas, como em relação às próprias administrações estaduais: "*Local government*", "*self-government*", são expressões derivadas de uma longa tradição anglosaxônica, tão alheia aos países latinos, em que sempre abundaram *intendentes* e *prefeitos*, nomeados de longe.

Em virtude mesmo da autonomia estadual, a gama da autonomia local oferece grandes variações, desde a das "cidades incorporadas" até a dos municípios muito dependentes dos governos estaduais. Na administração dos auxílios, porém, o Governo federal não tem que se importar com essas variações. O seu objetivo sem dúvida é a criação de serviços locais permanentes, integrados na vida da comunidade. Só as administrações estaduais, porém, podem conhecer devidamente as condições das localidades, e assim dosar o auxílio de que necessitam. Só elas podem decidir si lhes convem provisoriamente assumir a responsabilidade total da obra.

Vejamos agora alguns dos progressos realizados nos últimos anos.

Em 1934, dos 48 Estados, 31 tinham, em seus departamentos estaduais de saúde pública, uma divisão de saúde materna e da criança. Só em 22, porém, o diretor dessa divisão era um médico trabalhando na base de tempo integral. Em 1937, quando já todos os 48 Estados, haviam aceito os auxílios federais, em todos eles havia a divisão acima referida, e, em 45 deles, o seu diretor era um médico de tempo integral.

Vários Estados, além dos diretores médicos, empregaram obstetras e pediatras, ou como funcionários permanentes, ou a título consultivo, recebendo uma remuneração correspondente ao tempo parcial despendido no serviço.

O mesmo se deu em relação a dentistas, higienistas dentários, nutricionistas, educadores sanitários. O número de dentistas especialmente aumentou bastante. Como era de esperar, desenvolveu-se também muito em diversos Estados o serviço de enfermeiras visitadoras, que fun-

ciona, nuns, como uma divisão separada, ao lado das outras do departamento estadual de saúde pública, e em outros, funciona dentro da divisão de saúde materna e da criança. Foram criados vários cargos de "*supervisory nurses*", isto é de enfermeiras que têm por objetivo viajar através do interior do Estado, verificar como estão sendo executados nas localidades os serviços de enfermagem e promover o seu melhoramento.

Assim, melhor aparelhados os serviços estaduais, como trataram eles de impulsionar, por seu turno, os serviços dos municípios e os de outras localidades menores, obedecendo às exigências da lei federal? Os métodos de ação variaram muito de Estado a Estado, e mesmo dentro de cada Estado.

Nas cidades em que já existiam organizações sanitárias completas, ora não era concedido auxílio algum, ora este era dado para pesquisas e demonstrações especiais. Nas localidades em que havia, pelo contrário, organizações sanitárias rudimentares, a iniciativa do Estado era obter mais uma enfermeira visitadora ou mais um médico para os consultórios de crianças. Em outros casos, principalmente em zonas rurais, nada estava feito, e o Estado tinha ele próprio de promover um serviço inicial modesto, pagando, ora uma enfermeira visitadora e um médico, ora simplesmente uma enfermeira.

Nas diversas hipóteses acima mencionadas, a contribuição do Estado para as despesas, ou abrangia o total, ou se restringia a uma parte, sendo o restante custeado pela localidade.

Além disso, a atividade da administração estadual se manifestava pela *supervision*, isto é, pela *inspecção*, não no sentido formalístico em que é geralmente entendida entre nós, mas no sentido persuasivo em que entrou na prática americana.

Claro é que a edificação dos serviços permanentes locais, através de todo o país, está ainda bastante atrasada. E', porém, o alvo final colimado pelas administrações estaduais, com o apoio decidido do *Children's Bureau*. Onde esse objetivo não foi conseguido, o Estado mantém um serviço de consultórios volantes, quer dizer, emprega médicos e enfermeiras, que vão de localidade em localidade com um horário conhecido, dar as suas consultas, voltando às mesmas, si possível, em épocas certas.

Um outro tipo de atividade desenvolvido em diversos Estados, é o da *demonstração*: numa

determinada localidade, a administração estadual instala um serviço relativo às mães e crianças, que espera virá a ser um modelo para as outras.

Toda a expansão acima referida das atividades estaduais exigia, não só um pessoal mais numeroso, porém também mais treinado. Sobre o número, já dissemos acima o bastante. Sobre o treino, devemos assinalar que, para os serviços novos, foi fácil recrutar no país profissionais habilitados. No caso do pessoal antigo, forçoso foi promover a sua admissão a cursos de aperfeiçoamento. Esses cursos, ou foram organizados especialmente para tal objetivo, ou já faziam parte de escolas de saúde pública e de escolas de enfermagem. Em outros casos, o treino era fornecido praticamente, em serviços aperfeiçoados.

Não visaram as administrações estaduais somente o seu próprio pessoal técnico e o pessoal dos serviços locais. Compreendendo a importância enorme que, na luta contra a mortalidade infantil e a materna, desempenha o preparo dos clínicos particulares em assuntos de pediatria e de obstetrícia, foram abertos mais e mais cursos de aperfeiçoamento para esses clínicos. A situação é assim resumida pelo *Children's Bureau*: "Durante o ano fiscal terminado em 30 de junho de 1937, 41 Estados faziam funcionar cursos de obstetrícia ou pediatria para clínicos locais. Para professores de tais cursos, os serviços estaduais têm grande cuidado em obter obstetras e pediatras que tenham os qualificativos necessários para ensinar aos práticos gerais das localidades e para discutir os problemas dos mesmos. Oito Estados já tinham, nas suas divisões de saúde materna e da criança, um total de doze professores empregados na base de tempo integral; quatorze Estados contrataram conferencistas que residiam neles próprios; treze Estados contrataram conferencistas que residiam fora; seis Estados contrataram conferencistas de uma e de outra origem. Tais conferencistas ficam à disposição das sociedades médicas locais, para consulta e para clínicas de demonstração. Afluem às administrações estaduais pedidos para a extensão e melhoramento do programa de cursos de aperfeiçoamento para médicos.

As *curiosas* têm sido também objetivo de uma atenção especial, sobretudo nas zonas rurais, em que abundam. Vários Estados têm destacado enfermeiras parteiras bem treinadas para administrarem instrução às *curiosas*.

Visando a educação higiênica nas escolas, muitos nomearam médicos, ou outras pessoas, dotadas de aptidão para o ensino e de conhecimentos especializados.

Esses *educadores de saúde*, ou ficavam incluídos nos departamentos estaduais de educação, ou dentro dos departamentos de saúde pública. Neste último caso, entravam em acordo com as autoridades escolares do Estado, cooperando com elas, na elaboração dos programas e na administração de cursos especiais aos professores das escolas normais.

Capítulo V

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Por *administração geral* entendemos os serviços que W. F. Willoughby chama de *institucionais*, para diferenciá-los dos que visam os objetivos propriamente técnicos da repartição. Questões relativas a despesas, à movimentação do pessoal, à correspondência recebida ou expedida, a arquivos, ficam entregues a esses serviços.

No *Children's Bureau* compreendem: uma secção chamada administrativa, uma secção de correspondência e uma secção de arquivos. Por falta de melhor oportunidade, trataremos, em seguida a estas, da organização do gabinete da Chefe do Bureau.

A — Secção Administrativa:

Conforme já vimos no capítulo "Estrutura e relações", a proposta orçamentária relativa ao Bureau é preparada na "*Administrative Section*" do mesmo. Enumeremos agora outras funções desta.

Parcelamento das verbas

Quando as leis do orçamento são promulgadas, cada Bureau do Ministério do Trabalho tem que enviar, à "*Budget and Accounts Division*", do mesmo, uma proposta de distribuição das verbas que lhe são próprias, pelos doze meses do ano fiscal. Esta proposta é organizada pela Secção Administrativa com os dados fornecidos pelas diferentes divisões. Si a verba não é parcelada igualmente pelos doze meses, o motivo deve ser dado em nota explicativa. O Ministério, por sua vez, envia as propostas de parcelamento (*apportionment*) ao "*Bureau of Budget*", que é a ins-

tância competente para decidir. Si, no decurso do ano fiscal, se torna necessário modificar a proposta já aprovada, deve ainda a alteração ser submetida ao "*Bureau of Budget*". Este não é, porém, uma repartição fiscal distante, decidindo hieraticamente de acordo com os textos sagrados. Mantem um corpo de peritos financeiros que se põem em contato com as repartições que lhe são distribuídas, e auscultam as necessidades destas. A competente diretora da Secção Administrativa do *Children's Bureau*, Mrs. Laura E. Warren, me narrou a sua impressão de que esses peritos de ano para ano vão se tornando mais conhecedores dos problemas das repartições sob a sua vigilância financeira e mais interessados na eficiência das mesmas.

Cada Bureau prepara mensalmente dois relatórios sobre o estado das suas verbas: um, mais minucioso, se destina à "*Budget and Accounts Division*" do Ministério, é outro, mais geral, vai, por intermédio dessa Divisão, ao "*Bureau of Budget*".

Ha algumas verbas especiais que são votadas, não para cada Bureau, mas globalmente, para o Ministério. E' o caso da verba chamada *contingente* (que provê a despesas de mobiliário, de máquinas de escrever, de material de expediente, etc.), da verba de *impressão e encadernação*, e da verba de *viagens* (a respeito desta é preciso notar que a fusão foi feita pelo Congresso a contar do ano corrente). Ficam a cargo de determinadas divisões do Ministério, as quais fazem a proposta de parcelamento para as mesmas. Além disso, comunicam a cada Bureau, no começo do ano fiscal, o que lhe toca das referidas verbas, de acordo com a experiência dos anos anteriores e as novas necessidades. Às vezes, a própria lei orçamentária faz determinações relativas a essa distribuição. Cumpre notar que o *allotment* feito pelas divisões é sujeito a modificações no correr do ano.

Nomeações

Quanto às nomeações, é preciso notar que o mecanismo dos nexos entre o Bureau, de um lado, e, de outro, a secretaria ministerial e a Comissão do Serviço Civil é um tanto complicado, por fugir a fórmulas rígidas. Foi por demais esquemática a noção que demos a respeito, em capítulo anterior. E' preciso salientar aquí que, regra geral, nenhum individuo pode entrar na carreira bu-

rocrática, sem ser por concurso de títulos ou de provas, aberto pela Comissão acima referida. Mas, no preenchimento de qualquer vaga ou no caso de cargo novo, os chefes de repartição não defrontam direitos adquiridos por candidatos à promoção. Assim, os chefes dos Bureaus, nesses casos, podem pedir a transferência de funcionários competentes trabalhando no mesmo ou em outros Ministérios, podem pedir a readmissão de funcionários despedidos, sem mancha na sua fé de ofício, podem enfim pedir à Comissão do Serviço Civil que indique *elegíveis*, quer dizer, candidatos classificados em concurso que a mesma Comissão tenha aberto ou vá abrir. A lei não obriga, pois, à promoção. Isso não significa, porém, que seja julgado razoavel desprezar na repartição um funcionário de competência comprovada para o cargo vago, e ir buscar um outro fora.

No *Children's Bureau*, o expediente para as nomeações é feito na Secção Administrativa. A proposta respectiva, assinada pela Chefe do Bureau, é encaminhada à Divisão de Pessoal do Ministério, onde recebe as iniciais do Diretor e donde segue para o gabinete do Ministro já com o carimbo de "aprovada". A Ministra do Trabalho, Sra. Perkins, me confirmou que na quasi totalidade dos casos segue as indicações dos Bureaus. Por sua vez, a Divisão do Pessoal respeita as mesmas. Si o Diretor dessa Divisão sabe de um bom candidato que possua o *status* do serviço civil, procura persuadir ao chefe do Bureau que o aceite. E' mesmo uma das suas funções syndicar das possibilidades existentes a respeito em outras repartições, ou entre os demitidos por motivos que não prejudiquem a própria fé de ofício. Este grupo não é numeroso atualmente, mas existe. O funcionário americano não goza de imunidade contra a supressão dos cargos por motivo de economia, qualquer que seja o tempo de serviço. Conserva, porém, por tempo variavel, o direito a ser readmitido.

Classificação

Aas vezes antecedendo, às vezes seguindo a proposta de nomeação, às vezes concomitantemente com ela, vai para o Ministério a "folha de classificação" (*classification sheet*), em que são analisados os deveres do cargo e os requisitos para o mesmo, e em que o Bureau propõe a sua classificação no quadro do funcionalismo público.

A Divisão do Pessoal tem alguns peritos em classificação, que tratam de estudar as propostas dos Bureaus, e, si julgam necessário, vão colher informações mais precisas *in loco*. A decisão final da classificação cabe, porém, à Comissão do Serviço Civil, que também tem os seus peritos.

Conforme me informou Mr. M. E. Cocking, assistente do Diretor do Pessoal, tanto no que toca à classificação como à avaliação de eficiência, de que adiante trataremos, si se trata de cargos técnicos, a Divisão procura acatar o mais possível as propostas dos Bureaus. E' evidente que ela não está armada de elementos para avaliar os trabalhos dos especialistas variados que trabalham no Ministério.

Avaliação da eficiência

A avaliação da eficiência (*eficiency rating*) dos funcionários no Ministério do Trabalho, como em geral nas repartições americanas, se acha num estágio experimental. Encontrei generalizada a falta de entusiasmo pelo sistema que lá se implantou ha alguns anos atrás. E' de esperar-se que o espírito de pesquisa aplicado agora intensamente às questões de administração pública, não só em universidades mas nos próprios serviços públicos, consiga introduzir dentro em poucos anos os aperfeiçoamentos necessários.

No Ministério do Trabalho, as avaliações feitas e revistas nos diferentes Bureaus são enviadas, por intermédio da Divisão de Pessoal do mesmo Ministério, a um Conselho de Revista, "*Board of Review*" (fazem uma diferença entre revista e revisão, *review* e *revision*)... Esse Conselho é composto de representantes dos Bureaus e de um da Divisão de Pessoal. O *Children's Bureau* está nele representado por Mrs. Laura E. Warren, Chefe da Secção Administrativa, a qual ha longos anos se vem familiarizando com os trabalhos do Bureau e goza de uma grande reputação de competente e justiceira. O Conselho de Revista não procura, porém, alterar as avaliações individuais enviadas pela direção dos Bureaus. Apenas, si os quadros estatísticos preparados pela Divisão de Pessoal mostram que um chefe se destaca por avaliações excessivas num sentido ou noutro, tratam de conferenciar com ele e de persuadi-lo de um critério uniforme no Ministério.

Ponto, faltas, licenças

A Secção Administrativa vem ter diariamente o ponto dos funcionários das diferentes divisões do Bureau. Este ponto é tomado de uma maneira curiosa. Cada funcionário escreve diariamente, num cartão com dizeres impressos, o seu nome, as horas em que trabalhou e a natureza do serviço que fez. Os cartões são revistos em cada divisão pelo seu Diretor ou por funcionário que o mesmo designou, e são remetidos, na manhã do dia seguinte, à Secção Administrativa.

Digamos desde já que o horário, em todo o Ministério do Trabalho, é das 9 da manhã às 4 1/2 da tarde, com meia hora somente para almoço. Si o funcionário chega um minuto atrasado conta-se-lhe uma perda de 15 minutos. Mas lhe é facultado pedir que esse tempo, em lugar de ser descontado na folha de pagamento, seja descontado nas suas férias anuais. Isso se faz de maneira simples. Escreve no cartão acima referido as seguintes palavras: "*15 minutes annual leave*". "*Annual leave*" significa "férias anuais". A lei garante férias anuais de 26 dias, que podem ser acumuladas até 60. Além disso, outra lei concede 15 dias por ano para tratamento de saúde, com pagamento integral. Estes podem ser acumulados até 90 dias, e mesmo, si a doença é grave, pode ser obtido um adiantamento de 30 dias. Passados, porém, os 120 dias, só licença sem vencimentos.

Si a falta por motivo de saúde é de um dia, ou menos, basta mencioná-la no cartão do ponto. Não pode haver por tal motivo um desconto de menos de 1/2 dia, qualquer que seja o número de horas de falta.

Si é por mais de um dia, o funcionário notifica à repartição por qualquer meio e, ao voltar a ela, enche um modelo de requerimento com dizeres impressos, não usando estampilha alguma (o mesmo modelo é cheio no caso de pedido de férias por mais de um dia). Com o parecer do chefe da divisão, o requerimento, que contem um quadro onde a Secção Administrativa registrou o número de ausências do funcionário no mesmo ano, vai à aprovação da Chefe do Bureau, a qual assina depois das palavras impressas "*By direction of the Secretary*", "Com autorização do Ministro". Isto mostra que, embora o requerimento seja formalmente endereçado ao Ministro, este delegou poderes aos chefes dos Bureaus para despachar. Apesar disto, ainda vai à assinatura de

um alto personagem da secretaria ministerial chamado o "*Chief Clerk*". As funções desse personagem tendem a tornar-se obsoletas e a se repartir pelas divisões encarregadas do pessoal e das despesas.

Si o pedido de licença para tratamento de saúde excede 3 dias, é preciso atestado médico, mas aquí se mostra o espírito prático. Os dizeres do atestado estão impressos no próprio corpo do modelo usado para requerimento. Os burocratas formalistas objetarão sem dúvida a que, no modelo de um requerimento destinado a servir também para férias, haja dizeres de um atestado médico, que obviamente não é usado no caso dessas mesmas férias. Mas é fácil de compreender que o teor impresso esclarece bem as hipóteses e não deixa margem a equívocos.

Si a falta não é descontada como férias ou licença para tratamento de saúde, é descontada na folha de pagamento. Nesta, porém, não se pode descontar menos de um dia, de sorte que, si o dia não pago excede o tempo de falta, ao funcionário cabe o direito de faltar mais tarde pelo tempo em excesso.

Folhas de pagamento

O processo de confeccionamento dessas folhas me parece também bastante simples. Uma escriturária recebe, na Secção Administrativa, os cartões do ponto diário a que anteriormente nos referimos, vindos das diferentes divisões; passa os dados relativos às faltas de cada funcionário para uma ficha que espelha para o ano inteiro o ponto diário do mesmo. Esta ficha é denominada "*itemized leave card*" (ficha de licença detalhada). Acontece que a maioria das ausências é por motivo de férias ou de tratamento de saúde, e por isso não tem de ser descontadas. As ausências a serem descontadas são anotadas pela mesma escriturária também em um pequeno caderno, em que menciona o dia ou dias das faltas. Uma segunda escriturária recebe esse caderno e, com os dados do mesmo, faz o cômputo dos vencimentos a serem recebidos pelos funcionários que têm a receber menos de um mês, e registra o resultado de seus cálculos numa cópia da folha de pagamento anterior, que guardara para esse fim. Antes, ela confere os nomes desta folha com os das fichas dos funcionários, para verificar novas nomeações, promoções, etc.

A cópia da folha do pagamento anterior, assim corrigida, passa a uma terceira escriturária, que a datilografa em três vias: uma, que irá à Pagadoria do Tesouro, depois de ter passado por uma anotação na "*Division of Budget and Accounts*" do Ministério; outra que fica arquivada na Secção; outra que fica guardada para servir à confecção da folha do pagamento do período seguinte.

Para se ver que o pessoal empregado neste serviço não é excessivo, é preciso notar o seguinte: a) os pagamentos nas repartições federais americanas são feitos quinzenalmente; b) para efeito de pagamento, os funcionários do *Children's Bureau* são divididos em 4 folhas diferentes, conforme se tratar de empregados no interior, de temporários, de permanentes que recebem os vencimentos em dinheiro, de permanentes que recebem os vencimentos em cheques; c) as três escriturárias acima referidas desempenham diversos outros deveres. É assim que a primeira faz todo o cômputo relativo ao *custo do trabalho*, serviço ao qual adiante me referirei; as duas outras fazem o expediente e registro das nomeações, férias e licenças e ajudam no próprio pagamento quinzenal. Os cheques para pagamentos são entregues pelo Tesouro a uma delas, que vai de mesa em mesa nas diferentes divisões e distribue os cheques individualmente, sem exigir recibo. Para o pagamento a dinheiro, o Tesouro designa um funcionário que vem ao Bureau quinzenalmente. Os empregados ficam em fila e, à medida que vão recebendo, vão assinando na folha. Para identificá-los, junto ao pagador permanece a outra escriturária.

O recebimento em dinheiro ou em cheque depende da predileção do funcionário, que não pode mudá-la frequentemente.

Pessoal de escrituração das despesas

Um outro serviço da Secção Administrativa para o qual tratei de apurar o número de empregados dele incumbidos foi o de escrituração de despesas. Como os auxílios aos Estados são de 3 espécies, segundo vimos em capítulo anterior, ao registro de cada um está afeto um funcionário. Além disso, um outro faz a escrituração das despesas por conta da verba própria aos serviços de administração dos auxílios aludidos, e um outro a das despesas por conta da verba geral do Bureau. Todos são superinten-

didos diretamente por uma Assistente da Diretora da Secção.

Pedidos de material

Os pedidos que vêm das divisões são encaminhados pela Secção Administrativa à Chefe do Bureau, e depois vão à "*Division of Publications and Supplies*" do Ministério. Ai são extraídas as "autorizações de compra" ou as "ordens de compra". A marcha posterior destas é muito variável. Basta aqui dizer que a Divisão : em alguns casos envia "autorização de compra" à Comissão de Compras (*Procurement Division* do Ministério do Tesouro) ; em outros envia "ordens de compra" diretamente aos fornecedores com os quais a Comissão aludida tenha feito contratos ; em outros, abre ela própria concorrência e escolhe fornecedores ; finalmente em outros, compra sem concorrência. O Bureau mantém um *stock* pequeno de material de expediente. O *stock* da Divisão Ministerial também é reduzido.

Cumpre sempre ter em mente que os Bureaus e o Ministério funcionam num mesmo edificio.

Contas

A instituição que, no Governo Federal dos Estados Unidos, exerce funções não idênticas, mas assemelhando-se às do nosso Tribunal de Contas, é o "*General Accounting Office*". Nos diferentes Ministérios só um número limitado é revisto antes do pagamento. A maior parte é *post-audited*, quer dizer, revisto depois de pagamento. A esse respeito lavra uma intensa divergência entre os estudiosos dos problemas administrativos no país, divergência essa bem visível nos pareceres e inquéritos publicados recentemente pelo Congresso.

No Ministério do Trabalho, entretanto, é hábito que todas as contas sejam *pre-audited* pelo "*General Accounting Office*". Isso patenteia mais uma vez que o americano do norte espera longos anos até tentar uniformizações e centralizações, só admissíveis quando a experiência provou abundantemente a perfeição da organização e a eficiência dos métodos.

No *Children's Bureau* as contas relativas a despesas pelas verbas próprias ao mesmo vão ao "*General Accounting Office*"; passando, para fins

de escrituração, por duas divisões do Ministério : a de "*Publications and Supplies*" e a de "*Budget and Accounts*". São acompanhadas de um resumo chamado "*Schedule of disbursements*". Ao voltarem ao Bureau, fazem um trajeto quasi idêntico, e depois passam de novo pela "*Division of Budget and Accounts*", antes de irem à Pagadoria do Tesouro.

Uma observação importante a ser feita é que, tanto no que diz respeito aos pedidos de material pelas verbas próprias aos Bureaus, como no que diz respeito às contas, as divisões do Ministério não entram na análise individual e se limitam a fazer os registros necessários.

Viagens

Sendo na administração federal americana frequentes as viagens ao interior do país, foi necessário que o "*General Accounting Office*" expedisse a respeito um regulamento minucioso. Vejamos como o mecanismo opera no *Children's Bureau* e no Ministério do Trabalho em geral.

Quando um funcionário tem de viajar, o diretor da divisão enche um modelo com dizeres mimeografados, solicitando autorização à Chefe do Bureau. Menciona o trajeto a percorrer e as despesas a fazer. Obtida a autorização, a Secção Administrativa prepara uma outra consulta que, assinada pela Chefe do Bureau, vai à aprovação do Ministro (na prática quem despacha é um de seus assistentes). Depois de aprovada, uma das vias desse papel vai ao "*General Accounting Office*"; outra vai à "*Divisão of Budget and Accounts*"; outra vai ao Arquivo competente e uma quarta vai ao funcionário. Este recebe então um caderno de requisições de passagens, que pode dirigir às diferentes companhias de estradas de ferro pelas quais tenha de viajar.

Quando volta, apresenta a conta em um modelo detalhado. Para despesas de subsistência tem direito a cinco dólares *per diem*. Si nas localidades onde esteve, tiver feito despesas de taxi ou de outros veículos especificados, poderá incluí-las nas contas. Si tiver feito outras despesas já previstas no plano da viagem, como, por exemplo, o pagamento de serviços a uma datilógrafa por alguns dias (acima de 30 dias é preciso haver nomeação), o recibo respectivo será apenso à conta. Mas só podem ser incluídas sem recibo as despesas de menos de um dolar.

Apresentada a conta à Secção Administrativa do *Children's Bureau*, esta discrimina na mesma a soma que deve correr pela verba de *viagens* e a que deve correr por outras verbas : pela primeira só podem correr as de subsistência e de transporte.

O fato de uma mesma conta conter despesas por verbas diversas repugnará desarrazadamente aos formalistas a que acima nos referimos.

Si o funcionário não dispõe de recursos para as despesas de viagem, pode obter do Tesouro um adiantamento por dois processos : ou dando como garantia a sua contribuição ao fundo de aposentadoria, ou dando como garantia um seguro especial feito em companhia para isso autorizada.

Registro do custo de serviços

Esse cálculo, chamado *Cost Record* está sendo ensaiado nalgumas repartições americanas.

Na Secção Administrativa, é baseado nos dados contidos nos cartões de ponto diário a que nos referimos anteriormente. A mesma escriturária que os recebe e deles extrai os informes necessários à confecção das folhas de pagamento, ao fim do mês verifica quantas horas o funcionário despendeu num serviço, quantas despendeu em outro, e, de acordo com os seus salários, calcula o preço dessas horas. Registra esses dados numa ficha em que se acham listados os funcionários da mesma divisão, colocando diante dos nomes de cada um os serviços em que trabalhou e o custo das horas dedicadas a eles, mês a mês. A ficha abrange o ano todo. Numa outra, contendo os mesmos dizeres, grupa, *para cada divisão*, os serviços, e, abaixo das rubricas destes, escreve os nomes dos funcionários que neles trabalham. Por exemplo, relativamente ao estudo empreendido pela Divisão Industrial sobre o trabalho das crianças na indústria da beterraba, divide as despesas com pessoal em duas partes, uma do pessoal da sede, outra do pessoal do interior, e inscreve na ficha, debaixo do título "*Beet Study-field*", os nomes dos empregados do interior, seguidos dos dados acima referidos.

Como é facil de imaginar, ha na sede serviços de escrita, como por exemplo os da folha de pagamento, ponto, licenças, etc., que não podem ser distribuidos por tal ou tal estudo, e o cálculo do seu custo figura, pois, na rubrica "*General*".

Mensageiros

Para as comunicações internas entre as diferentes divisões do *Children's Bureau* e para as comunicações com outras repartições ou pessoas na cidade, que não se façam por meio dos correios, o *Children's Bureau* dispõe de quatro mensageiros, localizados numa saleta da Secção Administrativa. Aquí, como nas outras repartições americanas que visitei, o serviço de mensageiros é considerado digno de ser submetido a instruções minuciosas para evitar atropelos e confusões.

Um deles, de *hora em hora*, sai da sua sala, fazendo rodar um carrinho pelos quatro longos corredores do sétimo andar, no qual estão situadas as divisões do Bureau. Antes, distribuiu, pelos recipientes, dispostos no carro em 3 filas superpostas, a correspondência destinada às divisões. À medida que passa pela porta da saleta em que trabalha o diretor de cada uma divisão, pára o carro e entra, afim de entregar e receber correspondência. Não precisa interromper o trabalho de outrem, porque, sobre a mesa do diretor, se acham lado a lado dois recipientes, com letreiros bem claros, indicando : "*Incoming mail*", "*Outgoing mail*". Faz o percurso dos quatro corredores duas vezes consecutivas, e dessa forma satisfaz todas as necessidades de comunicação interna existentes até a hora desse percurso. Além disso, desce, sem o carro, até o sexto andar, onde se acha serviço que não coube no sétimo.

Ha um segundo mensageiro que atende aos chamados urgentes que vêm das divisões para a saleta, por meio de uma *cigarra*.

Ha ainda dois outros que levam a correspondência urgente para outras repartições do mesmo Ministério ou de outros Ministérios. Buscam, além disso, no andar inferior, a volumosa que vem dos correios e é recebida em uma das dependências do gabinete do "*Chief Clerk*", e, por sua vez, levam a essa dependência a que se destina também à via postal.

O serviço destes dois mensageiros é regulado por uma escriturária que trabalha numa das saletas contíguas da Secção Administrativa, e recebe das divisões a correspondência que deve ir para fora, conduzida pessoalmente. Registra, num caderno, a origem e destino da mesma, o nome do mensageiro e si recebeu ou não passagens de bonde.

Na mesma saleta com os mensageiros, trabalha um empregado de escrita que toma conta do pequeno *stock* de material de expediente mantido pelo Bureau.

Detalhe importante. Afim de evitar o espetáculo desmoralizador da ociosidade, quando os mensageiros e o referido empregado não estão entregues aos seus respectivos serviços, paginam as publicações mimeografadas do Bureau e as colocam nos envelopes já sobrescritos, que vêm da Divisão de Publicações do Ministério.

B — Secção de correspondência :

Obtive da diretora desta Secção, Miss Anne F. Mc. Nulty, informações sobre os lugares onde é redigida a correspondência do Bureau. De fato, o título da Secção poderia fazer imaginar que era destinada a esse objetivo. Entretanto, apesar de que toda a correspondência recebida ou a sair passa por aqui, a única despachada na Secção diretamente é a relativa a pedidos de publicações. Esses são em número avultadíssimo. Basta dizer que, de cerca de 25.000 cartas chegadas durante o mês de março deste ano, perto de 20.000 constavam de tais pedidos.

Toda a correspondência para o *Children's Bureau*, como para as outras repartições do Ministério do Trabalho, é buscada aos Correios, várias vezes por dia, por um caminhão automovei. A sua distribuição é feita no gabinete do "*Chief Clerk*", onde os Bureaus a mandam buscar pelos seus mensageiros.

A correspondência relativa ao *Children's Bureau* é aberta nesta Secção, quer se destine às divisões, quer esteja endereçada para a própria Chefe do Bureau. Só não abrem as cartas que têm no envelope o aviso "*Personal*". Sobre as que se referem a pedidos de publicações trataremos adiante. Quanto à correspondência que é endereçada à Chefe do Bureau, o seu destino é variável : ou vai diretamente ao gabinete da destinatária, si se trata de assunto que não dependa de informações das divisões, ou necessite a atenção imediata dela ; ou vai primeiro às divisões, para aí ser feito o expediente necessário. Essas alternativas mostram que as três funcionárias encarregadas do serviço de abertura e distribuição necessitam ter um certo preparo e experiência. Apesar disso, de vez em quando têm de consultar a diretora da Secção.

O interessante é que em geral não protocolam essa correspondência.

Quanto à correspondência a sair, antes de chegar a esta Secção, conflue toda à mesa da Chefe do Bureau.

Pode ser dividida em três grupos, quer se trate de respostas a cartas dirigidas ao Bureau, quer se trate de iniciativas deste : a) cartas preparadas nas divisões para a assinatura da Chefe ; b) cartas preparadas no gabinete, com informes dados pelas divisões, ou mesmo sem estes ; c) cartas preparadas nas divisões e assinadas pelo pessoal respectivo. A justificativa de vir este último grupo à mesa da Chefe, é que isso possibilita a esta um controle completo das relações do Bureau. E' bem de ver, porém, que não lhe sobra tempo para tanto e em geral só poderá examinar a correspondência para a qual os próprios diretores das divisões desejam obter a sua revisão.

A todas as cartas a Secção do Arquivo Central já havia juntado os papéis anteriores relacionados, que lhe serão devolvidos pela Secção de Correspondência, depois que esta tiver separado as cartas a serem expedidas, já assinadas ou revistas pela Chefe.

E' interessante notar aqui o seguinte : quando, no gabinete do Ministro, é recebida carta que se relacione com um dos Bureaus, é logo enviada a este, donde volta, em geral, *não acompanhada de informações*, mas com a resposta já preparada para a assinatura do Ministro. Depois desta assinatura, o original da carta recebida pelo Ministro vai para o arquivo do Bureau interessado.

Em outros Ministérios, muitas vezes as cartas dirigidas aos Ministros vão aos Bureaus, antes de irem ao gabinete dos mesmos.

Nos diferentes Ministérios, estenógrafas e datilógrafas recebem instruções, impressas ou mimeografadas, sobre a maneira de ser feita a correspondência, fixando os espaços, a colocação dos endereços, o tratamento que deve ser dado aos destinatários, o modo de redigir a saudação final, etc.

Vejamos agora o serviço de remessa das publicações. Quando o Bureau manda (por intermédio do Ministério) algum manuscrito seu à Imprensa Oficial (*Government Printing Office*), diz quantos exemplares deseja para si, de acordo com a verba de que dispõe para pagá-los, e, ao mesmo tempo, sugere quantos poderão ser reservados para a venda ao público. Os exemplares destinados ao Bureau ficam, pela maior parte, guar-

dados, em stock, na própria Imprensa Oficial, onde naturalmente também ficam os destinados à venda.

Assim, quando chega um pedido ao *Children's Bureau*, a Secção de Correspondência o recambia à Imprensa Oficial. Os modelos usados para as comunicações, a este respeito, com os particulares ou com a Imprensa, variam conforme o número de publicações pedidas, e si são pagas ou não. São bastante práticos.

Os particulares só obtêm as publicações gratuitamente, si o pedido se refere a um ou a pouco mais de um exemplar. Em maior número, só as recebem gratuitamente os departamentos de saúde publica, ou instituições de natureza semelhante.

Das publicações mais populares, muitos exemplares são comprados pelas grandes lojas, que as expõem em suas secções para crianças. Escolas também costumam adquiri-los. Em geral, quando se trata de compra, as encomendas são dirigidas diretamente à Imprensa Oficial pelos interessados.

C — Secção do Arquivo Central :

O processo de arquivo da correspondência e dos dados relativos a pessoal varia muito nos diferentes Ministérios. Isso mostra estar o assunto ainda em plena fase experimental. A observação me foi confirmada na Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho, onde me referiram modificações que pretendem introduzir.

Antes de tratar do arquivamento nesta Secção, façamos um resumo do estado atual do arquivo relativo ao pessoal do *Children's Bureau*. A Secção Administrativa arquiva : a) pastas contendo cópias dos documentos relativos às suas nomeações, promoções, transferências, classificações, etc.; b) fichas que resumem a sua carreira profissional, indicando as datas das nomeações, os cargos, os salários respectivos, as datas de posse, a duração do exercício; c) fichas retratando as faltas, licenças e férias obtidas durante o ano; d) fichas pequenas de endereço, indicando lugar de trabalho, residência, telefone.

A Divisão do Pessoal do Ministério arquiva relativamente aos mesmos funcionários : a) pastas contendo os originais dos documentos referidos no item "a" da Secção Administrativa, com a diferença apenas de que as folhas de classificação não são arquivadas nestas pastas e sim em

outras; b) fichas resumos da carreira profissional ligeiramente diversas das referidas no item b anterior; c) fichas identicas às do item "c" anterior; d) pastas contendo as folhas de classificação; e) fichas que registram a contribuição dos funcionários para o fundo de aposentadoria. Destas últimas, quando o funcionário vai para outro Ministério, a Divisão faz um resumo no modelo aprovado pelo Presidente da República e o remete ao Ministério respectivo.

Fichas de endereço iguais às referidas no item "d" da Secção Administrativa são também arquivadas na portaria do Ministério e em seu serviço de correspondência.

A Secção do Arquivo Central, de que vamos agora tratar, só guarda, em relação ao pessoal, os requerimentos de licença, uma via das contas de despesas de viagem, e folhas de pagamento — depois que esses documentos fizeram o devido estágio na Secção Administrativa.

As funções principais da Secção se referem ao arquivo da correspondência. Antes de ser classificada, três funcionárias, entre as quais a Chefe da Secção, Miss Ella O. Latham, a lêem.

Em seguida colocam no alto do papel o número da classificação e o enviam à mesa de uma outra funcionária, que faz as fichas índices.

Muitas vezes as requisições não mencionam o assunto, e sim simplesmente uma determinada pessoa, ou organização, ou país. Por exemplo, a Chefe do Bureau deseja saber quais têm sido as relações deste com o Brasil, ou com o Departamento Estadual de Saúde da California, ou com Mr. Smith. Vão ao indexário alfabético de pessoas e organizações, e aí acham referência aos numeros dos assuntos versados na correspondência.

Tomámos no indexário as fichas grupadas sob o nome *Brasil*, e aí encontrámos : a) uma ficha listando apenas as pessoas que, individualmente, do Brasil se têm dirigido ao Bureau (esparsa no indexário estão as fichas separadas para cada pessoa, indicando datas e assuntos com ela tratados); b) uma ficha para cada instituição ou serviço no Brasil que tenha tratado com o Bureau, mencionando também datas e assuntos.

Sob *California*, encontrámos um arranjo semelhante. Cumpre notar aqui que, si fica incluída sob essa rubrica uma ficha relativa a um serviço do Estado, por exemplo o Departamento Estadual de Saúde Publica, haverá, no indexário

geral, também uma referência cruzada. Não julgo ser esta realmente necessária.

Obtive um exemplar do código de classificação com as instruções respectivas, que são bastante minuciosas. Não usam a classificação decimal. A divisão de assuntos vai de 1 a 16, até agora. Daí passam para 20. Sob este número vão grupando todos os inquéritos (*surveys*) feitos pelo Bureau, os quais muitas vezes cobrem diferentes assuntos. Entre outras vantagens que Miss Latham aponta da divisão adotada sobre a decimal, é exigir aquela, nas sub-divisões, um menor número de algarismos.

A correspondência é arquivada dentro de pastas de cartolina. Como o mesmo número de assunto pôde abranger correspondência com várias pessoas, dentro de cada pasta ela é *clipada*, si fôr permitido o anglicismo, conforme as pessoas, e em ordem cronológica: pasas para a frente o masso relativo à pessoa cuja carta chegou por último. Procuram não fazer pastas demais volumosas, e por elas repartem o material classificado sob o mesmo número, si atinge a certas proporções.

Quando a pasta toda, ou, simplesmente, um masso relativo a uma pessoa, é retirada, a arquivista (*filing clerk*) insere no local um cartão grande, de papelão colorido, e um pouco destacado acima das pastas, ao qual fica *clipado* um cartão menor indicando a pessoa a quem a mesma foi distribuída.

A destruição dos papéis velhos é solenemente regulada aqui, como em outros Ministérios, por uma Comissão do Congresso. Quando o chefe da repartição deseja destruir um certo número, a Secção respectiva organiza a lista, os papéis são inspecionados por um representante do Arquivo Nacional (afim de verificar si ha entre eles alguma cousa digna de ser guardada) e, só depois do parecer deste, a autorização é dada pela Comissão parlamentar.

Separado do arquivo de correspondência, fica, na mesma sala, um arquivo de relatórios do pessoal do Bureau, de relatórios de Associações nacionais e estrangeiras, e de publicações diversas que são oferecidas ao Bureau (notar que as revistas e as obras adquiridas ficam na biblioteca do Ministério). O mesmo plano de classificação é aqui usado. O índice é feito aqui por autores e por assuntos. Este permite uma vista rápida sobre o material existente.

Gabinete da Chefe

E' óbvio que não é este o lugar para descrever as funções da Chefe do Bureau, e da sua Assistente médica, a dra. Martha Eliot. Essas funções decorrem das atividades descritas nos capítulos anteriores e neste. Vamos dar aqui apenas uma idéia da organização do gabinete.

Além de algumas estenógrafas e dactilógrafas, o gabinete dispõe: a) de uma secretária para Miss Lenroot; b) de uma assistente jurídica (*assistant in legal research*); c) de uma redatora especializada em questões de assistência à criança (*special writer, child welfare*); de uma especialista em assistência à criança (*specialist in child welfare*).

A secretária, Mrs. N. G. Ganine, toma conta da correspondência e das entrevistas pessoais com a chefe. Esta última parte é motivo de cuidados particulares em todas as repartições públicas americanas que visitei. Em todas elas, o tempo precioso dos diretores é defendido serena e inabalavelmente pelas suas secretárias. Ninguém penetra na sala dos diretores, sem passar pela sala da secretária, que é adjacente e, a menos que se trate de um chefe de serviço com assunto urgente, esta só pode admitir as pessoas que tiverem tido hora previamente marcada.

Em nenhum caso, entram na sala, ao mesmo tempo, outras pessoas além da ou das que vieram para um determinado assunto.

Diante desse sistema generalizado no país, curvam-se deputados e senadores e todas as demais pessoas, influentes ou não. Marcada a hora, o compromisso é respeitado solenemente pelas duas partes, ainda que o visitante seja de condição humilde. Vi, em gabinete de ministro, serem recebidas pessoas desconhecidas, antes de senadores, apenas porque a sua hora era anterior. Também não abusam da paciência das autoridades, porque, devido ao acúmulo das tarefas, estas dão sinal de parada, si vêm que a essência do assunto foi tratada. Tudo isto se passa numa atmosfera de absoluta polidez, que tem a assegurar-lha uma condição básica: a ordem.

A assistente jurídica examina as propostas correntes de legislação dos Estados ou da União que afetam a criança e responde às consultas que lhe fazem a respeito. Trabalha em estreita colaboração com a Chefe. Para pareceres mais formais, esta se socorre dos serviços jurídicos do Ministério.

A redatora especial escreve as notas que o Bureau faz circular pela imprensa e pelas estações de rádio, colabora na redação das alocações públicas feitas pela Chefe, etc. Quando sai uma publicação nova do Bureau, faz uma nota resumindo os aspectos mais capazes de impressionar o público. Essa nota, antes de ser expedida, vai à revisão da *Editorial Division*, e da divisão técnica interessada. Volta aqui acompanhada dos comentários, para nova redação.

A redatora especial, Mrs. Elisabeth Shirley Enoch, que, seja dito de passagem, morou algum tempo no Rio e manifesta um interesse carinhoso pelo nosso país, contou-me o que faz quando deseja obter a publicação do resumo referido em uma das mais populares revistas do país, por exemplo, "*Good Housekeeping*". Escreve ao editor contando a natureza do trabalho e sugerindo que o mesmo incumba a algum escritor de nomeada da tarefa de elaborar um artigo a respeito. A revista muitas vezes aceita a sugestão e coloca o escritor em contacto com ela.

Mrs. Enoch redigiu recentemente o interessante folheto:

"The Children's Bureau, yesterday, today and tomorrow".

A "especialista em assistência à criança" recebeu um título que se presta a equívoco, devido a que a expressão "*child welfare*" é usada em dois sentidos: no sentido restrito em que usamos a expressão "*assistência a menores*", e no sentido amplo de tudo que interessa à defesa da criança. E' neste último que a titular do cargo, Miss Edith Rockwood, deseja ver entendidas as suas funções de assistente imediata da chefe do Bureau. Ela desempenha todas as tarefas que excedem o tempo a esta disponível. Foi uma das organizadoras da recente conferência reunida em Washington para assentar as linhas gerais de um vasto plano de proteção à criança. A organização do plano das comemorações anuais do "Dia da Saúde da Criança" (*Child Health Day*) fica a seu cargo. A princípio, essas comemorações se estendiam por uma semana. Desde 1928, porém, o Congresso autorizou o Presidente a expedir anualmente uma proclamação fixando o dia 1.º de maio como o "Dia da Saúde da Criança".

E' um pretexto para que, em um determinado dia, em todo o país, a imprensa, o rádio, as associações de fins culturais e altruísticos, em sessões especiais, chamem a atenção das comuni-

dades para os problemas da criança americana e para os meios de enfrentá-los.

As escolas desempenham um papel saliente, organizando alunos e professores projetos diversos, que têm a saúde como centro de interesse, e incluem exposições, representações dramáticas, artigos para a imprensa local, alocações, etc.

O *Children's Bureau*, mais ou menos em janeiro de cada ano, sugere aos diretores de saúde publica dos Estados que nomeiem o presidente do comitê estadual para a organização das comemorações. Quasi sempre o presidente escolhido é o diretor dos serviços de higiene infantil do Estado. O comitê é composto de representantes das associações do país e professores, clubes femininos, etc. Por sua vez, os comitês estaduais promovem a fundação de comitês locais.

O Bureau coopera ainda: a) preparando sugestões para a comemoração; b) enviando um grande número de exemplares dessas sugestões, de cartazes e de diversos artigos e notas relativos à criança aos comitês, aos departamentos de educação, a revistas, a agências de imprensa, a associações, etc. A proclamação do Presidente da República é também impressa à parte e enviada. Tive ocasião de ler a de 1938, cujo estilo simples, mas incisivo, impressiona favoravelmente.

Capítulo VI

CONCLUSÕES

Quais são em resumo as principais funções do *Children's Bureau*?

Uma de suas publicações, procurando distribuí-las pelas diferentes divisões, assim as enumera: "*To investigate*", "*to report*", "*to administer*", "*to consult*". Traduzindo ampliamente, de acordo com as elucidações trazidas pelo mesmo trabalho: investigar, relatar o que foi investigado, administrar as leis de auxílio federal, atender a consultas.

Si abstrairmo-nos, porém, da estrutura administrativa, e prestarmos atenção maior à natureza mesma das atividades do Bureau, a seguinte classificação, a nosso ver, daria uma idéia mais clara dessa natureza:

- 1 — Investigar
- 2 — Divulgar
- 3 — Demonstrar
- 4 — Estimular as administrações estaduais, com auxílios financeiros e técnicos,

1 — Investigar

As investigações sobre todos os problemas que afetam o bem estar da criança são feitas no gabinete e principalmente no *campo*, quer dizer, em fábricas, usinas, asilos, escolas, fazendas, ruas, por toda parte enfim onde as crianças se abrigam, se divertem, se educam ou trabalham. Mencionamos no capítulo próprio estudos de estatísticas, de leis, de relatórios, da literatura médica, nacional ou estrangeiras, feitos pelo Bureau. Falamos nas várias conferências de especialistas que o Bureau vem convocando desde a sua fundação. E sobre os inquéritos no *campo* apontamos numerosos exemplos.

2 — Divulgar

Vimos esta função desempenhada por formas diversas. Publicação de relatórios das investigações científicas, destinados a meios selecionados; publicação de boletins populares sobre a criação humana, atividade esta que atingiu um notável desenvolvimento; organização de cursos e conferências em Universidades; expedição de comunicados à imprensa e ao rádio; comemoração do Dia de Saúde da Criança; resposta a consultas vindas de serviços públicos, de instituições, de particulares; edição de uma revista "A Criança".

3 — Demonstrar

A demonstração, embora tenha quasi sempre como objetivo divulgar métodos de prevenção específica ou de organização de serviços, participa também muitas vezes da natureza da investigação. Além disto, exige uma técnica especial, e por isso merece ser destacada. O caso da profilaxia do raquitismo, que mencionamos no capítulo sobre histórico, incide na classificação mixta. Já o funcionamento do caminhão-automovel, aparelhado para o exame físico, constituiu simplesmente um meio de patentear às administrações estaduais o que elas poderiam fazer com seus próprios recursos, nas zonas rurais.

Um tipo de demonstração muito importante foi notado a propósito da Divisão de pesquisas sobre o desenvolvimento da criança. O Bureau

cede um dos seus técnicos para dirigir serviços estaduais, ou locais, relativos à criança. Embora o técnico fique sob a alçada das autoridades estaduais ou locais, o objetivo do Bureau é demonstrar, por meio dele, os melhores métodos de organização dos serviços.

Todas as demonstrações constituem, sem dúvida, um excelente estímulo técnico às administrações estaduais, mas não as incluímos na rubrica seguinte, devido à sua feição *sui generis*.

4 — Estimular as administrações estaduais com auxílios financeiros e técnicos

Essa expressão se quadra melhor a um ponto de vista funcional do que as seguintes, usadas anteriormente: "administrar auxílios federais", "administrar a lei de auxílios federais". Estas se quadram melhor à descrição da estrutura administrativa. Têm, além disso, o inconveniente de se prestar a equívoco, podendo fazer supor ao leitor apressado que o Bureau administra, ele próprio, serviços de amparo direto às crianças. Em realidade, o que ele faz é, como vimos, em obediência à lei, promover a distribuição dos auxílios financeiros votados pelo Congresso e orientar os Estados na sua melhor utilização. As administrações estaduais, sob esse estímulo, se tornam por sua vez em alavancas propulsoras do progresso local.

Os elementos técnicos de que o Bureau dispõe para isto foram enumerados no capítulo próprio.

Quais são agora as conclusões gerais a extrair da experiência do *Children's Bureau*, para proveito nosso? Segundo a opinião pessoal do autor, são as seguintes:

Primeira

As funções acima enumeradas parecem ser as mais adaptáveis a um país cuja extensão territorial e estágio de desenvolvimento impõem o regimen federativo.

Investigar exaustivamente as condições da criança no interior do país e, ao mesmo tempo, colher resultados das experiências individuais dos peritos nacionais e estrangeiros — é o melhor

meio de orientar os planos de promoção do seu bem estar.

Divulgar o mais amplamente possível os resultados desses inquéritos atinge um duplo objetivo: desperta a consciência nacional e oferece um bom guia aos que têm a responsabilidade individual da criança. Eis porque as publicações do Bureau atingem os confins mais remotos do país.

Demonstrar, em campo apropriado, métodos de ação, tira as dúvidas aos que não se deixam convencer por experiências distantes ou limitadas.

Essas três formas de atividade são as mais legítimas possíveis num regimen federativo. A seguinte, não menos.

Estimular os Estados com auxílios financeiros e técnicos é o melhor meio de imprimir durabilidade às iniciativas da administração central. Quando esta procura executar, diretamente, serviços técnicos complexos no interior do país, a experiência mostra que os mesmos não criam raízes e têm uma florescência precária.

Saúde publica, como educação publica, são serviços que só não falham, quando, em cada zona, vão se expandindo progressivamente, e convocando um grupo cada vez maior de profissionais a eles dedicados. Vai longe o tempo em que se poderia imaginar ser possível sanear uma terra ou educar uma população por meio de missões, que, acabada a campanha, passariam a outras terras. Está claro hoje que tais tarefas são eternas, e exigem eternos esforços.

Sendo assim, as missões técnicas da administração central não devem tentar se substituir às administrações regionais, enfraquecendo-lhes o espírito de iniciativa e negando-lhes o direito de se interessar por serviços vitais da sua região. Pelo contrário, é despertando essa iniciativa e cultivando esse interesse que se pode construir no país uma obra perdurável.

A experiência do *Children's Bureau* como de outros serviços federais norte-americanos, é digna de ser estudada a este respeito.

Segunda

O fato de que os serviços relativos ao bem estar da criança, na cidade de Washington, não

se acham sob a direção do *Children's Bureau* permite a este se voltar decididamente para o interior do país, e realizar uma tarefa eminentemente nacional. Obviamente, entre nós seria também profundamente benéfica uma separação nítida entre os serviços locais da capital da República e os propriamente federais.

Terceira

A expansão gradual dos serviços do Bureau permitiu uma seleção apurada dos seus elementos técnicos. Uma feição, porém, da sua organização administrativa, que não parece ao autor aconselhável fora do país de origem, é a existência de divisões separadas para fiscalizar a distribuição dos auxílios federais aos Estados. Vimos no capítulo próprio as razões de ordem histórica que justificaram lá essa fórmula, e não a justificariam alhures.

Quarta

O próprio horário de trabalho indica que a quasi totalidade do pessoal do Bureau não poderia acumular durante o dia quaisquer outras tarefas. Quanto aos chefes de serviços, a estes não é permitido exercê-las, mesmo de natureza particular e mesmo fóra do horário, pois são obrigados a frequentes viagens. Ficam, pois, sob o regimen de tempo integral, que é realmente proveitoso, pois os serviços não são acometidos de paralisias devidas à falta de recursos. O processo de organização dos orçamentos permite a audiência dos elementos responsáveis, e possibilita a defesa cabal da continuidade da obra administrativa.

Quinta

Para essa continuidade contribue também a estabilidade na direção do Bureau. Como vimos, na direção deste não influe a periodicidade política, conservando-se a mesma chefia por longos anos. Isto apesar dos cargos não serem efetivos.

Sexta

Ao tratarmos da administração geral, apontamos algumas práticas vantajosas que concorrem

notavelmente para a simplicidade e a celeridade na marcha do expediente. Seria ocioso repetilas aqui.

Sétima

A autonomia do Bureau é ainda maior do que a exposição dos trâmites burocráticos poderia indicar. A grande maioria dos papéis que vão à secretaria ministerial o fazem para fins de registro, ou como simples formalidade. E' o que

acontece em geral com as propostas de nomeação, licenças, contas, projetos de viagens, etc. Sendo cada ano, por ocasião da organização da proposta orçamentária, redefinidos os planos do Bureau, a direção política do Ministério acha que o essencial é a sua aprovação a esses planos. A execução dos mesmos cabe ao órgão técnico. Tive informações seguras de que essa orientação tem prevalecido para o *Children's Bureau* desde a sua fundação.